

El estado de la educación : estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector	Titulo
Montero, Carmen - Autor/a; González, Natalia - Autor/a; Belaunde, Carolina de - Autor/a; Eguren, Mariana - Autor/a; Uccelli Labarthe, Francesca - Autor/a; Tanaka, Martín - Otra;	Autor(es)
Lima	Lugar
IEP	Editorial/Editor
2009	Fecha
Serie Educación y Sociedad no. 6	Colección
Estado; Calidad de la educación; Política educativa; Políticas públicas; Educación pública; Educación; Administración pública; Burocracia; Perú;	Temas
Libro	Tipo de documento
"http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20170327051246/pdf_168.pdf"	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



CARMEN MONTERO
NATALIA GONZÁLEZ
CAROLINA DE BELAUNDE

MARIANA EGUREN
FRANCESCA UCCELLI



El Estado de la educación

Estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector

IEP Instituto de Estudios Peruanos

Las autoras de este libro integran un equipo multidisciplinario de investigadores del Instituto de Estudios Peruanos especializado en temas educativos.

Carmen Montero estudió Sociología en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Natalia González y Carolina de Belaunde son historiadoras por la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga y por la Pontificia Universidad Católica del Perú, respectivamente.

Mariana Eguren es lingüista por la Pontificia Universidad Católica del Perú y obtuvo una Maestría en Educación en la Universidad de Pensilvania, EEUU.

Francesca Ucelli es antropóloga por la Pontificia Universidad Católica del Perú y obtuvo una Maestría en Educación en la Universidad de Columbia, EEUU.

EL ESTADO DE LA EDUCACIÓN
ESTUDIOS SOBRE POLITICAS, PROGRAMAS Y BUROCRACIAS DEL SECTOR

CARMEN MONTERO
NATALIA GONZÁLEZ
CAROLINA DE BELAUNDE

MARIANA EGUREN
FRANCESCA UCCELLI

El Estado de la educación

**Estudios sobre políticas,
programas y burocracias del sector**

IIEP Instituto de Estudios Peruanos

Serie: Educación y Sociedad, 6

Este libro ha sido posible gracias al auspicio de la Fundación Ford.

- © CARMEN MONTERO Y OTROS
- © IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Telf. (51-1) 332-6194/424-4856
E-mail: publicaciones@iep.org.pe
www.iep.org.pe

ISBN: 978-9972-51-236-0

ISSN: 1818-5134

Impreso en el Perú
Primera edición, febrero de 2009
700 ejemplares

Hecho el depósito legal en la
Biblioteca Nacional del Perú N°2009-01554

Registro del Proyecto Editorial en la
Biblioteca Nacional N° 11501130900068

*Prohibida la reproducción total o parcial de las características
gráficas de este documento por cualquier medio sin permiso de los editores*

El Estado de la educación: estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector.
Carmen Montero, Natalia González, Carolina de Belaunde, Mariana Eguren
y Francesca Uccelli. Lima, IEP, 2009. (Escuela y Sociedad, 6)

EDUCACIÓN; EDUCACIÓN PÚBLICA, POLÍTICA EDUCATIVA; PROGRA-
MAS EDUCATIVOS, CALIDAD DE LA EDUCACIÓN; BUROCRACIA; ESTADO;
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; PERÚ

W /06.02.01/E/6

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
<i>Carmen Montero</i>	
INTRODUCCIÓN	11
<i>Martín Tanaka</i>	
LA EMERGENCIA EDUCATIVA 2003-2006	
ANDANZAS Y NINGUNEOS DE UN PROGRAMA ESTATAL	17
<i>Carmen Montero</i>	
EL ESTADO Y LA BUROCRACIA DE LOS ORGANISMOS INTERMEDIOS DEL SECTOR EDUCACIÓN:	
UN ACERCAMIENTO DESDE LOS FUNCIONARIOS	163
<i>Natalia González, Carolina de Belaunde, Mariana Eguren</i>	
LOS PROGRAMAS NO ESCOLARIZADOS DE EDUCACIÓN INICIAL:	
¿DEBILIDAD, NEGLIGENCIA O INCAPACIDAD ESTATAL?	213
<i>Francesca Uccelli</i>	

Presentación

CARMEN MONTERO

DOS PREOCUPACIONES centrales confluyen en la elaboración de este libro y de los artículos que lo componen. En primer lugar, el interés del IEP por entender la naturaleza y características del Estado peruano nos llevó a considerar que –dada la importancia de la escuela pública en nuestro país– el sistema educativo constituía sin duda un espacio privilegiado para ver y analizar el aparato estatal. En efecto, en tanto el funcionamiento de la educación nacional compromete a toda la jerarquía institucional, es posible encontrar al Estado, con sus variados actores y manifestaciones, en la autoridad central del sector, en los organismos regionales y locales y, por supuesto, en las propias escuelas. Se trata además de un segmento estatal que –como ningún otro servicio o dependencia– conforma la más vasta red de atención pública y –siendo un sistema socialmente masivo– obliga al establecimiento de un amplio espectro de relaciones con los diversos grupos de la sociedad peruana.

En segundo lugar, interesadas en que nuestra labor de investigación ayude a identificar algunos derroteros para revertir la crisis educativa, se hizo cada vez más evidente que la calidad de la educación peruana se ve seriamente afectada por problemas de gestión institucional. En este sentido, más allá de la responsabilidad que le quepa al maestro respecto de su labor pedagógica en el aula y de su compromiso con el aprendizaje de sus alumnos, la conocida debilidad de los organismos públicos explicaría buena parte de las limitaciones, ineficiencias

o fracasos detectados en la aplicación de políticas educativas y en el funcionamiento de los programas, proyectos y acciones del Sector.

Con el propósito de aportar a esa reflexión, hemos venido realizando estudios que –como lo indica el título de este texto– tratan sobre políticas, programas y burocracias, y ponen el foco de atención en el Estado que tenemos en el sector educación.

El primero de los estudios referidos en este libro se centra en el análisis del Programa Nacional de Emergencia Educativa que fuera inaugurado, desarrollado y desactivado entre los años 2003 y 2006; aquí se da cuenta de un conjunto de decisiones que se fueron adoptando en el más alto nivel del gobierno y del Sector; del modo en que estas recorrieron las diversas instancias de gestión, y de las dificultades que encontraron para llegar y mejorar las escuelas en distintos ámbitos del país.

El estudio de Natalia González, Carolina de Belaunde y Mariana Eguren aborda el tema de la gestión educativa a partir del papel que desempeña la burocracia de los organismos intermedios del Sector educación y de las posibilidades que ofrece para afrontar procesos nacionales en curso como la descentralización.

Por último, la investigación sobre el Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI), realizada por Francesca Uccelli, se dirige más bien a observar el funcionamiento del Estado en y desde el ámbito local. A partir de un estudio de caso –un PRONOEI que opera en un distrito popular de Lima– se analiza la relación que se establece con los niños, con sus familias y con otras instituciones estatales presentes en el barrio, con los funcionarios de los organismos intermedios encargados de orientar y supervisar el programa, y con las políticas de atención a la infancia que norman este tipo de servicio en el sector educación.

Los artículos son precedidos por un breve texto de introducción en el que Martín Tanaka, desde una perspectiva más amplia y una mirada del conjunto, analiza el Estado realmente existente en el sector educación. Así, desde ópticas diversas, se han ido recogiendo evidencias que a nuestro juicio levantan ideas y argumentos en pro de la necesaria reforma del Estado y del cambio requerido en los organismos del Sector.

Una radiografía del Estado peruano desde el sector educación

MARTÍN TANAKA

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, se toma cada vez más conciencia de la necesidad de estudiar el Estado como una entidad autónoma, capaz de influir en el camino que siguen los acontecimientos sociales y políticos. Esta conciencia va a contramano de una tendencia a considerar el Estado como "reflejo" de la sociedad: de sus conflictos, de sus correlaciones de fuerza y de sus intereses (Tanaka, 2005). En el debate público peruano, nos referimos con creciente frecuencia a la importancia del Estado para dar cuenta de temas tan variados como la dinámica de la protesta y de la conflictividad social, la implementación de políticas sociales, recursos que no son gastados o lo son de manera ineficiente, entrampamientos burocráticos que impiden llevar a la práctica decisiones adoptadas por la autoridad política, temas de los que hemos tomado más conciencia en los últimos años, en tanto ahora el Estado cuenta con más recursos; antes en contexto de escasez no se notaba. Así, por ejemplo, los ingresos corrientes pasaron de 35 mil millones de nuevos soles en el 2004 a 51 mil millones en el 2006 (Francke y Mendoza, 2006).

El creciente interés sobre el Estado ha desnudado también lo poco que sabemos sobre él. ¿Cómo funciona? ¿Dónde están sus limitaciones? ¿Se trata de problemas de voluntad política, corrupción, ineficiencia, calidad de funcionarios, diseño institucional, intervención de grupos de interés, presiones y condicionamientos externos, caracterís-

ricas del modelo económico general? ¿Es nuestro Estado uno signado por su dependencia de grupos de poder, capturado por políticos y burócratas que buscan rentas, o es autónomo y tecnocratizado? ¿Cómo varía según áreas, espacios, momentos? ¿Cómo se relacionan esas diferencias entre sí? Leyendo diversos trabajos encontramos evidencias parciales que apuntan en todas direcciones y carecemos de visiones de conjunto mínimamente coherentes.¹

Para estudiar estos temas tan complejos, tenemos una entrada privilegiada a través del sector educación. Se trata de un sector considerado unánimemente como fundamental para el desarrollo del país y, al mismo tiempo, es conocida su clamorosamente mala situación, expresada elocuentemente en los bajos niveles de desempeño de estudiantes y maestros en pruebas internacionales; un sector considerado clave para la socialización política de los jóvenes y su proclividad a radicalizarse y optar por alternativas antisistema y violentas, como sostuvo la Comisión de la Verdad y Reconciliación; un sector de gran importancia política, por su tamaño (300 mil maestros y funcionarios repartidos en todo el país) y capacidad de movilización, con capacidad de poner en jaque a los gobiernos que enfrenten al magisterio; un sector de los más grandes, complejos, enmarañados y burocratizados del Estado; que además pasa por un proceso de reforma y descentralización, donde convergen el gobierno central, los gobiernos regionales y los locales. En suma, un sector que ilustra muy bien la naturaleza del Estado peruano, por lo que estudiar este a través de aquel resulta muy revelador.

El texto de Montero plantea una excelente entrada al tema: el estudio de la declaratoria en emergencia del sector. Las emergencias ayudan a desnudar la anatomía de las instituciones en tanto permiten ir por encima de rutinas y procedimientos ordinarios, haciendo posible analizar el peso de las inercias, evaluar hasta qué punto es posible superar restricciones que abruman bajo circunstancias normales. En

1. Existen muy pocos trabajos al respecto; entre ellos ver Crabtree, 2006; Vich, 2005; y Wise, 2003.

su trabajo, hace un recuento que demuestra el proceso complejo que parte de decisiones tomadas en la Presidencia del Consejo de Ministros, que deben implementarse y llegar a todas las escuelas del país, y detecta algunos nudos problemáticos.

Un primer tema tiene que ver con la falta de voluntad política de los gobernantes y con problemas de eficacia. Frente a estos, los gobiernos toman decisiones, dictan normas, implementan programas; en principio son capaces de responder a los desafíos que se presentan. Sin embargo, suele ocurrir que estas decisiones y programas no son acompañados por mayores presupuestos, lo que revela la inexistencia de una voluntad política fuerte que busque cambiar las cosas. De allí que sea típico del sector que crezca en cobertura, competencias y funciones, pero que la efectividad y calidad de sus acciones sean cada vez menores.

Un segundo tema se refiere a problemas de diseño en las políticas que se deciden. Se trata de políticas sin metas claras, sin indicadores y plazos que permitan evaluar el desempeño; basadas en supuestos no realistas, que nos llevan a problemas serios de diseño y gerencia. Esta falta de claridad en cuanto a qué y cómo hacer las cosas hizo que la emergencia educativa terminara diluyéndose en las políticas generales del sector.

Un tercer asunto nos lleva a los funcionarios. Enfrentan cada vez más exigencias, tienen cada vez más funciones y responsabilidades, pero sin mayores recursos, sin capacitación, y deben además poner en marcha políticas mal diseñadas. Esto los hace seguir cursos de acción según los cuales "hacen como que cumplen", pero eludiendo en realidad el cumplimiento de las disposiciones que les llegan desde arriba. Esto se expresa en conductas excesivamente burocratizadas y formalistas. En suma, podría decirse que el trabajo de Montero sugiere que podemos detectar problemas que parten desde las decisiones en las alturas del poder.

González *et al.* estudian con mayor detenimiento lo que ocurre en los espacios intermedios del Estado, donde se ubican los funcionarios del sector. Aquí las autoras detectan como problemas la ausencia de una carrera pública magisterial, la escasa coordinación de programas e instancias, y el exceso de funciones, los limitados recursos para

llevar adelante las iniciativas que se plantean, y la falta de una perspectiva intercultural que permita a los funcionarios ser más conscientes de los problemas de exclusión. El panorama que presentan González *et al.* no difiere demasiado del de Montero. Los funcionarios reciben desde arriba la obligación de implementar compromisos que el gobierno asume para responder a la presión social, pero sin medios que permitan llevados a la práctica de manera efectiva. Las autoras muestran además que los mecanismos de ascenso dentro del sector están marcados fuertemente por criterios clientelísticos, no profesionales o meritocráticos; los funcionarios no son tampoco expertos en gestión, por lo general son maestros que dejan las aulas ya sea como recompensa o como castigo, dependiendo de los juegos burocráticos de los que hayan formado parte, pero claramente se trata de personajes sin las competencias adecuadas para la función que tienen que cumplir.

Finalmente, Uccelli estudia a los PRONOEI, que ilustran también una lógica según la cual, ante presiones de la opinión pública, el Estado responde ampliando la cobertura del sector para incluir la educación inicial, pero lo hace sin criterios definidos, sin recursos, sin políticas bien diseñadas. Lo interesante es que Uccelli llega en su análisis hasta lo que ocurre en las aulas e incide en la relación entre el Estado y la sociedad, entre lo público y lo privado. Se ve así que, en medio del desorden de las políticas públicas, ellas tienden a reproducir y reforzar las desigualdades sociales cuando se supone que deben combatirlos, aun cuando los programas contemplen un componente participativo. Uccelli muestra cómo el acceso a los programas es aprovechado por quienes tienen mayor capacidad de organización y por quienes tienen capacidad de cofinanciado, dado que el Estado no tiene capacidad de financiado adecuadamente, con lo que los más pobres suelen quedar afuera.

Al final, pareciera que nada funciona. Tal vez sea así, de allí que Codear (2006) sugiera que el inicio de la solución a los problemas en el sector viene de afuera, de los padres de familia, no tanto de los funcionarios o de los maestros. Sin embargo, hay también algunos elementos que permiten abrigar alguna esperanza de cambio. Uccelli muestra cómo con la mejora en la supervisión y monitoreo pueden

registrarse cambios importantes, incluso en la dinámica de las aulas. González *et al.* muestran que algunos proyectos educativos regionales han sido producidos con éxito en algunas direcciones regionales de educación. Los avances y experiencias positivas parecen ser consecuencia de liderazgos, alianzas entre distintos actores, entre los cuales se encuentran ONG, gobiernos regionales y locales, que permiten desarrollar experiencias novedosas, aprender de otras experiencias, generar efectos multiplicados y círculos virtuosos. El asunto es que no sean solamente casos aislados.

Pese a los problemas, algunos cambios están siendo implementados en los últimos años... cuando menos, la posibilidad de hacer cambios está allí. Todo depende, nuevamente, de la voluntad política de hacerlo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COTLEAR, Daniel

- 2006 "¿Cómo mejorar la educación, la salud y los programas anti-pobreza?" (capítulo 1). En Cotlear, Daniel, ed. *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?*, pp. 37-96. Lima: Banco Mundial.

CRABTREE, John, ed.

- 2006 *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: CIUP, PUCP, IEP.

FRANCKE, Pedro y Armando MENDOZA

- 2006 "2007: el presupuesto público en un año de 'vacas gordas' ". En *Economía y Sociedad*, 62, pp. 37-42. Lima: CIES, diciembre.

TANAKA, Martín

- 2005 "El regreso del Estado y los desafíos de la democracia". En Víctor Vich, ed. *El Estado está de vuelta: desigualdad, diver-*

sidad y democracia, pp. 91-109. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

VICTOR VICH, ed.

2005 *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*.
Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

WISE, Carol

2003 *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.

La emergencia educativa 2003-2006

Andanzas y ninguneos de un programa estatal ¹

CARMEN MONTERO

I. INTRODUCCION ²

Un primer concepto por entender cuando se aborda el tema de la emergencia educativa es la propia noción de emergencia, ¿Qué es una emergencia? En términos sencillos podríamos decir que es un evento súbito, imprevisto, no esperado, que reviste cierta gravedad y requiere de una atención urgente (con prisa, con apremio). Emergencia y urgencia, sin ser estrictamente sinónimos, son términos fácilmente asociables, haciendo ambos referencia al tiempo en que se presenta el evento y en el que requiere ser atendido.

Con estos elementos en mano podemos reflexionar sobre lo sucedido en el ámbito educativo peruano a partir de julio del 2003, cuando el gobierno, basándose en los resultados de las pruebas de rendimiento escolar, declaró la emergencia de la educación peruana.

-
1. Este estudio fue realizado con la colaboración de Natalia González y Cinthia Vidal, en el marco del Programa Institucional del IEP "Limitaciones y paradojas de la reforma institucional en el Perú: las relaciones Estado-sociedad y los problemas de exclusión", financiado por la Fundación Ford.
 2. Una versión preliminar de esta sección y de los capítulos dos y tres formó parte de un documento presentado a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), bajo el título "Estrategias para afrontar la emergencia educativa: experiencias y opciones".

¿Estábamos entonces ante un evento súbito, imprevisto, no esperado? De hecho no era así.

Es difícil precisar cuántas generaciones de escolares peruanos han culminado la educación primaria, o incluso la secundaria, y han obtenido su correspondiente certificado sin comprender el texto que leían y sin haber alcanzado un manejo aceptable de las operaciones aritméticas. No sabemos cuántos miles o cientos de miles de estudiantes pasaron por las aulas reportando ciertos niveles de éxito en la aprobación de los cursos sin que estos estuvieran respaldados por los debidos conocimientos.

Sin embargo, aun cuando hasta 1996³ no se contaba con las correspondientes evaluaciones nacionales de rendimiento, es probable que desde buen tiempo atrás se vinieran acumulando certificados y credenciales sin mayor valor real. Algo de eso se podía saber o intuir cuando la notable expansión del sistema educativo peruano –su masificación– se produjo sin contar con los recursos económicos necesarios y a costa del empobrecimiento de las condiciones materiales de estudio, del deterioro del desempeño docente y de la reducción general de la calidad educativa.

Pero, además, cabe preguntarse si al declararse la emergencia educativa se adoptaron simultáneamente, y con celeridad, medidas de urgencia que permitieran paliar la situación. La respuesta, como veremos en el texto que sigue, también es negativa.

Otra acepción de emergencia la encontramos en el terreno jurídico, donde aparece asociada a un estado de excepción que puede decretar un gobierno por razones de extrema necesidad. En el uso común de las decisiones estatales se declara en emergencia un territorio, un sector, una actividad, cuando se presentan situaciones graves que requieren atención urgente. Se trata, por lo general, de regímenes excepcionales establecidos por períodos relativamente cortos y con propósitos bastante acotados.

3. En ese año se llevó a cabo en Perú la primera evaluación nacional de rendimiento estudiantil.

Los estados de emergencia, previstos en la Constitución, se aplican en el terreno político y constituyen un recurso comúnmente empleado "en caso de perturbación de la paz o del orden interno" (léase: movilizaciones, paralizaciones, marchas, bloqueos de carreteras, desmanes). Además, a solicitud de los sectores, instituciones, gobiernos locales y autoridades políticas de los centros poblados, el Instituto Nacional de Defensa Civil y diversas instituciones estatales usan también el recurso de declaratoria de emergencia para afrontar estados de calamidad pública de diverso tipo, como los desastres naturales (terremotos, sequías, inundaciones, olas de frío, amenazas a la producción y a la salud, plagas, epidemias, entre otros). En todos estos casos, en nombre de la emergencia se movilizan, o al menos se espera que así sea, recursos económicos, personal médico, tropa, alimentos, medicinas, carpas.

¿Pero cuál es la amenaza de los bajos resultados de aprendizaje? En este caso, el riesgo y la inminencia del desastre o la calamidad no son tan obvios. Exagerando podemos decir que solo en casos extremos alguien pone su vida en peligro por no comprender un texto escrito, y es difícil imaginar que alguien sea severamente afectado por ser incapaz de solucionar problemas aritméticos básicos.

Por otro lado, solemos considerar que la educación y sus resultados operan principalmente en el largo plazo: la educación es una tarea de muchos años y sus beneficios —o la falta de ellos— se advierten después de un prolongado proceso de escolarización en el que las buenas o las malas condiciones de estudio y de aprendizaje acaban poniendo en evidencia la productividad o el colapso del sistema educativo.

Sin embargo, si bien en lo inmediato la deficiente formación escolar no parece tener la gravedad de un terremoto, una epidemia o una hambruna, afecta sustantivamente las posibilidades de acceso al bienestar, superación de la pobreza y desarrollo de la ciudadanía de los individuos que conforman una sociedad; como afecta también a las posibilidades de crecimiento y construcción de una nación desarrollada, integrada y justa. El logro de estos grandes objetivos se juega día a día en el pequeño espacio de miles de aulas escolares, y es por ello que lo inmediato, lo urgente y lo inminente cobran también sentido para el caso de la educación.

A propósito de estos temas, y en la perspectiva de aportar a la discusión de propuestas que permitan revertir la seria crisis educativa, el siguiente documento presenta, analiza y busca extraer lecciones del Programa Nacional de Emergencia Educativa (PNEE), que el gobierno peruano puso en marcha en julio del 2003.

El interés por hacer un seguimiento del PNEE tuvo básicamente dos motivos. En primer lugar, despertaba cierto entusiasmo la idea de que por decisión política del más alto nivel se respondiera a los resultados sobre bajos logros de rendimiento estudiantil poniendo en el centro de la atención el tema de los aprendizajes escolares. En segundo lugar, en el marco de nuestras preocupaciones sobre la debilidad institucional del aparato público y sus nocivos efectos sobre la eficiencia, eficacia y equidad de las acciones gubernamentales en el campo social, se pensó que el estudio de la emergencia educativa constituía un interesante *programa-caso* en el que se podría ver y entender el funcionamiento del aparato del Estado, su capacidad para identificar, decidir y ejecutar políticas que le permitieran llegar a los sectores sociales pobres y excluidos, sus aciertos y las trabas que encontraba para hacerlo.

En suma, desde nuestra perspectiva, registrar y analizar lo que pasaba con la emergencia en la educación daría luces sobre las posibilidades de dinamizar el inmenso aparato institucional del sector educativo, orientándolo al cumplimiento de su propósito más importante: los aprendizajes de calidad. La idea que subyacía a un programa de emergencia, claramente diferenciado de los programas regulares que ejecuta el sector, era que una fuerte dotación de recursos económicos, materiales y pedagógicos permitiría a muchas escuelas, maestros y alumnos escalar unos peldaños en la posición de rezago en calidad educativa que ocupan y contribuir consecuentemente a la reducción de las brechas sociales. La condición para que esto sucediera era la existencia de una voluntad política sustantiva y sostenida, así como el compromiso y capacidad del aparato estatal y de sus funcionarios para priorizar y orientar sus acciones hacia el logro de este propósito.

Las probabilidades de éxito no eran muy alentadoras. Tratándose de un régimen con muy bajos niveles de aprobación, de un Estado débil —en muchos casos ausente— y de una crisis profunda de la edu-

cación nacional, ¿pondría el gobierno la voluntad política y los recursos para atender prioritariamente a los sectores sociales excluidos? ¿Estaría el gobierno en condiciones de desatar un vasto proceso de movilización social como el que parecía exigir la emergencia? ¿Podrían los organismos del sector superar su inercia y rigidez para ponerse ágil y eficientemente al servicio de esta importante causa?

El proceso registrado denota la dificultad de estos cambios. Entre julio del 2003 y principios del 2006 se declaró, se montó y se diluyó la emergencia sin haber alcanzado los objetivos para los que fuera declarada. Es cierto que algo se hizo. En efecto, en el marco de la emergencia se realizaron campañas en pro de los aprendizajes y la recolección de útiles escolares; se elaboraron propuestas pedagógicas para el desarrollo de las capacidades comunicativas, las capacidades matemáticas y la formación ética; a través del portal Huascarán se difundieron informaciones y orientaciones; se identificó un conjunto de escuelas que recibirían atención prioritaria, entre otras acciones. Es cierto también, y es preciso reconocerlo, que hubo gente que desde el ministerio o en diferentes instituciones trabajó de manera comprometida, esforzándose por definir y sacar adelante el programa y por atender las expectativas que este generó.

