

# Dos miradas a la gestión de la escuela pública



Manuel Iguñiz

Claudia Dueñas





*Dos miradas a la gestión de la escuela pública*



Dos miradas a la gestión de  
la escuela pública

Manuel Iguñiz

Claudia Dueñas

*tarea*

**Iguíñiz Echeverría, Manuel; Dueñas Santander, Claudia.**

**Dos miradas a la gestión de la escuela pública / Manuel Iguíñiz Echeverría; Claudia Dueñas Santander.—** Lima: Tarea, 1998.

I.S.B.N. 9972-618-24-2

POLÍTICAS EDUCACIONALES / ZONA URBANO-MARGINAL / EDUCACIÓN PÚBLICA / INVESTIGACIÓN EN EDUCACIÓN / ENFOQUE ETNOGRÁFICO / SUPERVISIÓN ESCOLAR / GESTIÓN ESCOLAR.

Perú / Lima.

1. Administración y organización escolar.



CLC LB 2805  
CCD 371

El presente estudio es parte del proyecto "Preparación de condiciones locales para la descentralización y la autonomía escolar" realizado con el apoyo de la Fundación Ford. Este proyecto ha sido desarrollado por el Área de Gestión Educativa de TAREA ASOCIACIÓN DE PUBLICACIONES EDUCATIVAS.

**Autores: Manuel Iguíñiz Echeverría y Claudia Dueñas Santander.**

Ilustración de carátula: **Paul Klee.**

Diseño de carátula: **Natalia Iguíñiz.**

Corrección de estilo: **Carolina Teillier.**

Primera edición: 1000 ejemplares.

Lima, marzo de 1998.



**TAREA Asociación de Publicaciones Educativas.**

Parque Osores 161, Lima 21. Apartado postal 2234, Lima 100.

Telefax: (51-1) 424-2827.

Correo electrónico: [postmaster@tarea.org.pe](mailto:postmaster@tarea.org.pe).

Hecho el depósito de ley

# Índice

<b>Presentación</b>	<b>9</b>
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>Políticas de gestión para la escuela / Manuel Iguíñiz Echeverría</b>	
Introducción	15
Análisis de las políticas para el cambio	16
<b>I</b>	
Consensos críticos y propuestas	21
1. Confluencias en los 90	21
a. Agotamiento de un modelo	22
b. Una visión ampliada de la educación básica	24
2. La irrupción de la escuela	28
3. Sentido de la educación	32
<b>II</b>	
Situación educativa urbana y políticas actuantes	37
1. Las mejores prácticas en uso	37
2. Lima en la cúpula del sistema	43
3. Políticas para el cambio de la escuela	58
a. Estilo de expansión lineal	58
b. Obstáculos a la calidad para todos	60
<b>III</b>	
Autonomía escolar	65
1. La fuerza irresistible de la autonomía	65
2. La autonomía y los fines de la educación	70
3. Autonomía, ciudadanía y democracia	73
4. Autonomía y desigualdad	75
5. Contexto y currículo nacional	77
6. Autonomía y sistema nacional	78
7. Calidad: política o mercado	80

8. Pedagogía y teoría organizacional	82
9. Especificidad de la organización escolar	84
IV	
La política de cambios en la gestión de las escuelas	91
1. Obtención de ingresos económicos como parte de reformas globales	93
2. Cambios en las USE de Lima y Callao	99
3. Cambio de la gestión escolar	100
a. Modificaciones en los lineamientos de gestión escolar	100
b. Funciones del director del centro educativo	105
c. Visión restringida y sesgada de la escuela	109
<b>SEGUNDA PARTE</b>	
<b>Dirigir la escuela a diario: estudio en caso de una escuela limeña / Claudia Dueñas Santander</b>	
I	
Introducción	117
1. Una mirada focalizada sobre la escuela	117
2. Un estudio en caso con enfoque etnográfico	119
3. Cómo hicimos este estudio	123
II	
La escuela estudiada	127
1. Un viaje al cono	127
2. La escuela: puertas cerradas y puertas abiertas	130
a. Entrando a la escuela	130
b. Precariedad	132
c. La iniciación de la jornada: ¡firmes!, ¡descanso!	135
d. Vida en los patios	140
3. Tres directores en busca de una escuela	141
III	
La gestión escolar en una tensión múltiple	151
1. La dirección de la escuela: un discurso fracturado	151
a. Lo administrativo y lo técnico-pedagógico	151
b. El turno mañana y el turno tarde	154
2. Gestionar en la precariedad	158
a. Presencias y ausencias	158
b. Dirección administrativa o echémosle pa' delante	162
c. Gerente de circo pobre	170
3. ¿Zapatillas o costales de soya? Acerca de la relación entre la escuela y el Estado	174
a. La construcción del edificio y la construcción de la escuela	174
b. Autonomía de la escuela o autonomía del director	179

IV		
Los saberes de la directora		191
1. Saber dirigir		191
a. La búsqueda de un estilo		193
b. Ser docente		196
c. La actitud de enseñante		199
d. Los otros saberes: abogada, doctora, electricista y carpintera		201
e. Ser mujer: los saberes del género		204
V		
Docentes y jóvenes: los otros actores de la escuela		207
1. Espacios y formas de participación docente		207
a. Las asambleas		208
b. Otros espacios de participación		220
2. Los jóvenes en la escuela		228
a. Reconocimiento e invisibilización		229
b. Disciplina		234
c. Pandillas		238
3. Posibilidades para una gestión participativa		241
a. Supervisión y jornadas pedagógicas		242
b. El Proyecto de Desarrollo Institucional		244
<b>PARTE FINAL</b>		
<b>Repensando la gestión de la escuela pública (a modo de conclusiones)</b>		
1. Ambiente de cuestionamientos, expectativas y cambios en educación		252
2. Nuevo piso para las políticas educativas y escolares		253
3. Calidad para todos e irrupción de la autonomía		255
4. Las realidades de la educación urbana		256
5. La escuela como organización		257
6. Autonomía y calidad para todos		259
<b>Bibliografía</b>		263





## Presentación

### *La educación en el centro de la vida social*

La educación –incluida la escolar– se ha vuelto más compleja, en buena parte por sus logros históricos, entre los que destaca la gran expansión de su cobertura en las últimas décadas. Esta expansión ha significado la incorporación de nuevos sectores populares urbanos y rurales. Con ello, la heterogeneidad social, cultural y de edad de los educandos es mayor; lo es también, en cierta forma, la de los docentes. En el país y toda América Latina esta masificación con gran diversidad de educandos, familias y docentes se produce con nuevas estratificaciones educativas, creándose una oferta “en relación directa al poder social de los grupos demandantes” (RAMA 1994: 9). Así, la tendencia homogeneizante formal y en las normas de la oferta educativa convive con las desigualdades en la calidad. En otros términos, nos encontramos con un aparente sistema educativo único en cuyo interior la escuela pública sufre un “vaciamiento” (PARRA 1996) al incumplir sus funciones básicas de distribución y creación de conocimientos y formación de ciudadanos.

Educación y escuela también se hacen más complejas por las demandas y expectativas que sobre ellas deposita la sociedad, en este período a puertas del próximo siglo. La expectativa de las sociedades contemporáneas es mayor en cuanto a la formación personal y las competencias para el desempeño social. Esto demanda que la gestión se nutra de enfoques prospectivos y críticos capaces de otorgarle un conjunto de referentes orientadores.

En el clima de la época podemos constatar un hecho de apariencia paradójica; a saber, una extendida crítica sobre la actual educación y sus promesas históricas, junto con una redoblada valoración respecto de su función social y

personal. Esta creciente y ambigua valoración puede verse en los ámbitos académicos, políticos y de la opinión popular. La Comisión Internacional presidida por Jacques Delors lo plantea radicalmente vinculando las expectativas sociales a los desafíos derivados de sus tareas y fines:

"la educación debe hacer frente a desafíos considerables y se encuentra ante una contradicción casi insoluble: se la acusa de causar exclusiones múltiples y de agravar las divisiones del cuerpo social, pero se recurre en gran medida a ella para tratar de restablecer algunas de esas 'similitudes esenciales para la vida colectiva' a las que aludía a principios de siglo el sociólogo francés Emile Durkeim.

"Confrontada a la crisis del vínculo social, la educación debe asumir la difícil tarea de transformar la diversidad en un factor positivo de entendimiento mutuo entre los individuos y los grupos humanos. Su más alta ambición es brindar a cada cual los medios de una ciudadanía consciente y activa, cuya plena realización solo puede lograrse en el contexto de sociedades democráticas" (UNESCO 1996: 55-56).

Con el presente libro continuamos un trabajo sobre las condiciones y posibilidades de las políticas de democratización educativa que incorporan como elemento importante la descentralización de la gestión. Una de las miras de TAREA es, precisamente, la ampliación de las capacidades locales para la gestión educativa y la creación de un entorno favorable a tal ampliación. En este contexto, una publicación anterior, *Materiales para pensar la descentralización educativa* (IGUÍÑIZ y DEL CASTILLO 1995), alertaba ya sobre la necesidad de conocer mejor los procesos que se dan en las escuelas y, a la vez, de mirar las políticas grandes de cara a esos procesos de base.

Al acercarnos ahora a la escuela –particularmente a la escuela pública y urbana en el Perú– creemos estar tocando uno de los puntos neurálgicos de la transformación educativa, hacia el cual confluyen con fuerza diversas medidas e investigaciones.

Nos aproximamos a nuestro objeto de estudio desde dos miradas específicas pero convergentes: dos trabajos realizados en forma paralela, pero en permanente diálogo en torno a un objeto de investigación común. Cada una de estas miradas se ha detenido con distinta intensidad en lo que Ezpeleta y Rockwell (1983) señalan como "momentos singulares del movimiento social": la primera, un enfoque hacia lo macrosocial, el contexto y las políticas para la escuela, a cargo de Manuel Iguíñiz; la segunda, un enfoque hacia el nivel micro, a través de un estudio en caso con enfoque etnográfico realizado

en una escuela pública de la periferia limeña, a cargo de Claudia Dueñas. En la parte final, y a modo de conclusiones, intentamos una lectura conjunta de lo que las secciones anteriores nos aportan para repensar la gestión de la escuela pública peruana.

A pesar de tratarse de dos estudios separados, ambos se han orientado hacia las mismas grandes preguntas o temas. Se trata de preguntas y temas abiertos a los que no encontramos –ni buscábamos, por lo demás– respuestas una a una; preguntas indagatorias más que inquisitorias, que nos permiten ir ampliando y focalizando nuestras miradas, en una búsqueda nunca lineal por comprender la gestión de la escuela pública peruana. Algunas de estas preguntas existieron desde el primer día de trabajo –o antes, probablemente–, mientras que otras fueron surgiendo en el camino, a medida que avanzábamos.

No podemos decir que estas preguntas o grandes temas a analizar encontrarán sus respectivas respuestas o desarrollos en tal o cual parte, aunque es claro que unas cobran mayor relevancia en la primera y otras adquieren singular peso en la segunda. Sin embargo, no hemos querido separarlas porque ninguna desaparece del todo en alguno de los dos momentos de este trabajo.

La primera pregunta o campo temático que nos interesa abordar indaga la posibilidad –o no– de que las nuevas políticas estén gestando un cambio. Nos interrogamos si el país encara un cambio de la política tradicional en camino hacia un nuevo modelo de desarrollo educativo; si las políticas educativas actuales revelan un interés por cambiar las tendencias preexistentes o solamente las acompañan; y si estas políticas atienden a una reducción significativa de las desigualdades: ¿la política educativa está en relación dialógica con las expectativas sociales de educación de calidad? Junto con ello, nos interesa saber cuáles son los actores más dinámicos en la gestión de la escuela y si las voluntades de estos actores pueden generar procesos genuinos de transformación de la educación escolar tradicional.

Desde el doble frente que hemos abierto –cambios desde las políticas/ cambios desde los actores–, nos preguntamos si las políticas están pensadas y diseñadas para respaldar a los actores de la comunidad educativa y en qué sentido y medida se relacionan o confrontan con las prácticas escolares. Debemos abordar, por lo tanto, la cultura institucional de la escuela para indagar acerca de su relación con las políticas educativas públicas y los

procesos de cambio que en esa relación se generan. La noción de empresa asignada a la escuela, ¿modifica su sentido de lugar de formación y aprendizajes? ¿Qué elementos del saber pedagógico se valoran en las políticas y en las prácticas de gestión de la escuela?

Para abordar estos temas y estas preguntas hemos realizado dos trabajos que si bien llevan nuestra rúbrica no han sido en ningún caso realizados en soledad. Por el contrario, hemos contado con el respaldo y los aportes de muchas personas con las que hemos interactuado y dialogado. Quisiéramos explícitamente agradecer, en primer lugar, a la institución en la que trabajamos, TAREA, en especial a su Área de Gestión Educativa, por darnos la oportunidad de realizar nuestra labor; y a la Fundación Ford, cuyo aporte ha hecho posible el proyecto en el cual ésta se inserta. Agradecemos también a Juan Ansión y Luis Sime, quienes se dieron el trabajo de revisar nuestros borradores y nos hicieron observaciones que nos permitieron mejorar e incorporar valiosos aspectos.

Manuel Iguñiz agradece particularmente a Marita Palacios por su paciente revisión de borradores y textos preliminares, trabajo ingrato por demás; a Carmen Lora por el apoyo para sacar adelante este estudio y sus perspicaces sugerencias y opiniones; a Manuel Paiba por sus pertinentes y precisas indicaciones; y a Gladys Céspedes, secretaria del Área de Gestión de TAREA, por su paciencia y constancia en las transcripciones y correcciones de los textos originales.

Claudia Dueñas agradece muy especialmente a la directora, a la subdirectora y al personal docente de la escuela estudiada, por su colaboración, su confianza, su apertura y su tiempo. Además, desea mencionar a Estela González por las conversaciones, el entusiasmo, el apoyo y la confianza depositada para sacar adelante esta tarea; a Ana María Cerda por la lectura y las críticas en su calidad de tutora de tesis y amiga; a la Maestría en Investigación Educativa de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, compañeras y compañeros, profesoras y profesores, por el aporte formativo necesario para emprender, por primera vez, una investigación propia; al efímero Taller Interno de Investigación Etnográfica de Tarea por el tiempo e interés para discutir los informes parciales de este trabajo y por sus valiosos aportes; a Blanca Cayo por su excelente transcripción de las entrevistas; y, finalmente, a Eduardo, José y Joaquín, por todo lo demás.

**PRIMERA PARTE**

# **Políticas de gestión para la escuela**

**Manuel Iguñiz Echeverría**



## **Introducción**

Estudiar las especificidades de las escuelas públicas es una necesidad clara y urgente para un proyecto de cambio de la educación peruana. Y una mirada a la vida misma de la escuela, como organización, requiere entender sus complejas interacciones con el contexto. En esta primera parte, referida a las políticas de gestión, destacamos algunas de esas interacciones, principalmente las caracterizadas por su pretensión de influir en las escuelas. Son analizados sobre todo los intentos de influir en ellas desde los discursos y las políticas públicas y privadas, siempre en el entendido de que valorar sus avanzados enfoques no debe hacernos olvidar la distancia –mayor o menor– que hay entre esos discursos y políticas, y las prácticas que ejecutan los actores (entre ellos el Estado).

En el primer capítulo enfocamos las principales políticas y corrientes educativas presentes en América Latina. Se postula que estamos en una etapa inaugurada en la actual década, cuyo rasgo característico es una confluencia especial de compromisos y acuerdos, a los que se incorporan miradas renovadas y nuevas propuestas sobre importantes aspectos de las políticas educativas. Entre estos aspectos subrayamos las recientes políticas sobre la gestión de la escuela y su rol como unidad planteado en las reformas.

En el segundo capítulo destacamos algunos rasgos de diagnóstico del sistema educativo peruano, con énfasis en las potencialidades y los déficit de la realidad educativa urbana. Conocer tales condicionamientos permitirá comprender, pensamos, una parte importante del complejo interior de las instituciones escolares (FURLAN y OTROS 1992: 151). Las propuestas de autonomía escolar, por ejemplo, tendrán que considerar los impulsos positivos –como la

elaboración de los proyectos educativos institucionales– y otros que no lo son tanto –como las restricciones de tiempo efectivo de aprendizaje, los turnos por local escolar y la deprimida condición docente–. En este apartado también se analiza la política oficial actual.

El tercer capítulo recoge diversas reflexiones sobre el concepto de autonomía. Con ello se busca ampliar el capítulo que dedicó a tal concepto una publicación de TAREA sobre la descentralización (IGUÍÑIZ Y DEL CASTILLO ob. cit.: cap. 9). Al revisar el concepto de autonomía pretendemos enfrentar el riesgo de aislarlo. Nos ocupamos de la inserción de la autonomía escolar en las políticas de integración y justicia educativa, y en debates claves como los referidos a los currículos. Concluimos el capítulo resaltando las especificidades de la escuela como organización.

El capítulo cuarto retoma el análisis de las políticas educativas gubernamentales, pero poniendo énfasis en el reciente impulso de una descentralización vía la gestión de las escuelas. El tema es visto a través del análisis de varias medidas específicas, en especial el traspaso de funciones a los directores.

### ***Análisis de las políticas para el cambio***

El objeto de nuestro estudio –las políticas de gestión y las prácticas en el sistema educativo y las escuelas– es parte de una tupida trama social que incluye condiciones impuestas desde la economía y la política. Pero este condicionamiento no debe llevar a un reduccionismo excesivo, pues las políticas educativas tienen una “relativa autonomía” (APPLE 1989: 32). Las “instituciones y el personal de educación en general” tienen “sus propias historias internas, sus propios discursos y su propio interés de protegerse de fuerzas externas”. También las tienen “en particular las políticas y prácticas curriculares y de enseñanza” (*ibid.*: 172).

Para el estudio de las políticas públicas tomamos en cuenta los elementos que Luis Sime (1995) propone para el análisis de los discursos educativos. Entre ellos, “comprenderlos en sus factores históricos”. A esta dimensión se le presta una mayor atención en Iguíñiz y Del Castillo (ob. cit.). Otro criterio de análisis presente en ese estudio es la comprensión de los discursos en “su diálogo con enunciados anteriores”. Uno tercero se refiere a la “voluntad de legitimarse como creíbles, imprescindibles y viables”. En este sentido, el es-



tudio de la escuela tiene puntos de referencia en una amplia expectativa social y en la existencia de muchos enfoques críticos.

La expectativa social es un hecho cultural masivo que influye en –y hasta es parte de– el accionar de la escuela y sus actores. La importancia social de la escuela está graficada en la metáfora aquella de que la educación “abre puertas al futuro”. Aún más ahora, en un mundo globalizado, se trataría de “la llave maestra” para acceder a un futuro de progreso y modernidad. No existe el acceso espontáneo a ese futuro; exige una mejor formación y más competencias que las que pueden adquirirse en la vida cotidiana y en otras agencias sociales. La demanda social es, nuevamente, de oportunidades para todos.

Aunque en la comunidad educativa predominan actitudes tradicionales aparentemente ajenas a la injerencia pedagógica, como la atención a la infraestructura, no puede afirmarse que esa expectativa social se traduzca en una mirada estática. Hay variantes en la participación de las familias y de las comunidades, y en las ciudades aparecen con más claridad apreciaciones críticas a los aportes curriculares de la escuela pública y sospechas sobre la insuficiencia de la oferta oficial. Es posible notar cómo algunos sectores de padres de familia van más allá de su participación en los aspectos de infraestructura y de rutinas de orden mínimo. A ese viejo interés popular se agregan ahora iniciativas de atención propiamente curriculares<sup>1</sup>. Se requiere, ciertamente, recoger las opiniones de la población, sus demandas y las tendencias que se van configurando.

Sin embargo, en este estudio abordaremos más otra vertiente que también condiciona las prácticas escolares. Se trata de cómo algunos enfoques críticos se han convertido en discursos con amplio consenso en los sectores de opinión experta y de decisión política, tanto en las organizaciones públicas como en las privadas (POPKEWITZ 1994: 21). Así, ciertos enfoques han devenido compromisos políticos formales de los estados, que sin embargo no siempre se trasladan a las políticas nacionales. En América Latina se han legitimado discursos educativos de cambio, y han sido asumidos oficialmente aunque de manera parcial. Destacan los relativos a niños y niñas como sujetos de derechos, así como los propiciados por UNESCO-OREALC con los minis-

---

<sup>1</sup> Este aspecto, que retomaremos luego, es recogido por la profesora Julia Fernández en una encuesta aplicada en escuelas de Ilo.

tros de Educación, especialmente entre fines de la década pasada y comienzos de la actual.

Especial interés merece la ubicación clave de la escuela en los discursos de reforma educativa de organismos internacionales, así como de corrientes y educadores con una visión crítica, tales como el movimiento de educación popular. De igual modo, es una referencia muy importante la reforma de inicios de la década de los setenta. Nuevas diferenciaciones aparecen luego, con la emergencia de un discurso neoliberal. Esto implica una mayor complejidad para la identificación y discriminación de diagnósticos, propuestas y estrategias.

La atención al interés público y a las políticas no es suficiente para analizar la vida de las escuelas y las vías de cambio. Eso sería limitarse a una mirada voluntarista. La dificultad para cambiar las culturas y prácticas escolares está relacionada con la magnitud de los problemas, las brechas y los déficit del sistema, desafíos que la historia lega en un país de pobres recursos y debilitadas tradiciones de gestión educativa. La comprensión de las prácticas escolares específicas exige referirse a este contexto. Acercar este contexto a los aspectos propiamente educativos permite relacionar los procesos de fondo de la vida de la escuela pública con las "duras superficies"<sup>2</sup> en las que está envuelta, para poner en evidencia su vinculación. Ese análisis lo antecedemos con las iniciativas sociales y estatales que de una u otra manera han impreso dinamismo al cambio democrático.

En el marco reseñado –mayor valoración social de la educación y de la profundidad de su crisis–, la insatisfacción con el sistema educativo peruano atraviesa todas las propuestas, aunque con seguridad por motivos diferentes. A partir de ello, se alza un mar de retórica sobre la necesidad del cambio. Pero sucede que esa retórica tiene por delante una educación masiva que implica deberes cada vez más difíciles de cumplir, sin olvidar que acceder a ella y permanecer en su interior hoy se considera un derecho universal. Siendo el de estos días un debate público complejo, es de suponer que las

---

<sup>2</sup> "Siempre está el peligro de que el análisis cultural, en busca de las tortugas que se encuentran más profundamente situadas, pierda contacto con las duras superficies de la vida, con las realidades políticas y económicas dentro de las cuales los hombres están contenidos siempre, y pierda contacto con las necesidades biológicas y físicas en que se basan esas duras superficies" (GERTZ 1987: 40).

especificidades de los discursos y los movimientos de cambio se incorporan a la discusión masiva sólo como trazos muy gruesos.

En el presente estudio esperamos ser coherentes con la naturaleza social de nuestro objeto y tomar en cuenta la recomendación de que los análisis de políticas "deben esforzarse por conseguir tres atributos. Primero, *contextualidad*: las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor. El segundo es la *orientación hacia problemas*: los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. Tercero, *diversidad*: los métodos utilizados son múltiples y diversos" (LASSWELL ob. cit.)<sup>3</sup>.

Intentamos poner énfasis en la confluencia de estudios de políticas y micropolíticas. Suponemos que las reformas que quieren cambiar la educación tienen que incidir en el funcionamiento interno de las instituciones (GIMENO ob. cit.: 87). Partimos también del supuesto de que la interacción entre las escuelas concretas y las políticas, así como entre los discursos y las normas que buscan regularlas, es compleja y no lineal. La escuela no reproduce el saber ni las prácticas indicadas en normas sino como procesos de resignificación, desde su propia historia. No hay dos escuelas que puedan considerarse iguales. Están sometidas a control y a la vez producen su apropiación de saberes y de relaciones organizacionales desde su ubicación social (EZPELETA y ROCKWELL ob. cit.). Las escuelas son organizaciones vivas, y "la práctica permanente de apropiación por sujetos particulares, que en la escuela se reúnen como maestros y alumnos, produce la diversificación, la alteración, la historización de la realidad escolar. Tanto para el 'control' estatal como para cualquier intento de transformación voluntarista, la escuela constituye una 'realidad rebelde'; su trama específica, su vínculo con otros ámbitos sociales, no se deduce de relaciones universales, es producto de una construcción social" (*ibid.*: 277-278).

<sup>3</sup> William Ascher (1992) defiende el enfoque de Lasswell. Afirma que "...analizar y prescribir políticas es más exigente que sólo plantear las 'grandes cuestiones teóricas'. La ejecución adecuada de las 'cinco tareas intelectuales' –clarificar metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas– en relación a un problema particular de políticas no es algo trivial. Dado que están interrelacionados todos los aspectos de la conducta social, no se puede hacer un trabajo adecuado de prescripción, aun para un asunto relativamente limitado, sin comprender cómo opera todo el sistema integrado" (ASCHER 1992: 15).



# I

## Consensos críticos y propuestas

### 1. Confluencias en los 90

La cultura crítica y de propuestas respecto a la educación tiene expresiones muy importantes en las principales instituciones de la comunidad educativa internacional. A inicios de la década se constituye un impresionante conjunto de documentos de política social y educativa, desde la Convención sobre los Derechos del Niño, convocada por Naciones Unidas en 1989; la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, de 1990; la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, de 1990; la Cuarta Reunión de Ministros de América Latina y el Caribe, en 1991; y el texto de CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*<sup>4</sup>.

Lo fundamental de estos textos es: a) que sus propuestas consensuales incorporan desarrollos pedagógicos preexistentes en ámbitos profesionales e instituciones avanzadas, y b) que su sentido es proponerlas para servir a la ejecución de políticas y planes nacionales. El sentido renovador y de acción de estos documentos (no sin diferencias entre ellos) se sustenta en importantes y sintéticos balances de los logros de la educación a nivel latinoamericano o mundial. Los resultados de la educación escolar son reconocidos como espectaculares y, sin embargo, también con mucho de pendiente –cuando se

---

<sup>4</sup> Para una presentación sintética de dichos acuerdos, así como para un esbozo de sus implicancias para la educación peruana, pueden verse Iguiniz (1995) y Tovar y otros (1997). Un texto orientador es el Manual del Comité Local de los Derechos del Niño, editado por UNICEF y la AMPE, Asociación de Municipalidades del Perú (1997).

recuerda su promesa de igualdad de oportunidades de convivencia y de cimiento de ciudadanía—.

Esos documentos de inicios de la actual década proporcionan indicaciones valiosas y básicas para sustentar los compromisos y enfrentar el reto de llegar de otra manera al nuevo siglo, al nuevo milenio. Los acuerdos sobre la infancia contienen enfoques conceptuales como el entender a niñas y niños como “sujetos de derechos”, lo que implica un nuevo tipo de ciudadanía: ellas y ellos deben ser escuchados, no sólo protegidos. Contienen orientaciones éticas y de política centrales, como “el interés superior del niño” y el emplazamiento a grupos y personas con capacidad de decisión a valorar que no hay nuevas oportunidades cuando se trata de muchos aspectos importantes del desarrollo del niño. Esos planteamientos se refuerzan con los elaborados para la Conferencia Mundial de Jomtien, que ponen énfasis en la necesidad de defender la educación básica aun en las circunstancias más difíciles que puedan atravesar los países.

### **a. Agotamiento de un modelo**

Los documentos latinoamericanos antes mencionados asumen claramente el balance crítico de la educación. La Cuarta Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, en continuidad con la reflexión de la reunión anterior, asumió una interpretación sintética señalando que en la base de múltiples problemas hay una tendencia profunda hacia “la pérdida de dinamismo y el agotamiento de una concepción y estilo de desarrollo educativo” (PROMEDLAC IV 1991: 20). El agotamiento de un modelo de expansión, sin posibilidades de armonizar cantidad con calidad y equidad: eso es lo que la crisis del desarrollo latinoamericano ha evidenciado. Esta crisis significó la reducción del gasto público destinado a la educación, que, manteniéndose “por debajo de niveles aceptables durante un largo periodo, se ha traducido en un marcado deterioro de la oferta educativa del sector público” (*ibid.*)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Entre los planteamientos semejantes hechos con mucha anterioridad está el de la reforma educativa de 1970:

“El aumento de la cobertura educativa no se ha traducido en cambios cualitativos del sistema educacional sino que ha hipertrofiado el modelo elitista desarraigado de la rea-

El documento de PROMEDLAC propone, en consecuencia, iniciar una nueva etapa de desarrollo que responda a los desafíos de la transformación productiva, la equidad social y la democratización política. Entre sus recomendaciones plantea un conjunto articulado de lineamientos estratégicos. De manera abreviada, éstos son:

- a. La articulación entre la educación y las estrategias de desarrollo.
- b. El fortalecimiento de la dimensión democrática como estrategia de desarrollo educativo.
- c. La articulación de nuevas alianzas en torno a la educación (consensos y acuerdos nacionales).
- d. La modernización de las modalidades de planificación y gestión, vinculada a los procesos más amplios de transformación del Estado.
- e. La reorientación del currículo para el mejoramiento de la calidad de la educación básica, transfiriendo el eje curricular basado en disciplinas a otro sustentado en las necesidades básicas de aprendizaje derivadas de las características y orientaciones de cada país.
- f. Una nueva conceptualización de la alfabetización y de la educación básica de adultos, entendiendo la primera como parte consustancial de la educación básica.
- g. Incorporación de una dinámica en el sistema educativo mediante la convergencia de acciones de los agentes que en él intervienen.
- h. La diversificación de fuentes de financiamiento del servicio educativo.

Estas propuestas latinoamericanas se venían elaborando desde tiempo atrás, y se enlazan con las planteadas a nivel mundial. Ya en el texto citado se explicita la relación con la Conferencia de Jomtien e incluso se toman algunos de sus elementos, en particular las "Necesidades básicas de aprendizaje (NEBAS)", que influyen en su enfoque de la descentralización curricular.

---

lidad peruana. Las distintas reformas emprendidas en el pasado, a pesar de los esfuerzos que significaron y de la buena voluntad que las animó, descuidaron estos hechos fundamentales y se encaminaron principalmente a suprimir cursos o aumentar años o ramas educativas sin atender la solución de los problemas esenciales de la educación. En consecuencia, esas reformas no podían transformar el sistema" (Informe General de Educación 1970: 19).

## b. Una visión ampliada de la educación básica

La conferencia mundial más representativa, promovida por UNESCO, UNICEF, el PNUD y el Banco Mundial, se realizó en 1990. Bajo el lema "Una educación para todos"<sup>6</sup>, recogió la idea de que no es posible satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje ofreciendo más de lo mismo, es decir, del tipo de educación, del monto de recursos y de la relación con el entorno.

Pero antes de ver las propuestas de esta importante reunión, es importante señalar que declara sin disimulo la relación entre la educación y el contexto:

"el mundo hace frente a problemas desalentadores: particularmente, el aumento de la carga de la deuda de muchos países, la amenaza del estancamiento y la decadencia económica; el rápido aumento de la población, las diferencias crecientes entre y dentro de las naciones, la guerra, la ocupación, los enfrentamientos entre civiles, la violencia de los crímenes, los millones de niños cuya muerte podría prevenirse y la extendida degradación del medio ambiente. Estos problemas limitan los esfuerzos para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje y, a su vez, la falta de educación básica para un porcentaje significativo de la población impide a la sociedad enfrentarlos con fuerza y determinación".

De la misma manera que interrelaciona educación y contexto, la Declaración supera una mirada que aísla factores y propone una **visión ampliada** y un **compromiso renovado**. Esa visión ampliada requiere que "se sobrepasen los niveles de recursos vigentes, las estructuras institucionales, programas de estudio y los sistemas convencionales de servicio y se vaya construyendo paralelamente sobre lo mejor de las prácticas en uso".

La visión ampliada de la educación comprende:

- a. Universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad.
- b. Prestar atención prioritaria al aprendizaje.
- c. Ampliar los medios y el alcance de la educación básica.

---

<sup>6</sup> El texto, "Declaración Mundial sobre educación para todos: la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje", fue publicado en el Perú en la revista *Tarea* N° 24, de setiembre de 1990. El "Marco de acción para la satisfacción de las necesidades básicas", también aprobado, no ha sido publicado en el Perú, de la misma manera que el importante documento de referencia elaborado por las entidades promotoras (Comisión Interagencias, WCEFA), titulado "Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio".



d. Mejorar el ambiente para el aprendizaje.

e. Fortalecer la concertación de acciones.

Poner énfasis en el aprendizaje implica hoy relativizar el éxito que se encuentra en las oportunidades expresadas en la cobertura. Su solo logro no significa necesariamente un avance a futuro: "un desarrollo significativo – para el individuo o para la sociedad– depende en definitiva de si la gente verdaderamente aprende como resultado de estas oportunidades, esto es, de si verdaderamente incorpora conocimientos útiles, habilidad de raciocinio, destrezas y valores. La educación básica, en consecuencia, debe poner especial atención a las adquisiciones y resultados del aprendizaje real, más que exclusivamente en la matrícula, en la participación continuada e inerte en los programas o en el cumplimiento de requisitos para obtener certificados".

En consonancia con la mención a la necesidad de cambios en los "sistemas convencionales de servicio", la Declaración subraya que "los enfoques activos y participativos son especialmente valiosos para asegurar las adquisiciones del aprendizaje y para permitir a sus sujetos alcanzar su máximo potencial. En consecuencia, es necesario definir un nivel aceptable de adquisiciones del aprendizaje para los programas educacionales y mejorar y aplicar sistemas de calificación de sus logros".

Tanto *Educación para todos* como los otros acuerdos mencionados coinciden en la preocupación del documento de referencia (WCEFA 1990) acerca de que "el desarrollo social es un proceso frágil. Si no se hacen esfuerzos sostenidos para mejorar la situación de los miembros más pobres de la sociedad se socavarán los beneficios globales obtenidos del desarrollo". El documento, en consonancia con la Declaración, afirma que se requieren medidas "enérgicas y eficaces" si no queremos ver que aumenten la pobreza y "la polarización dentro de las sociedades y entre ellas"<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Sobre el aumento de las distancias entre las naciones, mayores aún que las que se producen dentro de ellas, puede verse J. Iguñiz (1996). Véase también Gorostiaga (1995). Sobre las disparidades mayores entre los trabajadores de países ricos y pobres, ver el informe del Banco Mundial (1995: 8) y los informes sobre el Desarrollo Humano del PNUD de los últimos años. Es muy importante percibir cómo es posible lograr mejoras en determinados indicadores de desarrollo humano, aun en una etapa en que la brecha de ingresos aumenta. (PNUD, Informe 1996 del Desarrollo Humano).

La intención es que no sólo unas élites sino todos los pueblos puedan “desarrollar sus posibilidades humanas y contribuir a modelar su sociedad”. Afirma, como lo hacen en particular los acuerdos sobre la infancia, que “en tiempos de decadencia económica, de austeridad y de demandas sociales y económicas en competencia es preciso proteger enérgicamente la educación básica. En caso contrario, se perderán generaciones y se excluirá a segmentos enteros de la población del proceso de desarrollo”.

Estas miradas globales y sistemáticas constituyen sugerencias valiosas para las políticas nacionales. Expresan acumulados de la comunidad educativa indispensables para nuestras trayectorias, consensos internacionales que recogen puntos positivos de la tradición y que propone sean superados. Sin esa memoria colectiva, la ruptura con las políticas tradicionales puede significar el retroceso y no la progresión de las mejoras adquiridas.

Sin embargo, los conceptos que propone *Educación para todos*, como los de otros documentos, son “piso” y no “techo” para las aspiraciones educativas<sup>8</sup>. La recuperación de estas propuestas, con todos su aportes claves, no debe llevar a ver los planes nacionales como una mera traducción o “aplicación” de ellas. Sabemos, además, que su incidencia en las políticas nacionales y en las prácticas escolares en el mejor de los casos será accidental o leve, si se adoptan sólo por diplomacia. En política educativa (como en todo el proceso educativo) se impone más bien contextualizar y resignificar estas elaboraciones.

Repensar las propuestas internacionales de manera crítica y creativa demanda el estudio de los logros y los déficit educativos nacionales. Una actitud activa exige también confrontar esos consensos mundiales con las acciones educativas innovadoras y las propuestas pedagógicas propias de cada país. Las novedades educativas nacionales buscan también cambiar la educación, y con ello lograr avances pedagógicos que –a su vez y en alguna

---

<sup>8</sup> Juan Carlos Tedesco recuerda que “los aspectos más recurrentes planteados por las delegaciones latinoamericanas en las reuniones preparatorias y en la propia Conferencia de Jomtien fueron: la necesidad de definir el concepto de necesidades básicas de aprendizaje como piso y no como techo de las aspiraciones educativas y, el énfasis en la solución de los problemas estructurales derivados de la asimétrica relación entre los países desarrollados y los países en desarrollo como condición necesaria para el logro de los objetivos educativos postulados por la comunidad internacional” (TEDESCO 1992b: 7).

medida- influirán en el logro de niveles más altos en posteriores consensos internacionales.

De las agencias que convocaron la conferencia *Educación para todos*, el Banco Mundial es la institución con mayor influencia en los gobiernos. A través de los préstamos para mejoramiento de la calidad de la educación, actúa en todos los países: ministerios de Educación y gobiernos negocian con las propuestas del Banco Mundial. En el caso particular del Perú, la negociación se ha usado para incluir un fuerte componente de construcción de edificios. Los gobiernos pueden influir para mejorar o empeorar los términos del acuerdo con el Banco Mundial; es decir, no hay una relación mecánica, de determinación de todos los aspectos de las políticas, ni siquiera en el marco de la enorme condicionalidad y el dominio que éste impone, asociado al Fondo Monetario Internacional y a los gobiernos más poderosos del globo<sup>9</sup>.

Si hay que reconocer y criticar el vínculo y la subordinación de los planteamientos educativos respecto de los económicos, por parte del Banco Mundial, no puede obviarse la mediación impuesta por la especificidad social y cultural de la educación, y por el débil papel que juega en ella la lógica del mercado. La importancia de los planteamientos del Banco Mundial no se basa tanto en la fundamentación pedagógica como en su capacidad para condicionar las reformas y llenar el vacío de nuevos planteamientos, desde la pedagogía, para renovar la misión y los estilos de gestión escolar. Pero ciertamente ayudaría mucho el Banco Mundial si en programas de crédito como el MECEP peruano, no dejara de lado esa "visión ampliada y compromiso renovado" de la Declaración y respaldara más y sin condicionamiento a instituciones educativas como la UNESCO.

---

<sup>9</sup> Como lo ha sostenido José Luis Coraggio, el sentido económico de un mercado "natural" sin sujetos responsables y beneficiarios, percible en las políticas del Banco Mundial y su poder en las reformas del Estado no deben justificar el asumir un enfoque mecánico y conspirativo perdiendo el análisis de cada caso y medida concreta (CORAGGIO 1993). Para un análisis del enfoque pedagógico véase Rosa María Torres (1995).

## **2. La irrupción de la escuela**

Luego de años de análisis críticos respecto a la inequidad y la desigualdad en la calidad, llama la atención que las políticas internacionales no llegaran a integrar una formulación destacada sobre la escuela como unidad autónoma de aprendizaje y de reforma. Es inmediatamente después que parece producirse una irrupción de la escuela en los discursos y en las medidas de política pública educativa.

Decir que ello ocurre en pocos años, para el ritmo que se da en los procesos educativos, es afirmar que se trata de un cambio veloz. El vigor del nuevo énfasis en América Latina, desde inicios de la década actual, no deja de tener algo de paradójico: la autonomía no es una idea nueva, y para el caso universitario fue importantísima<sup>10</sup>.

Si encontramos que, no siendo una idea nueva, ha adquirido en la actual década una fuerza inusitada, cabe tratar de interpretar este fenómeno. Giomar Namó de Mello considera que se está en los inicios de una fuerte tendencia que califica como una revolución al estilo de Copérnico (NAMO DE MELLO 1991: 37), que ubica a la institución escolar en el centro de las preocupaciones educativas. Para Cristian Cox se puede hablar de un nuevo paradigma en política educacional, expresado en el documento de CEPAL-UNESCO y que incluye como elemento importante la autonomía institucional (COX 1994). Entre los tempranos análisis del tema en esta década, el de Tedesco considera que "asistimos al diseño y difusión de un enfoque (ya que parece prematuro hablar de un nuevo modelo o paradigma) que otorga a la educación (más específicamente a la escuela) un papel significativo en la explicación de los logros de aprendizaje de los alumnos y que enfatiza la necesidad de analizar el papel de la educación en el proceso de desarrollo desde una perspectiva más integral que en el pasado" (TEDESCO 1991: 8).

La reflexión sobre la autonomía y el Proyecto Educativo Institucional (PEI) ingresa con fuerza suficiente como para modificar el enfoque de aspectos claves para la vida de las escuelas: el papel y los estilos de docencia, la política curricular y el enfoque de la gestión.

---

<sup>10</sup> Nos detenemos ahora en un primer momento de esta irrupción, para seguir el hilo de nuestro abordaje de las políticas, pero a cuenta de retomar este tema en un capítulo diferenciado.

La autonomía (aunque con otros términos)<sup>11</sup> fue en algún grado un componente de las prácticas educativas escolares, más notoriamente en la educación privada. Estuvo en la reflexión pedagógica, en las políticas y la legislación; interesó, desde la década de los ochenta, a la investigación educativa (ROCKWELL 1991). Por ello es válido plantearse el “dónde está lo nuevo” en este interés por el centro escolar. Saliendo al paso de esta reacción, Namó de Mello comenta:

“Se podría argumentar en contra de esto que la escuela siempre fue un objetivo privilegiado de la reflexión y de la práctica de los educadores. Sin embargo en este trabajo intentamos poner en discusión los procedimientos pedagógicos y las estrategias de política educacional que han abordado el tema de la escuela a partir de categorías o modelos homogéneos y que, casi siempre, no incorporan la diversidad de identidades que las escuelas puedan tener. Esto tiene como resultado las explicaciones, normas de organización, propuestas metodológicas y ordenamientos de diferente naturaleza que –haciendo abstracción de las condiciones peculiares de cada escuela– se destinan, en principio, a cualquiera de ellas” (NAMÓ DE MELLO, ob. cit.: 9).

La autora sigue una reflexión de Justa Ezpeleta sobre cómo la teoría pedagógica despliega un conjunto de “categorías universales a un nivel de abstracción que aborda lo genérico del hombre” (EZPELETA 1986: 58) y por lo cual lo específico, lo diferente y contradictorio se ve poco<sup>12</sup>. Así, Namó de Mello coincide con la investigación etnográfica reciente y cita al investigador Jean-Louis Derouet:

<sup>11</sup> Uno de los enfoques con puntos semejantes en algunas de sus versiones es el de las escuelas eficaces. Véase un interesante planteamiento al respecto en Gimeno (1992: 91-98) y en Espínola y otros (1994).

<sup>12</sup> Continuamos citando a Justa Ezpeleta “Tanto en el trabajo empírico como en la revisión de otras investigaciones, debimos enfrentar importantes herencias para observar la escuela. En gran medida esta herencia responde a la clásica categorización de la disciplina. Fines, métodos, maestro, alumno, relación pedagógica, relación escuela-comunidad entre otras, definen aún para el sentido común académico, la trama básica de lo que se ve y lo que no se ve en la escuela: de lo que es relevante o no lo es. Las categorías del discurso pedagógico sintetizan una doble operación que al mismo tiempo que indican hacia dónde mirar, define lo ‘correcto’ y ‘lo incorrecto’; operando en la abstracción más general identifican por un lado sectores de la realidad escolar y simultáneamente los congelan al definirlos según contenidos normativos” (EZPELETA, ob. cit.: 58).

“Dentro de la tendencia que llevó a evolucionar la sociología de la educación desde el sistema educativo en dirección a las unidades más pequeñas, el establecimiento escolar parece no haber conquistado su espacio propio entre los objetivos más clásicos de la investigación: la sala de clase y la relación entre escuela y comunidad”.

El grado en que se presenta esta “novedad” y la pregunta sobre si da lugar a un nuevo paradigma educativo, merecen una mayor reflexión. Podemos mencionar, mientras tanto, una consideración previa: este énfasis en la autonomía parece tener una vocación de permanencia, pues estarían confluyendo en él tendencias referidas a estructuras, políticas y culturas educativas vinculadas a cambios sociales. Que estamos ante algo más que una presencia efímera, lo sugiere la confluencia con dinanismos como los siguientes:

- a. *El énfasis puesto en el aprendizaje ha sido recogido a nivel mundial en la conferencia **Educación para todos***. Juan Ansión considera que ese énfasis en la centralidad del educando y no en la “oferta escolar” implica una revolución copernicana (ANSIÓN 1993: 41). Esta idea se enlazaría con la tradición de la Escuela Nueva y enfoques en América Latina. La preocupación por la crisis de la calidad de la educación en las reflexiones sobre política educativa en América Latina, precede al reciente énfasis en la construcción de los aprendizajes. Además, se enlaza con la valoración de los saberes del educando y la educación dialógica entre sujetos específicos, propia de la educación popular latinoamericana. Se vincula también a la vieja preocupación de muchos reformadores de que “los cambios lleguen al aula”, así como a la relación democrática y la valoración de papel de orientación maestro-alumno, que se recupera frente a la función de transmisión. De igual modo, hoy se expresa en la aluvional reflexión sobre el constructivismo.
- b. *La extensión de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) y el enriquecimiento de la propuesta pedagógica y de gestión de escuelas*. El enfoque de los PEI recurre en muchos casos a tradiciones de la pedagogía y la organización escolar, con lo cual contrarresta enfoques que las olvidan en bloque<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> En la esfera pública y normativa, formulaciones valiosas de enfoque sobre los Proyectos Educativos se encuentra en la Ley General de Educación Colombiana de 1994 (MEJA 1995).

- c. *Nuevos planes, reformas y leyes de educación que ratifican la tendencia a descentralizar los sistemas educativos.* Se mantienen y amplían los procesos de regionalización y municipalización. En algunos países, continuar esta reforma problemática y ambigua conlleva la identificación de nuevos problemas críticos. Se trata de experiencias, aprendizajes y capacidades que sólo en el camino se pueden adquirir.
- d. *El peso de posiciones radicales de preeminencia del mercado, que trasladan la "autonomía empresarial" de la economía a la educación,* aunque tales posiciones se han bloqueado, así como la transferencia masiva de la "propiedad" de escuelas estatales al sector privado. Operan algo más en la educación superior pagada, en la separación de sectores privados y públicos y en la gestión de las escuelas. En la década de los ochenta se grafican sobre todo en los conceptos sobre la elección de escuelas y el mercado escolar. En Europa, dada la fuerza de la tradición liberal y del Estado benefactor, la introducción del mercado escolar supone mantener el importante sector público, al cual habría que introducirle la competencia<sup>14</sup>.

No toda la gestión privada se encuentra en la lógica de la autonomía para la competencia. También se valoran formas mixtas –como los colegios de Fe y Alegría– y, con ello, el ingreso de entidades privadas de servicios (sin fines de lucro) a la educación pública. Las variadas iniciativas empresariales privadas de apoyo a las escuelas validan la discusión sobre su presencia en la educación y sobre la función social de esas formas de gestión privada.

La reubicación de la escuela en las políticas tiene un trasfondo, en tanto se da vinculada a cambios sociales. Hemos intentado identificar situaciones que mostrarían que la tendencia a una mayor autonomía –o más bien a diversas formas de autonomía–, estaría asociándose a las tensiones que vive

<sup>14</sup> Para Francisco López los objetivos de la política de libre elección en Europa serían: "a) Reconocer el derecho de los padres a elegir libremente la educación que consideran más adecuada para el desarrollo intelectual y moral de sus hijos; b) estimular la diversificación de la oferta pedagógica y, consiguientemente, mejorar la adecuación entre alumno y sistema educativo; c) promover la mejora de la calidad de los centros poniendo en marcha en el seno del sistema escolar público mecanismos de tipo mercado" (López 1995: 18).



la educación por la ampliación de las demandas socioculturales, a los límites en los sistemas educativos para responder a los desafíos de esas demandas y a las críticas referidas a los logros de las reformas educativas.

### **3. Sentido de la educación**

La valoración del papel de la escuela como unidad tiene que ver con diversas corrientes y movimientos de la educación. Esta nueva valoración, como política de cambio, y la atención a la singularidad de cada escuela ponen otra vez en juego nuestras visiones de la autonomía. Ignorarlo facilitaría la tendencia a trasladar los enfoques teóricos directamente a la organización, sin haber procesado nuestras tradiciones<sup>15</sup>.

Hay miradas globales –en algunos casos sustentadas por actores también globales, que cruzan el mundo escolar– como aquellas de los eventos educativos de ministros de América Latina y el Caribe o la de *Educación para todos* y su concepción subyacente del desarrollo humano (CORAGGIO 1993: 6), que pueden ser compatibles y dialogar con una pluralidad de enfoques sobre la educación y la vida del centro escolar. Hay, de igual modo, enfoques pedagógicos específicos compatibles con miradas más globales, como la del desarrollo humano, que resalta la importancia de ampliar las capacidades y opciones de las personas. Es decir, se vive un clima favorable al establecimiento de nexos entre propuestas diferentes. Así, desde lógicas modernizadoras y teorías críticas se están aceptando diversos actores como interlocutores legítimos en la discusión y en la acción pública.

Esto parece percibirlo Jorge Osorio cuando señala que “en los foros internacionales, se está reponiendo la idea de que la cuestión central de la política educativa no es sólo de carácter instrumental (adecuación de la educación a los requerimientos de nuestro capitalismo tardío) sino un asunto relacionado principalmente con el sentido, la orientación y la calidad ética de la educación” (OSORIO 1995).

---

<sup>15</sup> Algo se ha planteado ya (IGUÑIZ Y DEL CASTILLO 95, cap. 7) sobre estos traslados y la necesidad de retomar el saber pedagógico propio al encarar las demandas de cambios. Ver capítulo IV en este estudio.



Asimismo, considera que se dan expresiones de que "más allá –o más acá– de la identificación de la crisis de la educación como una crisis de gestión del sistema educacional, la crisis se nos está comenzando a plantear, a todos, como un verdadero y legítimo interrogatorio acerca del sentido de la educación y de la necesidad de establecer esferas públicas (estatales y no gubernamentales) que dinamicen las tareas sociales y éticas que tiene la educación" (*ibid.*: 142-143).

Continuemos identificando enfoques y temas cruciales para la promoción de cambios en las escuelas. Compartimos la convicción de que la crisis de la educación y las debilidades de las políticas para encararla está presidida por la carencia de un proyecto político englobante, que debe sustentarse en grandes motivaciones de orden ético, social y cultural. Con esa consideración, es necesario entender la envergadura del propósito de "mirar de otra manera el entramado educativo de nuestra sociedad" (MEJÍA 1995: 44), en el contexto de los reordenamientos del capitalismo en este fin de siglo (*ibid.*: cap. 5). Se trata de ver la escuela en la transición a una nueva época.

Complejos cambios culturales, tales como el lenguaje de la juventud influida por la comunicación audiovisual y la oralidad, son aspectos que están en estudio. Esto invita a observar, también, las formas de representación política que se producen ligadas a los cambios en las funciones del lenguaje (BIONDI 1995; MEJÍA, ob. cit.).

Diversas "agendas" se suscitan a comienzos de la década. Entre ellas, por ejemplo, la propuesta por Silvia Senen de González, pensada a partir del análisis de los procesos de descentralización, pero que tiene un interés más de conjunto. Un primer tema de esta agenda es el desarrollo de una "mayor precisión y riqueza terminológica y conceptual para los nuevos contenidos" surgidos los últimos lustros. Uno segundo, la creciente pérdida, por los estados nacionales, del "control sobre un instrumento crítico para la democratización y la competencia económica: las políticas educativas". Un tercer tema es el "tratamiento de las desigualdades en las capacidades de gestión de los sistemas educativos locales que, de no corregirse, redundará en una mayor segmentación educacional y social". En un cuarto tema de esta agenda ella identifica y propone el desarrollo de las nuevas estrategias recientes en América Latina: la autonomía escolar, la redefinición de los niveles centrales de gobierno educativo y la ampliación de los espacios de decisión y concertación (SENEB 1994b: 24-26).

Ese tipo de agenda requiere recuperar la memoria pedagógica para revalorar críticamente algunas tradiciones. Interesa, por ejemplo, observar el impacto que podría tener el olvido de una mirada desde la pedagogía a los estilos de gestión. Desde una identidad propia es posible valorar mejor las ofertas de paradigmas nuevos para directores y docentes. De otro modo, quizá lo mejor de los nuevos enfoques organizacionales sobre calidad y conducción de las instituciones pase de costado, en muchos cursos, y simplemente se plantee a los educadores modelos tradicionales de "gestión gerencial".

A través de algunas últimas reflexiones de Paulo Freire queremos resaltar la necesidad de incluir en la agenda, también, enfoques y postulados de democratización de la gestión escolar. Para él, la reflexión sobre el sentido y la centralidad de los educandos es núcleo constitutivo y explícito. Crítico de las visiones domesticadoras de la educación, Paulo Freire ve el hecho educativo en un sentido liberador y por ende de futuro: "a lo largo de la historia (...) inventamos la posibilidad de liberarnos en la medida en que nos tornamos capaces de percibirnos como seres inconclusos, limitados, condicionados, históricos. Percibiendo también, y sobre todo, que la pura percepción de la inconclusión, de la limitación, de la posibilidad, no basta. Es preciso juntar a ella la lucha política por la transformación del mundo. La liberación de los individuos sólo gana profunda significación cuando se alcanza la transformación de la sociedad. El sueño se hace una necesidad" (FREIRE 1992: 100, traducción nuestra). Freire liga la educación a una visión histórica de la acción humana en que está muy presente la tensión entre condicionamiento y aspiración personal: "la verdad es que toda vez que el futuro sea considerado como un pre-dado, que sea una pura repetición mecánica del presente, sólo secundariamente cambiado, no hay lugar para la utopía, por tanto para el sueño, para la opción, para la decisión, para la espera en la lucha, para pensar la esperanza. No hay lugar para la educación. Sólo para el adiestramiento" (*ibíd.*: 92).

Para explicar la opción democrática del educador y su coherencia, Freire (1994: 89-91) la contrapone a las prácticas corrientes, y al hacerlo la liga a la gestión pública. La opción democrática se enfrenta, afirma Freire, a la no consideración del conocimiento hecho de experiencia con el que el educando llega a la escuela, no valorando casi en nada el saber acumulado, llamado acientífico, del que es poseedor. Se enfrenta, asimismo, a la costumbre de

tomar al educando como objeto de la práctica educativa; a que el educador sea el solo sujeto y le corresponda enseñar, decir, transferir paquetes de conocimiento al educando, mientras que a éste le cabe dócilmente recibir agradecido el paquete y memorizarlo. Al educador demócrata, en cambio –continúa Freire– le corresponde también enseñar, pero para él o ella enseñar no es ese acto mecánico. Enseñar es sobre todo hacer posible que los educandos, epistemológicamente curiosos, se vayan apropiando del significado profundo del objeto, ya que sólo aprehendiéndolo pueden aprenderlo. Enseñar y aprender son, para el educador progresista coherente, momentos del proceso mayor de conocer. Por esto mismo incluyen búsqueda, viva curiosidad, equivocación, acierto, error, serenidad, rigor, sufrimiento, tenacidad pero también satisfacción, placer, alegría.

Freire critica a quienes defienden la visión estrecha de la escuela como un espacio exclusivo de “lecciones que hay que enseñar y lecciones que hay que aprender”, por lo cual debe estar inmunizada frente a luchas y conflictos que se dan “lejos de ella”, en el mundo. Critica la hipertrofia de la autoridad que ahoga las libertades de los educandos, y al hecho de que si ellos se rebelan la solución está en reforzar el autoritarismo. Advierte también que no es posible crecer en la intolerancia. El educador coherentemente progresista sabe que estar demasiado seguro de sus certezas puede conducirlo a considerar que fuera de ellas no hay salvación. El intolerante es autoritario y mesiánico. Por eso mismo, en nada ayuda al desarrollo de la democracia.

Por otro lado, el educador brasileño critica la elaboración de “paquetes” de contenidos bajo el pretexto de la mejora cualitativa de la educación, a los que se añaden manuales o guías para el uso destinados a los profesores. Enfrenta esos paquetes por evadir la apuesta por la formación pedagógica y política del educador.

La aproximación de Freire largamente reseñada vincula los saberes, los actores, los métodos y las organizaciones que operan en el aprendizaje y la enseñanza. Pero su experiencia de gobierno escolar en el Municipio de San Pablo lo llevó a poner más énfasis en la necesidad de transformar la escuela pública (estatal) en una escuela popular. La transformación de la escuela pública en popular implica los aspectos reseñados: diálogo de saberes y valoración del conocimiento del educando; relaciones democráticas en la educación; y democratización, que implica “estructuras ligeras disponibles para el cambio, descentralizadas”, si no quieren ser vehículo del autoritaris-

mo. De modo similar ve la relación de la Secretaría Municipal con la administración de la educación: "Era imposible hacer una administración democrática en favor de la autonomía de la escuela, que siendo pública fuese también popular, con estructuras administrativas que sólo viabilizaban el poder autoritario y jerarquizado" (*ibid.*: 92-93).

La visión presentada, aun sin ser acabada, provee criterios que nos parecen indispensables si se quiere transformar la educación. En esta etapa de agotamiento del modelo educativo, resulta arbitrario continuar con las mismas políticas. La velocidad de la discusión ha aumentado y se requiere recordar las bases pedagógicas, éticas y políticas de tal discusión, para solucionar los déficit de calidad y equidad bajo una mirada que incorpore la cuestión institucional de la escuela.

Las elaboraciones reseñadas nos dan perspectivas e instrumentos de cambio que no escinden la pedagogía y la gestión sino que otorgan una visión amplia del presente, sus problemas y posibilidades.

## II Situación educativa urbana y políticas actuales

### 1. Las mejores prácticas en uso

En este abordaje de la realidad educativa seguimos la sugerencia de quienes plantean que, en cuanto a cambios, no se trata de ofrecer más de lo convencional. Los cambios educativos se deben dar en el estilo educativo y en todas las esferas. Hay que crear un entorno favorable y modificar la asignación de recursos, las estructuras institucionales, las metodologías y los programas. Y al hacerlo es necesario tomar en cuenta y basarse en las mejores prácticas en uso. Por ello, en esta sección intentamos reseñar las mejores prácticas y programas, emergentes o antiguos. Luego de ordenar un conjunto de factores dinámicos, veremos diversos indicadores de problemas de la educación urbana y rasgos de las actuales políticas públicas.

### Los Proyectos Educativos Institucionales

Pensando en los cambios de fondo, las iniciativas de los centros educativos –expresadas en las aún incipientes elaboraciones de los PEI (IGUINIZ 1993 y 1996b; HELFER 1997)– constituyen el factor dinámico más prometedor de la educación peruana de los últimos años. Empieza a conformarse, por primera vez en el Perú, un cuerpo de reflexión al respecto<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Así tenemos: Liliam HIDALGO, "Proyectos educativos institucionales: aprendiendo en el camino...", *Tarea* 39, Lima, 1997; Jesús HERRERO, S.J., *Fe y Alegría, 30 años al servicio de la educación*, Lima, 1996. También véase "Los 30 años de Fe y Alegría en el Perú", *Tarea* 39, Lima, 1997; Hugo Díaz, *Proyecto Educativo Institucional*, Consorcio de Centros Edu-

Lo nuevo no es encontrar iniciativas específicas en escuelas públicas sino su ampliación y el intento de articularlas como un proyecto para movilizar a la escuela. Pensar en términos de Proyectos Educativos Institucionales significa establecer un nexo entre los admirables pero aislados esfuerzos de muchos docentes, y la elaboración de una visión y una estrategia de cambio para el conjunto del centro educativo.

Como lo señalamos en la sección anterior –y lo ampliaremos en el próximo capítulo– ni proyecto institucional ni autonomía son ideas totalmente nuevas. Ambas se basan en lo que constituye el fin y el proceso en la educación, es decir, contribuir –de acuerdo con el enfoque de cada escuela– a la formación, la identidad y la autonomía del educando, y a la simultánea integración (solidaria, crítica y creativa) a las estructuras sociales y simbólicas de la sociedad (IGUÍÑIZ y DEL CASTILLO, ob. cit.: cap. 9). La iniciativa de los proyectos institucionales asomó hace tiempo en escuelas públicas que intentaron sobrepasar el control del modelo centralista (o hacer uso del debilitamiento del Estado), y se encuentra más perfilada en algunas escuelas de gestión privada y mixta<sup>17</sup>.

Las normas legales también habían incorporado esta iniciativa. La actual Ley General de Educación dice que cada centro educativo establece (además

---

cativos Católicos del Perú, Lima, 1996; *Proyecto educativo y currículo. Manual de aplicación para el Centro Educativo*, Santillana, 1997; MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Manual del Director del Centro Educativo, Lima, 1996; EDUCA, *Hacia una educación de calidad: cada escuela un proyecto*, 5 fascículos, Lima, 1996; Virgilio HOLGUÍN, *Construyendo nuestro Proyecto de Desarrollo Institucional*, CES Solidaridad, Chiclayo, 1997. Severo CUBA y Liliam HIDALGO *Proyecto Educativo Institucional. Compartiendo sueños, transformado realidades...*, 3 volúmenes, Lima: TAREA (documentos de trabajo). Puede consultarse la bibliografía en *Alerta Tarea 15*, Centro de Documentación de Tarea, Lima, enero, 1995.

<sup>17</sup> Consultar, al respecto: KALINOWSKI, RUIZ y DUEÑAS, *Escuelas que construyen democracia*, CIDE y EDUCALTER, Lima, 1996; Mariano MORAGUES, *Hacia la escuela posible: sistematización del proyecto educativo del Colegio La Casa de Cartón*, Tarea, Lima, 1996; BELLO, PINTO y TORRES-LOSA, "Situación educativa urbana", en *Protagonistas de la educación rural y urbana en el Perú*, Foro Educativo, Lima, 1994; POZZI-ESCOT, ZORRILLA, "Educación rural: estudio de la cuestión y perfiles de una propuesta en atención a un Proyecto Educativo Nacional", en *Protagonistas de la educación rural y urbana en el Perú*, Foro Educativo, Lima, 1994; Ministerio de Educación, *Innovaciones educativas en el Perú*, (Proyecto Diagnóstico General de la Educación), Lima, 1993; Manuel MARTÍNEZ, *Los caminos de la escuela (13 experiencias de innovación pedagógica)*, Instituto de Pedagogía Popular (IPP), Lima, 1990.

de su plan anual), su metodología y su sistema pedagógico propios, en el marco de normas generales y comunes. Pero sabemos que las normas legales y las directivas no producen por sí mismas un proceso de calidad, menos aún si esas normas son simultáneamente desfavorecidas por un régimen estatal que restringe la iniciativa y la participación de los actores.

Plantearse la generación de proyectos pedagógicos en la escuela pública (ampliamente mayoritaria en el país: 84% de los educandos), permite recoger lo mejor de las experiencias de escuelas privadas, de gestión mixta y estatales, y reubicarlo en función del desafío mayor de la calidad para todos; es decir, permite enfrentar la segmentación. Pero no puede ignorarse que la escuela pública enfrenta limitaciones estructurales, tales como el sistema de más de un turno, que restringe el tiempo y la dedicación de los docentes a la misma escuela.

Los avances en cuanto a los Proyectos Educativos Institucionales parecen expresar un renovado aunque germinal movimiento pedagógico de transformación educativa, que incorpora el protagonismo del núcleo de base de la educación formal. Movimiento que en esta fase inicial se beneficia de acciones de organizaciones de la sociedad civil, de algunas áreas del Estado y algunas normas que se analizan en el capítulo IV. Para esta materia, así como para otras de política educativa, es muy favorable el incremento de información y el intercambio con diversos procesos de reforma en América Latina.

### **Convergencia entre programas del Estado y escuelas**

El desafío que significó –y significa– para muchos centros educativos sistematizar su proyecto institucional, empalmó con una iniciativa del Ministerio de Educación, ejemplo aleccionador de cuánto se logra cuando se confluje. La convocatoria a un Concurso de Excelencia de Proyectos Educativos, en 1995, animó a más de quinientos centros educativos a presentar el suyo, no obstante la premura del plazo y las pocas orientaciones que recibieron. Tal participación resalta el papel potenciador de esa convergencia para las bases del sistema. Cabe señalar, eso sí, que los participantes y ganadores no

<sup>18</sup> Pasados muchos meses, en noviembre de 1996, el diario *El Peruano* publicó un aviso del Ministerio de Educación con la relación de 52 centros educativos ganadores del concurso.

fueron acompañados luego<sup>18</sup>, y debieron recibir capacitación y recursos para desarrollar sus proyectos. Ello, con el riesgo que bien señalan Díaz y Eléspuru (1996): el problema mayor de la no continuación es la pérdida de credibilidad y la falta de reconocimiento a los centros educativos.

Encontramos otras iniciativas en el Ministerio, las Oficinas de Regiones y las Unidades de Servicios Educativos (USE), promovidas por funcionarios públicos con vocación de servicio. Como es lógico, muchas veces éstas originan debates, pero siempre es favorable que se emprendan. Una de las más importantes es la propuesta curricular de articulación de inicial-primaria (RAMÍREZ y otros 1997: 69, 87). De igual modo, está en camino la reformulación de los programas curriculares de primaria y recientemente de secundaria, medidas que ahora se consultan, aunque de manera restringida, a profesionales que no trabajan en el ministerio. La nueva estructura del sistema educativo es la consulta más amplia que se ha dado, pero manteniendo parámetros muy estrechos como para producir cambios. El cambio curricular de la formación docente fue otra iniciativa que mereció consultas selectivas.

Entre las nuevas acciones de capacitación del Ministerio están los Planes Nacionales de Capacitación Docente (PLANCAD) y las de PLANGED, con directores. Estas iniciativas estimulan la reflexión y la ampliación del panorama para muchos docentes. Sin embargo, el concurso para docentes y su posterior nombramiento ha aparecido desligada de una política de reconocimiento del magisterio.

Por otro lado, el Ministerio de Educación retomó la distribución de textos para bibliotecas de aula. En el área de salud, es importante el Seguro Escolar para financiar la atención de los escolares en la red pública y la del Instituto Peruano de Seguridad Social.

En la definición y el sostén de la mayor parte de estas acciones están los préstamos y convenios internacionales.

### **Aportes curriculares de los padres y las madres**

Como mencionamos en la presentación, los aportes de padres y madres están deviniendo prácticas nuevas de intervención en muchas escuelas. Estos aportes podrían significar elementos de transición de las formas de participación propias de la fase de cobertura (construcción del local y mantenimiento, mobiliario, etc.) a intervenciones en la ampliación de la currícula oficial. Hablamos por ejemplo,



de cursos que los padres financian tales como computación, inglés u otros como danza. Sin políticas sistémicas estos aportes pueden, sin embargo, ser vistos como favorables al desentendimiento del Estado.

Un ejemplo concreto: en la ciudad de Ilo, la profesora Julia Fernández (1997) realizó una encuesta en cuatro centros educativos, dos privados y dos públicos. En el público de secundaria, constató que el aporte económico de los padres se orientó también hacia servicios complementarios como la implementación de un departamento de psicología y asistencia social. Los cursos financiados fueron computación, comprensión de lectura, danza, carpintería y contabilidad. Mientras tanto, en el centro estatal de primaria los cursos pagados por los padres resultaron ser inglés, computación, razonamiento verbal y matemático, y danzas. Así, a semejanza de la escuela privada, en muchas escuelas públicas la oferta efectiva se diferencia de la oficial. Esto, aunque probablemente en términos masivos las intervenciones de los padres sigan "respetando" los estilos de la escuela convencional, y las formas dominantes de participación continúen siendo el apoyo a la infraestructura y la vigilancia "externa" para asegurar la marcha de la rutina básica de cada escuela.

## Elaboraciones y discusión

Se viene produciendo un lento pero sostenido aumento de las elaboraciones académicas y de políticas en educación. Se multiplican las ediciones de materiales educativos y se incrementan las discusiones públicas y las propuestas. Igualmente, se amplía la oferta de seminarios y talleres, por ejemplo de las universidades.

Un punto de referencia interesante es el proceso de conformación de Foro Educativo en 1992. Entre sus muchas actividades y documentos en relación con la educación para áreas urbanas tenemos un conjunto de propuestas (Bello, Pinto y Torres-Llosa, 1994: Cap. IV). Cabe resaltar las "Bases para un acuerdo nacional en educación", documento que recoge aportes de la Conferencia Nacional "Educación para el desarrollo humano" realizada en octubre de 1997. En cuanto a políticas, destaca la articulación de una propuesta de acuerdo nacional de ocho puntos, con los siguientes títulos:

1. Educación básica de calidad para todos.
2. Incremento anual del financiamiento a la educación.

3. Renovación y revaloración de la profesión docente.
4. Descentralización pedagógica y administrativa.
5. Reforma de la educación superior.
6. Creación de un sistema de información, evaluación y acreditación.
7. Redefinición del rol del Ministerio de Educación y creación del Consejo Nacional de Educación.
8. Participación cooperativa de los medios de comunicación con los centros educativos.

### **Disposición a concurrir en la tarea educativa**

En el área educativa, personas e instituciones cooperan crecientemente con el Estado, que recurre a ellas vía concursos o licitaciones. Algunas entienden, por ejemplo, que sus divergencias con la política del gobierno no deben implicar su exclusión de una tarea nacional. A su vez, la concurrencia de quienes concertan en programas específicos del Ministerio de Educación no implica necesariamente pérdida de autonomía ni de libertad de criterio y opinión.

La convocatoria a instituciones privadas y profesionales incluye una amplia gama de actividades como elaboración de material educativo, propuestas curriculares, formación o evaluaciones. Implica, para ellas, un desafío a su responsabilidad pública y a su disposición a rendir cuentas, por iniciativa propia, a la comunidad educativa. Sin embargo, las tareas solicitadas a organismos privados no suplen la necesidad de consultas públicas como política y método estable para la definición, ejecución y evaluación de los programas. Así lo indica un trabajo colectivo de organizaciones no gubernamentales sobre educación de jóvenes y adultos, cuya redacción final estuvo a cargo de María Amelia Palacios: "la modalidad de contrato por servicios profesionales no puede sustituir la necesaria discusión de los aspectos fundamentales de la política educativa, que hoy queda restringida a un pequeño círculo de poder" (PALACIOS y otros 1996: 15)<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> El propio documento titulado "Problemática y propuesta de política pública para la educación de personas jóvenes y adultas" indica que "otra tarea indispensable es propiciar la organización de sistemas de información, consulta y cooperación entre ONGs y entidades de gobierno local, regional y nacional sobre la educación de jóvenes y adultos" (PALACIOS y otros 1996: 49).

## Cooperación internacional

El Estado peruano se beneficia de créditos para educación sólo desde mediados de los años noventa. Los organismos financieros internacionales, así como financian reformas estructurales neoliberales, abordan las áreas sociales para "manejar" las desigualdades que esas reformas profundizan. Además, se proponen encarar las dificultades de las reformas del mercado en sectores particulares como la educación.

En el país, como en casi toda América Latina, también se plantea el programa de mejoramiento de la educación. Ello dado que luego de los ajustes, la gobernabilidad se pone en juego nuevamente, y con ello la legitimidad de los gobiernos que hacen las reformas. Varios programas van adquiriendo continuidad a partir de los convenios con la cooperación extranjera. El principal financiamiento, para el Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP) del Banco Mundial, se recibió en 1996, luego de que el gobierno peruano impusiera que el grueso del préstamo se dirija a infraestructura. Versiones diferentes hablan de un 60 y hasta un 85% (Tovar y otros 1997: 113). El "Diagnóstico General" de 1993, supuesta base del MECEP, fue ajeno a ese énfasis en la infraestructura, que vuelve a aparecer en la educación inicial con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.

## 2. Lima en la cúpula del sistema

### El índice de desarrollo educativo

La ampliación de la cobertura es un claro logro del sistema educativo peruano<sup>20</sup>. La casi universalización de la primaria en las ciudades se dio en una

<sup>20</sup> La expansión del servicio y el casi logro de la universalización de la atención, tema ya clásico en América Latina, es visto más allá del continente por A. Sen: "La educación, los servicios de salud y muchos otros medios necesarios para mejorar la calidad de vida, son, por lo general, altamente intensivos en mano de obra y son, por lo tanto, baratos en los países pobres (debido a los bajos salarios). Dado que los países pobres tienen menos dinero para gastar, también requieren de menos dinero para proveer estos servicios. En efecto, por esta razón muchos países pobres han podido ampliar la cobertura de educación y salud sin esperar llegar a ser prósperos a través del proceso de crecimiento económico" (SEN 1996: 22).

**Cuadro 1**  
**Perú: Desarrollo educativo de la niñez y la adolescencia**  
 (Grupos de departamentos y su variabilidad interna)

	CONTEXTO		PROCESO			RESULTADO			
	Proporción de niños del primer grado con desnutrición crónica	Nivel educativo promedio de las madres de 15 y más años	Proporción de alumnos con extralével en primaria de menores	Proporción de menores de 15 a 17 años que estudia y trabaja	Tasa de desaprobarción en educación primaria de menores	Grados de estudio aprobados a los 17 años de edad	Proporción de menores de 15 a 17 años que no sabe leer ni escribir	Proporción de menores de 15 a 17 años que no estudia ni trabaja	Puntuación de desarrollo educativo (1)
<b>Perú</b>	<b>48,0</b>	<b>5,6</b>	<b>52,9</b>	<b>4,0</b>	<b>12,1</b>	<b>8,7</b>	<b>3,8</b>	<b>22,7</b>	<b>50</b>
<b>Desarrollo educativo alto</b>									
Lima	23,6	7,7	35,6	5,0	7,1	9,8	1,1	20,0	79
Callao	19,7	7,9	35,2	3,7	6,5	9,9	0,9	22,2	79
Tacna	18,1	6,6	38,4	6,2	6,9	9,6	1,7	18,7	78
Arequipa	30,2	6,8	40,2	6,0	7,7	9,7	1,5	17,1	76
Moquegua	23,7	6,3	37,2	4,3	7,6	9,3	1,7	17,3	74
Ica 29,1	6,8	40,2	4,0	8,0	9,5	1,8	20,4	72	
Promedio	24,1	7,0	37,8	4,9	7,3	9,6	1,5	19,3	76
<b>Coefficiente de variación</b>	<b>20,2</b>	<b>9,1</b>	<b>5,8</b>	<b>21,6</b>	<b>7,7</b>	<b>2,2</b>	<b>25,3</b>	<b>10,2</b>	<b>4</b>
<b>Desarrollo educativo mediano</b>									
Tumbes	27,4	6,0	43,3	2,1	10,7	8,6	2,3	29,8	59
Lambayeque	39,8	5,5	44,9	3,1	9,8	8,8	3,7	27,3	57
Junín	58,5	5,2	50,9	3,6	10,1	8,9	2,7	19,0	56
Madre de Dios	53,6	5,5	53,0	4,0	10,8	7,7	2,3	16,4	55
Promedio	44,8	5,6	48,0	3,2	10,4	8,5	2,8	23,1	57
<b>Coefficiente de variación</b>	<b>31,4</b>	<b>6,0</b>	<b>9,7</b>	<b>25,6</b>	<b>4,6</b>	<b>6,4</b>	<b>24,0</b>	<b>27,8</b>	<b>3</b>
<b>Desarrollo educativo bajo</b>									
Pasco	57,4	4,7	57,8	4,0	11,1	8,5	2,7	19,5	52
La Libertad	47,5	5,4	50,5	2,1	10,8	8,5	4,5	26,7	51
Puno	53,6	3,3	59,3	3,5	9,2	8,4	2,7	18,7	51
Ucayali	52,3	5,4	61,4	3,2	16,1	8,0	4,0	25,3	45
Piura	49,9	4,6	56,1	2,2	13,6	8,0	5,3	29,9	43
Cusco	60,0	3,8	65,6	6,3	15,5	7,7	6,3	18,6	42
Ancash	54,3	4,2	59,1	2,5	15,2	8,3	6,3	24,1	41
San Martín	52,0	4,5	60,0	3,9	15,9	7,1	5,1	28,0	40
Promedio	53,4	4,5	58,7	3,5	13,4	8,1	4,6	23,9	46
<b>Coefficiente de variación</b>	<b>7,4</b>	<b>16,2</b>	<b>7,4</b>	<b>39,3</b>	<b>20,1</b>	<b>6,0</b>	<b>30,8</b>	<b>18,6</b>	<b>11</b>
<b>Desarrollo educativo muy bajo</b>									
Loreto	59,7	5,0	67,1	4,3	22,1	7,2	4,0	27,7	35
Ayacucho	64,2	2,9	73,9	4,1	17,2	7,1	7,7	19,7	31
Huánuco	62,2	3,6	71,1	3,8	15,7	7,1	9,7	24,9	30
Amazonas	64,1	3,3	64,3	2,7	18,3	6,8	6,4	26,9	29
Apuímac	68,5	2,6	71,2	4,4	18,9	7,2	8,3	18,4	29
Huancavelica	71,9	2,4	70,9	3,4	16,3	6,9	9,0	23,6	26
Cajamarca	65,5	2,9	65,0	2,2	16,2	6,8	10,1	30,4	24
Promedio	65,2	3,2	69,1	3,6	17,8	7,0	7,9	24,5	29
<b>Coefficiente de variación</b>	<b>6,2</b>	<b>26,9</b>	<b>5,2</b>	<b>23,6</b>	<b>12,5</b>	<b>2,5</b>	<b>26,9</b>	<b>17,6</b>	<b>12</b>

Las proporciones y las tasas están expresadas en valores porcentuales.

(1) Promedio ponderado de puntuación considerando dos factores.

Fuente: Elaborado en base a los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1993 y al I Censo Nacional de Talla en Escolares del Ministerio de Educación de 1993.

Cuadro tomado de *El desarrollo educativo de la niñez y la adolescencia, separata de Estado de la niñez, la adolescencia y la mujer en el Perú, 1996*. Lima: Unicef/Est, 1996, p. 18

etapa de crecimiento poblacional y de fuerte expansión urbana debida a las migraciones. Siguiendo el importante libro *Planificación y desarrollo de la educación en el Perú* (MALPICA y otros 1989: 190) mencionaremos que el período de "expansión lineal" cubre desde la década de los treinta a la de los sesenta (incluida). La tasa de crecimiento para 1950-1958 fue de 6% de la matrícula. La matrícula pasó de un millón cien mil alumnos(as) a tres millones 117 mil 500 alumnos(as). Entre 1962 y 1968 se dio la tasa de crecimiento más alta desde 1948: 9,1% anual. Esta expansión expresaba la aspiración de vencer el atraso y la opresión rural y, a la vez, la incorporación a un proceso de "integración" nacional con aspectos contrarios a una interculturalidad democrática. Esto se tradujo en la aceptación del modelo de escuela urbana.

A pesar de esfuerzos específicos, al estilo de los mencionados en la sección sobre las mejores prácticas en uso en las escuelas y el Estado, la última década se rompió una cierta promesa de "integración" vía el acceso. El sistema educativo, a juzgar por el "Diagnóstico General" (MINISTERIO DE EDUCACIÓN 1993), ha abandonado su función de liderazgo nacional y la educación mayoritaria se encuentra en un deterioro sin precedentes. La calidad de la educación está en su punto más bajo, según esta fuente, y la diferencia en calidad entre regiones, zonas urbanas y escuelas públicas y privadas es muy grande.

El informe *Estado de la niñez, la adolescencia y la mujer en el Perú, 1996* (INEI/UNICEF) lo ratifica: "se muestran las grandes brechas y la existencia de la inequidad educativa a lo largo y ancho del país (...) reflejando la litorización del mayor desarrollo educativo del capital humano que reside en las provincias de la franja costera, en contraste con aquellas provincias ubicadas en la sierra y selva del país".

En el informe mencionado, la provincia de Lima aparece entre las de "nivel educativo alto" del país, detrás de Ilo, Jorge Basadre y Arequipa. Considerando el nivel departamental, Lima pasa al primer lugar.

Dicho informe compara variables que sirven para identificar los logros y déficit, y muestra la relación directa entre pobreza y aspectos educativos. La comparación es necesaria para facilitar la ubicación y las especificidades de las escuelas urbanas de los distritos populares. El informe de UNICEF y el INEI ha fundamentado la elaboración del índice de desarrollo educativo para mostrar las grandes brechas y los niveles de inequidad. Este índice combina tres niveles de variables (de contexto, de proceso y de resultado):

- De *contexto*, hace referencia al proceso de socialización del niño y de la niña, expresado en el nivel del capital educativo del hogar y la situación de calidad de vida.
- De *proceso*, se orienta a mostrar el inicio, la etapa escolar y su relación con la calidad de la educación.
- De *resultado*, muestra el efecto combinado a lo largo del tiempo, de la calidad de la educación y el nivel al que llega el capital educativo de los jóvenes, poco antes de ingresar a la mayoría de edad. Vale decir, nos muestra el grado de empoderamiento educativo de los jóvenes para enfrentar su vida adulta" (RAMOS 1997: 2).

Como dijimos, las variables están clasificadas de manera útil para aspectos de diagnóstico y para la comparación entre las provincias. Sin embargo, es notoria la ausencia de un enfoque desarrollado sobre la calidad educativa; tampoco se recurre a indicadores sobre los logros de aprendizaje. Por otro lado, una mayor atención a los indicadores debería llevar, quizás, a retirar el rubro "desarrollo educativo alto", pues puede entenderse que se considera como un nivel óptimo<sup>21</sup>. En un estudio de Arturo Miranda (1997) se comparan indicadores de resultados y de proceso, con indicadores de contexto como el de hogares con necesidades básicas insatisfechas y el del costo unitario.

El cuadro 2 muestra una selección de las provincias del departamento de Lima en relación con las cifras nacionales. En el nivel "alto" están las provincias de Lima y Cañete (también del litoral). En el nivel "medio" aparece Huarochirí, que es de sierra. Finalmente, también en la sierra pero en el nivel "bajo", aparece Cajatambo. El departamento de Lima no registra ninguna provincia en el nivel "muy bajo".

### **Desnutrición crónica**

El censo de talla y peso de 1993 puso en blanco y negro el problema de la desnutrición crónica de los educandos del primer grado. Ese año se registró una desnutrición crónica en el 48% de esa población. En la provincia de Lima resultó mucho menor (20,2%); pero se trata todavía de una situación grave, y más aún en poblaciones urbano-populares. Villa María del Triunfo, por ejemplo, registró una desnutrición de escolares del 23%; San Juan de Miraflores, 26%; y Villa El Salvador, 28%. Observando el conjunto de necesidades básicas

<sup>21</sup> Foro Educativo ha iniciado un estudio cualitativo de los indicadores (TOVAR y OTROS, 1997).

Cuadro 2									
La inequidad del desarrollo educativo de la niñez y la adolescencia en las provincias de Lima									
	CONTEXTO		PROCESO			RESULTADO			
	Proporción de niños del primer grado con desnutrición crónica	Nivel educativo promedio de las madres de 12 y más años	Proporción de alumnos con retención en primaria de menores	Proporción de menores de 15 a 17 años que estudia y trabaja	Tasa de desaprobarción en educación primaria de menores	Grados de estudio aprobados a los 17 años de edad	Proporción de menores de 15 a 17 años que no sabe leer ni escribir	Proporción de menores de 15 a 17 años que no estudia ni trabaja	Puntuación de desarrollo educativo (1)
<b>Perú</b>	48,0	5,6	52,9	4,0	12,1	8,7	3,8	22,7	50
<b>Desarrollo educativo alto</b>									
Lima	20,2	7,9	34,1	5,2	6,8	9,8	1,1	19,8	83
Cañete	34,8	5,8	40,7	3,3	8,7	9,2	1,6	20,0	72
<b>Desarrollo educativo mediano</b>									
Huacochiri	56,3	5,2	52,1	2,0	9,6	8,8	1,4	20,9	63
Yauyos	58,3	4,3	57,3	3,1	9,0	8,2	1,7	17,8	59
<b>Desarrollo educativo bajo</b>									
Cajatambo	56,6	3,5	68,5	3,6	16,0	7,3	2,8	22,5	48

(1) Puntaje ponderado de puntuación considerando dos factores.  
Cuadro tomado de *El desarrollo educativo de la niñez y la adolescencia, segunda de Estado de la niñez, la adolescencia y la mujer en el Perú, 1996*. Lima: Unizar/Isa, 1996, p. 47

insatisfechas Arturo Miranda (1997) registra en Lima (departamento) un 31,8% en esa categoría y a nivel nacional un promedio de 62,5%. En el caso de Lima (provincia) los hogares con necesidades insatisfechas son el 28,3% y en el área de la USE San Juan de Miraflores (distritos de San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador) son el 43,2%.

## Niveles de escolaridad

Recordemos que el acceso por edades (sin diferenciar el grado que se está cursando) para el rango de 6 a 11 años de edad alcanzaría el 92,8% de asistencia escolar. Esto confirma la casi universalización de la primaria. El grupo de 12-17 años de edad alcanzaría el 82,39% y de 18-24 años sería de 33,5%. El déficit mayor está en los 0-5 años: en 1995 era del 70%. Si nos fijamos, dentro de ese rango, en la población de 3-4 años, la atención resulta de 47,6%; y en la población de 5 años sube a 73,6%. Esta población de 5 años es atendida en un 45% bajo una oferta escolarizada (PERÚ 1996: 15).



Los niveles de escolaridad han aumentado, como lógica consecuencia de la expansión de la cobertura. Tenemos un promedio de grados estudios de los mayores de 17 años de 8,7 años.

En las ciudades, el nivel de escolaridad entre mujeres y varones en primaria y secundaria se ha equiparado. En zonas rurales es menor la cobertura en conjunto; y de ella, menor la femenina. Esta igualación urbana de acceso y permanencia no puede ser trasladada mecánicamente a la cultura escolar, en la que subsiste un estilo sexista de relaciones sociales.

Hay graves diferencias entre Lima, con una escolaridad de 9,8 grados y el departamento de Huancavelica, de 6,9 grados. Estas diferencias son aún mayores en escolaridad femenina: 9,3 grados de promedio en Lima y en Huancavelica 3,2 grados.

Por su heterogeneidad, Lima exige comparaciones internas. El promedio de años de estudio en Jesús María es de 12 y en Villa María del Triunfo de 8,9. Comparando el sector privado y público, Saavedra (1996: 244) indica que los egresados del sector privado cuentan con casi tres años más de escolaridad que los del sistema público.

### **Extraedad y desaprobación**

Estudiantes varones y mujeres tienen un alto índice de atraso. Es decir, muchos no están en los grados de estudio convencionales respecto a la edad normativamente correspondiente. Esto se debe en parte al ingreso tardío; luego, a la alta repitencia y al retiro temporal. Se hace evidente, además, la desigualdad por regiones y sectores sociales.

En el primer grado de primaria, de acuerdo con cifras de 1995, se resume el drama temprano de la educación peruana. Tenemos casi un millón de educandos en primer grado en el país. A los que ingresan en la edad pertinente, se les suman los que ingresan con un año o más de atraso y el alto porcentaje de los que repiten: 33,55. El débil trabajo en este nivel se mantiene, no obstante las potencialidades del Programa de Articulación Inicial-Primaria.

Los alumnos en extraedad a nivel nacional en primaria son el 52,9%, mientras que en la provincia de Lima son el 34,1%. En la variable "desaprobados", esta provincia tiene una tasa de 6,8% (el promedio nacional es de 12,7% en primaria de menores). El promedio de repetición es de cerca



de 20% en la primaria, y la deserción o expulsión –precedida generalmente por el fracaso de la desaprobación– sería de 4% por año en primaria y algo más de 6% en secundaria.

### **Escolaridad de la madre**

Este dato se considera un elemento muy importante para las posibilidades de desempeño escolar. Nuestras distancias, así como los déficit, son también grandes. Según el informe de UNICEF y el INEI, el nivel educativo de las madres de 12 y más años es de 5,6 grados de estudio. Lima provincia sube a 7,9 grados. Si nos fijamos en las provincias rurales de la sierra del departamento de Lima, veremos el otro extremo: en Cajatambo las madres alcanzan 3,3 grados y en Oyón 3,6 grados.

El *Mapa de necesidades básicas insatisfechas* del INEI (1994) muestra las fuertes diferencias en la propia “cúpula del sistema”. A los datos sobre la escolaridad de mujeres ya mencionados se agrega que en los distritos de Lima el promedio las mujeres con secundaria completa en el distrito de Villa María del Triunfo es del 42,8%, mientras que en el “mesocrático” Jesús María es de 74,6%.

Las diferencias provienen también de los años de estudio de los padres. Los egresados de escuelas privadas tuvieron padres, en promedio, con tres años más de estudio que los que egresaron de escuelas estatales (SAAVEDRA ob. cit.: 244).

### **Desigualdad en el aprendizaje**

Una especial mención merecen los indicadores de logros de aprendizaje. El informe sobre el *Estado...* no incluye esta comparación, y en verdad son escasos los informes que lo hacen (BELLO, PINTO y TORRES-LLOSA, 1994: Cap. II). Podemos mencionar un informe del Instituto de Investigación Nutricional recogido por Pollit y otros (1995: 14) que reveló, por ejemplo, que los puntajes obtenidos por los niños de cuarto y quinto grados de primaria de escuelas privadas de Lima eran el doble de los obtenidos por niños de escuelas públicas de Huaraz. El cuadro 3 reúne los resultados en tres pruebas: lectura, vocabulario y matemáticas.

Cuadro 3  
Puntajes en cuarto y quinto grados de primaria. Lima-Huaraz

Escuela	Grado	Lectura	Vocabulario	Matemáticas
		(promedio*)	(promedio*)	(promedio**)
Lima, privada	4	30,78	33,78	14,10
	5	33,04	35,10	19,32
Lima, parroquial	4	27,39	31,10	15,36
	5	27,74	33,00	19,50
Lima, estatal	4	17,75	21,28	8,81
	5	20,34	25,09	16,00
Huaraz, urbana	4	16,96	21,90	10,39
	5	22,86	27,97	13,68
Huaraz, rural	4	13,83	16,97	9,08
	5	15,46	18,91	11,62

\* Sobre un puntaje máximo de 40.  
\*\* Sobre un puntaje máximo de 22.  
Fuente: Ernesto Pollit, Enrique Jacoby y Santiago Cueto (1995), "Desayuno escolar y rendimiento".  
Elaboración del diario *El Comercio*, 4-11-96.

Un estudio de Ramírez y otros (1997: 79) recoge una de las escasas referencias cualitativas. En 1994, una investigación del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) afirma que entre 700 niños de Lima y Cusco

"que habían terminado segundo grado, y a quienes se les pidió escribir una historia a partir de una figura dada, arrojó estos resultados muy preocupantes:

26% no conectó las ideas y no llegó a plantear un tema central. Sólo 9% logró desarrollar un tema central y relacionó las ideas alrededor de él. 50% de los niños fracasó en organizar los tres momentos de la historia y presentó sólo uno. Y del 50% restante sólo 5% los presentaron claramente diferenciados.

19% de alumnos no aplicó la concordancia gramatical y sólo 10% respetó las convenciones ortográficas.

Como resultado final, sólo el 8,5% de estos alumnos se encontró en el nivel óptimo de desarrollo de la expresión escrita después de dos años de escolaridad que tienen, como uno de sus ejes centrales, la adquisición y uso del lenguaje escrito".

En general, concluye el estudio que "se tiene la evidencia de que nuestros niños y niñas egresan de la primaria sin competencias para comprender lo que leen, usar el lenguaje para comunicarse y producir escritos, seguir instrucciones y aplicar lo que han aprendido de memoria".

### Tiempo y escuelas de turnos

El tiempo de aprendizaje efectivo, es decir, con significación pedagógica, es otro indicador de la gravedad de las deficiencias y las diferencias. Los datos disponibles (y que requerirían precisiones) indican que no se alcanzan los mínimos de lo que sería una "cobertura". Un informe de "Inversión social" del Grupo Apoyo y UNICEF presenta un cuadro-resumen comparativo del promedio de horas aprendizaje efectivo (ver cuadro 4).

Cuadro 4 Horas de aprendizaje efectivo	
226	horas anuales en zonas rurales del Perú
450	horas anuales en zonas urbanas marginales del Perú
1 100	horas anuales en escuelas privadas del Perú
1 000	horas anuales promedio de Chile
1 500	horas anuales promedio de Europa
1 750	horas anuales promedio de Japón

Fuente: Hoja informativa "Inversión social", diario *Expreso*, 31-12-95.

Otro cálculo, esta vez elaborado por el INIDEN, señala un promedio nacional de 438 horas pedagógicas de la escuela pública en el área rural y 540 en el área urbana (ver cuadro 5).

Cuadro 5 Promedio nacional de horas pedagógicas						
Áreas	Planes de estudio proponen	Tiempo aceptado	¿Tiempo real?	Inasistencia profesores y alumnos	Control de la disciplina	Clases
Urbana	1 080 horas	810 horas	720 horas	108 horas	72 horas	540 horas
Rural	1 080 horas	810 horas	720 horas	180 horas	108 horas	432 horas

Fuente: Diario *El Comercio*, 17-10-96.  
Elaboración: INIDEN.

Las escuelas peruanas deberían tener 4 horas "cronológicas" de permanencia diarias en inicial; 4,5 horas diarias en primaria y 5 horas en secundaria. Dado que las horas "pedagógicas" son de 40 minutos<sup>22</sup> le corresponde al nivel inicial 5 horas, a primaria 6 horas y a secundaria 7 horas. Considerando que las normas establecen 5 días de clases por semana, 36 semanas al año las horas anuales serían de 600, 720 y 840 para esos niveles (PERÚ 1996: 26).

El establecimiento de tal número de horas obedece a que en las ciudades las escuelas funcionan en dos turnos al día, y en muchos casos hasta en tres. Basándose en datos de la Oficina de Planificación Estratégica y Medición de Calidad, el Ministerio de Educación supone un cálculo de horas reales fluctuante entre un 80 y un 50% de las establecidas. En el caso del área "rural de frontera, con escuelas unidocentes y multigrado, se ha calculado en 1996 que la proporción no alcanzará a 30%" (*ibid.*).

Si bien en las horas anuales del sector público aparece una cifra mucho más alta en el cuadro de INIDEN que la sugerida en el cuadro de UNICEF, es evidente que el problema es importante y requiere otros estudios. Como resumen puede afirmarse, simplemente, que en éste como en otros aspectos la escuela muestra sus desigualdades en el extenso territorio situado entre los polos estatal-rural y urbano-privado.

En el cuadro 6 puede verse una última información sobre la secundaria. En este nivel las diferencias son muy grandes ya no sólo con el área rural,

Tasas cronológicas	Secundaria pública	Secundaria privada	Diferencias	
			Unidades	% adicional
Minutos por hora pedagógica	40	50	10	25
Minutos por día	280	350	70	25
Horas reales por día	4,66	5,83	1,16	25
Días hábiles por año	159	185	26	16,3
Horas reales en un año	742	1079	337	45,4
Horas reales en cinco años	3 710	5 396	1 686	45,4

Fuente: Ministerio de Educación, 1997.

<sup>22</sup> El Reglamento de la Ley del Profesorado, en su artículo 68A, indica más bien que la hora pedagógica es de 45 minutos.

sino entre los sectores privado y público de ámbito urbano. Cada día, alumnos y alumnas de escuelas públicas tienen un 25% menos de horas de estudio. Considerando el año en su totalidad, la diferencia resulta de un 45% de horas menos.

### **Tipo de gestión y desigualdad de ingresos**

El tipo de gestión –privada o pública– representa una diferenciación importante para Lima, ciudad donde se concentra aproximadamente el 50% de la educación privada que existe en el país (DÍAZ y otros, 1995: 3). En cifras relativas referidas al conjunto de la matrícula escolar, la gestión privada atiende alrededor del 15% de ésta. En 1992, incluyendo los niveles de educación superior y todas las modalidades, la educación privada tuvo una matrícula de un millón 317 mil estudiantes; la estatal, mientras tanto, tuvo seis millones 442 mil matriculados (*ibid.*: 23). El impacto en los posteriores ingresos económicos de los implicados es un aspecto estudiado por Jaime Saavedra que nos parece útil recoger:

“Los resultados indican que incluso luego de controlar por factores como status socioeconómico de la familia, por capital humano promedio en la comunidad de origen, indicadores de habilidad y características observables del colegio, existe una ventaja en ingresos para los egresados de instituciones privadas” (SAAVEDRA *ob. cit.*: 256).

Una reducción en la brecha referida a recursos humanos y financieros entre instituciones públicas y privadas no será suficiente, pues, en tanto existan diferencias no observadas –presumiblemente relacionadas con esquemas organizacionales y administrativos– que elevan la eficacia de las instituciones privadas en el incremento de los ingresos de sus egresados (*ibid.*: 257).

### **Gasto en educación**

El gasto educativo por estudiante es un indicador central. Un informe del ministro de Educación, ingeniero Domingo Palermo, a la Comisión de Educación del Congreso de la República, en 1995, señala que se gastaban montos muy bajos: en primaria estatal 21,69 soles al mes, es decir un gasto anual de 260,3 soles por alumno. Según analiza Arturo Miranda (1997), el gasto corriente para primaria sería de 91,7 dólares al año, cifra similar a la antes mencionada.

Respecto al gasto familiar, al margen de la clásica contribución en obras y actividades de los padres, la contribución económica de las familias urbanas pobres es prácticamente ignorada. Es decir, se opera y debate como si la gratuidad de la enseñanza fuese absoluta, como si el no pago de una "pensión mensual" agotase todos los rubros del gasto familiar para educarse. Sin embargo, se tiene alguna información sobre su importancia y su relación con el gasto público. Según datos de 1994, el aporte familiar llegaría a 41 dólares al año. El gasto del Estado referido por Miranda (1997: 26) sería completado, así, con un muy importante aporte de las familias, proporcionalmente hablando. Sumándolo al gasto estatal por alumno de escuela pública, resultaría una inversión de 132,7 dólares anuales. En el sector privado, mientras tanto, se invertiría en ese mismo año un promedio de 456,3 dólares por alumno.

Cuadro 11		
Lima Metropolitana: Costo anual por alumno en Educación Primaria, 1994		
(En dólares)		
Sector/Agente	Público	Privado
Familia	63.0	704.8
Estado	89.8	n.d.
Total	152.8	704.8

Fuente: La información del gasto de las familias fue procesada por GRADE en base a la ENNIV 1994. Las cifras del gasto del Estado se construyeron tomando en cuenta las Estadísticas del Ministerio de Educación y los Calendarios de Compromiso de la OFINE del MEF, correspondientes a 1994.  
Elaboración: Arturo Miranda Blanco.

El Informe Nacional (PERÚ 1996) incluye datos más detallados (cuadro 8) con los diversos niveles de gasto educativo según el tipo de gestión de las escuelas y las zonas geográficas (su información proviene de la Encuesta Nacional de Infraestructura y Vivienda, ENNIV 1994).

Si observamos la información sobre Lima Metropolitana en el cuadro 8 cuya fuente es la ENNIV 94, podemos ver que el gasto de las familias sube a 63 dólares de promedio anual en la educación primaria estatal y a 705 dólares en el sector privado. El gasto en Lima Metropolitana, para ambos sectores, representa el extremo más alto respecto a otras áreas urbanas, y es espectacularmente más alto que este mismo gasto en el área rural.

A la desigualdad del gasto entre los sectores privado y público se suma la desigualdad en el propio sector público. En Lima es evidente la correlación inversa entre la inversión educativa y la pobreza (con bajo desempeño aca-

Cuadro 8  
**Gasto de las familias en educación por niveles, según régimen educativo y zonas geográficas**  
 1994 (en dólares por alumno año\*)

Área	Público					Privado				
	laical	Primaria	Secundaria	Superior no universitaria	Superior universitaria	laical	Primaria	Secundaria	Superior no universitaria	Superior universitaria
Perú	49	41	92	177	192	281	456	478	542	696
Lima Metropolitana	135	63	124	265	266	315	705	631	1 018	974
Otras áreas urbanas	70	57	93	149	164	278	324	372	226	476
Áreas rurales	21	22	64	168	158	102	114	169		365

\* Se utilizó el tipo de cambio promedio oficial (2,19 nuevos soles por dólar).  
 Fuente: ENIV 1994. Tomado del Informe Nacional a la 45ra Reunión Internacional de la Unesco, 1996.

démico), como lo muestra A. Miranda (1997: 24). Como ejemplo diremos que San Juan de Lurigancho registra en 1994 la cantidad de 5,9 dólares por alumno al mes, mientras en Jesús María el gasto fue de 10,3 dólares.

### La condición docente

No obstante la reiteración respecto de lo justo de la demanda de aumento de remuneraciones para los docentes, no aparece –ni el medio educativo ni en otros– un acumulado elemental ni esfuerzos por estudiar las maneras de encararla. Tampoco podemos registrar debates sobre las formas, fuentes, alternativas y plazos, que no fuesen al paso. Evidentemente, este es un indicador del interés real por el tema, más allá de todas las declaraciones.

La juventud del magisterio público ha tendido a ser un rasgo desde la década pasada, ratificado en la primera mitad de la década actual. Esto es más claro en el área urbana. María Amelia Palacios y Manuel Paiba recomiendan analizar dos medidas de los últimos gobiernos que influyeron en este aspecto. Uno, “el notable incremento de plazas para docentes y auxiliares de educación decididas durante el gobierno aprista, a las que accedieron en calidad de nombrados numerosos jóvenes, buena parte de ellos sin calificaciones académicas. La información de planillas de 1990 puso en evidencia esta situación: la mitad del profesorado tenía un máximo de 4 años de servicio y el 70% llegaba a un máximo de nueve (Indicadores Cuantitativos del Sistema Educativo, 1993)” (PALACIOS y PAIBA 1997: 20).



Y dos, el *shock* de agosto de 1990, que con la reducción del salario y la privatización de los regímenes pensionarios asustó a los docentes, provocando un retiro de profesores titulados "que habían ingresado al servicio antes del año 1980. Éstos temieron perder el beneficio de una pensión nivelable a la que tenían derecho por pertenecer a un régimen público de pensiones (20530) cuya vigencia veían amenazada. En esas condiciones lo más seguro era retirarse del servicio. De ahí que la casi totalidad de los cesantes, cuyo número llegó a 31 019 en el período 1991-1993, fueran profesores con más de 20 años de servicio, ubicados en los más altos niveles de la carrera magisterial" (*ibíd.*). Coincide este trabajo con uno anterior (BELLO, PINTO Y TORRES-LLOSA 1994: 148) que afirma que el sistema favorece más la expulsión que la retención.

A estas plazas vacantes accedieron jóvenes profesores en calidad de contratados hasta que una decisión gubernamental, coincidente con las elecciones presidenciales de 1995, dispuso su nombramiento automático y el nombramiento adicional de otros 27 215 profesores, previo concurso público a nivel nacional. El proceso culminó en los primeros meses de aquel año.

Es así que se concluye con una situación en que "a fines del año 1995, cerca del 60% del profesorado tiene un máximo de 5 años de servicio. A consecuencia de todo ello la composición juvenil del magisterio estatal nombrado se ha acentuado, como lo indica la información de planillas correspondiente a 13 departamentos y la Provincia Constitucional del Callao". Siguiendo a Hugo Díaz, Palacios y Paiba indican que a diciembre de 1995 el 59% de los profesores tenía un máximo de 5 años de servicio.

Cuadro 9  
Ingresos de docentes y directores de centros educativos públicos,  
variación porcentual 1990-1996\*

Año	Mes	Docente urbano	Docente rural	Director del centro educativo
1990	Julio	100	100	100
1991	Julio	23	23	15
1992	Julio	29	29	17
1993	Julio	45	53	32
1994	Julio	52	58	36
1995	Julio	60	58	39
1996	Julio	55	54	36

\* Base 100% julio de 1990.

Fuente: INIDEN, Informe Mensual, mayo de 1996.



En términos relativos, los ingresos docentes eran para el área urbana, a julio de 1996, el 55% de los del mismo mes pero de 1990. Luego de la caída de 1991, la recuperación se fue produciendo aún con altibajos hasta llegar al mencionado porcentaje. La caída del ingreso de los directores fue mayor a comienzos de la década que la de los docentes. La recuperación también va más atrasada (ver cuadro 9).

El presidente de la república, Alberto Fujimori, reconoció en abril de 1997 que los dos últimos años hubo una reducción del salario magisterial en 6% (FUJIMORI 1996).

Manuel Paiba nos permite ampliar el tema del deterioro salarial: "La remuneración bruta promedio que percibía a julio de 1995 un profesor del nivel Magisterial con jornada laboral de 24 horas, era de S/. 465 y ello representaba en términos reales S/. 59 de los que percibía a julio de 1990". No siempre se conocen otras características de la absurda y casi increíble estructura remunerativa vigente. Si colocamos las remuneraciones actuales en un cuadro comparativo entre niveles y categorías remunerativas observamos que se trata de una carrera 'aplanada', sin aliciente. Al profesor recién ingresado al I Nivel Magisterial únicamente lo separan 167 soles del Director del V nivel con más de veinte años de servicios, y 55 soles de quien aún cursa estudios pedagógicos (PAIBA 1995: 13-14) (ver cuadro 10).

Cuadro 10				
Remuneración promedio de un profesor en la provincia de Lima				
(nuevos soles, agosto de 1995)				
Nivel y/o categoría	Jornada laboral	Remuneración total permanente	Otras remuneraciones	Remuneración total
<i>Con título pedagógico</i>	40	83,03	549,18	632,21
V Nivel-Director	30	66,20	430,78	496,98
II Nivel	24	62,81	409,16	471,97
I Nivel	30	62,49	425,55	488,04
<i>Sin título pedagógico</i>	24	59,35	405,76	465,11
A Con estudios pedagógicos concluidos	30	57,18	379,06	436,24
	24	55,26	365,03	420,29
C Con estudios pedagógicos no concluidos	30	55,26	367,42	423,51
	24	54,19	355,32	409,51

Nota: En algunos lugares perciben adicionalmente hasta el 30% de la remuneración total permanente como bonificación diferencial y 45 soles por servicio en zonas rurales y de frontera.  
Fuente: Planillas de pago y dispositivos sobre remuneraciones.  
Elaboración: Manuel Paiba.

Paiba continúa señalando que con la finalidad de recortar diferentes derechos, "desde 1991 el Ministerio de Economía y Finanzas ha dividido los conceptos remunerativos de los profesores en dos bloques: uno muy pequeño, que permanece congelado desde hace cuatro años, llamado Remuneración Total Permanente que en el mejor caso llega a S/. 84. El otro, conformado por Bonificaciones y Asignaciones Excepcionales pensionables y no pensionables, congelado desde octubre del año pasado, que en conjunto representa el 85% o más de la remuneración total" (*ibíd.*: 14).

Un trabajo reciente de María Amelia Palacios y Manuel Paiba precisa que desde agosto de 1997, la Remuneración Total Permanente representa el 10% de la remuneración. Indica también que prácticamente todos los beneficios se calculan con referencia a esa Remuneración (PALACIOS y PAIBA ob. cit.: 54).

### **3. Políticas para el cambio de la escuela**

Las informaciones y los análisis presentados nos remiten a algunas de las grandes cuestiones, entre ellas las referidas a la desigualdad. Los datos, aún siendo incompletos, expresan su magnitud y son claros indicadores de la inequidad cualitativa.

#### **a. Estilo de expansión lineal**

Las brechas existentes en los aprendizajes entre los sectores sociales, regionales y culturales, así como la recreación de una democracia sustantiva no son asumidas como grandes ejes de preocupación, tal como se desprende del documento del Ministerio de Educación "Nueva estructura del sistema educativo peruano; fundamentos de la propuesta", de octubre de 1997, difundido vía una separata anexa a diarios de circulación nacional. Con ello en definitiva se subvalora el asunto de la *calidad para todos*, como clave de la gestión. ¿Cómo se moviliza la oferta estatal luego de ocho años?

La política oficial mantiene sus ejes en las medidas del modelo de ampliación de la cobertura y de búsqueda de legitimidad política en la coyuntura. A esos ejes se suma el de las medidas convenidas con la cooperación externa. Se trata de medidas lineales clásicas y tangibles, como la construcción de locales escolares, el nombramiento de maestros, los desayunos

escolares y el seguro escolar, todas muy difundidas. Más discretamente y con menor inversión se dan la actualización de planes y programas de estudio, la publicación de textos escolares y la capacitación docente.

El 1997 el Ministerio de Educación anunció la reducción de un año de educación secundaria. Ligado a esto surgió el llamativo anuncio de la creación del bachillerato. Esta última oferta expresa el agotamiento relativo de las medidas convencionales en marcha para seguir aportando a la legitimación de la política educativa. El lanzamiento del bachillerato se hizo sin contar con un estudio de la realidad del nivel secundario ni de la problemática de la adolescencia.

Esta suma de medidas difícilmente pueden considerarse consistentes y fuertes, pensando en la necesidad de revertir la segmentación de la calidad. Son más bien medidas características de una "expansión fácil" como la denomina Tedesco (1991: 10), más cercanas al denominado "modelo agotado de gestión" que se analizó en secciones precedentes. Coincide en esta apreciación el economista Felipe Ortiz de Zavallos<sup>23</sup>, pero es justo mencionar que desde décadas atrás en el país ya se identificaban y se criticaban las políticas educativas con puntos de contacto con las actuales. Jorge Basadre, por ejemplo, reaccionaba contra las visiones restringidas que escinden las medidas, refiriéndose a la recurrente asignación de una "decisiva importancia a los planes y programas y creer que en ellos está la clave única de las reformas, seleccionando asuntos y temas y olvidando al educando, o sea el niño o el adolescente, para considerar que los medios son un fin y no tomar en cuenta el sujeto de la educación" (BASADRE 1960: 109).

Crítica, así, tanto la mistificación de los cambios en los enunciados de los planes y programas, como la acción no organizadora de equipos. Crítica también el enfoque que aísla a los factores o medios, de los sujetos y fines. Veamos otra cita en que este historiador peruano reseña aspectos del Inventario de la Realidad Educativa que se realiza durante su gestión:

<sup>23</sup> "Hay que cambiar las ideas tradicionales, seguimos con el parámetro de los 50, cuando La Cantuta era el lugar que formaba maestros y el gobierno garantizaba sus sueldos. El diseño no está a la altura del desafío que implica la educación en este momento. Cierto que el gobierno no propone a los maestros una alternativa pedagógica, ha centrado sus esfuerzos en construir más colegios" (diario *La República*, 19-10-97).

“Me tocó seguir de cerca lo ocurrido en 1942 y en 1947 cuando, en realidad, más que comisiones, lo que hubo fue trato directo de los Ministros con personajes considerados como expertos o eruditos en determinadas materias. La preparación aislada de programas por especialistas (muchos de ellos sin experiencia suficiente en la educación secundaria y otros con la obsesión exclusiva en su campo de trabajo), para luego no supervigilar la aplicación correspondiente, ha sido nota dominante de algunos ensayos con planes y programas en el Perú” (*ibid.*: 109).

El olvido del educando y la carencia de una visión ampliada de la educación, dificultades que insta a superar la Declaración Mundial de 1990, resultan semejantes a los comentados hace tanto tiempo por Basadre.

En una sintética periodización, puede afirmarse que desde inicios de la actual década la política educativa ha pasado por dos grandes momentos (IGUINIZ Y DEL CASTILLO, *ob. cit.*). Uno, el intento de producir una transferencia masiva de escuelas estatales, primero a diversas entidades, en 1992, y en 1993-1994 a una gestión de la comunidad local, con fuerte presencia de los padres en el Consejo Escolar y estímulo a la privatización, iniciativa que hasta el propio Diagnóstico General de la Educación (1993) consideró de los más “radicales” en América Latina.

En una segunda fase, gruesa, el gobierno decidió más bien conservar el amplio sector de escuelas estatales pero sin un proyecto público y nacional, y retomar medidas convencionales de política educativa cuyo emblema es la construcción de centros educativos. Los límites que luego de varios años mostró esta política han llevado al gobierno a aceptar la necesidad de poner más énfasis en las medidas de mejoramiento de la calidad que provienen de la suscripción de convenios por préstamos del Banco Mundial y el BID, muy lentamente diseñados. Estas son las medidas sobre textos, capacitación docente y cambios curriculares. A ellas se podría agregar el cambio en la gestión de los centros educativos<sup>24</sup> y recientemente, como se mencionó, el anunciado bachillerato.

## **b. Obstáculos a la calidad para todos**

Para potenciar las acciones, medidas y programas que se dan en las escuelas y en el Estado para mejorar la calidad y la equidad –y que hemos reseñado

---

<sup>24</sup> La gestión escolar se aborda en el capítulo 4 del presente texto.

antes como dinamizadoras de la educación—, se requieren políticas globales articuladoras. En la actualidad, estos esfuerzos se ven precarizados, reducidos en su alcance y debilitados por la incertidumbre de su continuidad. Las políticas y los estilos gubernamentales más de fondo dejan sin respaldo social, cultural y organizacional a los esfuerzos de mejoramiento de calidad. He aquí algunos rasgos básicos identificables de estas políticas y estilos:

- a. *La definición de la política sectorial fuera de los ámbitos públicos.* La política sectorial no nace de la concertación y la discusión pública. La idea de proceder en forma abierta en la definición de derroteros y fines es ajena a la política oficial. No se vislumbra una política educativa de largo plazo, como política de Estado. Se ha producido una especie de privatización de esta esfera pública, y con ello se retrasa el desenvolvimiento de una cultura de educación en la sociedad. Recientes consultas de temas específicos implican el reconocimiento de la legitimidad de este procedimiento. Están sin embargo demasiado presionadas hacia la ratificación de medidas que la deliberación pública abierta a construir los consensos. Otra expresión es que el Ejecutivo sustituye al Legislativo en su función deliberante, normativa y de rendición de cuentas. Luego de derogar las tres leyes de transferencia, se ha evitado toda legislación global.
- b. *El no reconocimiento de la legitimidad de los actores principales.* Los actores principales serían sólo las cúpulas del Estado y no los padres, alumnos y maestros. Estos son los “reformados”, y por lo tanto objetos y no sujetos de las reformas. Un axioma oficial es que no se consulta a los reformados. Pero sobre todo se les desvaloriza y sus prácticas no son reconocidas. Los propios funcionarios del Estado carecen del reconocimiento público a su trabajo. En cuanto a la vida social, la política de tomar decisiones en un pequeño grupo en el Ejecutivo tiende a mantener a las personas en la dependencia e inseguras para emprender proyectos.
- c. *La subvaloración de las teorías y los acumulados pedagógicos y de políticas.* Explícitamente se niega el papel de la reflexión y se contraponen al de las realizaciones físicas. En asuntos delicados como la promoción automática, se desconoce la experiencia histórica y su balance. En el Programa de Articulación Inicial-Primaria, se resalta sólo la universalización de la meta y no se valoran lo suficiente otros complejos asuntos como la evaluación y la promoción automática. Los enfoques de gestión empresarial se promueven sin valorar la especificidad de la organización escolar.

- El saber profesional muchas veces es ignorado, por lo cual se puede terminar en la paradoja de gerenciar el vacío (TRAHTEMBERG 1997: 295).
- d. *La inestabilidad de las políticas de "reforma"*, que ha pasado a ser un método (esto se complementa con los rasgos anteriores). La última Reforma de Estructura del sistema educativo de 1997, por ejemplo, no continúa la del ministro de Educación anterior y además primer ministro, Dante Córdova, presentada al Congreso de la República el 22 de agosto de 1995. La anunciada "reforma integral" de marzo de 1997 tampoco se retomó para su difusión y consulta. Muchas iniciativas para las escuelas, como el Concurso de Excelencia, han sido suspendidas. Se evita elaborar un Plan Nacional de Educación que comprometa un esfuerzo renovado, con norte y con metas, para la participación consciente de todo el país. En ese contexto resulta positiva una cierta búsqueda de continuidad que se dio en 1997 en algunos programas concertados con organismos de cooperación, tales como la edición de textos y la capacitación docente. El gran riesgo de las prácticas efímeras y pragmáticas de una política educativa es que sin procesos continuados ni una teoría que oriente las decisiones que afectan a millones de personas, carecemos de criterios para detectar los errores (CORAGGIO 1995: 106) pero sobre todo para detectar los rumbos equivocados que reproducen desventajas que con el tiempo son más difícilmente recuperables.
- e. *La débil fiscalización pública*. La "comunidad" educativa opera sólo esporádicamente, frente a asuntos extremos, como cuando percibió que estaba en riesgo la gratuidad. Esto no significa ignorar que la opinión pública avaló la construcción escolar como base de una política educativa. Sin embargo, no se han difundido metas que posibiliten la evaluación de resultados ni la rendición de cuentas. Subsiste el vacío de un sistema público de evaluación de logros, que ayude a la ciudadanía y a las instituciones a asumir responsabilidades. Más bien se ha introducido al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) en la educación.
- f. *La carencia de evaluaciones de los logros de aprendizaje*. El sistema educativo oficial carece de estas evaluaciones, útiles para su propia orientación (RAMÍREZ y otros ob. cit.: 69), no sólo para información y educación de la ciudadanía. Esta carencia impide la identificación de los programas que producen mejores resultados, para su difusión y para el estímulo de

sus actores. La promesa de la evaluación del sistema data de discursos presidenciales de fines de 1992.

- g. *La escisión radical entre la educación privada y la pública.* Ésta última, y no la estatal, tiene una nueva e importante legislación<sup>25</sup>, que obedece a una extrema desregulación y proyecta la idea equívoca de que la educación de gestión privada no está comprometida con las finalidades nacionales ni es solidaria con la población pobre del país. Tal desregulación ha sido "aceptada" por todos los estilos de educación privada del país. No obstante esta segmentación, el vacío de una política global implica que, en parte, la educación estatal tienda a normarse bajo influencia del esquema de propietario privado propio del estilo neoliberal, mezclado con las necesidades del control centralista del modelo político y sus estilos tradicionales.
- h. *Una política docente concentrada en la capacitación y, recientemente, en las reformas curriculares de la formación en la especialidad de primaria.* La ausencia de diálogo con el sindicato persiste, así como la ausencia de una política de mejoramiento salarial. Estos dos puntos son los más notoriamente criticados en el país; pero no por su importancia debe dejarse de lado otro problema: la reproducción del enfoque tradicional del maestro como ejecutor de un currículo nacional "en su" aula (un currículo a prueba de maestros como dijera Stephen Ball). De otro lado, el concurso para el nombramiento de docentes y directores de 1997 (Ley 26815) no consideró el dominio de los primeros en gestión institucional. Así, el Proyecto Educativo Institucional fue requerido como tema de dominio sólo a los directivos.
- i. *Las iniciativas de la cooperación financiera se orientan a que el Estado retome acciones y programas que se dejaron de realizar.* En varios aspectos

<sup>25</sup> Se trata de la ley de los centros educativos privados (Nº 26549, del 1-12-95), de su reglamento de febrero de 1996 y del decreto legislativo 882 (9-11-96), llamado "Ley de promoción de la inversión privada en la educación". Sobre este último se produjeron discusiones entre las universidades particulares. Particularmente puede consultarse el comunicado de las Universidades del Pacífico, Católica, de Lima y Cayetano Heredia (diario *El Comercio*, 19-11-96), el de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y la San Ignacio de Loyola (*El Comercio*, 25-11-96) y el de la Universidad Católica (*La República*, 9-12-96).



tos se han definido innovaciones en la política durante los últimos años. Con la estructura paralela de personal, estos programas obtienen alguna continuidad. Los convenios de préstamos han concedido en demasía al modelo de construcción escolar, con lo cual sus propias propuestas se han visto rebajadas.

- j. *Un centralismo extremo.* Se puede considerar que esta es una regresión. Desde los recursos principales hasta el pintado de los edificios escolares, todo es decidido centralmente. Esto hay que asociarlo sobre todo con el estilo de gobierno. El centralismo ha sido eficaz para obtener propaganda, pero no para consolidar una administración racional ni una normatividad orgánica con impacto en los niveles intermedios y en los centros educativos.

En el poder Ejecutivo mismo, el Ministerio de Educación ha visto minimizarse su liderazgo y su autonomía. Este organismo, que se "reestructura" prácticamente cada año, ha perdido competencia en las decisiones de políticas claves y en áreas como construcción escolar, gasto educativo del Estado, alfabetización y deportes. Recientemente y con bastante discreción, se habría encargado a la firma consultora Arthur Andersen elaborar la propuesta de reingeniería del Ministerio de Educación (INIDEN 1997).

Ligado al centralismo, se ha ampliado la debilidad de organismos desconcentrados, lo que expresa el caos organizativo en todos los niveles intermedios. Las Unidades de Servicios Educativos (USE) han perdido, aun en lo nominal, su papel en la concertación social y, de hecho, el peso en la asesoría pedagógica de las escuelas. Esto queda claro en la última reforma de las USE de Lima y Callao (IGUÍÑIZ 1996). Nacionalmente, las USE y las áreas de desarrollo educativo (ADE) carecen de criterios de conformación comunes y de una legislación clara. El Diagnóstico General de 1993 ya demandaba la definición del papel de los organismos intermedios.

Vistos estos obstáculos que reseñamos, podríamos concluir que la política educativa debe repensarse con el criterio, entre otros, de respaldar y potenciar los dinamismos existentes en las escuelas, la comunidad y el propio Estado.



### III

## Autonomía escolar

### 1. La fuerza irresistible de la autonomía

Hecho en el capítulo I un primer planteamiento sobre el ingreso –o más precisamente la irrupción– de la política del cambio basado en la escuela, conviene ahora ampliar la reflexión. Un rasgo claro de esta irrupción es su polisemia: el concepto de autonomía aparece en discursos educativos diferentes y hasta contrarios.

Para la autonomía de las escuelas, es válida la percepción que Silvia Senen de González tenía de la experiencia de descentralización en América Latina. Ella decía que en educación algunos proyectos parecen tener una “fuerza irresistible” y sigue señalando que “no sólo arrastran a sus seguidores, sino también a sus oponentes” (SENEN 1994: 69). En las experiencias europeas, Mario Reguzzoni encuentra un fenómeno parecido: las autonomías en los niveles local y de escuela, son “una tendencia irresistible” (REGUZZONI 1997: 283).

Esa fuerza y esa tendencia se perciben cuando el concepto pasa a ser un término recurrente; cuando, por ejemplo, las figuras políticas tratan en público la gestión educativa y sobre todo la reforma del Estado. Los mensajes ya no pueden prescindir de las afirmaciones descentralizadoras. En menor grado, en el discurso educativo aparecen el concepto de autonomía escolar y la medida que supuestamente lo condensaría: el fortalecimiento de la autoridad del director.

La insistencia en la autonomía es parte importante de la superación del modelo de educación pública centrado en la expansión del sistema. Es parte de los enfoques de redefinición de las posibilidades y funciones de las escuelas individuales y del sistema educativo nacional, así como del entorno social, para lograr la calidad y las oportunidades para todos.

Sin ser de ningún modo una vuelta al pasado, hay elementos que vinculan este enfoque con la tradición educativa. Por ello es importante que se estudie más ampliamente cómo fue preparada la actual irrupción, algunos de cuyos antecedentes reseñamos a continuación.

## En el Perú

Uno de los estudios pendientes más interesantes es el de los enfoques de la autonomía escolar presentes en educadores importantes como José Antonio Encinas, autor de *Un ensayo de escuela nueva en el Perú*. Este libro parte de su experiencia como director del Centro Educativo N° 881 entre los años 1907 y 1911, experiencia que coincidió con el movimiento de la Escuela Nueva.

Dina Kalinowski (1995: 80) muestra cómo en el discurso de política del ministro Mendoza en 1950, y específicamente en el Plan de Educación Nacional, se hacía convivir frases sobre el plantel escolar como unidad orgánica y vital, sin por ello ceder autonomía financiera, de gestión ni pedagógica.

Más tarde, la reforma educativa del gobierno del general Juan Velasco Alvarado, con toda la fuerza de su crítica sociopolítica y pedagógica a la educación escolar, dejó de analizar en profundidad la vida interior y las características de la gestión en las escuelas. Este rasgo es más neto en su propuesta, que no se dirige a la escuela individual sino al núcleo o la red de escuelas como unidad organizativa de la gestión de base.

A partir de su crítica al sistema educativo por elitista e injusto, por su carencia de sentido peruanista y por estar desconectado de la realidad de los educandos, el Informe General de la Reforma Educativa (MINISTERIO DE EDUCACIÓN 1970: 18-19) afirma que la educación estaba contribuyendo a mantener los desequilibrios e impedir la integración y el desarrollo de la sociedad peruana. Acompañaba a este sistema una "gestión tradicional" denominada modelo educativo escolar, frente al cual la reforma propuso el "sistema nuclear"<sup>26</sup>.

Según la evaluación de este Informe General, el modelo escolar estaba compuesto por escuelas-enclaves tradicionales, que aislaban verdaderas

<sup>26</sup> Véase el resumen comparativo –más precisamente, contraposición– de ambos sistemas en el Informe General, p. 147.

subculturas escolares. Escuelas de pretendida autosuficiencia, pero que en realidad proliferaban aisladas y en condiciones precarias. Sustentándose en programas regulares para una población exigida de estar matriculada formalmente y rígida en sus ofertas tenía un papel marginador de ciertos sectores de la población. Sobre los maestros, el balance señala que se desempeñaban con limitados marcos de acción y realización personal, en puestos múltiples y sin aliciente para mejorar sus ingresos sobre la base de un mejor cumplimiento de sus tareas. Por otro lado, continúa el Informe General, el centralismo y la indiferencia comunal estaban dejando al Estado solo en el sostenimiento del sistema.

Los criterios alternativos para la nueva estructura planteada en la reforma de aquellos años fueron básicamente dos:

- a. la obra educativa considerada como función social de responsabilidad comunitaria; y
- b. la integración de los centros educativos en redes interconectadas de servicios nuclearizados, con funciones en ámbitos territoriales.

El Núcleo pretende, entonces, concretar la ruptura con la idea sectorial y escolarizante de la educación y ser el vehículo para coordinar "acciones" en la comunidad. Con ello, cumpliría su función de unidad y coherencia de la educación (*ibid.*: 141) Se trataba, pues, de reemplazar esos enclaves y subculturas escolares "por centros de acción educativa a partir de los cuales se dinamice la aplicación de todos los recursos de potencialidad educativa de la comunidad con la participación y para beneficio de toda la población" (*ibid.*: 136) La interrelación de las escuelas tradicionales se lograría con la pérdida de la "individualidad institucional y sus recursos pasarán a integrar las nuevas estructuras orgánicas de más alto nivel en la escala" (*ibid.*: 141). Junto a esta integración de las escuelas en la red, se esboza una diferenciación y especificidad en el interior. Se trata, afirma, de que "los diversos centros educativos que la integran cumplan funciones y responsabilidades diferentes, según sus relaciones con los demás elementos de ella" (*ibid.*).

La opción desescolarizante en esos planteamientos de unidad y coherencia de las acciones educativas es clara. Incluso se afirma que "al pasar de una educación 'en la escuela' a una educación 'en la comunidad' se transforman también sustancialmente los conceptos tradicionales sobre el personal al servicio de la educación" (*ibid.*: 140).

Según se plantea, la participación vincularía la educación a la realidad de la vida comunitaria y nacional, y produciría una nueva ciudadanía participante en el sector a través de los Núcleos como redes estructuradas. Participarían como miembros en el gobierno del Núcleo un 40% de docentes elegidos entre el total de las escuelas, un 30% de los padres de familia de esas escuelas y un 30% de representantes de la comunidad local. El Núcleo debía tener una "cierta autonomía de gestión" para que, sin perder de vista los objetivos generales, tuviese la flexibilidad suficiente para adaptarse a los requerimientos del desarrollo local (*ibid.*: 141). La noción de currícula como conjunto de experiencias intencionadas y generadas cooperativamente en circunstancias concretas, alimentaba la idea de la diversificación curricular (TINCOPA 1993). El encargo de la realización de los diagnósticos situacionales abona en el mismo sentido de adaptación curricular a lo local. Esos elementos completan un discurso participativo alternativo a la gestión convencional. Las dificultades de concreción de ese discurso, en los años de la reforma, son bastante conocidas (IGUÍÑIZ Y DEL CASTILLO, ob. cit.: cap. II, nota 1).

Siguiendo esta referencia cronológica, cabe mencionar que Hugo Díaz ha recordado cómo desde comienzos de la década de los ochenta se avanzan formulaciones sobre proyectos educativos católicos. La diversidad de escuelas confesionales hace que éste sea un tema también para estudios específicos. La idea de que cada escuela tenga un plan y un "sistema pedagógico propio" está también marginalmente mencionado en la Ley General de Educación de 1982.

En la segunda mitad de esa misma década se puede ubicar la idea de la transformación de la escuela en la educación popular, por ejemplo en el Movimiento Pedagógico José Antonio Encinas (1987) y las revistas *Autoeducación*, *Educando* y *Tarea*.

Una firme propuesta de democratización en la gestión de las escuelas y el proyecto educativo en la escuela se planteó en el Plan de Gobierno de Izquierda Unida (1987). Entre otros aspectos específicos se planteaba la elección de los directores en las mismas escuelas, la existencia de organismos colegiados en las escuelas y niveles superiores, y el funcionamiento de redes de escuelas<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Para los proyectos educativos propios plantea criterios de gestión:

"Una condición necesaria para comprometerse a las organizaciones de base en la trans-

En el debate sobre la municipalización anunciada por el entonces presidente de la república Alan García, se planteó que un proyecto educativo global tenía que expresarse “en relación a la propuesta de escuela: su relación con la sociedad y en su ‘interior’” (IGUÑIZ 1988: 63). La descentralización –se afirmaba– debía tener como eje la escuela y expresarse en dar poder a la comunidad educativa. Se ligaba el proyecto educativo institucional a la autonomía. Se sostenía que una forma de expresión de “un proyecto de democratización de la escuela supone promover que cada escuela, y conjunto de escuelas, tengan la autonomía suficiente para tener elaborado un propio proyecto educativo” (*ibíd.*).

En cuanto a la investigación educativa, se cuenta con un importante desarrollo. Teresa Tovar investigó las condiciones del trabajo docente. Ella, junto con un equipo, realizó estudios de campo en diversas escuelas, donde constató –como el Informe de la Reforma Educativa– la desconexión entre unas y otras. Este mismo trabajo percibió cómo el “ambiente de trabajo dentro de las mismas varía según el tipo de dirección que tengan” (TOVAR 1989: 157). Tal singularidad se extiende debido al abandono y la precariedad de los nexos con el sistema central.

## En América Latina

En varias propuestas de políticas para América Latina es posible encontrar interesantes esbozos de este enfoque autonomista. En una reunión de la UNESCO sobre alfabetización básica en Brasil, por ejemplo, se plantean pro-

---

formación de la escuela, es asumirla como proyecto educativo propio, colectivo. Pero revolucionar la escuela significa además:

- Replantear sus objetivos y contenidos.
- Transformar radicalmente las relaciones sociales a su interior y la metodología de enseñanza.
- Dotarla de una infraestructura física adecuada a la nueva concepción educativa.
- Democratizar su organización interna y su dirección.
- Ampliar su campo de acción proyectándola a la comunidad.
- Extender su responsabilidad educativa hacia los niños y jóvenes imposibilitados de asistir regularmente a la escuela.
- Convertirla en centro de investigación y reflexión pedagógica.”

(IZQUIERDA UNIDA 1987: 150).

puestas de democratización, adaptación curricular y autonomía para desarrollar sus "proyectos políticos pedagógicos" (UNESCO 1988: 378-381). Juan Carlos Tedesco, por su lado, rescata el valor de los enfoques culturales, la necesidad de análisis micro y macro, así como la pedagogía "institucional" (TEDESCO 1987: 34). También en la segunda mitad de la década pasada, y desde la educación popular, se replantea la escuela haciendo hincapié en su sentido liberador y en la valoración de las especificidades de los grupos sociales (MEJÍA 1997).

En la investigación educativa se avanza más claramente desde la primera mitad de la década. Se inician algunos estudios etnográficos de las escuelas, así como otros influidos por este punto de partida: Ezpeleta y Rockwell en México, y Zubieta y Parra en Colombia, por ejemplo. En Chile se realizan los trabajos del Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación con el estudio de la cultura en dos escuelas (G. LÓPEZ y otros 1984).

Formulaciones de políticas más consistentes se expresan ya en la década actual, con Tedesco (1992b) y el texto *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. En cuanto a las políticas de Estado, una expresión muy importante es la Ley General de Educación de Colombia. Por su parte Paulo Freire, luego de su gestión educativa municipal, señala que las instancias de participación permiten a los padres y a la comunidad saber "cómo es la escuela por dentro". La participación, en una escuela en "busca de su autonomía, no debe significar para mí la omisión del Estado", afirma (FREIRE 1994: 94-95).

## **2. La autonomía y los fines de la educación**

El grado y modo de autonomía de la escuela es un rasgo central de la organización escolar, pues nace de la misma finalidad y del sentido de la educación. Esa importante autonomía institucional tendrá su sustento en la idea de la formación integral de la persona, su desarrollo intelectual y moral en una pedagogía del aprendizaje, de la cultura específica y del gobierno escolar. Ese enfoque integra, además, la autonomía profesional del docente (IGUINZ y DEL CASTILLO, ob. cit.: 174-176).

El espacio institucional y organizativo no es "contribuyente del pedagógico sino que él mismo es educativo y por ello objeto de la pedagogía. Hablo con reservas del marco organizativo ya que esta expresión parece indicar que

la organización es el recipiente donde está contenida la educación, donde se realiza el proceso de enseñanza-aprendizaje, pero no es del todo exacto ya que la organización es también en sí misma un elemento educativo, tanto en su dimensión explícita como en el currículum oculto que encierra" (SANTOS 1997: 25).

En esta idea coincide José Gimeno: "los efectos del currículo real tienen mucho que ver con normas de funcionamiento explícitas o tácitas de la institución como un todo". Se trata de "influencias educativas sutiles derivadas de la forma de funcionamiento colectivo de la comunidad escolar" (GIMENO ob. cit.: 70).

La Escuela Nueva puso a la autonomía en el centro de ese desarrollo individual y del autogobierno en la escuela. Diversas reflexiones actuales apuntan en el mismo sentido: "Pensamos que la tarea de la educación escolar, como un espacio artificial de convivencia, es permitir y facilitar el crecimiento de los niños como seres humanos que se respetan a sí mismos y a los otros con conciencia social y ecológica, de modo que puedan actuar con responsabilidad y libertad en la comunidad a la que pertenezcan. La responsabilidad y la libertad sólo son posibles desde el respeto por sí mismo que permite escoger desde sí y no movido por presiones externas" (MATURANA y NISIS 1995: 13). Este sentido se enriquece con lo que se ha llamado revolución de la infancia, que cierra este siglo y que los autores citados expresan en su aspecto medular: en la escuela "debe darse la aceptación del niño o niña como ser legítimo en su totalidad en cada instante, y no como tránsito para la vida adulta" (*ibíd.*). Los aprendizajes diversos se dan en función de esta formación, que otorga sentido a la autonomía<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Vale la pena citar otras dos apreciaciones sobre autonomía y educación:

"La educación es entrañablemente ética; se confunde con el quehacer moral. La virtud de la **justicia** preside el plural e indeterminado juego de los actos educativos. La acción educacional será pues, útil **-para otra cosa-** y se llamará entonces aprendizaje, y será además inútil **-para nada-**, siendo en tal dimensión o justa o injusta, y pudiéndosela denominar **educación autónoma** o libre" (FULLAT 1996: 44).

"¿Por qué discutir hoy la autonomía de la escuela? Porque discutir la autonomía es discutir la propia naturaleza de la educación.

La escuela que está perdiendo su autonomía también está perdiendo su capacidad de educar para la libertad. Es la tesis que pretendo defender. Discutir el tema de la auto-



No deja de percibirse, en lo expuesto, la presencia de tensiones entre los énfasis individuales y los sociales, tensiones entre las que se mueve también ahora el debate sobre las políticas. El enfoque ordenador, sin embargo, parece ser el que plantea como primer referente la finalidad y el sentido educativo, aspectos que engloban los ámbitos pedagógicos y la gestión institucional.

La pedagogía se orienta a encarar su finalidad de formación integral de la persona en el mismo movimiento de la integración crítica a su sociedad y a la cultura universal. Las relaciones recíprocas son complejas; la autonomía moral e intelectual debería implicar una integración social autónoma, es decir crítica, en la sociedad que lo busca "moldear". La libertad personal se constituye así en la esencia de la autonomía. Siendo libre se es capaz de tomar distancia de la sociedad en su configuración histórica y liberarse de las restricciones y opresiones presentes en sus tradiciones y estructuras, para superarlas.

Pero esa doble dimensión de la educación ha sido y es discutida, así como continúa siendo a la vez un ideal que la pedagogía seguirá acompañando. La discusión contemporánea continuará teniendo como referencia las propuestas claves del pasado. En vertientes como las libertarias, las autogestionarias y las de educación popular, podemos encontrar al mismo tiempo un énfasis en el enriquecimiento personal; un firme hincapié en los métodos y procesos de la propia educación, y una inserción en el cambio social. La autonomía es, pues, para diversos enfoques, tanto un "objetivo" como una "condición" a respetar: "Entre los llamados radicales en educación, la autonomía no es simplemente una realización que se debe promover, sino una condición que se debe respetar incluso en los niños, y por lo tanto un criterio básico de la clase de procedimientos educativos que se pueden emplear legítimamente. Cualquier otra defensa que se pueda ofrecer para tales prácticas, como el aula abierta, la participación democrática en decisiones de enseñanza, enseñanza auto-dirigida e individualizada, la tensión entre la creatividad y el aprendizaje por descubrimiento, se ha pensado a menudo que está justificada en nombre de la autonomía" (CRITTENDEN 1981: 101).

---

mía es discutir la propia historia de la educación, en la medida en que podemos ver la historia de la lucha por la autonomía intelectual e institucional de la escuela asociada a la libertad de expresión y de enseñanza. Aunque no sea simple el término utilizado, frecuentemente su contenido esencial se encuentra en toda la historia del pensamiento pedagógico" (GADOTTI 1992: 9, traducción nuestra).



Para este autor el enfoque liberal, distinto del radical o libertario, tiene esa dimensión social. Así dirá que en el caso de la educación liberal “el proceso no está determinado como una función de la autonomía, sino por las estructuras simbólicas que constituyen una cultura. Al mismo tiempo, los defensores de la educación liberal afirman que una autonomía personal algo significativa se adquiere solamente a través de la iniciación en estas estructuras simbólicas” (*ibid.*: 102).

Abundando en la discusión con autores que acentúan la individualidad del proceso del conocimiento, Crittenden afirma que quizá su debilidad más seria es la imagen simple de la teoría del aprendizaje “la idea del hombre, en la teoría individualista, ignora el hecho de que cada ser humano se desarrolla como tal en el contexto de un mundo preexistente de significados compartidos, de que la mente no es simplemente un don preexistente para ser flexionado como un músculo, sino una realización que depende de que ganemos nuestro acceso a la herencia de significados compartidos” (*ibid.*: 109).

Para el sociólogo Karl Mannheim, la discusión con el liberalismo individualista plantea que para ellos “el único propósito digno de la educación consistía en el desarrollo de una personalidad independiente. Creyeron haber salvado la autonomía de la personalidad al olvidar el análisis de la situación social en que el hombre tiene que actuar y sobrevivir. Hoy sabemos que la ceguera para lo social lejos de ser una virtud es más bien un modo caduco de mirar a la realidad, y que no se sirve ni a la causa de la libertad, ni a la idea de la personalidad si se es ciego para la significación de los factores ambientales” (MANNHEIM 1961: 105-106).

### **3. Autonomía, ciudadanía y democracia**

La estrecha relación educativa entre las dimensiones individuales y sociales se da también en la política. Una autonomía rica y compleja sólo es coherente con una democracia igualmente rica y compleja. Para el politólogo Robert Dahl, la democracia es la condición necesaria para que los intereses de cada persona sean considerados. Así, los regímenes paternalistas restringen la ciudadanía y no garantizan los intereses básicos al privar a los individuos de la oportunidad de defenderlos.