Pero la narración cronológica de los principales hechos, referidos en primer lugar a la secuencia de decisiones adoptadas al nivel de la institución central del sector —el Ministerio de Educación—, nos indica que una vez más hemos asistido a una serie de decisiones erráticas, a marchas y contramarchas, a deficiencias inherentes a un aparato estatal que muestra serias dificultades para formular propuestas concretas, pertinentes y viables y llevadas a la práctica. Asimismo, acercándonos a un conjunto de escuelas que formaban parte de la muestra focalizada para atención de la emergencia y a las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y Direcciones Regionales de Educación (DRE) a cuyos ámbitos pertenecían dichas escuelas, ha sido posible apreciar la dificultad de llegada de un programa nacional y las diferencias que se ponen de manifiesto según la distancia social y geográfica existente entre las instituciones educativas, los organismos intermedios y la autoridad central.

Más aún, lo visto nos sugiere aprendizajes importantes respecto de las condiciones y características en que deben plantearse y pueden darse los cambios en la educación. Para operar con éxito en este campo es necesario liberar las políticas sociales —entre ellas la educativa— de los intereses políticos inmediatos y mediáticos que muchas veces socavan la capacidad del Estado para cumplir sus funciones, y es preciso trabajar con una proyección de largo plazo que se vaya construyendo poco a poco en un proceso integral, coherente y sostenido en el tiempo. En una perspectiva más amplia, lo visto pone en evidencia que la superación de la crisis educacional requiere darse en el marco de superación de la profunda, extendida y persistente crisis institucional que afecta al Estado en su conjunto.

El documento que aquí se presenta comprende una breve referencia a la situación educativa peruana caracterizándola por su amplia cobertura y sus bajos niveles de logro en los aprendizajes. Luego da cuenta de la sucesión de decisiones y acciones que se dieron en el período 2003-2006 en el marco de la emergencia, para pasar a la presentación y análisis de lo encontrado en los órganos intermedios y —en mayor detalle— en las escuelas focalizadas para la emergencia. A modo de reflexión final, el documento incluye una sección de balance que busca identificar los principales puntos críticos y lecciones que se derivan de esta experiencia.

El trabajo se sustenta en información secundaria procedente de publicaciones y documentos oficiales, en información periodística publicada en el período de interés y en información de campo recogida a través de observaciones y entrevistas semiestructuradas en las visitas que hiciéramos a escuelas y organismos intermedios de tres regiones del país: Lima, Piura y Ayacucho, entre abril y junio del 2005. Quedaron probablemente "en el tintero" muchas otras entrevistas que hubiéramos querido hacer a las autoridades del ministerio y a quienes desde la coordinación nacional del programa enfrentaban día a día la toma de decisiones y la dificultad de llevadas a cabo en un entorno poco propicio para promover un cambio significativo y duradero en la educación nacional.

Agradecimientos

Un agradecimiento muy especial a Natalia González, investigadora del IEP, quien acompañó con entusiasmo este proyecto, aportó invaluablemente a la organización del trabajo de campo, activó sus contactos en las regiones y contribuyó con ideas, preguntas inteligentes y acuciosas al levantamiento de la información, recorriendo una y otra vez las oficinas de los organismos intermedios y las escuelas; a Cinthia Vidal, quien sistematizó la información para nuestra cronología, participó activamente en las labores de campo en las tres regiones y durante su paso por el IEP hizo de su interés el tema de la educación nacional en el que continuó trabajando en otra institución; y a Sonia Paredes, a quien, como en otras ocasiones, llamamos para colaborar en el estudio y estuvo siempre dispuesta a cumplir diligentemente con sus entrevistas, observaciones e informes.

Con la disculpa de aquellos cuyos nombres no llegamos a registrar por el apuro o el descuido, un reconocimiento sincero por su contribución y apertura para acceder a nuestras entrevistas, a las autoridades, funcionarios y especialistas de los gobiernos regionales, direcciones regionales de educación y unidades de gestión educativa local; a los directores, subdirectores y docentes de las instituciones educativas visitadas y a los amigos de Lima, Piura y Ayacucho: Agripina Lara, Alcides Munaya, Alejandro Quispe, Alfredo Gamio, Consuelo León, Cristina Aldana, Diómedes Pillaco, Edilberto Severino Morán, Elvira Paredes, Esther Loayza, Fortunato Rojas, Ida Cárdenas, Jhony del Carmen Godoy, Jorge Timarichi, José Luis Martínez, Luis Cabrejos, Luis León, Luz Andrade, Luz Gallo, Luz Mery Chumbile, Marcelino León, María Vicente, Maximiano Díaz, Merardo Pingo, Mercedes Reátegui, Miguel Portugués, Moisés Rivera, Nélide Ayala, Omar Quezada, Pedro Villar, Raúl Islas, Roel Criollo, Santiago Araujo, Teodoro Zapata y Wenceslao Cabezas.

II. ANTECEDENTES: AMPLIA COBERTURA, ESCASO APRENDIZAJE

Uno de los cambios sociales más importantes registrados en la sociedad peruana durante la segunda mitad del siglo XX fue la expansión del sistema educativo y la incorporación de amplios y diversos sectores sociales a dicho sistema. Como resultado de este proceso, la educación peruana registra actualmente un alto nivel de cobertura, sobre todo en primaria, y crecientes –aunque aún insuficientes– niveles de atención en educación inicial y en secundaria.

Asimismo, junto con el incremento de la matrícula escolar, se aprecia una constante mejora en la permanencia en el sistema y la paulatina disminución de los índices de desaprobación, repetición, abandono y atraso escolar. El Censo Nacional de Población (INEI, 2005) da cuenta de que 94,7% de la población infantil entre seis y once años de edad asiste a una institución educativa, y de que en similar situación se encuentra el 88,3% de la población adolescente entre 12 y 16 años. Ante estas cifras, resulta innegable que se trata de un servicio educativo realmente masivo, casi universal, en ciertos grupos de edad.

Si las cosas son así, ¿cuál es entonces el problema? El problema central radica en el bajo nivel de aprendizaje que alcanzan los alumnos, con lo cual el servicio educativo peruano no garantiza realmente la vigencia plena del derecho a la educación.

En efecto, se asume que el derecho a la educación, y el cabal ejercicio de dicho derecho, implica el acceso a un lugar en el aula, la posibilidad de mantener una relación sostenida con la escuela, la disponibilidad de condiciones materiales y pedagógicas de calidad, pero no se agota en estos factores. En última instancia, el derecho a la educación significa, sobre todo, que los estudiantes tienen acceso al conocimiento, componente no garantizado –ni en su versión más elemental de aprendizaje de lectura, escritura y matemática básicas– por la gran mayoría de instituciones educativas en el país.

La información recogida en las pruebas Crecer de 1996 y 1998⁴ dio cuenta de que los estudiantes de primaria (4° y 6°) y de secun-

4. La Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) fue creada en 1996 por Decreto Supremo N° 002-96-ED, como la instancia técnica del Ministerio de

daria alcanzaban muy bajos niveles de logro en lenguaje y en matemática, que existían diferencias significativas entre escuelas estatales y privadas, y que las brechas de aprendizaje ponían en la peor situación a los estudiantes de zonas rurales, más aún si eran de procedencia indígena.

En la evaluación nacional del 2001, la situación no pareció haber mejorado. Los resultados mostraron que en el área de comunicación, respecto a la comprensión de textos, solamente el 1,3% de los estudiantes de 6° grado en escuelas rurales obtenía un nivel suficiente de desempeño. En el caso de los alumnos cuya lengua materna era el quechua, 93% reportó un nivel de rendimiento por debajo del básico y nadie (0%) obtuvo un nivel suficiente. Puntajes similares se encontraron entre los hablantes de aimara y de otras lenguas nativas.

La evaluación internacional realizada en 1997 por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) reveló que los estudiantes peruanos tuvieron un rendimiento por debajo del promedio de los países latinoamericanos que participaron en el estudio, ubicándose en el antepenúltimo lugar para el caso de lenguaje y último para el caso de matemática. Finalmente, la prueba PISA 2001, realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para evaluar el desempeño en apti-

Educación responsable de crear y consolidar un sistema de evaluación de la calidad que ofrezca información relevante para la toma de decisiones en materia de políticas educativas y que, a su vez, mantenga a la comunidad educativa, y a la sociedad en su conjunto, informada respecto de los procesos y resultados de nuestro sistema educativo. Como parte de esta tarea, la UMC ha realizado cuatro evaluaciones del rendimiento escolar a escala nacional: Crecer 1996, Crecer 1998, la Evaluación Nacional 2001 y la Evaluación Nacional 2004. Asimismo, participa en estudios internacionales de evaluación educacional, como el Primer Estudio Internacional Comparativo de Lenguaje, Matemática y Factores Asociados (1997), realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), órgano técnico de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) de la UNESCO; el Programa de Indicadores Mundiales de la Educación (WEI), organizado e implementado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); y el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), también desarrollado por la OCDE. www.minedu.gob.pe

tudes para la lectura, la matemática y las ciencias en jóvenes de 15 años de edad en más de 40 países del mundo, también arrojó resultados preocupantes, ya que los estudiantes peruanos ocuparon el último lugar en la lista.

En suma, el sistema educativo peruano mostraba su fracaso en el campo de los aprendizajes básicos. Los notables logros en cobertura derivaban en un gran fiasco: los niños y niñas asistían a la escuela, pero no aprendían lo que esta les había prometido.

Probablemente presionado por estos resultados de aprendizaje, a los que se sumaban las evaluaciones previas antes mencionadas y los múltiples y alarmantes diagnósticos sobre la crisis generalizada que afectaba a la educación nacional, el gobierno del presidente Toledo decidió declarar la emergencia educativa. La medida tenía también un efecto político, al poner en la agenda pública un tema largamente postergado y maltratado, más aún cuando acababa de producirse —en los meses de mayo y junio del 2003⁵— una prolongada huelga nacional magisterial y las críticas a la gestión del ministro de Educación de ese entonces iban subiendo de tono.⁶

III. LA HISTORIA EN LAS ALTURAS: ESBOZANDO UNA CRONOLOGÍA

1. El anuncio: decisión y entusiasmo

El primer anuncio lo hizo en su discurso ante el Congreso la entonces presidenta del Consejo de Ministros, doctora Beatriz Merino. Según sus propias palabras:

Recientes estudios sobre la calidad de la educación en el país señalan que si bien la cobertura en términos de matrícula es elevada, el rendimiento de los alumnos en lo que hace a lenguaje y matemática es muy bajo. Sin duda, la crisis

5. Uccelli, "Docentes", 2006.

6. En el período de referencia, entre el 2003 y el 2006, se sucedieron en el cargo tres ministros de Educación: el doctor Gerardo Ayzanoa del Carpio entre julio del 2002 y junio del 2003, el doctor Carlos Malpica Faustor entre junio del 2003 y febrero del 2004 y el arquitecto Javier Sota Nadal entre febrero del 2004 y julio

fiscal y las remuneraciones insuficientes han afectado la enseñanza. Debemos declarar la educación en estado de emergencia (*Discurso de la presidenta del Consejo de Ministros, Beatriz Merino, ante el Congreso de la República. 18 de julio del 2003*).

De hecho, hacía alusión a un problema de recursos económicos, lo que complementó con referencias al incremento gradual de las remuneraciones del magisterio y a "las medidas tributarias aprobadas y las que se adoptarán en la reforma tributaria (que) permitirán cubrir el mayor desembolso requerido". Adicionalmente, la presidenta del consejo fijó como objetivos por lograr en el mediano y largo plazo los siguientes:

- Frenar y revertir el deterioro en la calidad de la educación.
- Dar prioridad a la educación básica, "pilar del resto de la educación, amén de tener la mayor tasa de retorno".
- Poner énfasis en la formación continua y actualización de los maestros.
- Efectuar con carácter urgente la evaluación y reparación de aulas y colegios.

¿Qué significaba esto en términos de metas, plazos y montos? La respuesta no resultaba clara. Sin embargo, la iniciativa era sin duda importante e interesante; desde el más alto nivel del gobierno se estaban reconociendo las necesidades de mejoramiento de la calidad educativa y se comprometía la atención prioritaria de la educación básica, la formación docente y la infraestructura escolar.

La decisión fue entusiastamente saludada por distintos sectores políticos y representantes destacados del ámbito educativo. Ricardo Morales, entonces presidente del Consejo Nacional de Educación

del 2006. Este es un rasgo característico de la inestabilidad y discontinuidad que se introducen con frecuencia en la gestión del sector. En los diez años de gobierno del presidente Alberto Fujimori (1990-2000) se sucedieron en el cargo nueve ministros de Educación.

(CNE).⁷ enfatizó la importancia de poner la educación en la agenda nacional como asunto de prioridad impostergable; a su entender, se trataba de asumir una tarea de gran envergadura, como una cruzada nacional que no podía restringirse a la acción del sector educativo, sino que requería de espacios de concertación que articularan las iniciativas de los distintos poderes del Estado y posibilitaran a los diversos sectores sociales involucrarse activamente en la movilización nacional.⁸

Pocos días después, con motivo de su mensaje a la nación por las fiestas patrias, el presidente promulgó la nueva Ley General de Educación (Ley N° 28044) y anunció que se estaba elaborando un Programa Nacional de Emergencia para el año 2004, que sería presentado antes del 1° de diciembre del año en curso y que se ajustaría a las políticas 12^a y 16^a del Acuerdo Nacional.⁹

Por otra parte, la opinión pública y la comunidad política se pusieron en alerta respecto a los pasos que daba o dejaba de dar la autoridad educativa. A los artículos y declaraciones de especialistas y analistas de la educación sobre la materia¹⁰ se sumaron el proyecto de ley sobre la emergencia planteado por el congresista Javier Diez Canseco¹¹ y los

7. El Consejo Nacional de Educación (CNE) se crea mediante Decreto Supremo N° 007-2002-ED del 1 de marzo del 2002 (modificado por el Decreto Supremo N° 010-2002-ED del 15 de marzo del mismo año), como órgano plural, autónomo y especializado, "integrado por personalidades destacadas de la vida nacional para promover la cooperación entre la sociedad civil y el Estado, en la formulación de los objetivos, políticas y planes para el desarrollo de la educación, a mediano y largo plazo, así como en su análisis y evaluación". Se instala el 18 de abril del 2002 en ceremonia realizada en palacio de gobierno e inicia sus labores en mayo del mismo año con 25 miembros. <http://www.cne.gob.pe>
8. CNE, nota de prensa sobre declaraciones del 24 de julio del 2003.
9. 12^a política de Estado: "Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte"; 16^a política de Estado: "Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud" (Acuerdo Nacional. julio del 2002). <http://www.acuerdonacional.gob.pe>
10. Véanse los informes de educación del INIDEN, artículos y/o declaraciones de Lila Tincopa, León Trahtemberg, Kenneth Delgado y José Rivero, entre otros.
11. El proyecto propone los siguientes ejes: i) la atención en las deficiencias de comprensión lectora a través de campañas sistemáticas de lectura comprensiva; ii) el

pronunciamientos y propuestas del Consejo Nacional de Educación, del Foro Educativo¹² y del gremio magisterial SUTEP.¹³

2. Las acciones iniciales: normas para el 2003

El mes de agosto del 2003 fue prolífico en nuevas normas directa o indirectamente relacionadas con la emergencia.¹⁴ De hecho, la promulgación de la nueva Ley General de Educación demandaba de los funcionarios del ministerio el desarrollo de un conjunto de tareas para su reglamentación, a las que se sumaba una maraña de compromisos ya asumidos a los que el sector debía responder y la emergencia misma.¹⁵ Esta coyuntura, particularmente cargada de labores –todas ellas fundamentales– probablemente enrareció y debilitó la centralidad de la

fortalecimiento de prácticas de inclusión y equidad para los estudiantes con discapacidad; iii) la atención a la educación rural; iv) el mejoramiento y actualización profesional de los maestros; y v) la mejora de las condiciones laborales del magisterio.

12. <http://www.foroeducativo.org>
13. Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú.
14. La Resolución Ministerial N° 0853-2003-ED del 11 de agosto dispone que "los funcionarios que integran la alta dirección del Ministerio de Educación, con el asesoramiento de directivos y especialistas del sector, se constituyan en 'Comisión Nacional para la Implementación y Reglamentación de la Ley General de Educación' [...] y además en 'Comité Nacional para la Emergencia Educativa 2003 y la formulación del Programa de Emergencia Educativa 2004' [...]". En el mismo dispositivo se resuelve que el Programa Estratégico Huascarán se reajuste y se ponga al servicio de la reforma y de la emergencia educativa priorizando su contribución al mejoramiento del rendimiento escolar en los ejes de lenguaje-comunicación, ciencias-matemáticas y formación en valores; se dispone además que la Secretaría de Planificación Estratégica coordinará la formulación del Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004 que debe ser aprobado antes del 1° de diciembre y la formulación, implementación, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas de las medidas de emergencia educativa en aplicación hasta el 31 de diciembre del 2003. De esta R.M. derivan luego la Directiva N° 063-2003 (18/8/2003) del Viceministerio de Gestión Pedagógica y la Directiva N° 77-2003 (21/8/2003) del Viceministerio de Gestión Institucional.
15. Entre ellos cabe mencionar la elaboración del Plan Nacional de Educación para Todos (EPT), el diseño y puesta en marcha del proceso de descentralización edu-

emergencia educativa. Así parece deducirse del plan de trabajo que se formuló en el campo de la gestión institucional.¹⁶ En efecto, en dicho plan de trabajo se comprometía la participación de catorce equipos técnicos *ad hoc* –conformados por cerca de 70 funcionarios de la sede central– para el cumplimiento de una serie de actividades.

Los plazos dados a los equipos técnicos eran relativamente cortos; algunos de los especialistas formaban parte de dos o tres comisiones, muchas de las cuales debían operar de manera simultánea. En lo que toca directamente a la emergencia, las actividades centrales por realizar consistían en el análisis periódico de la situación y de las necesidades de planta física y de equipamiento del sistema educativo nacional, con énfasis en las zonas de acción prioritaria del Estado¹⁷ y en el Programa de Recuperación de la Infraestructura.¹⁸

Simultáneamente, en el campo de la gestión pedagógica, se formularon las *Orientaciones y actividades para atender la emergencia de la educación en el año 2003*.¹⁹ La norma define de entrada que "la situación de emergencia obliga a una movilización nacional y a una focalización prioritaria de las acciones educativas". Movilización y

cativa la definición del conjunto de planes y programas propios del sector, la elaboración del presupuesto para 2004, la preparación y gestión de convenios para la ejecución de proyectos especiales (Programa de Educación en Áreas Rurales - PEAR. Proyecto Huascarán, etc.), entre otros.

16. Por Directiva N° 77-2003-ME/VMGI del 21/8/2003.
17. Criterios básicos: generación de directivas para orientaciones y actividades en la infraestructura educativa en la emergencia del sistema educativo, implementación del sistema informático de infraestructura (SIED), levantamiento y procesamiento de información del estado de la infraestructura, definición de criterios de priorización de inversión, identificación y evaluación de locales educativos que requieran atención prioritaria. Equipo: cinco personas. Plazo: cuatro meses y seis días.
18. Criterios básicos: definición de metas físicas de atención, propuestas de programas de inversión en infraestructura educativa en coordinación con gobiernos regionales y locales, formulación de modelos de gestión para la conservación y mantenimiento de locales escolares. Equipo: cinco personas. Plazo: tres meses y seis días.
19. Por Directiva N° 063-2003 (18/8/2003) del Viceministerio de Gestión Pedagógica.

TABLA 1
EMERGENCIA EDUCATIVA, AGOSTO 2003:
ACTIVIDADES POR REALIZAR A CARGO
DE LOS ORGANISMOS DEL SECTOR SEGÚN NIVEL

NIVEL NACIONAL

Organismo: Comité Nacional para la Emergencia Educativa 2003

- Planear, organizar, promover y evaluar las orientaciones nacionales del proceso de emergencia.
- Diseñar y aprobar las capacidades básicas e indicadores de calidad de los aprendizajes y de la gestión pedagógica.
- Establecer un pacto social con los medios de comunicación y con representantes de la sociedad civil organizada, mediante el cual se reconozca el rol fundamental que cumplen en el proceso de emergencia y se los involucre en él.

NIVEL REGIONAL

Organismo: Comité Regional para la Emergencia Educativa 2003

Preside: Director Regional de Educación. Integran: Responsables de las áreas pedagógica e institucional y el Consejo Participativo Regional.

- Verificar el logro de las capacidades básicas establecidas a nivel nacional, tomando como referencia los indicadores de calidad de los aprendizajes y gestión pedagógica en el desarrollo de las acciones de emergencia.
 - Supervisar, monitorear y asesorar las acciones pedagógicas, generadas a partir de la presente directiva en las unidades de gestión / unidades de supervisión educativa e institutos superiores, asegurando el cumplimiento efectivo de las horas de aprendizaje normadas.
 - Promover convenios a nivel regional que faciliten, en el cono plazo, cumplir actividades conjuntas con la sociedad civil y los medios de comunicación en pro del mejoramiento de los procesos que se refieren a los objetivos de la presente directiva.
-

(continúa...)

(viene...)

 NIVEL LOCAL

Organismo: Comité Local para la Emergencia Educativa 2003

Preside: Director de la Unidad de Gestión - UGE / Unidad de Supervisión Educativa - USE. Integran: Responsables de las áreas pedagógica e institucional, representantes de la sociedad civil y del Consejo Participativo Local de Educación.

- Promover, monitorear, supervisar, asesorar y evaluar las acciones educativas inmediatas de emergencia, utilizando indicadores de calidad de los aprendizajes y gestión pedagógica.
- Supervisar en los centros y programas educativos la recuperación pedagógica de las horas de aprendizaje, asegurando el cumplimiento efectivo de las horas normadas por el Ministerio de Educación.
- Promover convenios a nivel local que faciliten en el corto plazo cumplir actividades conjuntas con la sociedad civil y los medios de comunicación en pro del mejoramiento de los procesos que se refieren a los objetivos de la presente directiva.

 NIVEL INSTITUCIÓN EDUCATIVA

Organismo: Comité de Emergencia de la Institución Educativa

Preside: Director.

- Elaborar el "Programa de Actividades de Emergencia", aprobarlo y asegurar su ejecución.
 - Priorizar la organización, funcionamiento y seguimiento de "Círculos de Mejoramiento de la Calidad del Aprendizaje y Enseñanza" relacionados con la comprensión lectora, el pensamiento lógico-matemático y la promoción de comportamientos de vida organizada en función de valores y de una cultura de derechos, en cada aula y centro o programa educativo.
 - Sensibilizar a la comunidad para asumir su co-responsabilidad en la práctica y promoción de valores y en el mejoramiento de la lectura y la matemática, y comprometer en ello a los medios de comunicación local.
-

(viene...)

- Velar para que el director, en coordinación con los docentes, especifique las capacidades que se deberán alcanzar en cada año de estudios, hasta diciembre del 2003, en relación a la comprensión lectora, el pensamiento lógico-matemático y los comportamientos de vida organizada en función de valores para revertir el deterioro de la calidad educativa y elaborar los instrumentos que permitan verificar su logro.
 - Cuidar que en la verificación inicial y final de los logros vinculados a la emergencia se utilicen indicadores de calidad de los aprendizajes.
 - Supervisar que el director tome las medidas necesarias para evitar el ausentismo de estudiantes y docentes, y asegure el cumplimiento efectivo de las horas normadas.
 - Cautelar que los profesores de centros y programas educativos reorienten su labor educativa priorizando los aprendizajes para la comprensión lectora –aprovechando las bibliotecas de aula, donde las hay, y los libros de textos–, el pensamiento matemático, la educación en valores, desarrollando las capacidades creativa, crítica y emprendedora.
 - Asegurar que los padres de familia o apoderados sean informados por el director de la institución educativa acerca de las capacidades básicas que deben alcanzar sus hijos e informen al director del centro o programa educativo de los avances en los aprendizajes previstos. En los institutos superiores o en los centros y programas de educación de adultos, asumen estas responsabilidades los alumnos y participantes.
 - Cuidar que las diversas formas organizativas escolares, en las instituciones educativas o en la red educativa (club de lectura, club de matemática, club de arte, club de oratoria, clubes y talleres deportivos y recreativos, municipios escolares, defensoría del escolar, etc.), puedan coadyuvar en el desarrollo de los aprendizajes previstos.
 - Garantizar que en cada grado se aplique un instrumento que permita verificar las capacidades básicas de inicio y término del primer período de emergencia.
 - Velar para que el director de la institución educativa garantice el cumplimiento de la presente directiva, propiciando el clima institucional más adecuado.
-

Fuente: Ministerio de Educación, Directiva N° 063-2003-VMGP.

focalización serían dos elementos que se mantendrían en los años siguientes. Se dio prioridad a los procesos de aprendizaje-enseñanza relacionados con la comprensión lectora y el pensamiento lógico-matemático, se dispuso la reorientación de los programas de capacitación docente para el aprendizaje de la matemática y de la lectura y se planteó desarrollar acciones inmediatas que permitieran que los alumnos, los padres de familia y la sociedad civil ejercieran su derecho a una educación de calidad. La norma formuló además objetivos relativos a la promoción de comportamientos de vida organizada en función de valores, una cultura de derechos y una cultura de productividad y calidad en los centros educativos.