La democracia supone aceptar que “la gente común esta calificada” y se incluye el presupuesto de su autonomía personal. El desarrollo personal tam-

bién está condicionado por la calidad de la vida ciudadana: "El desarrollo personal que algunos autores atribuyen al hecho de pertenecer a la ciudadanía de un orden democrático es, en gran medida, un desarrollo moral: adquirir un sentido de responsabilidad más maduro por las propias acciones, una mayor conciencia de cómo afectan a los demás, una mayor disposición a tomar en cuenta las consecuencias, etc. (...) lo importante es que la argumentación presupone que las personas deben gozar de un alto grado de autonomía personal de sus decisiones individuales y colectivas" (DAHL 1992: 129). Ello es bloqueado en determinados contextos políticos, como en el modelo centralista del gobierno actual del Perú, al que corresponde el siguiente argumento de Dahl: "Si la autonomía personal de un individuo es permanentemente reemplazada por una autoridad paternalista, quedaría en un estado de dependencia perpetua. Consecuentemente, si las decisiones colectivas fuesen adoptadas a través de autoridades paternalistas (por un conjunto de tutores, digamos), en la esfera de los asuntos públicos la gente nunca dejaría atrás su infancia" (*ibíd.*).

Dahl continúa ratificando la fuerte relación que une a estas dimensiones de la autonomía personal y del régimen político: "Más evidente aún es que la autonomía personal y la condición de ser un ciudadano pleno de un orden democrático son requisitos indispensables para la autodeterminación. Carente de autonomía personal, el sujeto simplemente no podrá someterse a reglas elegidas por él mismo; no sería ni autodeterminado ni moralmente autónomo y, en ese grado, no podría convertirse en una persona moral" (*ibíd.*: 129-130).

En la renovada reflexión sobre la ciudadanía, Sinesio López (1997) analiza diversas corrientes, entre ellas la de la nueva derecha, que ataca la idea de los derechos sociales, asociándolos a la idea de ciudadanos sin autonomía, dependientes. La insistencia de López se dirige a recoger los derechos garantizados y a reclamar un mayor énfasis en las responsabilidades hacia la comunidad política, a través de una ciudadanía activa.

Incorporando la reflexión política a la pedagógica, el Informe Delors afirma que el ideal democrático está "por reinventar o al menos hay que revivificarlo" (UNESCO 1996: 58). Las dificultades de la democracia no pueden en modo alguno constituir un pretexto para apartarse del camino que lleva a la democracia. Se trata de una creación continua que "exige la contribución de todos. Ésta será tanto más positiva cuanto que la educación haya inculcado en todos a la vez al ideal y la práctica de la democracia" (*ibíd.*).

Desde las preocupaciones pedagógicas y políticas, Moacir Gadotti señala interesantes aspectos del debate sobre las reformas educativas y la ciudadanía en relación con la valoración creciente del pluralismo y la heterogeneidad en la sociedad:

“La objeción que se acostumbra hacer a los autonomistas es que la autonomía de la escuela lleva a la pulverización, a la dispersión del localismo que dificulta acciones reformistas o revolucionarias más profundas. Es verdad. Es más fácil lidiar con programas unificados de reformas. La heterogeneidad no puede ser controlada. Pero esa objeción que se sustenta en una concepción centralista de la educación, es cada vez menos frecuente, en la medida en que el pluralismo es defendido como valor universal y fundamental para el ejercicio de la ciudadanía”.

Gadotti refuerza el vínculo entre conceptos “la idea de autonomía es intrínseca a la idea de democracia y ciudadanía. Ciudadano es aquel que participa del gobierno y sólo puede participar del gobierno quien tiene poder, libertad y autonomía para ejercerlo” (Gadotti ob. cit.: 37, traducción nuestra).

#### **4. Autonomía y desigualdad**

En la perspectiva democrática, la descentralización y la autonomía se han analizado sin desligarlas del riesgo de la ampliación de las desigualdades. Al hablar de autonomía es inevitable recordar la gran pregunta sobre la educación contemporánea: ¿es la promesa de ampliación de oportunidades para todos en nuestros contextos capitalistas? ¿O es que, por el contrario y tal como ya se debatió en etapas anteriores, la educación escolarizada reproduce o amplía desigualdades? Este es un problema cuya respuesta requiere sustentarse en el estudio del contexto y las condiciones sociales en que se dan la educación y las escuelas. La Comisión Delors se lo plantea con insistencia: la educación “puede ser un factor de cohesión si procura tener en cuenta la diversidad de individuos y de los grupos humanos y al mismo tiempo evita ser un factor de exclusión social” (UNESCO 1996: 59).

La reforma educativa peruana de 1970 criticaba la “educación escolar” con sus escuelas de enclave al servicio de una minoría. Bastante más tarde, a fines de 1992, el Diagnóstico General para el MECEP se refiere a la primera gran propuesta del gobierno del presidente Alberto Fujimori afirmando que “La propuesta actual de descentralización es una de las propuestas más radicales que se han formulado en educación y está destinada a introducir

mecanismos de mercado como instrumentos para fomentar la competencia entre escuelas y, de esta manera, mejorar la calidad del sector. Si esta propuesta no se implementa con precaución, en base a un fortalecimiento de la capacidad de gestión y administración del sector, se corre el riesgo de profundizar los problemas del sector agravando las desigualdades educativas entre diversos sectores de la población" (ver Resumen ejecutivo del Diagnóstico... en IGUÍÑIZ y DEL CASTILLO ob. cit.: 205).

La educación no es una práctica autosuficiente, pero tiene una enorme potencialidad. Hay determinadas propuestas con una clara vocación ética y democrática, y otras que optan por entender la desigualdad extrema –matizando gamas intermedias– como un rasgo natural y conveniente para el núcleo "exitoso" y productivo de la sociedad. Sin embargo en sociedades como la nuestra, requeridas de vínculos sociales de gran fuerza para contrarrestar tendencias hacia lo que Basadre denominó "el abismo social", se requieren políticas sociales claramente favorecedoras de la cohesión social y no lo que él mismo denominó como "el Estado empírico".

En Colombia, un país fuertemente desigual, se plantearon análisis muy críticos como los de Rodrigo Parra. Más tarde, Francisco Cajiao vincula el tema a aspectos de orden político, ya que "el centralismo y la ausencia de participación de las comunidades en el sistema educativo hacen que la segmentación social que produce la división entre educación oficial y educación privada se refuerce con una profunda segmentación de la calidad del servicio, perpetuando la desigualdad y el atraso de las clases más pobres de la sociedad" (CAJIAO 1995: 30).

Para José Gimeno, sin diversos requisitos tales como condiciones sociales favorables, voluntad de los docentes y una política de apoyo y diseminación de las mejoras conseguidas, la "innovación basada en los centros" (GIMENO ob. cit.: 89) será válida para minorías. En Argentina, un estudio sobre la autonomía escolar, de Cecilia Braslavsky, considera que con la lógica dominante "sólo es posible esperar la ampliación de las brechas entre diversos establecimientos educativos, con el consecuente impacto en la profundización de la segmentación educativa y la reducción de la equidad" (BRASLAVSKY 1993: 36). Esa lógica dominante implica la escasez de insumos para la gestión curricular, las malas condiciones sociales y la precaria formación de los docentes, la ausencia de concertación y la anomia respecto del conjunto del sistema por el aislamiento de las escuelas.

## 5. Contexto y currículo nacional

La identidad del individuo y su pertenencia a una cultura son parte de la autonomía. Lo es también la tensión entre la diversidad y las desigualdades. Estos temas son parte de un currículo que en América Latina está en revisión: se discute mucho y parece que discutirá aún más. Un aspecto clave son los elementos comunes nacionales y locales o de grupo "cultural", y los de cada escuela. Asimismo, el papel vital de los mecanismos de evaluación y su relación con la autonomía curricular formal. En su comentario a una ponencia de Juan Casassus, Cecilia Braslavsky afirma la idea de un currículo nacional. Ante el cúmulo de informaciones y opiniones (variedad y cantidad) a mano, "para construir una identidad compartida en países que están, como bien se ha dicho, en permanente tensión entre los procesos de mundialización y los procesos de atención a las necesidades e intereses locales, parece imprescindible contar con mínimos de información compartida, organizable según conceptos centrales de algunos campos disciplinarios" (BRASLAVSKY 1995: 52). Para esos contenidos, dice, en un sentido amplio "sí creo que es imprescindible acordar ciertos procedimientos de búsqueda, organización, análisis y crítica de la información; que contribuyen a formar las capacidades intelectuales, así como ciertos valores y actitudes vinculadas a esa formación y asociados a las búsquedas por consolidar y profundizar las democracias, y la productividad de las economías latinoamericanas" (*ibíd.*: 52-53).

La autora reafirma cuán imprescindible es que las sociedades acuerden contenidos básicos. Esto, "asociado a la necesidad de formar sujetos que gracias a la educación que reciban en las instituciones públicas y privadas puedan horrorizarse ante algunas inequidades del presente", sujetos de la transformación y reproducción social formados en "escuelas que se modifican a sí mismas gracias al intercambio garantizado con la más amplia gama posible de actores e instituciones" (*ibíd.*: 53).

En varios países –Argentina entre ellos– se han elaborado las bases curriculares comunes<sup>29</sup>, luego de procesos bastante prolongados. Más ade-

<sup>29</sup> En Argentina se denominan Contenidos Básicos Comunes (1996); en Chile, Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios (enero, 1996); en Colombia, Lineamientos Generales de los Indicadores de Logros Curriculares: Resolución N° 2343 (junio, 1996); en México, Programas de Educación Primaria, Contenidos Básicos (1992); en Bolivia, Organización Curricular, Decreto Supremo N° 23950 (febrero, 1995).

lante nos tocará abordar el caso peruano; por ahora nos interesa resaltar la idea de que la autonomía curricular supone un currículo básico nacional como aspecto previo. Como ejemplo de la búsqueda en este campo de estrategias curriculares León Trahtemberg, recogiendo la experiencia del Ministerio de Educación de Chile, reconoce la conveniencia temporal de ofrecer, junto con el currículo básico, currículos completos que sirvan de guía a las escuelas más lentas en su ritmo de elaboración, considerando la poca tradición y las condiciones laborales y ambientales.

### **6. Autonomía y sistema nacional**

La autonomía y el mejoramiento de la escuela deben concebirse como parte integrante de la democratización del conjunto del Estado; de una reforma que busque calificar y ampliar la gestión social de la educación, concertar entre agentes públicos y privados, y promover el desarrollo económico regional impulsando la solidaridad territorial.

Una autonomía con calidad está lejos de ser antagónica a un importante papel del Estado y a una vigorosa sociedad civil. Más bien los exige, para no derivar en el abandono de la escuela pública. En un país con tan profunda precariedad de sus escuelas públicas y tan profundas desigualdades sociales como el Perú, el papel activo del Estado es imprescindible si se quiere crear en los centros escolares las condiciones mínimas para su buen funcionamiento.

En los países donde se han emprendido procesos de descentralización, como es el caso colombiano, se propone un enfoque más integrador. Se habla de la autonomía para los niveles locales y las instituciones escolares. La Constitución de 1991 así lo plasma, y su Ley General de Educación de 1994 reconoce un mayor grado de autonomía para las regiones y escuelas en la definición de sus estrategias de mejoramiento educativo. Pero fortalecer la descentralización implica, en la Constitución colombiana, el principio de "concurrentencia" de todo el Estado. En este sentido, la denominada "Misión de sabios" afirma que la experiencia internacional muestra que los casos "más exitosos de descentralización son aquellos en los que hay una administración central fuerte y una presencia eficaz de la misma en las administraciones regionales. La autonomía local y escolar, y la descentralización hasta el nivel municipal, no pueden tener como condición de éxito la desaparición de las



estructuras centrales y departamentales; sino el cambio de las funciones de éstas" (MISIÓN DE CIENCIA, EDUCACIÓN Y DESARROLLO 1995: 86).

Comentando los cambios recientes en México, Chile, y República Dominicana, Cecilia Braslavsky afirma que se dan procesos que confirman la conveniencia de que coexistan un sector privado y otro público dentro del sistema educativo. Ello, junto con la descentralización, hace más claro cómo no es equiparable la idea de un sistema nacional con que sea el Estado central el proveedor directo del servicio. A la vez constata que esos países que fortalecen el Estado "entendido ahora como un escenario donde acordar rumbos convergentes que garanticen que la autonomía y la descentralización no devendrán en diáspora anticipatoria de disoluciones irreversibles en uno de los espacios atractivos para el mantenimiento de la parcela de imaginario compartido por todos los habitantes de un país, ni en instrumento privilegiado para la profundización de las diferencias sociales y de la marginación producidas por un modelo económico de hasta ahora invisibles ventajas sociales" (BRASLAVSKY 1995: 50).

Hace ya diez años, Juan Carlos Tedesco (1987: 46) advirtió sobre el papel activo de una política nacional que compense los niveles precarios de capacidad inicial de las instituciones y localidades. Más recientemente se ha reiterado la idea de mantener un equilibrio tensional, productor de calidad, aludiendo a la necesaria complementariedad de instituciones del Estado central, de las municipalidades y de la sociedad (HEVIA 1991: 87). El planteamiento de CEPAL-UNESCO (1992) habla de la pertinencia de las tensiones para evitar polarizaciones con el pasado. Se trata de tensiones entre los objetivos de formación de la moderna ciudadanía y los de la competitividad internacional; la tensión, en las políticas, entre equidad (igualdad de oportunidades) y buen desempeño; la tensión institucional entre integración y descentralización. Esa descentralización pone énfasis en la autonomía institucional de los establecimientos, en la coordinación del sistema y la integración nacional (*ibíd.*, cap. IV y V). En América Latina la educación es uno de esos campos en los que es más viable, aun dentro de marcos neoliberales, el apoyo de algún tipo a proyectos nacionales de educación y a la idea de un sistema nacional.

## 7. Calidad: política o mercado

Revisar el marco global de la orientación de las reformas estructurales dominantes es imprescindible para estudiar la educación. Ese marco lo sintetiza Roberto Martínez (1995: 9) cuando indica que el patrón de articulación entre el Estado y la sociedad se está modificando para dar un papel más prominente al mercado. En el área de la educación, ese patrón se encuentra recurrentemente con trabas notables. Esta área es más compleja que otros sectores, como la economía, para las reformas radicales de mercado.

En educación, la autonomía se fundamenta en el principio de la libertad de elección de los padres. Una vertiente de esa afirmación democrática asocia la autonomía con el mercado. La autonomía significaría hacer de las escuela entidades independientes que, mejorando, competirían para atraer cada una el máximo de alumnos a costa de las escuelas menos atractivas. En Argentina, como en otros varios países, se discute este enfoque. Daniel Filmus plantea que "dejar librado únicamente a cada escuela la posibilidad de generar condiciones de calidad es profundizar el círculo de la diferenciación (...) para que este tipo de estrategias tengan posibilidad de alcanzar efectos igualadores es necesario enmarcarlas en un conjunto de políticas sociales y educativas que tiendan a compensar estructuralmente las diferencias de origen" (FILMUS 1995: 17). Y sin negar absolutamente la conveniencia de algún mecanismo de competencia y transparencia, afirma que "se trata de plantear que si la competencia es resuelta por mecanismos de mercado, al igual que lo que ocurre con los bienes sometidos a las leyes de la oferta y la demanda, serán quienes más posean los que estén en mejores condiciones para acceder a mayores beneficios" (*ibid.*).

Hay que recordar, dice Filmus, que los procesos pedagógicos son fenómenos sociales. Se plantea algunas preguntas que lo ilustran: "¿Cuáles son los parámetros para medir la productividad del sistema? ¿Respecto de qué objetivos sociales es posible evaluar la eficiencia de las instituciones? Sólo a título de ejemplo es interesante destacar que una escuela puede ser evaluada como eficiente en el período autoritario si se ajusta al objetivo 'disciplinador' que se planteó para la educación. En un contexto democrático los parámetros de eficiencia variarían sustantivamente" (*ibid.*).

Otro planteamiento que merece ser presentado es el de Cristian Cox y José Joaquín Brunner, para quienes el Estado debe pasar a "actuar a través de regulaciones indirectas, livianas, capaces de reconocer y mantener la di-



versidad del sistema". Lo anterior implica, según los autores, "contrariamente a lo que podría ser el supuesto 'neo-liberal' en estas materias, combinar la política con el mercado para producir una efectiva autorregulación y desarrollo de la educación". Proponen que el retiro del Estado central no es en beneficio de la desregulación del mercado educacional sino para ganar él mismo autonomía en función del desempeño de su nuevo papel. El Estado, más que realizar tareas administrativas, debe elaborar un sentido estratégico y de largo plazo, estimular el cambio en las instituciones, contribuir con incentivos, información y evaluaciones que fortalezcan a las escuelas: "En vez de restringir su acción a la generación de oportunidades de acceso, tendrá ahora que preocuparse de generar condiciones de mayor igualdad en el tratamiento educacional de todos los estudiantes y de obtener resultados de calidad similar a partir de un sistema diferenciado y flexible" (Cox y BRUNNER 1995: 145-146).

Estas reflexiones dejan pendiente una discusión que identifique los aportes provenientes del mercado. También podrían estar subvaluados el papel del Estado y la concertación de proyectos educativos nacionales de aliento histórico como factores para la calidad. La perspectiva de los acuerdos, los consensos y el pacto nacional son una vía en sentido contrario a un enfoque de competencia y desregulación (MORALES 1995).

El papel del mercado ha sido calificado como de impacto menor para la generación de calidad en la educación. A diferencia del supuesto automatismo del mercado, Germán Rama (1994: 43) indica que los "sistemas educativos no tienen espontáneamente el desafío de la calidad". Como señala el mismo Rama, cuando el egresado percibe la mala calidad de su educación en la vida económica, ya es tarde para cambiar de escuela. El sancionado por la mala calidad es el alumno, el "producto", y no la escuela, el "productor". El alumno ya está fuera de tiempo para reclamar. Coincidimos también en la apreciación del impacto de la estratificación social y educativa, que deriva en ofertas distintas para públicos distintos (TEDESCO 1990: 49).

Pero la distancia frente a la lógica radical de mercado se observa mejor aún al pensar en el sector de empresas en que la disyuntiva de "competencia" para que sobreviva la institución "más fuerte" es criticada por Sergio Barrio y Francisco Sagasti (1994: 52). Ellos indican que es necesario complementarla con nuevos conceptos como la "supervivencia del mejor cooperante", que para el caso de la educación implica, por ejemplo, el trabajo

multidisciplinario y la cooperación en investigación entre entidades, y la cooperación en servicios.

### **8. Pedagogía y teoría organizacional**

Una tendencia clara en toda gestión pública –no sólo en educación– es la creciente incorporación de entidades privadas, lucrativas o sin fines de lucro, en programas y tareas diversas. Ello puede devenir en una versión “posible” de la política de transferencia de escuelas pero que igualmente olvide la función social de la educación; o por el contrario, si se defienden las funciones públicas y la integración social, un estilo de gestión pública que requeriría un Estado más calificado. En este marco, es clave recuperar las buenas tradiciones de la pedagogía. La reflexión sobre las organizaciones y la experiencia empresarial requiere, en la mira de la calidad, educadores interlocutores y no su mimetización.

Uno de los más graves problemas en los discursos educativos del Estado es el olvido de la trayectoria, como acumulado de la escuela en tanto organización de aprendizaje y socialización. Las grandes propuestas educativas pedagógicas tienen, en mayor o menor grado, un enfoque organizacional que se ha subvalorado. Ello conduce a la asociación con un lenguaje típico de la organización empresarial, y no a recoger los aportes de una vertiente propia. En contraposición, emergen algunos reclamos de atención a la especificidad de la organización escolar, respecto de otras como las militares, empresariales, religiosas o deportivas. Ese replanteamiento se da aún de manera incipiente, como parte de la búsqueda de calidad y equidad, en el marco de la dificultad de los sistemas educativos por responder a la ampliación de las demandas y al fracaso escolar. Pero en términos de discurso ideológico global, está más a la ofensiva el enfoque radical de mercado con atomización, que parece desconocer esas especificidades. Esta lógica saca gran parte de los problemas de la gestión escolar fuera del ámbito público, de la discusión y conversación de la comunidad educativa y de los espacios de comunicación masiva. Se trata de “privatizar” asuntos pedagógicos como la libertad de pensamiento en el centro educativo, así como la democracia y la participación en la escuela, lugar donde deben convivir el pluralismo junto con los anchos consensos que asocian educación y democracia. En lo que concierne a estas inquietudes, parecen más prometedoras las experiencias de autonomía con un explícito proyecto educativo integrador.

Sobre el abordaje teórico de la organización escolar es frecuente un enfoque crítico. Miguel Santos Guerra (ob. cit.) señala la escasa teoría y el traslado o mimetismo con respecto a la teoría del campo industrial, comercial y de la administración pública. Por su parte, William Tyler es claro cuando considera que "el análisis científico social de las escuelas ha sido: a) dejado de lado; b) deformado por el uso de modelos e imágenes inadecuadas; y c) sometido a desconcertantes desviaciones de orientación 'paradigmática' y epistemológica que han hecho difícil la comprensión sociológica de una institución fundamental" (TYLER 1966: 17).

Particularmente crítico es Stephen Ball. Él habla del "fracaso en reconocer la peculiar naturaleza de las escuelas como organizaciones", producto de "la suposición de que es posible adecuar las escuelas, más o menos sin problemas, a un esquema conceptual derivado de estudios de fábricas o burocracias formales" (BALL 1987: 24). Esta es una cierta queja hacia el propio mundo de la educación y de las políticas de otras instancias para las escuelas. Alfredo Furlán y Azucena Rodríguez parten de afirmar que la vida institucional constituye un nudo particularmente complejo, y que es imprescindible considerar esto para abordar el tema de la gestión. Señalan que la especificidad de las distintas instituciones y organizaciones tiene, en este el terreno, múltiples concreciones. Afirman que "si en el orden fabril se reconoce el lugar de la subjetividad en la búsqueda de la calidad, cómo perderla de vista en las instituciones educativas, en donde es medio y fin, instrumento y objeto, en fin, el sujeto de esta historia. Y a la inversa, cómo perder de vista lo que la subjetividad debe en su misma existencia a las estructuras simbólicas y a las historias en las que se forma. El problema de lo institucional impregna en realidad el espectro total de lo educativo; no puede ser una dimensión exclusiva de nuestro tema. (...) En el campo nacional de la gestión está en el centro" (FURLÁN y RODRÍGUEZ 1993: 33).

De manera particularmente enfática en esa crítica al propio campo educativo, Serafín Antúnez reclama dejar la inercia y "construir modelos de dirección y gestión a través de nuestras organizaciones y del análisis y estudio riguroso de nuestras propias experiencias" (ANTÚNEZ 1997: 49)<sup>30</sup>. Años

<sup>30</sup> Esta sugerencia –que compartimos plenamente– es antecedida por una queja en *Cuadernos de Pedagogía* (1997 N° 262):

"Frecuentemente nos empeñamos en querer hacer al revés, es decir, en aprender de

atrás, Justa Ezpeleta tomaba la postura de buscar un pensamiento diferenciado que mire la escuela como "forma social viva" y la conciba como historia acumulada y rearticulada. Proponía pensarla como producto de todos los actores involucrados y no sólo de la "voluntad estatal". Reconociendo su motivación educativa, consideraba que para explicar su funcionamiento y cambio "interesa captar la escuela como totalidad y en su especificidad institucional, así aquello que la identifique como institución, más que en aquello que la asimila en su organización forma al modo de conducta compartido por el conjunto de las instituciones" (EZPELETA 1986: 60).

### **9. Especificidad de la organización escolar**

Para poner sobre la mesa una serie de especificidades de la organización escolar tomaremos como referencia básica los ordenamientos de Miguel Santos Guerra (1997: cap. III y IV) y Serafín Antúnez (1994: cap. I). Recogeremos algunos rasgos válidos para el conjunto de las instituciones escolares, que muestran su complejidad e impredecibilidad y que permiten un enfoque para entender cada caso.

#### **a. Tiene algunos fines ambiguos, mezclados con otros muy concretos.**

En la escuela hay que conseguir los objetivos mínimos de conocimiento

---

organizaciones industriales y comerciales. Resulta sorprendente que sigamos aprendiendo de la empresa, con la que nos solemos comparar y a la que tratamos de imitar. ¿Es que hay que descubrir a través del mundo de la empresa las bondades y beneficios de las organizaciones de estructuras flexibles, baja diferenciación jerárquica, movilidad en los individuos, equipos mixtos de trabajo, evaluación continua de los procesos y de los resultados o control democrático? ¿Acaso no venimos dirigiendo y gestionando muchos de nuestros centros escolares según esos principios desde hace años? ¿Hay que seguir aprendiendo sobre participación a través de la experiencia de los círculos de calidad empresariales?

¿Debemos tomar como ejemplo los principios de la adhocracia que postulan las instituciones no escolares? ¿No sabíamos ya bastante de todo eso en nuestros centros por haberlo aprendido de nuestra propia práctica?

Uno de los libros que comentamos en este mismo número defiende que dirigir por valores parece ser el último descubrimiento en las organizaciones no educativas. Lo aplaudimos, pero ¿no es para nosotros o para cualquier directivo escolar una certeza y una evidencia desde hace ya bastante tiempo?" (ANTÚNEZ 1997: 48-49).

y, al mismo tiempo, aprender a ser libres, por ejemplo (Miguel Santos Guerra, en adelante MSG).

Antúnez resalta esta asignación de muchos objetivos de "naturaleza muy variada y, a menudo, de formulación y concreción ambiguas". Pocas organizaciones, continúa Antúnez, "por no decir ninguna tienen planteados tantos propósitos y tan diversos". Lo sabemos: la demanda es que las escuelas formen en un espíritu de libertad, de búsqueda de la verdad, de competencias y habilidades diversas de tipo cognitivo; de relación armónica en la familia, la sociedad y con la naturaleza; y que sirva a la formación de los padres. Además, la escuela pública debe prestar servicios de apoyo en alimentación y salud.

- b. **La multitud de demandas exige un conjunto de actuaciones de una escuela que se diversifica en ámbitos diversos, emparentados con los múltiples propósitos planteados.** Antúnez enumera actuaciones en cada uno de los ámbitos siguientes: el curricular, el de gobierno institucional, el administrativo, el de recursos humanos y el de servicios.
- c. **La labor de los profesionales de la enseñanza abarca campos de intervención múltiples que deben desarrollarse en una organización con una problemática división del trabajo.** Como consecuencia de los ámbitos de actuación de la escuela, a los profesionales se les demanda variadas actividades. Un profesor, "a lo largo de la semana, puede haber hecho un inventario, ayudado a resolver un conflicto personal entre compañeros, elaborado una adaptación curricular individualizada, supervisado el patio durante el recreo, dirigido una reunión de un equipo de trabajo, editado un folleto con instrucciones sobre cómo proceder durante una excursión y otras muchas tareas además de planificar, desarrollar y evaluar el trabajo docente que realiza con sus propios alumnos y alumnas" (Serafin Antúnez, en adelante SA).

Es cierto que sólo una división de trabajo puede permitir la gestión del centro educativo. Sin embargo, las dificultades son muchas. Una excesiva formalización puede devenir en dispersión y en relaciones jerárquicas y estratificadas contrarias a los fines educativos. La división de tareas supone también personas disponibles, y muchas dificultades provienen de la resistencia al trabajo colaborativo. Esta variedad y el poco hábito de dividir el trabajo de manera más racional, implica dificultades para alcanzar un alto grado de competencia profesional. Además, en alguna medida

- también esa multiplicidad de tareas demanda una formación permanente más compleja de satisfacer que en otras ramas profesionales.
- d. **En la escuela conviven fácilmente modelos organizativos de enfoque diverso.** Este rasgo sin duda está presente en muchas de nuestras escuelas peruanas. Para España, afirma Antúnez que se pueden encontrar enfoques organizativos estructurales con énfasis en la jerarquía, el orden, la dependencia orgánica u otros criterios de racionalidad. Puede haber enfoques que acentúan el ámbito organizativo como un campo de lucha por conseguir poder. Asimismo, pueden coexistir con otros que "subrayan la importancia de las necesidades de los individuos por encima de las necesidades de la organización, o posturas que sólo asumen como pauta de acción los símbolos de la organización independientemente de su legitimidad y utilización".
  - e. **La escuela es una organización que debe administrar recursos funcionales escasos y, especialmente, sufrir una continua falta de tiempo.** Como señala Antúnez, esto se sentirá más en las organizaciones claramente orientadas a mejorar la calidad. Si en muchas otras organizaciones se percibe un problema semejante, en la escuela éste se presenta relacionado con la amplitud de sus ámbitos de acción, con la dificultad de dividir el trabajo y con la necesidad de invertir tiempo para las coordinaciones y el trabajo en equipo.
  - f. **La etapa infantil y juvenil de sus destinatarios da a la escuela una fisonomía especial.** La capacidad de participación, de intervención y de relación hace que los vínculos de profesores y alumnos sean diferentes a los que existen entre empresario y trabajadores, médico y pacientes, y soldados y jefes, sólo para citar algunos ejemplos (MSG).
  - g. **Los alumnos acuden a ella por reclutamiento forzoso.** Es decir, no integran la organización de forma libre y voluntaria como lo hacen en otras organizaciones (MSG). Es la cara doble de la obligatoriedad: por un lado es imperativa y por otro ofrece la posibilidad de adquirir aprendizajes exigidos socialmente.
  - h. **La escuela es un lugar cada vez menos atractivo e interesante.** Es un rasgo que Antúnez vincula al del reclutamiento forzoso. Agrega que los estudios se han desvalorizado (no aseguran éxito ni seguridad labora) y que existen cada vez más otras fuentes de información y de formación más sugerentes. Además se refiere a las dificultades de los docentes para

adaptarse a una sociedad cambiante y a expectativas también cambiantes de los alumnos y las alumnas.

- i. **La escuela ejerce un poder seleccionador** (MSG). Este poder depende de la capacidad que le asiste de expedir títulos. Aunque, como se dijo, aumenta entre los adolescentes el criterio de relativizar su valor, éste aún existe. El conocimiento que acredita es el que en gran medida se considera en la sociedad. Quien no los obtiene, quien no pasa por la criba de sus criterios de éxito, no puede seguir avanzando en el sistema ni puede hacerse valer académicamente en la sociedad.
- j. **Naturaleza problemática de su intervención.** Ello es así en tanto la enseñanza como la educación, por tratarse de fenómenos complejos que el ser humano desarrolla, están sometidas a un cúmulo ilimitado de variables. Esa naturaleza problemática significa que no hay un nexo causal consistente entre estímulos y respuestas. Por ello dice Miguel Santos Guerra que la escuela tiene una tecnología problemática. La autonomía del educando y del docente, basada en la libertad, está en la base de ese cúmulo ilimitado de variables.

Otra formulación cercana (MSG) nos habla de que genera efectos subrepticios, muchos de difícil explicitación momentánea, que se derivan del quehacer diario, de la estructura organizativa, del funcionamiento institucional y de la configuración de los escenarios.

- k. **La dificultad de evaluar los resultados escolares y el control insatisfactorio.** La evaluación carece del rigor y la fiabilidad con que pueden ser medidos los resultados de otro tipo de organizaciones. Evaluar una institución a fondo supone largas y laboriosas tareas de observación directa e indirecta, de obtención de datos de fuentes diversas obtenidos con instrumentos asimismo diferentes que se analizarán interpretándolos a la luz de los recursos que tiene el centro y del contexto y circunstancias que le rodean.

Señala con razón Antúnez que a menudo se pretende sustituir la evaluación con ejercicios evaluadores uniformistas más aparentes que reales, y con evaluaciones puramente episódicas y formalistas. Asimismo, resalta la poca práctica de la evaluación formativa interna.

Como muy gráficamente señala Miguel Santos Guerra, la escuela es una organización que "vive independientemente del éxito, ya que no tiene que luchar para sobrevivir puesto que tiene los clientes asegurados y



puede atribuir el fracaso al poco esfuerzo o la escasa preparación, inteligencia o interés de los alumnos".

Este rasgo es especialmente vigente en contextos de expansión poblacional y en la fase de dar cobertura a los nuevos sectores demandantes.

- I. **La escuela es heterónoma.** Son muchas las prescripciones que regulan su funcionamiento, que disponen su estructura y que determinan su espacio. El nivel de proscripciones que afectan a la escuela es elevado respecto de las que existen para otras organizaciones (MSG). Para Antúnez, los centros escolares "empiezan a salir de un largo período en que no han podido hacer más que un papel de simples gestores de las directrices que diversas agencias externas a los propios centros dictaban para ellos". Por razones diferentes, entre nosotros también se viene relajando la sobreregulación a que ha estado sometida la escuela, en particular la pública. Pero subsiste, para Antúnez, la limitación a la autonomía, que se expresa por ejemplo en que las decisiones sobre la constitución del equipo no se pueden tomar en el centro.

La escuela es una institución que recibe una fuerte presión social que se cierne sobre ella para influirla, juzgarla y exigir de ella aquello que se considera más conveniente (MSG).

- II. **Poder errático de directores y directoras en los centros públicos.** Según Antúnez, el poder del que disponen no permite influir en las personas. No tienen garantizado el "poder de posición", pues los nombramientos no garantizan influencia en el profesorado. El "poder del experto" no está garantizado, pues no se prepara para ese poder. Se da pues, que algunos dependen del "poder personal" de su carisma o del "poder de la oportunidad", que se reconoce a personas que se considera adecuadas para ese lugar y momento oportunos, pero por razones circunstanciales y criterios de simple azar.

El mismo autor agrega un rasgo diferenciado que por nuestra parte preferimos integrarlo en éste y que él denomina **el sistema de delegación insatisfactoria**, aludiendo a la delegación de tareas y a que, a la vez, la autoridad puede ser cuestionada fácilmente, es incierta su capacidad y legitimación para la toma de decisiones y son muy reducidas sus zonas de autonomía. Una de las características de la cultura organizativa de muchas escuelas es la importancia de ciertas personas líderes fundadores, por ejemplo, en escuelas privadas, o el liderazgo colectivo en congregaciones.



m) **La escuela es una institución con una débil articulación.** La coordinación vertical y horizontal están poco desarrolladas, el poder institucional es poco consistente, las bisagras tienen un funcionamiento defectuoso (MSG). El maestro puede desarrollar gran parte de la labor de enseñanza-aprendizaje en solitario, en su aula. Como lo indica Antúnez, aun existiendo una buena estructuración y coordinación, la acción directa en el aula ocupa el tiempo mayor. Antonio Muñoz y Martiniano Román coinciden al destacar este riesgo, y mencionan la "disfunción" hallada por investigadores estadounidenses, consistente en la existencia de dos jerarquías y no un mando único: la autoridad gerencial que dirige el conjunto de la escuela y la autoridad que dirige la enseñanza (MUÑOZ y ROMÁN 1989: 123). Para Miguel Santos Guerra estas características, que nosotros hemos organizado, constituyen el nivel común de las escuelas. Todas participan de estas peculiaridades, en mayor o menor grado, y sólo partiendo de su existencia se puede entender el funcionamiento de la institución particular. Sin embargo, afirma que "si sólo tuvieran en cuenta estas características para entender una escuela determinada, sería difícil saber qué es lo que realmente sucede en ella. Cada escuela es una organización impredecible, única, llena de valores, llena de incertidumbre". Cada escuela tiene:

- a. Cultura propia y diversas subculturas internas dentro de ella, que la constituyen en un fenómeno irrepetible.
- b. Conflictos que rompen la pretendida armonía y la aparente calma que parece existir cuando se habla de la escuela en general.
- c. Diversidad de metas, tanto por lo que respecta a las diferentes personas y estamentos como a los diferentes tiempos y momentos.
- d. Poder que se encarna en personas y grupos (no necesariamente los que de manera institucional representan a la autoridad).
- e. Red de relaciones que se articula de manera informal en torno a intereses, motivaciones, expectativas, tensiones, rivalidades...
- f. Costumbres y rutinas propias que se perpetúan como un modo de mantener la identidad de la escuela o, inconscientemente, de perpetuar la tradición.
- g. La confrontación ideológica, derivada de los intereses de los diferentes individuos, grupos y estamentos, se explicita a veces y otras veces permanece subterráneamente instalada en la dinámica cotidiana".

- Se trata, pues, de lograr la combinación de conocimientos de los procesos particulares en el interior de cada escuela, y de los rasgos comunes a todas ellas.

## IV

### La política de cambios en la gestión de las escuelas

Entre 1994 y 1997 se dieron algunas medidas, primero desconectadas y luego engarzadas con otras, de modo que puede postularse la configuración de una lógica de cambios de fondo de la política y la gestión educativas. En el capítulo 2 identificamos sus rasgos básicos y la convivencia de varios enfoques (cobertura, propaganda, mejoramiento, mercado). Entre las expresiones más notorias de esa lógica educativa está la referida a las modificaciones en la gestión en cada centro educativo, que desarrollaremos en este capítulo.

En 1994, al entonces ministro del sector Jorge Trelles le tocó abrir la nueva fase de políticas para el área educativa estatal, luego de meses de confusión durante las gestiones ministeriales de Alberto Varillas y Raúl Vítor —confusión por falta de una política capaz de reemplazar el complicado sueño de la transferencia masiva de escuelas<sup>31</sup>—.

Tomando en cuenta la decisión presidencial de 1993 de mantener el amplio sector estatal, el ministro Trelles buscó introducir en éste la orientación radical del mercado. Propuso, entonces, un sector estatal cuyos colegios fuesen empresas públicas autónomas que simulasen la competencia. Una formulación clara de este intento de conjugar la orientación pragmática de

---

<sup>31</sup> Cuando el planteamiento de transferir las escuelas se mantenía (fines de 1993), pero ya no a la comunidad ni (sobre todo) a los padres, sino que se buscaba entregarlas a promotores seleccionados (declaraciones del presidente Alberto Fujimori en *Expreso*, 18-1-1994, y del ministro Vítor en *Expreso*, 15-10-93), se anunció un programa de autonomía dentro de un denominado "Plan Nacional de Modernización y Desarrollo de la Educación para el Nuevo Perú del Siglo XXI", presentado en la Conferencia Anual de Empresarios, CADE 94, del cual no se volvió a saber más (*Expreso* y *La República*, 4-12-1994).

mantener las escuelas en el Estado y los principios del mercado, se lee en estas declaraciones: "Hay que devolverle al colegio la capacidad de hacer gestión y no estar pensando que mágicamente un privado va a hacerlo mejor. Lo que hace la diferencia en la eficiencia no es quién sea el titular sino el sistema. Lo que le da al sector privado más eficiencia es el sistema de competencia. Pero donde no la hay, el sector privado es tan lerdo como el público. Es lo que ocurre cuando hay monopolios y oligopolios". Continúa el ministro con énfasis y convicción: "honestamente, no creo que transfiriendo colegios a los privados éstos van a mejorar. Quizá con un sistema de simulación de competencias, que hay que experimentar, puedan mejorar" (24-3-1994). Ya había explicitado su referente, pues "lo que sí es posible establecer en la gestión pública del Estado es un sistema que simule condiciones de competencia. Eso ha dado un gran resultado en Inglaterra" (27-2-1994). Para mantener la fórmula, un aspecto clave era el traslado de la autoridad pública representada en el Estado a los directores. Sólo así, con independencia, cada escuela, siendo estatal, podría competir. El cambio –que incluía formas colegiadas de dirección junto con amplias funciones para el director– se emprendió tímidamente con un proyecto de experimentación de modelos de gestión en trescientas escuelas públicas de Lima y Cusco. Dicha experimentación se suspendió, pero no sin antes haberla anunciado como segura<sup>32</sup>.

Si bien la orientación de las medidas del sector hacia los centros educativos aparece claramente planteada en 1996 y 1997, es necesario remontarse a los años anteriores para comprender mejor todo el proceso. Lo haremos

---

<sup>32</sup> "Estamos trabajando la propuesta de una nueva estructura organizativa, que esta vez se asiente en las necesidades del centro educativo. Queremos organizar a la sede central del Ministerio y a todos los órganos administrativos intermedios según los requerimientos de los colegios públicos y no al revés. Por lo tanto, empezaremos el proceso por ellos. Iniciaremos en 1995 el Proyecto Piloto de Autonomía de los Centros Educativos Públicos. Éste, básicamente, consiste en un experimento de descentralización en base a la autonomía total de la escuela, al fortalecimiento en ella y fuera de ella de la figura del director y a la creación, para asesorarlo, de una consejo escolar en cada colegio. Previamente se realizará en los últimos meses de este año un diagnóstico de los integrantes de la muestra; durante el proceso, un seguimiento muy cercano; y, al final del año, una evaluación integral" (ministro Jorge Trelles, exposición en la Primera Conferencia Anual sobre los Derechos del Niño, 1994).

a continuación, a través del análisis de tres aspectos: la generación de ingresos económicos, los cambios en organismos intermedios y la transferencia de funciones a las escuelas.

### **1. Obtención de ingresos económicos como parte de reformas globales**

En el apurado e improvisado intento de reforma de noviembre de 1991<sup>33</sup>, que planteaba la “cesión en uso” de escuelas públicas a multiplicidad de entidades, se pedía a éstas que progresivamente asumieran el pago del personal docente.

La medida más importante en la línea del autofinanciamiento escolar fue la promulgación de la Ley de Financiamiento<sup>34</sup> (Decreto Legislativo 26012) a fines de 1992, junto con otras como la transferencia de centros educativos a los COMUNED (DL 26011) y la que planteó la evaluación nacional de la calidad (DL 26013). La Ley de Financiamiento establecía un sistema mediante el cual se entregaría una asignación mensual de dinero (bono) por cada alumno realmente asistente. Este mecanismo debía generar competencia para atraer alumnos y por lo tanto bonos. Además de este sistema para el sector público, la ley planteó extender los compromisos financieros hacia los centros educativos privados, que podrían recibir una asignación mensual del Estado como contribución por cubrir el costo del servicio (el denominado financiamiento compartido, que existía para escuelas administradas por la Iglesia a las que el Estado paga las plazas docentes).

Pero lo más novedoso del Decreto Legislativo 26012 fue que abría la posibilidad de que los centros educativos públicos, financiados bajo el método de asignación mensual por alumno, pudieran recibir una pensión mensual de los padres; es decir, pasar del sistema gratuito al sistema de financiamiento compartido (art. 18). Pocos meses después de su promulgación oficial

<sup>33</sup> “Declaran de interés nacional y de necesidad pública la participación de la comunidad organizada en la prestación del servicio educativo a todos los niveles y modalidades”. Decreto Legislativo 699, de noviembre de 1991.

<sup>34</sup> Ley de Financiamiento Educativo. Decreto Legislativo 26012, promulgado el 26 de diciembre de 1992.

se optó por olvidar estas tres leyes, y un año y medio más tarde fueron formalmente derogadas por el Congreso Constituyente.

### Legislación específica

El paso siguiente, en 1994, fue la atención específica al aspecto económico. En la gestión ministerial de Jorge Trelles, mediante el Decreto Supremo 48-94-ED se autorizó a los centros educativos la realización de actividades destinadas a la obtención de ingresos para cubrir sus necesidades<sup>35</sup>. Carente de un estudio económico, el sentido ideológico de esta medida parece ser más consistente: pasar de la regulación centralista, en materia económica, a eliminar toda regulación. Su artículo 1 es claro: "Los centros educativos pueden realizar, sin permiso de las autoridades educativas, todas aquellas actividades que sin ser propias de su finalidad educativa o cultural, no atenten contra la moral, el orden público o las buenas costumbres. La decisión será tomada por el Director del centro o quien haga sus veces". Este decreto pasó desapercibido para el público en general, pero algunos lo valoraron positivamente por considerar que rompía con una cierta rigidez legalista y transfería capacidad de decisión a la escuelas.

Dicha disposición disocia el trabajo y la obtención de recursos, del rol educativo propio de la escuela. El solo requisito de no atentar contra la moral, el orden y las buenas costumbres, además de obvio resulta incluso menor que los exigidos para conducir un automóvil o instalar una fábrica de zapatos. La obtención de recursos adquiere, así, una lógica de actividad independiente. Separar ambas dimensiones –generación de recursos y proceso educativo– implica que estas actividades no involucren a los alumnos; y sin ellos, las acciones económicas se reducen a actividades de poca significación como alquiler del local fuera de los horarios de clase o uso de las instalaciones deportivas.

La primera norma respecto de la generación de ingresos para los centros educativos no busca constituir una nueva relación entre el trabajo y la

---

<sup>35</sup> Decreto Supremo 48-94-ED (03-11-94): "Autorizan los centros educativos para que realicen actividades destinadas a la obtención de ingresos que les permitan cubrir sus necesidades".

formación. La ley no cautela, tampoco, la conservación de los espacios y las instalaciones para su primordial función de desarrollo de las actividades educativas y de acogida a los educandos en actividades llamadas "extracurriculares", en asociaciones propias, o para actividades de los docentes y la comunidad educativa.

Por otro lado, en el terreno de las medidas económicas aisladas, la Ley de Presupuesto de 1996 posibilitaba la obtención de donaciones de terceros, que se podían invertir en centros educativos en lugar de dirigirlos al Tesoro Público.

### Algunos antecedentes

La ruptura de los modos tradicionales de gestionar la escuela debería tener un sentido de superación. Para ello –también en cuanto al financiamiento– sería necesario tomar en cuenta los aspectos positivos de la tradición escolar. Hubiera sido apropiado, por ejemplo, mantener el criterio del Reglamento de Educación Secundaria<sup>36</sup>, de 1993, que plantea con propiedad una perspectiva convergente entre la dimensión pedagógica y la productiva, con un aprovechamiento racional de los equipos: "los colegios que ofrezcan variantes técnicas pueden desarrollar proyectos de producción como medios de aprendizaje, racionalizando el uso de la capacidad instalada" (art. 28).

El nexo entre formación y trabajo está mejor expresado también en el Reglamento de Educación Ocupacional<sup>37</sup>, de 1984: "La producción de bienes y/o servicios en los Centros de Educación Ocupacional constituye parte del proceso de enseñanza-aprendizaje (...) Los recursos económicos que se obtengan se emplearán en mejorar el equipamiento y otorgar estímulo económico al personal docente y a los participantes que intervienen en la producción" (art. 61). Más en consonancia con estas observaciones resulta la mención de la importante Resolución Ministerial 016<sup>38</sup>, también de 1984, sólo

<sup>36</sup> Reglamento de Educación Secundaria, Decreto Supremo 04-83-ED (17-1-93), en *Educación, Volumen I*, Editora Norma Vigente, Trujillo, 1994, p. 280.

<sup>37</sup> Decreto Supremo 40-84-ED.(22-09-84), en *Educación...*, ob. cit., p. 304.

<sup>38</sup> Normas para la gestión y desarrollo de actividades de los centros y programas educativos. Resolución Ministerial 016-96-ED (3-3-1996).

para la educación ocupacional. Indica que "se impulsará la capacitación-producción como medio de obtener recursos propios".

Otro punto crítico del mencionado decreto supremo de 1994, que autoriza la realización de actividades económicas, es que la responsabilidad de la gestión económica recae exclusivamente en el director, no en fórmulas que tiendan a generar una cultura de equipo y democrática. El ya mencionado Reglamento de Educación Ocupacional, de 1984 contemplaba, en cambio, una de las tantas modalidades posibles de administración de fondos: el Comité Económico del Centro Educativo (art. 62), presidido por el director e integrado por el jefe de talleres y dos profesores. La combinación de responsabilidades personales y colegiadas se ha puesto de lado, produciendo inquietud respecto a la concentración de funciones y la falta de transparencia.

Por otro lado, el Decreto Supremo 48-94-ED no sólo genera expectativas frente a las posibilidades de producir ingresos significativos, sino que además coloca en aparente igualdad de condiciones a todo tipo de centros educativos. Una legislación en este campo —como lo recuerdan las referencias que acabamos de hacer a la educación ocupacional— debe diferenciar los centros educativos técnicos y los que cuentan con algunos equipos, de la gran mayoría de colegios que sólo tienen locales que pueden ser alquilados. Incluso los que se ubican en el primer caso no cuentan con tecnología ni financiamiento que les permitan ser competitivos y ofrecer servicios rentables en el mercado.

### Legislación impropia

Las normas simplificadoras, de mera desregulación, no resisten el tiempo y pagan el tributo de no haber apreciado críticamente la experiencia anterior, como si todo en ella fuera capricho del centralismo.

En octubre de 1996, nuevamente a través de un decreto supremo<sup>39</sup> el presidente de la república y el ministro de Educación, siguiendo con la confusión de roles, terminan modificando la norma de 1994 con un detallismo inadecuado para lo que corresponde a un presidente: "En el desarrollo de estas actividades la propaganda o avisos publicitarios que sean colocados en los locales de los Centros Educativos Públicos para la promoción de una actividad

<sup>39</sup> "Sustituyen artículo del Decreto Supremo N° 48-94-ED", Decreto Supremo 005-96-ED (28-10-96).



determinada, sólo podrá permanecer por un período no mayor de treinta días. Los locales de los Centros Educativos Públicos no podrán ser utilizados para la colocación de propaganda o avisaje de carácter comercial" (art. 1). Una mirada estrechamente desreguladora de la gestión contribuye –en plazos mayores o menores– a estas inconexas regulaciones que no necesariamente se cumplen, como se aprecia en el uso para ferias, juegos mecánicos y propaganda de los patios, campos deportivos y aires en plena avenida La Marina, en la Gran Unidad Escolar "Bartolomé Herrera". Los últimos años han sido permanentes los conflictos sobre los fondos obtenidos en esta GUE.

Como para cerrar este ciclo, el ministro Domingo Palermo anunció en octubre de 1997 la "creación de un organismo especializado para controlar el buen uso de los recursos propios que generan los colegios". Asimismo se ha seguido "completando" esta errática política con una resolución ministerial (425-97-ED) que impide el alquiler y préstamo de aulas y mobiliario al sector no público. La Ley de Presupuesto (diciembre de 1997) indica también que se reglamentará el uso de los ingresos propios y los mecanismos de control de su utilización.

### ¿Se amplía la presión económica?

Como todos los años, en el verano de 1997 hubo conflictos a raíz de los cobros en las escuelas públicas. Algunas personas, sin embargo, sostienen que ese año fue más difícil que otros. Es difícil corroborar esta impresión pero hay hechos que merecen considerarse, como los testimonios sobre el planteamiento oral a directores en reuniones de USE afirmando que cada centro educativo deberá generar sus ingresos si quiere tener un desarrollo mayor, y que por lo tanto cada uno debe ver cómo puede hacerlo. Un segundo hecho es que se han dado alzas en las matrículas en centros públicos que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) logra registrar (ver cuadro 11). Con ello, la gratuidad relativa tiende a reducirse, y a incrementarse el uso de un mecanismo económico para acrecentar la selectividad en la aceptación de los alumnos. En una muestra de 345 centros educativos –256 estatales y 89 particulares–, el INEI identificó pagos ilegales que implicaban un mayor aumento interanual para el caso de los estatales.

El INIDEN, por su parte, calcula que el incremento en las cuotas de las asociaciones de padres de familia (APAFAs) fue muy alto: 215% (INIDEN 1997).

Cuadro 11 Incrementos por matrícula y pensiones. 1997	
Matrícula colegio estatal	22,6%
Matrícula colegio no estatal	15,5%
Pensión colegio no estatal	8,7%
Fuente: INEL, en los diarios <i>El Comercio</i> y <i>La República</i> , 2-3-97.	

Entre diversos conceptos de pago se indican, además: insignia, carné, cuaderno de control, seguro, aporte para material didáctico, curso de computación y otros como laboratorio, seguridad del plantel y evaluación psicológica (*El Comercio* y *La República*, 2-3-97). Se han encontrado incluso conceptos como un curso de "etiqueta social", cuya extensión –como todas las formas de gasto educativo de las familias– merece ser rastreada.

### El concepto de autonomía y el monto del financiamiento

La normatividad en gestación devino en un enfoque restringido de la autonomía escolar muy centrado en la gestión "propia" de los "recursos propios", reteniendo a la vez en el Poder Ejecutivo el gasto de la totalidad del Presupuesto de los varios ministerios que gastan en educación, así como los ingresos provenientes de la cooperación internacional y de préstamos de la banca internacional o de otros estados. Las *Orientaciones para la gestión institucional de los centros educativos públicos* (MINISTERIO DE EDUCACIÓN 1996b) indican que el director del centro educativo debe formular el presupuesto para administrar solamente los ingresos propios y las donaciones, si los hubiera. Esta directiva reitera la lista de posibles fuentes de ingresos propios –duplicados de certificados, pequeñas actividades profundas, ventas de insignias, buzos y otros similares–. El estilo centralista restringe a los centros educativos inclusive el pintado de sus fachadas, iguales en todo el país, en lugar de delegarlo de manera permanente a los órganos de los planteles con el concurso del municipio.

Las iniciativas económicas no han avanzado en proporcionar a las escuelas medianas y grandes presupuestos propios, lo que sí se hizo con las unidades escolares hasta inicios de los años setenta.

Una autonomía reducida a los recursos propios, con poca base material luego de los tantos ajustes estructurales que redujeron el gasto educativo públi-

co, tenderá a aumentar la presión sobre los padres. Éstos, que hoy financian la infraestructura construyendo o pintando las aulas cada año, pasarán a financiar la compra de equipos como computadoras y el dictado de determinados cursos como inglés, computación o danzas. En este contexto, resultan comprensibles las dudas respecto a si la facultad de generar ingresos propios no está facilitando el recorte de la responsabilidad del Estado de garantizar el financiamiento básico para una educación de calidad. El aporte de los padres, en un contexto que incluyese una firme iniciativa estatal de incremento sostenido de recursos y de formas creativas a niveles locales, no tendría por qué disminuir; más bien podría potenciarse en cantidad y calidad, pero se requiere evaluar este aspecto tan importante y elaborar políticas al respecto.

Luego de transcurridos más de tres años de promulgado el Decreto Supremo 048-94-ED, sería necesario estimar los resultados en cuanto a los ingresos generados. Creemos que con ello se confirmaría el carácter ilusorio del mensaje, en cuanto a la magnitud de los recursos posibles de generar por los centros educativos. Pero sobre todo es necesario evaluar su impacto en la gestión pedagógica, así como el costo del sacrificio del uso educativo de los locales y de la distracción del tiempo de los directivos y el personal en estas tareas.

## **2. Cambios en las USE de Lima y Callao**

La idea de fortalecer cada centro educativo, que pareció definida en la gestión del ministro Dante Córdova, implicó dejar de lado la decisión de experimentar modelos de gestión y proceder a transferir funciones de las actuales Unidades de Servicios Educativos (USE) a las escuelas.

Buen tiempo después de la comentada autorización para obtener ingresos propios, se resolvió, mediante normas expresas, transferir dos tipos de decisiones específicas: una de gestión pedagógica y otras referidas al personal. Se devolvió la potestad a la dirección de la escuela de autorizar excursiones y visitas, sin pasar por la USE; y se dispuso que el director o la directora puedan otorgar licencias por fallecimiento de parientes<sup>40</sup>. La apro-

<sup>40</sup> Resolución Ministerial, 291-95-ED y Resolución Ministerial 292-95-ED promulgadas el 3-11-95.

bación de estas normas es una muestra del previo exceso de reglamentarismo, inconveniente para una gestión democrática.

De estas pequeñas transferencias de funciones y de la Resolución Ministerial 016 que veremos más adelante, se pasó a mediados de 1996 a una reforma de las USE de Lima y Callao<sup>41</sup>. Se redujo su número a la mitad y se modificaron su estructura y sus funciones. Esto implicó, entre otros aspectos, que pasaran de administrar un promedio de 632 centros educativos por USE a un promedio de mil 119 por jurisdicción (ver cuadro 12).

A raíz de tal medida, puede decirse que ahora hay macro-USE. Se han cambiado también las respectivas direcciones departamentales de Lima y Callao. Los rasgos recurrentes de las reformas institucionales vuelven a encontrarse en esta decisión: su inestabilidad, la poca evaluación y su preparación sin consultas públicas (PAIBA 1995 y RABANAL 1995). Por otro lado, se ignora por qué esta reforma se redujo a Lima y Callao, y no ha continuado con las USE y direcciones regional, subregionales y Áreas de Desarrollo Educativo (ADE) de todo el país.

Quizás el peor déficit de las USE anteriores (y más claramente de las nuevas) es que evitaron cumplir su papel de promotoras de la concertación social y la participación para la gestión local, señalado entre sus funciones. Con la nueva reforma en Lima y Callao, ha desaparecido incluso el enunciado de instancias específicas de coordinación con la sociedad. Ahora, al alejarse tanto de las escuelas, las USE se alejan también de la posibilidad de apoyarlas efectivamente en lo pedagógico como lo propone la Resolución Ministerial 016.

### **3. Cambio de la gestión escolar**

#### **a. Modificaciones en los lineamientos de gestión escolar**

Las Normas para la Gestión y Desarrollo de actividades de los Centros y Programas Educativos de 1996 (Resolución Ministerial 016) plantean directivas de política y normas muy importantes para el conjunto de la educación nacional.

<sup>41</sup> "Delimitan ámbitos jurisdiccional de los órganos desconcentrados de educación de Lima y Callao", Decreto Supremo 004-96 ED y su Reglamento Resolución Ministerial 166-96-ED. Ver Iguiniz 1996a.

Cuadro 12		1996	
Ámbitos jurisdiccionales de las USE de Lima y Callao			
1986 - 1996			
<b>USE 04</b>			
<i>El Agustino</i>			
Nº C.E. 355	Nº Alumnos 56,620	====>	<b>Area de Ejecución de Dirección de Educación de Lima</b>
<b>USE 15</b>			
<i>La Victoria, Santa Anita, San Luis</i>			<i>El Agustino, La Victoria, Santa Anita, San Luis</i>
Nº C.E. 369	Nº Alumnos 77,137		Nº C.E. 724      Nº Alumnos 129,757
<i>San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador</i>		====>	<b>USE 01</b>
Nº C.E. 1128	Nº Alumnos 226,603		
<b>USE 12</b>			<i>San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador, Lurín, Pachacámac, San Bartolo, Punta Negra, Punta Hermosa, Santa María del Mar, Pucúsana</i>
<i>Lurín, Pachacámac, San Bartolo, Punta Negra, Punta Hermosa, Santa María del Mar, Pucúsana</i>			Nº C.E. 1280      Nº Alumnos 251,216
Nº C.E. 152	Nº Alumnos 24,813		
<b>USE 06</b>		====>	<b>USE 02</b>
<i>San Martín, Los Olivos</i>			
Nº C.E. 11033	Nº Alumnos 54,444		<i>San Martín, Los Olivos, Rímac, Independencia</i>
<b>USE 07</b>			Nº C.E. 1429      Nº Alumnos 146,074
<i>Rímac, Independencia</i>			
Nº C.E. 393	Nº Alumnos 91,630		
<b>USE 01</b>		====>	<b>USE 03</b>
<i>Cercado de Lima</i>			
Nº C.E. 548	Nº Alumnos 98,894		<i>Cercado de Lima, Breña, Pueblo Libre, San Miguel, Jesús María, Magdalena, San Isidro, Lince</i>
<b>USE 02</b>			Nº C.E. 1496      Nº Alumnos 253,588
<i>Breña, Pueblo Libre, San Miguel</i>			
Nº C.E. 558	Nº Alumnos 83,828		
<i>Jesús María, Magdalena, San Isidro, Lince</i>		====>	<b>USE 04</b>
Nº C.E. 390	Nº Alumnos 70,866		
<b>USE 05</b>			<i>Comas, Carabaylo, Puente Piedra, Ancón, Santa Rosa</i>
<i>Comas, Carabaylo</i>			Nº C.E. 957      Nº Alumnos 180,108
Nº C.E. 710	Nº Alumnos 139,544		
<b>USE 08</b>		====>	<b>USE 05</b>
<i>Puente Piedra, Ancón, Santa Rosa</i>			
Nº C.E. 247	Nº Alumnos 40,564		<i>San Juan de Lurigancho</i>
<b>USE 03</b>			Nº C.E. 877      Nº Alumnos 226,603
<i>San Juan de Lurigancho</i>			
Nº C.E. 877	Nº Alumnos 226,603		
<b>USE 14</b>		====>	<b>USE 06</b>
<i>Ate Vitarte, Chaclacayo, La Molina, Cieneguilla, Lurigancho</i>			
Nº C.E. 896	Nº Alumnos 147,435		<i>Ate Vitarte, Chaclacayo, La Molina, Cieneguilla, Lurigancho</i>
<b>USE 09</b>			Nº C.E. 896      Nº Alumnos 147,435
<i>Barranco, Chorrillos, Miraflores</i>		====>	<b>USE 07</b>
Nº C.E. 614	Nº Alumnos 106,129		
<b>USE 10</b>			<i>Barranco, Chorrillos, Miraflores, Surquillo, Santiago de Surco, San Borja</i>
<i>Surquillo, Santiago de Surco, San Borja</i>			Nº C.E. 1294      Nº Alumnos 192,226
Nº C.E. 680	Nº Alumnos 83,067		

En el análisis de las políticas del gobierno es importante el seguimiento de estas directivas, por la importancia que el Ministerio de Educación como autoridad les asigna, por su llegada como directivas concretas y por la valoración que les dan sus destinatarios: los directores y las escuelas.

El análisis de estas directivas sirve además para hacer el seguimiento de los conceptos y propósitos de las políticas de gobierno. Así por ejemplo, en los lineamientos planteados para 1994 figuraba la evaluación de la calidad del aprendizaje, propósito de la reforma desde 1992, aunque luego de este anuncio tampoco se encuentra disponible para la comunidad escolar.

Los importantes asuntos planteados en la RM 016, en cuanto a la gestión escolar, requerían un dispositivo legal de mayor jerarquía. Su importancia se refrendó en la práctica, al mantener su vigencia tal cual para un segundo año, es decir 1997. Aunque no parece existir una evaluación del primer año de su aplicación, la RM 016 se ha convertido por sí sola en un instrumento de reforma de la conducción de los centros educativos.

Una primera característica de esta Resolución es que, cambiando las normas de años anteriores, marca diferencias significativas entre los centros educativos privados y los públicos. Plantea, como veremos, lineamientos elementales de política educativa y las denominadas normas generales, para ambos tipos de centros educativos. Su generalidad expresa la tónica de la escisión entre estas dos modalidades de educación y el prurito de no normar la educación privada, como si fuera independiente y no —como debe ser— autónoma. Se indica que las normas generales se cumplirán dentro de los alcances de la ley y el reglamento de la educación privada, es decir que se subordinarán a éstos.

### Lineamientos de política educativa

En los considerandos de los lineamientos de la Resolución Ministerial 016 se afirma que es indispensable "profundizar" el mejoramiento de la calidad de la educación, "vía maestra" para alcanzar la modernización del país. A continuación transcribimos esos lineamientos.

1. Acentuar el proceso de mejoramiento de calidad de educación priorizando las acciones en renovación y modernización curricular, en la metodología de la enseñanza-aprendizaje, teniendo en cuenta la pluralidad sociocultural y lingüística del país, en la provisión de material educativo y evaluación del rendimiento escolar.

2. Impulsar la revaloración de la carrera docente estimulando y facilitando la capacitación y actualización permanente de los maestros y prosiguiendo con la política de mejoramiento de su calidad de vida.
3. Fortalecer el desarrollo de los centros educativos públicos con el propósito de brindar una educación gratuita y de calidad.
4. 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.
5. Continuar la construcción, mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de locales escolares especialmente en las zonas urbano-marginales, rurales y de frontera.
6. Asignar nuevas funciones para los órganos intermedios del Sector Educación a fin de permitirles contar con una estructura que les permita apoyar a los centros educativos en forma eficaz y eficiente.
7. Convocar a las instituciones de la sociedad civil a fin de que presenten su apoyo al proceso de mejoramiento de calidad educativa, conforme a la propuesta educativa del gobierno."

### Proyecto de Desarrollo Institucional

En forma brevísima se introduce una importante materia al mencionar el Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI), además del plan anual. El PDI es responsabilidad del director, quien debe hacer participar al personal docente y no docente en su elaboración. No se plantea la participación del cuerpo docente a través de alguna entidad colectiva o mecanismo institucionalizado. Tampoco se menciona a los padres de familia, a los alumnos ni a representantes de la comunidad.

El PDI es aludido también como una responsabilidad del centro educativo, pero la Resolución Ministerial 016 no cumple con articular el conjunto de la práctica escolar (como se verá en los puntos que siguen). Los planes anuales son reiterados como una obligación del centro educativo.

El Ministerio de Educación editó a fines de 1996 el *Manual del Director del Centro Educativo*, que subraya la responsabilidad colectiva en la elaboración del PDI y la dimensión pedagógica de la gestión.



## Currículo

Otro importante cambio contenido en la RM 016 se refiere al aspecto curricular, que pone énfasis en la autonomía del centro educativo.

La norma comentada dispone una libertad curricular cuyo interés sería enorme si existiera una propuesta de política curricular nacional, concertada públicamente, actualizada y calificada. Es decir, lineamientos comunes de currículos sobre la base de un consenso democrático acerca de valores, aspiraciones, competencias, habilidades y contenidos apreciados como deseables y posibles. Ante la carencia de una reflexión sobre el sentido del currículo, la tendencia de las formulaciones usadas en la RM 016 podría resultar en un "minimalismo", en un currículo común entendido sólo como un "listado de objetivos y contenidos mínimos de las áreas de acción educativa y asignaturas obligatorias". Los contenidos mínimos cuya aplicación en todos los grados y niveles se prometía para 1997, debieron elaborarse pero siguen como tarea pendiente.

El texto indica, sin embargo, que mientras ese "listado" se establezca "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 de asignaturas". Se trata, pues, de un marco y un enfoque del currículo nacional cada vez más laxo. No exige definir claramente las competencias, valores y conocimientos fundamentales comunes y necesarios para la igualdad de oportunidades. Además, se señala que los centros educativos podrán disponer "hasta un tercio del tiempo curricular total para la libre elección de asignaturas y contenidos adicionales, proyectos, talleres y clubes". Esta medida se anuncia como una respuesta al reiterado y antiguo pedido de adecuación curricular local y regional.

La elaboración del currículo se asigna a los técnicos del Ministerio, que han hecho consultas a profesionales externos. El proceso, sujeto aún al estilo tradicional de actualización de planes y programas, puede más bien nublar algunos de los nuevos desarrollos presentes en primaria. Si implicara una dimensión social y política basada en consultas y debates, de manera que lograra comprometer a la sociedad y la comunidad escolar con los cambios curriculares, podría tratarse de un proceso más completo. La articulación de visiones compartidas sobre temas importantes podría conllevar la articulación organizativa de las instancias nacionales, de las intermedias y, por último, de las escuelas.



## Gestión en los centros educativos públicos

En la RM 016 hay un conjunto de planteamientos que diferencian explícitamente la gestión de las escuelas públicas de la gestión de las escuelas privadas. Entre éstos tenemos un primer grupo dedicado a las “responsabilidades básicas del Centro Educativo”, que parecen ser más bien sumamente generales y deberían ser igualmente válidas para los centros educativos de gestión privada:

- a. Brindar un servicio educativo de calidad.
- b. Tener un proyecto de desarrollo institucional del centro educativo, el plan anual de trabajo y cumplir el reglamento interno.
- c. Establecer, en base a criterios técnicos determinados por el Ministerio de Educación, la estructura de organización, los cuadros de asignación de personal, los procedimientos de gestión, el calendario escolar, las formas de evaluación de los alumnos y la programación de contenidos y asignaturas que complementan la estructura curricular básica establecida para los niveles y grados.
- d. Promover la participación de los padres de familia, las universidades, otros sectores y la comunidad organizada para mejorar los servicios prestados.
- e. Formular su presupuesto y administrar sus recursos propios.

### **b. Funciones del director del centro educativo**

Al analizar la política y la normatividad, adelantamos algunas referencias al gobierno escolar y a la función del director. Hasta la dación de la RM 016, las funciones estaban planteadas en los grandes reglamentos del sector: los de primaria, secundaria e inicial (PAIBA 1996b). El cuadro 13 recoge las amplias competencias señaladas en la RM 016. Las funciones del centro educativo parecen concentrarse en las fortalezas de un gran actor, el director, primera autoridad del centro educativo. Sólo sobre él se detallan funciones y se propone una afirmación de autoridad. Su liderazgo no implica compartir la autoridad con líderes diversos en la escuela, ni siquiera con otros directivos o titulares de cargos jerárquicos existentes en los grandes establecimientos escolares. No se trata, tampoco, de procesar decisiones de manera cooperativa y de equipo.