Con miras a cumplir tales objetivos –que por lo demás parecían ya bastante ambiciosos–, se dispuso en primer lugar la creación del Comité Nacional de Emergencia Educativa, integrado por las altas autoridades del sector, y de los comités de emergencia educativa 2003, organizados a nivel regional, local y de cada institución educativa. Según el nivel, cada comité de emergencia estaría conformado por las autoridades respectivas y por representantes de la sociedad civil organizada. Asimismo, se estableció un conjunto de actividades que debía realizar cada comité de emergencia.

Esta directiva dispuso una impresionante cantidad y diversidad de acciones a nivel nacional, regional, local y de cada institución educativa, que debían cumplirse entre agosto y diciembre de ese año. En principio todo parecía bastante pertinente si de atender al mejoramiento de los aprendizajes y la formación en valores se trataba (ver tabla 1): se debían definir las capacidades básicas, establecer indicadores de calidad de los aprendizajes, realizar evaluaciones, monitorear, verificar logros de inicio y término, controlar y aumentar las horas efectivas de aprendizaje, supervisar el cumplimiento de los docentes y estudiantes, promover el uso de los recursos pedagógicos, reorientar la labor educativa de los docentes, realizar actividades promotoras de aprendizaje y valores, establecer convenios con la comunidad, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación. Sin embargo, cabe preguntarse si los especialistas y autoridades del ministerio –que son quienes elaboraron esta norma– conocían cómo son y cómo fun-

cionan los órganos intermedios y las instituciones educativas, y si realmente creyeron que porque así se les ordenaba estarían los funcionarios, directores, docentes, padres de familia, sociedad civil organizada y medios de comunicación en condiciones de cumplir debidamente tal cantidad de funciones complejas.

La falta de realismo fue probablemente una de las principales debilidades. De hecho, el país no estaba en una situación social y política de movilización y compromiso. Los índices de popularidad o aprobación del gobierno –salvo por el plus que le otorgó la designación de la ministra Merino– andaban bastante bajos. ¿Cómo alcanzar, entonces, el liderazgo y la fuerza de convocatoria necesarios para quebrar la inercia del inmenso sistema y movilizado a favor de la emergencia?

3. Desencanto y presión

Como era previsible, poco o nada sucedió. El cumplimiento de las acciones que debían realizarse en el segundo semestre del 2003 quedó librado a la suerte de las iniciativas que pudieran tener los actores involucrados en algunas regiones, localidades y centros educativos. Culinado el plazo de aplicación de la primera etapa de la emergencia parecía sentirse la lentitud y el desánimo del proceso. En la mayor parte de los casos, las acciones promovidas desde el sector educativo no lograron trascender de manera significativa los espacios de las burocracias y de los centros educativos a los que llegó la información, carecieron de los mecanismos de difusión masiva propios de una campaña nacional y, en consecuencia, no consiguieron entablar una relación diferente y abierta con otros sectores sociales.

La reacción de los organismos autorizados no se hizo esperar. Foro Educativo, que invocaba una actuación rápida y eficaz, sostuvo que "existe la sensación de que el tiempo ha transcurrido y que no se ha logrado todavía nada que sea diferente a la etapa anterior a la declaratoria de emergencia" y que la "movilización nacional no parece haberse desatado".²⁰ Pocos días después, en enero del 2004, el CNE hizo pú-

20. Foro Educativo, *Superar*, 2003.

blico un documento, La emergencia de la emergencia, en el que reitera su propuesta de "colocar en lugar prioritario de la agenda gubernamental la emergencia de la educación, declarada por el ejecutivo en julio del 2003". El referido comunicado señalaba básicamente que la educación tiene dos tipos de problemas: los estructurales y aquellos que son urgentes y pueden ser abordados de inmediato, para lo cual se requiere de voluntad política y sobre todo asumir responsabilidades a partir del señalamiento de metas claras. En opinión del CNE:

[...] hasta la fecha se desconocen las acciones y metas específicas, debidamente presupuestadas para el corto plazo, con sus respectivos tiempos e indicadores de evaluación, en las que se ponga el mayor énfasis en garantizar a los alumnos los aprendizajes fundamentales en comunicación integral, matemáticas y valores.²¹

En tales condiciones, y sin mayor liderazgo estatal, el presidente Toledo cumple formalmente con la entrega de lo prometido seis meses antes y aprueba los lineamientos del *Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004*.²²

El programa que se propone –para ejecutarse en el mediano plazo– retorna lo planteado originalmente por la ministra Merino²³ y luego, en su artículo 2°, señala los ejes, programas y proyectos estratégicos que lo conforman. Si bien los objetivos propuestos parecían razonables, lamentablemente lo dispuesto no pasó de ser un listado de 28 programas, proyectos estratégicos o medidas de diverso tipo (ver tabla 2) cuyo desarrollo y cumplimiento, en muchos casos, estaba muy lejos de encajar en una idea de lo urgente, se diluía en él el tema central de los aprendizajes y se desviaba de la lógica de lo que debían ser

21. Pronunciamiento del CNE, enero del 2004.

22. D.S. N° 029-2003-ED del 13/12/2003.

23. Objetivos de la política educativa a mediano plazo: frenar el deterioro de la calidad de la educación y revertido, dar prioridad a la educación básica por su alta tasa de retorno, desarrollar la cartera magisterial con énfasis en la formación inicial y continua, y reparar, construir y mantener las aulas escolares y sus equipos y servicios básicos.

TABLA 2
EMERGENCIA EDUCATIVA, DICIEMBRE 2003:
EJES, PROGRAMAS Y PROYECTOS ESTRATÉGICOS Y PRIORITARIOS
DEL " PROGRAMA NACIONAL DE EMERGENCIA EDUCATIVA 2004"

EJE 1: CALIDAD Y CULTURA DE ÉXITO EDUCATIVO

1. Programa Huascarán.
2. Proyecto Mejoramiento de la Calidad Educativa de la Educación Secundaria (BID II).
3. Programa de Capacitación y Materiales Educativos para Inicial y Primaria.
4. Programa de Módulos de Material Didáctico para Primaria.
5. Programa de Fortalecimiento de Lenguaje-Comunicación, Ciencia-Matemática y Formación en Valores.
6. Implementación del Instituto de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Básica.
7. Atención de los servicios básicos de agua y energía eléctrica para instituciones educativas.

EJE 2: EQUIDAD Y EDUCACION INCLUSIVA

8. Programa de Alfabetización y Educación de Adultos.
9. Proyecto Educación en Áreas Rurales-PEAR (BIRF II).
10. Subsidio a familias en áreas rurales.
11. Proyectos educativos en zonas de frontera.
12. Educación bilingüe e intercultural.
13. Década de la Educación Inclusiva 2003-2012: Educación Especial.

EJE 3: PROFESIONALIZACIÓN Y DESARROLLO DE LA FUNCIÓN MAGISTERIAL
E IMPLEMENTACIÓN DE LA CARRERA MAGISTERIAL

14. Nombramiento de docentes.
15. Ascensos en el nivel magisterial.
16. Incremento de remuneraciones básicas correspondientes a los niveles magisteriales.

(continúa...)

(viene ...)

-
17. Incentivos pecuniarios y no pecuniarios al magisterio.
 18. Capacitación en servicio de docentes.
 19. Vivienda Magisterial: de función y de propiedad.
 20. Reorganización de los institutos superiores pedagógicos.
 21. Reactivación del Servicio Civil de Graduandos (SECIGRA).
 22. Colegio Profesional de Profesores del Perú.
-

EJE 4: TRANSPARENCIA Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

23. Programa de Formación en Planificación y Gestión de la Educación.
 24. Acciones de control y de lucha contra la corrupción, en alianza con los gobiernos regionales y locales, y las organizaciones de la sociedad civil.
 25. Sistema de información sobre la transparencia del uso de los recursos públicos.
-

EJE 5: INVERSIÓN Y FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO EDUCATIVO

26. Programa de Construcciones Escolares.
 27. Implementación del Fondo de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP).
 28. Conversión de deuda en inversión social en educación.
-

Fuente: Decreto Supremo N° 029-2003-ED, 13/12/2003.

medidas de emergencia. Su ejecución excedía largamente el período anual para el cual estaba formulado y dejaba sembradas serias dudas sobre su viabilidad y eficacia.

El programa denotaba, además, una fuerte preocupación por la disponibilidad de recursos presupuestarios, no se hablaba más de la gran movilización social que debía darse, no se convocaba a otras fuerzas públicas ni privadas para su ejecución y no quedaba claro cómo y con qué funciones se mantendría toda la estructura organizativa de comités de emergencia supuestamente montada en la primera etapa.²⁴

-
24. Poco tiempo después el Ministerio de Educación publicó un suplemento especial en el que aparecía el PNEE como documento de consulta "para recoger opiniones

Como dijo de manera crítica y contundente León Trahtemberg en esa oportunidad:

[...] lo que ha producido es un extenso y complejo documento, que lo único que hace es hacer girar como trompo alrededor del mismo plan de acción del ministerio para cinco años, en todas las áreas, sin focalizar en absoluto en lo esencial [...]

Si leen con cuidado las medidas anunciadas por el Ministerio de Educación, se observará claramente un enfoque burocrático y planificador, desconectado de la realidad escolar y con muy escasa acción ejecutiva.²⁵

4. Nuevos aires ministeriales: marchas, contramarchas y propuestas para atender la emergencia

Con los cambios ministeriales realizados a principios del 2004²⁶ y la llegada de nuevas autoridades, asesores y funcionarios a la sede del Ministerio de Educación, se darían mejores condiciones para impulsar el tema de la emergencia. Se logran ciertos avances en la institucionalización del programa, se constituye una comisión especial y un equipo técnico, se dan lineamientos y orientaciones institucionales y pedagógicas para su ejecución, se definen líneas de acción para un período algo mayor (2004-2006) y hasta se incorpora –por lo menos formalmente– el programa de emergencia en la programación presupuestal del sector.²⁷

y recomendaciones de la comunidad educativa nacional". En este documento, el PNEE aparecía además como Plan Operativo 2004 del MED y se añadían meras específicas a cada uno de los proyectos y programas que lo conformaban.

25. Entrevista de Tiempos del Mundo a León Trahtemberg, "Una emergencia sin urgencia". 11 de marzo del 2004. http://www.lp.edu.pe/l_trahtemberg/otros/tmundo110304.htm
26. En febrero del 2004 asume el cargo de ministro el Arq. Javier Sota Nadal y se hace efectivo un conjunto de cambios en la alta dirección del ministerio. El viceministro de Gestión Pedagógica, doctor Idel Vexler, asume el tema de la emergencia.
27. El documento "Lineamientos para priorizar el gasto en el marco de la Emergencia Educativa 2004" de la Secretaría de Planificación Estratégica del Ministerio de

En relación a la institucionalización del programa, hay desde el inicio marchas y contramarchas con respecto a quién lidera y ejecuta –desde la sede central– la atención a la emergencia en el sector. Mientras tanto los meses pasan y recién en el mes de junio (casi un año después de declarada la emergencia) se constituye la *Comisión Especial para la Ejecución del Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004-2006*,²⁸ integrada por asesores y altos directivos del ministerio. A esta decisión se sumaría, en septiembre de! mismo año, un mecanismo a través del cual se establecieron canales de coordinación intrasectorial, buscando por un lado comprometer al conjunto de direcciones de línea en las acciones en favor de la emergencia y, por otro, entablar una mejor relación con las instancias descentralizadas, como las direcciones regionales.²⁹

Por otro lado, las *Orientaciones Pedagógicas y de Gestión Institucional para atender la emergencia*, hechas públicas también a mediados de

Educación fue publicado en marzo del 2004. En él se identifican las principales acciones por priorizar en la Emergencia Educativa en cada uno de los órganos, direcciones nacionales u oficinas del MED. No queda claro si se trató de un ejercicio burocrático o de un documento que efectivamente comprometía recursos para la emergencia pues el tema del financiamiento para el Programa Nacional de Emergencia Educativa fue un serio problema que lo afectó en todo su recorrido.

28. Por Resolución Ministerial N° 0302-2004-ED del 21/6/2004 se forma la Comisión Especial para la Ejecución del Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004-2006 "encargada de planificar, coordinar, asesorar, monitorear y supervisar las acciones que corresponden a las Direcciones Regionales de Educación, la cual quedará integrada de la siguiente manera: Sra. Teresa Tovar Samanez, Asesora del Vice Ministerio de Gestión Pedagógica quien la preside, Sr. Juan Borea Odría, Asesor del Vice Ministerio de Gestión Institucional, el Director Nacional de Educación Inicial y Primaria, el Director Nacional de Educación Secundaria y Superior Tecnológica y el Director Nacional de Formación y Capacitación Docente" (Art. 3°). No se dice nada de la Oficina de Planeamiento Estratégico, originalmente encargada de elaborar los planes relativos a la emergencia.
29. Con fecha 27 de septiembre del 2004, el ministro de Educación Arq. Javier Sota Nadal firma el Oficio N° 412, por el cual reconoce el compromiso de las direcciones regionales en la implementación de las acciones del Programa de Emergencia Educativa e indica que, como continuidad de las acciones desarrolladas, se consi-

2004,³⁰ definen la realización de un programa cuyas acciones se focalizan en dos dimensiones: una dimensión temática y universal, que se centra en el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes en comunicación integral y en el fomento en la formación en valores en todas las instituciones educativas del país; y una dimensión social y focalizada, que establece el desarrollo prioritario del PNEE en 2.508 instituciones educativas.³¹

Se plantean asimismo cuatro líneas de acción:

- *Plan de desarrollo de comunicación integral.* Diseñado sobre la base de contenidos en valores, asumiendo la comunicación como eje transversal y aprendizaje clave para el desarrollo de otros conocimientos.

dera necesario aunar esfuerzos entre las direcciones nacionales y las direcciones regionales de educación para obtener mayores resultados en esta primera etapa 2004. Según lo establecido, las direcciones nacionales brindarían apoyo, asesoramiento e información, y las direcciones regionales darían a conocer las acciones que marcan logros en su región para ser ubicadas en la escala de niveles de avance que se va implementando. Estos aspectos se harían conocer a toda la ciudadanía a través la página web del Programa de Emergencia Educativa. Se establece que la DINEIP - Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria tendría relación con las regiones Tacna, Moquegua y Ancash; la DINESS – Dirección Nacional de Educación Secundaria y Superior con Arequipa, Ica y Junín; la DINFOCAD – Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente con Callao, Cusco y Madre de Dios; la DINEA - Dirección Nacional de Educación de Adultos con Cajamarca, Huánuco y Pasco; la DINEBI - Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural con Ucayali, Apurímac y Lima Metropolitana; la OTUPI – Oficina de Tutoría y Prevención Integral con Ayacucho, Amazonas y Lima Provincias; la OCDER - Oficina de Coordinación para el Desarrollo Educativo Rural con Lambayeque y San Martín; la OAAE - Oficina de Apoyo a la Administración Educativa con Tumbes y Piura; el Proyecto Huascarán con La Libertad y Loreto; y la UPECUD - Unidad de Promoción Escolar, Cultural y Deporte con Puno y Huancavelica. (Oficio N° 412 del 27/9/2004).

30. Directivas N° 074-VMGI-2004 del 23/6/2004 y N° 017-VMGP-2004 del 30/6/2004.
31. Estas 2.508 instituciones educativas conforman la muestra para atención focalizada sobre la que trataremos más adelante.

- *Política compensatoria de acción positiva.* Dirigida a ofrecer materiales educativos, asesoría en gestión, capacitación, atención en salud e infraestructura, así como en políticas de universalización y educación inclusiva para personas con discapacidad. Ello implica establecer una coordinación intersectorial y acciones conjuntas con los gobiernos locales, la sociedad civil, la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, las bibliotecas municipales, las iniciativas exitosas de animación cultural y la promoción de la lectura, entre otras.
- *Plan de fortalecimiento de instituciones educativas emblemáticas.*³²
- *Campaña de movilización de la comunidad educativa y de la ciudadanía.* Acción que trascienda la escuela y movilice a la ciudadanía local mediante distintas iniciativas sustentadas en la diversidad creativa y la amplia participación.

De estas líneas de acción se derivaba una serie de responsabilidades establecidas en los distintos niveles de la jerarquía del sector, y de alguna manera se comenzó a integrar la estructura institucional del PNEE con lo que disponía la Ley General de Educación respecto a las instancias de gestión educativa.³³

Si bien es cierto que se constataron ciertos avances en la definición de una estrategia de acción, el plan presentaba, sin embargo, un viso alto de irrealidad ya que daba por sentadas algunas premisas por lo menos dudables, tales como que los diferentes organismos e instancias estarían en condiciones de cumplir con lo estipulado (ver tabla 3), o

-
32. La condición de "emblemática" se otorga a la institución educativa tradicional más destacada o reconocida en cada región.
 33. La Ley General de Educación dispone la formación de instancias de gestión participativa en todos los niveles del sistema: el Consejo de Participación Educativa Regional (COPARE) en cada región, el Consejo de Participación Educativa Local (COPALE) en cada provincia y el Consejo Educativo Institucional (CONEI) en cada institución educativa. Los comités de emergencia que debieron supuestamente organizarse en el 2003 a nivel regional, local y de cada institución educativa duplicaban esta estructura.

TABLA 3

EMERGENCIA EDUCATIVA, JUNIO 2004: RESPONSABILIDADES ASIGNADAS A LOS ORGANISMOS E INSTANCIAS DEL SECTOR

DIRECCIONES REGIONALES DE EDUCACIÓN (DRE)

- Elaborar y ejecutar el Plan de Emergencia Regional con participación de los directores, directores técnicos pedagógicos e instituciones y especialistas de las UGEL. El plan deberá incluir actividades de movilización social, acciones de política compensatoria, capacitación y monitoreo de las instituciones educativas y el impulso de la institución emblemática de la región, contando con el apoyo del Consejo Participativo Regional.
- Coordinar con instituciones sociales públicas y privadas del ámbito, que permitan implementar efectivamente el Plan Regional de Emergencia Educativa, incluyendo estímulos e incentivos a las instituciones más exitosas.
- Coordinar con la gerencia de Desarrollo Social del gobierno regional, con el gobierno municipal y otras instancias civiles que permitan atender las acciones de la superación de la emergencia educativa.
- Diseñar y ejecutar acciones de movilización social en coordinación con las instituciones educativas de todas las etapas, niveles y modalidades de su jurisdicción y organizaciones de la sociedad civil, orientadas a la sensibilización y compromisos con las actividades que permitan la superación de la emergencia educativa.
- Elaborar un informe trimestral de los logros y avances de las acciones desarrolladas en el marco de la emergencia educativa y presentarlo en acto público a la comunidad y como informe escrito a la Comisión Especial de la Emergencia Educativa del Ministerio de Educación. El informe escrito deberá presentar los logros, avances y dificultades diferenciando las instituciones educativas a dos niveles: a nivel general y a nivel de las instituciones educativas de la muestra.
- Convocar a las instituciones educativas seleccionadas de la muestra para coordinar acciones, intercambiar experiencias y evaluar los logros, avances y dificultades del PEE de su región. Estas reuniones se deberán llevar a cabo cada tres meses.
- En coordinación con los directores de las UGEL, brindar apoyo, asesoramiento y reconocimiento a las instituciones educativas de la muestra para el desarrollo de sus actividades institucionales y pedagógicas.

(continúa...)

(viene ...)

UNIDADES DE GESTIÓN LOCAL (UGEL)

- Participar en la elaboración del Plan de Emergencia Regional.
- Recoger, sistematizar, publicar y reconocer las experiencias exitosas e innovadoras de las instituciones educativas.
- Asesorar y supervisar a las instituciones educativas en la implementación de sus planes de emergencia educativa.

INSTITUCIONES EDUCATIVAS: DIRECTOR

- Diseñar y conducir el PEE de su institución en coordinación con el Consejo Educativo Institucional–CEI. El plan deberá guardar concordancia con los Lineamientos de Política 2004-2006 aprobados por Decreto Supremo N° 006-2004-ED.
 - Conformar el Consejo Educativo Institucional.
 - Dar a conocer el PEE a la comunidad educativa de la institución en un plazo no mayor de 15 días de publicada la presente directiva.
 - Garantizar la activa participación de los directores, subdirectores, docentes y tutores en el diseño, ejecución y evaluación de las actividades orientadas a atender la emergencia educativa.
 - Informar a los padres y madres de familia o apoderados acerca de los desempeños básicos que deben alcanzar sus hijos, así como los avances en los aprendizajes con una frecuencia no mayor a dos meses.
 - Garantizar la práctica pedagógica de los docentes en el cumplimiento mínimo de 1.000 horas efectivas de aprendizaje, de acuerdo a la Directiva N° 016-2004-VMGP publicada el 22 de junio del 2004, para mejorar el nivel de los aprendizajes.
 - Implementar acciones de supervisión, en el marco del plan, que garanticen una eficiente ejecución de las acciones.
 - Elaborar un informe trimestral de los logros, avances y dificultades en el desarrollo del plan y presentado a la comunidad de la institución educativa.
-

INSTITUCIONES EDUCATIVAS CONSEJO EDUCATIVO INSTITUCIONAL

- Cautelar el cumplimiento del Programa de Emergencia Educativa Institucional y de las 1.000 horas efectivas de aprendizaje.
- Diseñar y ejecutar acciones de movilización social orientadas a la sensibilización de la población, de las instituciones de la sociedad civil y padres y madres de familia comprometiendo su participación en la atención de la emergencia educativa.
- Establecer convenios con las instituciones locales: municipios, centros de salud, organizaciones sociales de base, ONG y otros sectores del Estado y la sociedad civil, en beneficio de los alumnos.
- Propiciar la coordinación entre las instituciones educativas para compartir metas y aunar esfuerzos con el fin de elevar los aprendizajes en comunicación integral y formación en valores.

Fuente: Ministerio de Educación, Directiva N° 074-VMGI-2004.

que los directores de todos los centros y programas educativos del país podían tener y difundir "en un plazo no mayor de 15 días" el PNEE, o que podían "garantizar" la práctica pedagógica de los docentes en cumplimiento de las 1.000 horas efectivas de aprendizaje.

En el mismo sentido, también era cuestionable que en plazos perentorios los Consejos Educativos Institucionales (CONEI) –que recién estaban en proceso de formación– de todas las escuelas del país hubieran podido "diseñar y ejecutar acciones de movilización social" medianamente exitosas o "establecer convenios" interinstitucionales con actores locales en beneficio de los alumnos. De igual modo, las labores y responsabilidades asignadas a las DRE y a las UGEL parecían recargadas, sobre todo cuando se asentaban en estructuras claramente débiles y no había garantía alguna de la disponibilidad de mayores recursos ni de cambios significativos en las capacidades institucionales.

En tales condiciones, el riesgo evidente era que sucedieran dos tipos de eventos: o bien los organismos e instancias ignorarían por completo el cumplimiento de las normas, o bien cumplirían de manera meramente formal con aquello que aparentaba dar cuenta de acciones

realizadas. Como se verá en el capítulo siguiente, algo de esto hemos podido encontrar en nuestras visitas de campo a DRE, a UGEL y a instituciones educativas: en algunos casos simplemente no se había hecho nada, en otros los archivos institucionales se habían engrosado con documentos formales, poco funcionales, pero burocráticamente "cumplidores".

En lo que compete a la gestión pedagógica, las responsabilidades por cumplir, sobre todo por parte de los directores, docentes y CONEI de las instituciones educativas, no fueron en absoluto más llevaderas (ver tabla 4). La norma para la implementación y ejecución de la Propuesta Pedagógica Nacional de Comunicación Integral, sustentada en contenidos de formación en valores, asumía la existencia de capacidades y recursos que realmente no están disponibles en buena parte de las escuelas del país, sin referencias concretas a cómo, con qué fondos se harían las cosas, de qué recursos se disponía para atender necesidades previsibles y sencillas de transporte, comunicaciones, reproducción de documentos, papel, viáticos, etc.

Y quizá más importante que esto, ¿cómo se esperaba que pudieran cambiarse súbitamente viejas y arraigadas prácticas docentes de desgano, deficiencia en la formación y el desempeño, resistencia a asumir responsabilidad frente a los bajos resultados de aprendizaje, rechazo al uso de materiales y textos educativos, tensión en la relación con los padres de familia, entre otras?