Cuadro 13 Abreviado de funciones del director		
	Funciones	Desagregado de funciones según RM 016-96 MED
Aspectos generales.		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maximizar la calidad de aprendizaje.</li> <li>- Maximizar la ejecución de acciones permanentes de mantenimiento. También de mejoramiento de la planta física.</li> </ul>
Relaciones humanas y laborales en el centro educativo	Dirección de personal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seleccionar y designar al personal docente titulado y administrativo.</li> <li>- Comunicar a la autoridad competente la designación de personal docente titulado y administrativo seleccionado, para la formalización de su contrato.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Otorgar licencias al personal docente y administrativo y designar reemplazante.</li> <li>- Evaluar y reconocer el esfuerzo y el mérito individual y colectivo.</li> <li>- Sancionar al personal directivo, jerárquico, docente y administrativo.</li> <li>- Constituir un comité de evaluación presidido por el director del centro educativo e integrado por un directivo y personal docente.</li> </ul>
Gestión pedagógica.	Organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizar el proceso de matrícula.</li> <li>- Autorizar traslados.</li> <li>- Expedir certificados.</li> <li>- Aprobar las actas de evaluación.</li> <li>- Rectificar nombres y apellidos de los educandos en documentos pedagógicos oficiales.</li> <li>- Exonerar asignaturas.</li> <li>- Aplicar pruebas de ubicación.</li> <li>- Autorizar exámenes de convalidación.</li> <li>- Autorizar exámenes de revaloración.</li> </ul>
	Evaluación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Supervisar actividades pedagógicas.</li> <li>- Evaluar actividades pedagógicas.</li> </ul>
	Currículo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobar la programación curricular.</li> </ul>
	Capacitación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobar el sistema de evaluación de los educandos.</li> <li>- Aprobar el calendario anual.</li> <li>- Autorizar visitas de estudio.</li> <li>- Autorizar excursiones.</li> </ul>

Gestión administrativa.	Organización.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planificar, organizar y administrar los recursos y servicios prestados.</li> </ul>
	Control de evaluación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Supervisar y evaluar actividades administrativas.</li> <li>- Supervisar y evaluar actividades pedagógicas.</li> </ul>
	Presupuesto y recursos propios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular el presupuesto del centro educativo.</li> <li>- Velar por la correcta aplicación de los recursos propios informando a la autoridad competente del Ministerio de Educación.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinar con la Asociación de Padres de Familia sobre el uso de los fondos que ella recaude.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adjudicar la administración de kioscos y cafeterías.</li> <li>- Autorizar el uso eventual de ambientes y/o equipos de centro educativo.</li> <li>- Organizar eventos de capacitación y actualización docente.</li> </ul>
Relaciones e interacciones con la comunidad.	Apoyo social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponer de oficio la matrícula del menor abandonado.</li> <li>- Coordinar las acciones de ayuda con diversas instituciones.</li> </ul>
	Coordinaciones, convenios y promociones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suscribir convenios y/o contratos con fines educativos.</li> <li>- Organizar eventos de capacitación y actualización docente.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinar con la Asociación de Padres de Familia asuntos de interés común.</li> <li>- Coordinar con las autoridades competentes del Ministerio de Educación asuntos institucionales.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover actividades de promoción educativa comunal y de alfabetización.</li> <li>- Promover relaciones de tipo académico con entidades educativas.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estimular la participación de los educandos del centro educativo en eventos deportivos y culturales convocados por el Ministerio de Educación y otras instituciones.</li> <li>- Organizar la participación de los educandos del centro educativo en eventos deportivos y culturales convocados por el Ministerio de Educación y otras instituciones.</li> </ul>

## Política de personal

Antes de comentar globalmente las políticas, detallaremos las novedades de la función del director respecto al personal. Las competencias sobre personal son claves para la definición de equipos docentes, para su motivación, para el gobierno de la institución y por ende para el estilo de relación con los educandos. Manuel Paiba hace una útil síntesis que reproducimos en el cuadro 14. La confusión y las contradicciones subsisten, no obstante haber dos documentos orientadores<sup>42</sup>. La práctica de realizar los nombramientos para las plazas docentes y de directores sin participación de la comunidad escolar es una de esas decisiones arbitrarias que no avanzan en la acumulación de la experiencia de gestión autónoma.

Cuadro 14 Funciones del director respecto al personal	
Anteriores	Nuevas
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Controlar la asistencia: tardanzas e inasistencias</li> <li>- Otorgar permisos.</li> <li>- Autorizar comisiones de servicio, por horas, en la localidad.</li> <li>- Evaluar la labor del personal a su cargo.</li> <li>- Estimular al personal a su cargo.</li> <li>- Estimular al personal a su cargo por acciones extraordinarias.</li> <li>- Llamar la atención verbalmente o por escrito al personal del centro, en caso de incumplimiento de funciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seleccionar y designar a personal docente y administrativo.</li> <li>- Otorgar licencias.</li> <li>- Organizar eventos de capacitación y actualización docente.</li> <li>- Evaluar, incentivar y reconocer el esfuerzo y mérito individual y colectivo. En caso de una evaluación negativa, sancionar al personal. Para estos efectos, constituir y presidir un comité de evaluación.</li> </ul>
<p><i>Referencias legales:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reglamento de Inicial (DS 1-83-ED).</li> <li>- Reglamento de Primaria (DS 3-83-ED).</li> <li>- Reglamento de Secundaria (DS 04-83-ED).</li> <li>- Reglamento de Educación Especial (DS 02-83-ED).</li> <li>- Reglamento de Educación Ocupacional (DS 40-84-ED).</li> <li>- Reglamento de Control de Asistencia y Permanencia del Personal del Ministerio de Educación (RM 574-94-ED).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Normas para la gestión y desarrollo de las actividades para los centros y programas educativos (RM 016-96-ED).</li> </ul>

<sup>42</sup> Se trata de la mencionada Resolución Viceministerial "Orientaciones para la gestión institucional en los centros educativos públicos", de abril de 1996, y de las Normas Técnicas sobre contratos de personal.

### c. Visión restringida y sesgada de la escuela

#### Norma única ante diversidad de escuelas

Ante la amplitud de funciones recogemos una observación de Manuel Paiba<sup>43</sup>: con la misma norma se pretende servir a todo tipo de escuelas. No se ha considerado su variedad ni su complejidad, reflejadas en el número de secciones del centro educativo, en sus niveles y modalidades, y en las particularidades de cada región. Si son de primaria pueden diferenciarse, además, por ser unidocentes, multigrado o completas. El cuadro 15 muestra la diversidad de escuelas que hay en el país. Puede verse la enorme cantidad de escuelas unidocentes y multigrado en primaria, casi exclusivamente operando en el área rural. Asimismo es interesante observar la cantidad de escuelas secundarias que no superan una sección por grado.

Cuadro 15  
Tipos de centros educativos en el Perú

Centros educativos	1993			1997		
	Total	% Urbano	% Rural	Total	% Urbano	% Rural
<b>Escuelas</b>	25 594	16	84	27 174	16	84
Unidocentes	8 012	1	99	8 688	2	98
Polidocentes multigrado	12 343	5	95	12 541	5	95
Polidocentes completo	5 239	67	33	5 945	59	41
<b>Colegios</b>	4 747	51	49	5 351	49	51
1 a 5 secciones	2 942	30	70			
6 a 10 secciones	764	73	27			
11 a 20 secciones	539	91	9			
21 a + secciones	499	98	2			

Fuentes: Censo Escolar 1993 y Padrón de Centros Educativos y Locales Escolares, 1997.  
Elaboración: Manuel Paiba (1998) para la revista *Lorena*.

#### Hacia una gestión de conjunto de la escuela

En una fase de las políticas educativas en que se ha establecido la importancia de la escuela como globalidad, buscando mejorar los resultados de la

<sup>43</sup> Manuel Paiba y la revista educativa *Lorena* nos autorizaron a citar parte del artículo preparado para el primer número de dicha revista, en 1998.

formación, queda claro que para normar la vida escolar es necesario difundir los conocimientos y argumentos que pueden dar lugar a consensos sobre los lineamientos básicos.

La decisión de no construir una legislación coherente y abarcadora, y su sustitución con documentos orientadores, en la realidad organizativa, normativa y profesional del sector educación es una vía hacia un mayor desorden y una arbitrariedad también mayor. Al decir de Paiba, los documentos orientadores –que no son de cumplimiento obligatorio y que a veces colisionan con normas legales– pueden confundir a las escuelas y a los directores. Sólo una vez concertados los lineamientos básicos de organización del sistema (cuyas reformas sucesivas han quedado incompletas), recurrir a documentos orientadores puede resultar un buen mecanismo para reemplazar el reglamentarismo.

### La transformación de la escuela: restringida y sesgada

La conducción escolar es un aspecto central de la gestión, directamente ligada a otros aspectos como dar cuenta de esta gestión a la comunidad. Pero es evidente que el director de una escuela no está en condiciones de hacerlo si no expresa un trabajo en equipo, si no se ubica como un líder pedagógico y no como un administrador moderno. La “opción por los directores” (TOVAR 1997: 122) de esta política, no es una elección de la escuela como conjunto. Una observación de Hugo Díaz (1997: 54) respecto al Decreto Legislativo 882 para las universidades, resulta parcialmente aplicable a las escuelas: “Tampoco se entiende bien cómo se aplica el concepto de autonomía, atribución que antes se daba a la institución y ahora se otorga a los propietarios de las universidades privadas”. Se diluye en esas opciones la visión de una organización centrada en el aprendizaje. Lo acertado de otorgar funciones más claras al director se hace de tal modo que termina diluyendo una gestión colegiada y participativa en una visión administrativista de la jerarquía, que traba la construcción de la comunidad escolar.

Uno de los argumentos de fondo de la actual política del Ministerio podría ser que la dirección-gestión sustituye a la debilitada burocracia-profesional del “sistema” educativo. Es lo que argumenta Ball, para quien el modelo anterior se reemplaza “por la toma de decisiones de tipo empresarial o directivo. La gestión o la dirección es algo que se emplea en algunos mo-

mentos contra la forma buroprofesional; se utiliza, pues, para llenar la laguna que ha aparecido después de dismantelar la forma buroprofesional. La dirección o gestión es la solución al problema de la burocracia. Se considera como una fuerza de transformación clave para la reestructuración de un servicio público como la educación, y esto implica un cambio importantísimo en cuanto a los métodos y los costes de control educativo. Asimismo, estas prerrogativas empresariales de dirección implican una nueva forma de liderazgo en las organizaciones" (BALL 1997: 173).

El análisis crítico de Ball es válido para la propuesta "simulación de competencia" que planteara el exministro Trelles: se trata de que la autonomía de la gestión lleve a la competencia entre escuelas públicas. Esto podría significar una vuelta –bajo otra modalidad– al ideal de la competencia entre escuelas que estuvo presente en los planteamientos radicales de transferencia (1991 y 1992). No sabemos hasta qué punto esta idea de simulación de competencia toma en cuenta al país, pues, a diferencia de Inglaterra, por ejemplo, aquí la libertad de elección de escuelas públicas ya existe; es decir, no es obligatorio inscribir a los alumnos en la escuela de su circunscripción local.

La iniciativa curricular propuesta a los centros educativos es una medida importante, que recoge parcialmente la idea de una escuela flexible ante las particularidades. Pero es incoherente cuando no promueve la iniciativa de los actores en el conjunto del sistema y en el entorno social. La participación no puede ser para un solo nivel sino, bajo formas específicas, para todas las instancias. Cada nivel tiene una densa trama de relaciones con el entorno y la cultura, a la que sólo se accede vía la comunicación con los actores y movimientos sociales. Esa múltiple relación con el entorno permite también hablar de una heteronomía de las escuelas y la educación. La selección del saber y de los conocimientos pertinentes, así como del tipo de metodología, requiere cada vez más del diálogo, pues la influencia formativa de la escuela se comparte crecientemente con otras agencias como los medios de comunicación y la vida de barrio. Las consultas a pequeños grupos de maestros son adecuadas y necesarias, pero insuficientes para recoger los aportes del magisterio y otros actores.

La fórmula de gestión-dirección que se viene cambiando en el país sin un previo enfoque público y consistente de la calidad de la educación puede también tener como derivación una orientación reduccionista de la eficiencia

educativa. El sistema de medición de aprendizaje condiciona todo el proceso educativo, pues indica qué es lo valioso, aquello por lo que hay que dar cuenta. En esta discusión, por ejemplo, las pruebas de selección múltiple han sido observadas en el país, especialmente por León Trahtemberg (1997b), debido a su límite para evaluar las competencias.

Si estas pruebas se sobrevaloran influyen sobre el docente y su autonomía profesional. Pueden constituirse en pruebas para el control de la enseñanza más que para el aprendizaje creativo. El cambio del modelo de aprendizaje, de la simple transferencia de conocimiento a un aprendizaje creativo, es inconsistente con un docente aislado en su aula, en una escuela que no se democratiza y en una sociedad carente de democracia política.

El tipo de dirección escolar que tiende a establecerse implica también un estilo docente determinado. En una gestión más autónoma, la iniciativa y calificación docente es clave para la creación de un proyecto compartido y eficaz. Los requerimientos sociales cada vez más complejos para los educandos, así como la autonomía escolar, requieren una mayor profesionalidad del docente (TEDESCO 1995: 67).

Una formación de los educandos del fin de siglo con más autonomía y un aprendizaje pertinente, exige una política global para la escuela. La sola afirmación de la autoridad gerencial hacia adentro, y la independencia o desconexión hacia las otras escuelas, no encaja en esa perspectiva. El mismo riesgo se corre si se mantiene una idea de Proyecto Educativo Institucional con el director de la escuela como autor principal. En este marco y sin cambios en la política educativa, el PEI podría orientarse sólo a mostrar diferencias respecto a otras escuelas: bondades con énfasis en la infraestructura, los equipos y la enseñanza de idiomas, por ejemplo, ofertas seductoras que alimenten las expectativas de los padres sin crear un ambiente democrático para la deliberación. Un proyecto escolar en este sentido se ajustaría a una lógica de padres y alumnos clientes, y no copartícipes de una comunidad democrática.

La falta de consideración a los padres en las modificaciones de la gestión escolar antes analizadas expresa la ausencia de orientación democrática y una pedagogía escolarizante. Los enfoques clientelares propuestos abiertamente en la legislación para el sector privado, tienen influencia en esa dirección de la gestión y el aprendizaje.

El proceso de cambios en la gestión de las escuelas públicas parece



tender hacia un modelo que combinaría, entre otros rasgos, ser centros educativos dependientes del gobierno central sin normas claras ni políticas nacionales, y por ello en una relación arbitraria; escuelas receptoras, a su vez, de programas de mejoramiento de la calidad sostenidos y formulados en parte por organismos externos; con un director semipropietario para la relación con los docentes, y en relación directa con la comunidad-cliente, cuya demanda debe satisfacer en la medida suficiente como para limitar los conflictos; escuelas, finalmente, con Proyectos Educativos Institucionales en muchos casos reducidos a documentos preparados como requisito administrativo.

Los nexos entre los actores la escuela y el sistema educativo configuran una "delegación insatisfactoria" de funciones que difícilmente podrá contrarrestar la constitución de una autonomía que enmascara un abandono (PALACIOS y PAIBA 1997, y FREIRE 1994) y que podría resultar en una especie de gestión de la propia pobreza, amortiguada por la acción meritoria de programas y funcionarios específicos. El riesgo de una organización escolar sin perfil y en desordenada sobrevivencia es hoy algo real; podemos resultar sustituyendo la antigua e injusta organización educativa por estilos de gestión no precisamente superiores. Sólo la autonomía como construcción social de un proyecto educativo, y el indispensable compromiso renovado de la sociedad y el Estado, harán posible que la escuela, como colectivo, pueda cumplir sus finalidades sociales. Finalidades que esta escuela debe concretar para ofrecer mejores perspectivas a nuestro país, ante el ingreso a nuevos tiempos, a un nuevo milenio.



SEGUNDA PARTE

**Dirigir la escuela a diario:  
estudio en caso de una  
escuela limeña**

**Claudia Dueñas Santander**



# I

## Introducción

### **1. Una mirada focalizada sobre la escuela**

Esta parte del estudio quiere aportar una segunda mirada a la comprensión de la gestión en la escuela pública urbana, dirigiendo el lente hacia las prácticas y los relatos de la escuela; a lo que los sujetos mismos hacen a diario para gestionar la escuela, y a lo que dicen sobre lo que hacen. Intentamos así reconstruir los fragmentos de **la difícil relación entre la política educativa y las prácticas cotidianas en la escuela pública urbana**.

Retomamos algunas de las grandes preguntas que se plantearon al presentar este trabajo, las que interrogaban por la relación entre las políticas educativas y las prácticas escolares; si aquellas respaldan a los actores de la comunidad educativa; si la noción de empresa que portan cambia el sentido de la escuela como lugar de formación y aprendizajes, cómo se relaciona esto con el saber pedagógico, con la identidad docente. En síntesis, nos preocupa comprender las cercanías y distancias entre las políticas educativas y el quehacer cotidiano de la escuela, identificando las rupturas y continuidades, los consensos y disensos, los co-sentidos y sinsentidos con que se relacionan.

Las preguntas antes formuladas indagan por el papel que cumplen los sujetos mismos de la educación en las transformaciones de la escuela. ¿Cómo dialogan los actores de la escuela con el discurso público sobre educación? ¿Existe tal diálogo?

Para responder a estas preguntas hace falta dar una mirada microscópica a la escuela y sus actores, ensayando nuevos enfoques de investigación que nos permitan acceder a la vida cotidiana de la escuela. Esta elección "no intenta destacar el 'nivel micro' como alternativa del macrosocial; tampoco se

busca un 'reflejo', en el pequeño ámbito, de las estructuras sociales determinantes; se trata en cambio de comprender momentos singulares del movimiento social. Al reconstruir los procesos y las relaciones que se dan a esta escala, en esos ámbitos particulares y variables que son las escuelas, es constante el problema de su vínculo con el movimiento social a otras escalas. Una determinada concepción de la vida cotidiana y de su historicidad permite mirar a la escuela con cierta previsión de la existencia de ese vínculo. Sólo en el ámbito de la vida cotidiana, los hombres se apropian de usos, prácticas y concepciones, cada una de las cuales es síntesis de relaciones sociales construidas en el pasado. Aun las capacidades para trascender el ámbito inmediato, para ligarse al movimiento social, son adquiridas o generadas en el curso de la vida cotidiana" (EZPELETA y ROCKWELL 1983: 73).

Por ello, no sería correcto pensar que estamos haciendo una evaluación de las políticas educativas o viendo qué de ellas queda en su llegada a las escuelas –cómo *chorrean*, digamos– pues ello mantendría la mirada sobre las políticas y vería a los actores de la escuela sesgados por lo que ellos digan y hagan exclusivamente en relación con las políticas. No es ese nuestro interés; por el contrario, nuestra mirada está puesta sobre la escuela y sus actores, atendiendo a la micropolítica que ahí se construye y cuya relación con la política macro no es sólo de reflejo o de *chorreo*, sino que es una relación compleja, original y multidireccional. Esta micropolítica considera el estilo del director o la directora, los actores influyentes y esenciales, cómo se toman las decisiones, las alianzas que establece el director o directora, la coordinación de las reuniones (BALL 1987: 16), entre otros aspectos que veremos más adelante, todo lo cual inventa una manera viva de gestionar la escuela a diario y que no sólo se vincula a las macropolíticas sino que también se sitúa **en** la cultura de la escuela, formando parte constitutiva de los procesos de transmisión y construcción de significados en el espacio escolar.

Entre el consenso del cambio propuesto por documentos internacionales y políticas educativas, y la cultura escolar a veces tan resistente al cambio, se produce una tensión en medio de la cual se sitúan, como confusos protagonistas –entre otros actores de la escuela–, directores y directoras. Tanto ellos/as, como maestros y maestras incorporan los nuevos términos a sus propios discursos, pero esos nuevos términos se amalgaman con viejas concepciones y reivindicaciones. Entran con fuerza conceptos como

"constructivismo", pero no se alejan conceptos como "obediencia". Igualmente, en lo referido a la gestión –ámbito cuyo cambio es el enunciado principal de la reforma– irrumpen nuevos conceptos como "autonomía", "gerencia", "eficiencia", "proyecto educativo", que cobran significados particulares en las escuelas y también en cada uno de los sujetos que habitan esas escuelas.

En esta introducción a nuestro trabajo intentaremos explicitar el enfoque epistemológico y metodológico con que realizamos la investigación, cuya comprensión debiera aclarar por qué lo presentamos como un estudio "en" caso y no como un estudio "de" caso.

El capítulo I propone una descripción de la escuela estudiada, rodeándola desde el trayecto a la escuela, el ingreso, las primeras prácticas que es posible observar al caminar por los patios, hasta ingresar en algunos de los problemas coyunturales que la escuela enfrentó durante el período de observación y cuyo análisis permite las primeras interpretaciones acerca de los procesos de gestión. El capítulo II profundiza una descripción sobre dichos procesos de gestión y las múltiples tensiones a las que éstos se ven enfrentados en el devenir diario, tensiones que construyen la vida interna de la escuela y también su relación con otras instituciones y con el contexto político y social. En el capítulo III nos detenemos en la figura de la directora y en los saberes que ella ha construido, desde una trayectoria docente y directiva, para enfrentar la dirección cotidiana de la escuela. Comprender el saber dirigir como un saber construido nos permite verlo más allá de la individualidad y analizarlo como un saber que conjuga procesos sociales, personales y pedagógicos sintetizados en la directora en tanto sujeto social. El capítulo IV, por último, abre la mirada hacia los otros actores de la escuela y su relación con los procesos de gestión, integrando los temas de identidad y participación.

## ***2. Un estudio en caso con enfoque etnográfico***

Para lograr una mirada profunda sobre la escuela hemos optado por hacer un estudio en caso con un enfoque etnográfico, el que nos permite construir un conocimiento sobre la gestión educativa a partir de una descripción interpretativa de las prácticas y relatos de los sujetos que realizan la gestión en una escuela; estos son: directora, subdirectores, personal docente jerárquico (encargados del área de Orientación y Bienestar del Educando-OBE, coor-

dinadores de ciclo, etc.) y también profesores y profesoras. Ese situarse en la escuela y desde sus actores, intentando elaborar una mirada desde adentro, es lo que nos lleva a definir este trabajo como un estudio "en" caso.

La opción por este enfoque no sólo tiene una razón epistemológica sino también una razón política, por cuanto de alguna manera permite aportar al debate educativo la voz de los actores de la escuela, dando prioridad a una comprensión en profundidad y reconociendo la diversidad, por sobre la descripción más superficial y homogeneizante propia de la encuesta.

Mirar las **prácticas de gestión educativa en una escuela pública** limeña nos aportará una comprensión de la gestión inmersa en la cultura de la escuela; esto es, no como el quehacer administrativo que acompaña al quehacer pedagógico por un carril que corre paralelo o que ejecuta las directivas emanadas del Ministerio y sus organismos desconcentrados, sino –como ya hemos señalado– como parte de los procesos de transmisión y construcción de significados en el espacio escolar y, por tanto, en directa relación con los aprendizajes.

Situarnos en este enfoque de investigación implica una particular forma de mirar nuestro objeto de estudio –las prácticas de gestión escolar– que nos permite captar su significado como actividad humana cotidiana. Esta forma de mirar significa proponer una relación distinta con la teoría y el sentido común, en el entendido de que **todo tipo de datos presupone un trasfondo teórico**. Esto nos lleva a reconocer el carácter reflexivo de la investigación social; esto es, reconocer que somos parte del mundo social que estudiamos (HAMMERSLEY y ATKINSON 1994: 29) y que nos aproximamos a conocerlo con preconcepciones. Más que poner el acento en el método, entonces, preocupa la relación entre el sujeto y el objeto de estudio, teniendo en cuenta que aquel accede a éste desde su sentido común, sus conocimientos previos y nociones particulares y, por lo tanto, de una manera siempre parcial:

"El objeto no tiene una verdad esencial que haya que aprehender sino que el sujeto construye desde su mundo simbólico, es decir, desde su lenguaje, sentido común, conceptos teóricos, una descripción e interpretación acerca del objeto. Desde el momento en que el investigador comienza a observar la realidad, selecciona inconscientemente algunos aspectos de ella en función de categorías previas que porta" (CERDA 1995: 15).



La aproximación al objeto de estudio no es una aproximación neutral, sino teórica, construyendo el objeto de estudio a través de un acercamiento que va agudizando su mirada sobre la realidad:

“Se parte del reconocimiento que lo real existe pero se hace inteligible sólo con la actividad del sujeto que construye su objeto de estudio recortando partes de la realidad desde ciertos conceptos y visiones particulares. Un primer acercamiento al objeto se hace desde el sentido común, donde fácilmente se percibe y se reconoce lo que ya se sabía o lo que se dice sobre lo observado. Pero es necesario intentar romper el sentido común por medio del aporte de la teoría para poder acceder al objeto desde nociones científicas. Al optar por ciertas nociones científicas se va delimitando la mirada del objeto y el enfoque que se le dará al estudio” (CERDA, ob. cit.: 14).

De este modo, la etnografía es una forma de investigar que obliga a la reelaboración teórica, transformando las concepciones sobre la realidad estudiada (ROCKWELL 1991: 177).

Lo que define a la etnografía, entonces, no son sus métodos, sino un tipo de esfuerzo intelectual: una especulación elaborada en términos de “descripción densa” (GEERTZ 1996: 21); esto es, una descripción que dé cuenta de las tramas de significación profundas que nuestro objeto de estudio atesora. La etnografía es esa forma de aproximarse al objeto de estudio orientada por la intención de explicar “interpretando expresiones sociales que son enigmáticas en su superficie” (*ibid.*: 20).

Así entendida, la investigación etnográfica en primer lugar escribe lo **no documentado**, abriéndose paso en ello para interpretar sus significaciones. Estos procesos –inscripción e interpretación– se van dando con cierta simultaneidad, pues la inscripción ya representa un nivel de interpretación. Para ello,

“el etnógrafo, o la etnógrafa, participa, abiertamente o de manera encubierta, de la vida cotidiana de personas durante un tiempo relativamente extenso, viendo lo que pasa, escuchando lo que se dice, preguntando cosas; o sea, recogiendo todo tipo de datos accesibles para poder arrojar luz sobre los temas que él o ella han elegido estudiar” (HAMMERSLEY y ATKINSON ob cit.: 15).

A través de este registro el investigador o la investigadora deja testimonio escrito de aquello que observa y pregunta, centrándose en lo cotidiano, en lo obvio, en eso que no escribimos precisamente porque es obvio y su

obviedad lo ha hecho invisible a los ojos (ASSAEL y otras 1992: 6). El análisis etnográfico consiste en desentrañar las estructuras de significación que hacen de esto que aparece como obvio o rutinario un hecho particular: que dice algo para las personas y ocupa un lugar en la cultura.

La mirada etnográfica es, por lo tanto, microscópica, ya que atiende a lo particular. Su intención no es generalizar, pero tampoco quedarse en lo particular, sino elaborar comprensiones complejas y circunstanciadas de lo específico que, a su vez, iluminarán la comprensión de nuevas realidades. Para ello, es de suma importancia determinar el campo social y el alcance de las estructuras de significación descritas.

“Lo que en realidad encara el etnógrafo [...] es una multiplicidad de estructuras conceptuales complejas, muchas de las cuales están superpuestas o enlazadas entre sí, estructuras que son al mismo tiempo extrañas, irregulares, no explícitas, y a las cuales el etnógrafo debe ingeniarse de alguna manera, para captarlas primero y para explicarlas después” (GEERTZ, ob. cit.: 24).

En este acercamiento –un ir y venir desde la teoría a los datos y desde los datos a la teoría– se va elaborando lo que Geertz denomina un “saber interpretativo”, que es la indagación de las significaciones en las prácticas y los discursos de los sujetos y las instituciones (CERDA, ob. cit.: 13-14). Es como un camino espiralado en el que cada nuevo anillo permite mirar más finamente y con mayor profundidad, para ir cuestionando las hipótesis o anticipaciones de sentido, reformulando las preguntas, confrontando las interpretaciones, regresando al terreno, poniendo en tensión la teoría. Por eso, si bien el análisis y la recolección de datos son dos momentos diferentes, se realizan en forma simultánea, de modo que análisis e interpretación se vayan retroalimentando mutuamente (ASSAEL y otras, ob. cit.: 14).

Este proceso interpretativo tiene como material de trabajo, además de los relatos elaborados por los sujetos y su diálogo con la teoría, el contexto en que dichos relatos se desarrollan. De ahí que se precise estar alerta a que no por avanzar en la búsqueda de significaciones más profundas, descuidemos el análisis de las “duras superficies”, como son las realidades políticas y económicas dentro de las cuales hombres y mujeres están contenidos siempre, así como sus necesidades biológicas y físicas (GEERTZ, ob. cit.: 40). Es por ello que nuestra mirada en profundidad sobre una escuela deberá dialogar con la primera parte de este trabajo, la que permite situar nuestro caso en un

contexto que es también texto, por cuanto cobra vida particular en la escuela.

No tememos que este trabajo apenas logre trascender lo que Elsie Rockwell señala como una “versión mínima” de la etnografía –es decir, la sola documentación y descripción de las prácticas que nos hemos propuesto mirar–, sin alcanzar a elaborar una teoría acerca de una cultura particular (en este caso, la cultura de la escuela) desde la forma en que los miembros de esa cultura perciben el universo y organizan su propia vida, lo que sería su versión cabal o “máxima” (ROCKWELL 1980: 2). Creemos que, debido a la escasez de investigaciones cualitativas de la escuela peruana, este trabajo tiene sentido como esfuerzo para dar cuenta de rutinas, formas de trabajo, discursos que habitan en la escuela y que, aunque muchas veces hemos supuesto o atestiguado, no están suficientemente documentados. No obstante, de todos modos intentaremos trascender la descripción y trataremos de elaborar categorías más amplias que nos ayuden a avanzar hacia la interpretación de algunos procesos que está viviendo la gestión de la escuela pública peruana.

### **3. *Cómo hicimos este estudio***

El estudio que aquí presentamos es parte de una investigación que nos encontramos realizando en una escuela pública de un distrito urbano-popular de Lima. Allí hemos podido convivir y compartir algunas rutinas, así como entrevistar y conversar con distintas personas. Permanecemos en la escuela durante dos períodos: octubre de 1996, mes en que se hicieron algunas observaciones y se entrevistó a la directora y a la subdirectora; y de febrero a junio de 1997, período en que se realizaron nuevas observaciones y entrevistas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de la tesis de Maestría en Investigación Educativa que la autora se encuentra realizando en la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, de Santiago de Chile, con el patrocinio de TAREA. La continuidad de esta investigación supone el regreso al terreno para un tercer período de observación y entrevistas que se focalizarán en algunos temas o categorías surgidas en esta primera mirada, con el propósito de profundizar algunos aspectos que a nuestro juicio resulten más relevantes para ampliar la comprensión del objeto de estudio.

Con respecto a las observaciones, la primera dificultad que enfrentamos fue *visibilizar* aquellas prácticas que fueran pertinentes a nuestro objeto de estudio. ¿Dónde se juega la gestión a nivel cotidiano? fue la primera pregunta que debimos hacernos, y concluimos que uno de los espacios claves eran precisamente las reuniones de coordinación de la directora o el equipo directivo con otros actores de la escuela. La directora y la subdirectora dispusieron de su máxima colaboración para que pudiéramos participar de esas reuniones sin recelo, sin embargo, por diversas razones de las más distinta índole –no llegó uno de los participantes, se cortó la luz, hubo un malentendido con el horario– nunca fue posible observar dichas reuniones, razón por la cual no logramos contar con registro alguno al respecto.

Sin embargo, así como algunos espacios parecían ocultarse, otros se iban develando a medida que progresaban nuestras visitas a la escuela. Así surgió la **rutina de espera** en la antesala de la dirección como un espacio interesante para observar, en el que convergían distintos actores y demandas relacionadas con el trabajo de la directora y sus tareas de gestión. Observamos también rutinas en **los patios**, la **formación** al inicio de la jornada –principalmente los días lunes, ocasión en que la directora y el equipo directivo ocupan el espacio público y uno de sus principales momentos de interacción con el alumnado– y **asambleas de profesores** efectuadas en el período preparatorio del año académico.

Además, se realizaron entrevistas en profundidad con registro de la directora, la ex subdirectora, el nuevo subdirector y tres profesores –una profesora nueva, el secretario general del sindicato de maestros y el encargado de OBE.

En el caso de nuestro estudio se hicieron primero algunas entrevistas y luego, simultáneamente, entrevistas y observaciones, pues aquella –la entrevista– apareció como la forma más adecuada de iniciar el contacto con los actores de la escuela. Hubiésemos querido hacer mayor cantidad de observaciones de prácticas, pero ante la dificultad de visibilizar las prácticas de gestión que hemos señalado, debimos invertir el proceso, iniciando nuestro acercamiento al terreno con entrevistas en profundidad para ir dilucidando, a través de ellas, los lugares de observación. A su vez, estas largas conversaciones, cara a cara, con la directora, subdirectora y otros entrevistados, nos permitieron ganar la familiaridad y confianza necesarias para realizar las observaciones sin enfrentar mayores resistencias. Paralelamente, tuvimos

múltiples conversaciones no registradas con la directora, la ex subdirectora, otros docentes y con la secretaria de dirección, a quien solíamos acompañar largas horas en la antesala de los encuentros con la directora. Este acercamiento más informal a la escuela fue inscrito, comentado y debatido íntimamente en nuestro personal **diario de campo**.

Si bien el enfoque de investigación con que trabajamos supone una experiencia directa y prolongada en el terreno, debemos aclarar que nuestra presencia en la escuela, aunque directa, ha debido ser más breve de lo deseado (como ya se dijo: octubre de 1996 y febrero a junio de 1997). Sin embargo, tal presencia se sitúa en el contexto de un trabajo histórico de TAREA en la zona<sup>2</sup> y en una línea de investigación<sup>3</sup> de la que no sólo debiera ser continuidad sino también precedente. Los hallazgos que este estudio arroje esperamos que sean el fundamento para plantear nuevas preguntas que enriquezcan la mirada hacia la escuela pública, hacia las prácticas de gestión que los sujetos realizan en esa escuela pública y sus complejas relaciones con el contexto de la educación peruana hoy.

---

<sup>2</sup> Ver EQUIPO ZONAL DE EDUCACIÓN 1996.

<sup>3</sup> Ver IGUÑIZ Y DEL CASTILLO 1996.



## II

### La escuela estudiada

#### 1. *Un viaje al cono*<sup>4</sup>

Partiendo del centro de Lima, el viaje a uno de los conos nos muestra una lenta metamorfosis desde el pasado colonial hasta los cerros de piedra y arena, dibujando la trayectoria desordenada del crecimiento de una ciudad que parece haber conocido tiempos mejores. Los antiguos edificios, algunos deteriorados, con sus balcones apenas sosteniéndose en el aire y otros –los menos– conservados, majestuosos, en rígida pose permanente para una postal, van cediendo paso a barrios comerciales de sincrético estilo. Fastuosas casas convertidas en institutos tecnológicos o centros médicos se alternan con edificios, parques y grifos modernos recién inaugurados.

Más allá se levantan las residencias con antejardín y rejas en sus ventanas. A estas alturas aparecen las plazas: cuidadas, con césped, flores y trochas de ripio, dando a la ciudad un color verde y un silencio que hace bien. Un hombre joven entrena a un perro negro casi tan grande como él, una señora pasea por la plaza con el coche de su bebe, una muchacha vestida de impecable blanco va a comprar a la bodega; de uno en uno los transeúntes se desplazan silenciosos como parte del paisaje del viejo barrio residencial.

Calles más allá regresa el ruido y desaparecen los antejardines. Las puertas de las casas caen directo sobre la acera y en más de una dos jóvenes conversan apoyados en una bicicleta y vistiendo polos de su equipo prefe-

---

<sup>4</sup> Se denomina "cono" al agrupamiento de distritos urbano-marginales en cada extremo de la ciudad: norte, sur y este.

rído –uno de la U, otro de Alianza–. Varias casas han transformado alguna habitación con vista a la calle en una pequeña bodega que atiende tras rejas siempre cerradas. Otra se ha convertido en colegio privado, y su frontis ha sido decorado con el nombre de algún héroe en grandes letras rojas. Los parques tienen menos flores y menos trocha dibujada, son más silvestres, más desordenados. Las calles van estrechándose. Se observan varias casas ampliadas hacia arriba y otras tantas con su ampliación a medio terminar. Los ladrillos de un segundo o tercer piso que nunca fue y las vigas de fierro a la vista, afean el paisaje.

De pronto, brevemente, reaparecen los antejardines, las plazas con flores y las amas paseando chicos. Pero todo se quiebra al entrar a la avenida. Las *combis* avanzan a como dé lugar y los viejos microbuses tiran su humo negro. A los costados, edificios bajos –de no más de cuatro pisos– y grandes negocios de carros, ferreterías, barracas o restaurantes. En una esquina, dos grifos frente a frente exhiben sus logos acrílicos y los alerones de sus techos como catedrales de un ilusorio desarrollo.

Cuando la avenida cambia de nombre el paisaje cambia también. Se ve una residencial de muchos edificios de ladrillos con departamentos pequeños y más allá construcciones bajas con ampliaciones a medio terminar. El bullicio cobra vida en las cercanías del mercado. Las *combis* se agolpan en el paradero gritando a cuál más fuerte sus destinos en busca de esquivos pasajeros. Una mujer con una bolsa gigante –que le llega más arriba de la cintura– prepara las bolsitas más pequeñas de *cocoliche* para vender. Tras ella, los mototaxis esperan pasajeros mientras cruzan la calle un niño lustrabotas con su lustrín al hombro y, más atrás, una mujer con su hija cargada sobre la espalda envuelta en una *lliklla*. El policía toca el pito para que las *combis* avancen, sin observar que tres carros más atrás un hombre que se tambalea se lanza sobre la ventana de una *combi* para coger la cartera de la mujer que va sentada adentro. Ella alcanza a salvar su cartera y el *choro* sigue su camino avanzando entre los carros hasta la vereda del frente.

Junto al mercado hay un antiguo cine cubierto de banderolas fosforescentes: “TECNO DANCE 97 PREMIO S/300”, dice una; “DOBLE PROGRAMA CONTINUADO. ESTRENO”, dice la otra; “MARTES 27 7 PM GRATIS CHACALÓN JUNIOR”, reza la tercera; y más abajo, en una gráfica diferente, una banderola igualmente grande dice “SÍ A TU VIDA, NO A LAS DROGAS”. Frente al mercado hay múltiples negocios –imprentas, centros médicos, estudios de contadores o abogados, bancos, préstamos de consumo–



y una casa de juegos tragamonedas sin nombre, que sólo tiene un pequeño letrero que promete "MONEY MONEY". Un poco más allá hay un instituto tecnológico que exhibe una banderola de factura muy similar a las del cine, pero ésta anuncia otra cosa: "WINDOWS 95. MULTIMEDIA. MATRÍCULA ABIERTA". Frente a la puerta hay un letrero que ofrece diversidad de carreras cortas: computación, secretariado, contabilidad, enfermería, electrónica, inglés. Todo el frente del instituto está abierto y la atención se da en un mostrador. Junto a la señorita que atiende se observa una vieja máquina de escribir y la pantalla de una computadora que parece antigua.

Continuando por la avenida la congestión que se agolpaba frente al mercado disminuye. La altura de las construcciones vuelve a bajar, reaparecen las ampliaciones inconclusas con vigas de fierro suspendidas y las pequeñas bodegas, peluquerías y librerías en las plantas bajas de las mismas casas. Una feria de puestos de comida ofrece cebiche, jugos y frutas frescas.

Tras el gran hospital público el paisaje sufre un nuevo cambio: aparecen los cerros tierrosos cuyas casas de diversos materiales se encaraman hasta la cima. Frente al cerro, un gran letrero de panaflex ofrece "EL CRÉDITO AL ALCANCE DE TODOS". Más allá, un colegio público grande y color naranja parece ocultar un nuevo cerro. Subiendo por este cerro se observan casas de ladrillo con el primer piso estucado y los siguientes pisos en eterna construcción. Varios de estos primeros pisos también se han transformado en bodeguitas. Arriba la pista se combina con calle de tierra y el tamaño de las casas disminuye; son pequeñas habitaciones de dos por dos metros o un poco más, hechas de madera triplay, estera y cartón. Tres mujeres conversan alegres mientras pican la verdura sobre una mesa al aire libre y una curva más allá se observan nuevos puestos de comida, más precarios y pequeños, pero siempre con gozosos parroquianos.

Regresando a la avenida, el camino se sumerge en un túnel en que suele haber improvisados maestros rellenando un hueco en la pista y pidiendo colaboración para los materiales. Pese a sus buenos oficios, el hueco nunca disminuye, cada viaje se hace más grande, hasta abrir una verdadera zanja.

Frente al mercado pesquero nuevamente florece la vida comercial y tras él vienen la arena, cerros y más cerros, casas y más casas apostadas desordenadamente sobre los cerros. La avenida se angosta, se acaba la doble vía y el camino empieza a encaramarse por las lomas. Al costado un basural al

paso, más allá talleres mecánicos informales en el terral a la orilla de la pista y antes de doblar, el muro verde luminoso del centro de capacitación técnica que dice "FORJANDO MEJORES HOMBRES PARA EL DESARROLLO DEL CONO".

Nos adentramos en el cerro, las casas de ladrillos y el camino asfaltado primero y de tierra al entrar tras la última esquina conducen a la escuela que antes era azul y ahora es naranja; la puerta de fierro está cerrada y de sus barrotes cuelgan chicos y chicas que llegaron atrasados y que pugnan por entrar. Al frente, un gran sitio de tierra y más allá, más cerros y más casas.

## **2. La escuela: puertas cerradas y puertas abiertas**

### **a. Entrando a la escuela**

La escuela tiene dos entradas, una central y otra lateral. La entrada central es un portón grande de dos hojas que se abre de par en par a las horas de ingreso y de salida de cada jornada –de 8 a 12 y media en la mañana y de 1 a 5 y media por la tarde. La entrada lateral es más pequeña, tiene una puerta de madera que suele permanecer abierta y una reja metálica que está cerrada y es custodiada por una portera en las mañanas y un portero en las tardes. Por esta puerta circulan el resto del día tanto maestros y maestras como alumnos y alumnas que han llegado atrasados y que el portero o portera, tras pedir una explicación, deja ingresar; si no hay justificación y ya ha mediado la mañana, la respuesta es negativa y el pequeño grupo queda pululando junto a la reja. Al entrar por esa puerta hay un estrecho pasillo en el que a pocos pasos a mano derecha se encuentra la oficina de la subdirección. Al frente están los baños de profesores y profesoras.

La oficina de la subdirección es amplia y la puerta está siempre abierta; entra y sale gente, profesores, auxiliares, alumnos y mamás que van a consultar algo. La puerta siguiente corresponde a la dirección. Allí hay una pequeña oficina rectangular donde trabaja la secretaria –la única que hay en la escuela– y a su costado derecho la puerta también abierta de la oficina de la directora. En la oficina de la directora se encuentra la computadora; en la de la secretaria, el teléfono, en una caja de madera que impide hacer llamadas sin disponer de la llave. Circulan profesores y auxiliares que vienen y van.

Las puertas se abren una tras otra. La oficina de la directora permanece igualmente abierta si ella está o si no está; y la secretaria, con una habitual

sonrisa, aunque siempre atareada o un poco cansada, conversa, bromea con los visitantes, les resuelve problemas rutinarios (solicitudes de certificados o préstamo del teléfono) y discrimina entre los que pasan sin anuncio, los que debe anunciar o, si la directora está ausente, explica amablemente que *"la señora Caty no está"*.

En el patiecito en torno al que se ordenan las oficinas hay un diario mural que dice "Informativo". En él se lee información medianamente actualizada referida a promociones de textos, materiales educativos o cursos de capacitación, informes escritos a mano sobre asuntos internos de la escuela (calendarios de exámenes, instrucciones para procedimientos de matrícula, entre otros). En ese mismo patio a veces se pegan papelógrafos anunciando otras actividades como la organización del día de la madre, un curso que dictará un organismo no gubernamental o la distribución del calendario cívico. Pasando esta sección de oficinas encontramos el laboratorio, lo sabemos porque exhibe en el dintel un letrero de cartulina que lo anuncia como tal, aunque aún no se encuentra habilitado. Más allá cuatro pabellones de aulas, los dos primeros de dos pisos y los más distantes sólo de uno. Estos pabellones organizan un gran cuadrado en el que se distinguen dos patios de cemento separados por un corte en altura de un metro ochenta más o menos. Así, la construcción de la escuela se estructura en dos niveles que se acomodan sobre el cerro, quedando las oficinas, el laboratorio y el primer pabellón de aulas en la parte más alta y los otros tres pabellones en la parte más baja. Frente a la dirección y al costado de la escalera de uno de los pabellones se observan algunas macetas con plantas pequeñas y medianas. En una de ellas se distingue escrita con tiza "Chiflera, 4º C, Biología". Estas siete a diez macetas forman la única área verde que se observa en la escuela; todo lo demás es cemento y arena.

La escuela tiene tres turnos —mañana, tarde y noche—. Las jornadas diurnas tienen unidad como institución y la nocturna funciona como una escuela aparte. Quedan bajo la responsabilidad de este equipo de dirección sólo las jornadas de mañana y tarde. En ambas jornadas asisten de dos a cuatro secciones de todos los grados de primaria y secundaria, alcanzando más de 45 secciones, lo que le da derecho a contar con apoyo de personal de servicio y personal administrativo, aunque éste no es suficiente (sólo una secretaria). Los grupos de primaria y de secundaria comparten salón entre

ellos, lo que se anuncia mediante un letrero pintado sobre cada aula que indica la sección correspondiente a cada turno:

<b>Aula n° 1.</b>
1ª T. Mañana
1ºD T. Tarde

Al iniciar el año escolar 97 permanecieron los letreros correspondientes a la distribución del año anterior y en cada puerta se escribió con tiza a qué secciones correspondería el salón este año.

Cada sección de secundaria tiene un tutor, elegido durante la primera semana de clases por los mismos alumnos y alumnas y luego reconocido como tal por la dirección mediante un decreto. Los tutores permanecen a cargo del grupo y se encargan de elaborar las libretas escolares, formar el comité de aula con un mínimo de tres padres y/o madres de familia y trabajar en coordinación con este comité. Los tres requisitos para acceder a una tutoría son: ser nombrado, enseñar al menos una asignatura en el salón y ser elegido por los estudiantes.

Trabajan treinta y nueve profesores/as en secundaria y treinta y siete en primaria. En secundaria son mitad hombres y mitad mujeres; en primaria sólo trabajan cinco hombres. La mayoría de los docentes son nombrados y tienen cierta antigüedad. Un promedio de años de trabajo de los docentes en la escuela sacado al azar por la ex subdirectora, establece que éste alcanza a unos 8 años más o menos. También se cuenta con el apoyo de auxiliares: dos en la mañana, dos en la tarde. Ellos se encargan de que los alumnos ingresen a las aulas, toman nota si los alumnos asisten sin uniforme y otras medidas de control disciplinario. Los auxiliares también llevan la asistencia mediante el cuaderno de control.

## **b. Precariedad**

Esta escuela es una escuela pobre. Está ubicada en uno de los conos de Lima Metropolitana, en una zona urbanizada en la década de los cuarenta y organizada como "pueblo joven" durante el gobierno del general Juan Velasco (1969-1975). Con la participación y la organización vecinal, pobladores y

pobladoras lograron conseguir los principales servicios básicos: luz, agua, pistas, etc., aunque estos todavía no satisfacen a la totalidad de la zona. Existen en ella quince asentamientos humanos, cuarenta y tres centros y programas educativos y un Instituto Superior Tecnológico. El centro educativo más antiguo es la escuela que aquí estudiamos, fundada en mayo de 1956, antes de que la zona fuera reconocida como pueblo joven (EQUIPO ZONAL DE EDUCACIÓN 1996: 11-12). El año 96 esta escuela celebró cuarenta años sirviendo a la comunidad.

La mayoría de las familias de niños y niñas que se educan en esta escuela están en situación de pobreza. Padres y madres trabajan fuera del hogar, desempeñándose los padres como obreros, principalmente de la construcción civil, o en el comercio informal; y las madres en labores de limpieza y lavado de ropa en casas particulares. Informa la subdirectora que hay presencia importante de niños y niñas venidos de provincias, los que se agrupan en una sección en cada nivel. Profesores y profesoras tienen un sueldo promedio de 450 soles<sup>5</sup>.

Esta precariedad económica se constituye como uno de los temas de la escuela, tal como se pudo apreciar en las asambleas de profesores:

**Profesora de la Comisión Salud dirigiéndose a la asamblea:** /leyendo/ *Recaudación de fondos para el mantenimiento del tóptico escolar a cargo de los docentes responsables, APAFA [Asociación de Padres de Familia] y comité de aula. /Levanta la mirada y habla al grupo/ Quería explicarles algo, el año pasado, Kallpa nos donó, así como la cuota, igualmente como dos aulas de secundaria a cargo del profesor L. y el profesor C., nos donaron medicamentos. Estos medicamentos se nos sugirió venderlos a un precio módico para que con ese dinero comprar los medicamentos que luego nos faltaran, pero la realidad es otra. Hay alumnos que vienen especialmente a nosotros con un dolor de cabeza, fiebre, y no cuentan con un céntimo, tampoco los podemos obligar, decirle, no, si no me pagas no te doy pastillas. Hemos tenido que asistir a esos alumnos y no nos han pagado. Sinceramente a mí se me hacía una ... de conciencia estar cobrándoles a los alumnos, entonces yo creo que vimos conveniente que se haga una cuota extraordinaria, de repente, para que esto quede con fondo y no pedir que se paguen los medicamentos, tener un fondo y con esto de repente trasladarlo a alguna cosa si fuera necesario*

<sup>5</sup> Equivalente a unos 160 dólares.

*o comprar los medicamentos que faltaran. Para eso hemos coordinado con APAFA y la APAFA se ha comprometido a darnos solución conjuntamente con el comité de aula, con los comités de aula, perdón. (REGISTRO ASAMBLEA 1)*<sup>6</sup>.

Esta falta de recursos económicos de las familias para satisfacer las necesidades más básicas de niños y niñas en la escuela, llega directamente al salón de clases. En la clase de inglés, donde niños y niñas quechuahablantes tienen mayor dificultad para el aprendizaje, es preciso desarrollar algunas estrategias que contrarresten esta dificultad, sin embargo, ello topa con la precariedad económica, obligando a pensar nuevas formas de trabajo que ayuden a enfrentar esta realidad. Cuenta la subdirectora:

*... la profesora que tenemos de inglés es muy buena, ella misma ha elaborado una especie de cuaderno de trabajo, ha adaptado a la realidad, o sea con palabras más comunes que usan los alumnos, traduciéndolos al inglés y adaptándolo también a su programa. Entonces ella ha elaborado ese cuaderno de trabajo. Este cuaderno de trabajo lo distribuye a sus alumnos con un precio, pues, solamente la fotocopia, y todos los alumnos tienen que tener ese cuaderno. Bueno, resulta pues que en ese salón (de niños/as quechuahablantes) justo la mayoría de los alumnos no tenían ese cuaderno porque son los que tienen menos recursos económicos, entonces no tienen a veces ni para pagar el examen que se les toma, porque se les cobra 10 céntimos por el examen porque lo hacen fotocopiado y a veces no tienen ni plata para poder pagar eso ¿no? Entonces qué hace la profesora, yo conversé aparte con ella y le digo: pero el problema también es que no tienen recursos económicos para poder comprar el cuaderno, entonces una sugerencia sería pues de que trabajen en grupo, que los que tienen cuaderno en el momento en que van a trabajar el cuaderno, hacen una dinámica de grupo y que tengan su grupo de*

<sup>6</sup> De aquí en adelante citaremos fragmentos textuales de los registros elaborados durante el período que realizamos observación participante en la escuela estudiada. Para la mejor lectura de estos fragmentos, aclaramos el significado de la puntuación que en ellos se emplea:

*texto en cursiva*: transcripción textual de lo dicho;

[texto entre corchetes]: resumen, en palabras de la observadora, de lo dicho;

(texto entre paréntesis): descripción del tono u otras características de la forma de decir;

/texto entre oblicuas/: descripción de acciones; y

—: texto perdido o no registrado.

*trabajo. Entonces me dijo que iba a formar los grupos de trabajo. Entonces de paso también le digo que lo vayan copiando en un cuaderno, que se compren un cuaderno normal y lo pasen, lo transcriban también de manera que vayan también practicando, porque a veces así entre escribiendo uno se acuerda más ¿no? Bueno, quedamos en eso de que iba a hacer eso, que les iba con los alumnos que tenían iba a formar grupos y con los que no tenían también, con los que tenían iban a estar en un grupo con los que no tenían y de allí se iban a ayudar ¿no?, pues de hecho ya no se les podía exigir que compren su cuaderno de trabajo, y eso que era el mínimo el costo. (ENTREVISTA 3: SUBDIRECTORA).*

La precariedad económica, vivida y tematizada por los mismos actores de la escuela, se constituye entonces en parte de su realidad, no en un “problema” incidental o tangencial. Al ser una realidad, maestros, maestras y directivos deben imaginar y desarrollar las formas de trabajo y estrategias necesarias para obtener los logros de aprendizaje que se proponen. La mayor muestra de ello es el comedor escolar, principal logro de su gestión planteado por la directora, el que se implementa justamente para atender la falta de alimentación que afecta a un número importante de niños y niñas en la escuela.

### **c. La iniciación de la jornada: ¡firmes!, ¡descanso!**

Si uno llega a la escuela el día lunes a las 8 o a la 1 –horas de ingreso de la jornada mañana y la jornada tarde respectivamente– encuentra la multitud de chicos y chicas con sus uniformes impecables, conversando en grupos, observando vendedores que ofrecen distintas cosas, mamás que vienen con niños o niñas más pequeños/as, que lentamente van entrando a la escuela. Los estudiantes esperan afuera a que abran las puertas, llegando a reunirse entre 300 y 400. Faltando dos minutos para las ocho se abre la puerta principal y todos comienzan a entrar con calma. La entrada es un pasadizo techado donde se agolpa la muchedumbre. Al otro lado está el patio, donde comienzan a formarse los que han entrado. Se ve a jóvenes que suben a los salones del segundo piso, mientras que las madres y los pocos padres que hay se ubican al costado derecho, junto a las salas de segundo grado, a la espera del acto de formación. Varias madres están con bebés o niños pequeños. El patio tiene dos niveles. El nivel superior –como un metro ochenta más alto que el inferior– se emplea como tarima. Hay un equipo con parlan-



tes y micrófono. Un auxiliar da algunas instrucciones para que chicos y chicas vayan entrando en orden. La mayoría de los varones tiene una presentación muy ordenada, con su pelo muy bien cortado, y casi todas las niñas lucen un moño tomado con una larga cinta azulina. Muchos/as llevan la insignia que es un prendedor de acrílico como de 3 x 5 centímetros aproximadamente. Se observa a algunos niños/as sin insignia, pero son pocos. (REGISTRO FORMACIÓN 1: PRIMER DÍA DE CLASES).

Al cruzar la puerta de la escuela, haciendo ingreso al pasadizo que conduce al patio, el ritmo pausado de chicos y chicas en la antesala parece sufrir un quiebre. Los que ingresan forman una fila de la que van entrando rápidamente pero uno a uno; los que salen, en cambio, lo hacen en un tumulto más desordenado. Por el lado de los que ingresan hay una profesora con un palo supervisando la entrada. Niñas y niños van pasando mientras esta profesora va dando gritos para apurar el ingreso. Es una mujer joven y de aspecto agradable, pero su actitud es muy molesta, como si todo le desagradara, gruñona. (REGISTRO FORMACIÓN 4).

En el patio alto que funciona como tarima se ubican la directora, varios profesores y el auxiliar que dirige la formación. Las instrucciones se dan por el altoparlante y están principalmente destinadas a poner orden.

Pasadas las ocho y cuarto el auxiliar vuelve a tomar el micrófono y comienza a ordenar la formación.

**Auxiliar dirigiéndose a la formación:** *¡Tomen distancia! ¡Firmes! A ver, los alumnos tienen que estar en su orden, orden de talla, los más chiquitos adelante. Pedimos a los padres de familia que desocupen el área* \_\_

**Directora:** (toma el micrófono y se dirige a la formación con tono enérgico) *Buenos días, estamos observando* \_\_ [comenta que aunque la apertura ya fue, estamos como si fuera primera vez, por el desorden]. *Estamos viendo un desorden, especialmente en secundaria.*

Llama la atención señalando que no debe haber alumnos en el pasadizo ni en el segundo piso. Pide la colaboración de los profesores.

**Directora:** *Abí bay un niñito que la camisa la tiene fuera, por favor, que se coloque la camisa reglamentaria. Es dentro del pantalón* (en un tono muy golpeado).

Sigue llamando la atención sobre diversos detalles que observa desde la tarima, a la vez que va entregando alguna información referida a las listas, las que serán entregadas a los maestros al término de la formación.



**Directora:** (Llamando la atención) *Apúrese secundaria. Qué esperan, que los traigan de la manito. Y los padres de familia... les dice que se ubiquen al costado porque están presionando la formación al estar junto a los niños. / Hay muchas madres y padres, más de cien/.*

Se la escucha enojada; emplea un tono muy imperativo y con la voz fuerte (REGISTRO FORMACIÓN 1: PRIMER DÍA DE CLASES).

La directora desde esa posición parece observarlo todo y desde allí da instrucciones ordenando lo que acontece en el patio según la perspectiva desde la que ella observa. La rudeza que caracteriza su aparición en público no es la misma cuando establece una conversación cara a cara, y el tono metálico de su voz pareciera imprimir un carácter aún más duro a sus palabras. Esto, sumado al alto volumen de los parlantes y a los momentáneos acoplamientos del sonido, provoca que su voz retumbe en los oídos de quienes escuchan.

Al entrar a la escuela, el disciplinamiento *vía palo* continúa. En el patio se puede ver a chicos jugando, corriendo y persiguiéndose, a los que una profesora, blandiendo un palo (mediano, como de cincuenta centímetros), pega un golpecito en las nalgas con el palo y les dice "*corre, corre, corre*", desarmando el grupo, pues los chiquitos corren a formarse. Cada fila tiene una profesora a cargo que la va ordenando y supervisando que tomen distancia. Un auxiliar, también con un palo en la mano, aunque un poquito más grande, avanza entre las filas ordenándolas y viendo que estén derechas. La profesora con el otro palo se pasea por el patio alto mirando desde arriba. Desde ahí mismo, otro auxiliar da gritos militares de "*firmes*" y "*descanso*". Hay silencio, sólo se escucha el golpe seco de la respuesta a la posición de firmes. El profesor repite varias veces el ejercicio firmes-descanso y el alumnado responde desde sus filas. Al finalizar la formación, los grupos empiezan a ir a sus salas. Avanzan primero los que se encuentran a los costados y luego los del centro (REGISTRO FORMACIÓN 3).

La tradición militar ocupa un importante espacio en la formación. Funciona como un lenguaje que ordena, marca el tiempo, la posición del cuerpo, la actitud –firmes/descanso– y se vincula directamente con la disciplina. Así lo explicita el subdirector de la escuela cuando le preguntamos por qué piensa él que en la escuela se incorporan formas y ritos militares:

*No lo he analizado mucho [los ritos militares en la escuela], pero siempre lo hemos tenido como costumbre, como tradición y es una tradición que*

*está arraigada, el izar nuestra bandera que eso creo que todo pueblo tiene algo, un símbolo muy especial ¿no?, que lo identifica, así como su himno nacional ¿no? Bueno, eso es la parte que sí se realiza, pero en cuanto a la marcha ya eso es algo que se ha implantado, y sobre todo que entra en la parte de lo que es disciplina, o sea siempre se ha entendido, se ha aplicado esa partecita, en la disciplina, la parte militar, mientras uno aplique el rigor militar a los alumnos, los alumnos van a disciplinarse ¿no? (ENTREVISTA 6: SUBDIRECTOR).*

En el acto de formación del día lunes esta tradición militar asumida por la escuela se hace evidente y enmarca un conjunto de procedimientos, como la vigilancia, la distribución de los individuos en el espacio y el control de los cuerpos, que muestran de qué manera la escuela funciona como una institución de disciplinamiento. "La disciplina procede ante todo a la distribución de los individuos en el espacio. Para ello emplea varias técnicas: 1) la disciplina exige a veces la clausura, la especificación de un lugar heterogéneo a todos los demás y cerrado sobre sí mismo" (FOUCAULT 1976: 145). Así, la escuela marca una hora en que se cierra; en ese instante todo queda afuera y las reglas que rigen son propias de ese mundo que habita puertas adentro. A esto se agrega lo que Foucault llama los emplazamientos funcionales, mediante los cuales se fijan unos lugares determinados para responder a la necesidad de vigilar, de romper las comunicaciones peligrosas y de crear un espacio útil (*ibid.*: 147). Se ejerce una vigilancia general e individual a la vez, cuya atalaya es el patio alto que hace las veces de tarima, y desde donde la directora realmente parece observarlo todo. En el patio más bajo los cuerpos son distribuidos de una manera que permita individualizarlos y controlarlos: las filas ordenadas de más bajo a más alto, la secundaria, la primaria, los muchachos y las muchachas con uniforme, las cintas azulinas sobre el cabello negro de las chicas, todo ello constituye el cuadro vivo que se observa desde la tarima. "La primera de las grandes operaciones de la disciplina es, pues, la constitución de cuadros vivos que transforman las multitudes confusas, inútiles o peligrosas, en multiplicidades ordenadas" (*ibid.*: 152).

Sin embargo ello convive en la escuela con otras tradiciones, otros símbolos que aparecen en el ritual de la formación y que se entretienen con la tradición militar, pero que no logran abrirla –desordenarla– sino que más bien se someten a ella. El siguiente es un fragmento de un registro de la formación el primer día de clases:

El hombre que dirige la formación inicia el acto anunciando que se hará una oración, para lo que invita a la profesora de religión, quien sale desde la fila que está tras el micrófono. La banda comienza a tocar una marcha con ritmo militar, aunque luego de unos segundos identifico los acordes de "El cóndor pasa". Luego sale la escolta, compuesta por cuatro hombres y dos mujeres, transportando la bandera y marchando como militares. La profesora de religión inicia la oración mientras "El cóndor pasa" con ritmo militar sigue sonando suavemente como música de fondo.

**Profesora de religión dirigiéndose a la formación:** *Hermanos y hermanas en Cristo y María, tengamos la paz de Dios ...* [Invita a hacer una oración para iniciar bien las labores educativas. Indica que dirán la oración de San Francisco de Asís] *"para que nos conceda la paz en el mundo y en nuestros hogares"* y pide a los alumnos que repitan con ella.

Esta oración toma varios minutos. Luego retoma la palabra el que coordina y habla al alumnado en formación:

**Auxiliar-formación:** *Seguidamente vamos a entonar ...* [invita a cantar el himno nacional]. *Entonemos nuestro himno nacional con bastante respeto y orgullosos de ser peruanos.* [Pide al abanderado que pase] *¡Saludo al frente! ¡Saludo!* (En tono militar). (REGISTRO FORMACIÓN 2).

La cultura andina expresada en "El cóndor pasa" y la religiosidad de la oración a que invita la maestra se mezclan con el disciplinamiento militar, instalando en el espacio de la formación fragmentos de la cultura de niños y niñas que la presencian. La procedencia andina de muchas de las familias de estos niños/as y la religiosidad tan acendrada en el pueblo peruano asoman en el ritual de la formación, pero parecen someterse a una tradición militar que se hace más pesada en la escuela, que va permeando otras tradiciones: la clásica canción del folclor suena como marcha al ritmo de los tambores.

La banda y la escolta son invitadas obligadas de todos estos actos, acentuando las características militares de este ritual. La banda es mixta, en cambio en la escolta sólo el primer día de clases observamos dos mujeres que la integraban, en lo sucesivo, siempre estuvo compuesta sólo por varones. La banda y la escolta preparan el camino para entonar el himno nacional e izar la bandera.

Cuando se canta el himno hay silencio y se escuchan leves algunas voces que cantan. La voz del auxiliar que dirige se escucha entonada por el micrófono. La banda toca. La bandera es grande y cuidada. Las franjas rojas

de la bandera son de un tono intenso y el escudo está impreso por ambos lados con proporción y nitidez (contrariamente a la bandera de la escolta que tiene escudo por un solo lado y en un tono más desteñido). La bandera flamea en el medio del patio dando una imagen muy bonita, destacándose y haciendo ver a la escuela más pequeña. Cuando el himno termina, el auxiliar que conduce toma nuevamente el micrófono y exclama *¡Viva el Perú!* (REGISTRO FORMACIÓN 4).

A través de todos estos actos rituales va dibujándose la postal de la escuela peruana, el cuadro vivo del que hablaba Foucault, la imagen de la escuela en el arenal, cuya construcción blanca y azulina –edificio antiguo– (y que luego fue pintada naranja con fondos de la APAFA) apenas se distingue de los tonos beige de los cerros y los niños formados en perfectas hileras, con sus cortes de pelo uniforme los varones y su pelo largo tomado con las cintas azulinas las mujeres. En medio de ella el rojo intenso de las dos franjas de la bandera flamea alto y hermoso y por un segundo el tiempo se detiene en esa fotografía de una escuela pública, pobre y sencilla, decorada por la bandera peruana.

#### **d. Vida en los patios**

Tras la fotografía de ese instante en que la escuela aparece estática, la película continúa, las imágenes vuelven a cobrar movimiento y las rutinas siguen su curso. El espacio de disciplinamiento creado en ese ritual matinal parece desordenarse, hacerse más ambiguo, más incierto. La banda y la escolta salen tocando y marchando y en un segundo, al llegar al final de su trayecto y comenzar a perderse bajo la escalera, los cuerpos se relajan, los jóvenes caminan sueltos, las filas se desordenan en el trayecto al aula.

Durante las horas de clases la escuela nunca se ve completamente vacía o silenciosa, siempre hay algo de movimiento: duplas de chicos y/o chicas que pasan de allá para acá o secciones que realizan su clase de educación física en los patios, a veces simultáneamente los más pequeños en un patio y los más grandes en el otro, ambos muy cerca de los salones de clases, los que trabajan con las puertas abiertas, dejando ver desde el patio las actividades que realizan. Las clases de educación física de secundaria son mixtas –hombres y mujeres trabajan juntos– y hacen competencias dirigidos por el profesor o la profesora o practican algún deporte de manera más autónoma e informal.

Mientras tanto, otros/as jóvenes se pasean, van de un aula a otra en actitud relajada. Se respira un ambiente agradable, alegre, bullente. Observamos a un grupo de chicas jugar vóleybol a un costado del patio alto, frente a la oficina de dirección. Son la mayoría mujeres, sólo hay un varón que está con la camisa abierta (viste el uniforme, las chicas están con traje de gimnasia). La cancha es imaginaria. No hay líneas ni red, sin embargo las jóvenes se organizan en equipos de seis y juegan con puntaje y rotación. Saben perfectamente cuándo la pelota cae fuera o cuándo pasa bajo la altura imaginaria de la red. No las veo discutir los puntos, el partido se desarrolla en forma fluida y muy alegre. El varón hace más bulla que las damas, pero todos ríen, celebran sus puntos y molestan a los que pierden en un acuerdo tácito sobre el espacio en que se mueven: la cancha parece estar clara en la mente de todos. (REGISTRO RUTINA 1).

Como las puertas abiertas de los salones que observamos desde el patio, también hay en las profesoras una disposición a abrir las puertas de sus aulas sin sospechas ni celos; por el contrario, parecieran desear que una las visitara. Así ocurre cuando una profesora me ve haciendo antesala en la oficina de dirección y me insiste en que la acompañe a su sala, donde celebran el cumpleaños de una niña. O cuando la ex subdirectora me mira con una sonrisa entrando a su salón y, abriendo los brazos como en un gesto de bienvenida, me dice “*y cuando quieras te invito a mi aula*”.

Así conviven en la escuela las voces de niños y niñas, las carreras, la chispa y energía que se respira, con el control y el disciplinamiento. Las puertas que se clausuran hacia afuera creando un espacio cerrado en sí mismo, se abren en los pasillos internos, generando un flujo de pasos y voces que van de un espacio a otro sin demasiadas restricciones y que, necesariamente, hacen de la escuela un lugar diverso, multiforme y hasta, a veces, impredecible.

### ***3. Tres directores en busca de una escuela***

Durante nuestro período de permanencia en la escuela, en que nos habíamos propuesto centrar nuestras observaciones y entrevistas principalmente en la figura de la directora y su equipo, ocurrió una situación particular respecto al nombramiento de quien ocupara este cargo. En nuestro primer período de visitas a la escuela, nos contactamos con la **Directora**, una mujer con años

de trabajo como docente y subdirectora en la escuela y tres años a cargo de su conducción. En esa ocasión ella nos comunicó su deseo de cesar entrando el año siguiente. Efectivamente, en nuestra segunda incursión a la escuela, en marzo del nuevo año, la Directora había confirmado esta decisión, informándolo así al sindicato y a la asamblea, quienes, haciendo uso del derecho a la promoción interna, habían elegido a la sucesora de la Directora cesante. Fue elegida con una votación abrumadora –más de 90%– la ex subdirectora, quien asumió como **Directora Encargada** a la espera de que los trámites de cese de la Directora se concretaran y con la expectativa compartida por todos y todas de que sería nombrada por la Unidad de Servicios Educativos (USE). Sin embargo, mientras se encontraba con esta encargatura, intempestivamente la USE nombró en el cargo de **Nuevo Director** de la escuela a un antiguo profesor, que ya no trabajaba allí, y del que no quedaba un buen recuerdo en sus colegas. Así, durante una semana la escuela tuvo simultáneamente tres directores:

- la **Directora**, quien conducía la escuela hace tres años y se encontraba tramitando su cese;
- la **Directora Encargada**, ex subdirectora que asume el cargo mientras la Directora tramita su cese y con la expectativa de los docentes –que la han elegido futura directora por el sistema de promoción interna– de que será ratificada en el cargo por la USE;
- y el **Nuevo Director**, nombrado por la USE sin respetar la promoción interna realizada en la escuela.

Ante esta situación, la Directora que se encontraba tramitando el cese congela dichos trámites y regresa a la escuela reclamando, al mismo tiempo que el Nuevo Director, su pleno derecho a ostentar el cargo. La Directora Encargada no entra en la disputa y vuelve al aula como profesora de matemática, pero el personal docente sigue defendiendo su nombre como la persona elegida para dirigir la escuela.

Pudimos haber considerado que este *impasse* invalidaba nuestra escuela como campo de investigación, por cuanto se generó una confusa situación y, durante varios días, las interlocutoras con las que habíamos avanzado nuestro trabajo –Directora y ex subdirectora, ahora Directora Encargada– perdieron la investidura institucional cuya descripción intentábamos profundizar. Sin embargo, decidimos seguir adelante. “Hay algunos momentos de cambio que bien podrían ser llamados ‘grandes dramas sociales’, aconteci-



mientos extraordinarios que ocasionan un profundo torbellino en la organización y que implican cambios fundamentales en la estabilidad del orden establecido. En el caso de las escuelas, hay dos ejemplos obvios. Uno de ellos es la fusión [...]. El otro es la sucesión en la dirección" (BALL 1987: 154).

El momento de sucesión en la dirección que nos correspondió atestiguar en la escuela se constituyó en un drama o elemento de cuestionamiento y cambio, de diferente manera para cada actor de la escuela.