Las responsabilidades asignadas a cada nivel de gestión provocaban razonables dudas sobre la viabilidad y pertinencia de lo establecido en la directiva. Así, por ejemplo, respecto a la diversificación, ¿estarían los directores de escuela en condiciones de diversificar la propuesta cuando en la mayor parte de las regiones no existían siquiera lineamientos curriculares regionales? O, respecto a la capacitación docente, ¿cómo podrían las direcciones regionales "diseñar un plan regional de formación continua para docentes, que se desplegara a lo largo del año y permitiera el éxito de la propuesta pedagógica regional", cuando el tema de la formación continua llevaba ya años en proceso de debate y diseño sin que hasta la fecha se hubiera encontrado una propuesta adecuada?

TABLA 4

EMERGENCIA EDUCATIVA, JUNIO 2004: RESPONSABILIDADES PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA "PROPUESTA PEDAGÓGICA NACIONAL DE COMUNICACIÓN INTEGRAL SUSTENTADA EN CONTENIDOS DE FORMACIÓN EN VALORES"

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

- Publicar y distribuir el documento "Propuesta Pedagógica Nacional de Comunicación Integral sustentada en contenidos de formación en valores" (en adelante Propuesta Pedagógica) a todas las instituciones educativas del país.
- Monitorear y evaluar el proceso de implementación de los lineamientos básicos de la Propuesta Pedagógica.
- Distribuir materiales educativos de apoyo para el logro de aprendizajes en comunicación integral y el fomento de la formación en valores.
- Activar un espacio en la página web del Ministerio de Educación que contenga información relevante en el marco de la emergencia educativa 2004.

INSTITUTOS SUPERIORES PEDAGÓGICOS

- Conformar un equipo de formadores para integrarse como núcleo de apoyo técnico al equipo regional, local y de institución educativa responsable de la Propuesta Pedagógica.
- Promover y estimular la participación de los futuros docentes en las acciones de emergencia educativa, sobre todo para el apoyo a las instituciones educativas unidocentes, multigrado y bilingües.

DRE Y UGEL

- La Dirección Regional de Educación–DRE, en coordinación con la Unidad de Gestión Local–UGEL, elaborará la propuesta regional sobre la base de la Propuesta Pedagógica.
- Difundir las mejores prácticas desarrolladas por las instituciones educativas utilizando los distintos medios de comunicación, en especial la radio o periódico local.
- Diseñar un Plan Regional de Formación Continua para docentes, que se despliegue a lo largo del año, y que permita el éxito de la Propuesta Pedagógica Regional.

(continúa...)

(viene...)

- Desarrollar acciones de monitoreo en las aulas con carácter técnico-pedagógico, garantizando los aprendizajes. El monitoreo se realizará en las instituciones educativas de la muestra bajo la responsabilidad del personal de la Unidad de Gestión Local–UGEL, con la participación de docentes de Institutos Superiores Pedagógicos Públicos – ISPP y otros actores, informando a cada institución sobre los logros, avances o dificultades encontradas, con el fin de mejorar la práctica docente.
- Garantizar que los libros de texto y módulos de biblioteca distribuidos por el Ministerio de Educación se utilicen en todas las instituciones educativas. La DRE y las UGEL desarrollarán una campaña para "Abrir la biblioteca de aula y ponerla a funcionar".

REDES EDUCATIVAS

- Intercambiar experiencias exitosas relacionadas con la puesta en marcha de la Propuesta Pedagógica para incorporadas en las prácticas pedagógicas de los docentes.
- Movilizar a la comunidad de su ámbito para que los acompañen a ejecutar acciones que promuevan la lectura entre niños y adolescentes potenciando el uso de bibliotecas institucionales, comunales y de aula, así como acciones de desplazamiento a comunidades alejadas.

INSTITUCIÓN EDUCATIVA: DIRECTOR

- Liderar la diversificación de la Propuesta Pedagógica a las características y necesidades de los estudiantes, considerando los resultados de la prueba de diagnóstico en la institución educativa, todo ello en el marco de una educación intercultural, inclusiva y bilingüe.
- Conducir la elaboración del Plan de Acción, que concreta la Propuesta Pedagógica en el Plan de Emergencia de la institución educativa, con la colaboración del Consejo Educativo Institucional.
- Constituir un equipo de trabajo para elaborar la prueba de diagnóstico, conformado por docentes de comunicación y otras áreas, para ser aplicada y evaluada en la institución educativa por los mismos docentes. Esta prueba verifica los logros según niveles, modalidades y grados en lo siguiente: comprensión lectora, producción de textos, expresión oral, entre otros aspectos.

(continúa...)

- Conducir el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las acciones pedagógicas dentro del Plan de Emergencia Educativa de su institución de acuerdo con las características, necesidades e intereses de los estudiantes, la realidad sociocultural y lingüística, así como teniendo en cuenta los logros y dificultades.
 - Propiciar la coordinación con instituciones educativas para compartir metas y aunar esfuerzos con el fin de elevar los aprendizajes, sobre todo en el desarrollo de la comprensión lectora, la expresión escrita, oral, artística, audiovisual, entre otras; así como identificar experiencias educativas exitosas para incorporadas en las prácticas pedagógicas de los docentes.
 - Garantizar la información y orientación a los padres de familia y a la comunidad de su ámbito acerca de los desempeños esperados y de los resultados obtenidos.
 - Conducir la organización de acciones en favor de la comprensión lectora, la expresión escrita, oral, artística, audiovisual, entre otras; generando las condiciones básicas para su aprendizaje, con participación de los docentes, padres de familia, comunidad de su ámbito, diversos agentes locales, entre otros.
 - Garantizar que los docentes hagan uso de los textos escolares y módulos de bibliotecas distribuidos por el Ministerio de Educación, y de todos aquellos materiales bibliográficos, audiovisuales, informáticos disponibles que contribuyan al logro de los aprendizajes de los estudiantes y a la formación en valores.
 - Favorecer la participación de la institución educativa en el marco de las acciones y objetivos del Plan Nacional del Libro y la Lectura, vinculándola a la comisión de coordinación de Promolibro en su región.
 - Promover la participación de los estudiantes en el Concurso Nacional de Redacción "Copa América 2004".
-

INSTITUCIÓN EDUCATIVA: CONSEJO EDUCATIVO INSTITUCIONAL

- Colaborar y velar por el desarrollo de acciones educativas orientadas a que los estudiantes lean, escriban y expresen con claridad, libertad y creatividad lo que piensan y sienten, utilizando la mayor variedad de medios, imágenes, gráficos, videos, periódicos, pinturas, revistas, entre otros.
-

INSTITUCIÓN EDUCATIVA: TODOS LOS DOCENTES

- Planificar y ejecutar acciones que favorezcan el desarrollo de capacidades de comunicación sustentadas en la formación en valores, incorporando en su
-

(continúa ...)

(viene ...)

acción pedagógica estrategias afines con las características de cada área curricular, incluyendo acciones de tutoría y orientación educacional que tomen en cuenta las distintas realidades y los resultados de la prueba de diagnóstico. Todo ello en el marco de una educación intercultural, inclusiva y bilingüe, en un ambiente de apertura y creatividad.

- Organizar acciones en favor de la comprensión lectora, la expresión escrita, oral, artística, audiovisual, entre otras, y generar las condiciones básicas para su aprendizaje, involucrando a los padres de familia, comunidad de su ámbito y diversos agentes locales, entre otros.
- Evaluar permanentemente los logros de aprendizaje de los estudiantes.
- Informar y orientar permanentemente a los estudiantes y padres de familia acerca de los logros de aprendizaje, como mínimo cada tres meses.
- Estimular constantemente los esfuerzos y progresos de los estudiantes en su permanente proceso de aprendizaje.
- Hacer uso óptimo de los libros de texto y módulos de biblioteca distribuidos por el Ministerio de Educación, y de todos aquellos materiales bibliográficos, audiovisuales e informáticos que contribuyan al logro de los aprendizajes en comunicación integral y a la formación en valores.
- Cumplir y optimizar las horas efectivas de enseñanza y aprendizaje, garantizando logros en comunicación integral y formación en valores.
- Organizar la participación de los estudiantes en el Concurso Nacional de Redacción "Copa América 2004".

Fuente: Ministerio de Educación. Directiva N° 017-VMGP-2004 del 30/6/2004.

En suma, las orientaciones pedagógicas pusieron en la agenda un conjunto de buenos deseos, muchos de ellos muy pertinentes, pero poco viables en el corto plazo. Quizá una planificación más sustentada en información concreta del sector, con la identificación del número y características de las instituciones educativas, docentes y alumnos, su ubicación específica, su distribución por grados, hubiera acercado algo más las ideas a la realidad y hubiera permitido tener una imagen más clara de la envergadura de lo propuesto, de su factibilidad y de los recursos requeridos para llevado a la práctica. Es claro que ni las orientaciones de gestión ni las orientaciones pedagógicas señalaron

metas específicas por cumplir, lo cual constituyó, sin duda, una seria debilidad.³⁴

Un asumo de importancia que merece ser destacado es que, coincidiendo en el tiempo y en algunos de los planteamientos centrales, se había aprobado en mayo de 2004 el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación. El pacto fue aprobado por el Foro del Acuerdo Nacional a partir de una propuesta elaborada por el Consejo Nacional de Educación y presentado en abril del mismo año. Lo interesante de este acuerdo, en relación a la emergencia educativa, es que establece como primera política la "movilización nacional por aprendizajes de calidad", en los términos siguientes:

- Movilización nacional por aprendizajes de calidad, priorizando los valores, el razonamiento lógico-matemático y la comunicación integral, atendiendo la diversidad cultural y sociolingüística para que todos los estudiantes sean capaces de desarrollar sus vidas en función de los valores nacionales y democráticos, calcular, comprender lo que leen y escriben, y de expresar con libertad lo que piensan y sienten.

Foro del Acuerdo Nacional

Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación, 2004

De esta política deriva una única medida:

- Realizar una movilización que involucre a todos los sectores de la sociedad y del Estado, organizaciones sociales, laborales y empresariales, iglesias y medios de comunicación, así como a todas las escuelas, colegios y al Ministerio de Educación, dirigida a mejorar los aprendizajes de comunicación integral, razonamiento matemático y científico, y al desarrollo de valores, como parte del mejoramiento de la calidad educativa.

34. Con el interés de conocer y formarse una opinión sobre el diseño y la gestión del PNEE, la Comisión de Aprendizajes del Consejo Nacional de Educación recogió información y analizó lo relativo al programa. El documento elaborado por dicha comisión, Preocupaciones en torno al Plan de Emergencia del Ministerio de Educación, en septiembre del 2004, señala una serie de aspectos críticos bastante pertinentes sobre el PNEE.

*Foro del Acuerdo Nacional**Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación, 2004*

Se establecen indicadores³⁵ y compromisos concretos para la Presidencia del Consejo de Ministros, el Foro del Acuerdo Nacional, el Consejo de Ministros, el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y municipios, las organizaciones sociales y la ciudadanía en general, los medios de comunicación escrita, radial y televisiva, los centros educativos, las redes educativas, los docentes de la educación pública y privada y las organizaciones del magisterio. Como vemos, nadie podía faltar a la cita. ¿Pero era esta una convocatoria realista? Los informes del seguimiento que realizó el grupo impulsor del Pacto Social³⁶ mostraron lo poco que se avanzó. No reportaron información alguna sobre las evaluaciones que debieron realizarse en cada centro educativo ni sobre las "propuestas sólidas, viables y presupuestadas" de que debió disponerse. El mismo grupo impulsor señaló en agosto del 2005 que "el Ministerio de Educación no ha definido una meta nacional de

-
35. Indicadores: El 15 de mayo del 2004 el primer ministro y el Foro del Acuerdo Nacional realizarán el lanzamiento de la movilización nacional; en agosto se iniciará el programa de emergencia del MED y se pondrá en marcha el fondo concursable para iniciativas de la comunidad e instituciones educativas. Al final del 2004 se cuenta con propuestas sólidas, viables y presupuestadas para mejorar los aprendizajes en razonamiento matemático y científico, así como la formación en valores. En agosto de este año, sobre la base de una evaluación de la situación actual, cada centro educativo habrá definido sus metas de mejora para el período 2004-2006. Los resultados serán evaluados y difundidos ante la comunidad educativa al finalizar cada año escolar. Al 2006 se habrá elevado el nivel de desempeño promedio en producción escrita y comprensión lectora, así como en razonamiento matemático, en las pruebas de medición de la calidad educativa aplicadas por el Ministerio de Educación en escuelas públicas y privadas, reduciéndose dramáticamente el porcentaje que en el 2001 quedaba por debajo del nivel básico e incrementándose el porcentaje de los que estarán por encima del nivel suficiente (Foro del Acuerdo Nacional. Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación, 2004).
36. Grupo impulsor del Pacto Social de Compromisos Recíprocos. Estado de avance del pacto (mayo 2004 - agosto 2005).

logro de aprendizajes", y que no incluyó fondos para esos propósitos en la propuesta presupuestaria para el 2005.

5. Principales acciones: montaje y desmontaje

¿En concreto qué se hizo? ¿Qué acciones se realizaron en y desde la sede central? A pesar de sus debilidades y evidentes contratiempos, se concretaron varias acciones en el marco de la emergencia. Muchas de ellas sin embargo fueron gradualmente desmembradas del programa como tal y finalmente desactivadas.

Institucionalización

En relación a la institucionalización del programa, funcionó a nivel de la sede central la comisión especial para la ejecución del PNEE 2004-2006, presidida por la Sra. Teresa Tovar, asesora del ministro de Educación Arq. Sota Nadal, e integrada por el jefe del Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial, los directores nacionales de Educación Inicial y Primaria (DINEIP), de Educación Secundaria y Superior Tecnológica (DINESST), de Formación y Capacitación Docente (DINFOCAD), de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI), por los jefes de la Oficina de Coordinación para el Desarrollo Educativo Rural (OCDER) y de la Oficina de Tutoría y Prevención Integral (OTUPI).

En diciembre del 2005, antes de cumplir el período de duración previsto para el programa en esta etapa, se desactiva la comisión especial y en su reemplazo se designa a una sola persona como coordinadora nacional del PNEE 2004-2006. Los argumentos utilizados son, por decir lo menos, asombrosos pues, como se señala, la decisión consiste en desactivar el funcionamiento de un grupo de alto nivel (la comisión especial) y "designar a un solo responsable del Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004-2006 ante las Direcciones Regionales de Educación y el Ministerio de Educación, con el objeto de garantizar la adecuada aplicación, celeridad e implementación que demanda el mismo, dentro de la gestión del Ministerio de Educación durante el año 2006" (RM N° 0759-2005-ED).

Hasta mediados del año 2005 funcionó, además, una secretaría técnica integrada por especialistas del ministerio y personal contratado. Por razones aparentemente asociadas al sistema de administración de recursos del sector público se disolvió esta instancia técnica, los funcionarios dejaron sus cargos o pasaron a formar parte de las diversas direcciones nacionales y proyectos, y se decidió que las acciones relativas al programa serían asumidas por las direcciones nacionales de acuerdo a su competencia.

La desaparición de la secretaría técnica y de la comisión especial eran indicios claros del desmontaje del programa, de la dispersión o desmembración de sus acciones y de la opción por supeditado a la decisión de las diversas direcciones nacionales. Otra manera de interpretar el mismo hecho lleva más bien a pensar que en tanto el PNEE no logró ser admitido y legitimado como un programa con presupuesto propio (no fue nunca una unidad ejecutora), la única opción posible para el cumplimiento de las acciones de la emergencia consistía en integradas a las unidades ejecutoras existentes en el presupuesto del sector.

¿Opera así una emergencia? ¿Es posible diluida en el conjunto de programas y acciones regulares y esperar todavía eficiencia, celeridad y eficacia? Este es un tema interesante que no pretendemos siquiera desarrollar y mucho menos agotar en el presente documento. Su interés radica en que pone en el centro de la discusión no solo el tema de la emergencia sino lo que se sabe sucedió y sucede con un conjunto de programas especiales, piloto o experimentales que se ponen en marcha en el aparato del Estado, y que muchas veces respondiendo a condiciones establecidas por las entidades financieras (léase Banco Mundial, BID u otro organismo bilateral o de la cooperación internacional) se mantienen en términos administrativos, financieros y de equipos de trabajo como enclaves de calidad profesional y burocrática, que lejos de integrarse a las estructuras preexistentes aportan a su segmentación. Esta segmentación, según nos consta, se reproduce en los distintos niveles jerárquicos de la administración del sistema educativo y, por decir lo menos, produce serias confusiones en los directores y docentes de las instituciones educativas en las que se ejecu-

tan los programas, y desavenencias con los directores y docentes de instituciones próximas o similares que no son beneficiadas por dichos programas.

Mobilización social

En términos de movilización social, uno de los esfuerzos más difundidos de los realizados por el PNEE en el transcurso del 2005 fue la campaña nacional de recolección de materiales denominada "Lápiz y Papel". Esta campaña se propuso contribuir a mejorar las condiciones de aprendizaje de los 330 mil estudiantes matriculados en las 2.508 instituciones educativas focalizadas y priorizadas.

La tarea se inició con una etapa de sensibilización que buscaba convocar y comprometer a instituciones públicas y privadas para que dieran su aporte. En un desayuno inaugural realizado el 1º de marzo del 2005, y al que estuvieron invitados altos representantes del empresariado local, el ministro de Educación presentó la iniciativa y apeló a su contribución. Dos semanas más tarde, bajo la coordinación del equipo técnico de la emergencia y con la colaboración de las direcciones nacionales y de las direcciones regionales de Lima Metropolitana y Callao, se realizó el lanzamiento de la campaña en un acto público en el local del Museo de la Nación. Según la información brindada por el MED, asistieron " 1.500 personalidades, entre empresarios, políticos, artistas, iglesia, directivos de diversas instituciones, representantes del gobierno, y medios de comunicación".³⁷

37. Estuvimos presentes en el evento. Este se inició con un pasacalle en el frontis del Museo de la Nación en el que desfilaron diversos colegios con pancartas y carteles que hacían referencia a la campaña "Lápiz y Papel". Luego, en los interiores del museo, se desarrolló la ceremonia central. En la mesa de honor estuvieron presentes el arquitecto Javier Sota Nadal, ministro de Educación; monseñor Miguel Irizar, obispo del Callao; el padre Ricardo Morales, presidente del Consejo Nacional de Educación; el presidente regional del Callao; el señor Leopoldo Scheelje, presidente de la CONFIEP; el doctor Manuel Burga, rector de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; y el doctor Manuel Solís, rector de la Universidad Nacional de Educación La Cantuta. Se anunciaron donaciones y colaboraciones de

PASACALLE DE LANZAMIENTO DE "LAPIZ Y PAPEL":

LEMAS DE ALGUNAS PANCARTAS Y CARTELES

- "Un hombre que lee es culto y sensible"
- "Leer para crecer y transformar el mundo"
- "El camino es factible, la lectura es comprensible"
- "Reading helps you grow"
- "Libertad para aprender"
- "El lápiz y el papel son importantes para la escritura"

Como resultado de la recolección de la campaña se obtuvo un total de 1.532.216 útiles escolares³⁸ (738.257 recogidos por el MED y 793.959 por las DRE). La distribución de los útiles permitió atender a 196.168 alumnos con paquetes de útiles escolares y a 3.029 instituciones educativas de todo el país.

Un año después, previamente al inicio del año escolar de 2006, se reeditó la campaña "Lápiz y Papel" pero en un contexto institucional bastante distinto. Desactivando en la práctica y en sus distintos componentes el PNEE, se crea en el Ministerio de Educación, en febrero del 2006,³⁹ la Oficina de Coordinación con Instituciones de la Sociedad Civil "responsable de desarrollar y fortalecer las relaciones y articular las políticas y esfuerzos de las instituciones que trabajan a favor

empresas como Artesco, Faber Castell, Carvajal, Arpi S.A., Fundación Telefónica, Editorial Santillana, Wong y Metro (centros de recolección de donaciones), Electrosur, Banco Wiese, Minera Poderosa, entre otras; se informó también de aportes personales de algunas autoridades y ministros de Estado. El evento se inició con las palabras de la señora Teresa Tovar, presidenta de la Comisión Especial de Emergencia Educativa. Luego hicieron uso de la palabra representantes de empresas privadas (como el Banco Wiese Sudameris, Telefónica del Perú y la Compañía Minera Poderosa), el obispo del Callao y finalmente el ministro de Educación. Con números de música y danza y con la entrega de cajas de útiles a estudiantes de diversos centros educativos se dio por concluida la ceremonia.

38. Entre los útiles se incluía cuadernos, lápices, lapiceros, borradores, tajadores, reglas, tijeras, goma, creyones, plumones, tizas, plastilina, colores, textos y otros.
39. Decreto Supremo N° 006-2006-ED del 16/2/2006.

de la educación nacional";⁴⁰ se encargaría la dirección de tal oficina a la persona que poco meses atrás había sido designada como responsable del PNEE 2004-2006 y este organismo haría su debut ocupándose de la "Movilización Nacional por la Educación".

En efecto, las acciones de movilización social a favor de la emergencia adoptaron crecientemente un aire de convocatoria a la cooperación y acción solidarias para la "atención a instituciones educativas de las zonas de mayor pobreza de las diversas regiones del país".⁴¹ La iniciativa de "Movilización Nacional por la Educación" apeló a la necesidad de realizar un trabajo conjunto entre el Estado y diversos sectores de la sociedad civil, orientado a mejorar la calidad y condiciones de aprendizaje de los estudiantes y dando prioridad a las instituciones educativas focalizadas ubicadas en las zonas de mayor pobreza. Participaron en esta iniciativa cinco instituciones: el principal gremio empresarial del país (Confederación de Instituciones Empresariales Privadas - CONFIEP), altos representantes de las iglesias católica y evangélica, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y el Foro Educativo. En el marco de la movilización se desarrollarían dos estrategias diferentes pero complementarias: la campaña "Lápiz y Papel" y el programa "Adopta una Escuela".

Como resultado de la primera estrategia se recolectó un total de 2.562.360 útiles escolares que fueron distribuidos entre 254.153 estudiantes y 2.277 instituciones educativas de diversas regiones del país. Según lo expresado en ese entonces en un informe oficial, "Lápiz y Papel"

40. www.minedu.gob.pe/ocise.

41. Movilización Nacional por la Educación. Estado y Sociedad Civil comprometidos en una gran tarea. Acta de Compromiso entre los convocantes a la Movilización Nacional por la Educación. Lima, 21 de marzo de 2006. El acta fue suscrita por los siguientes representantes: el arquitecto Javier Sota Nadal, ministro de Educación; R.P. Gastón Garatea, presidente de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza; doctor José Miguel Morales, presidente de la CONFIEP; doctor Manuel Iguñiz Echeverría, presidente de Foro Educativo; monseñor Adriano Pacífico Tomassi, presidente de la Comisión Episcopal de Educación y Cultura; y el Rvdo. Pastor Rafael Goto Silva, presidente del Concilio Nacional Evangélico.

2006 superó con gran éxito lo recolectado el año pasado, radicando la diferencia en la presencia de convocantes de la Sociedad Civil".⁴²

La segunda estrategia, "Adopta una Escuela", se proponía canalizar el aporte de empresas, organizaciones o personas naturales para apoyar a una o varias escuelas específicas seleccionadas en infraestructura, equipamiento o servicios. En términos oficiales, la idea era "complementar los esfuerzos que hace el sector educación y generar una cultura de responsabilidad social en la Sociedad Civil" (Resolución de Secretaría General N° 0351-2006-ED). Para efectos de concretar formalmente "las adopciones" se establecieron normas y procedimientos, se otorgaron "certificados de adopción" y "constancias de donación" que servirían de sustento para las correspondientes deducciones tributarias. El balance de las acciones indica que en el 2006 habían sido "adoptadas" 1.270 instituciones educativas que atendían a 238.657 estudiantes.⁴³ A pocos días del cambio de gobierno (julio del 2006), se promulga un decreto supremo⁴⁴ que institucionaliza la "movilización nacional por la educación" a través de una comisión multisectorial del sector educación.

De esta forma, en nombre de la participación y la movilización de la sociedad a favor del mejoramiento de la calidad educativa para los grupos sociales más pobres y excluidos, se promovieron acciones filantrópicas –necesarias y meritorias por cierto– pero subsistió un gran vacío respecto de las acciones y recursos sustantivos que debe ejecutar el Estado por legítimo derecho de esas poblaciones. Está hartado demostrado –por experiencias en este y otros países– que el mejoramiento de la calidad educativa demanda más bien esfuerzos integrales y

42. Información sobre actividades de la Movilización Nacional por la Educación 2006. www.movilizacionporlaeducacion.org./lapizypapel/
43. "Adopta una Escuela" se ha mantenido en funcionamiento aun con el cambio de gobierno (julio 2006). En marzo del 2007 el ministro de Educación del actual régimen informaba que "se ha logrado que la empresa privada adopte 1.494 instituciones educativas en todo el país" y agradecía en nombre de los niños y niñas de los pueblos más pobres del país.
44. Decreto Supremo N° 014-2006-ED, del 5/7/2006.

sostenido de atención,⁴⁵ y que las acciones aisladas aportan poco, se diluyen en sus efectos y no generan los cambios requeridos.

Difusión: el proyecto Huascarán

El proyecto Huascarán del Ministerio de Educación, a través de su portal en Internet, apoyó la difusión del PNEE con la publicación de boletines especializados, alcanzando en sus diferentes etapas un total de 57 ediciones. (Ver anexo 1).

Entre noviembre del 2003 y marzo del 2004 se publicaron 18 boletines. Coincidiendo con los cambios que se dieron en el ministerio y en la dirección del programa, la publicación se interrumpió por unos meses. A partir de septiembre del 2004 el portal aparece visiblemente renovado en su formato y en sus contenidos, con el nombre "Emergencia Educativa 2004-2006" y el lema "Un Perú que lee, un país que cambia". Se convierte entonces en una herramienta de difusión de las actividades que se realizan en el marco de la emergencia, brinda información sobre conferencias, reuniones, concursos promovidos por el MED, campañas de apoyo, iniciativas locales y una serie de actividades directa o indirectamente relacionadas con la atención a la emergencia y, bajo el título "¿Qué medios y materiales usar?", ofrece una sección de instrumentos pedagógicos variados para la promoción de la lectura. Entre septiembre del 2004 y diciembre del 2005 se publicaron 34 boletines. Luego, en correspondencia con el debilitamiento o desmontaje del PNEE como tal y el lanzamiento de la

45. Son particularmente interesantes las experiencias de programas ejecutados en zonas rurales pobres del Perú. Se trata por ejemplo del Programa de Mejoramiento de la Educación Básica (PROMEB), que se desarrolla en la región Piura con apoyo de la cooperación canadiense, y del Proyecto Aprendes en la región San Martín con financiamiento de USAID. En ellos se pone en evidencia que es posible mejorar los aprendizajes escolares y la importancia de diseñar y realizar "intervenciones" integrales en las que la formación de docentes en servicio y la participación de la comunidad local en los asuntos de la escuela son piezas clave. Ver: Montero y Valdivia, *Propuestas*, 2007.

"Movilización Nacional por la Educación", entre marzo y mayo del 2006 se publican los últimos 5 boletines bajo el título "Movilización Nacional 2004-2006" y el lema "Con cada niño que aprende, el Perú gana". Después desaparece.

Propuestas pedagógicas

El tema de los lineamientos pedagógicos con los que deberían trabajar los docentes en atención a la emergencia era sin duda central. ¿Cómo desarrollar capacidades comunicativas y matemática? ¿Cómo formar en valores? Si bien estos son asuntos tratados en el currículo y supuestamente trabajados por los docentes desde su formación y en su práctica, dadas las serias deficiencias en el rendimiento parecía necesario ofrecer a los maestros lineamientos y herramientas más especializados. Pues bien, en el campo de lo pedagógico se elaboraron tres importantes documentos. (Ver anexo 2).

- Propuesta pedagógica para el desarrollo de las capacidades comunicativas:⁴⁶ "Un Perú que lee, un país que cambia".
- Propuesta pedagógica para el desarrollo de las capacidades matemática: "Matemática para la vida".
- Propuesta de formación ética: "Valores para un país democrático".

Tales documentos constituyen guías e instrumentos útiles para el trabajo de los funcionarios de organismos regionales e intermedios, directores de instituciones educativas y docentes de educación básica regular.

Siguiendo una pauta común en su presentación y desarrollo, las propuestas pedagógicas de comunicación y matemática explicitan sus objetivos, priorizan las capacidades claves que buscan desarrollar, iden-

46. Se trabajó sobre la base de un documento previo elaborado por la señora Eliana Ramírez, a solicitud del Ministerio de Educación.

tifican las capacidades y los indicadores por trabajar en cada uno de los niveles y grados que constituyen la educación básica regular (un año de inicial, seis grados de primaria y cinco de secundaria), proponen lineamientos de gestión para la implementación de la propuesta pedagógica y presentan un sinnúmero de experiencias de aprendizaje factibles de aplicar.

En el área de comunicación se da prioridad a las capacidades de i) expresión y comprensión oral y en diversos lenguajes, ii) comprensión lectora, y iii) producción de textos escritos. En el área de matemática se identifica como capacidades claves i) la resolución de problemas, ii) el razonamiento y la demostración, y iii) la comunicación matemática. Por último, en relación a la formación ética, se priorizan los valores de i) justicia, ii) libertad – autonomía, iii) respeto al otro – tolerancia, y iv) solidaridad.

¿Se usaron alguna vez? ¿Se distribuyeron a los maestros? La información sobre el destino de estos materiales no es clara y sugiere más bien que se trató de un esfuerzo valioso pero infructuoso. Las publicaciones aparecen fechadas en el 2005, no hay ninguna referencia a ellas en el listado de materiales utilizados por el Programa Nacional de Formación en Servicio,⁴⁷ ni evidencia alguna de que hayan llegado a manos de los maestros.

6. El tiro de gracia: de PNEE a Programa Focalizado

Elaborado a fines del 2005 para normar el año escolar 2006, el documento *Orientaciones y normas nacionales para la gestión de las instituciones educativas de educación básica 2006*⁴⁸ confirma la desactivación definitiva del PNEE.

En efecto, en el último punto de la última página de dichas normas se presentan las "orientaciones y normas generales para la movilización de los aprendizajes fundamentales y la atención a la muestra

47. Sánchez Moreno, *De la capacitación*, 2006.

48. Ministerio de Educación, *Orientaciones*, 2005.

focalizada de las 2.508 instituciones educativas", Al respecto se especifica que en la línea de focalización social:

El Ministerio de Educación impulsa un Programa Focalizado de atención a la muestra focalizada de las 2508 Instituciones Educativas, el mismo que busca compensar las desigualdades derivadas de factores económico-sociales, geográficos, de género, discapacidad y cultura, que afectan el ejercicio del derecho a una educación de calidad y con equidad. La atención de estas instituciones en capacitación, materiales y monitoreo es responsabilidad de las direcciones nacionales del Ministerio de Educación, así como de las DRE y UGEL (MED, 2005).

Es claro que en un país como el Perú, con altos índices de pobreza y pobreza extrema, con notables desigualdades y un déficit generalizado de acceso a una educación de calidad, se necesitaba bastante más que un programa focalizado a un número limitado de escuelas y claramente debilitado, que no era a esas alturas sino el colofón de un programa nacional que debió realizarse y no se cumplió. Por lo demás, así parecía entenderlo –al menos declarativamente– el propio ministerio cuando en la *Hoja de Ruta 2004-2006* plantea el compromiso de "focalizar la atención del Estado en escuelas y redes de escuelas para cubrir, entre el 2004 y el 2006, el 100% de las escuelas pobres del país".⁴⁹

Por otro lado, retornando la idea de la "focalización temática", se señala que para los aprendizajes en comunicación, matemática y formación en valores, "las DRE y UGEL, en coordinación con las instituciones de la sociedad, impulsarán una amplia movilización social y ciudadana", contribuyendo a esta tarea las Direcciones de Educación Inicial y Primaria. Como se deduce del documento, la "focalización temática" queda reducida a tres tipos de acciones: i) la realización de una campaña de comunicación a través de actividades de promoción de lectura y escritura y de concursos de redacción y argumentación, ii) la organización de una campaña "Matemática para la vida", a través

49. Ministerio de Educación. Hoja de Ruta 2004-2006. Avances al I trimestre de 2005.

de la promoción y difusión de experiencias exitosas y la III Olimpiada de Matemática; y iii) la movilización social denominada "Formemos estudiantes como personas éticas para un país honesto y democrático".

En suma, el mejoramiento de la calidad educativa y el logro de los aprendizajes fundamentales quedaron finalmente librados al impulso de procesos de movilización social y no a procesos de carácter pedagógico, de formación de docentes, de acompañamiento en aula y de dotación de materiales educativos, seriamente pensados, programados, financiados y ejecutados.

Esto fue así, y el PNEE fue liquidado por las mismas autoridades que lo gestaron y por las mismas autoridades que en los *Lineamientos de política 2004-2006* y en la *Hoja de Ruta 2004-2006* lo habían presentado como política prioritaria destinada a afrontar el deterioro de la educación peruana y a revertir el fracaso escolar.

IV: LA EMERGENCIA EN LOS ORGANISMOS INTERMEDIOS Y EN LAS ESCUELAS

Suele decirse que la educación solo mejorará si se llegan a producir cambios pedagógicos significativos en las aulas de clase y que por tanto, en última instancia, toda propuesta de reforma y todo programa educativo fundamentarán su éxito en tanto favorezcan el mejoramiento de los aprendizajes de los alumnos. Sin embargo, la ruta que deben recorrer las decisiones de política educativa central para llegar hasta las aulas, a los docentes y a sus alumnos, es larga, difícil y con frecuencia frustrante, sobre todo cuando opera en un contexto de crisis institucional.

Más allá de los esfuerzos y avances que se hayan ido realizando en el campo de la descentralización, la estructura jerárquica del sector educación tiene (sigue teniendo) en la cima a los funcionarios de la sede central del Ministerio de Educación, los que a su vez detentan distintas cuotas de poder y capacidad de decisión; en el siguiente nivel se ubican los organismos intermedios (DRE y UGEL) cuya línea de mando responde formalmente al gobierno regional, a través de la gerencia de Desarrollo Social, pero que mantienen una relación de dependencia con la sede central; en el tercer nivel, en la base, se encuentran

las decenas de miles de instituciones educativas, algunas de ellas organizadas en redes de escuelas pero en su mayoría operando como entidades aisladas. Este aparato estatal adolece –entre otros– de serios problemas de segmentación e incomunicación entre las diversas instancias que lo componen y de múltiples carencias materiales y profesionales; sufre además el sesgo de la burocratización que antepone la mera formalidad a la calidad real de las acciones, todo lo cual acarrea una serie de ineficiencias en la aplicación de las políticas.

Siendo la emergencia un programa que procedía de la autoridad central del gobierno y del sector pero que tenía un importante componente de trabajo focalizado que le exigía llegar a las escuelas, sus disposiciones y acciones debían transitar la dura y larga ruta de la estructura jerárquica. En tal sentido, como veremos, la aplicación del PNEE y la atención a las escuelas no estuvieron en ningún caso exceptuadas de los problemas que afectan regularmente la ejecución de las políticas nacionales.

1. La muestra, las tareas y los casos de estudio

La muestra focalizada

En la Resolución Ministerial N° 0302-2004 (21/6/2004) se establece la muestra nacional de 2.508 instituciones educativas donde se focalizarían las acciones de la emergencia. Para la selección de dicha muestra se utilizaron los criterios de nivel de pobreza, área geográfica (urbana, rural) y nivel educativo (inicial, primaria y secundaria); adicionalmente se incluyó una institución educativa emblemática por cada región e instituciones de educación especial e integradoras de diferentes niveles y áreas. La muestra estuvo entonces conformada por 2.255 escuelas de inicial, primaria y secundaria pertenecientes a los sectores más pobres de cada región; 228 centros educativos especiales e integradores; y 25 instituciones educativas emblemáticas.⁵⁰

50. La Comisión de Aprendizajes del CNE habla críticamente de "[...] una muestra construida en el mapa, sin negociación con los actores y que deja fuera a la masa crítica regional" (Consejo Nacional de Educación, *Preocupaciones*, 2004).

TABLA 5
CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LA MUESTRA DE INSTITUCIONES
EDUCATIVAS FOCALIZADAS Y PRIORIZADAS

-
- *Pobreza*: Las que se ubican en los quintiles I y II de mayor pobreza socioeconómica. Con dos excepciones: a) para el caso de los departamentos de Lima, Ica, Tacna, Tumbes y Madre de Dios se tomó en cuenta el quintil III de relativa pobreza porque no se encontraron instituciones educativas de los quintiles I y II, y b) Para el caso del Callao se ha tomado en cuenta el quintil IV.
 - Áreas geográficas *rural* y *urbana*, en adecuada proporción.
 - Representación de los tres *niveles* de la educación básica de menores (inicial, primaria y secundaria).
 - Representación de instituciones educativas de educación especial o de educación integradora de personas con *discapacidad*.
 - Una institución educativa *emblemática* por región.
 - *Concentración geográfica*: Ubicar zonas específicas o cuencas articuladas por unidades de costeo, posibilitando el trabajo en redes, con vistas a una mayor eficacia de la intervención.
 - Preferentemente, instituciones educativas que tienen atención de los programas del MED: Oficina de Coordinación para el Desarrollo Educativo Rural-OCDER, Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural - DINEBI, Huascarán, Proyecto de Educación en Áreas Rurales - PEAR y otros, para el 2004.
 - El capital social existente en cada región, es decir escuelas y zonas que cuenten con Consejos Educativos Institucionales conformados y entornos comunales participativos (mínimo de capital social y potencial movilizable).
-

TABLA 6
COMPOSICION DE LA MUESTRA

DEPARTAMENTO	QUINTILES DE POBREZA	ESPECIALES O INTEGRADORAS	EMBLEMÁTICAS	TOTAL
Amazonas	101	6	San Juan de la Libertad (Chachapoyas)	108
Ancas	136	5	86019 La Libertad (Huaraz)	142
Apurímac	97	7	54005 Miguel Grau (Abancay)	105
Arequipa	49	6	Independencia Americana (Arequipa)	56
Ayacucho	119	8	Mariscal Cáceres (Huamanga)	128
Cajamarca	166	29	San Ramón (Cajamarca)	196
Callao	50	3	4001 Dos de Mayo (Callao)	54
Cusco	123	26	51008 Ciencias (Cusco)	150
Huancavelica	123	7	36390 (Huancavelica)	131
Huánuco	123	4	Nuestra Señora de las Mercedes (Huánuco)	128
Ica	50	3	San Luis Gonzaga (Ica)	54
Junín	100	10	Piloto Santa Isabel (Huancayo)	111
La Libertad	118	3	San Juan (Trujillo)	122
Lambayeque	52	0	San José (Chiclayo)	
Lima Metropolitana	51	1	Mercedes Cabello de Carbonera (Breña, Lima)	53
Lima Provincias	53	5	—	58
Loreto	142	11	Colegio Nacional de Iquitos	154
Madre de Dios	54	0	Carlos Fermín Fitzcarrald (Puerto Maldonado)	55
Pasco	54	11	43014 Ángela Barrios de Espinoza (Pasco)	66
Moquegua	41	0	Daniel Alcides Carrión (Moquegua)	42
Piura	100	10	Carlos Augusto Salaverry (Sullana)	111
Puno	118	9	Glorioso San Carlos (Puno)	128
San Martín	92	13	Serafín Filomeno (Moyobamba)	106
Tacna	62	2	Coronel Bolognesi (Tacna)	65
Tumbes	25	0	El Triunfo (Tumbes)	26
Ucayali	56	49	Faustino Maldonado (Yarinacocha)	106
TOTAL	2,255	228	25	2,508

Las actividades: qué se esperaba que hicieran en o con las escuelas

Siguiendo las normas dictadas por la autoridad central, y supuestamente puestas en práctica por los organismos intermedios, las escuelas focalizadas debían realizar un conjunto de actividades con relación al Plan de Emergencia. Algunas de estas actividades estaban fundamentalmente supeditadas al trabajo que desarrollaran los organismos intermedios (DRE y UGEL); otras acciones, por el contrario, dependían estrictamente de la iniciativa del director de la institución educativa y de su cuerpo docente, en el entendido de que hubieran recibido las debidas indicaciones e información de la UGEL (ver tabla 7).⁵¹

Entre las acciones bajo responsabilidad de la UGEL (en coordinación con la Dirección Regional) estaban en primer lugar las referidas a la administración de una prueba de evaluación que diera cuenta del nivel de aprendizajes de los alumnos de las escuelas; dicha prueba debía ser aplicada, a modo de línea de base, al inicio del proceso de ejecución del Plan de Emergencia (prueba de entrada) y luego, en un plazo no precisado pero que debiera estar asociado a una evaluación de logros, definido probablemente en el transcurso de un año escolar, sería competencia de la UGEL aplicar una prueba diagnóstica de salida.⁵²

En segundo lugar, formaron parte de las acciones bajo responsabilidad de la UGEL, procedentes a su vez de la DRE y de la sede central, los programas de capacitación dirigidos a dos tipos de destinatarios: i) los directores que debían ser capacitados tanto en asuntos administrativos relativos a la elaboración de los planes de emergencia

51. Se estableció un conjunto de criterios e indicadores para registrar y evaluar el avance del Programa Nacional de Emergencia en cada región. Las autoridades regionales debían reportar las actividades realizadas, según el nivel alcanzado se harían merecedoras a un calificativo y color, todo lo cual sería publicado en la página web del programa. Una relación pormenorizada de las acciones y categorías de avance se encuentra en el anexo 3.

52. Las referencias dadas por los directores señalan más bien que algunos de ellos recibieron indicaciones sobre la elaboración de una prueba de entrada, por lo que se entiende que debían o podían ser las propias escuelas las encargadas de esta tarea.

y asuntos relacionados con la propuesta de movilización y participación, como en asuntos pedagógicos relativos a la adecuación de los programas académicos de la escuela y la identificación de las capacidades de comunicación integral, lógico-matemática y formación en valores a las que el PNEE daba prioridad; ii) los docentes que serían capacitados para que, tomando conciencia de la necesidad de elevar los aprendizajes de los alumnos, trabajaran de manera muy especial en el desarrollo de las capacidades priorizadas.

En tercer lugar, sirviendo de canal de distribución de los textos escolares elaborados y producidos por el Ministerio de Educación, las UGEL garantizarían su llegada a todas las escuelas focalizadas. En cuarto lugar, debían realizar acciones en pro del mejoramiento de la infraestructura escolar. Asimismo, poniendo un empeño especial en el monitoreo y acompañamiento de las acciones, los especialistas designados por la UGEL cumplirían estrechas labores de supervisión de las instituciones educativas. Finalmente, los organismos intermedios debían trabajar en la línea de movilización social, participando activamente en la campaña "Lápiz y Papel".

Por su parte, otro conjunto de acciones estaría en manos de los directores y docentes de las instituciones educativas. En primer lugar, las actividades relativas a la movilización social y a la promoción de la participación de los padres de familia y de instituciones de la comunidad local en cuestiones como: el establecimiento de alianzas con instituciones u organizaciones para acciones de la emergencia, la coordinación con otras instituciones educativas, la elaboración del Plan de Emergencia Institucional y del Plan de Acción para la Emergencia, la realización de movilizaciones que promuevan la importancia de la lectura y escritura, la información y sensibilización de los padres sobre la emergencia, y la información a los padres de familia sobre el aprendizaje de sus hijos.

En el campo propiamente pedagógico, sería también competencia de los directores y docentes de las escuelas conocer y trabajar la Propuesta Pedagógica, promover actividades de lectura y escritura, crear clubes (grupos) de lectura y escritura, cumplir con las horas de aprendizaje normadas y participar en los concursos de redacción orga-

TABLA 7
 ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LAS ESCUELAS
 E INSTANCIAS RESPONSABLES

	ACTIVIDAD	¿DE QUÉ NIVEL DEPENDEN PRINCIPALMENTE?
1	Realizar prueba diagnóstica de entrada	UGEL y/o IE
2	Realizar prueba diagnóstica de salida	UGEL y/o IE
3	Capacitar a director(a)	UGEL
4	Capacitar a docentes	UGEL
5	Distribuir textos escolares	UGEL
6	Mejorar la infraestructura escolar	UGEL
7	Supervisar	UGEL
8	Establecer alianzas con instituciones locales	IIEE o Red
9	Coordinar con otras IIEE	IIEE o Red
10	Elaborar Plan de Emergencia	IIEE o Red
11	Realizar movilizaciones de promoción, difusión	IIEE o Red
12	Informar, sensibilizar a los padres sobre EE	IIEE o Red
13	Informar a los padres sobre aprendizaje de hijos	IIEE o Red
14	Conocer y trabajar la Propuesta Pedagógica	IIEE o Red
15	Promover actividades de lectura y escritura	IIEE o Red
16	Cumplir con horas de aprendizaje normadas	IIEE o Red
17	Participar en concursos de redacción	IIEE o Red
18	Participar en la campaña "Lápiz y Papel"	IIEE o Red
19	Hacer informes (trimestrales) a la UGEL	IIEE o Red

nizados desde la sede central (concurso de redacción "Copa América 2004", concurso de redacción sobre "El Quijote de la Mancha", 2005).

A estas actividades se sumaba el requerimiento de elaborar informes de avance que debían ser remitidos cada trimestre a las instancias superiores de la zona.

¿Qué y cuánto llegó finalmente a las regiones y a las instituciones educativas? ¿Qué y cuánto hicieron por la emergencia y en qué medida se beneficiaron los alumnos y alumnas a quienes debía atender el programa? Con el propósito de conocer el funcionamiento y "la ruta" del PNEE a lo largo de la estructura jerárquica del sector, el estudio realizado comprendió una etapa de trabajo de campo en la que se visitó un conjunto de instituciones ubicadas en todos los niveles de gestión en tres regiones distintas. Así, se realizaron visitas y entrevistas en DRE, UGEL y escuelas, lo que permitió ver "desde abajo" el curso y destino seguido por las directivas procedentes desde la autoridad central y el modo en que, desde esa perspectiva, lo dispuesto por el Ministerio de Educación se sentía claramente lejano y cobraba un claro viso de irrealidad.

Las zonas y casos estudiados

Con la información antes presentada nos acercamos a indagar por los avances y dificultades de la aplicación del Plan de Emergencia en las DRE, en las UGEL y en las escuelas. Parecía importante diferenciar las zonas de estudio según su cercanía o distancia geográfica y social en relación a la sede central, fuente original de la iniciativa. Identificamos entonces, en primer término, tres regiones del país: Lima, Piura y Ayacucho.

Como es obvio, Lima representaba lo más cercano a la autoridad central, además de beneficiarse del conjunto de factores que hacen de la ciudad capital un ámbito claramente más y mejor atendido que cualquier otro lugar del país. Piura representaba en la selección una región relativamente atendida en términos educativos, no solo por ubicarse –al menos parte de ella– en la región costeña (lo que implica como sabemos mejores medios y vías de acceso y de comunicación), sino también por el conocido dinamismo que tiene el conjunto de instituciones (muchas de ellas no gubernamentales, privadas) que trabajan proyectos aplicados a la educación. Finalmente, Ayacucho representaba la opción por lo lejano: a pesar de la vasta presencia de instituciones públicas y privadas en la región, los niveles de pobreza y

abandono parecen todavía lejos de ser superados. ¿Habría logrado el Plan de Emergencia Educativa sobreponerse a las dificultades propias de la sierra sur peruana y podría mostrar un esfuerzo especial para recomponer a esta sociedad tan golpeada?

Siguiendo la lógica de las diferentes distancias (geográficas y sociales), al interior de cada una de estas tres zonas se identificó luego una "ruta intra-regional" que, partiendo de la cabecera de la región, nos permitiera llegar a un conjunto de escuelas ubicadas más cerca o más lejos del organismo educativo local (la UGEL). Era en esas escuelas específicas en las que se realizaría el trabajo de campo. El criterio utilizado para seleccionar las escuelas resulta interesante, porque tratándose de un programa que buscaba justamente llegar con elementos compensatorios y una atención especial a las poblaciones más rezagadas del sistema educativo, hubiera requerido de recursos y canales novedosos para lograrlo, evitando así caer en el vicio de reproducir inercialmente las brechas educativas y sociales.

En relación a la atención recibida por las instituciones educativas que conforman la muestra focalizada y las actividades realizadas con ellas, los informes oficiales del ministerio y más específicamente de la comisión nacional y de las direcciones regionales reportaron cuestiones como las siguientes:

1. La conformación de los comités de emergencia (aunque no siempre la elaboración de un plan de emergencia).
2. La realización de actividades de capacitación docente (talleres, identificación de docentes destacados, categorización de los docentes según sus capacidades para el logro de aprendizajes en sus alumnos).
3. La promoción del monitoreo a los maestros de las instituciones educativas focalizadas, labor que suele frustrarse por falta de recursos para cubrir los gastos de transporte y por la alta dispersión de las escuelas.
4. La aplicación de pruebas de evaluación de entrada y/o de salida a alumnos de inicial y primaria.

5. La participación (en algunos casos limitada) en la campaña "Lápiz y Papel".
6. El establecimiento de convenios con otras instituciones de la zona.
7. La organización de eventos para la promoción de la lectura y el desarrollo lógico-matemático (concursos, juegos florales, clubes de lectura y de matemática, ferias de producción de textos y materiales educativos, olimpiadas de estudiantes), entre otros.