Para la directora, esta decisión se hace parte de su propia biografía:

*... tú sabes que yo el 4 de abril cumpla 25 años, y yo tengo en mente ni un día más. Mira yo iba a cesar al cumplir 20, pero me decía: tengo que dejar una obra en el colegio, entonces me quedé. Luego, el año pasado dije no, este año sí, y después me dijeron ¿te vas a ir cuando cumple el colegio 40 años de servicio?, no te puedes ir, 40 años de servicio a la comunidad. Entonces, y sin querer parece que el destino ha hecho que me quede, porque tuve la intención, pedí mis vacaciones en julio, después de cuatro, cinco años que no tenía vacaciones, fui, bablé, no, ya salió una nueva Ley, no hay ceses, ¿pero por qué?, porque ha surgido una nueva oficina de pensiones, así que la USE ya no cesa, si yo lo hacía un mes antes, quizás ahora estaría como cesante. Así que ya pues, si me tengo que quedar unos meses, me quedaré para organizar el 40 aniversario, porque es el único colegio en el cono que tiene esa cantidad de años. (ENTREVISTA 1: DIRECTORA).*

Así, las metas de la escuela se han hecho metas propias: "dejar una obra", ambiciones y afectos que van ocupando la vida de la Directora, quien ha vivido su trabajo profesional como una entrega: "entonces, yo le he entregado mi vida a esta carrera, mi vida a este colegio, ya que no me he movido de acá, a esta población", dice en la misma entrevista, anticipando el carácter dramático que tendrá para ella abandonar la dirección de la escuela, que es abandonar un pedazo de su vida.

Sin embargo, cuando comunica su decisión a la comunidad educativa –alumnos/as, madres y padres, porque los profesores ya se han informado mediante la asamblea y la promoción interna–, esto no parece representar un momento de especial intensidad. El momento escogido para comunicarlo es el primer día de clases del año 97, en la formación:

**Auxiliar se dirige a la formación:** *Acto seguido, voy a invitar a la señorita directora para presentar a la plana jerárquica que le corresponde a este año 1997.*

**Directora:** *Un inicio significa también un término ... Dado que el docente es un ave de paso, tenemos una nueva formación directiva del plantel [presenta a la nueva subdirectora de primaria, al nuevo subdirector de secundaria y luego anuncia que en la dirección la sucederá la que hasta hoy era subdirectora de formación general y que en evaluación de su buen desempeño, asumirá la dirección. Explica que ella no se encuentra porque tenía hora al médico]. Pido para esta nueva plana jerárquica un fuerte aplauso.*

Da la palabra a los nuevos subdirectores, quienes hablan brevemente. La subdirectora de primaria se refiere principalmente a la necesidad de darle más prestigio a la escuela y el subdirector habla de mejorar los servicios educativos, señalando específicamente el comedor escolar. Retoma la palabra la Directora.

**Directora:** *Para terminar, queridos alumnos, no quiero hacer larga esta situación ... A veces a una la emoción la embarga. El día viernes cumplí veinticinco años al servicio de la educación. Eso significa que hay que dar la posta a gente nueva... [Sigue hablando de su desempeño y del colegio. Recuerda que es el centro educativo más antiguo del cono, que ha recibido muchos premios y señala que los alumnos de esta escuela están preparados para defenderse no sólo en lo deportivo, sino también para dejar en alto el nombre del colegio en la ciencia y la tecnología] Eso es lo que nos enorgullece y nos va a servir de impulso para seguir adelante. [Da un mensaje a los alumnos y otro a los padres].*

La directora habla con cierta emoción y solemnidad, pero el ambiente que se ha producido no da cuenta de ello. Algunos escuchan, otros siguen su cuchicheo y muchos alumnos están distraídos. Ella no se extiende mucho y termina diciendo *"este no es un adiós, sino un basta luego. Muchas gracias"*. La gente aplaude y escucho a un padre que está atrás mío preguntar: *"¿deja la dirección?"*. No oigo más comentarios. (REGISTRO FORMACIÓN 2: PRIMER DÍA DE CLASES).

Alumnos/as, padres y madres no parecen vivir con igual dramatismo la situación. Desde el patio de más abajo y bajo el sol que pega fuerte en la mañana, las figuras que ocupan la tarima no se perciben cercanas, sus biografías no alcanzan a entretrejerse, y el dramatismo que imprime a su voz la Directora no genera un clima diferente al de otras formaciones.

Para los docentes, el grado de ruptura que puede representar el cambio se ve amortiguado por la continuidad de los equipos: la nueva directora –que



asume temporalmente como Directora Encargada— ha sido escogida por los mismos maestros y maestras y el resto del equipo directivo también se ha constituido de acuerdo a una negociación con el sindicato, el SUTE Base. El nuevo subdirector de formación general o secundaria es el profesor más antiguo de la escuela, con quince años de ejercicio docente en ella, y la nueva subdirectora de primaria es la profesora mejor evaluada según el sistema de evaluación interna. Así, el nuevo equipo asume ante los docentes con legitimidad y el cambio de una directora a otra da cuenta de los procesos de la misma institución escolar como organización:

*Yo creo que Catalina ya debería cesar, ella es muy entusiasta ..., administra bien, ha elevado el nivel administrativo del colegio, inclusive hemos, la hemos apoyado con ella por la gestión de ella ..., ha mejorado mucho la disciplina, la presentación ..., hay una mejora tremenda, pero para mi entender ella debe retirarse. Desgraciadamente ya le dije ayer, ayer hemos discutido con ella algunas situaciones de que yo contigo no puedo trabajar, el que trabaja mucho no liga, es muy emotiva para trabajar; entonces tú no puedes trabajar con una persona emotiva cuando ya llega a un momento en que una institución requiera como una frialdad, es así a mi entender; hay un momento se necesita una persona emotiva porque son entusiastas las que mueven, pero cuando la institución se institucionaliza —si se quiere decir eso— necesitas una persona más fría para que mantenga ese ritmo, puedan hacer cumplir lo que quizás también es la propuesta, y ese es el caso de Ruth. (ENTREVISTA 7: PROFESOR).*

La Directora Encargada y escogida como nueva directora por promoción interna representa el tipo de líder que la escuela necesita ahora, liderazgo respaldado por tres años integrando el equipo directivo de la institución:

*Ahora, por qué los profesores le apoyaron mayoritariamente, de dos candidatos ella ha arrasado con los votos, por qué. Tres años de experiencia en la subdirección y en los tres años la profesora Catalina no ha estado asistiendo normal, esa es su carta de presentación de la profesora. (ENTREVISTA 8: PROFESOR).*

Antigua Directora y Directora Encargada, quienes han trabajado juntas y en equipo durante tres años, muestran dos estilos de conducción que en el momento de la sucesión son vistos por el personal como contrapuestos, realizando una comparación y una elección entre ambas. La Directora es cuestionada por sus ausencias de la escuela y por su temperamento intenso,

aunque se le reconocen sus logros en la administración de la escuela. La Directora Encargada, en cambio, aparece como la docente directiva que ha estado en la escuela, ha trabajado con profesores y profesoras, se ha mostrado puertas adentro de la institución y su trabajo se ha caracterizado por cierta frialdad, ponderación opuesta al carácter más emotivo de la antigua Directora. Ambas profesoras, no obstante la visión dual que elaboran los docentes, han trabajado juntas y se reconocen mutuamente como parte de un equipo.

A la antigua Directora se le reconoce mérito como "buena administradora". En la Directora Encargada se valora su presencia en la escuela en su período como subdirectora, relacionándose más directamente con los docentes que la dirección. Estas dos cualidades también pueden ubicarse como parte de una buena administración, ya que instalan a la subdirectora como parte del equipo de administración superior que media entre la dirección ejecutiva y el personal, característica del tipo de dirección administrativa descrita por Ball (ob. cit.: 105). Así, la sucesión en la dirección entre estas dos mujeres representa un momento de cambio de un estilo personal a otro, de una más emotiva a una más fría, pero no un momento de ruptura, por cuanto se aspira a que se mantenga un estilo de liderazgo basado en una eficiente administración.

La irrupción de la USE, al nombrar sin previa consulta y en forma vertical a un Nuevo Director, sí pone a la escuela en un momento de ruptura. Un trabajo de años se ve amenazado por el temor de enfrentar un estilo de dirección diferente, lo que motiva un rechazo generalizado.

En conversación espontánea la directora nos narró cómo se había efectuado el nombramiento del Nuevo Director y cómo se había informado ella. Este es el registro posterior a la conversación. Me explica lo siguiente: ella estaba todavía tramitando la resolución de su cese, pero como ésta no salía tenía que ir a la escuela a firmar documentos, por lo que estaba yendo no más de una hora al día y se quedaba sólo en la oficina porque quería que el nuevo equipo de dirección asumiera, se hiciera cargo (hace un gesto con las manos como expresando que levantarán, que tomarán las cosas en sus manos). Un día de la semana pasada fue a la escuela en la mañana, luego fue al seguro a ver una herida que tiene en el brazo, a almorzar a su casa y por la tarde volvió a la escuela. Al regresar encuentra en el libro de visitas la constancia de la visita de una persona de la USE, que señala fecha y motivo: tomar posesión del cargo del nuevo director M.H. La constancia no

tiene timbre y la persona que firma no ha señalado su cargo y ha escrito con una letra incomprensible su nombre. La Directora me muestra el libro y me pregunta si creo yo que ese el procedimiento. Yo callo y ella exclama que no, que no es ese el procedimiento adecuado. Me muestra que todas las otras constancias tienen timbre, cargo, firma, toda la información. (REGISTRO RUTINA 1).

Posteriormente a este anómalo nombramiento, el Nuevo Director visita la escuela con la intención de asumir su nuevo cargo. Aunque se encuentra con el respaldo de un pequeño grupo, debe enfrentar el rechazo de la mayoría, entre ellos la Directora, quien reasume sus funciones enfrentando al Nuevo Director e irguiéndose como la legítima persona que debe ocupar la dirección de la escuela. Así lo hace cuando éste llega a ocupar el escritorio e intenta sentarse en el sillón en que hasta hace pocos segundos estaba sentada ella.

La puerta al despacho de dirección ha quedado abierta y alcanzo a escuchar la voz de la Directora, quien habla muy fuerte y a ratos alterada. El profesor M. H. habla bajo y sólo se le escucha decir "*Caty, por favor...*". La conversación gira únicamente en torno al reiterado emplazamiento de ella a que le muestre la resolución donde él fue nombrado.

**Directora:** "*Yo me defiendo con mi resolución. Tú tienes, muéstrame, muéstrame*", le emplaza.

**Directora:** "*Yo tengo resolución y una resolución se anula con otra resolución.. Esto para mí no vale*". Debe referirse a la constancia en el libro de visitas.

El profesor M. H. habla bajo. No logro escuchar nada de lo que él dice. Ella habla fuerte y repite una y otra vez: "*Yo tengo mi resolución*", "*lo siento, yo tengo la resolución y esto es lo que manda la ley*". (REGISTRO RUTINA 1).

En un primer momento, el carácter dramático de la situación más parece estar centrado en una cuestión de procedimiento: la forma cómo ha sido nombrado el Nuevo Director y la ausencia de documentación que lo avale. Esto genera, a su vez, un nuevo desorden en los procedimientos internos de la escuela, según lo expresa un profesor:

**E:** ¿Cómo ves tú la gestión en la escuela?

**P:** *Caótica.*

**E:** ¿Por qué?

**P:** *Mira, caótica porque hasta ahora no se ha definido, no hubo definición de quién iba a ser director al principio de año, esto crea muchos*

*problemas ¿no?, problemas porque ¿a quién le mandas el memorándum para hacer determinadas cosas por ejemplo?* (ENTREVISTA 7: PROFESOR).

El acento en la formalidad en los procedimientos muestra cómo la presencia del Nuevo Director pone en riesgo la consolidación de un sistema administrativo eficiente, so riesgo de ser reemplazado por un estilo de alianzas.

*Y en esto pues sucede esto lo del director que vino el profesor H. con el documento de que él es director, pero todavía no había salido el cese de la profesora Catalina, ella seguía siendo directora y prácticamente el profesor H. viene con un documento enviado por la USE ¿no? porque incluso vino dice con dos representantes –yo no estuve presente–, vino con dos representantes de la USE donde le presentan al profesor. Incluso él ya se había hecho cargo, se había presentado; nosotros lo conocemos al profesor porque ha trabajado acá y bueno, yo personalmente no tengo pruebas de que sea lo que dicen, de que hay una serie de cosas negativas que ha cometido y que por eso es que no quieren que sea director de este colegio, pero él en el concurso que hubo para personal directivo en el nombramiento de profesores –hace tres años creo que fue– él salió habilitado, claro que con la nota mínima pero habilitado ¿no? Entonces bueno, yo dije, yo lo tomé como que bueno si en la USE le han dado será porque está habilitado y qué se puede hacer, de repente tiene mala trayectoria pero en estos años ha estado de director en otro colegio, habrá ganado experiencia y puede hacer una buena gestión, incluso él me conoce, y me habló a mí, me dijo: sabes qué Ruth, me han mandado de la USE y yo voy a trabajar, quiero que colabores, a lo cual yo le dije: mira H., le digo, si tú quieres trabajar tu trabajo te va a garantizar, no pidas apoyo de nadie, tu trabajo te garantiza y el mejor apoyo que te pueda dar un docente es cumplir con su función como debe ser, ese es el único apoyo que puedes pedir a un profesor. (ENTREVISTA 5: SUBDIRECTORA).*

La investidura concedida por la USE con sus procedimientos y su documentación, aunque cuestionada, habilita al Nuevo Director para asumir el cargo, pero no lo legitima. El temor es que implante un sistema de trabajo más basado en las alianzas y amistades que en la exigencia de la norma:

*... el problema del profesor H. que por un sector de colegas no es bien visto, también hay un sector que lo quiere apoyar porque fundamentalmente profesores que llegan tarde, que les gusta faltar, pues el profesor H. como es una persona un poco flexible, tolerante, entonces ahí “yo me acomodo”. (ENTREVISTA 8: PROFESOR).*

Así como se teme que algunos maestros se acomoden y saquen provecho de una dirección menos exigente, se percibe que este Nuevo Director es también resultado de una cadena de acomodados en los eslabones superiores del sistema:

*... yo sé cómo es el sistema, H. -le digo- yo sé que acá el que se amarra arriba es el que gana, pero en este caso yo no tengo interés.* (ENTREVISTA 5: SUBDIRECTORA).

El temor de maestros y antiguos directivos es que esta ruptura perjudique a la escuela, interrumpiendo un proceso de recuperación de prestigio y de saneamiento de los procedimientos internos y manejo de recursos<sup>7</sup>.

Bajo el debate aparente sobre estilos personales de trabajo, se insinúa un debate más de fondo sobre el estilo de gestión que requiere la escuela hoy y sobre los problemas y desafíos que enfrenta la gestión de la escuela pública. Ese es el asunto principal que trataremos de desarrollar en el tercer capítulo.

---

<sup>7</sup> Tras el nombramiento del Nuevo Director, la Directora presentó un reclamo formal a la USE alegando nepotismo, ya que el director nombrado tenía a su esposa y a su hermano trabajando en la escuela. En atención a este argumento, la USE detuvo el nombramiento, confirmó la encargatura de la ex subdirectora y, al momento en que finalizamos nuestro período de observaciones en la escuela, se esperaba la resolución que la nombraría definitivamente directora de este centro educativo.



### III

## La gestión escolar en una tensión múltiple

### 1. La dirección de la escuela: un discurso fracturado

*...pienso que el colegio es como una gran familia –eso empezando-. Entonces hay que articular las tareas que tiene cada uno de estos miembros de esta familia y la principal tarea de la dirección en este colegio es esto: articular, que todas las tareas tengan un objetivo común, entonces todos trabajan para ese objetivo. Nosotros no nos cansaremos de hablar, hubiésemos querido tener un gran proyecto, escribirlo tal vez –está en nuestro Plan de Trabajo–, pero es formar un nuevo joven, un nuevo perfil. Estamos tratando de que estos muchachos tengan bastantes valores y la tarea de todos está en eso, esa es nuestra meta. Claro que no es a corto plazo. (ENTREVISTA 1: DIRECTORA).*

Así es como define la directora la tarea de conducción de la escuela: destacan en ella las ideas de articulación, objetivo común y proyecto: realizar una tarea que no es a corto plazo y que empuja el trabajo de la escuela hacia el futuro, imprimiéndole un contenido de transformación dirigida hacia el joven. Así, la dirección de la escuela queda definida de una manera coherente, como un quehacer global que integra distintas dimensiones del trabajo en la escuela empujándola hacia un propósito educativo: formar a los jóvenes.

Sin embargo, al indagar más en los relatos que los sujetos hacen de su trabajo en la escuela, surgen algunas incisiones que fracturan el discurso de la dirección escolar.

#### a. Lo administrativo y lo técnico-pedagógico

Luego de definir la dirección como un esfuerzo de articulación e integración de sentidos, la directora continúa su relato:

*Entonces ¿qué papel cumple la directora? Orientar que todas las acciones vayan a lograr ese fin. Y vemos que hay muchas actividades que programamos durante el año, coordinar, encabezar las actividades; eso dentro del colegio, en la labor que vendría a ser técnico-pedagógica. En la labor administrativa—que es un poquito más recargada— la tarea principal de la dirección es la responsable de elaborar los conventos, buscarlos con diferentes entidades, buscar donaciones, buscar apoyo de entidades privadas, entidades estatales, solicitar materiales o buscárselas; asesorar a la APAFA, asesor a los otros subdirectores. (ENTREVISTA 1: DIRECTORA).*

Cuando la directora realiza una retrospectiva de su trabajo en el colegio, definiendo sus principales logros, igualmente, organiza su discurso en función de lo administrativo y lo que esta vez llama *beneficio educativo directo*:

**E:** ¿Cuáles fueron las principales metas que te planteaste como directora y cuáles sientes que son tus logros y cuáles tus frustraciones o tareas pendientes?

**D:** *En dos rubros, en el plano administrativo, organizar la administración interna, llámese contabilidad, llámese archivo, trámite documentario, ingreso y salida de documentos. Ahora ya está ordenado, ya se sabe por ejemplo cuando alguien ha ingresado un documento el año pasado o el año pasado, qué fecha calculadamente, lo encontramos con número de expedientes, todas estas cosas y su entrada y su salida, a dónde se derivó y todo ello. Eso se ha logrado. Se ha logrado, y de todo ese rubro de la organización interna, administrativa ha quedado uno que otro cabito suelto, que todavía falta, por ejemplo la cuestión del archivo, del inventario, nos falta el inventario, el inventario no más me falta, lo demás está todo regularizado; inventario sería. Y eso es en el plano administrativo, la primera parte. Y la segunda parte era en el plano de mejora directa, porque esa es una mejora indirecta, que es lo que no se ve, pero que quíerese o no sirve para el beneficio educativo directo; entonces lo fundamental: mejorar la imagen del colegio, mejorar la conducta, la conducta, mejorar el nivel del docente y mejorar la infraestructura. Entonces el bienestar del colegio para los diferentes estamentos: docente, profesorado y alumnado. (ENTREVISTA 2: DIRECTORA).*

Así, la labor de la directora queda definida en dos flancos claramente identificados: lo administrativo y lo técnico-pedagógico, pareciendo ser que es lo administrativo lo que gana más terreno en el trabajo cotidiano, lo que copa las tareas de la dirección.



Esta fractura también caracteriza el trabajo de los subdirectores. Así lo describe el subdirector recientemente nombrado, a dos semanas de asumir el cargo, quien caracteriza su nuevo trabajo como "*un poco de administración en el fondo (...) nada de difícil, simplemente que es trabajoso no más*". Más adelante el subdirector señala:

*... el trabajo administrativo es un poquito más fuerte, quizás por lo de más responsabilidad ¿no?, entonces hay que hacerlo con más detalle, cuidándose de que no haya muchos errores, ¿no? Tratando de que todo salga al 100% de perfección. (ENTREVISTA 6: SUBDIRECTOR).*

Paradójicamente, la labor administrativa –que la directora calificó como *mejora indirecta*– ocupa una mayor cantidad de tiempo y exige mayor responsabilidad, prolijidad y dedicación que lo que se define como *mejora directa*, esto es, las preocupaciones de la dirección referidas al trabajo pedagógico.

*Siempre he becho mis documentos pero lo necesario como para, lo que era para exámenes y lo que era para preparar mis programas. Los documentos que normalmente se presentan en el año y el trabajo que se hace en el mes de marzo; pero después de allí los documentos que hacíamos bueno eran más que todo de tipo de eeeeb... de aprendizaje ¿no? Preparar pruebas, elaboración de batería de preguntas. Entonces eso era un poquito más sencillo para uno. (ENTREVISTA 6: SUBDIRECTOR).*

Lo administrativo se define también por su relación conflictiva con el tiempo: al ser más *trabajoso* o *perfeccionista*, exige más tiempo, llegando a copar las labores directivas y distanciando la dimensión administrativa del trabajo docente, aunque ello no implique principalmente nuevos saberes, sino más una cuestión de dedicación y prolijidad en el ordenamiento de documentos escritos. Este distanciamiento entre el aula y "lo administrativo" –visto como manejo de documentos– pone al docente-directivo en una suerte de *trance vocacional*, donde lo que se considera como el sentido del trabajo pedagógico, lo que da placer y alegría de hacer en la escuela, debe ser postergado, porque ya no es una tarea del trabajo directivo o, al menos, no es la principal.

*... estoy pensando en quedarme y conocer más profundamente lo que me falta y bueno, de repente el otro año volver al aula, porque no sé, parece que mi vocación es también estar allí dentro del aula con los alumnos metiendo más vida ¿no?, porque cuando estoy en el aula me parece que estoy con gente que todavía puedo moldear, entonces me siento más sa-*

*tisfecha. (...) Pero como mi función o mi carrera es ser docente, siempre se extraña la vida, la docencia y la especialidad en la cual uno ha estudiado tantos años y que generalmente no se aplica en la administración, porque generalmente acá más se hace trabajo de administración.*

(ENTREVISTA 4: SUBDIRECTORA).

Así, la dirección se define a partir de una primera fractura: lo administrativo y lo técnico-pedagógico, quedando lo administrativo reservado principalmente para el manejo de documentos y las relaciones institucionales, y lo técnico-pedagógico para la relación con los jóvenes y con el aula, la asesoría y coordinación con docentes y las relaciones humanas en general. La paradoja de esta fractura está en que "lo administrativo" ocupa siempre más tiempo, se come el tiempo, postergando "lo técnico-pedagógico" a un segundo plano, a pesar de que es esto último lo que da satisfacción y seguridad al docente directivo en su desempeño diario:

*... aunque falle en documentos, pero (no fallo en) las relaciones humanas en cuanto al personal y en cuanto a los alumnos también.*

(ENTREVISTA 6: SUBDIRECTOR).

## b. El turno mañana y el turno tarde

La escuela que estudiamos está organizada, como señalamos, en tres turnos —mañana, tarde y noche—, quedando los dos primeros bajo responsabilidad del mismo equipo directivo y la jornada nocturna funcionando como otra escuela en el mismo edificio. Sin embargo, a pesar de ser la misma escuela, el límite horario que marca la separación de las jornadas mañana y tarde, la parte en dos:

Es el inicio de la jornada de la tarde. Los alumnos de la mañana han salido hace pocos minutos y todavía quedan algunos dando vueltas por los pasillos de los blocks o por el mismo patio. La jornada de la tarde recibe grupos de primaria y secundaria, igual que la de la mañana. El patio tiene dos niveles. Ambos son amplios. El nivel más alto funciona como tarima: ahí está ubicado el micrófono y el personal docente que conduce la formación: la subdirectora. Los alumnos están formados en el nivel inferior, ordenados en filas pero en posición corporal relajada. Hay bullicio.

La subdirectora tiene el micrófono:

**Subdirectora dirigiéndose a la formación:** (insistiendo en algo que ya había dicho) *Ya estamos en turno tarde. Los de la mañana se retiran. /mirando hacia uno de los blocks/ A ver, esas niñas de primaria. Profe*

*... haga bajar a esas niñas /indicando con su brazo hacia el segundo piso/. Esas niñas qué hacen ahí, bajen ... /Dirigiéndose nuevamente a la formación/ Los profesores de primaria deben estar en formación con sus alumnos ... Profesores de primaria deben estar con sus alumnos. /Mirando hacia el segundo piso/ Esas niñas qué hacen ahí en el segundo piso; retírense. (REGISTRO FORMACIÓN 1).*

La frase *ya estamos en el turno tarde, los de la mañana se retiran*, marca un límite absoluto entre ambas jornadas, produciendo una especie de transfusión de alumnos y docentes, en la que sólo permanecen los directivos y la secretaria. Esta organización de la jornada escolar marca una segunda fractura que escinde el trabajo directivo, nuevamente definido en una relación temporal:

*Primeramente te hablo de mi horario. Nosotros como personal directivo estamos cumpliendo ocho horas cronológicas, por decir hoy día es jueves, hoy día he entrado a las 7 y media de la mañana y me debo quedar hasta 3:30, pero a veces me quedo hasta las cuatro, a veces hasta la cinco, depende pues, porque soy la única subdirectora para mañana y tarde. (ENTREVISTA 4: SUBDIRECTORA).*

El ser una subdirectora para ambos turnos –no como en colegios más grandes donde hay un subdirector de mañana y otro de tarde– organiza las definiciones que hace la subdirectora de su cargo, abriéndolo a una diversidad de tareas y exigiéndole una cuota de entrega extraordinaria:

*... uno es subdirectora de los dos turnos; entonces a veces hay ciertas actividades que por más que tú no quieras quedarte fuera de tu horario de trabajo, te quedas ¿no?, por decir, falta algún profesor entonces tú tienes que de todas maneras entrar a ese salón, así fuera de primaria o de secundaria, o de repente la directora tiene que salir a hacer alguna gestión, de hecho una tiene que quedarse encargada ¿no? o el subdirector tiene que irse a una charla, entonces de todas maneras uno tiene que quedarse, si hay un personal directivo, lo que no era antes ¿no?, antes teníamos asesor, entonces los asesores también cumplían sus 40 horas, entonces había más personal directivo, lo que no hay ahora. (ENTREVISTA 5: SUBDIRECTORA).*

Aparte de la nostalgia de un tiempo pasado que fue mejor gracias a la existencia de más personal de apoyo a la dirección, parece ser que la organización del tiempo escolar en mañana/tarde no necesariamente se corresponde con una organización del trabajo en mañana y tarde. Así lo expresa uno de los profesores encargado de OBE:

**E:** ¿Tú eres el coordinador de OBE de tarde?

**P:** *Mira, ese es un reclamo que le hemos hecho a Catalina, Andrés y yo. Nosotros no podemos decir que es el coordinador de tarde o de mañana, porque él tiene clases también en la tarde o sea cuando él está aquí ya no es más que profesor, ya no es coordinador, qué puede ser. Igual me pasa a mí ¿no? Ya le hemos sugerido a ella que cambie el decreto que nos transforme en coordinadores de OBE, porque también, la división no es por turnos, la división es por funciones, las funciones las hemos dividido con él.* (ENTREVISTA AL PROFESOR ENCARGADO DE OBE).

Conscientes de esto, muchos de los docentes que colaboran con la dirección entregan parte de su tiempo extra, extendiendo su jornada más allá de lo obligatorio y realizando a veces, según narra la subdirectora, una carga de más de 40 horas, teniendo contrato por 24. Esta entrega extraordinaria la realizan tanto docentes colaboradores como los mismos directivos:

*... en este colegio generalmente los que han ocupado cargos directivos anteriormente siempre se han dedicado al colegio, tal es el caso del profesor mismo Sebastián que él ha estado casi todo el día en el colegio y la profesora Catalina, ella también ha sido personal directivo, muchos años ha sido subdirectora de primaria y también de secundaria, entonces bueno pues, prácticamente ellos han dado todo el tiempo al colegio, entonces es como una costumbre ¿no? de que los profesores se han acostumbrado a ver que en el colegio estén los directores –el director y los subdirectores– en la mañana y en la tarde, lo cual pues a veces a uno prácticamente –qué digo– lo llevan a una especie de... ¿cómo se puede decir?, uno tiene que sacrificarse ¿no?, un sacrificio que uno realiza.* (ENTREVISTA 5: SUBDIRECTORA).

La dirección de la escuela está concebida como un todo, no escindido al mediodía, lo que se demuestra en la presencia en la escuela de algunos miembros del equipo directivo y en la dedicación más allá de la jornada para la que están nombrados o contratados algunos maestros. Mediante este esfuerzo de coordinación la escuela intenta superar la división de las jornadas, pero al estar basado en un voluntariado, es un esfuerzo que a la postre resulta, si no inútil, insuficiente. Son pocos los maestros y las maestras que pueden dedicar tiempo extra no remunerado a la escuela (y aunque pudieran, se entiende que el trabajo docente es un trabajo profesional) y aquellos que lo hacen con sentido de colaboración o sacrificio, no encuentran suficiente eco en sus compañeros/as, por la misma razón:

*He constatado que [los profesores] en su mayoría están trabajando en dos colegios, porque, bueno, acá en la zona últimamente hay muchos colegios particulares y están en estos colegios que quedan cerca, (...) se les ha apoyado en ese aspecto también al hacerles un horario que pueda ser fácil para ellos cumplirlo. De repente hay alguno que en otro colegio trabajan todo el día y acá tienen ese día libre, o a veces tienen que entrar acá las primeras horas pues allá tienen un horario que salen las últimas horas. Bueno, (...) se puede decir de que ha habido una coordinación con ellos, porque se han sincerado de que trabajan en otro centro, y realmente, pues, si nosotros analizamos tienen razón, la mayoría, pues, son padres de familia, madres de familia y la situación económica no les permite darse el lujo de trabajar en un solo sitio ¿no? (ENTREVISTA 4: SUBDIRECTORA).*

Además de trabajar en otras escuelas, los profesores realizan múltiples trabajos para complementar su salario:

*... no solamente trabajan como profesores en otro sitio, sino también algunos trabajan vendiendo, hay algunos que son taxistas, entonces tienen otro tipo de trabajo. Pero, en su totalidad creo que se dedican a otra cosa o tienen una tiendita en su casa. (ENTREVISTA 4: SUBDIRECTORA).*

A la falta de personal asesor se suman unas condiciones muy precarias de los docentes, las que les exigen múltiples obligaciones fuera de la escuela para asegurarse una supervivencia digna. Todo ello incide sobre la intención de articular las diversas tareas de la escuela, ya que los espacios de coordinación son los sacrificados y sólo queda el espacio indispensable del trabajo en aula; aula de la que el profesor o profesora entra y sale muy rápido, sin mayores posibilidades de dedicarle más tiempo que lo que marque la campana.

*... dentro de la escuela seguramente que tú has visto, hay la directora, el subdirector y hay coordinadores de áreas, entonces cada coordinador tiene que reunirse con el equipo de profesores para hacer toda una serie de programaciones o evaluaciones de cómo están yendo las cosas, pero no funciona, yo creo que no funciona. No sé por qué se dará este problema pero no, no se trabaja adecuadamente ¿no?, o sea la estructura está puesta, está organizado, sabemos cuáles son los roles, se ha hecho –tú estuviste cuando hicimos el Manual de Funciones–, tres horas haciendo un Manual de Funciones, un Reglamento Interno de colegio. Está organizado, el problema es que no se lleva a la práctica, el momento en que empiezan las clases cada profesor como que se mete en su curso, en sus*

*tareas, en sus problemáticas, y hay profesores que además salen para otro colegio o trabajan en el mercado, tienen su kiosco, hacen un montón de cosas más; entonces a la hora de hacer la evaluación y hacer el trabajo como debe hacerse no veo que haya una coordinación.* (ENTREVISTA 9: PROFESORA).

Son las condiciones del trabajo docente, entonces, las "duras superficies de la vida", la realidad política y económica la que pone a profesores y profesoras en el trance de trabajar en el mercado, atender su kiosquito o correr a su trabajo en el colegio particular, lo que contribuye a restar espacios para la coordinación en la escuela y agudiza los problemas de la división horaria en mañana y tarde.

## **2. Gestionar en la precariedad**

Como se planteó en la primera parte de este trabajo, una de las principales características de la política educativa del último lustro es la irrupción de una reflexión sobre lo pedagógico y sobre la gestión institucional, dando gran protagonismo a la escuela como espacio de autonomía y de construcción de proyectos educativos, y al director o directora como principal agente de los cambios. Este nuevo escenario pone a la gestión escolar en un momento de trance entre los nuevos discursos y políticas y las viejas prácticas y concepciones; trance en el cual surgen y se inventan nuevas maneras de hacer las cosas y en el que también insisten en su vigencia algunas duras tradiciones escolares. Esto pone al director o directora y a los equipos directivos en una nueva tensión y, a nuestro juicio, en el imperativo de reflexionar sobre la escuela como organización y sobre el estilo de administración más pertinente a esa organización que la escuela es. En este apartado nos interesa analizar cómo es vivido este trance en las prácticas, conjugando nuevas y antiguas visiones de la gestión escolar en un escenario caracterizado por la precariedad económica.

### **a. Presencias y ausencias**

Observábamos en el apartado anterior que uno de los aspectos atribuidos a la dimensión administrativa del trabajo directivo es lo que tiene que ver con la relación con otras instituciones en busca de apoyos para la escuela –*"buscárse-*



las", como lo define la misma directora-. Esto lleva a la directora a salir de la escuela para tocar las puertas y negociar con instituciones externas:

*La Directora es la que hace más gestiones, gestiona ¿no? Está más fuera del centro educativo y esa es su función ¿no? Gestionar de repente a otras entidades para que el colegio tenga un beneficio, los beneficios que estamos viendo últimamente, porque si nosotros tenemos acá de repente un V.H., un televisor con lo cual podemos llegar más a los alumnos, pues, es base a estas gestiones que se han hecho. Este año y el año pasado la Directora ha tenido que gestionar bastante para que nosotros podamos tener medios y materiales para mejorar la enseñanza, porque también por ejemplo en el área de Ciencias Naturales en Química tenemos ahora un microscopio, prácticamente tipo profesional ¿no?, y así una serie de gestiones que hace ella que prácticamente tiene que estar más fuera del colegio, lo que no es mi caso. Mi caso, yo estoy más dentro del colegio, yo estoy más dentro de lo técnico-pedagógico, de la administración del colegio también ¿no? Eso sería la diferencia. (ENTREVISTA 4: SUBDIRECTORA).*

La gestión entendida como el hacer trámites, salir a gestionar, a conseguir cosas, se ubica en la fractura entre lo administrativo y lo técnico-pedagógico que habíamos señalado e introduce al interior de ésta una nueva escisión, quedando por una parte las relaciones con otras instituciones –trabajo que se realiza fuera de la escuela– y, por otra, el trabajo interno, caracterizado por la administración burocrática y lo pedagógico. En lo primero –gestión, trámites fuera de la escuela– la directora comparte tareas y responsabilidades con la APAFA; en lo segundo –administración y conducción de la escuela a diario– la directora comparte tareas y responsabilidades con el equipo de subdirectores, siendo éstos los que cobran mayor presencia en la interacción cotidiana con alumnos/as y profesores/as.

El gestionar visto como conseguir apoyos para la escuela trasciende la división "administrativo/técnico-pedagógico". Aporta un nuevo elemento que articula ambas dimensiones y define las tareas de gestión con una especificidad que las distingue de las tareas de dirección.

*Mira, en todos los planes de trabajo desde que yo llegué acá (...) se hablaba de que una de las causas por la que los niños de esta zona no rinden es por su estado socioeconómico; y sabes qué, siempre entrábamos en debate y teníamos arduas riñas sobre este aspecto porque decíamos que eso no lo iba a solucionar el colegio sino lo va a solucionar el gobierno, (...) tenía que estar en un plan nacional, entonces era un debate terrible. Yo llegué acá y lo primero que hice fue un comedor escolar, y eso*

*me ha costado ir a todas las organizaciones que me podían abrir las puertas, me fui al Ministerio, me fui a PRONAA, me fui al Ministerio de Salud, y todos me abrieron las puertas, me costó pero todos me abrieron las puertas y ahora hay aquí un comedor escolar.* (ENTREVISTA 1: DIRECTORA).

Las gestiones realizadas para conseguir el apoyo material a la instalación de un comedor, si bien sacan a la directora de la escuela llevándola al terreno de las solicitudes, las salas de espera y los convenios, se efectúan con una finalidad relacionada con el aprendizaje del alumnado: superar la negativa relación entre el rendimiento escolar y las adversas condiciones materiales de niños y niñas de la zona. En esa búsqueda la directora acude con gran iniciativa a diversas instituciones, tanto estatales –ministerios de Salud y de Educación, programas estatales de apoyo– como no estatales –empresas privadas y organismos no gubernamentales–, y organizaciones sociales, como el “Vaso de Leche” que a diario reparte desayuno a niños y niñas de la escuela. Más adelante la directora es más explícita en este asunto:

*... las cosas solas no te las va a dar el Estado, ni tampoco tenemos que sacárselas a los padres. Si hay entidades ¿por qué no les voy a tocar las puertas?, aunque eso implique que me citen –ponte– siete de la mañana u ocho de la noche o que me citen en FERIOI que queda acá detrás del aeropuerto<sup>8</sup>, aunque me citen allí yo voy, abí voy, aunque sea el día, la hora, no importa allí estoy.* (ENTREVISTA 1: DIRECTORA).

El invertir tiempo importante de su trabajo en las tareas de gestión fuera de la escuela impide a la directora compartir algunas actividades con docentes y con alumnos/as, y la lleva a delegar importantes asuntos a los subdirectores; por ejemplo, la conducción de las asambleas de maestros/as realizadas en marzo, ocasión en que la subdirectora explica al grupo de docentes que la directora no podrá asistir porque “*ha salido a hacer unos trámites*”.

Su ausencia de la escuela no representa un problema para la directora; por el contrario: “*cuando yo no estoy acá, acá trabaja el colegio normal, como si yo estuviera*” (ENTREVISTA 1: DIRECTORA), dice, exhibiéndolo como un importante logro, ya que significa haber desarrollado una dirección eficiente,

<sup>8</sup> Ubicado muy lejos de la escuela (en movilidad colectiva, por lo menos a unas dos horas).



basada en equipos y en una importante cuota de autonomía y compromiso de parte de los distintos trabajadores de la escuela. Ni *al ojo del amo engorda el ganado* ni *ver para creer*, resultan procedentes, menos aún enfrentada la directora a la exigencia de pasar mucho tiempo hábil fuera de la escuela.

Sin embargo, ello se contrapone con una concepción más tradicional acostumbrada a la presencia permanente de la directora en la escuela. Un reclamo sobre esto se percibe en la misma asamblea cuando se está discutiendo el Manual de Funciones, el punto del horario de llegada y si dar o no cinco minutos de tolerancia para la hora de entrada del personal docente. En el momento en que se realizó esta discusión se produjeron múltiples comentarios a media voz sobre el horario de dirección y subdirección y las ausencias de la directora, uno de los cuales se hizo público señalando que *"aquí quienes tienen que dar el ejemplo son los directivos"*, quienes –a juicio del profesor que opinó– debían estar a las 7:30 en el centro educativo. Después de esta intervención la subdirectora tomó la palabra para explicar que ella llegaba temprano, mientras, a media voz, en la última fila, un profesor quedó preguntando *"¿y la directora?"* (REGISTRO ASAMBLEA 2).

Esta crítica a la directora ausente reaparece en el relato de un maestro:

**P:** *No está en el centro educativo, no está; por ejemplo ella viene en la mañana los lunes y de allí se desaparece, todos los días, viene a las tres, cuatro, entonces no es suficiente* (cuando cuenta esto habla más cerrado, abandona la actitud de dirigente sindical y habla con más intimidad).

**E:** *¿Y por qué a su juicio es importante que la Directora esté?*

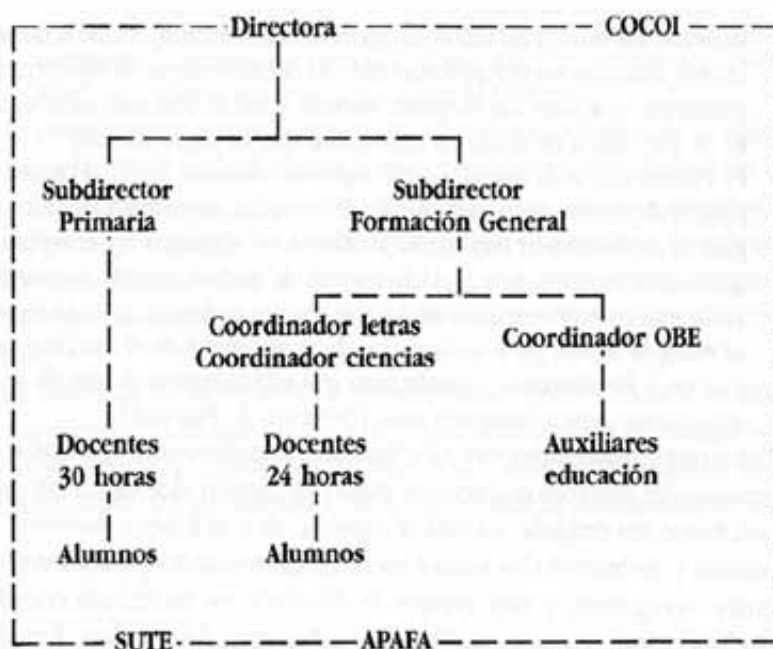
**P:** *Porque ella es la que tiene que enfrentar muchas cosas, si vienen los padres de familia tiene que conversar con ellos, tiene que orientar a los padres de familia; si hay algún problema en el colegio no es suficiente que esté la Subdirectora ... Al margen de la norma ¿no?, la norma dice cuarenta horas cronológicas incluso ni siquiera pedagógicas, cronológicas, al margen de eso, pero no vamos a decir que esté todo el día ¿no?, pero que en lo fundamental cumpla para que este colegio de lo que ya se fue avanzando siga avanzando más.* (ENTREVISTA 8: PROFESOR).

Entran en tensión, entonces, dos visiones de la dirección: una que concibe a la persona del director o directora como el capitán del barco (*es como si fuera un barco sin brújula, no está el capitán*, dice el mismo maestro), siempre presente y definiendo las rutas a recorrer, enfrentando y solucionando los problemas emergentes; y otra en que la dirección es un trabajo coordinado a nivel de equipo, en que el director o directora asume una función de

relacionador de la escuela con otras instituciones y los subdirectores se encargan de los asuntos internos del centro educativo. En ambas versiones la directora es concebida como la cara de la escuela, pero en una es una cara que mira hacia adentro de la institución y en otra es una cara que mira hacia afuera.

### b. Dirección administrativa o *echémosle pa' delante*

En esta concepción de la dirección como una coordinación de equipos, la escuela ha creado algunos organismos que formalizan los mecanismos de coordinación. En primer lugar llama la atención la formación de muchas comisiones, algunas constituidas especialmente para fechas especiales –por ejemplo, la celebración del día de la madre– y otras permanentes a cargo de temas que preocupan a la escuela –por ejemplo, salud y defensa civil–. Otro organismo permanente para la coordinación de la toma de decisiones es el Cocoi, Consejo de Coordinación Interna, conformado por la directora, la subdirectores y quien corresponda según el tema a decidir (coordinadores de



grado, encargados de OBE, etc.). El Cocol es convocado por la directora y se ubica en el organigrama como se muestra en la página anterior<sup>9</sup>.

Otro de los aspectos que observamos durante el período que permanecemos en la escuela, y que preocupaban a la dirección, fue la elaboración del Manual de Funciones y Reglamento Interno, documento que la escuela debe preparar de acuerdo con las normas vigentes del Ministerio de Educación y que atienden a definir las normas, funciones y procedimientos que regulan la vida del centro educativo (MINISTERIO DE EDUCACIÓN 1996b). La elaboración del primer borrador de este Manual y Reglamento estuvo a cargo de una comisión especialmente formada, la que sometió el resultado de su trabajo a discusión de la asamblea. La estructura del reglamento se presentó en un papelógrafo y los artículos se discutieron y leyeron uno a uno. El papelógrafo presentado al grupo señalaba los siguientes apartados del documento:

#### **Reglamento Interno**

**C.E. XXXX XXXX**

- Cap. I.- Introducción: Bases legales, principios, obligatoriedad, modificación.
- Cap. II.- Derechos y deberes. Del personal directivo, docente, administrativo, de los alumnos.
- Cap. III.- Del régimen académico: horarios, control, responsables, información a los padres de familia.
- Cap. IV.- Régimen administrativo: funcionamiento, registros, procedimientos.
- Cap. V.- Del régimen económico: ingresos del Tesoro Público, contabilidad.
- Cap. VI.- Estímulos, faltas y sanciones. Principios generales.
- Cap. VII.- Relaciones y coordinación. Padres de familia, municipios, ex alumnos y miembros de la sociedad civil.
- Cap. VIII.- Anexo: Manual de funciones<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> El organigrama que se encuentra en la oficina de la Subdirección está escrito en un gran pliego de cartulina blanca. En cada una de las funciones está escrito el nombre propio de la persona que le corresponde desempeñarla

<sup>10</sup> Este índice –salvo la ausencia del punto 6, Recursos Materiales– es idéntico al que se propone en el documento ministerial "Orientaciones para la gestión institucional en los centros educativos públicos". En este documento esto se indica como una pauta de lo que "por lo menos" deberá contener el Reglamento Interno y no como ítems únicos.

El documento se discutió en una asamblea que se extendió desde las dos de la tarde hasta pasadas las siete de la noche, a la que asistió poco más de la mitad del personal docente. La directora nos comentó en más de una ocasión que este manual y reglamento eran una ambición que ella tenía para la escuela y que no había podido concretar. Durante el tiempo que permanecemos en la escuela no llegamos a verlo editado y distribuido para su público conocimiento después de haber sido sancionado por el colectivo. Asimismo, el Cocol no llegamos a verlo funcionar, quizá por el período crítico que nos tocó atestiguar o por otras razones, pero lo cierto es que no observamos cierta regularidad en sus reuniones. Las asambleas sí se realizaron como estaban programadas en marzo, antes del ingreso a clases de los alumnos.

En este desencuentro entre lo programado y lo realizado comienza a emerger una contradicción que vive la escuela entre el tipo de organización que quiere ser —caracterizada por la especificidad de los equipos, la definición de tareas y ámbitos de acción de sus funcionarios y la documentación escrita de los procedimientos— y la organización que es, bastante más informal y versátil.

**Subdirector dirigiéndose a los/las profesores/as:** *Bien colegas, yo creo que va a haber otros informes todavía, más bien la señora secretaria tiene de la asamblea anterior ¿no? No sé sí, parece que no ha terminado de pasar al libro de actas — solamente las anotaciones. Se posterga la lectura del acta para la próxima asamblea que vamos a tener. No ha tenido tiempo la señora por motivos de viaje o familiares que están delicados, no ha podido terminar pasar el libro de actas (su tono ha cambiado, habla más bajo y cortando con menos énfasis las oraciones, aunque siempre va haciendo unas pausas breves cada tantas palabras). Colegas habría que, por esta vez, ¿no? perdonarlo pues, porque de verdad que... /sonríe agachando la mirada/*

La secretaria se para y habla a profesores y profesoras mirándolos a la cara.

**Secretaria-profesores/as:** *Buen día profesores, tengan ustedes buenos días. Eeb, ustedes habrán visto de que dos días he estado ausente del colegio por motivo de fuerza mayor, el día miércoles recibí una llamada telefónica acá en el colegio, estaba presente la señora directora, la profesora Ruth P., siendo que, lamentablemente me hicieron un llamado de una hermana mía ha sufrido un accidente de tránsito. Ella viajó de*

*Lima a Cbimbote y al llegar a Cbimbote ha sufrido un accidente y está en estado de coma. Entonces lamentablemente no pude concluir el llenado de actas. Les pido por favor que me disculpen, ese ha sido el problema de que tuve que viajar de un momento a otro, ¿no? Y este percance no creo que sólo me pasó a mí, nadie está libre de cualquier desgracia y les pido su comprensión. /Mientras cuenta se le humedecen los ojos/ Silencio. (REGISTRO ASAMBLEA 1).*

Durante esta asamblea la secretaria permaneció y tomó nota, sin embargo, la asamblea siguiente no se solicitó lectura del acta de las reuniones pasada ni antepasada. Las actas, sin embargo, sí se cuentan como un documento oficial de la escuela, pues en más de una ocasión la directora hizo mención de ellas en las entrevistas, refiriéndolas como la constancia de lo que se había dicho y discutido en la asamblea. El esfuerzo de documentar y archivar las asambleas por medio de actas queda como un propósito intermitente, al que se le atribuye gran importancia, pero que se realiza o se publica a veces sí y a veces no, dependiendo de circunstancias. Esto, junto al Reglamento Interno y Manual de Funciones, que cristalizan la ambición de estipular por escrito y con gran nivel de precisión funciones, derechos y obligaciones del personal, se corresponden con una tradición escolar que adjudica gran valor al texto escrito y que ya se mostraba en el capítulo anterior.

Aunque esta directora se caracteriza por un estilo de comunicación asertivo, el papel escrito es una forma preferente de comunicación, no sólo para los asuntos administrativos, sino también para cuestiones pedagógicas. Por ejemplo, al contarnos cómo repercute en la escuela cuando un profesor o profesora participa de alguna capacitación, nos informa que *"de esto se hace un informe por escrito, lo leo, yo subrayo la parte más importante, esencial, y las jornadas pedagógicas dan a conocer ese informe para que se produzca el efecto multiplicador"* (ENTREVISTA 2: DIRECTORA). La palabra escrita pareciera ser palabra dicha y verdadera, retenida, fijada; la sola elaboración y lectura del documento asegura el efecto multiplicador. La directora explica esta fuerte tradición escolar de la siguiente manera:

*Es un dicho común o una cuestión diaria, cotidiana: "las palabras se las lleva el viento", el papel no, queda impreso, entonces tiene un valor. O por ejemplo cuando uno toma un acuerdo, si tú tomaste un acuerdo verbal, se lo llevó el viento, muéstrame el papel cuando yo dije eso. Entonces yo digo eso no debería ser, en el Japón no sucede eso, me cuentan mis amigas que han estado allá, un poco que deterioran la palabra ¿no?,*

*la palabra de la persona que se compromete (...) eso pone en deterioro la palabra de los peruanos, porque no es solamente en la escuela pública, es en todo, firmaste un papel, ya te fundiste –dicen todavía–, ¿te ha firmado papel? No. Te fundiste. (...) Pero es una cosa de que se le está dando más valor al papel escrito, a la firma que a la palabra de una persona; estamos deteriorando el valor de la palabra, del compromiso que tiene una persona. Es eso en todo, no es solamente en la escuela pública. (ENTREVISTA 3: DIRECTORA).*

En esta sobrevaloración de la palabra escrita por sobre la palabra oral, la escuela da cuenta de una serie de instancias e intentos por formalizar algunos aspectos referidos a la gestión escolar, siendo lo central de esa formalización su documentación escrita, puesto que en tanto escritas, las cosas han ocurrido, si no, *se han ido con el viento*<sup>11</sup>.

En la presencia de los organismos intermedios formalizados de coordinación y en esta cultura del documento escrito a la que hemos aludido, parece configurarse en la escuela un estilo de dirección administrativa en que la formalidad de las estructuras y la documentación son centrales. “El director administrativo es el jefe ejecutivo de la escuela, generalmente rodeado y apoyado por un equipo de administración superior (compuesto por

<sup>11</sup> Tal como lo observa la directora, otros analistas también han planteado que esta cultura del documento escrito es una característica muy propia del Perú y da cuenta de estructuras profundas de la sociedad peruana: “Debido a que el Perú es un país desintegrado, en el cual, como se tiene dicho, no hay una capacidad alta de coordinación de acciones, y debido a que impera entre nosotros la ‘moral del vivo’, la premisa que subyace a todas las transacciones es la desconfianza. Se parte de asumir que el otro está empeñado en sacar ventaja de las transacciones que se plantean con él, a costa de lo que nos correspondería. El engaño, el ocultamiento, las medias verdades son asumidas como ‘normales’. Por ello, a diferencia de lo que sucede en países como los Estados Unidos o los países nórdicos de Europa, donde el punto de partida es la confianza en la seriedad y limpieza de propósito del otro, aquí debemos anteponer a cualquier acuerdo un conjunto de previsiones y de salvaguardias a fin de precavernos contra los efectos más negativos del engaño.

Esta misma lógica es la que se emplea en la gestión estatal. [...] Así, los kilómetros de papel necesarios para las gestiones más simples, la multiplicación de sellados y visados no son solamente instrumentos para la creación artificial de puestos de trabajo, sino fundamentalmente una necesidad derivada de la universal desconfianza que domina la vida en nuestro país” (ABUGATTAS y SOBERÓN 1995: 29).

subdirectores y profesores seniors). El director se relaciona con el personal por mediación de este equipo (y sus ámbitos delegados de responsabilidad formal) y una estructura formal de reuniones y comités. Ambas responsabilidades y estructuras se esbozan y se sustentan en una documentación escrita que especifica los términos de referencia y las descripciones de las tareas" (BALL 1987: 105). En la escuela encontramos el equipo –subdirectores y coordinadores– quienes median la relación de la directora con los docentes, pues permanecen en la escuela en un contacto más directo con ellos y se hacen cargo de las tareas de asesoría y de control. En esta escuela en particular se esboza también la figura de los profesores *seniors*, pues en la promoción interna el sindicato consideró como argumento central para elegir al subdirector que éste era el profesor más antiguo del centro educativo. Encontramos también las estructuras de comisiones y comités que formalizan las reuniones y los mecanismos de toma de decisiones; y encontramos, por último, la importancia que adquiere la documentación escrita, expresada en memos, oficios, actas, resoluciones y, muy fuertemente, en el Reglamento Interno y Manual de Funciones, donde se aspira a especificar por escrito las tareas de cada uno de los funcionarios de la escuela.

Sin embargo, como lo muestra la trayectoria de las actas, las cosas no siempre funcionan con la formalidad ambicionada, sino que siguen un curso mucho más espontáneo, al que la escuela a menudo trata infructuosamente de imprimir rigidez. La administración de la escuela como organización, entra entonces en un debate constante entre un ser versátil y a veces improvisado, enfrentado a un deber ser burocrático. Esto nos remite a la forma burocrática de organización descrita por Weber:

"La coordinación burocrática de las actividades es la marca distintiva de la modernidad. Las burocracias se encuentran organizadas de acuerdo a los siguientes principios racionales:

- a. división de funciones, cada miembro tiene una esfera limitada de actividades, obligaciones, autoridad adecuada al desempeño de sus funciones y atribuciones de poder claramente definidas;
- b. puestos ordenados jerárquicamente, cuyas operaciones se caracterizan por reglas impersonales (contrato-sueldo);
- c. la calificación técnica como criterio básico de selección del personal;
- y
- d. registro por escrito personal de actos administrativos, reglas y decisiones" (RODRÍGUEZ 1991: 17).



Estos principios aparecen en la escuela como una constante búsqueda, ambición que constituye la imagen de la buena administración, expresada, por ejemplo, en un buen Manual de Funciones, en el ordenamiento de la documentación escolar, en el valor que se le da a la capacitación docente y en la definición del equipo directivo como *personal jerárquico*. Esta lógica burocrática aparentemente predominante, se combina, sin embargo, con otras lógicas que regulan las relaciones en la escuela: una, la del clientelismo, a la cual sirve de piedra de tope; otra, la lógica del *echémosle pa'delante*, que en el diario vivir supera toda formalidad y se sostiene sobre la voluntad.

La formalización de los procesos mediante el documento escrito (en oposición a las "palabras que se lleva el viento") sirve a la escuela de escudo frente a una forma de toma de decisiones basada en la amistad y el compadrazgo. Así ocurre, por ejemplo, con el nombramiento del director rechazado por la escuela (visto en el capítulo II.3). Este nombramiento es una prueba de que en el sistema escolar, como se ha observado en otros estudios en nuestro continente, muchas veces los problemas se solucionan "vía el clientelismo bajo la lógica patrimonial: no en abstracción de las personas y de las circunstancias específicas como exige la lógica burocrática, sino tomando en cuenta la situación, el peso de las personas y los lazos de compadrazgos" (WEISS 92: 228). No obstante, en este caso, es precisamente la lógica burocrática la que permite al actual equipo de dirección rechazar este nombramiento, pues su alegato se basa en dos elementos centrales: la falta de un documento que respalde dicho nombramiento y el hecho de que el director tiene parientes en la escuela, lo que le impide a asumir por nepotismo –asunto que está normado–. Mediante estos dos argumentos de carácter burocrático –y no argumentos técnicos, como podrían ser la continuidad del equipo o la calidad académica del aspirante a director– se logra revertir un nombramiento considerado espurio. La lógica burocrática, entonces, mediante su acento en los formalismos, sirve para defenderse de una lógica clientelista que puede provenir de la USE.

No obstante, puertas adentro la escuela también toma decisiones mediante procedimientos informales, pero no por asuntos de compadrazgo (o al menos no eminentemente de compadrazgo) sino por lo que hemos llamado la lógica del *echémosle pa'delante*, producto de la realidad de una escuela pública donde la precariedad aparece como una característica principal y donde existen atávicas formas de relación que tienen más que ver con la



improvisación y la buena voluntad que con la cualificación y la división de funciones.

*Yo soy de Ciencias Sociales pero el día del reparto yo no estuve, creo, no sé qué pasó y me dicen: Caty, qué pena, no estuviste en la reunión, así es que ya hemos repartido. ¿Y? ¿Me dejaron Historia y Geografía? Lo siento, ya lo cogió una profesora de Lengua. ¿Pero por qué? Porque nadie quiere Matemática. Y yo digo: ¿y entonces, qué voy a hacer yo? Matemática pues, qué vas a hacer. Y yo dije ¿y ahora qué hago? (...) Así es que me puse a estudiar Matemática". (ENTREVISTA 1: DIRECTORA).*

Esta experiencia, vivida por la directora en el pasado, cuando era profesora de la misma escuela, nos muestra cómo esta mujer, con su empuje y su asertividad, *le echa pa'delante nomás* y se pone a estudiar matemática porque alguien tiene que hacerle clase de matemática a niños y niñas. Sin embargo, la lógica de *echémosle pa' delante* excluye a otra de carácter más técnico y profesional. Querer privilegiar en la escuela ésta por sobre aquella, puede generar problemas, como el que enfrentó la directora encargada poco después de culminadas nuestras observaciones en la escuela. En una conversación informal, ella nos contó la siguiente situación en que se encontraba: teniendo una profesora excedente de la asignatura de ciencias naturales, el sindicato le plantea que no la puede declarar excedente ante la USE porque esta profesora es nombrada, y que debe hacerlo con el profesor de inglés, que es contratado y que es más nuevo. El problema reside en que sí hay disponibles horas de inglés y no las hay de ciencias naturales, a lo que el sindicato plantea que esas horas de inglés las tendrá que hacer la profesora de ciencias naturales. Pero, ¿cómo va a enseñar inglés una persona que no sabe decir *how are you?* se pregunta en voz alta la directora encargada y la respuesta probable en la lógica de la escuela es *qué vamos a hacer, que se ponga a estudiar inglés, pues*.

Esta lógica alcanza también el trabajo de docentes directivos, quienes permanentemente deben estar asumiendo tareas emergentes:

*A veces hay que hacer algún oficio porque faltó la secretaria, yo misma tengo que hacer de secretaria, tengo que ir a la computadora, hacer oficios, hay que hacer de repente el memorándum, tengo también que sacar los memorándum para entregar a los profesores, para recordarles alguna comisión, o de repente para recordarles que tienen que entregar registros –en este caso ¿no? que toca recepcionar registros–. Entonces eso es lo que se hace, por decir en esta temporada, y tratar todo prácticamen-*

*te, todos los casos, a veces hay problemas, hay señores que vienen de visita, quieren hablar con la profesora, tengo que atenderles yo, y así, entonces asumo a veces el cargo de subdirectora de primaria, al mismo tiempo.* (ENTREVISTA 4: SUBDIRECTORA).

Así como el personal directivo realiza múltiples tareas más allá o más acá de sus funciones estipuladas, igualmente el personal docente debe colaborar para sacar la escuela adelante:

*Si yo tuviera dos secretarías y tuviera auxiliar de oficina como lo tienen colegios cercanos que tienen igual cantidad de aulas, quizás un poquito más, y tienen el lujo de tener tres administrativos, entonces ellos deberían hacer; pero acá el tutor hace libretas, el tutor hace consolidado de asistencia de sus alumnos, el tutor pone la nota de conducta, recoge la conducta de todos los otros profesores, el tutor forma su comité de aula, tiene reuniones, hace actividades para el salón, ambienta el salón, es decir su trabajo se recarga un poquito porque no tenemos el apoyo administrativo del personal.* (ENTREVISTA 3: DIRECTORA).

La precariedad económica de la escuela, que a pesar de tener más de 45 secciones sólo cuenta con una secretaria, agudiza esta situación y la lleva a un estilo de administración basado en la solidaridad, la colaboración y la buena voluntad de quienes puedan destinar más tiempo de su trabajo. Ello, sin embargo, no se vuelve un lamento o una excusa para bajar la guardia: *"carecemos de personal administrativo, tenemos una sola secretaria y hay tantos documentos por hacer, pero de todas maneras hay que seguir adelante"* (ENTREVISTA 4: SUBDIRECTORA), nos dice la subdirectora sonriendo, como aceptando un destino irrenunciable. El asumir las tareas emergentes con energía y alegría no desperfila el rol directivo, pero sí lo caracteriza de una manera más versátil de lo que supone una estricta división de funciones.

### **c. Gerente de circo pobre**

La lucha por hacer de la escuela una organización burocrática eficientemente administrada se enfrenta con las urgencias y la precariedad económica de la misma escuela, poniéndola en una realidad de *circo pobre*, en que el que vende los boletos hace después de señor Corales, payaso y domador, y al terminar la función hace el aseo y cuenta la plata. ¿Podrá la escuela, en este escenario, terminar su Manual de Funciones y que éste realmente circunscriba e imponga obligaciones al ámbito de acción de cada funcionario? O quizá,

más que perseverar en su intento por dividir y especificar el trabajo, la escuela podría detenerse a pensar ¿qué tipo de organización es la organización escolar? o ¿qué tipo de organización quiere ser?

Si nos guiamos por lo que hemos observado, creemos que una reflexión en torno a estas preguntas acercaría a la escuela a pensarse como un nuevo tipo de organización, de carácter más orgánico, lo que significa disponer de menos reglas y procedimientos, tener una administración descentralizada, con una división menos precisa del trabajo, y en que la coordinación es personalizada e informal (RODRÍGUEZ, ob. cit.: 49), lo que en ningún caso supone improvisación sino creatividad, flexibilidad y versatilidad.

Esta reflexión sobre el tipo de organización que es la escuela, resulta, por lo demás, insoslayable ante las nuevas demandas que la política plantea para la escuela ubicándola, ya, en una concepción organizacional diferente. "Los avances teóricos y los cambios en organizaciones de vanguardia apuntan a un cambio en el paradigma organizacional. Desde el punto de vista de la organización y la gestión, se avanza hacia modelos descentralizados, participativos e interactivos" (REPLAD 1994: 19).

Se ha planteado que ante la nueva propuesta de gestión, que redefine el lugar de los agentes de la escuela "los directivos transitan un momento de clara redefinición de sus roles y responsabilidades y en este tránsito su práctica resulta de la tensión entre un deber ser impregnado de sus nuevos mandatos y un hacer determinado por inercias y rutinas" (TIRAMONTI 1995: 84). Nos parece que este hacer no sólo se queda en las viejas rutinas, sino que –en la tensión– asoman posibilidades para construir nuevas concepciones de la dirección escolar. La misma precariedad de *circo pobre*, aunque dramática la mayoría de las veces, también deja ver posibilidades, pues fuerza a los actores de la escuela a desarrollar nuevas y más imaginativas formas de sacar la escuela adelante diariamente.

Es en la búsqueda de esas posibilidades que surge el concepto de gerencia, paradójicamente asociado a la precariedad.

La idea de gerencia aparece con fuerza en uno de los directivos entrevistados, quien la plantea como un nuevo estilo de gestión, distanciando a la dirección escolar de la idea de hacer trámites o administrar eficientemente la documentación y resignificando la gerencia empresarial, tantas veces importada por la educación asociada a nociones como mercado, competencia y rendimiento. Un profesor que emplea éste término es el primero que se

encarga de marcar la distinción: *"Este término [gerencia] no es patrimonio de nadie, es un término que cualquiera de nosotros podemos utilizar, en este caso no es patrimonio del neoliberalismo ni algo por el estilo (ENTREVISTA 8: PROFESOR)*. Se produce, entonces, una resignificación de la gerencia en la escuela que motiva una reflexión sobre el tipo de conducción que precisa la escuela pública:

*... yo he tenido siempre una visión de que el trabajo de dirección es gerencial, un trabajo de abrir el espacio del trabajo, de relaciones (...) Es lo que hace que nosotros salgamos de nuestra mira, no nos quedemos ahí en ese territorio solamente, salgamos y que los alumnos también salgan, porque eso es lo que necesita el alumno, salir, conocer y no centrarse en un círculo cerrado. Y la diferencia con la subdirección es que la subdirección mayormente es más administrativa, más se dedica a la problemática del centro, de ese círculo (...) Mayormente la dirección tiene las gestiones, gestionar, hacer crecer el mundo del colegio, del centro educativo. (ENTREVISTA 6: SUBDIRECTOR)*

Esta concepción de la gerencia como abrir la escuela a otros mundos es pensada preferentemente en beneficio del alumnado, en la perspectiva de ampliar sus aprendizajes, distanciándola de lo administrativo y acercándola más al terreno de lo pedagógico:

*La salida es hacia otros centros educativos de otras localidades, la salida es a otras instituciones como, vamos a decir aeropuertos, como ministerios, todos los ministerios agricultura, minería... energía; otras instituciones como Cáritas, como Tarea, bueno no menciono todo; pero creo que son cosas que favorecerían pues el mejor trabajo de un centro educativo, sería más que todo en beneficio de los alumnos.(...) Hacer ver a los alumnos que no existe este mundo donde viven solamente sino que hay otros mundos, mundos que son fáciles de conocer, no hay necesidad de irse a otros sitios (...) sino que están acá cerca de nosotros. Y que esos mundos pues nos van a hacer aprender muchas cosas y que van a ser en beneficio de uno con proyecciones a que ellos también lo utilicen para darle provecho. (ENTREVISTA 6: SUBDIRECTOR)*

La dirección gerencial agrega, además, una cualidad integradora entre escuelas y refuerza la capacidad de negociación de éstas con el gobierno:

*... la labor gerencial es el director o el conjunto de directores los que tienen que salir allá y hablar con el gobierno o con el ministro de Educación y presentarle la problemática. Porque a veces creo que el gobierno lo ve así en forma general y no ve la problemática de cada centro. No*

*necesitamos que el gobierno venga acá y diga que, y vea el colegio como está o que venga el presidente de la república a este colegio para ver cómo está, para llevarse una impresión. No señor, los mismos directores, para eso tienen su trabajo.(...) Ellos son los mejores portadores de la problemática de cada centro, y como le digo, no todas las problemáticas de todos los sectores son iguales, las mismas ¿no?, son problemáticas diferentes. (ENTREVISTA 6: SUBDIRECTOR).*

Así entendida, la concepción de gerencia no se remite a una acepción empresarial sino que es resignificada desde la escuela. En su acepción escolar, la gerencia aparece como un concepto articulador de la escisión administrativo/técnico-pedagógica y vincula a la gestión con el logro de los aprendizajes; conecta a la escuela con el entorno y la invita a abrir sus puertas a un mundo diverso que es campo de aprendizaje para niños y niñas de la escuela. Además, fortalece el nivel local, articulando a las escuelas de una misma zona, motivando en ellas una reflexión sobre sus problemáticas y confiriéndoles una fuerza negociadora con el gobierno. La concepción gerencial de la gestión escolar enriquece la visión del director gestor que sale de la escuela, pues lo saca de ser un *tocapuertas* y lo acerca más a la idea de un relacionador. Efectivamente, el vínculo con otras instituciones ya no sólo queda referido a la solicitud de apoyos materiales, sino que se convierte en un intercambio donde también entran en juego lo cultural y lo simbólico.

Esta concepción de dirección gerencial conecta con lo que Stephen Ball define como el proceso de deconstrucción y desplazamiento de la forma buroprofesional de organización educativa por las formas directivas o empresariales de educación (BALL 1997). Sin embargo, en la acepción de dirección gerencial que aquí se construye, ésta no se asocia a una noción de la escuela como empresa inserta en un mercado de competitividad, sino que se centra en las relaciones de la escuela con el entorno, pues la ve como una comunidad local en apertura a lo universal –representado por otras comunidades, “*otros mundos*”. Además, saca la escuela del aula para llevarla a lo global en un proceso del que participan distintos actores educativos y en el que es preciso reconocer y reconocerse entre lo distinto. Esta acepción de gerencia, por lo tanto, resulta más cercana a lo que el mismo Ball denomina **modelo de participación democrática** que a las formas de dirección financiera y empresarial. El término gerencia es asumido en una acepción que resulta original y muy sugerente.

### **3. ¿Zapatillas o costales de soya? Acerca de la relación entre la escuela y el Estado**

*Para el niño, yo creo que le regalan zapatillas (a veces le vienen zapatillas dos del mismo pie), eso patea la cosa, pero yo en vez de que les den, por ejemplo, a mis niños un par de zapatillas, yo preferiría sinceramente que me regalen dos costalillos de soya o dos costalillos de quinua para mi comedor". (ENTREVISTA 2: DIRECTORA).*

Así ejemplifica la directora la demanda de la escuela hacia el Estado, poniendo en tela de juicio una política de centralismo del gasto en que el Ejecutivo decide por la escuela, y optando por una relación de apoyo que le aporte verdaderos elementos para su autonomía. La metáfora de las zapatillas versus los costales de soya resulta interesante al respecto: las zapatillas –obsequio que a veces el Estado da a niños y niñas de la comunidad, así como buzos o mochilas con el objetivo económico de apoyar a la reactivación de la pequeña empresa– son algo que se ve y que se usa, tienen un efecto práctico inmediato, es cosa de llegar, ponérselas y lucirlas (siempre y cuando no sean las dos del mismo pie, cosa que, al parecer, sí puede ocurrir), pero con ellas la escuela no puede hacer nada; los costales de soya o de quinua, contrariamente, no se lucen, pero son una materia prima que la escuela procesa y convierte en un plato de comida, y este plato de comida, como vimos anteriormente, se relaciona con el aprendizaje de niños y niñas, por cuanto busca revertir la negativa relación desnutrición-rendimiento escolar.