Asimismo, como parte de la política compensatoria de acción positiva –uno de los componentes del programa–, se habrían desarrollado acciones relativas al mantenimiento y rehabilitación de locales escolares, y a la distribución de textos y materiales de lectura y comunicación integral, labores que forman parte de las actividades regulares del sector.

A partir del trabajo de campo que realizáramos entre abril y junio del 2005 –casi dos años después de declarada la emergencia– en 21 escuelas focalizadas de Lima, Piura y Ayacucho se puede dar testimonio de las diferencias existentes entre las regiones, y –sobre todo en los casos de Piura y Ayacucho– de lo poco que habían recibido o habían podido hacer en materia de elaboración de planes de emergencia, de participación familiar y comunal, de aplicación de pruebas de entrada y salida, de informes trimestrales a las UGEL, de alianzas con otras instituciones y escuelas, y de lo esporádico e insuficiente de

TABLA 8
REGIONES Y NÚMERO DE CASOS

REGION	Nº DE IIEE	CODIGOS
Lima Metropolitana	6	L0, L1, L2; L3; L4, L5
Piura	6	P1, P2, P3, P4, P5, P6
Ayacucho	9	A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7, A8, A9
TOTAL	21	

las capacitaciones. Cabe reconocer que la llegada de textos escolares í se reportó en las escuelas y la idea de que se debía cumplir con las 1.000 o 1.100 horas de aprendizaje efectivo era también algo conocido y motivo de preocupación general.

2. La emergencia en los organismos intermedios⁵³

Los encargados de atender las acciones del Programa Nacional de Emergencia al nivel de los organismos regionales y locales, según las posibilidades y características de cada región, fueron por lo general los especialistas designados –a tiempo parcial o completo– por la respectiva autoridad. Si bien las directivas que se dieron en el marco del programa de emergencia pusieron especial énfasis en asignar un rol protagónico a las DRE⁵⁴ y a las UGEL, la concreción de las acciones encomendadas encontraba diversas trabas y posibilidades diferenciadas entre Lima y las otras regiones.

Por un lado, el programa era una iniciativa más entre las muchas que tenía ya el sector y que de una u otra forma recaían sobre los especialistas de los organismos intermedios; adicionalmente, el programa planteaba una serie de actividades, numerosas y variadas, que en tanto no fueran claramente trabajadas y organizadas de manera articulada alrededor de los ejes centrales con quienes debían echarlas a andar, generaban en ellos cierto atosigamiento y confusión. A pesar de ello, en Lima –tanto en la Dirección Regional de Lima Metropoli-

53. Sobre la situación y los problemas que enfrentan los organismos intermedios ver en este mismo libro el artículo de Natalia González, Carolina de Belaunde y Mariana Eguren, "El Estado y la burocracia de los organismos intermedios del sector educación: un acercamiento desde los funcionarios".

54. RM N° 0302-2004-ED del 21 /6/2004 aprueba la muestra de instituciones educativas focalizadas y establece en su artículo 2° "la responsabilidad de las Direcciones Regionales en el diseño de un Plan de Emergencia Educativa a nivel regional, acorde con los lineamientos de Política Educativa en el marco de la Emergencia Educativa y su aplicación prioritaria en la Muestra de Instituciones Educativas aprobadas, que corresponde a su jurisdicción, debiéndose dar inicio a su ejecución a partir del mes de julio del 2004".

tana (DRELM) como en la UGEL— se apreció la buena disposición de la autoridad y de los especialistas encargados, y el esfuerzo por realizar actividades en el marco de la emergencia. Cuando en abril del 2005 visitamos la DRELM se nos informó de la conformación del Comité Regional para la Emergencia Educativa, para lo cual se convocó a un conjunto de instituciones amigas y colaboradoras que pudieran comprometerse con la tarea; se nos informó también del lanzamiento de un programa de acciones de capacitación realizadas por las universidades La Católica y La Cantuta para un grupo de docentes, de la participación en la campaña "Lápiz y Papel" y de la designación de dos especialistas para que se encargaran de organizar, realizar las acciones y hacer el seguimiento a la emergencia.

De igual manera, en la UGEL se había conformado el Consejo Participativo Local (COPALE),⁵⁵ un comité para la emergencia⁵⁶ que sirvió de soporte en la campaña "Lápiz y Papel" y una comisión de emergencia al interior de la propia UGEL;⁵⁷ se había designado a dos especialistas, "encargados de hacer un monitoreo especial y permanente de los colegios que eran parte de la muestra focalizada", además de coordinar otras actividades propias de la emergencia, para lo cual

-
55. El COPALE era uno de los espacios más articulados de la zona y en él participaban diferentes actores locales (alcaldes, colectivos de organizaciones, iglesia, entre otros). Los responsables de la emergencia en la UGEL coordinaron con el COPALE para el lanzamiento de la campaña "Lápiz y Papel". Se formó una comisión especial para coordinar las labores referidas a la campaña y se logró que todos los alcaldes se comprometieran en ello. Las municipalidades se constituyeron en los principales lugares de acopio de los materiales donados. Además, en algunos distritos se buscó sumar los esfuerzos de las empresas, la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, tiendas comerciales, mercados, etc. La UGEL se puso como meta hacer 18 mil paquetes de útiles, dado que eran 18 mil los alumnos de las escuelas focalizadas. Los profesores entrevistados dijeron que podrían recolectar más de lo necesario y que el excedente sería distribuido a escuelas que, a pesar de no estar focalizadas, necesitaban de este apoyo.
56. Integrado por el director de la UGEL, el alcalde de la zona y un representante de la sociedad civil.
57. Integrada por el director, los dos especialistas designados y un especialista por nivel, es decir uno de inicial, otro de primaria y otro de secundaria.

habían sido relevados de sus otras actividades dentro de la Dirección de Gestión Pedagógica. Basándose en las directivas dadas por el ministerio y procedentes de la DRE, la UGEL había elaborado su Plan de Emergencia, los especialistas estaban bien informados sobre las características del programa, habían participado en la aplicación de una prueba diagnóstica⁵⁸ y, tomando como referencia la Propuesta Pedagógica de Comunicación, estaban elaborando un plan de acción focalizado en los temas de comunicación integral.

A diferencia de Lima, muchos de los funcionarios que entrevistamos en Piura y Ayacucho vieron recargadas sus agendas de trabajo con un conjunto adicional de obligaciones que cumplir y sin una orientación clara sobre lo que hubiera podido ser una herramienta articuladora de actividades en favor del mejoramiento de los aprendizajes. Entonces, lejos de entusiasmarse por la dación de una medida especial dirigida supuestamente a dar centralidad y atención a la calidad educativa, expresaron que la emergencia era una medida política destinada a posicionar mejor al gobierno y ayudarlo a superar un momento difícil, en el que los bajos resultados educativos eran tema de debate público. Así, más que una mística inicial tuvieron la seguridad de hallarse frente a una iniciativa orientada a fines extra educativos, lo que podría explicar en parte que el programa y sus acciones no fueran incorporados plenamente al trabajo cotidiano de los organismos intermedios de esas regiones.

Por otro lado, lo encontrado tanto en Ayacucho como en Piura, dio cuenta de la difícil relación existente entre el Estado central y las regiones. Para los funcionarios era claro que la emergencia educativa era una iniciativa pensada desde la capital y que en su estrategia de implementación no había contemplado las débiles capacidades locales disponibles en los distintos niveles de gestión descentralizada. La

58. "En septiembre del 2004 la DINEBI aplicó la prueba de diagnóstico en los siguientes grados: inicial 5 años, primaria 1°, 2° y 3° en los temas de comprensión lectora, y secundaria 4° y 5° en los temas de comprensión lectora y producción de textos. Aún no nos han entregado los resultados de estas pruebas" (Entrevista. Lima, abril 2005).

gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Piura tenía solo dos personas para ver todo lo relativo a la educación en la región. La UGEL visitada en Ayacucho contaba con pocos especialistas para cubrir las necesidades de las escuelas en un territorio extenso, de difícil acceso y con escaso servicio de transporte; los problemas cotidianos les resultaban agobiantes, ya que temas como la racionalización de plazas, los contratos, los conflictos con docentes y una serie de trámites burocráticos que debían atender copaban su tiempo y sus fuerzas.

Como dijeron en repetidas ocasiones, la emergencia y sus exigencias no guardaban correspondencia con los recursos y el personal de que disponen las DRE y las UGEL, ni con la calendarización anual que elaboran, ni con las dinámicas internas de los organismos intermedios; en tales condiciones, difícilmente podrían garantizar que las acciones del programa se llevaran a cabo contribuyendo efectivamente a mejorar los aprendizajes en las escuelas más pobres.

Las posibilidades de ejecución exitosa del programa también fueron afectadas por la lenta y poco fluida comunicación entre el ministerio y los organismos intermedios, expresada en el hecho de que las normas y directivas tardaron en llegar o, como se ha dicho, se confundían en un conjunto de dispositivos con los que también había que cumplir. Esto se complicó con la fragilidad institucional que se vive al interior de las DRE y de las UGEL, donde –respondiendo a decisiones de orden político– los funcionarios de mayor jerarquía son cambiados constantemente y se debilita el liderazgo claro que demandaba la emergencia para su implementación. Por otro lado hay que considerar que un programa como este requería salir de la cotidianeidad, ejecutando acciones nuevas, distintas de las que por rutina se venían usualmente cumpliendo.

Finalmente, el problema de la asignación de recursos constituyó una traba para el éxito del programa. Si bien las directivas que se dieron especificaban qué acciones tomar, no se asignaron los presupuestos correspondientes, de modo tal que las visitas de monitoreo y la capacitación a las instituciones focalizadas del programa fue una tarea casi imposible de realizar. Es conocido que en el caso de las UGEL la falta de recursos dificulta significativamente el cumplimiento de su tarea

primordial, que es el trabajo directo con las instituciones educativas. Sin dinero para reproducir documentos o pagar una movilidad resultaba imposible informar, promover, capacitar, monitorear. Al respecto, el relato de un especialista de la Dirección Regional de Educación de Piura revela no solamente lo imposible que había sido monitorear el trabajo de las instituciones educativas focalizadas para el Programa Nacional de Emergencia, sino los problemas de gestión y trámites que enrarecen y traban la ejecución: se les asignó una pequeña partida para realizar el monitoreo pero la orden llegó tarde de la sede central de Lima y, por un asunto de plazos vencidos en la ejecución presupuestal, se tuvo que devolver. Según sus propias palabras, "pensamos que la emergencia podría traer consigo algunos recursos, pero Lima nos paseaba. La emergencia es como una hemorragia que hay que atender con lo que tenemos". Sin embargo Lima no estuvo exenta del problema de la insuficiencia de recursos:

[...] el ministerio no da recursos, cada UGEL debe hacer por su cuenta lo que puede; falta presupuesto para capacitar; se programa hacer un monitoreo para visitar las escuelas y seguir a los docentes pero eso toma tiempo y se requiere movilidad [...] se hacen gastos y no hay cómo cubrirlos. También falta para el mejoramiento de la infraestructura escolar [...] no se ha dado ningún presupuesto especial para hacer arreglos en los colegios focalizados, así que en eso no podemos hacer nada.

Todo lo dicho confirió al programa un carácter marginal y lo que se hizo desde los organismos intermedios que pudimos visitar estuvo en varios casos más cerca de la formalidad burocrática de elaborar la documentación requerida por el organismo central, o de declaraciones grandilocuentes sin respaldo de la realidad, que de una dinámica realmente fuerte e innovadora.

3. La emergencia en las escuelas focalizadas

La convicción y el compromiso de los directores de los centros educativos respecto a la necesidad de adoptar medidas extraordinarias para elevar los niveles de aprendizaje de los alumnos eran condiciones nece-

sarias para involucrarse en las labores del Programa de Emergencia. Sin su apoyo decidido era poco lo que se podía hacer. Sin embargo, resultaba claro que para convertirse en aliados y en activos impulsores del PNEE los directores de las escuelas deberían haber recibido información clara y oportuna sobre lo que se esperaba de ellos, así como haber sido habilitados para quebrar la inercia o la rutina, disponer de recursos pedagógicos y materiales especiales o extraordinarios, y estar por tanto en condiciones de echar a andar la emergencia.

Como se verá en las líneas que siguen, conversando sobre la necesidad de un programa de emergencia en su zona, la mayoría de los directores expresó su conformidad; se sentían sin embargo distantes de las decisiones, estaban poco informados, y sin indicaciones claras y menos oportunas. Tuvieron expectativas respecto de la posibilidad de que, en el marco del programa de emergencia, recibirían "apoyos" especiales para mejorar la infraestructura de los colegios y para la calificación de sus docentes; esperaban asimismo materiales educativos y supervisión pedagógica. La frustración respecto a lo recibido, por la insuficiencia y lentitud con que llegaba el apoyo de instancias superiores, provocó en muchos de ellos un evidente escepticismo, así como actitudes críticas frente a las reales intenciones y posibilidades del programa.

Sobre la educación en la zona y la necesidad de la emergencia educativa

Lima

La primera sorpresa la recibimos cuando al iniciar el trabajo de campo en una escuela ubicada en el centro de Pachacamac, la directora nos recibió con una contundente expresión: "¡Nosotros no somos focalizados!" (IE L0). ¿Cómo se explica esta reacción si su escuela aparecía en la relación de instituciones focalizadas para la emergencia? La directora y el profesor que la acompañó en la entrevista argumentaron entonces que "eso" de la focalización era un asunto "para los otros", para los colegios más pobres, que están en arras zonas. ¿Sería quizás

ofensivo ser una escuela focalizada? Al parecer algo de eso había. Las autoridades de esta escuela habían asumido que su papel en la emergencia no guardaba relación con necesidades propias de su centro educativo sino con la posibilidad de que ellos colaboraran con los otros colegios, "los focalizados"; según nos informaron, así lo venían haciendo porque en ciertas ocasiones habían recibido a los directores o docentes de esos arras colegios en el local cuando hubo capacitación o alguna reunión de coordinación.

A diferencia de este caso particular, en las arras instituciones educativas visitadas en Lima, todas ellas de Pachacamac, sus directivos tuvieron por lo general una visión positiva sobre la necesidad de la emergencia y se mostraron complacidos de que el ministerio los hubiera incluido en el programa.

¿Es necesario un Programa de Emergencia? ¿Por qué? Las opiniones expresadas por los directores y directoras de escuelas en Lima aludieron básicamente a la existencia de muchas dificultades y carencias, y a problemas de bajo rendimiento o de "progreso lento" de los alumnos; todo lo cual encuentra su explicación en factores ajenos al ámbito de la escuela y al desempeño de los docentes. Según señalan de manera reiterada, las deficiencias en la calidad educativa se explican por el desinterés y poco apoyo de los padres de familia, su bajo nivel educativo ("son analfabetos; los padres analfabetos no saben cómo apoyar a sus hijos", IE L3), la indiferencia de la mayoría, la falta de comunicación entre profesores y padres y las condiciones socioeconómicas que enfrentan las comunidades donde se ubican las escuelas. Hubo también quienes señalaron que las carencias educativas en la zona se deben a que "el Estado no llega a Pachacamac" (IE L1), lo que en este caso hace alusión a la falta de apoyo en infraestructura y materiales.

En general, apreciaron positivamente el hecho de que el programa de emergencia se dirigiera a zonas pobres y alejadas, donde hay menor desarrollo ya que "[...] en pueblos rurales los colegios tienen una mala infraestructura, no cuentan con computadoras, no reciben apoyo y quedan rezagados [...]" (IE L2). Se valoró asimismo el hecho de que se abrieran oportunidades para acceder a programas de capaci-

ración a los docentes, que se promovieran acciones de monitoreo y se habló del efecto positivo que tienen la supervisión y la exigencia para el cumplimiento y mejor desempeño de los maestros; "[...] solo cuando nos exigen, cuando nos monitorean, cuando están atrás de lo que tenemos que hacer, nos alineamos en lo que son las nuevas técnicas [...]" (IE L4).

Finalmente, se aprecia que el Ministerio de Educación haya reconocido la existencia de serios problemas educativos que es preciso atender y que el Programa de Emergencia Educativa haya dado lugar a que la comunidad y los padres de familia se sensibilicen y tomen conciencia de la situación educativa de los niños, y se adopten acciones concretas y reales para su atención (IE L2, IE L5).

[...] las capacitaciones pedagógicas a los docentes les permiten mejorar sus metodologías de enseñanza y sus habilidades didácticas. Pero también es importante la sensibilización a la comunidad porque todos tenemos que poner el hombro, si no lo hacemos así, mal haríamos en que al maestro se le llene de cosas, de conocimientos, sin estar todos sensibilizados [...] (IE L2).

A pesar de los buenos augurios, las opiniones sobre la aplicación práctica de la emergencia estuvieron más bien cargadas de una cuota de escepticismo y descreimiento por la lentitud de las acciones y la falta de los apoyos concretos prometidos en el marco del programa. Las expectativas de recibir más apoyo para las escuelas, generadas a partir de la selección como escuela focalizada, parecían estarse frustrando.

[...] es puro nombre nomás porque no hay más apoyo que antes. Se dice que la educación está en crisis y que por eso hay emergencia [...] y se supone que por eso el Estado debe apoyar, pero no lo está haciendo (IE L1).

En la emergencia se está progresando pero no como se tenía previsto; parece que aún no ha calado mucho, no ha habido mucha sensibilización y conciencia (IE L4).

[...] con la declaratoria de la emergencia educativa se nos comunicó que tendríamos mejoras en la infraestructura de los colegios; sin embargo, aún no hemos recibido ningún tipo de apoyo por parte del ministerio. Necesitamos

apoyo para la implementación y arreglos de espacios como la biblioteca y la sala de cómputo [...] (IE L2).

Piura

Al igual que en el caso de Lima, en las escuelas de Piura hubo consenso entre los directores sobre la necesidad de realizar un programa especial para elevar la calidad de la educación en la región. Los argumentos que sustentaron tal opinión se centraron en la idea de que la educación en las escuelas piuranas, sobre todo en las de zonas rurales, muestra un rendimiento bastante bajo, registrándose un deterioro en el nivel académico de las áreas de comprensión lectora y lógico-matemática.

Realista y directo sobre lo que acontece, un director señaló: "Esta es una realidad que no se puede ocultar. En ortografía y caligrafía los niños están pésimos, en operaciones básicas de matemática, igual. A mí no me avergüenza, soy profesor de primaria, pero hay que ser conscientes de lo que pasa" (IE P5).

Visiblemente informado sobre los resultados de las pruebas de rendimiento estudiantil, otro director opinó que el Programa de Emergencia Educativa era muy necesario por el bajo puntaje que alcanzó comparativamente el Perú en las pruebas aplicadas en varios países del mundo:

[...] según el informe de las últimas evaluaciones que se hizo a nivel internacional, los resultados son muy preocupantes, a nivel internacional estamos en la cola, la situación es preocupante, creo que el programa era necesario, lo que falta es darle un monitoreo adecuado a nivel de la DRE, del órgano intermedio y después de las instituciones educativas; creo que hay un desfase entre las organizaciones involucradas (IE P2).

Como es usual en estos casos, se argumentó que la situación de la educación en la zona se explica fundamentalmente por la falta de apoyo de los padres: "Los padres no apoyan en la educación de sus hijos. Por ejemplo, los padres no cumplen con enviar a los niños con sus materiales; de los treinta niños que tengo a mi cargo, solo cinco cumplen con llegar con sus materiales" (IE P6).

Por otro lado se señala que la educación en la región adolece de muchas carencias, las que se asocian a la pobreza de las familias que afecta a los alumnos, pero "va más allá de la capacidad del mismo alumno"; faltan materiales educativos y recursos didácticos, los maestros no son orientados para el uso de los textos que mandan del ministerio.

Hay quienes reconocen, en un atisbo de autocrítica, que la dedicación de los maestros ha disminuido. Como dice un director: "Los profesores hemos aflojado, ahora exigimos menos"; sin embargo, se advierte también que en estas escuelas de zonas alejadas "la educación es un trabajo arduo para los profesores". La falta de aprestamiento con que llegan los niños al inicio de la primaria, los altos niveles de desnutrición dificultan la labor del maestro y afectan el aprendizaje.

Acá, en este pueblo, la educación es un trabajo arduo, los niños en general llegan sin aprestamiento previo porque no hay nivel inicial ni PRONOEI. En los primeros años hay que enseñarles desde cómo coger el lápiz (IE P2).

[...] una de las mayores dificultades está en la lecto-escritura, y eso va de la mano con el nivel de desnutrición de los alumnos. El PRONAA ayuda con el desayuno escolar pero el 80% de los niños tiene segundo, tercer grado de desnutrición, esos datos los tienen los nutricionistas de la posta médica de La Arena. Eso dificulta el aprendizaje (IE P2).

Hay atraso. Hay atraso en el desarrollo de la currícula. Lo que sucede todos los años es que al inicio (los niños) se olvidan de lo trabajado y aprendido el año anterior. Es recién en el segundo semestre cuando se nivelan. La programación anual recién puede desarrollarse después de seis meses de empezadas las clases y todos los conocimientos nuevos que los niños podrían adquirir son retrasados" (IE P2).

Haciendo un reporte algo más balanceado de los problemas que afectan a la educación en la zona, el director de la IE P4 indicó que las limitaciones son varias, destacando entre ellas: la poca participación de los padres de familia en la escuela, la falta de actualización en la formación de los docentes, la escasa identificación con la escuela (de estudiantes, padres de familias y maestros), la falta de tiempo para desarrollar las actividades y contenidos, y el hecho de que "tanto la DRE como la

UGEL envían directivas para realizar actividades a último minuto y eso usualmente cambia las programaciones de los profesores".

Los directores expresaron ciertas expectativas respecto a la emergencia. El hecho de haber sido seleccionados por trabajar en escuelas focalizadas podría eventualmente implicar el acceso a capacitaciones, recibir monitoreo y apoyo pedagógico de parte de los organismos intermedios: "[...] podremos aprender sobre los procesos metodológicos para que los niños puedan crear textos, introducir problemas cotidianos en ellos y también en el área de lógico-matemático y, en sí, leer más" (IE P2).

Sin embargo –como dicen– las directivas no son claras, tardan en llegar, el programa de la emergencia no tiene continuidad y los cambios frecuentes de autoridades afectan significativamente el trabajo.

Las directivas de la UGEL llegan siempre a destiempo y esa situación no nos da el tiempo necesario para planificar la aplicación e integración de dichas normas. Las normas deberían llegar a las escuelas a fines del año para poder programar todo el año siguiente. Finalmente lo único que se obtiene son resultados forzados y no reales y efectivos (IE P2).

Con los cambios constantes que hay, con la inestabilidad de las autoridades regionales es bastante difícil cumplir con las políticas nacionales. Ahora estamos en el cuarto director regional. El año pasado se avanzó algo con la emergencia porque un equipo trabajó todo un año; se avanzó en algo con el profesor Edwin Costa. Luego llegó enero, febrero y cambian a todo ese equipo; entra un nuevo equipo en la DRE, nos llamaron para una capacitación y sinceramente lo que nos dieron ya lo conocíamos, es decir, un retroceso. Nosotros como maestros no podemos estar esperando, tenemos que avanzar.

Las críticas al Ministerio de Educación fueron frecuentes. Los directores señalaron la existencia de deficiencias en los mecanismos de ejecución del Programa de Emergencia, la falta de recursos y su uso indebido, la ausencia de apoyo concreto, el desinterés del ministerio respecto al programa.

Por lo general el Ministerio de Educación da normas pero no tiene los medios necesarios para hacer esa labor, es decir, para cumplir con los objetivos de dichas normas (IE P2).

Se gasta demasiado dinero en publicidad en vez de que verdaderamente se de la emergencia educativa en las escuelas focalizadas.

[...] se llama emergencia educativa, pero no se le da la importancia que debe ser, nosotros somos una de las instituciones focalizadas a nivel de la región y no recibimos el apoyo necesario para poder avanzar [...].

Hay bastante desconcierto porque cuando se declara en emergencia una escuela se supone que deben ayudar a la escuela, por eso son focalizados, pero en lugar de eso disminuyen los profesores, son incongruentes. Antes eran cuatro profesores y hoy somos dos; se ha hecho la racionalización. ¿Acaso plan de emergencia es quitarle los recursos a las escuelas? (IE P5).

Directores y directoras que tuvieron expectativas cuando fueron seleccionados para participar en este "bonito" programa se muestran resentidos y descreídos. Esperaron, por ejemplo, conocer los resultados de las pruebas de evaluación aplicadas a sus alumnos pero la información no llegó.

[...] el año pasado se habló de un programa bonito, se les evaluó a los chicos y se nos dijo que se nos iba a devolver la información, pero ya estamos en junio y nunca más se nos dio esa información. ¿Nosotros qué correctivos podemos hacer a partir del ministerio si no recibimos esa importante información? Pero a pesar de ello nosotros estamos trabajando en la emergencia.