#### **a. La construcción del edificio y la construcción de la escuela**

La relación entre la escuela y el Estado parece no superar la lógica de *tocapuertas* con que la escuela se relaciona con otras instituciones, demandando apoyos parciales que en algo contribuyen a sacar adelante los proyectos escolares. No encontramos aquí una imagen de Estado fuerte; por el contrario, más se define éste por sus ausencias que por sus presencias. Sin embargo, ello no quita que la demanda al apoyo estatal se presente con vigor y claridad:

*... yo pienso de que todos los colegios pobres deberían tener su comedor escolar, todos, y el Estado ayudarles, (...) todos estos colegios deben de tener bibliotecas implementadas y no hacerse de rogar, recoger de todas las editoriales, lo puede hacer el Estado, dar una orden de que a cuenta*



*de sus impuestos donación para todas las..., cuántas editoriales se llenan de plata vendiendo libros a los mismos escolares (...); implementar una biblioteca escolar y también un laboratorio (...). En el aspecto del docente que es facilitador, el animador del aprendizaje, necesariamente tiene que implementarlo anualmente, anualmente a todos (...), yo creo que sí lo puede hacer. Y lo puede hacer de la siguiente manera: este año implementa a siete escuelas pilotos, al otro año esos con su experiencia a otras siete, entonces el Estado no gasta, los gastó en la primera etapa, lo que tienen que hacer es, bueno, que las USEs que son los órganos desconcentrados supervisen, entiéndase que supervisión lo veo como asesoramiento, como orientación, si en realidad se está cumpliendo eso.* (ENTREVISTA 2: DIRECTORA).

Las demandas centrales que la directora plantea al Estado están relacionadas con la infraestructura educativa y la capacitación docente. Por infraestructura educativa nos referimos a aquellos apoyos de materiales y de construcción (libros, laboratorios) que tienen que ver con los procesos de aprendizajes de niñas y niños. Es decir, no se está pidiendo pintar la escuela, ni siquiera hacer nuevos pabellones, sino construir espacios de trabajo para el aprendizaje, poniendo el énfasis en la especificidad educativa de ese espacio –lo que está adentro de él– más que en la construcción o lo que se ve hacia afuera: la distinción que queremos hacer está en que la directora dice *implementar* una biblioteca escolar y no *construir* una biblioteca escolar<sup>12</sup>.

En otro momento, la directora es más evidente en especificar estas dos dimensiones, el lugar y su contenido, refiriéndose a sus logros en la gestión “... *el hacer el comedor se logró, la biblioteca se logró implementar, el laboratorio se logró, pero falta ahora adecuarlo ¿no?, la instalación, todas esas cosas, ya está toda la construcción, el ambiente, pero falta lo interno ¿no?, estamos en esa tarea*” (ENTREVISTA 2: DIRECTORA). Eso *interno* que falta no

<sup>12</sup> Esta posición contrasta con los datos que revela una encuesta aplicada a los centros educativos de la zona donde está ubicada la escuela aquí estudiada. Esta encuesta muestra que el 50% de los centros educativos estatales de esa zona plantean como su principal problema la infraestructura, refiriéndose principalmente a aspectos como el cercado del colegio, el arreglo del comedor y los patios, la carencia de aulas para recuperación pedagógica del educando y la existencia de ambientes inadecuados para el invierno y para el desarrollo educativo (EQUIPO ZONAL DE EDUCACIÓN 1996).

es una construcción rígida que empiece y termine en un tiempo determinado, sino que es más bien una construcción permanente que completa el espacio físico edificado. Ambas construcciones no se bifurcan, van juntas, pues una no tiene sentido sin la otra.

Al no haber sido beneficiada esta escuela con uno de los edificios nuevos construidos por el programa de Modernización Educativa del gobierno que acompañó a la campaña de reelección del 95, podría esperarse que la directora lo pidiera; sin embargo no se refiere a esto en sus relatos. Podría pensarse que ello es así debido a que el colegio ya cuenta con los espacios suficientes, pero parece no ser esa la razón. Por el contrario, el principal sueño y la lucha de la directora durante sus años de gestión ha sido recuperar un terreno de siete mil metros cuadrados que la escuela tiene y que se encuentra invadido:

*Yo me entregué, creo que por eso casi ni me veían acá, han sido dos años que yo paraba en la fiscalía, en la Procuraduría, en (la avenida) España denunciando los invasores, que la comisaría, en abogado, porque ya el colegio no da más, son (...) seis mil y pico metros cuadrados y allá son siete mil metros, entonces yo digo acá todos estrechos, los chiquitos a la hora de recreo se chocan entre sí, no hay campos deportivos, por eso. Ese es mi problema. Quiero, es una carencia del alumnado y mi intención era darles eso, mira, y no solamente va a ser para el colegio, va a ser para la comunidad, porque mira, era un complejo deportivo completo, con todo, para atletismo, básquet, vóley, fulbito, con sus duchas, era muy bonito el proyecto, zonas de gimnasia, de recreación para niños. (ENTREVISTA 2: DIRECTORA).*

La escuela sí requiere construcción de nueva infraestructura, hay una percepción de estrechez y de falta de espacios para la labor educativa; sin embargo la directora no demanda esto al Estado, no reclama que le hagan un edificio nuevo de color naranja, sino que apuesta a una confianza en su gestión y también en la comunidad para recobrar ese terreno, levantar una construcción y educar en él. El proyecto de lo que se piensa hacer en ese terreno ha sido ya elaborado ("nos ha costado mandar hacer el proyecto, los planos, tenemos planos" dice la directora) y es una preocupación que ella ha compartido más con la APAFA que con profesores y profesoras de la escuela.

La confianza en la posibilidad de recuperar el terreno y levantar un proyecto en él con empuje y apoyo de la comunidad se conecta con una experiencia vivida en el pasado, cuando la actual directora participó como



docente de la construcción física de la escuela, cuya historia conoce palmo a palmo: cómo se ha levantado cada aula, cada patio.

*Cuando yo llegué a este colegio había seis aulas, era un cerrito este lugar, y en esa parte de abajo estaban las aulas, allí estaba, entonces yo para venir acá a la dirección que era la casita del guardián y era el baño de los profesores y era la dirección, todo junto, era una desgracia, teníamos que subir como una montañita, un cerrito hasta acá, eso lo han aplanado, esto era alto, no existía la zona nueva, era así diez, doce casitas—yo te hablo de hace más de veinte años o de veinte años justamente—.*

*Entonces, uno de nuestros primeros logros y yo me incluyo porque no fui la propiciadora pero estuve en el grupo que incentivamos, hacer el patio de abajo, y sabes lo que hacíamos, había un poco más de unión con los padres, porque todo el profesorado venía los domingos, los padres construían un poco irregular tú ves pero hacían lo que podían, y nosotros ayudando con las mamás, las mamás traían chicha, traían cebiche, traían arroz, entonces nosotros ayudábamos a servir, hasta los mismos profesores entraban con los padres a la construcción, cosa que no se ve ahora, y eso sí se veía antes, no era un sacrificio venir a hacer faena con los padres (...), no había cerco, no había nada. Sentir que se ha contribuido a ello, eso me da gusto. (ENTREVISTA 1: DIRECTORA).*

En otra entrevista la directora es enfática respecto a la autoría colectiva y comunitaria de la construcción del edificio escolar.

*Este colegio lo construyó hace 41 años la comunidad, lo hicieron los padres a saga; en el 91 el gobierno encima hizo ocho aulas y punto, nada más y todo lo demás lo ha hecho la APAFA, los padres, y en esa época, cuando yo llegué, los profesores hacíamos faena también, entonces el pabellón que estaba con esteras hemos contribuido a que se construya. (ENTREVISTA 2: DIRECTORA).*

Así, la construcción de la escuela es una historia comunitaria que puede exhibirse con orgullo y con propiedad; al decir “esto no lo hizo el Estado, no me lo dieron, lo hicimos nosotros”, la directora está planteando cómo el Estado no es el gran, ni menos el único, sostenedor de la escuela. La escuela—desde lo más concreto, su edificio— se ha levantado con el esfuerzo de una comunidad organizada. Pero esa construcción del edificio no es sólo eso, sino que va más allá de la construcción física únicamente. “Aun la objetivación más elemental de la escuela primaria, su espacio físico, expresa el proceso de construcción social. Más allá de los datos que captan las encuestas sobre materiales, anexos y condiciones de cada escuela, los edificios mismos sin-

tetizan la historia de la instauración, negociación y apropiación cotidiana del espacio escolar" (EZPELETA y ROCKWELL 1983: 77). Cabe preguntarse qué de esa historia queda tras sucesivas crisis de la democracia –terrorismo, corrupción, autoritarismo– que han debilitado el tejido social, y si el relato de la construcción comunitaria del edificio escolar encuentra su correlato en una relación viva de la escuela con la comunidad.

En esta historia comunitaria de construcción de la escuela, el Estado había permanecido en un plano secundario. Sin embargo, entrada la década vuelve una política educativa cuya principal característica es la construcción de edificios escolares. Esta política encuentra en la directora de nuestra escuela una crítica respaldada en la concepción de indisolubilidad entre el lugar y su contenido.

*En el aspecto administrativo en realidad el Estado no ha implementado como debería ser a los docentes. Por ejemplo, yo entré cuando se acababa la Reforma Educativa de Velasco Alvarado (...) yo estaba de acuerdo con eso, porque allí había habido una implementación al profesorado de tres meses que nos encerraron en Huampaní, el profesor tenía que venir a aplicar. Lamentablemente la infraestructura no estaba idónea para lo que el profesor quiso aplicar ¿no?, realizar su práctica.*

*Ahora nos está construyendo, pero lo que falta es implementar. Entonces el Estado tendría que implementar a los profesores en forma idónea, y yo veo de que las personas que implementan –y eso a mí me molesta, por eso es que a veces llaman a reuniones que van a implementar, he ido en algunas ocasiones pero me aburro sinceramente, me aburro– dicen cosas ajenas a su realidad, pareciera que ellos están haciendo todo sentados en el escritorio, entonces ven la realidad educativa así hacia abajo, me parece la imagen desde el balcón. Entonces, pienso en ese sentido hay una deficiencia, con respecto a lo técnico-pedagógico. (ENTREVISTA 1: DIRECTORA).*

La construcción –así como las zapatillas– no es vista como suficiente en la política educativa del Estado, sino que se completa con la capacitación o implementación del profesorado, es decir, de quienes tendrán la responsabilidad de educar en ese edificio. Las dos demandas que al principio de este apartado aparecían desde la directora al Estado –capacitación docente e infraestructura educativa– no se ven entonces como dos cosas separadas, una primero y la otra después, o una más importante que la otra (aunque en la historia de las políticas sí se han dado como cuestiones separadas); por el contrario, cada una es insuficiente sin la otra.

*Entonces, la situación es que si no hay ayuda la escuela pública no va a sobresalir, porque la idea puede darse –como te digo– en infraestructura, un bello colegio, pero tiene que implementarse al profesor que enseñe en este bello colegio, que sepa utilizar esa infraestructura y que esos alumnos sepan valorar lo que se les ha dado, que tengan metas definidas, si no, no asimilan, todo hueco, de verdad, es como un cascarón.*  
(ENTREVISTA 1: DIRECTORA).

La metáfora, entonces, es similar a la de las zapatillas y los costales de soya: el impacto de lo que se ve y de lo que se luce –como unas estupendas zapatillas deportivas o un bello edificio escolar– pierde sentido si no está lleno de un contenido que confiere protagonismo y participación a los actores de la escuela. El asunto entonces no es sólo si los locales escolares de tipo tradicional construidos bajo esta administración son los más adecuados para los nuevos y diversos retos que se plantean hoy al sistema educativo (ABUGATTÁS y SOBERÓN ob. cit.: 38), sino qué lugar ocuparán en ellos los actores educativos –maestros/as, estudiantes y comunidad–, cuál será la propuesta educativa que ellos construirán y qué apoyo les brindará el Estado para ello. Prescindir de esto último, puede llegar a hacer de un edificio nuevo algo tan inútil como dos zapatillas del mismo pie.

## **b. Autonomía de la escuela o autonomía del director**

A la política de construcción de edificios escolares se ha superpuesto, entrando en la segunda mitad de la década, una política de conferir mayor autonomía a las escuelas, que se insinúa desde el año 94 y finalmente cristaliza en la Resolución Ministerial 016, la que ya supera los dos años de vigencia. Esta RM, como lo plantea Manuel Iguñiz, tiende a concentrar funciones en la persona del director o directora de escuela, alejándose de prácticas más colegiadas de conducción que de alguna manera se encontraban en dispositivos anteriores. En los actores de la escuela, la autonomía y, específicamente, la RM 016 están presentes como tema, aunque la mayoría de las veces enfrentados de una manera bastante escéptica y crítica.

El principal aspecto de esta resolución que parece ofrecer nuevas posibilidades a la escuela es lo que toca a la elaboración de un Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI), aspecto en el que nos detendremos con mayor detalle más adelante. Sin embargo en los discursos el PDI no aparece asocia-

do a la RM 016, como sí lo es el manejo de recursos económicos, aspecto en el cual esta RM sí ofrecería una posibilidad diferente para la escuela. Explica la directora que a partir de la RM 016 el dinero que recauda la escuela por exámenes de aplazados, copias de certificados, entre otros documentos que expende, entra directamente a la escuela, sin pasar por el Tesoro Público. Este manejo directo de los recursos modifica el estatus de la escuela, la que ahora debe llevar su propia cuenta corriente. Sin embargo, al mismo tiempo que ofrece una posibilidad, esta nueva relación con los recursos pone a la escuela ante nuevos desafíos, que son enfrentados con una reacción crítica a las disposiciones de la misma RM.

*Como hemos formado nuestra comisión de presupuesto, ese fue, nuestro plan de innovación fue regularizar el área de presupuesto, elaborar un plan, un proyecto en el cual se pudiera tener un orden –que antes no se tenía muy bien– y se pudiera dar informe todos los bimestres, los profesores apuntan y ellos hacen preguntas: ¿y este dinero para qué va a ser este año?, ¿y en qué se va invertir este otro?, entonces ellos están al tanto de todo lo que ingresa, lo que nunca antes había. (ENTREVISTA 2: DIRECTORA).*

El desafío es la transparencia, que profesores y profesoras conozcan cómo se manejan estos recursos propios, lo que entra y lo que sale y, lo que es más importante, en qué se invierte aquello que sale. El desafío de la transparencia resulta contradictorio con la concentración de funciones en el director o la directora, planteada por la nueva política, y obliga a la escuela a desarrollar prácticas alternativas para la toma de decisiones referidas al manejo presupuestario, como es específicamente la creación de una comisión de presupuesto, integrada por la directora y profesores de la escuela y que entrega un informe público en la asamblea de profesores/as. Esta figura de la comisión de presupuesto que menciona la directora y cuyo informe escuchamos en una asamblea observada, no aparece en la Resolución Ministerial 016, que señala como funciones del director, sin mencionar otros organismos que colaboren con él o ella en esto, las siguientes:

- “a) Planificar, organizar y administrar los recursos y servicios prestados por el centro educativo y representarlo legalmente”; y
- “j) 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” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, RM 016-96-ED).

Así, desde la misma experiencia de la escuela empieza a construirse una crítica a una excesiva atribución de funciones al director que dispone esta RM.

*Mira, para mí sería muy fácil asumir todas esas funciones que nos dice el Ministerio: ser gerente, de que todo lo conozcas. ¿Sabes qué?, yo no lo he implementado, yo no lo he implementado, por qué, porque apenas entré acá la Ley dice que debe haber una comisión de presupuesto que muchos colegios no lo hacen; entonces, esta comisión está trabajando tan bien y se va haciendo cosas, todos los años se elige en la primera reunión para formar comisión de los planes de trabajo, en marzo, que yo no necesito asumir esa función (...) yo rindo cuentas a mi comisión de presupuesto (...) ellos hacen todo el presupuesto mensual o bimensual o trimestral y me están observando, esto aquí, esto allá. (ENTREVISTA 2: DIRECTORA).*

En otro momento de la misma entrevista, la directora señala:

*Yo siento que [la Resolución ministerial 016] me ha dado más tareas, más tareas, de hecho, más funciones. Algunas acciones de decisión que las tomaba antes la USE las tomo yo y felizmente que en el colegio yo he empleado –qué te digo– la alternativa frente a decisiones de naturaleza mayor, de envergadura, de no hacerlo autónomamente. Primero llamo a mis subdirectores, les llamo: a ver, vengan para acá, vengan para acá, se presenta esta coyuntura, ¿qué harías tú?, ¿qué harías tú?, listo, muy bien, miren, esta es mi alternativa, lo sustento, así, pero lo puedo hacer ... Llego a una decisión de envergadura con la confluencia de las ideas de los dos subdirectores o si no de las personas implicadas en el accionar de este problema ¿no?. (ENTREVISTA 2: DIRECTORA).*

Frente al modelo de conducción unipersonal propuesto por la RM la escuela ofrece formas de trabajo de equipos que se constituyen en torno a la figura de La Comisión, que cobra gran fuerza en la cultura escolar. Durante nuestro período de observación atestigüamos la presencia de las siguientes comisiones: matrícula, salud, alimentación, defensa civil, kiosco, calendario cívico, presupuesto, reglamento interno, además de las comisiones transitorias constituidas para fechas especiales, como comisión día de la madre, comisión día del padre, fiestas patrias, entre otras. Así como la comisión de presupuesto ofreció una alternativa a la formulación del presupuesto, otra comisión, la comisión kiosco, asume una función que la RM 016 atribuye al director o directora del centro educativo, como es: "m) Adjudicar la administración de kioscos y cafeterías y autorizar el uso eventual de otros agentes y/

o equipos del centro educativo" (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, RM 016-96-ED). Cabe todavía preguntarse acerca de la eficiencia real que representa el funcionamiento de estas comisiones; por ahora nos interesa de ellas que muestran un modelo de conducción fuertemente acendrado en la cultura docente y que la RM 016 no rescata.

Esta concentración de poderes en la persona del director o directora también levanta críticas por la falta de confianza en la capacidad de los directores/as para asumir dichas funciones.

*Mira, se habla de muchas cosas que el director puede hacer, pero yo no le puedo dar a una persona este guante cuando no tiene manos. Entonces, allí veo el problema. Le doy todas las facultades, pero no lo preparé para recibir, recepcionar esas facultades y que las ponga en práctica.* (ENTREVISTA 1: DIRECTORA).

Una primera desconfianza radica en la capacidad del director o directora para asumir con eficiencia las funciones atribuidas, lo que va acompañado con una crítica a la capacitación de directores impulsada por el Estado y también a la calidad de la supervisión que éste realiza.

*Esa función [la elaboración del presupuesto y correcto manejo de los recursos] se la están dando al director, pero no sé sinceramente cómo lo están supervisando. Yo tengo una supervisión interna acá, desde que estoy acá ni viene a supervisar, alguna vez, y yo les digo, por qué no me supervisan, ah, está Catalina, no hay problema, vamos a los colegios donde hay problemas, y hacen carga de aplacarlos. Entonces yo no necesito recurrir hasta el estamento superior para solucionar problemas de mi colegio, problemas en casa lo resolvemos en casa como sea, nos sacaremos los pelos pero acá se soluciona, veremos las alternativas y todos, todos para solucionar ese problema. Entonces esa función no interesa que a mí me supervise la USE porque aquí tengo una supervisión interna, y yo me siento contenta porque sé que estoy obrando limpiamente y estamos aprendiendo porque justamente hay una persona que sabe de números, de cifras, de contabilidad, y todos hemos aprendido, basta mi persona. Entonces estamos, esa función si yo fuera otra lo haría, como muchos han esperado eso y lo han asumido felices, porque nadie les está supervisando.* (ENTREVISTA 1: DIRECTORA).

Una segunda desconfianza tiene relación con la probidad con que directores y directoras administren los recursos, tomando en cuenta que la RM no estipula ningún mecanismo de fiscalización interna de la escuela, sino

que solamente menciona que se debe informar a la autoridad competente del Ministerio de Educación, que debiera ser la USE. Al analizar estas palabras de la directora, podría pensarse que una verdadera autonomía de la escuela será aquella que faculte a la escuela misma –y no a una persona de la escuela– para crear los mecanismos e instancias de coordinación y fiscalización interna, haciéndose cargo ella, la escuela, del manejo de sus recursos –resolviendo los problemas en casa– más que debiendo exclusivamente informar a una instancia superior.

Es ésta, la información de la escuela a la USE como instancia superior, la actividad principal que parece regular las relaciones entre ambas instituciones.

La directora viene apurada, con fólders en la mano y su maletín. Entra directo a su oficina hablando con voz fuerte:

**Directora dirigiéndose a la secretaria:** (viene de la USE) *Pasó todo mi plan de trabajo, sólo faltó actividades. Para las nóminas me dieron plazo hasta el jueves. /Entra a su oficina y sigue comentando respecto a su reunión en la USE/*

Entra la señora del comedor y entrega una guía de control de suministro a la secretaria.

Viene un padre con su hija a pedir unos papeles, pero la secretaria les dice que es muy tarde (son las cinco y media y su horario es hasta las cinco).

La directora sale de su oficina con unos papeles y le explica a la secretaria –que se ha sentado en su escritorio– las cosas que faltan y que hay que arreglar para entregar a la USE. A uno de los papeles hay que agregarle un oficio, otro hay que hacerlo de nuevo y las actividades no están bien hechas. (REGISTRO RUTINA 2).

En las dos asambleas observadas, la USE es mencionada varias veces asociada a los siguientes temas: planillas de pago, implementación del articulado, resolución que faculta a la escuela para sacar cuenta corriente, resoluciones de nombramiento, oficios sobre capacitaciones, calendarización del año escolar, normas vigentes para el horario de ingreso de los docentes. Lo que va y viene entre ambas instituciones son papeles, oficios, resoluciones, dando cuenta de la soberana importancia del documento escrito a la que ya habíamos hecho mención. Sin embargo, parece ser más la escuela la que va a la USE, mostrando una relación jerárquica entre ambas, más que de colaboración.



**Subdirector dirigiéndose a los profesores:** /continuando/ *Después colegas otro informe: la verdad que hasta aborita los de la USE, sinceramente no se deja ver en cuanto a la implementación del articulado, ahora van a ir, van a encontrar a la señora Constanza, ella es la encargada para la implementación completo que se requería ... He ido dos tres veces, desde la semana pasada estoy así, pero no la ubico, como ya se acerca, no sé, ojalá posteriormente haiga alguna presentación no solamente de acá el colegio, sino también otros directores de diferentes planteles ha solicitado. Más bien estaba mandando a los colegas para que implementen algunas editoriales que han programado la implementación de acuerdo a los grados que van a tener a cargo cada uno de ustedes.* (REGISTRO ASAMBLEA 1).

Así como el subdirector dice que la USE "no se deja ver", la directora en otra asamblea comenta a los profesores, refiriéndose a los trámites para abrir la cuenta corriente de la escuela, que debió *exigir una explicación* en la USE, ya que la hacían ir y venir una y otra vez para poder formalizar la apertura de dicha cuenta.

Este tipo de relaciones entre la USE y la escuela deja los discursos y políticas de autonomía entre paréntesis, pues muestra a la escuela tocando las puertas de la USE en busca de tramitaciones, papeles y formalizaciones que ésta debe avalar y que la ponen en una posición de gran dependencia en lo burocrático<sup>13</sup> y de abandono en lo pedagógico. "La gestión pedagógica en las escuelas da la impresión que se quiere que respondan más a pautas y procedimientos burocráticos formales que a procurar una adecuada respuesta a las necesidades educativas individuales y sociales y al proceso auténtico de logros de los objetivos señalados a la educación. Tanto la supervisión como la evaluación de la calidad son tareas que las USE hacen con deficiencia y esporádicamente, dirigiéndose a los documentos del colegio y del profesor en vez de conocer y comprobar si se da o no aprendizaje en el alumno" (SÁNCHEZ MORENO y DÍAZ 1996: 18).

<sup>13</sup> Giomar Namó de Mello plantea, refiriéndose a una investigación realizada en los Estados Unidos para la educación norteamericana, que "la burocracia de las diferentes instancias del sistema -nacional, estadual, municipal, distritos- entorpece y limita la libertad de acción de las unidades escolares. Éstas no cuentan con ningún poder de decisión sobre aspectos sustantivos de su quehacer debiendo, por el contrario, cumplir con requisitos legales y exigencias formales emanadas desde la burocracia del sistema" (MELLO 1991: 8).



Surge una contradicción entre la relación de dependencia que la escuela tiene con la USE y lo que estipula la RM 016:

*Bueno, pues, con la USE, te digo, lo que se pide, nos da, pero es bien diferente lo que dice la 016 a lo que la USE permite al Director que haga. Entonces hay tomas de decisiones administrativas que dice que tenemos potestad, es falso. Yo te digo que agradezco mucho que desde que estoy acá, no, perdón, me han permitido que yo eleve la propuesta de los subdirectores, pero para los contratados es una lucha, hay que jugarla, hay que barajarla, la USE pone tantos, tú pones tanto, aunque sean profesores que ya conocen, que ya trabajan acá, no, la USE tiene que poner siempre gente que ellos tienen sus expedientes. Entonces hay esta cosa ¿no?, para conseguir cosas quien llora más mama más. ¿Qué significa? Que aquella directora que está pegada a la USE con la directora, va con ella a todas partes, un poco que es como quien dice su cinta scotch, logra mejores prerrogativas, de hecho, de hecho, que quien no es tan allegada; te repito, ha habido muchos cambios pero siempre se da un autoritarismo hacia las direcciones, si se puede decir, no hay democracia mucho, no hay. (ENTREVISTA 3: DIRECTORA).*

La práctica instalada del autoritarismo, las alianzas, los compadrazgos y favoritismos y la dependencia burocrática de la USE resultan más fuertes que las nuevas disposiciones. La directora tiene que buscárselas, *barajarla*, hacerse parte de una negociación espuria en que la dependencia se evidencia más que nunca. Sin embargo, ¿tienen esas nuevas disposiciones una fuerza real como para revertir las viejas prácticas? En la asamblea de profesores, cuando se discute la tolerancia para la hora de ingreso del personal docente, la subdirectora narra a profesores y profesoras que al respecto la USE le señaló que *"para el próximo año bájese en las normas vigentes"*. Esto provocó la airada intervención de un profesor desde la última fila, quien señaló con voz fuerte y en tono de protesta.

**Profesor-profesores/as:** *Qué tanto hace bulla el señor Fujimori que los directores tienen autonomía. Estamos viendo el Reglamento Interno ... Entonces de qué autonomía de directores hablamos, entonces no existe. (REGISTRO ASAMBLEA 2).*

En esta percepción el discurso de la autonomía aparece como "bulla", más que como una política que verdaderamente ofrezca nuevas posibilidades a la escuela para tomar decisiones en cuestiones internas. A esto se suma la sempiterna precariedad de la escuela pública, que termina de estrechar el campo para la autonomía:

*Pienso que la dirección, en ese sentido, aborita se le está dando facultades desde el Ministerio y todo esto, pero el problema es económico y la directora no puede subsanar ese problema ¿no? Entonces ella tiene que..., su situación es difícil, o sea tiene que estar bien de cara al Ministerio, a su política y bueno al Estado ¿no?, al gobierno, y tiene que estar bien de cara al profesor ¿no? Entonces si todos los días ella debe lidiar directamente con el profesor entonces tiene que ponerse un poco más a atender la problemática de éstos ¿no?, por eso es que no hay mayor exigencia.*  
(ENTREVISTA 9: PROFESORA).

Esa precariedad lleva a que deba primar en la escuela un espíritu de apoyo y compasión, más que de exigencia profesional que permita elevar la calidad del servicio educativo que la escuela presta, campo en el cual, aunque deseara usarlo, la directora tampoco tiene mucho poder.

**E:** ¿Y cómo tú haces para subir el nivel? ¿Qué puedes hacer tú? ¿Con qué herramientas cuentas tú como directora cuando te enfrentas a un grupo —aunque pequeño— pero un grupo de profesores que no están respondiendo?

**D:** *Los evaluó y lo digo en la asamblea, los profesores tanto tanto, no estoy satisfecha con su trabajo.*

**E:** Pero al profesor que sale mal evaluado, ¿le afecta su amor propio no más?

**D:** *Su amor propio.*

**E:** ¿Pero no más que eso? O sea, ¿tú no puedes tomar mayores decisiones al respecto?

**D:** *Está nombrado, no puedo hacer nada, no puedo hacer absolutamente nada.* (ENTREVISTA 3: DIRECTORA).

Sumado esto a la constatación anterior sobre la relación de la USE con la escuela —centrada más en la presentación de documentos que en la supervisión y asesoría pedagógica—, surge la pregunta: ¿quién, entonces, puede intervenir para exigir a los profesionales de la escuela un desempeño óptimo de acuerdo a la responsabilidad que se les ha encomendado? Si la USE no está realmente enterada de lo que pasa en las aulas ni ha evaluado los logros de aprendizaje de alumnos y alumnas más allá de las calificaciones, y si la directora —quien sí puede contar con un diagnóstico más cercano de la calidad de la educación en su escuela— no tiene armas para intervenir, las escuelas pueden quedar abandonadas a su inercia. Pero también pueden, como veremos apartados más adelante, elaborar algunas estrategias de super-

visión y control de calidad internos que resultan interesantes justamente por su carácter colaborativo, más que de control.

Aunque la autonomía otorgada a directores y directoras para que tomen decisiones sobre el personal en sus escuelas no es tan real, esta política igual puede llegar a ser percibida como una amenaza para los docentes. Un profesor plantea que profesores y profesoras no denuncian formalmente las críticas que tengan a la dirección por *"temor, miedo, temor a represalias"*.

**E:** ¿Y qué tipo de represalias se podrían tomar?

**P:** *Como en el caso de los contratados, no los contratan el año que viene.*

**E:** ¿Y para eso tiene suficiente poder de decisión la directora?

**P:** *Sí, hay una RM, una resolución ministerial, la 016 que le da la autonomía, ellos son los que proponen ahora.*

**E:** ¿Y esa Resolución Ministerial 016 está aplicándose realmente? ¿Ha cambiado algo en la escuela, en el rol del director, de la directora?

**P:** *Bueno, cambios profundos no, esa es una resolución que le da una autonomía entre comillas, porque por ejemplo, esa resolución le daba derecho a proponer a profesores para cubrir licencias; acaban de informarme de que no, ya no van a proponer a los directores.*

**E:** ¿O sea, ya eso se echa para atrás?

**P:** *Les dieron y les han quitado ¿no?, por ejemplo acabo de enterarme de que los profesores contratados no tienen derecho a la licencia por maternidad, la RM le faculta a los directores darle la licencia, les han quitado.*

**E:** ¿Y ahora también se les cercena?

**P:** *Sí, le están cercenando. Entonces es una RM que simplemente lo han ejecutado para que los directores en cierto modo digan tienen autoridad, pero en la práctica no. (ENTREVISTA 8: PROFESOR).*

Esta amenaza se refiere a las relaciones de poder al interior de la escuela: aunque sea una ilusión de autoridad, la RM 016 igual representa, precisamente en esa ilusión que le da al director o directora de ser ahora dueño de una autoridad mayor, la posibilidad de facilitar abusos o represalias, restando espacios de libertad y autonomía a los docentes.

Una segunda amenaza que acecha tras la RM 016 radica en las funciones que ésta traslada desde la USE a la dirección de la escuela y repercute en la relación de la escuela pública con el Estado.

*Yo creo que el descargarse de algo tan pesado como la educación se está haciendo muy apresurado, al director se le está dando toda la responsabilidad, está asumiendo muchas funciones que antes había de parte del*

*Ministerio ¿no? en las USE. Pero, uno, no están formados los directores para eso, y, dos, que se está haciendo una educación muy intelectualista ¿no?, pero se está dejando de lado la importancia de lo formativo. Por ejemplo estos cursos de OBE o todo lo que es cívica se quita en 4º y 5º de secundaria ¿no? Solamente es Geopolítica y no hay cursos formativos y no hay dinero para esto, qué sé yo, OBE o departamento de Psicología o áreas disciplinarias ¿no?, gente que se dedique a los alumnos. Todo eso se ha dejado de lado porque había, y ahora no. Yo creo que se le está dando muy poca importancia, los lineamientos políticos solamente están en el sentido de asegurarle al gobierno –qué sé yo– menos inversión en el área educativa, y no veo nada más, no avizoro nada. Y en estos años del señor Fujimori es donde menos se ha trabajado en política educativa, hasta en el gobierno de Alan García creo que una buena ministra, la señora Helfer, hasta ella fue una buena gestión, se trabajaba en currículos, estrategia, había más interés por estas cosas. (ENTREVISTA 9: PROFESORA).*

Las nuevas funciones que se otorgan al director, entonces, son leídas no como una cesión de poder a la escuela, sino como desembarazarse de responsabilidades, levantando la amenaza de la privatización de la escuela pública. Independientemente de la confusión de la profesora –Gloria Helfer fue ministra de la administración Fujimori durante sus cuatro primeros meses–, su crítica se ve respaldada por el relato de la desaparición de los asesores de OBE, aspecto en el que coincide con otros docentes o directivos, quienes manifiestan que la figura de los asesores –extinguida hace aproximadamente dos años– efectivamente restó a la escuela tiempos y espacios para la elaboración y coordinación del trabajo pedagógico a nivel institucional. La RM 016 se articula en el relato de la maestra a una política que más que dar, le quita a la escuela.

Aunque no directamente asociada a esta RM, la percepción de temor a una privatización de la escuela pública es narrada por otro maestro.

**P:** ... la escuela pública es un derecho de todos los peruanos, creo que todos los peruanos tienen derecho a la escuela pública, y los países como Japón y el mismo Estados Unidos defienden su escuela pública, y yo no sé aquí por qué quieren privatizar la educación, parece que las autoridades educativas actúan por órdenes del Fondo Monetario o el Banco Mundial y creo que usted debe saber porque tiene un nivel de conocimiento más superior que quien habla, en esos países la escuela pública juega un papel muy importante, un ejemplo concreto Japón, valora y siguen valorando su escuela pública y es por eso que se encuentra en la

*situación en que se encuentra ¿no? La escuela pública debemos defenderla.*

**E:** ¿Y usted la ve...?

**P:** (me completa la frase) *En peligro.*

**E:** En peligro.

**P:** *Sí, o sea en cualquier momento seguramente el gobierno va a querer privatizar la educación y está esperando la mejor oportunidad.* (ENTREVISTA 8: PROFESOR).

Así, la RM 016 y el discurso de conferir mayor autonomía a las escuelas, no alcanza a representar para sus actores una promesa o una posibilidad, sino que reina en torno a ella la incredulidad y el temor a las políticas privatizadoras que ésta pudiera augurar.



## IV

### Los saberes de la directora

#### 1. *Saber dirigir*

La directora saliente de la escuela que aquí estudiamos, cumplió en 1997 veinticinco años como docente, más de veinte de los cuales ha entregado a esta escuela. Al conversar con ella se percibe lo intensa, lo vital que le ha resultado esta experiencia. Ella llega a recordar con exactitud la fecha en que ingresó: el 4 de abril de 1975. La escuela forma parte de la biografía oficial y cotidiana de esta mujer maciza, imponente, histriónica, a ratos seca y dura, a ratos dulce y coqueta.

A lo largo de la experiencia acumulada en los diversos cargos ocupados durante veinticinco años de trayectoria docente, la directora ha construido un “**saber dirigir**”, esto es, un conjunto de conocimientos y convicciones acerca de la administración de la escuela, la gestión, la relación con docentes, estudiantes, padres y madres, la conducción, entre otros ámbitos relativos a su trabajo de directora. Este **saber dirigir** permite a la directora enfrentar su trabajo cotidiano en la escuela con un saber propio y no de manera improvisada:

*... es importante nuestro rol protagónico, es importante porque quien sabe dirigir lleva a una institución bien, y es importante porque se necesitan personas ni improvisadas ni deshonestas ni aquellas que les falta convicción de lo que quieren o que les falte mística, por definición, fracasan. (...) Conmigo han concursado varios directores jóvenes, amigos míos, que recién sacaban su título o que recién tenían cinco años y ese era el requisito mínimo; de todos los que tenían cinco años los que conozco ninguno ahorita está en el cargo para el lugar que postuló, todos los sacaron. Entonces es importante la experiencia, si no es como direc-*

*tor, en cargos directivos. Sí. ¿Por qué? Un vecino mío, de un colegio vecino, bien estudioso, sin experiencia de mando y tuvo problemas con todos. (ENTREVISTA 2: DIRECTORA).*

El saber dirigir aparece como un saber que se construye, que no es improvisado, y que incorpora otros saberes, experiencias, sentidos y valores muy diversos, como honestidad, mística, capacidad de mando, experiencia y, como veremos más adelante, también incluye el saber pedagógico.

¿Cómo se construye este saber específico del dirigir? En primer lugar observamos que la experiencia de cumplir distintos roles en la escuela resulta crucial. En el caso de nuestra directora, esa experiencia es vasta: ha sido coordinadora de primaria del turno tarde, subdirectora de primaria, coordinadora de letras en secundaria, coordinadora de OBE, subdirectora de secundaria y, finalmente, directora.

Observamos también que ese saber dirigir incorpora otros saberes particulares –como el *don de mando*, por ejemplo– que se amalgaman para hacer de un director o directora un buen director o buena directora. Este saber construido preferentemente desde la experiencia permite a la directora poner una valla de exigencia y elaborar una mirada crítica no sólo hacia otros colegas directores, sino también hacia las ofertas de capacitación. Encontramos una anécdota que resulta muy expresiva de esta última crítica:

*El que nos impresionó [en el curso recibido] fue un sociólogo y que era auxiliar de un colegio (...) que ha tenido experiencia terrible en relación a pandillas; lo curioso fue que entró, como es sociólogo, habló de la sociedad –nosotros sabemos cómo es la sociedad en crisis–, pero él científicamente nos hizo una explicación de la sociedad, crisis de valores, el aspecto cultural, de dónde venimos, qué cosa, ta ta ta..., una clase de sociología preciosa y pac, nos dio una hojita, un ejemplo de cómo habían evolucionado sus colegiales. Ya. Perfecto. A la clase siguiente nos volvió a contar el mismo rollo. (...) O sea nosotros que vemos acá casos terribles también de embarazos de niñas jóvenes, violaciones de niñas de nueve años que hemos tenido que solucionar, hermana. Entonces lo que él nos contó el mismo rollo, pues eso sonó a chiste. (ENTREVISTA 2: DIRECTORA).*

El saber dirigir desde el cual se elabora la crítica se ha ido construyendo en el abordaje cotidiano de los diversos problemas que enfrenta la dirección de una escuela pública en una zona urbano-marginal, frente a los cuales una cátedra *de paporreta* aparece como una pérdida de tiempo y una tomadura



de pelo. La capacitación se distancia de la elaboración del saber dirigir; no alcanza a constituirse como parte de esta construcción. No ha sido la capacitación recibida, sino los problemas que a diario enfrenta la misma escuela, la principal fuente de aprendizaje con que la directora ha ido construyendo un saber dirigir del que, tras veinticinco años en la docencia y cargos de coordinación o jerárquicos, se siente poseedora.

*... yo acá en el colegio me he ganado un espacio, ese espacio creo que fue porque fui dirigente sindical, pero aparte de eso me parece que hay una cierta tendencia o tal vez confianza o experiencia que me han visto, han visto experiencia; es un conjunto de características, una sola no podría decir, son varias características. (ENTREVISTA 1: DIRECTORA).*

¿Cuáles son esas características que la han llevado a ganarse un espacio en la escuela? ¿Cuáles son los saberes particulares que se amalgaman en el saber dirigir de nuestra directora y que le confieren legitimidad a su cargo?

### **a. La búsqueda de un estilo**

Una de las características de la directora que llama la atención desde los primeros encuentros con ella, es su presencia imponente y su voz fuerte y clara. Ella misma se presenta a través de sus relatos como una mujer con autoridad, carácter, capacidad de mando, aunque a la vez tolerante, democrática, promotora de un estilo de dirección compartida en la que los demás participan y tienen posibilidades de incidir en la toma de decisiones. Se define a sí misma como una persona fuerte y apasionada: "*yo tengo un carácter muy fuerte, soy colérica, reacciono muy rápido*" (ENTREVISTA 1), dice, y algo de eso se aprecia al observarla en su aparición pública. En una ocasión, cuando estaba conversando con el subdirector en el patiecito junto a la puerta lateral, una madre se acercó a darle explicaciones porque su hija había llegado atrasada y a pedirle autorización para que la chiquita entrara a clases. La directora le habló en tono directo y, aunque algo seca y cortante, en un estilo que podría definirse más como campechano, *francote*.

**Directora-mamá:** *Llévesela, ya mañana la trae, ya perdió no sé cuántas boras de clases.*

La mamá insiste, reclama.

**Directora-mamá:** *Qué le vamos a hacer, no se le va a acabar el mundo, señora.*

La madre aclara que se la lleva, pero que después le prestan el cuaderno. La directora le dice que sí, y la señora se va. (REGISTRO RUTINA 3).

Esta manera directa, franca de decir las cosas que, aunque dura, permite una dosis de réplica, de alegato por parte de la madre, describe la manera de comunicarse de la directora, manera que, en las situaciones de conflicto, la lleva a plantear directa y frontalmente lo que piensa. Tal es el caso, por ejemplo, del conflicto que enfrentó con el nuevo director nombrado, a quien enrostró la ilegitimidad de su nombramiento tanto personalmente como en la USE.

Esta característica de su personalidad, que ella misma define como carácter, constituye parte importante del estilo del que la directora se ha apropiado para relacionarse con los demás actores de la escuela.

*... es importante [el carácter] porque a veces las personas permisivas se les toma de blandengues y no le obedecen. Sabes qué, el profesor mide hasta dónde puede llegar con el director, entonces basta que compruebe que se le puede tomar el pelo, lo hace, lo hace así frescamente. (ENTREVISTA 2: DIRECTORA).*

El carácter, en este caso, se asocia a una cuestión de desconfianza, funciona como un escudo para que el profesorado sepa que no le puede tomar el pelo, es el otro polo de la permisividad.

*Pienso que uno de los obstáculos de la mala dirección es esos dos extremos: tener un carácter bosco, introvertido, basta blandengue, o un carácter autoritario extremo en que el colegio parece que fuera una institución nazi ¿no? Entonces las dos cosas son negativas, tiene que haber el equilibrio, y yo he tenido que aprender –te lo digo– a bajarme, a bajar mi carácter. (ENTREVISTA 3: DIRECTORA).*

La cualidad del carácter situada en la tensión blandengue-autoritario, aparece como un aprendizaje que la directora ha debido desarrollar a través de la experiencia, y que ya había planteado en una entrevista anterior, cuando señala que la experiencia le ha enseñado a ser menos autoritaria, "porque yo sé de que en mis primeros años, en mis primeros cargos directivos he sido autoritaria" (ENTREVISTA 2). Es decir, aunque el carácter es una cuestión de personalidad y, por tanto, anterior y más amplia que el ser directora, es también un aprendizaje que ella elabora como directora y que incorpora a su estilo de relación, convirtiéndose en un saber adquirido que constituye parte de su saber dirigir. Al ir aprendiendo a manejar su carácter, la directora ha ido construyendo un estilo propio de serlo, que emerge desde la misma experiencia en la escuela. Lo importante aquí sería desarrollar un carácter

que se equilibre adecuadamente entre los polos blandengue-autoritario. Este correcto equilibrio estaría dado por lo que la directora llama el principio de autoridad, sinónimo de carácter: "...que tenga carácter, que tenga principio de autoridad, pero no estoy diciendo que sea autoritaria, porque también ahí se resquebrajan las relaciones humanas y no funciona" (ENTREVISTA 2).

La manera adecuada de manejar autoridad sin ser autoritaria se da a través de otras características del estilo de comunicación: la persuasión, la asertividad y la transparencia.

*Se comprende de que por ejemplo al dar una orden y hacerlo en un sentido humano, de buena voluntad, "quiero que lo hagas esto, porque esto sabes que te va a servir para esto, te va a beneficiar a ti"; entonces explicar, que yo darle un papel: le ordeno que usted lo haga, entonces lo hace porque le estoy dando la orden, a veces a regañadientes, pero si yo le explico el objetivo y le hablo como amiga y soy autoridad, me ve ¿no?, les trata hasta de usted, ¿no?: ustedes tienen que hacer porque miran los beneficios, entonces..., lo hacen porque han visto que esto es provechoso, que es bueno que hasta a ellos les va a servir. (ENTREVISTA 2: DIRECTORA).*

Se trata de convencer con argumentos a los otros, de explicarles el sentido de la tarea que se les encomienda, hablarles como amiga, mostrar los beneficios, persuadir, haciendo transparente la petición, pero no necesariamente cambiando una relación vertical en que la directora decide y el otro ejecuta.

La otra característica de un estilo de comunicación no autoritario, es la asertividad:

*Yo creo que debe de existir cierta asertividad entre la persona que dirige, las personas que dirigen (remarcando el plural) y las personas que están bajo su mando, y no solamente las personas que están bajo su mando, sino también los padres de familia que es con quien va a tener contacto continuo ¿no? (...) Yo por encima de todo me gusta y me parece que lo más óptimo es que en vez que haya una relación vertical de arriba hacia abajo, debe ser un tanto horizontal –un tanto horizontal– porque en algunas ocasiones se tienen que tomar decisiones y hay que dar órdenes, tiene que darse una verticalidad pero no una verticalidad así ciega ¿no? (ENTREVISTA 3: DIRECTORA).*

La asertividad quiere decir mantener una comunicación franca y directa con docentes y padres y madres de familia, decir las cosas, aunque siempre en una relación en que quien dirige tiene superioridad sobre la otra parte.

Una tercera característica de un estilo de comunicación no autoritario es la transparencia, no ocultar información. En una de las asambleas observadas, cuando se presenta el informe de la comisión de presupuesto y se discute si leer el informe completo o saltarse los conceptos más técnicos, la directora se manifiesta rápidamente a favor de la lectura completa "*para que sepan en qué consiste*", haciéndose parte de una comunicación abierta, en que profesores y profesoras manejen la información cabal (REGISTRO ASAMBLEA 1). Esto, sin embargo, contrasta con la demanda de presencia de la directora que observamos anteriormente en parte del personal docente y el grado de desconocimiento del trabajo de la misma directora que hay tras esta demanda. Será interesante para una próxima investigación profundizar en la comprensión de cómo operan persuasión, asertividad y transparencia en la relación con los otros actores educativos y en las situaciones de conflicto y cuáles son sus límites y tensiones. Por ahora nos resulta interesante observar que estas formas que dan cuerpo a un estilo de dirección construido, revisten de cordialidad la relación entre dirección y docentes, pero ninguno termina de cuestionar el verticalismo que caracteriza esta relación. Por el contrario, aparecen asociados a ella conceptos como *dar órdenes* o estar *bajo el mando*, propios de las organizaciones jerarquizadas y fundadas en la obediencia.

## b. Ser docente

La directora de la escuela es profesora: estudió su primera especialidad, Ciencias Sociales, en el Instituto Pedagógico Nacional de Monterrico, terminando en el año 75, al mismo tiempo que había comenzado a trabajar en colegios particulares. Se ha desempeñado como profesora de primaria, de polidocencia en diversas especialidades y de secundaria. Dejó el aula el año 92, al asumir la subdirección de la escuela. No obstante su vasta trayectoria en cargos de coordinación y jerárquicos, emerge con claridad en el relato de la directora su identidad docente: ella es y sigue siendo una profesora. Esto se refleja en su entusiasmo por el trabajo en el aula: "*Me meto (al salón), me meto, me emociono. Y con los chiquitos de primaria canto, juego, les enseño la suma, lo que sea*" (ENTREVISTA 3); y en su entusiasmo por niños/as y jóvenes, en la alegría del aprendizaje como el sentido de su tarea: "*esta es la más grande satisfacción, cuando el esfuerzo que uno despliega para el colegio redunde en los mismos chicos, en su participación, y qué alegría ellos ven ¿no?, está con*

*nosotros la directora, entonces yo les veo las caritas que están felices, por el colegio*" (ENTREVISTA 1). Esta cercanía con el aula y con niños, niñas y jóvenes, se observa también en la subdirectora, quien, al finalizar su período en ese cargo, regresa al aula sin ver en ello un problema o un paso atrás; por el contrario, parece disfrutarlo profundamente: como ya habíamos descrito, la primera vez que la encontré haciendo clases después de haber conversado y haberme entrevistado con ella en su calidad de subdirectora y directora encargada, la intercepté en la puerta del salón. Antes de entrar me miró y con una sonrisa y a la distancia me dijo: "*y cuando quieras te invito a mi aula*", indicando hacia el salón con los brazos abiertos, como en un gesto de invitación (REGISTRO RUTINA 1).

Otra dimensión de la identidad docente de la directora que aparece en sus relatos es su compromiso con el magisterio:

*Vino Fujimori acá, le dije estoy en huelga, usted es directora, sí, pero también soy docente, estamos ganando muy poco, le dije, cómpreme una torta, le dije todavía, cómpreme un quequito, se empezó a reír, ya, y ve, después regresó y se tomó una foto conmigo y hasta ahora no la he ido a recoger, quiero ir ahora... a hacerle recordar.* (ENTREVISTA 1: DIRECTORA).

En la huelga la directora se identifica con la postergación del profesorado más que con quienes detentan el poder.

Esta identidad y compromiso docente se hacen parte del saber dirigir de la directora y, además, la legitiman como tal, contrariamente a lo que ocurre con el impugnado director nombrado por la USE, quien no exhibe un pasado como buen profesor. "*Una persona que ha sido mala como docente, en la vida va ser buena como directora*" dice la directora después de su altercado con el nuevo director nombrado (REGISTRO RUTINA 1), fundando en la experiencia y saberes docentes la posibilidad de ejercer con éxito la dirección de la escuela.

Su presente como directora emerge de un pasado como profesora, pero una profesora con capacidad de liderazgo, iniciativa y olfato para aportar a los cambios en la escuela.

*... cuando era profesora me implementaba y lo último que podía yo ver si hubiera un cursillo –eso sí, nunca he dejado de estudiar– entonces les traía eso a los profesores, les enseñaba y un poco que eso ha hecho que tenga ascendencia. Por decir, aquí cuando yo llegué a primaria tenían temor a la polidocencia, un ejemplo, yo les digo pero por qué, tenemos que repartirnos los cursos, es como el aprestamiento de primaria a se-*

*cundaria, porque el niño que está pasando de frente, de una sola profesora a tener once profesores le choca, por eso es que el índice de repitencia y hasta ahora ¿no? (...) Entonces hay un problema ahí, el paso no está bien dado, se siente un choque, parece que hay un abismo. Entonces yo veía que acá también se daba eso, entonces hay que ver la manera de dar la polidocencia, pensé que ese era el problema, entonces tenían miedo... (ENTREVISTA 1: DIRECTORA).*

Esta experiencia en que tuvo éxito afirma a la directora no sólo en su relación con los docentes, confiriéndole la ascendencia de la que se jacta, sino que, principalmente, ante sí misma. La directora se para ahora en una piedra que a ella le resulta sólida –su pasado docente– y le da la seguridad y la autoafirmación necesaria para su cargo.

La directora se mira a sí misma como directora/docente y eso se proyecta en su relación con profesores y profesoras en la escuela:

*Cuando nosotros vemos que un profesor se implementa y todo eso, le dedica así el tiempo, como yo le digo, la palabra tal vez vocación, eso del maestro apóstol no lo tomo tan en cuenta ni lo repito acá. A mí me gusta el profesor –y creo que en eso estamos todos para dar el ejemplo–, el profesor que tiene mística por el colegio y por su carrera, listo, eso es. Entonces eso les tratamos de meter a los profesores, incentivarlos, y un profesor que recién llega acá al colegio y lo vemos que se está implementando, inmediatamente nosotros le damos una coordinación, que nos demuestre, que aplique lo que está estudiando ¿no? (ENTREVISTA 1: DIRECTORA).*

Aparece una **concepción profesional del docente**, al maestro apóstol se opone el maestro con formación y compromiso, lo que se demuestra de manera muy concreta en el trabajo de ese maestro o esa maestra en la escuela. Coherente con ello aparece la idea de capacitarse, de atreverse a hacer cosas nuevas con profesionalismo, “implementándose”, siendo ésta una característica constitutiva del docente, tanto de ella misma como docente en el pasado, como de los docentes que quiere para su escuela.

Su concepción profesional del docente también le obliga a capacitarse para mantenerse al día como docente/directora: “Yo creo que me he sentido obligada un poco a estudiar, a prepararme, a conocer más. Yo no sabía lo de la articulación y he tenido que asistir a cursos de articulación, entonces cuando no viene una profesora de primer grado, entro ¿no? (ENTREVISTA 3).

La contradicción que aquí surge es la distancia entre esta confesa identidad docente y la denominación “personal jerárquico”, con que se llaman los

directivos y los llaman en el resto de la escuela. Esta denominación, atribuida por el Ministerio y apropiada por la jerga pedagógica, distancia a los docentes directivos de los docentes de aula, lo que tiene también significados para la toma de decisiones (BALL 1987: 111), como veremos en el capítulo V.

### c. La actitud de enseñante

Los dos saberes particulares que van conformando el saber dirigir que hasta aquí hemos visto –el carácter y la identidad docente–, se entretajan en una nueva característica de la directora que también se hace parte de su saber dirigir la escuela: la actitud de enseñante. Esta actitud se percibe con nitidez en una de las asambleas, en la que su forma de instalarse adelante –sentada en la mesa del profesor en la parte frontal del aula– hace acordar mucho a una profesora que se dirige a un grupo de adolescentes:

**Directora dirigiéndose a profesores/as:** *Quiero que presten atención colegas, porque estamos incidiendo en preguntas de lo que ya se ha explicado. (Explica lento y claro, como en forma didáctica). El primer certificado para el alumno de primaria o secundaria es gratuito. Si, por ejemplo el alumno, habiendo estado gratuito, no recogió después de dos años, se deterioró el certificado, tiene que volverse a emitir, pero no se le cobran los 30 soles como un duplicado /comentarios/, veinte soles se le cobran.*

Un profesor desde el público hace una intervención que no alcanza a escuchar.

**Directora-profesor:** *Correcto profesor. Eso ha sido tarea desde que creo, estamos acá en la gestión. Se les ha entregado en diciembre. Qué se les pide en noviembre, se le dice al tutor, dos cosas nada más: que envíen su foto y que envíen una relación de los alumnos desaprobados de primero a quinto para hacer la ... en la carta de subsanación de las actas de aplazados. Los alumnos que han entregado puntualmente en el mes de diciembre, para la clausura se le han entregado sus certificados y se lo han llevado. Los que no entregaron su fotografía ni esos datos que se les pidió, lamentablemente siguen pidiendo su certificado y se les sigue dando gratuitamente. (Es muy segura y clarísima en su explicación.) Solucionada la duda. ¿Hay otra duda todavía? (REGISTRO ASAMBLEA 1).*

En la asamblea la directora hace gala de su saber, en este caso referido al cobro por duplicados de certificados para el alumnado, exponiéndolo didácticamente frente a los docentes, respondiendo las preguntas, recono-



ciendo los aportes. Igualmente cuenta que ocurre con padres y madres, a quienes les ha “enseñado, hemos leído juntos la 018 y los he invitado a ver cómo se trabaja.” (ENTREVISTA 3).

Sin embargo, esta profesora no siempre es tan didáctica para exhibir y/o compartir sus saberes. Así se aprecia en una formación:

Los grupos van lentamente avanzando hacia sus salones y la directora sigue hablando desde la tarima. Insiste en que los profesores no demoren mucho tiempo en hablar con los padres, ya que “*el tiempo principal es el tiempo de la enseñanza, hablar con los alumnos, preguntar por sus vacaciones*”. Pide a los niños que se formen en la puerta de sus salones hasta que lleguen los profesores.

**Directora dirigiéndose a la formación:** /mirando hacia el sector de secundaria/ *Estoy viendo algunos cortes que no son los escolares [advierde que quienes lleven esos cortes no podrán entrar]. ¿Qué pasa con ese 6º grado? (gritando) ¿Quién es la profesora responsable? Linda, mira a tus alumnos cómo han entrado, como caballitos.* (REGISTRO FORMACIÓN 2).

La directora da instrucciones a los docentes desde el patio alto que funciona como tarima, indicándoles lo que deben hacer en los salones y corrigiendo el manejo disciplinario, mostrando en ello una cara más impositiva de su manera de enseñar a los docentes.

Esta actitud de enseñante, a veces más didáctica y otras más impositiva, lleva a la directora a poner a disposición de sus colaboradores el saber dirigir que ha acumulado a lo largo de su experiencia. Así como enseña a todos los que participan de la asamblea las nuevas disposiciones para el manejo presupuestario de los recursos propios, otras veces participa junto a grupos de maestros/as en la preparación de actividades, poniendo a disposición de ellos algunos datos que ella misma ha debido aprender como directora –“*dónde se compra barato, económico, bonito y seguro y con garantía*” (ENTREVISTA 1)– o acompañándolos en su trabajo: “... *y la veía a la profesora que estaba que solita hacía sus adornos, entonces, ya, yo le voy a ayudar, y estuve con ella, con las dos, basta la una de la mañana*” (ENTREVISTA 1). Esta relación más cercana sólo se da con algunos, generando una relación maestra-discípulo que levanta las críticas de otros docentes:

*... ay, si no tuvieras estos hijos, porque son jóvenes, qué sería de la mamá, de la mamá Catalina. Entonces, ah, eso le toma un poco ¿no?, que sus hijos, que no sé qué, sus preferidos, sus engreídos, y que les da lo que ellos*



*le piden, bonito horario, que el día libre que ellos quieren, que los cursos que ellos quieren, los grados que ellos quieren, y no, no, no es así, no, no es así. Al contrario, cuando yo veo que ellos le digo: ustedes están en un equipo de trabajo junto conmigo y si ustedes fallan, son malos profesores, faltan, yo seré dura con ustedes y no me interesa serlo así públicamente si es que yo les sorprendo ponte comiendo a la hora de clases, porque no está bien, ustedes deben ser los mejores, porque ahí es donde me van a decir: ya ves, ahí está tu privilegiado, ahí están sus hijos pues, y yo, me duele, me sacude; o faltan, faltan, faltan, y me vienen que no, que estoy mal, pero digo: hay teléfono, llama, avisa. (ENTREVISTA 3: DIRECTORA).*

La relación que se da entre la directora y sus docentes colaboradores más cercanos, encuentra en la imagen de la maternidad una metáfora adecuada: la directora aparece como una buena madre exigente, que pide a sus hijos que rindan de acuerdo a sus capacidades.

Así, la actitud de enseñante de la directora, conectada con la identidad docente que desarrollamos en el apartado anterior, se hace parte del saber dirigir, pues estructura su relación con su equipo de colaboradores, con padres y madres y también con niños, niñas y jóvenes en la escuela. Esta condición de enseñante adquiere distintos matices: el de una profesora tradicional que expone su cátedra, el de una profesora impositiva y malhumorada que llama la atención, el de líder y apoyo a equipos de trabajo, el de madre exigente; en fin, todos matices que de alguna manera caracterizan también las contradicciones por las que atraviesa la identidad de los mismos docentes.

#### **d. Los otros saberes: abogada, doctora, electricista y carpintera**

*Hay que saber de todo, hasta aprendes, de leyes estoy aprendiendo y de cosas ya "no me hace el avión" un constructor. Entonces creo que..., tanto he dado que he recibido de esta profesión y he aprendido estas cosas, no me engañan. Por ejemplo aborita tú me ves poniendo un fusible, ya, listo. Entonces, yo le he entregado mi vida a esta carrera, mi vida a este colegio ya que no me he movido de acá, a esta población. Pero si yo saco –como digo– un balance también de esta carrera, he aprendido mucho más de como llegué y de la misma población, de la misma circunstancia, del ajetreo, de todas esas cosas ¿no?, como dicen en mi casa soy un poco arquitecto, un poco abogada, como en el oriente sacha doctora, sacha arquitecto, sacha abogado. (ENTREVISTA 1: DIRECTORA).*

Además de los saberes propios de la profesión docente y de los saberes asociados a la capacidad de conducción, como el carácter, la directora ha ido adquiriendo a lo largo de su experiencia un conjunto de saberes diversos, a los que ha debido echar mano para resolver los problemas más cotidianos de la escuela. Estos saberes prácticos: cómo poner un fusible, cómo hacer una construcción, cómo poner una denuncia, se entretajan en la práctica con los saberes más propiamente pedagógicos, permitiéndole desplazarse por una diversidad de problemas pequeños que llegan a su oficina, como ocurrió en más de una ocasión en los prolegómenos de nuestras entrevistas o en otras visitas a la escuela. Mientras la directora habla con nosotros se interrumpe para preocuparse de mil cosas pequeñas. Al ver a un ex alumno que se pasea por secretaría comenta a la subdirectora por qué no le han dado la resolución a ese alumno, que la secretaria la dejó lista y que ya está firmada. Luego sigue la conversación hasta que entra un hombre con una bolsa con alambre y otros materiales de ferretería, la directora le pregunta que si ya lo instaló (no sé a qué se refiere) y él le dice que falta cable. "¿Qué tipo de cable?", pregunta la directora, el hombre le explica y ambos concluyen en que mañana lo van a instalar. Entra una alumna del salón de primer grado con un plato con torta para ella. La subdirectora vuelve a entrar con el certificado del ex alumno que espera, pues le falta la nota de inglés en primero de media. Entra el chico, revisa las notas con la directora y luego ella lo manda a buscar al profesor de inglés para que diga si lo aprobó en primero de media, que es la calificación que le falta. (REGISTRO RUTINA 1).

Estos otros saberes que la directora requiere para enfrentar su tarea diaria, también abarcan el ámbito del manejo económico y financiero, ámbito en el cual la directora se encuentra en pleno proceso de adquisición de nuevos saberes, ya que las recientes disposiciones ministeriales que confieren niveles de autonomía a la escuela en el manejo de recursos la ponen ante esta necesidad. Así lo explica la misma directora a los docentes en la asamblea:

**Directora dirigiéndose a profesores/as:** *Creo que es una explicación que tenía que darla, porque algunos colegios ya están anulando su cuenta corriente para volver nuevamente al libro de caja, porque la situación de libro de banco, libro de caja, libro mayor, implica todo un trabajo y todo un conocimiento al director que hay que admitirlo que no lo tienen. Conocimientos de contabilidad. Entonces, los directores ahora están en*

*un problema para entregar su... (se interrumpe) Hasta ahora la mayoría no ha sido visados en la USE, porque han tenido errores en la elaboración de estos documentos. Nosotros tenemos una suerte de tener a un profesor que tiene conocimientos de contabilidad y, bueno pues, pensando en ello y sabiendo que ha sido ratificado por la comisión de presupuesto, han elaborado un plan en que nos hemos arriesgado a sacar la cuenta corriente y significa que este primer trimestre tenemos que hacer el informe con todas las de la ley... Creo que esto aclara un poquito las dudas que había /Sonríe y mira coqueta hacia la asamblea/. Ella es siempre encantadora y firme a la vez, teatral. Habla sentada moviendo sus manos para apoyar lo que dice. Sus manos y su rostro son muy expresivos. (REGISTRO ASAMBLEA 1).*

El nuevo manejo contable requiere saberes muy específicos, que la directora admite no tener y que duda que tengan la mayoría de los directores; en ese caso, se acude a la colaboración de un profesor con conocimientos de contabilidad que ayuda a la escuela a enfrentar esta falta de saberes.

Sin embargo, para adquirir estos nuevos saberes, no sólo se cuenta con la asesoría de un especialista, sino que también se acude a la improvisación. Así ocurre cuando llega a secretaría un paquete con cuadernillos comprobantes de egreso e ingreso. La secretaria los mira y se pregunta qué es esto, cómo es. Lee en voz alta algunas palabras, y dice "*recursos propios*", luego entra a la oficina de la directora y le cuenta lo que ha llegado: son diez talonarios de ingreso y diez de egreso. La secretaria sale y vuelve a entrar con un fólder con varias boletas y comprobantes. La directora está sentada en el escritorio de la dirección y la secretaria se para al lado. Entre ambas revisan las boletas y conversan sobre el problema de un recibo simple que no tiene RUC (Registro Único del Contribuyente) y no sirve. La directora dice que cree que lo puede reemplazar por un recibo con el RUC del mismo colegio, ante lo que la secretaria se sorprende, "*¿tiene RUC el colegio?*", pregunta; "*el RUC de la USE*", le explica la directora. Se detienen varios segundos en ese recibo sin RUC al que se suman otros más, alcanzando una cifra superior a 600 soles. La directora mira a la secretaria y le pregunta "*qué hacemos*", parecen no saber cómo resolverlo. La secretaria le explica que, además, hay unas boletas que no sirven, porque deben ser facturas. La directora se ríe, "*tú crees que van a querer cambiarlo*", dice refiriéndose a la posibilidad de pedir a quienes emitieron dichas boletas que las cambien por facturas. La secretaria le explica que esos recibos y boletas son el problema, "*lo demás son pequeñeces*". Como ejemplo

de las pequeñeces le muestra una boleta en la que falta el nombre de la escuela, pero que ella para agregárselo sólo tiene que conseguir papel carbón azul y escribirlo encima (REGISTRO RUTINA 1). Ambas se enfrentan a su impericia para el manejo adecuado de recibos y boletas, acudiendo a la improvisación y al ingenio para solucionar un problema nuevo, que enfrenta a la directora a saberes nuevos que aún no posee y de los que se irá apropiando a través de su propia experiencia de ensayo y error.

### e. Ser mujer: los saberes del género

Muy vinculado al tema del manejo de los recursos y a la noción de honestidad como característica relevante de un buen director o directora, surge la condición de mujer como parte importante del saber dirigir de la directora.

La valoración de la honestidad es la otra cara de una desconfianza aprendida, producto de múltiples experiencias de corrupción en pequeña escala que se dan en la escuela tanto a nivel de directores como de APAFA. Frente a esta historia de *robos y más robos* pareciera ser que la condición de mujer otorga cierta garantía de que esto no se dé. La mujer posee una imagen de mayor honestidad, aunque no se reconoce de buenas a primeras en el discurso quizá por un temor a ser sexista:

*Hay personas que ahorita dicen de que las mujeres son más honestas, de que las mujeres son más desprendidas, de que las mujeres tienen más espíritu de sacrificio que el hombre. Yo conozco directores que tienen todos esos requisitos y son hombres. Yo pienso que es cuestión de formación y de principios. (ENTREVISTA 2: DIRECTORA).*

Sin embargo la mujer porta la cualidad de saber administrar el hogar, de sacar adelante a la familia a pesar de la precariedad, y estas características se proyectan a la labor de la directora, aplicando en la escuela los saberes que tiene como mujer y administradora del hogar.

*... trasladamos la mente que tenemos de sistematizar el dinero del hogar lo trasladamos al colegio ¿no? y hacemos esa misma distribución, no, esto para aquí, para allá, lo otro tiene que quedarse, tengo que estar precavido, todas esas cosas, lo que el hombre no lo hace ¿no?, medio botarata. (ENTREVISTA 2: DIRECTORA).*

Además de este saber doméstico desarrollado preferentemente por la mujer, existiría una diferencia en la manera de conducir y tomar las decisiones de una directora frente a un director:

*...nosotros los varones es que a veces el asunto lo tomamos más como un deporte y a veces nos falta un poquito más de seriedad, por lo menos en este colegio. En parte he preferido tener por ejemplo a Ruth o a Catalina por su bonradez y por su efectividad en el trabajo.* (ENTREVISTA 7: PROFESOR).

Este mismo profesor plantea que los hombres privilegian la cantina como espacio de discusión, antes que la escuela, "*en una cantina hablas todos los problemas*", en cambio la mujer, a causa de las presiones sociales "*ha podido diferenciar esas dos cosas mejor que el varón...*".

Saberes que aparecen como propios del género femenino, tales como la economía del hogar y una cierta mayor discreción en la vida social, pasan también a formar parte del saber dirigir. Estos saberes propios del género se asocian, por una parte, a esos *otros saberes* que la directora ha debido desarrollar para aprender a administrar la casa/escuela y, por otra, a un manejo más profesional de los espacios de toma de decisión, anteponiendo la formalidad de estos espacios –la escuela– a las conversaciones y acuerdos en espacios informales, como la cantina. Ambos saberes de género que aquí se destacan son producto de la experiencia histórica de la discriminación; pero en este caso se vuelven útiles para el desempeño profesional de la mujer fuera de la casa y para acceder a un cargo de poder como la dirección de la escuela. De este modo el trabajo de la directora mujer muestra en la escuela lo que algunas feministas han definido como el "*poder maternal de las mujeres*, surgido con la modernidad, dado que ese poder representa su inclusión social y política como productoras de moral y costumbres" (ALONSO 1998: 44), invirtiendo el escenario de la discriminación hacia la posibilidad de validar a la mujer en el espacio público desde sus propios saberes.