Dando muestras de su autoridad y de la importancia de trabajar responsablemente y de manera autónoma, algunos directores de las escuelas de Piura dijeron no haberse quedado esperando el cumplimiento de promesas y la llegada de apoyos de las instancias superiores. Declararon estar avanzando en sus propias acciones de capacitación, estar ajustando el trabajo en el área de comunicaciones, estar buscando apoyo en otras instituciones; en suma, estar "retornando las riendas" para elevar el rendimiento de los estudiantes (IE P4).

[...] se habló de una selección de competencias; anteriormente en comunicación integral se manejaban entre siete a nueve competencias de primero a sexto grado, hoy trabajamos con tres competencias. Se hizo un reajuste; ahora se trabaja solo con tres competencias: expresión oral, comunicación y produc-

ción de textos. Se están focalizando esas tres competencias a nivel de institución educativa (IE P4).

Ayacucho

¿La emergencia? Si estaría bien. Aquí todo está en emergencia desde hace tiempo, los niños, los profesores, el local escolar. Todo está en emergencia (IE A4).

Mientras no exista presupuesto para atender los problemas más importantes de la educación, como el sueldo de los docentes y la dotación de recursos a las escuelas, la emergencia será solo un saludo a la bandera (IE A3).

En las escuelas visitadas en Vilcashuamán, en el departamento de Ayacucho, parecen entremezclarse –sin que sea fácil delimitar su incidencia precisa– factores asociados a la ausencia del Estado Nacional, al abandono del servicio educativo y a la pobreza de las familias. Los directores y maestros entrevistados se expresan a favor de la emergencia; esta es buena en varios sentidos: uno, porque por fin se han visto los problemas de las escuelas; dos, porque entonces llegará la ayuda; y tres, porque habrá que poner énfasis en las áreas de comunicación integral, lógico-matemática y valores. "Estamos de acuerdo con la declaratoria de la emergencia, sobre todo las escuelas rurales a quienes se nos está reconociendo nuestros problemas" (IE A3).

Docentes y directores argumentan sobre las grandes necesidades que enfrentan las escuelas de la zona; señalan que la infraestructura es mala, que falta capacitación para los docentes, que los niños padecen desnutrición, que tienen dificultad para enfrentar las labores escolares, que los padres no apoyan, que los alumnos asisten sin materiales, que los niños no concurren regularmente, que los maestros rotan de manera constante.

El problema más grande es que la gente es muy pobre, casi sin recursos para ayudar en la educación de los niños, sobre todo de aquellos que vienen de comunidades y centros poblados cercanos. De igual forma, la escuela casi no tiene recursos para la construcción de nuevas aulas, la compra de materiales básicos como tizas o implementos para realizar la limpieza del local (IE A4).

Las mayores dificultades en el rendimiento se deben a la inasistencia de los niños; los más pequeños [...] están detrás de sus ganados.

Los niños de la comunidad tienen mala alimentación; solo se alimentan dos veces al día y sus comidas no son balanceadas; el huevo y la leche y otros productos que son de la zona solo se usan para vender y no para alimentar a los niños. Por eso no asimilan rápido los conocimientos, no retienen lo aprendido [...] (IE A9).

[...] (los padres) casi no apoyan en nada, nunca vienen, las alumnas no tienen ni siquiera lápices para escribir. Aquí la gente es muy pobre (IE A3).

La mayoría de la plana docente trabaja en la escuela por un período de un año en promedio y luego se va (IE A5).

Contrariado y desalentado, el director de la IE A5 hizo alusión a lo absurdo que a su juicio resultaba haber declarado la educación en emergencia y estar al mismo tiempo aplicando un programa de racionalización.⁵⁹

¿Cómo podemos mejorar si nos quitan los docentes? [...] Desde que ha llegado la racionalización a las escuelas muchos docentes están siendo retirados de sus escuelas y enviados a otras más grandes. Esta es una medida que no se adecua a la de la escuela rural donde el número de alumnos por aula es menor a 17 [...].

[...] los docentes que estamos aquí, estamos por necesidad y no por vocación [...] Entonces tenemos algunos profesores que no cumplimos con las tareas a cabalidad [...] (IE A5).

Nuevamente en Ayacucho, como lo viéramos en las otras zonas, se expresan críticas al programa y a las instituciones de nivel intermedio y central.

A pesar de su importancia, ese programa no está llegando adecuadamente a las escuelas que más lo necesitan. El programa de la emergencia educativa es puro nombre nomás [...] La escuela no recibe apoyo. Nos han declarado en emergencia pero queremos que el gobierno central llegue [...] (IE A2).

59. La norma sobre racionalización del personal docente dada en el 2004 establecía un número mínimo de alumnos en un aula para preservar la plaza.

¿Qué falta? Falta información, falta capacitación, falta adaptar los textos a la realidad de la región, faltan recursos y obras concretas.

[...] la educación está dada para la realidad de Lima, para una economía diferente, para una cultura diferente a la nuestra [...] (IE A5).

El director de la IE A6 manifestó que en su escuela no funcionaba dicho programa, y en caso de que existiese, entonces no les habían explicado claramente de qué se trataba. Con respecto a las capacitaciones señaló que no se ha dado propiamente formación sino que "solo han habido algunas sugerencias". El director de otra escuela (IE A2) dijo que se necesitaba capacitación para que los maestros pudieran desarrollar adecuadamente el programa de emergencia. "El ministerio no ha especificado qué actividades debemos realizar. Esa declaratoria no vale la pena. Da igual que se haya declarado la emergencia o no. Estamos dos años y no se ha notado un cambio, no hubiese sido necesario declarar la emergencia [...] (IE A2).

Los entrevistados señalan que a pesar de las dificultades, ellos –al igual que los docentes piuranos– vienen haciendo esfuerzos para mejorar la educación.

Los docentes de mi escuela se encuentran en condiciones de enseñar tratando de superar y mejorar cada vez más, principalmente en el campo de la creatividad y la imaginación. Se sienten las ansias de mejorar la calidad de la educación (IE A8).

[...] los alumnos están mejorando, o al menos lo estamos intentando (IE A8).

Emergencia significa que estamos enfermos en la educación [...] Este programa debería servir para superar todo lo sufrido. Estamos haciendo mil esfuerzos pero no podemos llegar a la meta, sin materiales no se puede [...] (IE A2).

Resulta particularmente interesante lo dicho por la directora de la escuela primaria IE A9 respecto al esfuerzo que viene realizando:

Hacemos esfuerzos por avanzar. Tengo cinco años en esta escuela y eso da continuidad a nuestro trabajo. Para intentar mejorar el rendimiento de los niños, los profesores nos quedamos a trabajar fuera del horario de clase.

Ayudamos a los alumnos a resolver las tareas o temas que necesitan ser reforzados (IE A9).

El tiempo extra que dedican los tres maestros de esta escuela es posible porque todos viven en la misma comunidad y esta les ha habilitado un lugar para vivienda que está aliado de la escuela. Innovadora en su manera de organizar el trabajo escolar, no lo es tanto en el método de enseñanza que utiliza; la directora es crítica frente a los textos que envía el ministerio y a las orientaciones pedagógicas dadas respecto a la articulación, de allí que haya decidido volver a lo tradicional y trabajar con el silabeo y con el libro *Coquito*:

Estamos trabajando con el silabeo porque con articulación no funciona [...] eso de las palabras generadoras no funciona para trabajar con los niños aquí, por eso estamos trabajando con el libro *Coquito* [...] con eso estamos logrando el aprendizaje de la lectura [...] (IE A9).

He solicitado a los padres que compren el libro de *Coquito* para que todos puedan aprender a leer con este texto. El *Coquito* es un mejor apoyo porque los padres no saben leer y no pueden ayudar a sus hijos, y con este libro los niños por lo menos pueden ayudarse con las figuras [...] Así estamos logrando que los niños avancen más (IE A9).

En el caso de la comunidad donde se ubicaba la IE A7, el director destacó el creciente interés asumido por los padres de familia respecto a la educación de sus hijos. Antes los niños faltaban, los padres no les compraban los útiles escolares. La situación ha cambiado, los niños tienen un mejor rendimiento, reciben apoyo en sus casas, cumplen con sus tareas, los envían puntualmente a clases y les compran sus materiales. "Ahora, desde hace dos años, los padres tienen más responsabilidad; antes no era así, pero desde que ha llegado la carretera (que une la comunidad con la capital provincial) se nota un cambio importante [...]".

Sobre la (in)comunicación entre las escuelas y la UGEL

Vistas desde las escuelas, las UGEL aparecen como entidades lejanas, casi tanto como una dirección regional o hasta el propio ministerio.

Las quejas de los directores y docentes respecto a la atención recibida de la UGEL son reiterativas. Haya o no gran distancia física entre la institución educativa y las oficinas del órgano intermedio, los directivos y docentes se expresan críticamente sobre la demora en la llegada de las directivas, lo que afecta sensiblemente su conocimiento de las normas y sus posibilidades de cumplimiento de estas. ¿Es una manera de justificar su desinformación e incumplimiento respecto a las acciones de la emergencia? En cierta forma sí, pero no se trata solo de una excusa; es verdad que la dificultad de comunicación, la última hora, el apremio están regularmente presentes en el discurso y la experiencia de las instituciones del sector, y lo relativo a la emergencia –aun cuando supuestamente reclamara cierta premura– no fue una excepción.

Lima

Incluso en el ámbito urbano de Lima, donde todo debería resultar más cercano y hay por lo menos medios y vías de comunicación disponibles, la relación con la UGEL, y la de esta con la DRELM, no son muy frecuentes, fluidas ni fáciles. Las directivas de la UGEL, de la DRELM y del ministerio se demoran en llegar. Como explica un director: "lo que debió informarse en marzo para echarlo a andar en abril, llega dos meses después, en junio, lo que retrasa obviamente la ejecución de las acciones".

El sistema de comunicación establecido entre la UGEL de San Juan de Miraflores y las escuelas de su jurisdicción implica que los directores de instituciones educativas se acerquen periódicamente a la UGEL para buscar y recoger las comunicaciones que hubiera. Como nos informa la directora de la IE L2: "en la mayoría de los casos el mismo director es el responsable de esta gestión, eso significa ciertos gastos que no deberían ser y genera mucho malestar". En general los documentos llegan tarde o no llegan, y los directores deben invertir tiempo y dinero para ir a recogerlos. Por esta razón, en varias ocasiones se ha perdido la oportunidad de asistir a la capacitación o participar en otras actividades (IE L2). Si la institución educativa dispone de computadora y conexión a Internet entonces la situación es

distinta porque se abre la posibilidad de revisar por esta vía las comunicaciones de la UGEL.

Un problema diferente es el que se refiere a la calidad de las informaciones recibidas; una directora encuentra que los dispositivos de la UGEL "no dan información precisa". ¿Es suficiente un documento escrito para comprender lo que hay que hacer? Parecería que no siempre es así; los directores demandan indicaciones más claras y la presencia o relación personal con los funcionarios de la UGEL.

Piura

En Piura las críticas se reiteran y los problemas son similares a los registrados en Lima. Los directores de escuelas en Piura se quejaron amargamente de que las directivas de la UGEL llegan casi siempre a destiempo porque no tienen recursos económicos suficientes para visitar todas las escuelas de la zona. Por otro lado, cuando se trata de escuelas rurales, unidocentes o multigrado, el director o directora tiene responsabilidad de trabajo en aula y desplazarse a la ciudad para recabar información implica dejar a los niños solos y suspender el dictado de clases (IE P2).

Una directora nos comentó que como es sabido que los dispositivos no llegan o llegan a destiempo ella está atenta a las noticias y antes que esperar comunicaciones de la UGEL "[...] nos enteramos más bien por las noticias" (IE P9).

El caso extremo estuvo dado por la escuela IE P5, donde solo después de dos años de declarada la emergencia, y después de un año de haber sido seleccionada como escuela focalizada, se enteraron de su situación. "Hubo mucho desconcierto. Recién hace dos semanas se nos ha comunicado bien de qué se trata y se nos habló del plan de emergencia. Dicen que van a apoyarnos en infraestructura y mobiliarios [...]" (IE P5).

Ayacucho

En este caso, la distancia de las comunidades rurales y de sus escuelas afectó la comunicación con la UGEL, pero tampoco la cercanía entre

la escuela y el organismo intermedio fue garantía para que esta obtuviera información sobre la emergencia. La IE A9 se encuentra a pocos metros del local de la UGEL; durante el año 2004 y en los cinco primeros meses del 2005 no había recibido ninguna comunicación de la UGEL (ni de la DREA) respecto a las normas relativas al programa de emergencia educativa. El director encargado ignora si el titular fue informado de algo, pero está seguro de que no han recibido la visita de los especialistas de la UGEL para tratar sobre el tema.

En escuelas rurales de la zona los directores manifiestan la dificultad que siempre tienen para mantenerse oportunamente informados y, en relación al programa de emergencia, esto no fue una excepción. Si bien las directivas deben ser transmitidas a través de la UGEL, estas no son distribuidas oportunamente a las escuelas; más bien son los propios directores o una comisión de la escuela quienes deben trasladarse de la comunidad a la ciudad y acercarse a las oficinas de la UGEL.

No podemos dejar sola la escuela para ir a recoger a la UGEL (IE A2).

Han llegado otras directivas pero no con respecto a la emergencia (IE A6).

Muchas veces encargo a los vecinos de la comunidad para que puedan traer las directivas; pero también ellos se olvidan o nunca nos entregan. También lo hacemos mensualmente cuando recogemos los pagos, pero usualmente las comunicaciones y las acciones que debemos realizar no pueden esperar ese tiempo. Hemos hecho reclamos a la UGEL para que los encargados envíen carros por lo menos hasta el poblado cercano los días martes o miércoles cuando hay ferias y desde allí podríamos recogerlo, pero hasta ahora no hemos logrado que esto se haga (IE A9).

Sobre la supervisión y los informes a la UGEL

Entre las actividades centrales del PNEE se contaba, como ya se dijo, el establecimiento de una relación estrecha entre los organismos intermedios y los directores y docentes de las escuelas focalizadas. Los mecanismos a través de los cuales debía plasmarse esta relación eran, de un lado, la labor de supervisión o monitoreo de parte de los especialistas de la UGEL y, de otro, la remisión de los informes trimestrales de avance de la emergencia en las escuelas por parte de los directores.

Algo que resultó curioso es que los temas de la supervisión y de los informes a la UGEL, por los que nosotros indagábamos en el marco de la emergencia, se prestaron a mucha confusión y propiciaron una actitud en cierta forma defensiva de los directores. La supervisión que debía realizar la UGEL se confundía con las labores de supervisión para la racionalización del personal docente entonces en marcha y con la responsabilidad que tiene un director de supervisar el conjunto de aulas y docentes de la escuela que dirige; asimismo, los informes a la UGEL sobre el avance de la emergencia se confundían con los que envían cada año al cierre del año escolar, con los informes sobre cumplimiento de las horas efectivas de clase y con muchas otras demandas que vienen con frecuencia de las instancias superiores.

Lima

En las escuelas de Pachacamac en Lima se apreció la presencia, aunque a veces espaciada y no generalizada, de los especialistas de la UGEL de San Juan de Miraflores designados para atender actividades de la emergencia.

En la mayor parte de las escuelas visitadas hubo referencias a que la UGEL se había hecho presente en el último año o se hacía presente con cierta regularidad.

Hay dos personas de la UGEL, del área de gestión pedagógica, que realizan un monitoreo a los colegios focalizados de la emergencia educativa. Las visitas de monitoreo se realizan constantemente y sin previo aviso (IE L4).

La especialista de la UGEL hace la supervisión del plan de emergencia, ella viene a la escuela tres o cuatro veces al mes y sin previo aviso (IE L5).

Vino el especialista en noviembre del 2004 para ver la programación de la escuela y el plan de trabajo de la emergencia [...] ahora que estamos aplicando la directiva N° 017, los especialistas de la UGEL llegan a supervisarnos [...] (IE L4).

Sin embargo, el tema de la infrecuente llegada de los especialistas a las escuelas es bastante común. Una directora lo explica por la falta

de personal y recursos de que adolece la UGEL, y por la distancia de los asentamientos que dificulta sensiblemente la comunicación entre los colegios y las instancias superiores de gestión del sector. Al respecto, un director, discrepando, expresó su malestar e incomodidad con respecto a una especialista de la UGEL, encargada de Lurín y Pachacamac, quien según información del área de gestión pedagógica "recibe dinero para visitar los colegios todos los días y aun así viene pocas veces".

Asumiendo que era poco lo que se podía esperar de la UGEL, algunos directores expresaron que era función de ellos mismos supervisar a los maestros en el cumplimiento de las acciones relacionadas con la emergencia. En la IE L1, el director manifestó que no habían recibido la visita de los especialistas pero que él sí supervisaba. En el mismo sentido se expresó la directora de la IE L3 que –según dijo– realizaba labores de supervisión dos veces por año "en el marco del plan de emergencia".

Sobre los informes que debían remitir a la UGEL el asunto era menos claro y el cumplimiento menos frecuente. Si bien los directores señalaron que ellos cumplían con la UGEL y que lo hicieron en el 2004, sus respuestas parecían algo escuetas y evasivas.

[...] la UGEL nos solicita la información en disquete [...] nosotros hemos cumplido con la entrega de todos nuestros informes el año pasado [...] (IE L3).

El año pasado no hemos mandado pero este año sí (IE L1).

Yo presento un acta de evaluación al finalizar el año [...] informes trimestrales sobre la emergencia no hemos hecho (IE L5).

Piura

En las escuelas visitadas en Piura, la supervisión de las UGEL fue poco frecuente, ocasional y de hecho no llegó a todas. Más que un sistema ordenado de supervisión para la emergencia que se haya establecido y funcionado en el transcurso del 2004 y del 2005, lo que se encuentra es una variedad de casos distintos en los que una escuela recibió la

visita de un especialista de la UGEL "el año pasado, pero fue bastante rápido" (IE P1); en otra su director dice que "vienen de la UGEL tres veces al año, pero no tratan sobre la emergencia educativa sino que es general" (IE P6); en una tercera señalan que "la UGEL no ha hecho supervisiones, el año pasado solo vinieron una vez a fin del año" (IE P4).

Los especialistas de la UGEL visitaron la escuela en una oportunidad para supervisada, cerca de los meses de septiembre y octubre del 2004. Pero esta supervisión fue general, no especializada en la emergencia educativa. Este año los funcionarios aún no han venido al local (IE P5).

Desalentado por la falta de apoyo, el director de la IE P4 señala que ha decidido supervisar internamente solo aquello que realmente han podido poner en funcionamiento:

[...] pasa que hemos monitoreado hasta diciembre del 2004 porque hasta esa fecha tuvimos la esperanza de recibir algún apoyo, algún presupuesto. A partir de la fecha monitoreamos actividades que nosotros podemos financiar, pero las más grandes no tienen sentido, porque como no hay presupuesto no se ejecutan (IE P4).

Por otro lado, en contraste con la IE P2, donde el director declaró que "la UGEL no se ha acercado a monitorear ninguna actividad. El colegio mismo lo hace supervisando las acciones que puede financiar", la experiencia en otras instituciones fue más bien de visitas frecuentes por parte de la UGEL.

El 2004 la UGEL llegó una vez y en el 2005 ya vino tres veces (IE P3).

La UGEL hace supervisiones constantemente, donde también se incluyen los avances en cuestión de la emergencia (IE P5).

En referencia a los informes que debían presentar cada trimestre a la UGEL, los directores de las escuelas piuranas declararon que ellos cumplían con informar sobre las horas de clase, como habían pedido el ministerio y la DREP, y que además entregaban los acostumbrados informes cada semestre o al final del año, pero que de hecho no hacían

informes específicos sobre actividades realizadas en el marco de la emergencia.

Ayacucho

A ninguna de las ocho escuelas visitadas en Ayacucho había llegado alguien de la UGEL para supervisar las acciones y avances de la emergencia. Dos de las escuelas recibieron visitas de la UGEL en el transcurso del 2004 pero, como dijo uno de los directores, "vinieron a hacer seguimiento de temas en general, no de la emergencia" (IE A8). En la IE A8 "la UGEL hizo una evaluación general en el 2004 para controlar la asistencia de los alumnos y otros detalles, no específicamente sobre la emergencia educativa". Ni siquiera en el colegio emblemático de la ciudad capital se había recibido información o visita de los especialistas de la UGEL o de la DREA para tratar sobre el tema. En tales condiciones, los directores señalan que cumplen con hacer sus supervisiones internas, hacen observaciones de aula, asesoran a los docentes, pero eso no tiene nada que ver con las actividades especiales que propone la emergencia.

Aquí hacemos supervisiones internas a cada aula dos veces al año, en junio y en octubre. Se observa a los docentes sobre su desempeño en el aula, cómo desarrolla su sesión de aprendizaje, la ambientación del aula, se revisa la documentación, etc. Así hacemos (IE A7).

Finalmente, la necesidad y obligatoriedad de remitir informes trimestrales a la UGEL fue algo totalmente desconocido. Los directores dijeron no saber que tuvieran que hacer esos informes y alegaron cumplir con hacer los usuales informes de fin de año.

Aquí no contamos con ningún documento del Programa de Emergencia Educativa. No sabemos de esos informes trimestrales. Solo se presenta un informe general a fin de año y ya lo hicimos a fines del 2004 (IE A5).

Las quejas sobre la calidad de los funcionarios de los organismos intermedios se pusieron de manifiesto en esta región. Como dijo el

director de la IE A5, visiblemente fastidiado por el manejo politizado de tales instituciones: "[...] la situación política va proponiendo a su gente, rotan gente sin criterios ni conocimiento; en la UGEL debe de haber gente con conocimiento y no por política pero aquí todo se maneja desde la DREA y ponen como jefes a los que son de su propio partido [...]".

Capacitación

La demanda por acceder a programas de formación en servicio es una constante que los directores y maestros del sistema educativo peruano expresan y reiteran a lo largo de los años. La capacitación es muy valorada y, en el marco de la emergencia, se elevaron las expectativas en las escuelas seleccionadas respecto a la posibilidad de tener acceso a programas de capacitación. Como era previsible, se requeriría eventos y estrategias informativos y formativos que apuntalaran a los equipos de maestros y directores de las instituciones educativas focalizadas en la comprensión de lo que era la emergencia, en la orientación para la elaboración de sus planes de emergencia y programas de acción, en la priorización de sus líneas de trabajo curricular, en el manejo y aplicación de la propuesta pedagógica, entre otros.

Entre las preocupaciones señaladas por el Consejo Nacional de Educación en el 2004 se hacía referencia explícita al tema de la capacitación en los términos siguientes:

No nos queda claro, por ejemplo, si la capacitación se considera un aspecto central de la estrategia o apenas uno más en el mismo nivel de importancia de los demás. No se percibe en este campo la fuerza ni la profundidad que se esperaría para producir los dramáticos cambios que hacen falta para superar la emergencia. Surgen inevitablemente algunas preguntas: ¿Cuántos maestros se capacitarán? ¿Quiénes capacitarán y con qué contenidos? ¿Cómo lo harán? ¿Por cuánto tiempo? ¿Con qué recursos? ¿Quién capacitará a los capacitadores? ¿Quién hará el seguimiento? [...] (CNE, 2004).⁶⁰

60. Consejo Nacional de Educación, *Preocupaciones*. 2004.

Indagando por lo que se había programado desde el ministerio en materia de capacitación para la emergencia, consultamos y revisamos en detalle una serie de documentos que dan cuenta de la programación anual en esos años.⁶¹ Lo que encontramos fue un conjunto de enunciados y metas que hacían referencia a lo que sería el compromiso del ministerio, a través de su Dirección de Formación y Capacitación Docente (DINFOCAD) y de su Oficina de Apoyo a la Administración Educativa (OAAE), de capacitar a los maestros y especialistas de los organismos intermedios respectivamente.

En efecto, en los documentos de planificación de acciones y gastos del 2004 se consideran metas cuantitativas para la capacitación de distintos grupos de destinatarios (especialistas, directores y docentes de diversos niveles educativos)⁶² pero, lejos de encontrarse una propuesta integral que indique con claridad la estrategia de formación por implementar, las acciones y metas propuestas aparecen más bien como piezas desarticuladas, sin referente alguno de lo que implicarían en términos de cobertura o avance de las necesidades de capacitación a docentes de "instituciones educativas con prioridad", supuestamente existentes. El CNE señalaba que "es necesario hacer algo distinto de lo que se ha venido haciendo, para tener la esperanza de lograr algún impacto" (CNE, 2004).

61. Ver: Ministerio de Educación, *Plan Operativo*, febrero 2004. Ministerio de Educación, *Lineamientos*, marzo 2004. Ministerio de Educación, *Reformulación*, 2004.