Sin embargo, la experiencia de la discriminación no deja de estar presente, pues las demandas propias del hogar que recaen con mayor fuerza sobre las mujeres dificultan sus posibilidades de acceso a cargos de poder. Una característica propia de un cargo de poder es la mayor y menos predecible dedicación horaria que exige, lo que puede poner a la mujer en una disyuntiva entre su desarrollo profesional y la importancia que ella misma atribuye a la familia, a su pareja y al cuidado de sus hijos e hijas. Tal es el caso de la subdirectora a quien la asamblea de profesores elige como nueva directora mediante el mecanismo de promoción interna: con su horario de profesora turno tarde, ella cuenta con la mañana entera para estar con sus pequeños hijos y alcanzar a almorzar con ellos y su esposo:

*... queríamos rescatar eso de lo que, lo que es un bogar ¿no?, de que los esposos coman juntos, eso ya se ha perdido actualmente, y comer con nuestros hijos y luego yo irme a trabajar, y se cumple pues ¿no? con el horario que yo tengo se cumple, entonces yo aborita estoy formidable en mi casa". [Se refiere a su horario como profesora] (...) yo incluso hablé con la profesora Catalina, le digo: mira, yo ya he planificado mi vida, le digo, porque tú sabes, ser casada ya uno no depende de uno misma ¿no?, entonces la determinación se toma en pareja, entonces yo ya incluso con mi esposo hemos planificado de que yo me quedo en casa las horas que debo quedarme y él llega las horas que él debe estar, porque prácticamente estoy descuidando mi bogar, y pienso que ya he colaborado en el colegio ¿no? (ENTREVISTA 5: SUBDIRECTORA).*

A la intención de la subdirectora de dedicar más tiempo a su casa se enfrenta la demanda que le hace la directora saliente y el mismo profesorado de la escuela para que asuma la dirección, demanda a la que –de responder– desbarajustará inevitablemente su proyecto como madre y esposa. A pesar de ser la pedagogía un oficio tradicionalmente de las mujeres, al acceder a cargos de poder en la escuela, la mujer se enfrenta al trance a veces inevitable y casi endémico por el que suelen pasar las profesionales.

## V

### **Docentes y jóvenes: los otros actores de la escuela<sup>14</sup>**

#### ***1. Espacios y formas de participación docente***

¿Quiénes colaboran con la directora en el trabajo de dirigir la escuela a diario? La respuesta clara de la directora a esta pregunta es: los subdirectores, ellos deben ser los primeros colaboradores en la gestión de la escuela. Otros profesionales que colaboran son los docentes que asumen la coordinación de grado, de asignatura o de áreas específicas, como OBE. Ellos colaboran a través de las estructuras de relación formalmente estatuidas en el organigrama, como el Cocol. Pero a profesores y profesoras que no tienen ninguna representación o función más allá de su clase, también les compete una relación con la dirección y gestión cotidiana de la escuela. Esta relación puede ser de participación, como también puede no serlo, caracterizándose por el acatamiento, desconocimiento, indiferencia u otras. Lo que nos interesa en este apartado es tratar de entender cuándo esa relación entre dirección y cuerpo docente significa un nivel de participación de éstos en la gestión de la escuela, cómo es esta participación, en qué espacios y a través de qué formas se hacen parte a diario los docentes de la toma de decisiones para que la institución atienda al logro de sus objetivos.

Durante nuestro período de permanencia en la escuela observamos la participación directa de profesores y profesoras en asambleas y comisiones;

---

<sup>14</sup> No mencionamos a padres, madres ni comunidad, no porque no los consideremos como actores que forman parte de la escuela misma sino porque el material empírico recopilado –debido al foco de esta parte del estudio– no nos entrega suficientes elementos de reflexión.

en las entrevistas, a su vez, nos fueron descritas otras instancias de participación como las jornadas pedagógicas y el sindicato. En todas ellas alcanzan a identificarse cuáles son aquellos temas que preocupan a los docentes, cuáles son sus formas de comunicarse con la autoridad de la escuela y qué tipo de relación se establece entre ambos estamentos.

### a. Las asambleas

En la escuela que aquí estudiamos encontramos un espacio de participación docente, frecuente en la escuela pública, que resulta interesante: las asambleas de profesores. Se trata de espacios de información y discusión que se realizan durante los meses de febrero y marzo, en miras a la preparación del año escolar. Participamos de dos asambleas y conversamos informalmente con algunas de las comisiones de trabajo que elaboraban sus informes para presentar en la asamblea. A ellas asistió aproximadamente entre el 60 a 70% del personal docente de la escuela y su duración excedió las tres horas cada una. Las dos asambleas fueron coordinadas por el personal directivo –subdirector de primaria y directora la primera, y subdirectora de formación general la segunda– y se estructuraron principalmente en torno a la presentación de informes de las comisiones y discusión de algunos puntos de dichos informes.

En la asamblea se genera un clima similar al del aula. Las mesas se disponen en tres filas de a dos, con una mesa doble y dos sillas, igual como están puestas para las clases de secundaria (en primaria es más frecuente encontrar las mesas organizadas en grupos), y quien coordina la reunión se ubica adelante, en una relación frontal similar a la de la clase tradicional. La principal actividad que se realiza durante las asambleas es la lectura de informes y discusión de algunos puntos de estos informes.

**Subdirector dirigiéndose a profesores/as:** /continuando después de las risas/ *Por eso colegas, vamos a continuar con nuestros trabajos conforme que tenemos diferentes condiciones, de acuerdo que entregan lo programado y algunas comisiones también como no han terminado dar sus informes, hoy día vamos a hacerlo. Pero para ello, en primer lugar, voy a informar: Hoy en la mañana estuve hasta las doce y veinte más o menos, y abí me ido a la USE, también preocupado en lo referente a las planillas de pago a los contratados como también los talones de cheques. No bay todavía, colegas, muy posible va a ser para el día miércoles*



*o lunes próximo /ruidos y comentarios, una profesora interviene, no escucho lo que dice/.*

**Subdirector-profesores/as:** */continuando/ Colegas por favor... (en un tono más bajo, luego vuelve a subir el volumen) En cuanto a la reunión que tuvimos el día de ayer... /el ruido continúa/ Por favor, profesores, por favor. Colegas, el que desea conversar, por favor, colegas, pide permiso y la puerta está abierta colegas. Si no, no vamos a comprendernos. /Breve silencio y luego retoma, los murmullos disminuyen/ El día de ayer domingo tuvimos asamblea general de la APAFA con la participación de un promedio de 470 padres. (...).*

Habla pausadamente, cortando las oraciones de modo que quedan frases cortas y enfáticas. Mientras él habla, algunas profesoras conversan bajito, otros ponen atención y algunos, aunque callados, parecen estar concentrados en otras cuestiones. (REGISTRO ASAMBLEA 1).

No todos los informes que se dan concitan la mayor parte de la atención de docentes asistentes, sino que esta atención varía. Aumentan el ruido y la distracción cuando los informes corresponden a relatos puntuales que hace quien coordina la asamblea y se produce mayor atención cuando estos informes dejan espacios para opinar y preguntar.

Los informes por parte del personal jerárquico que coordina la asamblea en su mayoría dan cuenta de trámites realizados con la USE, documentos provenientes de ésta y actividades con la APAFA.

Cuando la atención se desvía de los informes, profesores y profesoras realizan diversas actividades. En la primera asamblea que observamos, durante la entrega de algunos informes por parte del subdirector, mientras él daba a conocer estos informes parado en la parte frontal del salón, se veía a profesores y profesoras leer o compartir comentarios con sus compañeros de banco sobre unos libros de texto que circulaban entre ellos y a una profesora que repartía un volante sobre lecturas infantiles. Avanzada la misma asamblea, cuando leyó su informe la Comisión Salud, integrada por dos maestras, se observó a un profesor que leía en el diario la sección deportes, otro que sostenía pequeñas conversaciones en su grupo ubicado al fondo del salón, unas mujeres que también conversaban en el fondo de la otra fila, una profesora a la que le llegaron unas fotos que se puso a mirar, otra que escribía algo que parecían ser sus planes de clases, mientras la profesora de la Comisión leía en voz fuerte y a ratos se interrumpía para comentar o explicar algo que había leído. (REGISTRO ASAMBLEA 1).

Durante la lectura de los informes –del personal jerárquico o de sus colegas– maestros y maestras comparten material didáctico, leen el periódico, revisan (o elaboran, no sabemos) los planes de clases, ven fotos, realizan diferentes actividades, algunas de las cuales tienen relación con su trabajo docente y otras no, pero que en todo caso ponen en duda el interés de maestros y maestras en los asuntos que se están tratando.

Frente a estas distracciones, la reacción de quien coordina es el llamado de atención:

**Subdirector dirigiéndose a profesores/as:** /sentado en la esquina de adelante izquierda, frente a profesores y profesoras/ *Scbt, por favor* (para silenciar el murmullo, aunque no es tanto como otras veces).

El profesor de la comisión de presupuesto continúa su informe, siempre referido a asuntos de montos de los alumnos. El murmullo aumenta levemente, aunque sigue pareciéndome que no tanto como en episodios anteriores. La directora hace un gesto con alguien y luego levanta la vista por sobre la asamblea. Ambos gestos parecen estar dirigidos a producir más silencio. Luego interviene interrumpiendo al profesor que habla.

**Directora-profesores/as:** *Alto, yo les pido mayor atención a los que están hablando atrás. Se están pasando cosas y después, durante el año, van a preguntar por qué están pagando, de qué se trata, así que les pediría atención, porque ustedes saben que el movimiento económico es lo más delicado que hay. ¿Alguna pregunta profesor Rivas?* (REGISTRO ASAMBLEA 2).

En otro momento de la misma asamblea, la directora vuelve a llamar la atención interrumpiendo al maestro de la comisión de presupuesto, quien entrega su informe:

El profesor continúa explicando lo referido a la Unidad Impositiva Tributaria. Luego sigue con el punto 6.2, “*De la utilización de los recursos pactados*” y lo lee; el punto 6.3, “*De la contabilidad*”. Hay menos ruido, aunque no cesan las conversaciones muy bajitas y hay gente que se ve distraída. Cuando el murmullo comienza a subir un poco, la directora interviene.

**Directora-profesores/as:** (Interrumpiendo la explicación que está dando el profe) *Perdón, perdón, profesor. En realidad está pareciendo que el salón es un jirón de La Unión. Yo les pido más seriedad y formalidad... Cómo vamos a entender esta comisión, este documento, este trabajo que, me parece a mí, es uno de los más importantes, porque nos va servir para*

*tener más recursos, para tener más bienes que beneficie al alumnado.*

Se produce más silencio, pero no total. (REGISTRO ASAMBLEA 2).

Resulta interesante en ambos llamados de atención que la directora adiciona a ellos una argumentación sobre la importancia de lo que se está tratando, usando la estrategia de la persuasión para mantener la atención del profesorado.

Otro tipo de llamado de atención que se realiza durante la asamblea tiene que ver con las obligaciones formales de profesores y profesoras en la escuela y de ésta con la USE, evidenciando la relación jerárquica y de control que, como planteamos capítulos atrás, caracteriza el vínculo entre ambas.

Hay movimiento de sillas que se arrastran a causa de los profesores nuevos que van llegando.

**Subdirector dirigiéndose a docentes:** (hace un paréntesis) *A ver colegas, sinceramente, a pesar que están comisionados, algunos no están cumpliendo /Retorna/... Y después también colegas, ha venido la supervisión /llegan dos profesoras más/ el día jueves, inclusive ahí en el libro está registrado con sello y firma de que muchos colegas no están firmando su salida (sube la voz), la entrada ni la salida. O sea, colegas, de repente cuando, cuando nosotros estamos ocupados muchos se van, se escapan, no sé. Coleguitas, por favor, no quisiera que se detecte y después esté llamando la atención a través del memorándum, porque es abandonar el trabajo /comentarios/ (REGISTRO ASAMBLEA 1).*

Así, la asamblea se constituye en un espacio que puede ser empleado para llamar la atención a los/las docentes, produciendo una cadena de control, en que el personal jerárquico controla al profesorado porque la USE, a su vez, los controlará a ellos. Una vez más este llamado de atención se centra en el tema de los documentos escritos: el problema es no firmar el libro y su consecuencia puede ser recibir un memorándum. En el subdirector, el llamado de atención resulta menos persuasivo que el de la directora y linda con la amenaza.

El control sobre el profesorado se transforma en una de las actividades importantes de la asamblea, sea a través de informes de responsabilidades, trámites o actividades no cumplidas por los/las docentes en el período anterior a la asamblea o sea para llamar al orden frente a la distracción durante la asamblea. En ambos casos el control corre por parte del personal directivo que coordina la asamblea, lo que se presenta reiteradamente en las dos asambleas observadas. Cuando tienen la voz profesores o profesoras de las

comisiones y se produce bulla en la sala, éstos piden silencio y a veces suben la voz para hacerse escuchar, pero no llaman la atención a sus colegas, como sí lo hacen los subdirectores y la directora, reproduciendo la situación tradicional de la clase, en la que profesores y profesoras aparecen como alumnos desatentos y los directivos como un maestro o maestra que usa el llamado de atención, la persuasión o la amenaza sutil para mantener el control sobre el grupo.

¿Cómo participan los profesores en este espacio? La forma más clara de participación de los docentes durante la asamblea, como hemos venido señalando, es a través del trabajo de comisiones que entregan sus informes. Fuera del momento en que el profesor o la profesora se encuentra entregando el informe de su comisión, se presentan otras formas de intervención, en que los/las docentes toman la palabra desde la asamblea misma. La forma más simple de intervención es cuando un maestro o maestra habla para completar o enmendar la información que se está entregando.

Un profesor levanta la mano para hablar. El subdirector le da la palabra:

**Subdirector-profesor:** *Sí profesor.*

**Profesor-profesores/as:** *Quisiera hacer una acotación: lo que acaba de decir el profesor Sebastián sobre lo que dijo el presidente de la APAFA (...) sólo en caso de (subrayando con su entonación) que la infraestructura del colegio no esté completa... se va a llegar hasta el día 7. Pero si se llegara a cumplir todas las metas trazadas para el 1º de abril, empezamos el 1º las clases... [repite la idea].*

Llegan dos profesores.

**Subdirector-profesores/as:** *Ya el profesor me ha hecho acordar. Sobre este caso, el trabajo está un poco atrasado, esa es la razón de que, a pesar que el 1º lo aberturamos y si no terminan los trabajos, entonces, el día lunes vamos a empezar nosotros nuestras labores del presente año escolar... (REGISTRO ASAMBLEA 1).*

En este caso, el profesor corrige o completa algún punto específico referido al informe que se está entregando y la información que él aporta es incorporada a su relato por quien entrega el informe. Esta forma de intervención se observó con frecuencia en las dos asambleas frente a la entrega de informes puntuales por parte del personal directivo que coordina la asamblea.

Sin embargo, cuando las intervenciones de los docentes van más allá del simple aporte de información puntual y suponen un nivel de opinión o crítica, su impacto es menos claro. En las dos asambleas de las que partici-

pamos ninguna de estas intervenciones logró cambiar el curso de la asamblea, generando un debate abierto en que se expusieran y se escucharan diferentes argumentaciones. Se producen así diversos mecanismos para **eludir el debate** durante la asamblea. ¿Cuáles son estos mecanismos?

- **Participación como sinónimo de aprobación.** Durante la presentación de las comisiones, cuyos informes alcanzaban un carácter propositivo, pues ellas exponen planes de acción en el área que les compete, la participación del resto de la asamblea se hace sinónimo de aprobación.

**Profesor de la comisión dirigiéndose a la asamblea:** *A medida que vamos a dar lectura parte por parte con la participación activa de ustedes, vamos a aprobar punto por punto... Porque creemos que todos debemos conocer... Quisiera que presten atención, que haya orden, para que haya aprobación con mejor claridad de lo que hemos hecho nosotros.*

Se sienta y presenta a la profesora de la comisión, que inicia la lectura sentada entre los dos hombres.

Un grupo de profesoras conversa en la fila de la derecha delante de mí. El resto está en silencio y mira con atención. La profesora lee con buena voz.

**Subdirectora-profesores/as:** /sentada a un costado en diagonal frente a la comisión/ *Ya que está empezando a leer los artículos vamos a ir aprobando conforme vamos leyendo... Así lo hemos hecho en la aprobación de otros planes de trabajo.* [Insiste a los profesores que atiendan, porque este reglamento regirá durante todo el año]

La profesora vuelve a leer el primer artículo del reglamento y luego hace una pausa.

**Profesor de la comisión-profesores/as:** /sentado a la derecha de la profesora que lee/ *¿Alguna objeción?* [explica la mecánica de trabajo con que se procederá: al final de cada artículo se hará un silencio y si alguien tiene una objeción tendrá que decirlo].

La profesora lee el siguiente artículo y luego hace el silencio correspondiente. Hay comentarios en voz baja, pero nadie pide la palabra. Lee otro artículo, hace el silencio y nadie dice nada, silencio total en el salón. Continúa leyendo. (REGISTRO ASAMBLEA 2).

La participación de los/las docentes en la asamblea supone aprobar o reprobar la propuesta elaborada por las comisiones, tomando la inversión de un tiempo significativo en la lectura de puntos extensos y tediosos que no necesariamente pueden quedar claros al escucharlos una sola vez en

un salón que oscila entre el silencio y el ruido con cierto nivel de distracción. Esto produce una dinámica bastante pasiva en que profesores y profesoras escuchan y callan, no quedando claro si este silencio representa verdaderamente una aprobación o simplemente dejar pasar. Así, la aprobación se produce a través del silencio.

- **Corte de la participación a través del congelamiento.** Cuando hay intervenciones respecto de algún punto por parte de la asamblea o del informe total una vez que éste ha concluido, estas intervenciones son congeladas por la intervención de quien coordina, quedando fragmentadas, cortadas, y no logrando abrir temas de debate.

**Profesora desde la asamblea-profesores/as:** *He escuchado atentamente todo el informe del interesante trabajo de la comisión de salud y quisiera hacer algunos aportes para el mejor funcionamiento de esta comisión.* [Lee una pauta que guía su intervención, en la que se refiere a la necesidad de tener más apoyo de personas a la comisión, a la participación de APAFA, del personal auxiliar de laboratorio y personal de servicio. Propone articular algunas tareas o actividades de esta comisión con la de defensa civil] /Cuando pide que defensa civil y salud compartan el ambiente de que dispone salud, la profesora de la comisión que está sentada adelante pone cara como de que no le convence mucho. Esta intervención es escuchada por el grupo con la misma actitud anterior: murmullo y distracciones/

**Subdirector-profesores/as:** /De pie/ *Bien colegas, este, la profesora Noemí, buenas sus sugerencias, o sea para dar algunos agregados más al trabajo elaborado y la comisión de quienes integran para salud.*

[Continúa hablando él, leyendo unos apuntes]. (REGISTRO ASAMBLEA 1).

La reacción a la propuesta de la comisión por parte de una profesora es cortada por el subdirector, como si al solo haber hablado la profesora, su participación se hubiera completado. Las sugerencias de la profesora que interviene, algunas de las cuales parecen suscitar distintas opiniones, como la idea de compartir el ambiente, son fragmentadas por la intervención del que coordina, con lo que quedan en el aire y no ganan un espacio real en la asamblea. El tomar la palabra queda reducido a un formalismo en que esta palabra no es escuchada y, por lo tanto, no modifica en nada la propuesta planteada, no constituyéndose, entonces, en una posibilidad de participación para el profesorado. Igualmente ocurre cuando estas intervenciones plantean una sugerencia o crítica a la dirección:

Una profesora desde la asamblea pide la palabra.

**Profesora dirigiéndose a la profesora de la comisión:** *En lo que se refiere al punto, tal vez uno de los problemas es ese, no hay personal de servicio, porque quién es el que tiene que depositar el agua, es el personal de servicio, entonces mal, tal vez, este, /la profesora de la comisión dice algo, no se entiende/ No hay cumplimiento del personal, sino que está mal...*

**Profesora de la comisión-profesora:** (completando la frase) *organizado.*

**Profesora-comisión:** *organizado, entonces sí es por parte de la dirección que se organice y vea cómo se puede ver organizar el personal de servicio. Se sabe que aquí falta el agua, entonces, ver, ¿no? No estar sujeto a eso. Todo lo que dice de los tachos de basura también es cierto, falta bastante tacho de basura que están arrinconados en la parte de atrás. Organización del personal de servicio sería, como una sugerencia ¿no?*

La profesora de la comisión dice algo que no se escucha, luego señala que va a continuar con la lectura del informe y que falta poco. Se ha producido más ruido y distracción. (REGISTRO ASAMBLEA 1).

En esta intervención la profesora está haciendo una sugerencia para una mejor organización del personal de servicio, tema que compete a la dirección; sin embargo ni la profesora de la comisión ni la asamblea misma profundizan el punto, permaneciendo la duda acerca de la pertinencia y atención a esta sugerencia. La fragmentación se produce de una manera casi automática.

Una profesora que está sentada en la fila de adelante aprovecha y toma la palabra.

**Profesora desde la asamblea dirigiéndose al subdirector:** (habla con claridad y enfáticamente) *Si vamos a seguir hablando, yo también he hecho un amplio informe a la dirección al respecto del Vaso de Leche, del desayuno. Los profesores responsables no pueden estar toda la mañana detrás de los colegas: colega, reciba, colega lleve, colega dale de tomar. Se ha informado ampliamente a la dirección y la dirección no ha tomado ningún, ningún, ninguna amonestación ni nada ¿no? Creo que eso ya está ... los responsables. Pido quien el próximo año asuma ese cargo o, mejor dicho, para este año, que sean pues, sancionen con una llamada de atención, una sanción moral, no sé no...*

El subdirector retoma comentando las intervenciones y llamando a los docentes a la responsabilidad en ese punto. Luego anuncia a la siguiente comisión. (REGISTRO ASAMBLEA 1).



El planteamiento de la maestra nuevamente queda suspendido, cortado por la intervención del subdirector, quien *congela* la crítica a la dirección y la rebota, haciendo un llamado a la responsabilidad de los docentes.

- **Corte de la participación a través de la respuesta contundente.** Otra forma como las intervenciones de maestros o maestras desde la asambleas son cortadas por el personal directivo que coordina, es a través de la respuesta contundente. Así ocurre cuando, con motivo del cobro a los alumnos por entrega de certificados, punto que queda poco claro a los/las docentes durante la presentación de la comisión de presupuesto, un profesor hace una sugerencia y la directora le responde por sobre el profesor de la comisión que lee el informe.

**Directora-profesor:** *Correcto profesor. Eso ha sido tarea desde que creo, estamos acá en la gestión. Se les ha entregado en diciembre. Qué se les pide en noviembre, se le dice al tutor, dos cosas nada más: que envíen su foto y que envíen una relación de los alumnos desaprobados de primero a quinto para hacer la... en la carta de subsanación de las actas de aplazados. Los alumnos que han entregado puntualmente en el mes de diciembre, para la clausura se le han entregado sus certificados y se lo han llevado. Los que no entregaron su fotografía ni esos datos que se les pidió, lamentablemente siguen pidiendo su certificado y se les sigue dando gratuitamente. /Es muy segura y clarísima en su explicación/ Solucionada la duda. ¿Hay otra duda todavía?*

Hay otra consulta y sigue el diálogo en torno al punto. El profesor que había intervenido insiste en su pregunta y la directora continúa dándole respuestas. Interviene débilmente también el profesor de la comisión. Algo dice el profesor que ha estado preguntando (no se escucha, hay conversaciones simultáneas) y la directora pone una cara de absoluto desacuerdo con lo que él está diciendo y lo emplaza a que aclare lo que está planteando.

**Directora-profesor:** [después de decir en sus palabras lo que el profesor propuso] *¿Usted está planteando eso?* (se le ve molesta con el planteamiento del profesor).

Se han producido múltiples conversaciones en torno al punto, la directora sube un poco la voz para ser escuchada y finalmente cierra el punto.

**Directora-profesor:** *Disculpe, pero está abogando por pleitos ya perdidos...* /ella sonríe y los asistentes se ríen hartos/. (REGISTRO ASAMBLEA 1).



La respuesta contundente que no deja lugar a dudas por parte de la directora evoluciona hacia la descalificación; el tema se presenta como resuelto, cortando la intervención del maestro y descalificándolo frente al grupo.

- **Corte de la participación a través de la postergación del debate.** Otra forma de cortar el incipiente debate de parte del personal directivo que coordina la asamblea es posponiendo para otro momento la discusión. (Ante la intervención del maestro) el profesor de la comisión responde diciendo que lo referido a la asistencia del director está más adelante en el reglamento. El profesor vuelve a tomar la palabra para explicar su intervención y la subdirectora interviene (interrumpiéndolo) desde el sitio donde está sentada.

**Subdirectora-profesor:** *Profesor, tiene que esperar a leer todo, todavía estamos en derechos de los profesores. No haga diálogo.*

**Profesor-Subdirectora:** *No estoy poniendo un diálogo, estoy poniendo un punto de vista.*

Se produce un silencio total. (REGISTRO ASAMBLEA 2).

Así, el momento para el debate no es éste, será más adelante, ahora es *poner diálogo*. Las intervenciones de maestros y maestras en la asamblea quedan –a través del congelamiento, respuesta contundente o postergación del debate– como intervenciones fragmentadas que no logran intervenir en el desarrollo de la asamblea, plantear nuevos temas o modificar acuerdos o decisiones. La pregunta que nos queda es: ¿cuándo es el momento del debate?

- **La votación.** Cuando, a pesar de estos cortes, logran plantearse en la asamblea puntos de vista distintos que obligan a tomar una decisión, antes que el debate y las argumentaciones para llegar a un consenso, se opta por la votación. El siguiente fragmento corresponde al momento en que se discute la fecha de clausura del año escolar, fecha que involucra un plazo final para la presentación de las actas finales por parte de cada profesor/a.

**Profesor de la comisión dirigiéndose a la asamblea:** */de pie/ La asamblea tiene que tomar una decisión. Está la propuesta del profesor Palacios [luego explica que los profesores que no cumplan con la entrega de documentos recibirán su memo].*

Este tema causa gran polémica. Unos proponen una fecha de clausura más temprana y otros más tardía, argumentando que después son otros los que se atrasan en entregar sus papeles.

**Profesor de la comisión-profesores/as:** *Decidamos.*

**Profesor-profesores:** /desde la asamblea/ (el mismo que intervino recién) *Yo me inclino por el 29.*

**Profesor-profesores/as:** (otro) *23, 29.*

**Profesor de la comisión-profesores/as:** *Bien colegas, al voto. (Se producen risas y comentarios). Los colegas que están de acuerdo con dejar el día 23 la clausura tengan la amabilidad de levantar la mano.*

Treinta y cuatro profesores levantan la mano y gana el día 23. Profesores y profesoras de la última fila –sentados a ambos lados de mí– comentan que después no se cumple con las fechas.

Profesor-profesor de la comisión: /desde la última fila, el mismo que ha intervenido airadamente otras veces/ *Falta abstenciones* [pide que se cuenten las abstenciones y señala las razones de ello: que en la práctica no se cumple con la presentación de documentos].

Así, la discusión se zanja rápidamente a través de la votación, a pesar de que haya quienes deseen aportar más argumentaciones y debatir sobre un tema que subyace al aparente: la responsabilidad sobre los documentos que el profesorado debe entregar. Además, es interesante observar que cuando la votación tiene lugar, no es vinculada a un debate sobre cuestiones de fondo, sino a una formalidad como una fecha u otra, apenas separadas por una semana.

A través de estos mecanismos la asamblea elude sistemáticamente el debate, la discusión, la argumentación y construcción de consensos, no llegando a configurarse como un espacio de participación para los/las docentes. El principal tiempo de la asamblea se destina a la lectura de diversos informes, sean breves por parte del personal directivo que coordina o largos por parte de las comisiones, informes cuya comprensión con sólo escucharlos se hace difícil y frente a los que las posibilidades de intervención, disenso o sugerencia del profesorado parecen más bien escasas. En este escenario la actitud de los docentes se asemeja a la actitud del joven o la joven aburrido/a ante el tedioso dictado del maestro, y la actitud de quien coordina se caracteriza por el esfuerzo por mantener el control sobre la situación, regulando las participaciones de modo que éstas no saquen a la asamblea de su libreto.

De este modo la asamblea aparece como una tremenda contradicción, ya que se genera un clima que atenta contra el esfuerzo de tiempo y trabajo por parte de profesores/as y directivos:

**Profesora de la comisión salud dirigiéndose a los profesores/as:**

*Colegas, nosotras, profesora H.E. y quien les habla, C.D., pertenecemos a la comisión de salud y alimentación, pero en vista que esta comisión es bastante amplia, por lo tanto requiere, eh, /su compañera le sopla algo/ sí, aparte de las colaboraciones, de implementaciones que son diferentes, hemos hecho un trabajo plan a nivel de salud, ¿no? el cual vamos a pasar a informarles y quisiera por favor, más que todo, su colaboración en el sentido de que algunos puntos quizás, eh, ustedes nos pudieran ayudar de repente a mejorar en lo que aquí está escrito, ayudar a cumplirlo y de repente corregir también algo. (Habla claro, con voz fuerte) Antes de pasar a leer el plan que hemos realizado quisiera decir que el año pasado hemos contado en la comisión de salud...*

Hay ruido en la sala.

**Subdirector-profesores/as:** /desde su asiento, golpeando la mesa con el lápiz/ *Colegas, por favor,*

**Profesora de la comisión-profesores/as:** (Continúa no más)... *con varios profesores, incluso casi al final de año se contó con la colaboración de las señoras encargadas de laboratorio y gracias a eso y a la colaboración también de los profesores, sobre todo los profesores de primaria y algunos profesores de secundaria, vale mencionar que hemos alcanzado el tercer lugar a nivel del concurso anual que realizó Kallpa a nivel del distrito. Eso para nosotros es bastante meritorio, pero creo que llegar a un lugar así no es luego de repente echartos en nuestros laureles, sino alcanzar algo mejor, porque el puesto ahora simplemente que hemos logrado ha sido algo meritorio, algo, un nombramiento se podría decir, pero llegar al primer puesto es la mejoría para el centro educativo porque no solamente se implementa el tópico, se implementa también todo lo que es servicio del centro educativo, que hemos estado recibiendo y ojalá no lo perdamos, todo depende no solamente de la comisión, sino también de los profesores.*

La actitud de los maestros es la misma de antes, unos miran atentamente, otros conversan bajito, otros parecen hacer otras cosas o estar distraídos. Ya no alcanzan las sillas. Siguen llegando profesores/as tarde y deben ir a buscar sillas a salones vecinos. (REGISTRO ASAMBLEA 1).

Tras los informes presentados en las asambleas hay un trabajo arduo de las comisiones, que enfrentan su labor con gran compromiso en un intento por elaborar planes de acción y por trabajar en equipo. Este esfuerzo, sin embargo, choca con la rutina escolar de la desidia y con la impericia

o dificultad de la escuela para generar auténticos espacios colectivos de participación.

## b. Otros espacios de participación

Además de las asambleas que pudimos observar, en las entrevistas y conversaciones espontáneas nos fueron descritos otros espacios y formas de participación del profesorado en la gestión, que a continuación enunciaremos:

- **Las comisiones.** Como ya se ha mencionado, uno de los espacios más recurrentes de participación del profesorado son las comisiones. Estas comisiones hacen una aparición pública durante las asambleas, pero a esta aparición antecede un trabajo permanente de elaborar y ejecutar propuestas de acción en los campos que les competen. El siguiente es un fragmento del informe de la comisión salud, que ya habíamos revisado páginas atrás.

**Profesora de la comisión salud dirigiéndose a los profesores/as:**

*(leyendo) Recaudación de fondos para el mantenimiento del tópico escolar a cargo de los docentes responsables, APAFA y comité de aula. /Levanta la mirada y habla al grupo/ Quería explicarles algo, el año pasado, Kallpa nos donó, así como la cuota, igualmente como dos aulas de secundaria a cargo del profesor L. y el profesor C., nos donaron medicamentos. Estos medicamentos se nos sugirió venderlos a un precio módico para que con ese dinero comprar los medicamentos que luego nos faltaran, pero la realidad es otra. Hay alumnos que vienen especialmente a nosotros con un dolor de cabeza, fiebre, y no cuentan con un céntimo, tampoco los podemos obligar, decirle, no, si no me pagas no te doy pastillas. Hemos tenido que asistir a esos alumnos y no nos han pagado. Sinceramente a mí se me hacía un cargo de conciencia estar cobrándoles a los alumnos, entonces yo creo que vimos conveniente que se haga una cuota extraordinaria, de repente, para que esto quede con fondo y no pedir que se paguen los medicamentos, tener un fondo y con esto de repente trasladarlo a alguna cosa si fuera necesario o comprar los medicamentos que faltaran. Para eso hemos coordinado con APAFA y la APAFA se ha comprometido a darnos solución conjuntamente con el comité de aula, con los comités de aula, perdón. (REGISTRO ASAMBLEA 1).*

Como se aprecia, las comisiones realizan un trabajo permanente que antecede a la asamblea. La comisión gestiona apoyo de organismos externos

a la escuela, administra donaciones, elabora propuestas para el manejo adecuado de los recursos de su área, coordina con otros organismos internos de la escuela como APAFA y comités de aula. A través de su pertenencia a esta comisión las profesoras se están haciendo parte de decisiones que inciden en la organización de la escuela.

Las comisiones son vistas por la misma directora como un organismo interno que colabora con la dirección y a través del cual, además, se aprovechan para la dirección los saberes de profesores y profesoras. A ese respecto, nos cuenta la directora que parte de su política es estimular y apoyar la capacitación del profesorado a través de flexibilidad horaria y la colaboración parcial de su financiamiento, con el propósito de aprovechar posteriormente los nuevos conocimientos que ese profesor o profesora que ha sido apoyado ha adquirido:

*Por ejemplo el anteaño pasado el profesor T. Ch. se le ayudó en su borario, se fue a estudiar a la UNI informática, luego a la Católica programas de esto, y realmente nos ayuda bastante porque es uno de los que más sabe computación, en la parte teórica también, en la práctica nos ayuda también. (ENTREVISTA 2: DIRECTORA).*

A través de su participación en la comisión, el profesor se vuelve un colaborador directo de la dirección, aportando sus saberes. La directora cuenta con las comisiones y asesorías para su trabajo; se vuelven un espacio necesario para la mejor conducción de la escuela.

*Aparte de ello que es el aspecto técnico-pedagógico, es la colaboración del trabajo del equipo o de una comisión que está alrededor de la dirección, pero más que estar alrededor de la dirección, yo diría, hace el efecto multiplicador de lo que se acuerda en una asamblea técnico-pedagógica, es la encargada de tener el contacto directo con las profesoras, por decir, las coordinadoras de grado en primaria y las jefas de asignatura en secundaria, también se llama coordinadora, disculpa, coordinadora de asignatura. (ENTREVISTA 2: DIRECTORA).*

Estas comisiones tienen un claro lugar en el modelo de gestión administrativa que describimos anteriormente, en el que, como vimos, la directora se relaciona con el personal por mediación de su equipo de subdirectores y una estructura formal de reuniones y comités o comisiones.

- **El Cocol.** Otro de estos equipos intermedios que funcionan como nexo entre la dirección y el personal docente es el Cocol –Comité de Coordinación Interna–.

... para toda gestión que se haga siempre tenemos una reunión, entonces es una reunión del Cocol que hacemos en la cual la directora es la que cita, nos expone los problemas, las gestiones que va a realizar, así que nosotros ya sabemos qué es lo que ella está gestionando ¿no? (...) damos nuestra opinión, si nos parece bien, si nos parece mal, y bueno, se llega a un consenso y se hace pues ¿no? O sea se puede decir que se practica una democracia, pues, de que no solamente una persona lo hace todo, sino se trabaja siempre coordinadamente. (ENTREVISTA 4: SUBDIRECTORA).

Este Comité cuenta con lo que uno de los profesores entrevistados llama los *miembros natos*, que serían la dirección, las dos subdirecciones y los coordinadores de OBE de secundaria; y los *miembros no natos*, coordinadores de primaria, coordinadores de asignaturas de secundaria y los coordinadores de OBE de primaria, "que van a engrosar este grupo cuando se les necesita, solamente cuando se les necesita". Durante nuestro período de observación en la escuela debido al momento crítico que ya se ha descrito, el Cocol no se reunió regularmente, pero sí fue mencionado por varios de los entrevistados y, como señalamos, se encuentra estipulado en el organigrama. El coordinador de OBE nos cuenta que ellos —él y su compañero— "somos llamados por la dirección para asumir, dar nuestra opinión, cuando baya que tomar decisiones para el colegio" (ENTREVISTA 7: PROFESOR). Además de ser un espacio en el que puede dar su opinión, el Cocol le permite mantenerse informado:

Nosotros necesitamos reuniones periódicas para saber cómo está el colegio, el profesor, porque hay un problema, la dirección a veces tiene que salir del colegio para poder hacer una gestión, quedan los subdirectores, si los subdirectores no saben, quién... Viene la Supervisión para ver qué está pasando y..., o puede que los subdirectores no estén, qué te digo, los subdirectores puede ser que no estén aunque sea media hora en un momento dado, y a veces uno es tan 'piña' que te cae una supervisión allí y ¿quiénes son los de...?, OBE, llaman a OBE y no saben nada, esa es la idea, que nosotros también participemos de todo lo que se hace en la dirección. (ENTREVISTA 7: PROFESOR).

La participación en este organismo es vista como la posibilidad de aportar opiniones para la toma de decisiones y, principalmente, como el mantenerse informados de lo que está pasando en la escuela. El Cocol, sin embargo, no está abierto al conjunto del profesorado, sino al círculo de colaboradores más cercanos a la dirección, insertándose en el modelo de

gestión administrativa que hemos venido describiendo, y configurándose como un espacio de participación distinto a las asambleas: "la reunión (o asamblea) es relativamente pública y amplia y la participación en ella es definida en términos de todos los asistentes, la sesión de comité es relativamente privada y exclusiva y sus participantes son seleccionados o escogidos entre una población mayor" (BALL 1987: 238).

Como vimos en el apartado anterior, las asambleas no quedan claras como espacio de participación, pues en ellas no se alcanza a generar un debate que permita incidir en las decisiones de la escuela; las comisiones y el Cocol, en cambio, al tener *línea directa* con la dirección, sí aparecerían como espacios de mayor influencia, pero, a la vez, más selectivos.

- **El sindicato.** Un espacio de participación que sí está abierto a todo el profesorado y que, aunque no es parte de la coordinación de la plana jerárquica, se encuentra considerado en el organigrama, es el SUTE Base, nivel escolar del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana, SUTEP. Este organismo reúne a una abrumadora mayoría de docentes de la escuela, constituyéndose en el espacio de representación de los docentes por excelencia:

*... el sindicato es verdad que representa a los profesores, participa de esa manera organizativa en el colegio, es uno de los SUTE-Base más fuertes de acá, los felicito ¡al César lo que es del César!* (ENTREVISTA 7: PROFESOR).

La principal actividad de representación de maestros y maestras que realiza el sindicato es su defensa en situaciones de conflicto, lo que genera algunas críticas:

*... hace escuchar su voz a través del coordinador general, el secretario general cuando se presentan unos reclamos escritos a él, él asume la responsabilidad, de hecho asume la defensa, pero a veces lo hace mal, porque hay docentes y hay que ser conscientes, porque si yo, si a mí por ejemplo, uno se atrasa por ejemplo en entregar su documentación..., yo lo reconozco, y yo no me voy a ir pues a quejar al sindicato porque me han puesto un memorándum, no porque se la ha agarrado conmigo en ese sentido, ridículo ¿no? Y el sindicato lógicamente en algunas oportunidades no es consciente en analizar la realidad laboral del docente para hacer una defensa real ¿no? de la persona, ni tampoco apoya en llamar la atención a los docentes no.. profesionalmente hace bien sus labores; o sea el sindicato acá mayormente es una cuestión de defensa a ultranza de la autonomía de derechos del maestro.* (ENTREVISTA 7: PROFESOR).



Esa defensa a ultranza que hace el sindicato pone en tela de juicio su calidad de organismo colaborador y partícipe de la dirección de la escuela:

**P:** ... *el movimiento sindical es tan fuerte que la dirección y todos, todos los que son del área jerárquica se ven un poco, demasiado limitados y presionados por la fuerza del sindicato. He trabajado en otros colegios y aquí es donde más fuerte se ve.*

**E:** ¿Y en qué tipo de cosas por ejemplo?

**P:** *Por ejemplo la directora no puede elegir alguna persona que colabore directamente con ella o proponer, así inmediatamente el sindicato dice: nosotros tenemos nuestros candidatos y en votación con los nuestros o los de usted, ¿no? y todo tipo de gestión de la directora o de la dirección tiene que pasar por el tamiz del SUTE ¿no? Entonces yo veo que la directora tiene poca autoridad en eso, en el manejo de esas situaciones, incluso de llamarle la atención a un profesor, el profesor se queja con el SUTE y el SUTE le hace una llamada de atención a la directora ¿no?, o sea el movimiento es bien fuerte. (ENTREVISTA 9: PROFESORA).*

Así, el sindicato se configura claramente como un organismo de representación de maestros y maestras en sus derechos laborales, pero no queda tan claro que ofrezca una posibilidad de aportar a la conducción de la escuela y a la formulación de objetivos y decisiones principalmente en el terreno pedagógico.

- **La promoción interna.** Uno de los mecanismos de participación impulsados y defendidos por el SUTE Base es la promoción interna, a través del cual el profesorado tiene participación directa –por medio del voto– en la elección del equipo directivo de la escuela. Este mecanismo de participación es una reivindicación del sindicato:

*...era un derecho que se había conseguido en muchas jornadas de lucha, pero que poco a poco se viene perdiendo por la misma inactividad en algunos centros educativos y los SUTE-Base, pero donde hay un SUTE-Base bien formado, bien fortalecido, con sus dirigentes que conozcan mínimamente lo que es el problema del centro educativo se hace respetar, y eso es lo que estamos haciendo. (ENTREVISTA 8: PROFESOR).*

Además de representar una forma de participación del profesorado en la elección de las autoridades de la escuela, la promoción interna ofrece un mecanismo a través del cual se hace efectiva una carrera docente.

*Nosotros a nivel sindical siempre hemos pedido como una reivindicación la promoción interna, pero no hay nada nuevo bajo el sol, no era una*



*cuestión de que se nos ocurrió a los sindicalistas, sino ¿sabes lo que es? Eso está en la Ley del Magisterio; la Ley del Magisterio dice que todo profesor tiene derecho a la superación personal, tiene derecho a los ascensos, pero en la práctica lo que pasa es que todos los ministros que han pasado y los gobiernos que han pasado no lo han puesto en la práctica, entonces lo que nosotros exigimos no es algo que hemos inventado, sino que se cumpla eso ¿ya? Entonces, ¿cómo lo efectivizamos en forma democrática? A través de una asamblea, se compone una terna lo más democrático posible y de la terna se escoge, se supone que para esta evaluación el sindicato tenía que haber hecho los requisitos para poder ¿no?, pero acá en el colegio un poco que era presentar su currículum y ver su labor docente y su aptitud para el cargo, cómo se lleva con los profesores, con los alumnos. Y bueno pues acá en el colegio la promoción interna se ha llevado a cabo desde que se formó el sindicato acá en el colegio hace pues veinte años tal vez. (ENTREVISTA 3: DIRECTORA).*

La posibilidad de desarrollar una carrera en la escuela resulta interesante como proyección que imprime sentido y pertenencia institucional al trabajo de los profesores. En la medida en que la misma escuela ofrezca espacios de desarrollo y ascenso futuro para el docente, podrá generar en el trabajo presente un sentido mayor de pertenencia a la institución, como es el caso de la misma directora, quien exhibe una carrera de paulatinos ascensos en la escuela, a lo largo de la cual se desarrolla un compromiso profundo con la institución que la hace sentirse parte de su construcción, autora:

“El desarrollo de la carrera también puede proporcionar un desarrollo del yo, convirtiendo al individuo en mayor medida en la clase de persona o trabajador que quiere ser, que aspira llegar a ser. Esto es particularmente importante en relación a la posibilidad de aumentar el rol de especialización que se manifiesta ahora dentro de la compleja división del trabajo de muchas escuelas: la posibilidad de llegar a ser un administrador, una persona dedicada a la labor de tutoría o un consejero, o un jefe de departamento y así sucesivamente. Ligado a estas esferas de interés, al menos para algunos profesores, hay un sentido en el que el avance de la carrera también puede proporcionar un sentimiento de logro o realización de las preocupaciones ideológicas” (BALL 1987: 170).

De ahí que cuando la USE irrumpe con el nombramiento sorpresivo de un nuevo director ajeno a la escuela, da un golpe no sólo a la plana jerárquica y a las aspiraciones personales de la directora elegida que esperaba

ser nombrada, sino que golpea a la carrera docente en la escuela, corta la posibilidad latente, y en primera instancia democrática, que ofrece la promoción interna de que cualquier profesor o profesora llegue a desempeñar en la escuela nuevos roles, en ascendente especialización.

La promoción interna de la escuela, que finalmente resulta exitosa, pone en el sitio de directora a la ex subdirectora, quien ha realizado un trabajo muy cercano a los docentes; en el de subdirector de formación general al profesor más antiguo de la escuela; y en el de subdirectora de primaria a la profesora mejor evaluada en el proceso de evaluación interna, proporcionando no sólo a ellos, sino que a cada profesor y profesora de la escuela la posibilidad de proyectarse al profesional que quiere ser y al sitio que aspira a ocupar en la escuela.

- **Las jornadas pedagógicas.** Por último, un espacio de participación que aparece abierto a la participación de todo el profesorado, son las jornadas pedagógicas, sobre las que los directivos depositan muchas ambiciones y expectativas. Las jornadas pedagógicas se realizan periódicamente, cada bimestre.

*Se hacían hace mucho tiempo, luego con los nuevos directores lo anularon completamente un poco por temor a la crítica, a la crítica ¿no? Pero nosotros no le tememos a la crítica, creemos que si se parte de una autocritica sana, alturada, con miras a una corrección, a un correctivo oportuno, bienvenida está la crítica. Entonces se programaron jornadas pedagógicas, inclusive al comienzo éramos tan exagerados que lo hacíamos una vez al mes, y después vimos que debería ser al término del período para verdaderamente hacer un balance ¿no? de cómo la supervisión se había realizado y que cumpliera su verdadera función: asesoramiento y orientación al docente; analizar en qué cursos estamos más mal, en qué cursos estamos bien, el por qué estamos mal y por qué estamos bien. En estas jornadas tratar en la medida de las posibilidades de no solamente sea evaluación por evaluación y ahí queda, sino que los profesores mismos ya trabajen por equipo, por grupos funcionales en grados de primaria y por equipos de asignatura por áreas en secundaria; que haya una correlación de trabajo, una coordinación de contenidos y vean por qué avanzaron los de la mañana o por qué avanzaron los de la tarde o por qué no se avanzó tal contenido, que discutan, que sea todo el equipo el que evalúe ¿no? y hacer sus unidades todos juntos, todos los del equipo ¿no? y si había de alguna manera la interrelación con otras*

*áreas también se podía ver un poco ciencias naturales con ciencias histórico-sociales en contenidos que son similares, por ejemplo: los dos hablan del origen del universo, entonces ver que no hacer duplicidad sino buscar que mejor se lleve este contenido.* (ENTREVISTA 2: DIRECTORA).

Las jornadas pedagógicas cargan sobre sí muchas expectativas de los docentes y los directivos: son un espacio de balance y evaluación del trabajo en el bimestre, de asesoría y orientación a docentes, de coordinación de equipos, de programación e innovación curricular, además de un espacio de planteamiento de críticas a la dirección de la escuela. Otros profesores lo ven como un espacio de coordinación entre docentes y directivos para identificar los problemas de la escuela y capacitarse para enfrentarlos a través de la invitación a especialistas que den charlas en las mismas jornadas (ENTREVISTA 8: PROFESOR), o más abiertamente, como un espacio de reflexión de los docentes (ENTREVISTA 7: PROFESOR). Durante nuestro período de permanencia en la escuela se realizaron periódicamente las jornadas pedagógicas y en conversaciones espontáneas se percibió gran satisfacción de profesores y profesoras. Sin embargo, no accedimos a participar en ninguna de ellas.

- **Participación de los docentes en el acto de formación.** Además de los espacios y formas de participación que hasta aquí hemos descrito, profesoras y profesores también ocupan un lugar en el ritual de inicio de la semana: la formación del día lunes. En este escenario el profesorado hace una aparición frente al alumnado y junto al equipo directivo. La manera de aparecer de profesores y profesoras es haciéndose cargo de una de las fechas cívicas. Cada lunes se hace breve mención de una efeméride o tema relacionado al curso del calendario y en esa ocasión, profesores y profesoras acceden al micrófono y a la tarima para exponer su saber ante el alumnado.

Esta aparición pública de los docentes, sin embargo, queda un poco *parchada* en la formación. Así lo observamos cuando el auxiliar anuncia que la profesora hablará de Túpac Amaru y sale la profesora adelante y habla del Inca Garcilaso de la Vega; ni ella corrige el anuncio que hizo el auxiliar ni el auxiliar se corrige después de que la profesora habla (REGISTRO FORMACIÓN 2), quedando la intervención de la maestra como un agregado que pasa *sin pena ni gloria* en medio de las indicaciones de la directora o los llamados disciplinarios del mismo auxiliar.

Sin embargo, este mismo espacio puede ser aprovechado para que la profesora comunique un mensaje original al alumnado, como lo hace la profesora de religión, una mujer joven, buenamoza, bien arreglada, que en entrevistas y conversaciones trasunta un genuino interés por los jóvenes y por la mujer. Esta profesora asume la fecha cívica el día de la madre, toma el micrófono después de ser anunciada por el auxiliar y habla a alumnos y alumnas con un tono amoroso y agradable, proponiendo una oración y reflexionando sobre la necesidad de hacer esta oración después de un fin de semana "*de mucho ruido, mucha música*". Posteriormente reflexiona sobre el día de la madre y sobre María, que fue escogida para ser la madre de Dios. Cuenta brevemente la historia de María y habla de ella como representante de la mujer valiente, luego lo relaciona con la mujer trabajadora, la mujer obrera y la madre soltera, que aunque la sociedad la señale decide ir adelante respetando la vida. Hay gran silencio mientras ella habla. Finalmente hace otra oración y se escucha levemente algunas voces que la repiten. La profesora vuelve a su lugar junto a los demás profesores y toma nuevamente el micrófono el auxiliar (REGISTRO FORMACIÓN 4). En esta aparición pública la profesora rompe la rutina de la fecha cívica a través de un mensaje original que parece concitar la atención de los y las jóvenes. Parada en esa tarima, junto al equipo directivo, su mensaje adquiere un carácter institucional, es el mensaje de la escuela a los jóvenes y ya no de una sola profesora en la privacidad del salón. De ahí que consideremos que la participación de maestros y maestras en la formación constituye una forma posible de participación en la gestión pedagógica de la escuela, aunque no siempre se la aproveche como tal.

## **2. Los jóvenes en la escuela**

Durante nuestro período de observación en la escuela participamos de actividades y nos entrevistamos sólo con el equipo directivo y parte del personal docente. Un abordaje a los jóvenes en la escuela no estaba considerado en esta primera parte del estudio. Sin embargo, en las voces de los adultos de la escuela y en la rutina diaria vivida en tantas horas de estar ahí, los jóvenes aparecieron con gran fuerza y de manera contradictoria, ya sea en los discursos de profesores y directivos entrevistados o en ciertos incidentes que interrumpieron la rutina diaria y nos sorprendieron en nuestra calidad de observadores. Este

apartado, por lo tanto, abordará la presencia de los jóvenes en la escuela, pero desde la voz adulta, desde los directivos en cuyos relatos los jóvenes aparecen una y otra vez como uno de los sentidos de su ser docentes.

### a. Reconocimiento e invisibilización

Directora, subdirectora saliente y nuevo subdirector, ninguno de ellos considera el aula como una etapa superada. Hablan de su pasado como docentes desde el cual se constituyen como directivos y expresan su placer al volver al salón de clases y volver a tomar contacto con los jóvenes.

*¿Lo que más me gusta?, lo que más me entretiene en el área formativa es que los alumnos aprendan valores, por ejemplo, cuando falta un profesora –supongamos de cuarto, quinto– orientarlos hacia lo vocacional, les hago una especie de encuestas a mis alumnos sobre qué es lo que les gusta –aborta no tengo el formato, debe estar archivado–. Les paso una encuesta, les dicto porque generalmente no tenemos recursos para tenerlas ya bechas y pasárselas, yo les voy dictando, y me van contestando qué es lo que quieren, qué es lo que quieren ser, querrían ser. (ENTREVISTA 3: SUBDIRECTORA).*

Se revela un interés que parece genuino en conocer a los jóvenes, acercarse a ellos y, sobre todo, darles un empujón para el futuro. En esta experiencia de acercamiento a ellos y ellas se hace posible reconocer a los y las jóvenes como sujetos complejos y diversos, cada uno de los cuales tiene una realidad y, a menudo, un desencanto, y frente a lo que emerge una labor educativa. En las narraciones de los directivos aparecen nombres propios, casos, historias de acercamiento a jóvenes, frecuentemente en una relación de ayuda a sujetos que enfrentan una realidad social, económica y política que les es adversa y que parece arrastrar consigo a la escuela.

*... me causó un poco de tristeza, saber que de repente ahora esa frasecita de "quien estudia triunfa" no está dando resultados, porque se está viendo pues que actualmente no, ellos mismos lo están palpando, no hay por decir centros laborales ¿no? donde puedan desarrollarse, seguir la carrera que ellos pueden, hacer esa carrera como debe ser, pero ellos lo piensan, parece que hoy día el joven analiza me parece más que uno, porque se dan cuenta ¿pero para qué? ¿no?, ¿para qué? si no voy a poder ejercerlo ¿no? (ENTREVISTA 3: SUBDIRECTORA).*

La escuela como institución social ve cuestionado su sentido en medio de una crisis económica que no ofrece posibilidades de desarrollo a los

jóvenes una vez que salgan de la escuela. El viejo adagio "quien estudia triunfa" pierde significado porque no hay posibilidad de triunfo, no hay lugares donde insertarse a partir del estudio.

Mientras tanto, la escuela debe hacerse cargo de los problemas y carencias que sufren niños, niñas y jóvenes, atendiendo las necesidades básicas como alimentación y salud, asunto al que dedican tiempo considerable en las asambleas.

**Profesora de la comisión salud dirigiéndose a los profesores/as:**

(continuando con la presentación de su informe) ... *bemos visto un poco de dejadez en el profesorado de secundaria en el sentido de que ha babido una campaña, más bien la última campaña que se hizo para detectar la tuberculosis, se les dio unas hojitas para que llenen. Los profesores empezaron a llenar a como dé lugar y cuando, para muestra un botón, me acerqué a un primer grado, a un primero de secundaria, decía que no había ni un alumno que tenía síntomas, sin embargo había dos alumnas que estaban siguiendo tratamiento de tuberculosis y el profesor nunca se enteró de eso porque simplemente llenó el papel. Yo creo que la mejora del centro educativo no solamente se trata de las apariencias que se venden, sino de verdad dedicarnos a ver si el alumno esté en buenas condiciones para poder, este, demostrar ¿no? el grado de /ella busca la palabra y su compañera le dice algo/ Claro, eh, el grado en que se encuentra ese alumno para poder ayudarlo. A veces nosotros decidimos en nuestros alumnos, le decimos que no, que no, este, no son capaces, que los alumnos tienen un bajo rendimiento escolar, que no estudian, y muchas veces no es eso, tenemos que partir creo también de la salud y la alimentación. Todos estamos de acuerdo, creo yo, que es la base para que un alumno pueda rendir, la salud y la alimentación /ahora hay más silencio/. El año pasado yo escuchaba que decían, sí, que la alimentación, que la salud ... Se trató en algo, se trató en lo posible, en lo posible ¿no? aunque la medida que todos tenemos de ayudar, pero, algunos, otros hicieron caso omiso y creo que ha sido, disculpen, pero ha sido de dientes para afuera, porque no se ha visto apoyo. Esperamos que por favor este año nos colaboren y que los profesores que se encuentran presentes que yo sé que son varios que querían ayudarnos, se acerquen en forma voluntaria y de repente podríamos formar una buena comisión para ayudar verdaderamente a los alumnos. Bien, entonces voy a leer [Lee el informe de la comisión]. (REGISTRO ASAMBLEA 1).*

Dedicarse al alumno, dedicarse al joven exige atender antes que nada sus necesidades más básicas, tema recurrente de la escuela que podría interpretarse como eludir el problema del aprendizaje y el conocimiento, pero que en la intervención de esta profesora aparece más bien como una manera de hacerse cargo de los problemas que rodean los aprendizajes de niños, niñas y jóvenes sin pasarles a ellos la cuenta de su propio fracaso. En ello, sin embargo, el principal verbo que define la acción de la escuela sobre los jóvenes no es educar, sino ayudar. O bien educar es una forma de ayudar a enfrentar esta realidad adversa. Tal es el sentido que la directora le imprime al proyecto de ampliación de la escuela, cuando lo define como "una forma de contrarrestar la violencia" y llenar de actividades deportivas y técnicas el tiempo libre ocioso de la juventud. (ENTREVISTA 2: DIRECTORA).

La escuela ve debilitado su sentido como lugar de encuentro con el conocimiento y fortalecido su sentido de ayuda social, lo que involucrará también una concepción del currículum y del aprendizaje:

*... parece mentira, los muchachos lejos de que a veces uno tiene la idea de que hay que llenarlos de conocimientos y de repente hay que terminar el programa como dé lugar, parece mentira, a veces le hacemos daño a los alumnos. Y yo lo he visto con los profesores ¿no?, los alumnos no solamente, pues, son máquinas de captar conocimiento, hay que formarlos, hay que orientarlos, porque parece mentira, los alumnos están a la espera de esto ¿no?, de que uno los oriente en su oportunidad, porque a veces un consejo dado a tiempo hace bastante por ellos. (ENTREVISTA 3: SUBDIRECTORA).*

El joven es reconocido en la escuela como sujeto carencial, no como legítimo otro. Al hacerlo, las formas de acercamiento a los y las jóvenes que surgen son el consejo, la mano amiga, la comprensión; sin embargo, no alcanza a elaborarse en ello una nueva alternativa para la adquisición y elaboración del conocimiento en la escuela y para dar un lugar en ello a la cultura juvenil. Algo similar nos parece encontrar en el planteamiento de la directora:

*... queremos un joven diferente, como te digo, si no sabe computación no importa, pero se valora a sí mismo; la cuestión de los valores, eso creo que pedimos nosotros, el lograr que esta educación les dé valores a los chicos, que tengan una autoestima suficiente. Eso de la autoestima lo machacamos toda la vida. O que tenga hábitos de conducta tan buenos que les va a servir en todas partes como la puntualidad, el respeto a los demás, el ser limpio, a veces es tan difícil que un joven lo sea ¿no? Creo*



*que eso nosotros pedimos, y se lo machacamos en todo sentido y nos desespera, ya se nos van de la mano los chicos que están en secundaria y no hemos logrado eso y queremos hacer algo más que sepan computación; el que es bueno como ser humano en cualquier parte va a triunfar, no importa que se adolece del conocimiento de la carpintería, pero sí es bueno como ser humano va a hacer feliz a la gente que lo rodea. (ENTREVISTA 1: DIRECTORA).*

La formación en valores por sobre la enseñanza de la computación o la carpintería puede resultar interesante como réplica a un modelo que privilegia y restringe la educación de los sectores populares a la capacitación técnica, postergando su acceso a una formación intelectual humanista y científica; sin embargo, esa formación en valores no alcanza a configurarse como una propuesta curricular diferente que dé nuevos sentidos a la escuela: es una formación en conducta, modales, puntualidad, a través de la cual nuevamente se elude la relación de la escuela con el conocimiento.

Así ocurre la paradoja de que a través de un discurso que reconoce a los jóvenes y los ubica como el centro de la escuela, a la vez, se desconoce al joven en su necesidad de apropiarse de conocimientos que les resulten útiles para ubicarse en la sociedad y para ser mejores personas.

Así entendido, no es extraño que en la escuela conviva un discurso sobre el joven con una negación y un desconocimiento de los jóvenes mismos, de su cultura, formas de ser e identidad. El siguiente es un diálogo registrado en una de la asambleas:

La profesora de la comisión vuelve a intervenir refiriéndose a la participación de los alumnos.

**Profesora de la comisión salud dirigiéndose a los profesores/as:**

*(...) hemos visto conveniente que sean dos alumnos por aula y los que ustedes encuentren que son los alumnos sobre todo responsables, eh, alumnos, eh /parece buscar la palabra adecuada/ hábiles, no necesariamente los mejores alumnos en lo que es rendimiento escolar, sino que sean alumnos aptos, aptos, alumnos que verdaderamente...*

**Profesora-profesora de la comisión:** /interviniendo desde la asamblea/ *tengan condiciones*

**Profesora de la comisión-profesores/as:** *sean, como les digo, responsables, sean, hábiles rápidos...*

**Otra profesora-profesora de la comisión:** *claro, activos...*

**Profesora de la comisión-profesora:** *¿perdón?*



**Profesora-profcsora de la comisión:** (reiterando) *activos...*

**Profesora de la comisión-profesores/as:** *activos ... dos alumnos por aula, sin ningún distintivo, por ahora, no es necesario eso, porque el año pasado hubo en ese sentido, hubo, este, muchas diferencias.* (REGISTRO ASAMBLEA 1).

Las profesoras se pasean por una diversidad de adjetivos intentando definir al alumno ideal para colaborar con las actividades de la comisión: hábiles, aptos, que tengan condiciones, responsables, rápidos, activos, todos adjetivos que definen al ideal del "buen alumno" ambicionado por la escuela, el chico bueno digno de participar (pensado en masculino). Al definir al alumno desde el ideal que los adultos tienen de él se invisibiliza a la diversidad de alumnos reales, no ideales, que sí podrían colaborar con la comisión si lo quisieran.

Esta invisibilización del joven se traduce también en lo que se refiere a los espacios de participación con que cuenta en la escuela.

**E:** Y los alumnos ya más adentro del colegio, digamos, viendo un poco la vida interna, ¿de qué manera participan, cuáles son los mecanismos a través de los cuales ellos pueden participar?

**D:** *La participación del alumnado en el colegio es, primeramente a través de las diferentes actividades que se realizan. Acá tú sabes que todos los lunes se realiza el lunes cívico, y una de las participaciones que es activa es el grupo de Banda, que ensayan los miércoles y va ampliándose, ampliándose, un grupo rotativo, rotativo porque se van yendo los de 5º, 4º y vamos empezando, desde primaria estamos formando gente, es una forma de participación. Otra forma de participación son los campeonatos deportivos ¿no? bastante se le da acá al deporte ¿estuviste el lunes en la mañana?* (ENTREVISTA 3: DIRECTORA).

Además de estos "espacios de participación" como la banda o los campeonatos deportivos, existen los comités de aula:

*Por ejemplo los chicos tienen su comité de aula y ellos tienen contacto conmigo, por ejemplo cuando hay algún problema, yo ese mismo día lo sé; la brigadier del salón o la policía escolar o la representante de higiene y salud del salón se le dice: haz un informe de frente a la dirección y me traen informes. Por ejemplo, ellos también en forma democrática han elegido a sus tutores.* (ENTREVISTA 3: DIRECTORA).

La principal función que la directora atribuye al comité de aula es el contacto con la dirección para comunicar problemas a través de la presentación del tan mentado informe, cuya sola existencia hace parecer que se

está actuando en relación a los problemas. En cuanto a la policía escolar, es una institución interna naciente en la escuela, bajo la responsabilidad de uno de los profesores encargados de OBE. Este es el registro de una ocasión en que la observamos en acción:

Una policía escolar –mujer– con un palo blanco y con dos líneas rojas pintadas en un extremo, insiste a un alumno para que entre a su salón blandiendo su palo en señal de amenaza. Parece no querer pegarle, pero levanta el palo para amenazarlo. Al no funcionar la amenaza debiera pegarle, pero no lo hace, sólo insiste en levantar el palo, aunque el alumno no se atemoriza. La chica llama al auxiliar, el auxiliar le grita “¡alumno, pase!”. El chico tampoco hace caso hasta el segundo o tercer grito del auxiliar, quien le llama la atención desde donde está conversando, sin moverse. Finalmente el chico entra al salón con la niña atrás siempre alzando su palo y ante la atenta mirada del auxiliar. La chica se ve angustiada, como que no quisiera hacer lo que está haciendo y el chico se ríe todo el tiempo. (REGISTRO DIARIO DE CAMPO).

La misión de la policía escolar es colaborar en el orden y la disciplina y, para hacerlo, asume el mismo estilo y las prácticas de los auxiliares y de otros docentes que suelen promover la disciplina mediante la amenaza de agresión física. Pocas veces esa amenaza llega a transformarse en golpe verdadero, pero está ahí como una posibilidad constante. Así entendida, la policía escolar más que un espacio de participación para los y las jóvenes, es una institución que hace a los jóvenes reproducir prácticas adultas de control y represión, pero no les ofrece un espacio para vivir su identidad y cultura juvenil.

La participación de los jóvenes, entonces, queda definida desde los espacios formales que la escuela dispone y desde su relación con la dirección, sin que llegue a asomarse un mayor conocimiento, interés o curiosidad por la cultura de los mismos jóvenes.

## **b. Disciplina**

La escuela, al ver a los y las jóvenes fragmentados desde el ideal de buen alumno y desde los espacios que les confiere el mundo adulto, formula para ellos como objetivo más saltante el cumplimiento de la disciplina, ámbito en el cual la negación de la cultura y las formas de ser de los jóvenes alcanza su expresión máxima.

La directora se dirige a los alumnos y señala que la escuela está innovando y que se va a restablecer la disciplina. Hace mención a la importancia del uniforme, a la hora de llegada y al corte de pelo. Dice que el que llegue tarde será *detenido* en la puerta y el que venga con otra prenda que no sea del uniforme, ésta se le va a *decomisar*. Describe el corte de pelo aceptado. Luego toma el micrófono el auxiliar que conduce la formación:

**Auxiliar dirigiéndose a la formación:** *Corte de pelo escolar, tipo escolar, no tipo bongo ni otros tipos. /Se dirige luego a los padres de familia/ Esperamos la colaboración para cumplir la disciplina como ustedes quieren. (REGISTRO FORMACIÓN 2).*

Más adelante, en esa misma formación, la directora observa desde la tarima en la que tiene una visión panorámica del alumnado que “estoy viendo algunos cortes que no son los escolares” y advierte que quienes lleven esos cortes no podrán entrar, evidenciando la negación radical que la escuela hace de aquellos y aquellas jóvenes que no calcen en su molde, simbolizado fanáticamente en el corte de pelo.

Sin embargo, esta concepción del orden y la disciplina llevado a la uniformidad y el acatamiento, se contradice con las innovaciones que se generan en el trabajo en aula, poniendo a la disciplina en una tensión, pues la idea tradicional de disciplina entendida como silencio y pasividad no se corresponde con una clase activa.

*Lo que todas las mamás yo creo que piden a los profesores es que baya disciplina. Mira, yo he visto, hemos sacado ejemplos y pruebas, te puedo manifestar, le doy un salón en el cual el alumno es el que trabaja, está haciendo una clase activa, está armando, está exponiendo, y la profesora está dirigiendo, y le doy una clase en la cual el profesor está explicando, hablando, hablando, hablando, hablando, dictando, dictando, y los alumnos escuchando o escribiendo, y tú le dices: señora madre de familia ¿cuál de los dos salones le gusta más? Acá. En donde está el profesor dictando, dictando, dictando, y la actitud del alumno pasiva, pasiva, pasiva, y solamente se ve allí enseñanza, enseñanza, enseñanza, y no se ve nada de aprendizaje, aprendizaje, aprendizaje. Mientras que en el otro salón sí, porque el chiquito está desarrollando sus propios aprendizajes, está viendo la planta, la está cogiendo, está con el profesor: mire, yo he encontrado esto, sale y expone, yo descubrí que la flor tiene estas partes, ay, no, qué gracioso, ahí está que hace la clase mi hijo, dice, lo hace el profesor. Entonces, para el padre de familia de acá la mejor profesora es la que es más recta. (ENTREVISTA 3: DIRECTORA).*

Esta contradicción disciplina versus clase activa o disciplina versus aprendizaje, que encuentra su eco en una tensión familia-escuela, en secundaria se resuelve por el polo de la disciplina, superando la tensión familia-escuela en una especie de contubernio en el que ambas se unen para disciplinar a los y las jóvenes.

**E:** ¿Qué esperan los padres?, ¿qué le piden los padres a la escuela?

**P:** *Que los profesores cumplan con sus deberes, nada más, deberes en la parte académica y que los formen. Una anécdota, el profesor Andrés y yo tenemos de alguna manera respeto por parte de los padres, consideraciones... (...) Los padres cuando sus hijos son castigados por mí, uno sabe cómo castigar también, no es castigar por castigar tampoco, porque es una corrección en el fondo, los padres vienen y me dicen: profesor L., usted ha sido el que le ha dado... Sí señor. Ah, ya, está bien, siga no más. O sea saben un poquito, digamos, el tipo de respeto que uno tiene por sus hijos...*

**E:** ¿Y el chicote quién te lo regaló me dijiste?

**P:** *Una alumna.*

**E:** ¿Una alumna?

**P:** Sí.

**E:** Una alumna.

**P:** *Porque un alumno la estuvo molestando a ella y le dije "si le tiro un palazo le voy a hacer daño". "Profesor, yo le traigo un chicote profesor", trajo esto y lo tengo hace cuatro años, se llama Firuláís (ríe).*

**E:** Oye, ¿y tú lo usas realmente?

**P:** *Sí (certero). Pregúntales, pero no lo uso digamos en una forma agresiva, no es en una forma agresiva y prefiero un sitio oculto de alguna manera y lo saco simplemente cuando ya es asunto de ellos, porque siempre les recalco muchas veces: entiendan a palabras, con la palabra nos entendemos, somos seres humanos, yo les doy el curso de cívica, aparte que uso en parte el curso de historia para seguir aconsejándoles; pero cuando ya extreman la medida es cuando yo lo uso no por usarlo. Por decirte en la formación, se supone que son cinco minutos de formación (se refiere a los cinco minutos de formación de OBE que deben realizarse a diario) y ellos saben porque se atrasan las clases, porque los padres se quejan de que hay pérdidas de clases, ¿qué se hace? se demoran y están por todos lados, entonces lo único que hago es vengo, saco el maletín, saco el chicote, le doy una vueltita en el aire, lo vuelvo a poner en la mano y ellos corren.*

E: Ya, como símbolo así no más. ¿Y has tenido que llegar a usarlo realmente golpeando a un chico?

P: *Montón de veces*

E: ¿Sí?, ¿y cómo es? ¿Se rebelan los chicos?

P: *Algunos.*

E: ¿Les duele?

P: *¡Que les duele, les duele!*

E: ¿Dónde les pegas?

P: *En el trasero.*

E: ¿En el trasero? Ya.

P: *En el único sitio que les doy es el trasero. Les duele, sí, algunos se rebelan, pero no me reclaman porque saben que no lo hago por abusivo.*

E: ¿Y los padres tampoco te han reclamado nunca a ti?

P: *No...* (ENTREVISTA AL PROFESOR ENCARGADO DE OBE).

Así, la cultura de los jóvenes es suplantada por la *cultura del palo*, el mismo que páginas atrás veíamos en las manos de auxiliares o que luego era levantado temerosa e involuntariamente por una chiquita policía escolar, ahora adquiere un nombre propio en manos de un profesor que, eso sí, *no lo usa por usarlo*. El palo se hace parte de una práctica escolar aparentemente aceptada por jóvenes, padres y madres, y parte constitutiva de lo que la directora y el encargado de OBE han sindicado como la principal demanda de padres y madres a la escuela: formar a los chicos. Asistimos, entonces, a una formación de los jóvenes para el disciplinamiento. ¿Por qué?

*Pienso que una persona disciplinada es feliz y hace feliz a los demás, porque una persona disciplinada yo creo que respeta a los demás, porque cuando nosotros hablamos de disciplina no está polarizado con la educación en valores y derechos, están inmersos. Entonces disciplina forma parte de un hábito, como el hábito del estudio, como el hábito de la limpieza, como el hábito de la solidaridad, el hábito no, el principio, qué sé yo, de la solidaridad, y está dentro de lo que nosotros queremos que es la escuela para la vida, que es nuestro proyecto. Es importante. El alumno que tú lo ves, es respetuoso, disciplinado, es limpio, porque hemos visto disciplina con su cuerpo y limpieza ¿no te parece? que el compañero que está a su lado se siente más tranquilo que con aquel que viene oliendo ya sabes qué, en la vida va a tener limpia la cara, anda, lávate... ya viene la cosa ¿no? No, no, no está bien. Y es importante. En un colegio que hay disciplina un poquito que la organización marcha.* (ENTREVISTA 1: DIRECTORA).

Para seguir hurgando en este tema será necesario avanzar en un conocimiento más profundo de la relación entre la escuela y la comunidad, que permita entender hasta qué punto esta valoración de la disciplina en la escuela da cuenta de una intención de resocialización, que saque al joven de las pautas culturales de la "moral del vivo", como la llaman Abugattás y Soberón, o lo que se denomina *cultura combi*, para refundar desde la escuela una cultura del respeto por el otro, la transparencia, la honestidad, que podría avizorarse en una acepción de disciplina. Esa es una pregunta y una posibilidad que aún está abierta.

### c. Pandillas

Una de las cuestiones que descoloca a la escuela y que pone en tensión todos sus discursos sobre los jóvenes, son las pandillas juveniles. Estas representan una realidad de la zona donde se encuentra ubicada la escuela que aquí estudiamos. Existen allí más de 20 pandillas, compuestas por jóvenes que se enfrentan entre ellos y, en ocasiones, atacan a vecinos y transeúntes ajenos a sus disputas. Las pandillas se agrupan de acuerdo a los barrios; suelen reunirse en las discotecas y en los alrededores de la escuela, donde protagonizan peleas callejeras a las horas de salida de los estudiantes. (CARBAJO y VILLANUEVA 1997: 2).

Durante nuestro período de observación en la escuela las pandillas se reunieron varias veces a la una o a las seis de la tarde, hora de salida de las jornadas mañana y tarde respectivamente. Una de esas veces nos encontramos en plena conversación con la directora en su despacho, cuando entró la secretaria gritando: "*Señora Katy, señora Katy, se están juntando*". En ese instante todo se detuvo. La directora salió corriendo a la puerta de la escuela y los demás fueron tras ella. Una vez en la puerta, la directora se paró con toda su altura y miró al parque y los cerros. En los alrededores se veían duplas de jóvenes que empezaban a reunirse, mientras en la calle de abajo pasaba una camioneta de policía. Otras personas adultas se reunieron en la puerta de la escuela comentando que la policía se había llevado a tres jóvenes. Otra camioneta de la policía apareció por la pista junto al colegio y la directora se acercó a hablar con los policías. Se inclinó en la ventana e indicó hacia los cerros por donde habitualmente bajan los pandilleros. En ese momento pasaron a unos tres metros de la directora dos jóvenes de pelo

muy corto, jeans, polo y camisa abierta sobre el polo. Uno llevaba un parche en la cara, el otro fumaba. Ambos miraron de reojo hacia la camioneta de la policía con que se encontraba dialogando la directora. Cuando ella terminó de hablar, conversó con un hombre en el grupo de adultos que se había reunido en la puerta de la escuela. Él comentó que habían agarrado a tres y que vio a uno del colegio vecino. La directora le preguntó si estaba seguro y luego si vio a alguno de la escuela. Luego comentó para todos los que la rodeaban que el día que viera a uno de la escuela en esas pandillas no iba a dudar un minuto en echarlo, haciendo un gesto con la mano como de que "se va en este momento". El clima se calmó, los jóvenes que comenzaban a reunirse se dispersaron y entramos de nuevo a la escuela. Al entrar la directora me preguntó: "*Por qué lo hacen, por qué lo harán*" y reiteró varias veces de distinta forma la misma interrogante. "*Por qué crees tú*", me decía, "*por qué hacen esto*". Cuando vamos entrando la llamaron por teléfono, contesté de pie en la secretaría y narré a quien la llamó el episodio reciente, reiterándole la misma pregunta: "*por qué lo hacen, por qué lo harán*". Finalmente entramos a la oficina y conversamos sobre el episodio. Ella insistió una y otra vez en su pregunta: "*por qué lo hacen, por qué lo harán, por qué en la puerta de la escuela*". Lo dijo mirándome a los ojos y medio echada sobre el escritorio, como abatida, indagando una respuesta con su mirada. Yo sólo repetí la pregunta, "por qué, ah". Ella expuso su hipótesis: pensaba que quizás los chicos hacen una demostración de fuerza o de virilidad. Comentó que no había visto ni uno de la escuela y que si lo viera no lo echaría (hace un gesto con la mano como diciendo que eso dice en público, allá afuera). Acá, entre nos, sabe que no lo hará, dice que le haría un seguimiento muy de cerca, pero no lo echaría. Se había hecho tarde, empezaba a oscurecer y sentí temor. Al explicarle que me iría ella se rió un poco de mi miedo, luego se paró para despedirse y me encaminó hasta la puerta del despacho. Salí de la escuela poco antes de las seis, mi condición de forastera se me hizo más evidente que nunca. (REGISTRO RUTINA 2).

Esa pregunta, reiterada una y otra vez, ni la directora ni la escuela (ni la observadora) logran responderla. La preocupación de la directora por las pandillas es legítima y honesta; participa del comité multisectorial de la zona, organismo integrado por la parroquia, la Policía Nacional, dirigentes sociales, el Centro de Salud y los directores de los dos centros educativos más importantes del sector, y que se ha propuesto como una de sus tareas atender



coordinadamente el problema de las pandillas juveniles (CARBAJO y VILLANUEVA *ibíd.*). En esa preocupación la directora muestra distintas opciones para enfrentar el problema, pero todas ellas más cercanas al control y la represión, que a replantearse la calidad de la relación de los jóvenes con la escuela.

Este es un relato que la misma directora hace de un episodio en que se reunieron las pandillas en la escuela.

*... empezaron las pandillas se han vuelto a reunir, y tú los ves están con su sable, a bueno, con su hacha, y yo, pero en qué están los profesores, ahí yo me indigno, y ahí me desconozco y quizás ahí me sale lo autoritario, lo gritona y todo los demás, mis defectos que tengo. Entonces yo he agarrado y me he ido afuera, me he parado en la puerta: ustedes –los chicos fuertes–, ustedes tienen la culpa –le digo a los alumnos– que han llegado tarde y por qué no se regresan a su casa, se quedan acá entonces hacen montón, entonces ellos necesitan público para que los vean, para exhibirse, y por esto es que esta gente malsana –a mí no me interesa, me miraron–, esta gente malsana, pobres de espíritu y pobre que los vea una vez, basta que se hayan rozado con uno de ellos y son sus amigos y me digan déjame..., cómo pueden juntarse con gente de malvivir y ellos mientras me estaba... ellos se iban yendo, pero te digo, termino de hablar, miro, me asombré, ya estaban en el cerro. Entonces, quiénes son, son adolescentes, tienen miedo al adulto, entonces qué es lo que pasa acá, yo les digo. Ayer llegó a la policía y se llevó a tres ¿verdad?, el otro día lo agarraron a un... y han sido tan conchudo –disculpe la palabra– que se han sentado encima de los muretes de acá, uy hermana, todo lo que ha costado hacer eso y se me van a sentar ahí, he venido, acá en la puerta esperando y le digo: qué haces acá dije, desaparecete, te me vas, le grité, y se van corriendo, entonces un poco que hay que ganarles la iniciativa, bajarles la moral (...) Váyanse a su casa, no se dan cuenta que ellos están exhibiéndose para ustedes, les dije, algunos que se rieron, se empezaron a ir, desaparecieron hermana, por qué, porque hay un adulto que les está gritando. Yo creo que eso hace falta, un poquito de carácter. (ENTREVISTA 3: DIRECTORA).*

En este relato aparece la autoridad del adulto al que se teme, el carácter entendido como fuerza, como la mejor estrategia para enfrentar el asunto de las pandillas.

**E:** ¿Hasta ahora tú no has detectado jóvenes pandilleros de este colegio?

**P:** No, he ido, salido afuera, y no he visto a ninguno. Pero basta que yo detecte hermana, yo lo asusto 'que lo boto' en otro colegio, es falso: le



*bago seguimiento, llamo a la mamá, al papá, que lo vigile, con qué juntas viene, y acá en el colegio lo tengo marcado, y tanto va el cántaro al agua que él tiene que acercarse, ya sea por vergüenza o por temor.*

(ENTREVISTA 3: DIRECTORA).

Nuevamente el miedo al adulto aparece como la estrategia adecuada para enfrentar esta particular forma de violencia juvenil que son las pandillas. No se asoman palabras como comunicación, confianza, diálogo u otras señaladas por los mismos jóvenes como alternativas para abordar sus problemas en la escuela (CARBAJO Y VILLANUEVA, ob. cit.: 4).

Sin duda que este tema reviste tremenda complejidad y en estos registros y relatos apenas se asoma como un tema sugerente, que merece seguirse indagando. Por lo pronto, queda la impresión de que la escuela no recoge el guante que le arrojan las pandillas juveniles cuando provocadoramente se reúnen en sus puertas, por cuanto no logran cuestionar o modificar el discurso del adulto hacia el joven en la escuela.

Por otra parte, resulta interesante que el asunto de las pandillas saque a la directora de la escuela y muestre en ella un rostro de líder comunitario. Su participación en el equipo multisectorial junto a representantes de otras instituciones de la comunidad y su arrojo para pararse en la puerta de la escuela y mirar de frente a los grupos de jóvenes que comienzan a bajar de los cerros, son una prueba de ello.

*... yo también tengo miedo, ¿tú crees que no tengo miedo?, porque estos me pueden amenazar, ya estoy bajando, yo a veces me voy en la noche solita, hermana, pero yo no tengo... qué vas a hacer...* (ENTREVISTA 3: DIRECTORA).

La participación comunitaria que esta realidad le impone aparece como irrenunciable para ella como directora, su natural temor no le impide enfrentar el asunto públicamente y proyectar su liderazgo en la escuela hacia la comunidad.

### **3. Posibilidades para una gestión participativa**

La participación de los otros actores de la escuela –docentes y jóvenes– en su gestión diaria no es algo que aparezca claro de buenas a primeras. Los espacios y las formas de participación que se ofrecen son ambiguos o inconclusos, no alcanzan a constituirse como verdaderas instancias para que maestros, maestras, niños, niñas y jóvenes alcancen algún nivel de incidencia en

la formulación de objetivos, planeamiento y toma de decisiones en la escuela. Sin embargo, hay actividades y formas de trabajo en la escuela que se asoman como posibilidades, especialmente para la participación de maestros y maestras.

### a. Supervisión y jornadas pedagógicas

Existen prácticas de trabajo colaborativo que se desarrollan principalmente en el ámbito de acción de los subdirectores y que parecen sugerentes.

**E:** ¿Y cuáles son sus responsabilidades como subdirector en esa área de relaciones humanas?

**S:** Bueno, *integrar* (certero, responde rápidamente).

**E:** ¿Integrar?

**S:** *Integrar* (reiterando con gran claridad). *Integración, en parte integración de profesores y en la parte de los alumnos también, hacer que ellos no vean pues a la parte administrativa como un ser superior y que tienen que agachar la cabeza cuando se acerquen a ellos ¿no? No. Creo que todo tiene una oportunidad, sea pequeña o sea grande de estar, de conversar con una persona que pueda tener un rango ¿no? o un cargo. Eso es.* (ENTREVISTA 6: SUBDIRECTOR).

El subdirector considera como una de sus principales tareas en la escuela acercar a maestros y maestras al equipo de conducción de la escuela. Se define a sí mismo como el "*nexo también como para que ellos lleguen a la dirección*", para lo cual mantiene una *comunicación informal* permanente con profesores y profesoras. No obstante, estas formas de comunicación también adquieren alguna regularidad o formalidad que se hace efectiva a través de la supervisión y las jornadas pedagógicas. La supervisión es definida por la directora como la clave que articula lo administrativo y lo técnico-pedagógico, pero esa supervisión no es sólo cara a cara entre profesor o profesora y personal directivo, sino que se lleva al terreno colectivo, echando mano a la actitud de enseñante propia de los docentes directivos y a la participación de los pares.

**S:** ... una vez hicimos una jornada pedagógica y había un salón donde había un alto nivel de desaprobados, porcentaje alto, y como siempre en las jornadas se da a conocer la estadística del rendimiento escolar, entonces esta vez lo había hecho yo con diagrama de barras, entonces se notaba claramente en el diagrama de barras cuál era el salón o cuál era

*el grado o la asignatura que tenían más desaprobados, y en este caso fue pues inglés, y la profesora decía pues ¿no? lo que pasa en mi salón –le dijimos que conteste, pues, por qué tenía tan alto porcentaje de desaprobados–; no, lo que pasa es que en mi salón hay muchos alumnos provincianos, que recién han venido, entonces ellos no captan y no se adaptan a mi manera de enseñarlos, entonces lo que voy a hacer es bueno, pues, de repente volver a cumplir ese objetivo que no lo he cumplido ¿no?, reprogramar ¿no? (...).*

**E:** ¿Y cómo enfrenta la escuela ese tipo de problemas, por ejemplo?

**S:** *En este caso –como le digo– nosotros en la jornada revisamos, cada profesor explica por qué sucede eso y en conjunto se trata de dar una alternativa de solución. (...) Bueno, la profesora, ella misma llegó a la conclusión de que estaba avanzando muy aceleradamente, o sea ella quería cumplir con su plan y dentro de su plan, pues, estaba su unidad, entonces la conclusión que llegó ella misma –porque nosotros queremos que el profesor mismo se dé cuenta y él mismo busque la alternativa de solución porque es su asignatura ¿no?, claro, dando alguna sugerencias y algunas experiencias–. Bueno, llegó a la conclusión de que tenía que reprogramar, pues, ahora en este bimestre vamos a ver cuál ha sido el resultado, porque recién nos va a volver a entregar los registros. (ENTREVISTA 4: SUBDIRECTORA).*

Al llevarse esta presentación de los resultados a la jornada pedagógica, se pone el tema de la gestión pedagógica de la escuela en un escenario de reflexión colectiva, en que los profesores dan cuenta de su trabajo ya no sólo a la dirección, sino también a sus pares, quienes, a su vez, pueden hacer sus aportes, sugerencias, preguntas, para la solución de los problemas de la escuela. Esta forma de trabajo liderada por la subdirectora de formación general, tiene repercusiones claras en los resultados obtenidos por la escuela.

*... yo estoy contenta y orgullosa del trabajo técnico-pedagógico en el aspecto de secundaria, se ha trabajado, en muchos años en que he estado en la dirección, en una forma equilibrada, responsable y científica, lo que no ha pasado en primaria, y los resultados los tenemos este año, lo vemos este año, ha habido una disminución del promedio por aula de alumnos en primaria, en primaria teníamos 36 alumnos, ahora tenemos 33. (ENTREVISTA 2: DIRECTORA).*

La creación de un espacio de discusión y debate entre maestros/as, en el que éstos tengan que dar cuenta a sus compañeros de su trabajo y, a su vez, conocer el de los otros, para reflexionar y proponer nuevas estrategias,

aparece como una forma de trabajo con la que profesores y profesoras participan de la gestión, pues hacen sus aportes a las decisiones en el terreno pedagógico que incidirán en los resultados obtenidos por la escuela.

## b. El Proyecto de Desarrollo Institucional

Otra forma de trabajo que se insinúa como una posibilidad interesante para la participación de maestros y maestras es la elaboración de los Proyectos de Desarrollo Institucional (PDI), dispuesta por la RM 016 y cuya preparación se plantea como responsabilidad del director con participación del personal docente y no docente. En el Manual del Director el PDI se define como "parte de un propósito colectivo donde el director, los profesores y los demás miembros de la comunidad educativa proponen cambios progresivos, importantes y necesarios en el centro educativo y se comprometen a realizarlos" (MINISTERIO DE EDUCACIÓN 1997a: 15).

Durante nuestro período de observación en la escuela, se estaba elaborando el PDI. La directora participó de una capacitación anterior en la que, según nos cuenta, le dieron las indicaciones generales para su elaboración, las que después ella comunicó a la comisión de maestros y maestras que asumió esta tarea.

*Les dije, tienen que hacer el proyecto institucional partiendo de un diagnóstico que conduzca a metas que solucionen problemas, necesidades, carencias se refieren en el colegio, pero de todas las necesidades que hayan encontrado, de toda la problemática, vamos a poner las prioritarias y en base a eso nuestro plan de trabajo va a ir para atacar esto ¿no?, ese problema, y de ello se van desprender los planes de innovación. Así no más les dije, no les di libros, no les di nada. Esa es la comisión... ya todo lo tenían planificado... y esta es la comisión, y ellos, pues: "Caty, no nos ha dado nada"; yo un poco les dejé su creatividad que se desarrolle. Entonces yo me preguntaba, pobrecitos, no les he dado nada del material que tengo; cada uno investigó, fueron, buscaron, a quién, este colegio, ta-ta-ta, fueron a buscar bibliografía, y para mí fue una sorpresa: "Caty, ya tenemos el borrador, te queremos acá toda la tarde por favor, este equipo se ha quedado para trabajar a la tarde". Muy bien, les digo. La... me la habían llenado de diagnósticos..., antes que empiece el... ¿han hecho encuesta? No, así no más. ¿Cómo llegamos a la conclusión de lo que están diciendo es valedero? Entonces no hemos aplicado la ciencia,*

*no han sido científicos, han emitido una conclusión, una inferencia a priori. Uy, Katy, entonces después de media hora, uy, a trabajar una encuesta. Yo les prometo que si ustedes me lo entregan, pero Katy, nosotros tenemos que presentar el lunes. Mira..., yo les prometo que ustedes me presentan el día de hoy, mañana se los estoy dando mimeografiado, lo hago en la computadora, lo mando a fotocopiar y jueves y viernes todos los padres que vengan el 10% de padres encuestados es una buena muestra.* (ENTREVISTA 2: DIRECTORA).

Remitido al campo de acción de una comisión cercana a la directora, el PDI no queda claro como espacio para la participación del conjunto del profesorado. No obstante, a partir de la propuesta de la comisión que elaboró el Proyecto Escuela para la Vida, cuya principal meta fue atacar la desnutrición, sí se generó un trabajo más colectivo en el que las comisiones de profesores, por áreas o asignaturas, programaron articuladamente en torno al PDI formulado.

**E:** ¿Y de qué manera los profesores tienen acceso a participar de la gestión educativa, de algún nivel de toma de decisiones en la escuela?

**P:** *Yo particularmente he visto recién en este año, en este año me consta, no sé cómo se llama ese programa, pero a cada profesor cuando llegamos en marzo ya tenemos una comisión, cada uno en su especialidad y cada comisión debía presentar un proyecto todo con relación a su especialidad, y eso es lo que se ha visto este año. Bueno, para mí eso es un avance y hemos participado dando nuestro punto de vista como por ejemplo en el terreno de la historia, cómo debe enseñarse la historia, qué problemas se presentan a los profesores de historia y cuál es la alternativa. Abi hemos estado, y hemos visto también otros problemas en otras especialidades que están en este... y eso es correcto.*

**E:** ¿Ese trabajo que se realizó en marzo, entonces, era una novedad, algo que...?

**P:** (exclama y me completa la frase) *¡Es nuevo!*

**E:** ¿Es nuevo?, ¿no era una rutina?

**P:** *No era rutina.*

**E:** ¿Una tradición de la escuela?

**P:** *No, tampoco.*

**E:** Ya.

**P:** *Pa... Pa... (busca el sonido de la palabra, pero no logra encontrarlo), tiene un nombre, tiene un nombre, seguramente la directora le va a informar, sí.*

El PDI aparece como un espacio posible para aportar a la gestión de la escuela, particularmente al terreno de la gestión pedagógica. Sin embargo, profesores y profesoras no logran elaborar una visión de conjunto de él, en este caso el profesor no sabe ni cómo se llama lo que está haciendo, pero a pesar de ello lo percibe como un trabajo novedoso y que le ofrece espacios para participar.

*...los proyectos, digamos, los hacen las comisiones aparte y luego informan y aparentemente cada proyecto un poquito que se ha disparado ¿no? por cada lugar, pero el otro día nos explicó Catalina de que sí tenía relación a todo lo que es el proyecto educativo en general. (ENTREVISTA 7: PROFESOR).*

La visión de los profesores del PDI resulta fragmentada, fragmentación que encuentra su correlato en el manejo físico del documento. El siguiente es un registro tomado en la sala de espera de oficina de la directora, escuchando las voces que en su interior hablaban sobre el Plan Anual, expresión operativa del PDI, que se presenta a la USE.

**Directora hablándole a la subdirectora:** *Han modificado algo de matemática. /Al parecer mostrando algo/ Aquí está el calendario cívico, el de danza, el de OBE. El de OBE está borrado, pero dice que lo tiene él en su diskette. No es de él, es del colegio. [Se refiere al encargado de OBE].*

Sale el auxiliar. La directora sigue hablando:

**Directora:** *Proyecto de presupuesto, proyecto de arborización /como mostrando u ordenándolos. Probablemente busca en la computadora/. No hay de matemática ni ciencias sociales ni infraestructura ni el de OBE.*

**Subdirectora-directora:** *Te apuesto que está ahí.*

**Directora-subdirectora:** *Ojalá que lo encuentren. (REGISTRO RUTINA 3).*

Aunque el "parchoteo" se ha vuelto una práctica común al trabajar con computadora, este episodio de búsqueda de los fragmentos del PDI, dispersos en diskettes y archivos, no deja de aparecer como una metáfora de un proyecto que se va armando a retazos, sin alcanzar a conjugar una imagen total, articulada, transparente y plena de sentido para maestros y maestras.

*... hubo un proyecto del biobuerto, entonces se expone, pero..., por ejemplo yo veía al profesor de lenguaje, no es su área ni le interesa, no le pone interés. Pero ahí veo que está eso, es un descampado, todavía no se está haciendo nada y está en un documento. El trabajo en sí es bueno, en ese*

*tiempo los profesores trabajan, se dedican, pero después no hay un seguimiento, el asunto es posterior.* (ENTREVISTA 9: PROFESORA).

Los fragmentos, que finalmente se plasman en un documento operativo, parecen volver a dispersarse luego de que el documento ha sido elaborado y presentado al organismo correspondiente. A estas alturas cabe preguntarse si realmente el PDI ofrece una posibilidad para que maestros y directivos piensen conjuntamente la escuela o si, a través de esta construcción a retazos, no deriva sólo en un activismo, es decir, en la realización de diversas acciones descoordinadas, sin un propósito específico, que se realizan para cumplir con un requisito impuesto (PARRA 1996: 148). De ser así, el PDI entraría en la paradoja nada nueva de plantearse como una propuesta de articulación de sentidos para la escuela y terminar siendo una manifestación más del vaciamiento de su función.

No obstante, con todas sus imperfecciones, nos parece que la elaboración del PDI aparece como un espacio posible para articular y componer las múltiples fracturas de la dirección escolar y abrir una nueva práctica para la participación y construcción colectiva. Ello será posible en la medida en que el PDI minimice su condición de tarea impuesta, a través de la cual puede reducirse a ser nada más que un nuevo documento que la escuela elabora, y engrandezca su condición de PROYECTO, de soñar la escuela juntos y llenarla de sentidos que sean comunes a todos sus actores. Los relatos escuchados nos dejan vislumbrar algunos de estos sueños que se tejen en torno a la defensa, reivindicación y compromiso con la escuela pública y con los niños y las niñas de los sectores populares de Lima.





**PARTE FINAL**

**Repensando la gestión de  
la escuela pública  
(a modo de conclusiones)**



TAREA ha desarrollado una perspectiva de intervención de la escuela pública destinada a promover procesos de descentralización en perspectiva democratizadora. En este marco se insertan las experiencias emprendidas desde el Área de Gestión Educativa en capacitación, asesoría y construcción de proyectos con directores y directoras, colectivos docentes, padres y madres de familia y organizaciones de la comunidad. En la búsqueda de sistematizar algún conocimiento en esta misma línea, habíamos estudiado (IGUÑIZ y DEL CASTILLO ob. cit.) las políticas de descentralización educativa en el Perú, tanto en aspectos históricos como en análisis de casos locales, y esbozado lineamientos de propuestas de política.

De las dificultades en el país por reemprender una descentralización democrática y de los pasos avanzados en el estudio mencionado, emergió la necesidad de contar con nuevos conocimientos sobre la educación pública. El trabajo que aquí concluimos representa en parte la continuidad de las acciones y los estudios anteriores; pero agrega nuevas preguntas y miradas, en una búsqueda personal e institucional por entender con mayor profundidad los cambios en la educación peruana –específicamente en la gestión de la escuela–, tras casi una década de la administración del presidente Alberto Fujimori.

Un enfoque integrador nos llevó a abordar esa búsqueda desde dos ángulos. Por un lado, desde el discurso y las políticas públicas para la escuela; y, por otro, desde el conocimiento de los procesos en la base del sistema, específicamente en una escuela urbana popular. Así, hemos pretendido articular una mirada desde lo macro –el análisis del contexto político e institucional– y una mirada desde lo micro –los sujetos que construyen la escuela

a diario-, en el entendido de que ni una ni otra agota por sí misma una lectura sobre la escuela. Las políticas no funcionan por sí solas, viéndose posteriormente reflejadas de modo coherente en las escuelas; pero, a la vez, los actores de la escuela no prescinden de aquéllas, sino que les confieren significados particulares y específicos en cada realidad. De este modo, la mirada sobre el contexto se vuelve texto en la escuela, a la vez que ésta trasciende su particularidad, en tanto institución con historicidad y situada en el movimiento social.

Nuestros límites de formación y nuestras dificultades para sacudirnos del prisma que cada uno privilegia, nos han obstaculizado articular más ambas miradas en un solo estudio y nos han llevado a realizar dos trabajos paralelos, aunque en permanente diálogo, los cuales, en esta última parte, intentaremos leer de manera conjunta.

### **1. Ambiente de cuestionamientos, expectativas y cambios en educación**

Hemos explicado que en el campo educativo vivimos un ciclo que implica un aumento en el interés por la educación y la institución escuela, desde los actores sociales y las políticas públicas. Se aprecia al respecto una nueva demanda global. Ante las tendencias de cambio social internacional y los problemas de segmentación social y educativa, los actores institucionales de las políticas educativas adoptan y construyen discursos de cambio, no sin incertidumbres y distancias respecto a la política efectiva.

Los organismos y eventos internacionales sobre educación adoptan consensos que postulan que se está frente a una exigencia de cambio del modelo y nuevas estrategias, si desde la educación se quiere seguir contribuyendo al desarrollo económico, político y cultural.

Todas las corrientes de opinión y los grupos educativos peruanos estamos inmersos en ello, y consideramos en alguna medida este clima y las retóricas de cambio. Sin embargo, esta consideración está limitada a circuitos restringidos y es poco animada por el gobierno, que, olvidando sus propios compromisos, ha mantenido su independencia ante las propuestas internacionales públicas. En su casi una década de pervivencia, el gobierno ha buscado ubicarse de diferentes modos frente a las retóricas del cambio educativo; oscilando de extremo a extremo, ha operado con la misma seguridad

durante todos estos años. Así, ha pasado de la búsqueda de desprender las escuelas del Estado a la activa política educativa estatal como obra tangible; y de la transferencia masiva de escuelas a la comunidad al actual desconocimiento total de las capacidades y competencias locales y de los miembros de las propias escuelas para la gestión.

Las transformaciones en las escuelas, por lo tanto, resultan de una combinación de estas políticas oscilantes y las condiciones del entorno, así como de sus propios procesos internos y de las tradiciones y los saberes ahí construidos. Siendo éstos, muchas veces, los que cobran mayor peso por sobre las orientaciones de las políticas. Estas políticas son resignificadas en la escuela desde esas tradiciones y esos saberes, y también desde un marco precario de posibilidades. Allí, el discurso del cambio se hace presente animado, por una parte, por las consignas y los consensos de los discursos en boga y, por otra, por el imperativo de sacar la escuela adelante en su precariedad, animando la creación de nuevas prácticas de gestión y autogestión que, a la vez, se amalgaman de manera compleja con las pesadas tradiciones y sentidos comunes.

## ***2. Nuevo piso para las políticas educativas y escolares***

Junto con la revaloración social de la educación, en sus predios profesionales se plantea un giro que focaliza la atención en el derecho al acceso y la permanencia, pero con énfasis en la calidad de los aprendizajes para lograr un mejor desempeño social, competencias cognitivas básicas para seguir aprendiendo y una cultura escolar favorecedora de los procesos de formación de identidad entre las niñas, los niños y las/los adolescentes.

Marcados por estas preocupaciones, los expertos critican la acción que toma en cuenta factores aislados, presionando, contrariamente, por cambios sistémicos en la educación y en el contexto. Esas críticas y presiones han adquirido su sentido mayor con las preguntas sobre la reproducción, la educación en la desigualdad y el fracaso, presentes en el pensamiento crítico latinoamericano.

Sobre estos temas no dejan de plantearse enfoques diferentes. Uno de los más críticos, aunque de poca historia, es el del mercado educativo para generar calidad. Este enfoque no predomina en los discursos, pero tiene un enorme poder de condicionamiento en los países de América Latina, entre

ellos el Perú. Sin embargo, la noción de "mercado" no suscita en los actores de la escuela una motivación para competir por mejorar la calidad, sino que despierta la sospecha sobre el debilitamiento y final desaparición de la escuela pública, acentuando una sensación de abandono y postergación por parte del Estado y, en simultáneo, renovando un compromiso con la escuela pública y la educación de niños, niñas y jóvenes más pobres del país, para quienes sí es posible apostar por su aprendizaje.

Con su exigencia de superar las ofertas convencionales y pasar a visiones ampliadas y sistémicas de la educación, el clima de cambio se enriquece, pues han convergido propuestas que aportan a la sociedad un punto de partida de nivel superior y un incentivo para volver a pensar en el sentido y los fines de la educación.

La atención a la calidad derivó en propuestas de nuevas estrategias de desarrollo educativo, que a su vez reactualizaron la atención por la dimensión social y pública de la educación. Se acentuó, en vísperas de esta década, el enunciado sobre la necesidad de políticas de Estado, y de mediano plazo. En América Latina se han difundido políticas con base en algún tipo de consultas y acuerdos. Se valora la dimensión pública de la educación y la necesidad de someter sus grandes asuntos a la conversación abierta y fundamentada, para que surjan visiones compartidas. En muchos países se dan diversas modalidades de consulta y debates, aún con debilidades y restricciones, con lo que en varios casos se ha fortalecido la capacidad de iniciativa de los ministerios del sector.

Estas ideas de planes públicos para comprometer, movilizar y distribuir responsabilidades, reiteradas en el discurso internacional, no han sido integradas por el gobierno peruano, aunque en algunos niveles sí lo han sido por la escuela, donde se combinan formas de gestión tradicionales y autoritarias con discursos e intentos de promover gestiones más colectivas. Estas formas de gestión trascienden la figura del director o la directora como "gran gestor" y *patrón* de la escuela, y del Estado como sustento, dando participación a otros actores educativos –equipos de gestión, cuerpo docente, padres y madres– en la búsqueda de concertación con instituciones comunitarias, estatales y/o privadas que contribuyan, al menos en lo inmediato, a mejorar las condiciones físicas y de implementación de la escuela pública de acuerdo con sus necesidades y proyectos.

### **3. Calidad para todos e irrupción de la autonomía**

En el ambiente creado por el interés social y los planteamientos de las instituciones y los eventos que confluyeron en los inicios de la década, irrumpe en la política pública el tema de la gestión escolar autónoma.

Luego de los énfasis descentralizadores que registrara Hevia (1991) –como la nuclearización, luego la regionalización (o hacia los estados en los países federales) y, más recientemente, el énfasis en la municipalización con los intentos de privatización– ha ingresado de manera irresistible el asunto de la autonomía de las escuelas.

La capacidad de las personas e instituciones de desenvolverse autónomamente es central en la educación y la sociedad. Un asunto así no podía dejar de suscitar nuevas discusiones sobre los aspectos fundamentales de las políticas educativas, de pedagogía y de gestión. Las condiciones de generación de proyectos y estilos institucionales en las escuelas pasan, en esta década, a ser un aspecto crecientemente importante. La vida de la organización escolar en su conjunto adquiere un valor educativo. Si ello no es nuevo, sí lo es el salto que da su consideración.

A comienzos de la década, la revaloración de la institución escuela fue calificada por Giomar Namó de Mello (1991) como una revolución copernicana. Si su formulación quería resaltar un aspecto medular en la calidad de la educación, tal calificación es válida, aunque quizá algo espectacular. Más prudente, Juan Carlos Tedesco alude a un enfoque que da más peso a la contribución propia de las escuelas y el sistema en los resultados de aprendizaje. Es decir, se valora más la autonomía relativa respecto del condicionamiento social. Pero quizá Tedesco (1992b) se quedó corto al considerar que “desde un punto de vista teórico, no hay dudas de que su fertilidad es muy alta”. El movimiento de las escuelas, ministerios, organizaciones no gubernamentales, etcétera, por desarrollar proyectos institucionales en varios países del continente le ha dado a esta tendencia un significado transformador que quizá no se preveía.

En la escuela, el proyecto educativo institucional cobra sentido como práctica de gestión participativa que genera los espacios necesarios para pensar la escuela colectivamente. De esta manera, fortalece a los actores de la escuela y aparece como la promesa de una forma de trabajo largamente esperada. Sin embargo, hemos observado que en las duras condiciones materiales de la escuela peruana, fracturada por la doble jornada y por la preeminencia de

los quehaceres administrativos y con maestros mal pagados –que deben buscar múltiples formas fuera de la escuela para sacar adelante la economía de sus hogares–, los espacios de trabajo colectivo que supuestamente facilita la construcción de un proyecto institucional se ven debilitados. El PEI se puede convertir en un nuevo documento a elaborar, vaciándose de contenido y viendo obstaculizada su fuerza como posibilidad transformadora de la gestión de la escuela.

Por otra parte, la autoafirmación de la escuela en un sentido de proyecto la fortalece frente a las mismas instancias estatales con las que debe negociar algunas decisiones que se toman central o arbitrariamente. Así, al verse a sí misma como proyecto, la escuela fortalece su capacidad de resistencia frente al poder a veces ejercido arbitrariamente por los organismos desconcentrados, viéndose a sí misma en condiciones de exigir, pedir explicaciones o, en el caso muy particular estudiado, recusar el nombramiento de un nuevo director, alegando y denunciando la condición espuria de este nombramiento.

#### **4. Las realidades de la educación urbana**

La realidad de las prácticas escolares obedece a complejos procesos y no a la sola voluntad de los actores institucionales y del Estado. Los logros de calidad están en directa relación con las condiciones que son punto de partida de nuestro sistema educativo.

Los rasgos básicos de nuestra educación, con los profundos déficit de calidad y las diferencias abismales, tienen sus expresiones en la educación urbana de una de las cúpulas del sistema educativo nacional, la provincia de Lima. No obstante, las inmensas brechas se producen con la educación en sectores rurales.

Las variables organizadas por el INEI y UNICEF muestran los rasgos básicos reiterados en la mirada focalizada sobre una escuela urbano-marginal de Lima. La información disponible es clara sobre la calidad de vida de los educandos, la precariedad de los recursos de las escuelas, el tiempo efectivo de aprendizaje, la condición de los docentes, etcétera. Son duras realidades que por su resistencia y magnitud han influido en la cultura de la gestión en las escuelas. La ausencia de un sistema de evaluación impide conocer el origen claro de los cambios, inclusive cuando son mejorías en determinadas variables.



Lo que la mirada sobre una escuela deja claro es que el principal esfuerzo de directivos y docentes se ve volcado a la dura tarea de gestionar la precariedad, sacar adelante la escuela en las difíciles condiciones de recursos en que se encuentra, inaugurando prácticas que dan cuenta del ingenio y la fortaleza de los actores, pero que también los sacan de las tareas propiamente educativas y de alguna manera ponen en tela de juicio la dignidad del ejercicio de la profesión docente y la dirección. Tal es el caso de la condición de "tocapuertas" a que se ven obligados la directora de la escuela y quienes colaboran con ella, debiendo destinar parte central de su tiempo y esfuerzos a buscar apoyo para la escuela, pidiendo insumos de la más diversa índole –desde una reja para proteger la sala donde está la computadora hasta medicamentos, libros o actividades de capacitación para los docentes–. Esto lleva a la directora a desplazarse a diario de un punto a otro de la ciudad y a gastar muchas horas en salas de espera con la expectativa de ser atendida para elevar sus solicitudes.

En este escenario, la atribución de autonomía a las escuelas puede cobrar ribetes de abandono, obligándolas a administrar su propia decadencia frente a un Estado incapaz de proveerles los insumos suficientes para realizar su tarea con dignidad. La posibilidad de las escuelas de sacar provecho de tal autonomía, entonces, queda librada a las capacidades, el criterio y la voluntad del director o la directora y sus equipos –si los hay–, y al éxito de sus negociaciones con otras instituciones que a pesar de sus variados y valiosos aportes (medicamentos, materiales de construcción, capacitación docente y libros, entre otros) sólo contribuyen a parchar un déficit histórico.

## **5. La escuela como organización**

Enfoques distintos se encuentran operando en los mismos procesos de las escuelas peruanas, a veces en complejas hibridaciones. Las tradiciones de un centralismo de dientes rotos y por ende en convivencia con un cierto abandono de las escuelas, se viene conjugando con esfuerzos dinamizadores en escuelas y con algunos programas estatales para apoyarlas. Asimismo, se conjugan con un enfoque gerencialista más cercano a la simulación de competencia, unida a una agrandada voluntad de propaganda a través de la educación. Esto se amalgama, en la escuela, con tradiciones burocráticas que aparecen como el mejor escudo contra el clientelismo y que privilegian la

formalización de algunos procesos, a la vez que, por su precariedad, deben estar permanentemente enfrentadas a la improvisación.

La denominada modernización depende demasiado de la obra tangible y llamativa, en desmedro de una efectiva modernización de la organización. Cabe recordar que la política de modernización centrada en la construcción de edificios escolares es cuestionada por los mismos actores de la escuela, que privilegian una construcción de la escuela desde adentro más que del "cascarón" (a pesar de que sus propios esfuerzos se vuelcan a mejorar las condiciones de infraestructura, aunque, desde su punto de vista, estos esfuerzos responden a un proyecto educativo específico. No se trata, entonces, de no hacer edificios sino de no hacer sólo edificios, y que éstos respondan a las necesidades y al diagnóstico de la comunidad educativa).

En ese marco de políticas es que la asignación de funciones al director nos parece bien caracterizada por Antúnez (1997), quien se refiere a ella como "un sistema de delegación insatisfactorio", agravado en el Perú por la tendencia a la atomización del sistema educativo. Parece política de un cierto desgano el fortalecer al director o la directora sin fortalecer la democracia en la gestión escolar, la transferencia de recursos y la autonomía profesional en el docente. Curiosamente, en la escuela estudiada es la misma directora la que reacciona frente a esta excesiva atribución de funciones, preguntándose por las capacidades reales para asumirlas y haciendo ver la necesidad de contar con la concurrencia de otros actores de la escuela, justamente para fortalecer y ampliar esas capacidades. La escuela cuenta, en sus directivos y docentes, con múltiples saberes elaborados por los sujetos desde sus experiencias, saberes que al converger en formas de trabajo colegiadas potencian la gestión de la escuela más favorablemente que si ésta descansa sobre todo en la persona del director o la directora.

Por otra parte, la legitimidad de quien conduce la organización educativa reside, en el caso estudiado, justamente en su capacidad como docente y las condiciones demostradas para trabajar con otros docentes. Junto a otros saberes que la directora elabora durante su trayectoria en la escuela, son los saberes pedagógicos los que se levantan como piedra angular de su saber dirigir la escuela, en tanto organización destinada a la educación.

Por el contrario, en las políticas oficiales es evidente la ausencia de la consideración de la escuela como organización específica y diferenciada y de los saberes que en ella se elaboran. La pregunta pendiente es: ¿qué impacto

ha tenido que no se considere a la escuela en su especificidad en las políticas de reforma? ¿Qué hubiera pasado si hace veinte años se nos hubiera ocurrido tomar en serio la especificidad de la escuela como organización? Quizá tendríamos más lecciones aprendidas o al menos entenderíamos mejor qué significa impulsar la autonomía de la escuela.

## **6. Autonomía y calidad para todos**

La autonomía escolar es una estrategia para el cambio educativo, pues responde al objetivo de desarrollar personas con individualidad y capacidad de actuación social. La construcción de instituciones autónomas puede darse de distintas maneras. Una construcción democrática, por ejemplo, precisa una mirada renovada de los asuntos clásicos de la educación y la pedagogía, incluyendo un replanteamiento urgente de la gestión y la organización. Una autonomía que sirva a una educación de calidad para todos, tiene que ser parte de este replanteamiento.

El desafío de la escuela autónoma está dado por una eficacia de cara a repensar la educación como liberación, y en especial como búsqueda de nuevas oportunidades para los más pobres, en medio de procesos de cambio en el poder y la información que nos afectan a todos.

Una opción diferente, desde racionalidades académicas y técnicas, es pretender escindir la autonomía de las esferas públicas y de las políticas comunes, para supuestamente dinamizar la calidad por la vía del mercado educativo. La voluntad de enfrentar la segmentación –por todos aceptada– es así extraída del ámbito educativo.

Una mirada educativa crítica une la formación de la identidad personal y la construcción de significados sobre el país y el mundo en que vivimos, promoviendo experiencias de maneras éticas de vivir. Eso le daría sustancia a un proceso de reforma que desafíe a la sociedad a ser educadora, en lugar de reformar desde la cúpula y desde la penumbra. Asimismo, daría sentido a la construcción de un plan nacional respaldado por nuevos pactos ciudadanos.

Adoptar estas orientaciones sería hacer jugar en la política tensiones como la derivada de recoger experiencias y, a la vez, no pretender repetir las. Así, una clave es la tradición de iniciativa estatal como voluntad educativa de la sociedad. Una perspectiva de autonomía escolar y local implicará un Es-

tado activo y atento a potenciar las múltiples iniciativas de la sociedad, dispuesto a transferir poder a la comunidad, a fiscalizar y, por ello, a ofrecer instrumentos para que la misma comunidad demande transparencia. Por lo tanto, se tratará de un Estado más democrático y calificado en competencias profesionales. Para ser eficaz, el Estado tiene que desprenderse de las tareas menudas como normar el detalle y controlar los pequeños recursos que deberían transferirse a las escuelas y los municipios. Hay sugerencias en ese sentido en el país y en Latinoamérica.

Los temas de base de las currículas –las expectativas, los sueños, los valores, las competencias, los conocimientos– son, pues, parte del juego en el que debe intervenir una autonomía integradora.

Una escuela democratizadora debe tener una lógica de gestión autónoma que garantice la igualdad de acceso a los saberes y a las prácticas culturales esenciales para la sociedad, lo que implica, a decir de Setubal (1997), que dicha escuela actúe en el sentido de la movilización de los educandos en relación con el conocimiento (y no que deba concentrar sus mejores energías en proveer alimentación diaria y atención de la salud).

La participación de los actores, y no sólo la sujeción a la jerarquía y el mando, abre la posibilidad de poner sobre el escenario las expectativas y los deseos de los educandos con los que se dialoga en la construcción de nuevos saberes. Resulta urgente, en este sentido, visibilizar a los educandos –niñas, niños y jóvenes– en su cultura y en su diversidad, de modo que la escuela se constituya para ellas y ellos en un lugar que los acoge como *legítimo otro* y no que los niega o fuerza a calzar en un perfil que los adultos han elaborado de ellos/as. Asimismo, será preciso visibilizar a padres y madres más allá de los aportes económicos de las asociaciones de padres de familia, es decir, también como sujetos constructores de la educación en sus comunidades. La participación en la educación y en la escuela es así un complejo de procesos con fines, metas, institucionalidad, estilos de trabajo, etcétera, que requieren articularse a través de los proyectos educativos de las escuelas, por más que sean bienvenidos.

La docencia, como ejercicio profesional de alta complejidad, reclama su desenvolvimiento en un clima democrático con una autonomía de criterio reconocido que no pretenda sustituirlo con los materiales educativos.

Pero la mira en esa lógica demanda pasar de la precariedad a una creciente dotación de recursos sin los cuales la eficacia –y por ende la justicia

educativa— es imposible. Pretender que las escuelas públicas obtengan sus recursos es promover una distracción de la gestión o un engaño que —más que autonomía— genera una fuerte dependencia de las instituciones donantes, en medio de la cual la directora debe anteponer la necesidad de conseguir recursos al profesionalismo y la dignidad de su cargo. La redistribución de recursos en el Perú, por la abismal desigualdad de los ingresos, es un asunto vital y la educación es una de las vías principales para emprenderla.

Con los actuales dispositivos institucionales estatales, las normas y los estilos, la escuela urbana puede seguir manteniéndose en una especie de limbo. Es urgente enrumbar la gestión global y la de las escuelas tomando en cuenta las experiencias y los saberes de los mismos actores de la escuela, si no queremos que el viejo y débil sistema de conducción escolar prolongue sus existencia en un ambiente de confusión.



## Bibliografía

ABUGATTÁS, Juan y LUIS SOBERÓN

1995 *Necesidades a tomar en consideración en una política de educación permanente*. En: **Retos nacionales e internacionales a la educación peruana**. Foro Educativo, Lima.

ALONSO, Graciela

1998 *Feminismo y género, consideraciones políticas y pedagógicas* (documento interno). Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Neuquén/Santiago de Chile.

ANSÓN, Juan

1993 *La escuela necesita una revolución copernicana*. En: **Allpachis** 42, Sicuani, Cusco.

ANTÚNEZ, Serafín

1994 **Claves para la organización de los centros escolares**. ICE/Monsori, Barcelona.

1997 *Mejorar la dirección en épocas turbulentas*. En: **Cuadernos de pedagogía** 262, octubre, Barcelona.

APPLE, Michael

1989 **Maestros y textos**, Paidós/MEC, Madrid.

ARREGUI, Patricia

1995 *La descentralización educativa en ciernes: la escuela recupera su ansiada y necesaria libertad* (entrevista). En: diario **Expreso**, 23 de abril, Lima.

ASCHER, William

1992 *La evaluación de las ciencias de políticas*. En: **El estudio de las políticas públicas**, Grupo Editorial Miguel Porrúa, México.

- ASSAEL, Jenny; Verónica EDWARDS y Gabriela LÓPEZ  
 1992 *Apuntes sobre el proceso de construcción etnográfica en la investigación educativa* (documento de trabajo). Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), Santiago de Chile.
- BALL, Stephen  
 1987 **La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar.** Paidós, Barcelona.  
 1997 *La escuela participativa en el contexto de la política postmoderna y el "Market". Modelo de participación en el Reino Unido.* En: **Participación, autonomía y dirección en los centros educativos.** Escuela Española, Madrid.
- BARRIO, Sergio y FRANCISCO SAGASTI  
 1994 *Reflexiones sobre la situación internacional y la educación en el Perú.* En: **Retos nacionales e internacionales de la educación peruana,** Foro Educativo, Lima.
- BASADRE, Jorge  
 1960 **Materiales para otra morada.** Librería La Universidad Editorial, Lima.
- BIONDI, Juan  
 1995 *Cambios culturales e imágenes de la política* (separata especial). En: **Cuestión de Estado** 12-13, Lima.
- BRASLAVSKY, Cecilia  
 1993 **Autonomía y anomia en la educación pública en Argentina.** FLACSO, Serie Documentos e Informes N° 142, Buenos Aires.
- BRASLAVSKY, Cecilia  
 1995 *La concertación como estrategia de reforma educativa del Estado.* En: **¿Es posible concertar las políticas educativas?** Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- BELLO, Manuel; Luisa PINTO y Cecilia TORRES-LLOSA  
 1995 *Situación educativa urbana.* En: **Protagonistas de la educación rural y urbana en el Perú.** Foro Educativo, Lima.
- CAJALÓ, Francisco  
 1995 **Sistemas locales de educación.** Fundación FES, Bogotá.
- CARBAJO, José Luis  
 1997 **Una experiencia local de participación en educación.** Tarea, Lima.



CARBAJO, José Luis e Inés VILLANUEVA

1997 *Jóvenes pandilleros*, En: Suplemento Especial, **Perfiles para el desarrollo educativo local** 8, abril, Tarea, Lima.

CARDOSO, Francisco

1997 *La inversión privada en educación. A propósito del D.L. 882*. En: diario **La República**, 25 de marzo, Lima.

CERDA, Ana María

1995 **Normas, principios y valores en la interacción profesor-alumno**. PIE, Santiago de Chile.

CÉSPEDES, Nélica

1997 **La escuela y los derechos humanos de las niñas y los niños**. Tarea, Lima.

CORAGGIO, J. Luis

1993 **Desarrollo humano, economía popular y educación**. Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), Santiago de Chile.

1995 *Las propuestas del Banco Mundial para la educación ¿Sentido oculto o proclamada concepción?* En: **La Piragua** 11, CEAAL, Santiago de Chile.

CÓRDOVA, Dante

1995 *Desafío del futuro, un esfuerzo compartido*. Exposición ante el Congreso de la República, 22 de agosto, Lima.

COX, Cristián

1994 **Las políticas de los años 90 para el sistema escolar**. Serie Políticas Sociales 3, CEPAL, Santiago de Chile.

COX, Cristián y José Joaquín BRUNER

1995 *Dinámicas de transformación en el sistema educacional de Chile*. En: J. Puryear y J.J. Bruner, **Educación equidad y competitividad económica en las Américas**, volumen II, INTERAMER/OEA, Nueva York.

CRITTENDEN, Brian

1981 *La autonomía como objeto de la educación*. En: Kenneth Strike-Zierra Egan, **Ética y política educativa**, Narcea, Madrid.

DAHL, Robert

1992 **La democracia y sus críticas**. Paidós, Barcelona.

DÍAZ, Hugo

1996 *Nuevos roles en educación*. En: diario **El Comercio**, 30 de marzo, Lima.

- 1997 *Reforma de la educación*. En: diario **El Comercio**, 29 de marzo, Lima.
- DÍAZ, Hugo y otros
- 1995 **La educación privada en Lima Metropolitana**. IPE/UNESCO, París.
- EDWARDS, Verónica; Jenny ASSAEL y Gabriela LÓPEZ
- 1991 **Directores y maestros en la escuela municipalizada**. PIE, Santiago de Chile.
- Equipo Zonal de Educación
- 1996 **Diagnóstico educativo de Tablada de Lurín**. Tarea, Lima.
- ESPÍNOLA, Viola y otros
- 1994 **Manual para una escuela eficaz**. Editora Zig Zag, Santiago de Chile.
- EZPELETA, Justa
- 1986 *La escuela y los maestros: entre el supuesto y la deducción*. En: **Boletín** 10-11, diciembre, UNESCO/OREALC, Santiago de Chile.
- 1992 *Problemas y teoría a propósito de la gestión pedagógica*. En: Justa Ezpeleta y Alfredo Purlán (compiladores), **La gestión pedagógica de la escuela**, UNESCO/OREALC, Santiago de Chile.
- EZPELETA, JUSTA y Elsie ROCKWELL
- 1983 *Escuela y clases subalternas*. En: **Cuadernos Políticos** 37, julio-septiembre, México.
- FERNÁNDEZ, Julia
- 1997 *Realidad educativa en la Provincia de Ilo* (documento de trabajo). Ilo.
- FILMUS, Daniel
- 1995 *Calidad de la educación: discurso elitista o demanda democratizadora*. En: Daniel Filmus (compilador), **Los condicionantes de la calidad educativa**, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires.
- FORO EDUCATIVO
- 1997 **Propuesta de Foro Educativo para un acuerdo nacional por la educación 1998-2007**. Foro Educativo, Lima.
- FOUCAULT, Michel
- 1976 **Vigilar y castigar**. Siglo XXI, México.
- FREIRE, Paulo
- 1992 **Pedagogia da esperança**. Paz e Terra, Río de Janeiro.
- 1994 *Educación y participación comunitaria*. En: **Nuevas perspectivas en educación**, Paidós Educador, Barcelona.

- 1996 *Educación a la autonomía* (extractos) En: **Educando** 29, Lima (también en: **Tarea** 42, Lima).
- FUJIMORI, Alberto
- 1995 *Una educación para la paz y el desarrollo*. En: **El Peruano**, 18 de diciembre, Lima.
- 1996 *Entrevista en Panorama*. En: **La República**, 7 de abril, Lima.
- 1997a *Reforma integral de la educación se iniciará en 1997. Reseña de la entrevista concedida por el Presidente de la República*. En: **El Comercio**, 17 de marzo, Lima.
- 1997b *Comenzó la reforma de la educación. Reseña del discurso del presidente en Chiclayo el día 18 de marzo*. En: **El Peruano**, 19 de marzo, Lima.
- FULLAT I GENIS, Octavi
- 1996 *Escuela en sociedad histórica*. En: **Educación**, volumen V, Nº 9, marzo, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Lima.
- FURLÁN, Alfredo; Monique LANDESMAN y Ángel PASILLAS
- 1992 *La gestión pedagógica. Polémicas y casos*. En: Justa Ezepeleta y Alfredo Furlán (compiladores), **La gestión pedagógica de la escuela**, UNESCO/OREALC, Santiago de Chile.
- FURLÁN, Alfredo y Azucena RODRÍGUEZ
- 1993 *Gestión y desarrollo institucional. Presentación del estado del conocimiento*. En: **Segundo Congreso Nacional de Investigación Educativa**, Mesa VI, febrero, México.
- GADOTTI, Moacir
- 1992 **Escola cidadã. Uma aula sobre autonomia da escola**, Autores Asociados, Sao Paulo.
- GEERTZ, Clifford
- 1996 **La interpretación de las culturas**. Gedisa, Barcelona.
- GIMENO Sacristán, José
- 1992 *Investigación e innovación sobre gestión pedagógica de los equipos de profesores*. En: Justa Ezepeleta y Alfredo Furlán (compiladores), **La gestión pedagógica de la escuela**, UNESCO/OREALC, Santiago de Chile.
- GOROSTIAGA, Xavier
- 1995 *El desarrollo geocultural* (mimeo). Managua.

HAMMERSLEY y ATKINSON

1994 **Etnografía: Métodos de investigación.** Paidós, Barcelona.

HELPER, Gloria

1997 *Gestión educativa para el desarrollo humano.* En: **Gestión educativa**, Foro Educativo, Lima.

HEVIA, Ricardo

1991 **Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina.** UNESCO/REDUC, Santiago de Chile.

IGUÍÑIZ, Javier

1996 *¿Ciudadanos del mundo?* En: El Dominical, suplemento del diario **El Comercio**, 17 de noviembre, Lima.

IGUÍÑIZ, Manuel

1988 *Educación y gobiernos locales.* En: **Tarea** 19-20, Lima.

1993 *La educación en la agenda del país.* En: **Allpanchis** 42, segundo semestre, Sicuani, Cuzco.

1995 *Las propuestas internacionales y bases de un proyecto educativo.* En: **Retos nacionales e internacionales a la educación peruana.** Foro Educativo, Lima.

1996a *Descentralización y educación en la ciudad.* En: Suplemento Especial, **Perfiles para el desarrollo educativo local** 7, noviembre, Tarea, Lima.

1996b *Lo que se pudo hacer en educación y no se hizo.* En: **Ideele** 93-94, diciembre, Instituto de Defensa Legal, Lima.

IGUÍÑIZ, Manuel y Daniel DEL CASTILLO

1995 **Materiales para pensar la descentralización educativa.** Tarea, Lima.

INIDEN

1996 **Informe de educación,** Iniden, mayo, Lima.

1997 **Informe de educación,** Iniden, febrero, Lima.

KALINOWSKI, Dina

1995 *Desarrollo de la educación en el Perú.* En: **Fines y estructura de la educación peruana.** Foro Educativo, Lima.

LASSWELL, Harold

1982 *La concepción emergente de las ciencias de políticas.* En: **El estudio de las políticas públicas,** Grupo Editorial Miguel Ángel Purrúa, México.

- LÓPEZ, Gabriela; Jenny ASSAEL y Elisa NEUMANN  
1984 **La cultura escolar ¿responsable del fracaso?** PIE, Santiago de Chile.
- LÓPEZ RUPÉREZ, FRANCISCO  
1995 **La libertad de elección en educación.** Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid.
- LÓPEZ, Sinesio  
1997 **Ciudadanos reales e imaginarios.** Instituto de Diálogo y Propuestas, Lima.
- MALPICA, Carlos; Andrés CARDÓ, Hugo DÍAZ y Raúl VARGAS  
1989 **Planificación y desarrollo de la educación en el Perú.** IPE, París.
- MANNHEIM, Karl  
1961 **Diagnóstico de nuestro tiempo.** Fondo de Cultura Económica, México.
- MARTÍNEZ NOGEIRA, Roberto  
1995 *La transformación del modelo de organización y gestión educativa: el aprendizaje acumulado.* En: **Innovaciones en la gestión educativa**, UNESCO/OREALC, Santiago de Chile.
- MATURANA, Humberto y SIMA NISIS DE REZEPKA  
1995 **Formación humana y capacitación.** UNICEF/Dolmen Ediciones, Santiago de Chile.
- MEJÍA, Marco Raúl  
1988 **Hacia otra escuela desde la educación popular**, CINEP, Bogotá (también: Tarea, Lima, 1990).
- 1995 **Educación y escuela en el fin de siglo.** Tarea/ Movimiento de Educadores Populares de Bolivia/Cebiae, La Paz.
- Ministerio de Educación  
1970 **Reforma de la educación peruana. Informe general.** República del Perú. Ministerio de Educación, Lima.
- 1993 **Diagnóstico general de la educación. Perú: Calidad, eficiencia, equidad. Los desafíos de la educación primaria.** República del Perú. Ministerio de Educación/Banco Mundial/PNUD/GTZ/ UNESCO-OREALC, octubre, Lima.
- 1996a *Resolución Ministerial N° 016-96-ED.* En: **El Peruano**, Lima, 3 de marzo.
- 1996b *Orientaciones para la gestión institucional en los centros educativos públicos.* Viceministerio de Gestión Institucional, Oficina de Coordinación y Supervisión Regional, abril, San Borja, Lima.

- 1997a **Manual del director del centro educativo.** República del Perú. Ministerio de Educación, Lima.
- 1997b **Nueva estructura del sistema educativo peruano, fundamentos de la propuesta.** República del Perú. Ministerio de Educación, Lima.
- MIRANDA, ARTURO
- 1997 **Distribución espacial de los recursos públicos en educación.** Tarea, Lima.
- MISIÓN DE CIENCIA, EDUCACIÓN Y DESARROLLO 1995: **Colombia, al filo de la oportunidad. Informe conjunto.** Magisterio, Bogotá.
- MORALES, Ricardo; Dante CÓRDOVA y José RIVERO
- Educación peruana: hacia un nuevo rumbo.** Foro Educativo, Lima.
- MUNOZ, Antonio y Martiniano ROMÁN
- 1989 **Educación y futuro: modelos de organización escolar.** Editorial Lancel, Madrid.
- NAMO DE MELLO, Giomar
- 1991 *Autonomía de la escuela: posibilidades, límites y condiciones.* En: **Boletín 26** Proyecto Principal de Educación, diciembre, UNESCO/OREALC, Santiago de Chile.
- OSORIO, Jorge
- 1995 *La educación para los derechos humanos, su transversalidad e incorporación en los proyectos educativos: construyendo la agenda.* En: **La Piragua 11**, segundo semestre, CEAAL, Santiago de Chile.
- PAIBA, Manuel
- 1995 *Maestro joven en el Perú de hoy.* En: **Palabra de maestro 20**, octubre-noviembre, Lima.
- 1996a *Legislación educativa.* En: **Programa de formación para la gestión de la educación**, Tarea, Lima.
- 1996b **Competencias de los directores de centros educativos en el sistema de personal. Módulo del curso para directores.** Ministerio de Educación, Tarea, Lima.
- PALACIOS, María Amelia y otros
- 1996 **Problemática y propuesta de políticas públicas para la educación de personas jóvenes y adultas.** Varios editores, Lima.
- PALACIOS, María Amelia y Manuel PAIBA
- 1997 **Consideraciones para una política de desarrollo magisterial.** Foro Educativo, Lima.

PARRA SANDOVAL, Rodrigo

1996 *La escuela vacía: Enseñar en Ciudad Bolívar*. En: **La Escuela Urbana**, Fundación FES/Fundación Restrepo Barco, Bogotá.

PERÚ

1996 *Informe nacional 45ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación 30 de setiembre al 5 de octubre*. Gobierno del Perú, Ginebra.

POLLIT, Ernesto; Enrique JACOBY y Santiago CUETO

1995 **Desayuno escolar y rendimiento**. Apoyo, Lima.

POPKEWITZ, Thomas

1994 **Sociología política de las reformas educativas**. Morata, Madrid.

PROMEDLAC IV

1991 **Informe final del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación para América Latina y El Caribe**. UNESCO, Santiago de Chile.

RABANAL, Wálter

1995 **Aproximaciones al proceso de creación, organización y funcionamiento de la USE**. Tarea, Lima.

RAMA, Germán

1994 *Educación y cambios en la estructura social de América Latina*. En: **Boletín** 35, UNESCO/OREALC, Santiago de Chile.

RAMÍREZ, Eliana y otros

1997 **Hacia una propuesta de educación primaria para el Perú**. Foro Educativo, Lima.

RAMOS BOSMEDIANO, José

1996 *Educación: Descentralización privatizadora*. En: diario **La República**, 30 de abril, Lima.

RAMOS, Héctor

1997 **El desarrollo educativo de la niñez y la adolescencia** (mimeo). Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Lima.

REGUZZONI, Mario

1997 *Experiencias y experimentaciones relacionadas con la autonomía escolar en los países europeos*. En: **Participación, autonomía y dirección en los centros educativos**, Editorial Escuela Española, Madrid.

REPLAD

1994 **Modelo de Gestión GSEDUCA**, UNESCO/OREALC, Santiago de Chile.

ROCKWELL, Elsie

1980 *La relación entre etnografía y teoría en la investigación educativa* (documento interno). Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Estudios Avanzados, IPN, México.

1991 *Etnografía y conocimiento crítico de la escuela en América Latina*. En: **Perspectivas**, volumen xxi, N° 2, México.

RODRÍGUEZ, Darío

1991 **Gestión organizacional. Elementos para su estudio**. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

SAAVEDRA, Jhithie

1996 *Educación pública y educación privada en el Perú: su impacto relativo en los ingresos*. En: Gilberto Moncada y Richard Webb (editores), **¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida**, Instituto Cuánto/UNICEF, Lima.

SÁNCHEZ MORENO, Guillermo y Hugo Díaz

1996 **Gestión Educativa**. Foro Educativo, Lima.

SANTOS G., Miguel Ángel

1997 **La luz del prisma para comprender las organizaciones educativas**. Ediciones Aljibe, Granada.

SEN, Anartya

1996 **Población: engaño y realidad**. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

SENEN GONZÁLEZ, Silvia de

1994a *La descentralización educativa y el orden político: países unitarios y federales*. En: **Boletín** 33, abril, UNESCO/OREALC, Santiago de Chile.

1994b *Una nueva agenda para la descentralización educativa*. En: **Revista Iberoamericana de Educación** 4, Madrid.

SETUBAL, María Alice

1997 *Escola como espaço de encontro entre políticas nacionais e locais*. En: **Cadernos de Pesquisa** 102, noviembre, Sao Paulo.

SIME, Luis

1995 *El eco de las voces. Perspectivas para el análisis de los discursos educativos*. En: **Educación** 8, abril, PUCP, Lima.

TEDESCO, Juan Carlos

1987 **El desafío educativo: calidad y democracia**. Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.



- 1990 *La situación educativa de América Latina y sus perspectivas futuras*. En: **Tarea** 25, diciembre, Tarea, Lima.
- 1991 *Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública*. En: **Boletín** 25, agosto, UNESCO/OREALC, Santiago de Chile.
- 1992a **Algunos aspectos de la privatización educativa en América Latina**, Tarea, Lima.
- 1992b *Nuevas estrategias de cambio educativo en América Latina*. En: **Boletín** 28, agosto, UNESCO/OREALC, Santiago de Chile.
- 1995 **El nuevo pacto educativo**, Anaya, Madrid.
- TINCOPA, Lila
- 1993 *El currículum de educación primaria y secundaria en las reformas educativas ocurridas en los últimos 50 años*. En: **Agenda educativa**, Foro Educativo, Lima.
- TIRAMONTI, Guillermina
- 1995 *Continuidades y rupturas en la dinámica institucional de las escuelas medias argentinas*. En: Daniel Filmus (compilador), **Las condicionantes de la calidad educativa**. Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires.
- TORRES, Rosa María
- 1995 **¿Mejorar la calidad de la educación? La estrategia del Banco Mundial**. Instituto Frónesis, Quito.
- TOVAR, Teresa
- 1989 **Ser maestro. Condiciones del trabajo docente en el Perú**. UNESCO/OREALC, Lima.
- 1993 *La Cepal y la educación. ¿Hacia un paradigma educacional?* En: **Allpanchis** 42, segundo semestre, Sicuani, Cusco.
- 1997 **Desde los niños/as**. Foro Educativo, Lima.
- TRAHTENBERG, León
- 1991 *¿Competencia entre colegios públicos?* En: diario **Expreso**, 15 de junio, Lima.
- 1997a **Educación peruana, orientarse al futuro**. IPAE, Lima.
- 1997b *Toda reforma educativa comienza con el maestro* (entrevista). En: diario **Expreso**, 23 de marzo, Lima.
- TRELLES, Jorge
- 1994 *Exposición en la I Conferencia Anual por los Derechos del Niño*. UNICEF, Lima.

TYLER, William

1966 **Organización escolar: una perspectiva sociológica.** Morata, Madrid.

UNESCO

1988 **Alternativas de alfabetización en América Latina y El Caribe.** UNESCO/OREALC, Santiago de Chile.

1996 **La educación encierra un tesoro. Informe de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors.** Santillana/Ediciones UNESCO, Madrid.

UNICEF/INEI 1996a: **Estado de la niñez, la adolescencia y la mujer en el Perú.** UNICEF/INEI, Lima.

1996b *El desarrollo educativo de la niñez y la adolescencia* (separata). En: **Estado de la niñez, la adolescencia y la mujer en el Perú** (separata) UNICEF/INEI, Lima.

WCEFA

1990 **Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990.** PNUD/UNESCO-Banco Mundial, Nueva York.

WEISS, Eduardo

1992 *La gestión pedagógica de los planteles escolares desde las perspectivas burocrática y sistémica: ejemplos de la gestión pedagógica en los planteles de la educación media superior.* En: Justa Ezpeleta y Alfredo Furlán (compiladores), **La gestión pedagógica de la escuela,** UNESCO/OREALC, Santiago de Chile.

La primera edición de esta obra se terminó de imprimir  
el 31 de marzo de 1998,  
en los talleres de la ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA TAREA,  
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, PERÚ.

## DOS MIRADAS A LA GESTIÓN DE LA ESCUELA PÚBLICA

Manuel Iguñiz • Claudia Dueñas

Este libro analiza las condiciones y posibilidades de las políticas de democratización educativa que incorporan como elemento importante la descentralización de la gestión. Una de las miras de Tarea es la ampliación de las capacidades locales para la gestión educativa, y la creación de un entorno favorable a tal ampliación. En este contexto, una publicación anterior, *Materiales para pensar la descentralización educativa* (Iguñiz y Del Castillo 1995), alertaba ya sobre la necesidad de ubicar mejor los procesos y las prácticas de gestión que se dan en las escuelas públicas y, a la vez, mirar las políticas nacionales de cara a esos procesos de base.

Al abordar las políticas y la gestión de la escuela urbana en el Perú se toca uno de los puntos neurálgicos de la transformación educativa, hacia el cual confluyen hoy diversas medidas e investigaciones.

La aproximación al objeto de estudio se dio a partir de dos miradas específicas pero convergentes; dos trabajos realizados en forma paralela pero en permanente diálogo en torno a un objeto de investigación común. Cada una de estas miradas se detuvo con distinta intensidad en lo que se ha denominado "momentos singulares del movimiento social". La primera, a cargo de Manuel Iguñiz, constituye un enfoque hacia lo macrosocial, el contexto y las políticas para la escuela; la segunda se dirige al nivel micro, a través de un estudio de caso con enfoque etnográfico, a cargo de Claudia Dueñas. En la parte final, y a modo de conclusión, se hace una lectura conjunta para repensar la gestión de la escuela pública peruana.