62. En el 2004, la OAAE se compromete a capacitar en enfoques, sistemas y técnicas de gestión institucional y administrativa a directivos de organismos intermedios e instituciones educativas con prioridad especificando que serían: 150 directivos de primaria, 1.100 especialistas de secundaria, 780 especialistas y docentes a través de talleres macrorregionales, 225 directivos de DRE y UGEL, y 1.031 directores de educación secundaria. La DINFOCAD, se compromete a capacitar en el desarrollo de capacidades y competencias en comunicación o áreas priorizadas a 1.246 docentes de primaria, 406 docentes de inicial, 3.900 docentes, directores y personal jerárquico de las instituciones educativas del nivel de secundaria y 100 docentes formadores. ¿Se cumplieron estas metas? El recuento de docentes capacitados en el 2004 informa de 198 docentes de inicial, 882 de primaria y ninguno de secundaria (Sánchez Moreno, *De la capacitación*, 2006).

Pues bien, la impresión que nos deja nuestra visita a las escuelas focalizadas es que no se hizo "algo distinto". Es claro que no hubo un programa orgánico y sistemático que involucrara de manera especial y con eventos de particular trascendencia al conjunto del magisterio que trabajaba en las escuelas focalizadas de cada región. La información recogida en estas parece hacer referencia a experiencias ocasionales, poco estructuradas y de corta duración, que en cualquier caso no habrían significado un vuelco significativo en el desempeño de los docentes participantes en el programa de emergencia.

Lima

Los directores de las escuelas focalizadas visitadas en Lima informaron que en diferentes oportunidades, entre el año 2003 e inicios del 2005, habían sido convocados por la UGEL para hacerles conocer las normas y directivas sobre la emergencia, para informarles sobre asuntos de gestión como roles y funciones administrativas en las instituciones educativas, para recibir indicaciones sobre cómo insertar el tema de la comprensión lectora en el plan de actividades de sus respectivas escuelas y sobre la elaboración de pruebas para evaluar las áreas de comunicación (comprensión lectora) y lógico-matemática.

A nivel de la UGEL, los directores hemos recibido capacitaciones desde el año 2003. Este año (2005) fuimos capacitados en la quincena de abril y los temas que se abordaron fueron centralmente sobre comunicación y matemáticas. Además fuimos convocados para elaborar las pruebas para las dos áreas (IE L3).

El año 2004, en los meses de marzo y octubre, se nos capacitó sobre funciones y roles administrativos. Ahora, en febrero del 2005, hemos sido capacitados en los temas de comunicación, matemática y convivencia en valores (IE L4).

Para la capacitación de los profesores operaron al parecer dos mecanismos: por un lado, los directores debían replicar en el interior de sus escuelas lo que se les enseñó acerca de cómo insertar la comprensión lectora en el plan de actividades de su escuela y en la programación del docente. Por otro lado, hubo algunas acciones de capacitación a

docentes de aula, dirigidas por especialistas de la UGEL, que trataron fundamentalmente sobre el desarrollo de la lecto-escritura y matemática.

¿Asistían todos los docentes de una escuela focalizada? En la IE L2 la directora declara que "no todos los profesores podían asistir a las capacitaciones convocadas por la DRE o por la UGEL. Siempre garantizamos que por lo menos uno de los docentes esté presente en las capacitaciones para que luego se pueda realizar una réplica para los docentes que no asistieron". Por lo observado, estas réplicas sí se realizan ya que pudimos ver los papelógrafos con los temas de la emergencia pegados en el pasillo de la dirección.

Piura

Las acciones de capacitación para la emergencia que se habrían realizado en Piura aparecen como actividades más dispersas, como experiencias ocasionales y poco estructuradas que, en la mayor parte de los casos, alcanzaron solo a algunas escuelas.

Para capacitar a los directores de las escuelas focalizadas de la región Piura la Dirección Regional organizó un evento, en el 2004, dirigido a informar sobre lo que era el plan de emergencia.

Para diseñar el plan de emergencia hemos recibido capacitación de parte de la DRE en agosto del 2004, en Sechura. La capacitación fue dirigida a los directores de las 111 escuelas focalizadas, aunque solo asistieron los de la zona del Bajo Piura. Explicaron en qué consistía el plan de emergencia y nos dieron un plan de trabajo para que elaboremos uno propio en base a ese (IE P2).

Sí recibimos capacitación, fue en el 2004, pero fue bastante general, sobre todo se trató sobre temas de gestión (IE P5).

No nos han explicado bien cómo elaborar el plan. Por iniciativa de la propia dirección del plantel, hemos hecho capacitación para poder elaborar el plan, porque esos son documentos que nos piden del órgano intermedio (IE P3).

En lo que toca a la capacitación de docentes, las respuestas fueron diversas. En una de las seis escuelas visitadas en Piura el director señaló que dos docentes recibieron capacitación sobre comunicación

integral en una estancia en Lima, que duró aproximadamente dos meses, y que estuvo a cargo de personal del ministerio (IE P5). Cuentan también que se han hecho actividades de capacitación sobre diseño curricular pero dirigidas solo a instituciones emblemáticas, una en Sullana para compartir experiencias entre redes educativas y otra en Chiclayo sobre acreditación y calidad educativa.

Pero más valiosas y frecuentes que las acciones de capacitación provenientes de la DREP o de la UGEL parecerían haber sido las jornadas de capacitación que se organizan y realizan al interior de las propias escuelas, tratando problemas y temas específicos que requieren especial atención:

[...] por ejemplo identificamos que hay un lento aprendizaje matemático, entonces programamos una jornada de capacitación, invitamos a personas que apoyen estrategias metodológicas, o también formamos equipos de cuatro colegas y preparamos qué le podemos brindar a otros docentes sobre el tema, y así rotamos los temas entre todos, de cuatro en cuatro, exponen estrategias, sus formas de trabajo y socializamos todo, ya luego lo aplicamos en las aulas [...] (IE P3).

Sobre el particular, un subdirector dijo que no esperan que el MED, la UGEL o la DRE los capacite porque "[...] nosotros también tenemos contactos con algunas instituciones como el Amauta, Alas Peruanas, con la Vallejo, que nos envía personal capacitado para capacitamos [...]".

[...] nosotros nos hemos agenciado por ejemplo de la directiva 017 que son las orientaciones para desarrollar el plan de emergencia educativa en el año 2004; eso la dirección se agenció y le alcanzó una copia a cada docente, porque ahí precisan las acciones de aula. Y eso es lo que están trabajando los docentes [...] (IE P4).

Ayacucho

Es muy poco lo que recibieron los directores de las escuelas focalizadas de Ayacucho en materia de capacitación para desarrollar las acciones de la emergencia. Algunos fueron convocados para informarse acerca

de temas administrativos, otros –por sus contactos– tuvieron talleres con alguna ONG; las autoridades del colegio emblemático de la región asistieron a una reunión en Lima (a inicios del 2005) para tratar sobre el nuevo currículo de secundaria y en esa ocasión escucharon una presentación del plan de emergencia y recibieron instrucciones relativas a la campaña "Lápiz y Papel"; pero, como dice un directivo: "No se nos entregó la propuesta pedagógica de comunicación integral, ni tampoco las directivas del 2004 para implementar las acciones de la emergencia educativa en nuestros centros educativos" (IE A1). Se nos indicó también que –cuando se dieron– las capacitaciones a los directivos no convocaron a todos y los que asistieron no realizaron la respectiva réplica en sus colegios. A esto se sumó la falta de materiales que sirvan para difundir los temas que se tratan en la capacitaciones a las que convoca el MED (IE A1, IE A7).

La capacitación a los docentes que, según esperaban ellos, debía habilitados para desarrollar de mejor manera el área de comunicación integral, estuvo totalmente ausente de las actividades de la emergencia en Ayacucho.

Los docentes de la IE A4 señalaron que a comienzos del año escolar 2004 sí fueron convocados para una capacitación con el objetivo de iniciar el año escolar y se trató sobre el tema del currículo y la diversificación curricular. No se tocó el tema de la emergencia educativa. Lo que dicen los entrevistados respecto a la capacitación docente es lo siguiente:

Hace tiempo no hay capacitación como debe ser. Nos reúnen diciendo capacitación pero en la realidad son reuniones de coordinación (IE A4).

Los docentes no han recibido ninguna capacitación especializada en comunicación integral y el Ministerio de Educación ha dado indicaciones poco claras. Felizmente el señor Otto Valladares, lingüista ayacuchano, nos dio una charla y brindó algunas pautas para incidir en la lecto-escritura; no sabemos si eso fue capacitación o una simple charla, pero nos aportó ideas para el trabajo (IE A2).

Hacen dos o tres años, por mi propia iniciativa, fui a unas capacitaciones que realiza el profesor Otto Valladares de la Universidad de Huamanga. Yo tengo sus textos y de acuerdo a eso yo lo pongo en práctica [...] (IE A7).

El resentimiento con los especialistas de la UGEL se pone también de manifiesto en relación a las capacitaciones. El director de la escuela IE A2 expresó su molestia porque dijo haberse enterado de que "los especialistas han recibido una capacitación en Lima, en Huampaní, en la época de vacaciones de este año, pero éstos hasta la fecha no han hecho la réplica correspondiente en las escuelas de esta zona".

Se dice que ha habido capacitaciones para los directores pero tal vez por mezquindad [...] la UGEL solo lo hace para su gente; acá nunca nos enteramos, no llegan los documentos [...] a unos nomás les avisan y otros nos estamos quedando atrás. Además tampoco es fácil asistir a las capacitaciones porque hay gastos que asumir como hospedaje, comida, etc. (IE A8).

En una ocasión hubo una "implementación" pero el responsable de la departamental no asistió, así que los docentes viajaron en vano hasta la ciudad (IE AG).

El malestar frente a la UGEL y a la DREA se hace extensivo al ministerio: "[...] del ministerio nos han dejado a un lado, nos mandan solamente directivas y ya, un papel no es todo [...] La emergencia debe ser con bastante capacitación, actualización [...] (IE A8).

Un último dato interesante respecto a la capacitación de la emergencia en Ayacucho es el referido por la directora de la IE A7, quien señala que si bien en los últimos tiempos no han sido capacitados, en años anteriores hubo capacitaciones a nivel de la provincia y los maestros siguen trabajando con esos conocimientos que recibieron. Recuerda con cierta nostalgia una capacitación de 15 días a la que asistieron hace varios años y refiere que se trató de una iniciativa del Ministerio de Educación trabajada por una ONG, en la que les enseñaron "cómo se deben de trabajar las unidades, los diarios de clase, las mismas clases y los diferentes documentos que se deben trabajar en la escuela".⁶³

63. Presumimos que la directora está haciendo referencia a alguna capacitación realizada en el marco del Plan Nacional de Capacitación Docente - PLANCAD.

Este tipo de capacitaciones ya no se han vuelto a repetir; los docentes aprovechan en las vacaciones para capacitarse por iniciativa propia (IE A1).

Sobre la prueba de diagnóstico: entrada y salida

Era sin duda aconsejable introducir en el Programa Nacional de Emergencia un mecanismo de evaluación de logros o avances en el programa; ello implicaba contar con una línea de base sobre el nivel de rendimiento de los alumnos pertenecientes a las escuelas focalizadas, lo que debió servir como punto de comparación para evaluaciones posteriores. El ideal hubiera sido que la Unidad de Medición de la Calidad (UMC) del Ministerio de Educación aplicara la evaluación de entrada, haciendo uso de la experiencia e instrumentos de que dispone gracias a su trayectoria en las Pruebas de Evaluación Nacional. Eso no sucedió. En el Plan Operativo 2004 del Ministerio de Educación⁶⁴ se trata el tema de la línea de base para el PNEE definiéndose que: "[...] la DINEIP y la DINESST aplicarán pruebas de entrada de la emergencia educativa, elaboradas por especialistas de las Direcciones, y procesarán la información".⁶⁵ ¿Procesarían la información las direc-

64. Resulta revelador del trato marginal que se dio al PNEE en este campo lo que contiene el documento del Ministerio de Educación, Reformulación, 2004. En dicho documento se establece una Línea de Acción 02 referida al "Diseño y elaboración de la línea de base del Programa de Emergencia en instituciones educativas con prioridad" y se señalan como insumos el Segundo Estudio Regional Comparativo - SRCE del Laboratorio de Evaluación de la Calidad de la Educación - LLECE de la UNESCO, el monitoreo y evaluación de logros de aprendizaje que realizaría la DINEBI con alumnos quechuas, aimaras y ashánincas, y el estudio de línea de base del Programa de Prevención del Uso Indebido de Drogas - PUID que realiza OTUPI. Se presenta asimismo la Línea de Acción 03 referida a la "Aplicación de las pruebas de Evaluación Nacional 2004". En un acápite se establece la aplicación de pruebas de entrada a estudiantes de 3° y 5° de secundaria y de los tres primeros grados de primaria de instituciones educativas con prioridad y el procesamiento y evaluación de resultados de dichas pruebas (pp. 16-17).

65. Se refiere a la Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria - DINEIP y a la Dirección Nacional de Educación Secundaria y Superior Tecnológica - DINESST. Ministerio de Educación, Reformulación, 2004, p. 17.

ciones del ministerio? ¿Por qué habría de ser así si se contaba con un organismo especializado para la medición de la calidad educativa? No tenemos mayor información sobre lo que pasó pero es claro que en el 2004 se aplicó una prueba de Evaluación Nacional de rendimiento estudiantil, que no se incluyó en la muestra a las escuelas priorizadas y que la responsabilidad de aplicar una prueba quedó imprecisamente flotando entre las direcciones del ministerio, las DRE, las UGEL y las escuelas.

Este desorden se percibe en la información recogida en las escuelas haciéndose evidente que no hubo pautas claras ni criterios estandarizados para trabajar la evaluación de rendimiento en las instituciones que conformaban la muestra focalizada y que, en última instancia, en la mayor parte de los casos, fueron los propios maestros quienes hicieron (o siguieron haciendo) pruebas de entrada a sus alumnos al inicio de cada año escolar.

En el caso de Lima, por lo declarado en tres escuelas (IE L1, IE L2, IE L5), se supo que la UGEL había programado una prueba y que esta se realizaría en mayo del 2005. No hicieron referencia a ninguna evaluación previa, salvo a la que "por iniciativa de los docentes se realiza todos los años".

Luego de aplicar la prueba a los estudiantes los profesores nos reunimos y comparamos los resultados con los del año pasado [...] entonces se pudo evidenciar que el progreso de los alumnos es aún bastante lento y todavía se presentan problemas de lectura y de razonamiento matemático (IE L4).

En Piura, tres de las ocho escuelas visitadas habían recibido funcionarios de fuera para evaluar a los estudiantes. En la IE P5, en el año 2003, la UGEL tomó unas pruebas de diagnóstico y, según comentó el director, dieron algunos resultados como el bajo nivel en comprensión lectora de los alumnos. En la IE P2 y en la IE P3, en el 2004 llegaron funcionarios del ministerio para evaluar a los estudiantes ("[...] pero los resultados aún no llegan"). En las otras escuelas la evaluación del rendimiento era realizada por los propios maestros respondiendo a lo que usualmente indicaban sus respectivos planes de trabajo.

[...] no es porque tenemos que hacer un informe, es para saber nosotros cómo están avanzando los chicos. Yo evalué de primero a sexto todas las secciones y presentamos en cuadros estadísticos el rendimiento de los chicos en lo que es comunicación integral, lógico-matemático y personal social, de aquí viene la siguiente evaluación para la primera semana de julio para ver el avance [...] (IE P3).

Finalmente, en Ayacucho, la aplicación de una prueba de evaluación en comunicación integral y lógico-matemática se había realizado en el 2004 solamente en dos colegios ubicados en la capital provincial y en uno relativamente cercano; los directores informaron que no conocían ningún resultado de esas pruebas y que además no tenían conocimiento de que hubiera que hacer evaluaciones en el marco del programa de emergencia. A las otras escuelas de la muestra en esa misma zona no llegaron los funcionarios del ministerio, de modo que los docentes se las arreglaban al inicio de cada año para conocer "cuánto recuerdan o han olvidado los alumnos de los que se les enseñó el año pasado" (IE A9).

Sobre textos y materiales educativos

La cantidad de textos escolares distribuidos por el Ministerio de Educación desde fines de los años noventa se cuenta por millones. Al margen de los problemas que hubieran podido darse en el uso adecuado de los textos⁶⁶ debe reconocerse que el esfuerzo desplegado por el Estado en este terreno ha sido significativo y que año a año han ido llegando libros de texto para los diferentes grados de primaria y secundaria a las instituciones educativas y alumnos de todo el país.

En rigor, la distribución de textos era una actividad que realizaba el Ministerio de Educación bastante antes de la declaratoria de emergencia, sin embargo fue incorporada en el programa como una acti-

66. Ver Ames, *¿Libros para todos?*, 2001, y Eguren, Belaunde y González, *Recursos*, 2005.

vidad prioritaria en las instituciones educativas seleccionadas por el PNEE, lo que fue señalado como una "preocupación" por el CNE.⁶⁷

En correspondencia con lo dicho, todas las escuelas visitadas para efectos de este estudio en las regiones de Lima, Piura y Ayacucho contaban con una dotación suficiente de textos escolares de primaria para todos los grados y para las áreas de comunicación, lógico-matemática y personal social. Incluso debe destacarse que, según declararon los directores, los textos llegaron "a tiempo" y, cuando no recibieron en número suficiente para todos los estudiantes, en un plazo relativamente corto les completaron los libros que faltaban. En tales condiciones, el esfuerzo de los directores estaba centrado en promover entre los docentes el uso de los textos, y su cuidado entre los estudiantes. La dotación de otros materiales educativos, equipamiento y mobiliario sí era un asunto diferente frente al cual directores y maestros expresaron su frustración y nos hicieron conocer sus demandas.

Por otro lado, la campaña de recolección de útiles escolares "Lápiz y Papel" fue ampliamente difundida y bastante conocida; sin embargo, no en todas las regiones o zonas los directores de escuelas focalizadas estuvieron enterados de si la DRE o la UGEL habían participado en dicha campaña. En los casos específicos de las escuelas visitadas a propósito de este estudio, todas las de Lima y Piura dijeron estar al tanto de esa campaña, y aunque expresaron su malestar por haber colaborado pero no haberse beneficiado con la distribución de materiales, la situación en Ayacucho era más álgida ya que solo en tres de ocho escuelas dijeron tener conocimiento de la campaña.

Sobre el mejoramiento de la infraestructura escolar

A diferencia de lo sucedido con la distribución de textos escolares, las obras para el mejoramiento de la infraestructura de las escuelas focalizadas que debían ejecutarse en el marco del PNEE fueron prácticamente inexistentes.

67. Consejo Nacional de Educación, *Preocupaciones*, 2004.

Algunas escuelas realizaron mejoras en sus aulas, otras compraron algún equipo nuevo (TV, DVD) o habilitaron algún espacio especial para uso de biblioteca, teatro, sala de cómputo; estas labores las hicieron gracias a sus propias fuerzas y recursos, con la participación de los padres de familia, con uno que otro apoyo del municipio, o con pequeñas donaciones gestionadas por la dirección de la escuela ante instituciones privadas o los ex alumnos del plantel. El apoyo nuevo y significativo que habían esperado por ser parte del PNEE no llegó.

Como señalan los directores de las escuelas de Lima, "las mejoras acá las hacen, las hicieron, los padres de familia, no el Estado" (IE L1). En efecto, las APAFA cumplen un papel importante en el mantenimiento de los locales escolares. Es por iniciativa y gestión de la APAFA que se logra cada año pintar las paredes, arreglar los techos, construir nuevos ambientes. Pero los directores son claros en remarcar que en ningún caso se trata de iniciativas ni apoyo venidos del ministerio.

El caso de la escuela IE L3 fue particularmente expresivo de la sensación y realidad de abandono que se vive en muchas escuelas. Esta fue construida entre los años 1992 y 1993 en el furor de construcciones escolares del gobierno de Fujimori y tenía un informe de Defensa Civil en el que constaba que la edificación estaba mal hecha, que las columnas eran muy débiles, que en ciertas partes faltaban listones y que algunas áreas no contaban con un techado adecuado. En marzo del 2005 esta escuela fue visitada por especialistas del Área de Infraestructura del Ministerio de Educación, quienes evaluaron el estado en que se encontraba la construcción. Como declaró su directora:

Han pasado ya unos meses y no tenemos resultados de la visita. El ministerio no ha hecho nada. El mobiliario no se ha cambiado desde la creación del colegio. Varias veces hemos hecho pedidos al INFES pero no nos ha atendido. A los padres de familia es difícil solicitarles apoyo, en la zona todos son muy pobres [...] (IE L3).

Declaraciones similares fueron recogidas en el caso de las escuelas visitadas en Piura. Una y otra vez nos dijeron que en el programa de emergencia les habían prometido que mejorarían los locales pero no habían recibido nada.

Se nos prometió mejoras por ser institución focalizada. Hemos pedido la construcción de servicios higiénicos, los padres también intervinieron para apoyar el pedido pero nadie les dio importancia; hace varios años que pedimos lo mismo, al gobierno regional y al municipio de la zona.

Nosotros somos la sede de la Red de escuelas rurales y cuando hay reuniones da vergüenza porque solo tenemos silos en mal estado. Los padres han ayudado en algo pero no se ha podido mejorar mucho, solo mantener los silos (IE P2).

La escuela IE P4 de Piura sí tuvo éxito. Gestionó ante el gobierno regional y ante la municipalidad distrital para realizar algunos arreglos en la infraestructura de la escuela. El gobierno regional apoyó en la construcción de seis aulas, una biblioteca escolar, un aula para inicial, un cerco perimétrico del centro educativo, otro para el nivel de inicial, algunas veredas al interior de la escuela y una plataforma deportiva. Por su parte la municipalidad ayudó en la construcción del patio de honor de la escuela. La IE P5 siguió una suerte similar consiguiendo ayuda para terminar de construir la mitad del patio, mejorar la vereda de la escuela y, con apoyo del municipio, se ha podido construir el centro de cómputo, un teatrín, y se han comprado computadoras.

En las escuelas de Ayacucho el abandono era más evidente, las carencias más descarnadas. Entre el 2003 y el 2005, a dos años de declarada la emergencia, ninguna de las ocho instituciones visitadas había recibido nada del ministerio, de la región o del PNEE para mejoramiento del local escolar. Ni siquiera la institución emblemática de la región, ubicada en Huamanga, estaba en mejor situación; sus necesidades eran evidentes: los baños no tenían agua por falta de pago, con mucha frecuencia se cortaba el servicio de luz por la misma razón, el mobiliario se encontraba en pésimas condiciones y escaseaban materiales tan básicos como las tizas.

Acá (en el colegio emblemático) el fondo recaudado este año por las cuotas de la APAFA es de 40 mil soles. Con eso se compraron seis computadoras, se cambiaron los vidrios rotos y se hizo el repintado de local escolar. Quedan 20 mil soles para atender desde el pago de recibos por servicios públicos hasta la compra de mobiliario nuevo.

Hace tres años que en el colegio no se hace ninguna mejora en la infraestructura del centro educativo. No existe ninguna iniciativa al respecto ligada con el tema de la emergencia educativa (IE A3).

La escuela primaria IE A4, la más importante de la zona, está ubicada en la capital del distrito. Fue declarada en emergencia en el 2004 por Defensa Civil debido a la mala situación de su infraestructura, problema que es parte de la vida cotidiana de la escuela y una de sus demandas más sentidas. Pabellones o grupos de aulas construidos en diferentes momentos de su historia que hoy están en mal estado nos permiten advertir fácilmente las carencias y necesidades en este rubro. Nunca consiguió apoyo directo del gobierno central ni regional, pero gracias a que se encuentra en una zona arqueológica de gran importancia logró gestionar un fondo de un proyecto que se desarrolla allí y se le transfirió una partida de 150 mil soles a través del gobierno regional para la construcción de tres nuevas aulas de material noble.

La escuela IE A3, cuyo local fue remodelado casi en su totalidad por el INFES durante el gobierno del Fujimori, tiene desde esa época problemas con los techos que son filtrados por las lluvias, ocasionando que las paredes se humedezcan. En el marco de la emergencia no se ha reparado nada. Tampoco en otras comunidades visitadas.

En los últimos años no ha habido cambios ni refacciones en cuanto a infraestructura, ni dentro ni fuera del marco de la emergencia educativa (IE A8).

No ha habido modificaciones ni mejoramiento en la infraestructura de la escuela desde hace muchos años. En el año 2003 se pidió al concejo municipal que apoye pero este no aceptó. El ministerio, por su lado, tampoco ha querido aportar (IE A6).

Los últimos arreglos de la escuela se hicieron hace unos 10 ó 12 años. Estamos gestionando en estos momentos con una organización privada y con la UGEL para hacer mejoras en la escuela. Del ministerio o de la región no nos han dado nada (IE A7).

Otras escuelas han logrado conseguir algunos fondos menores para hacer pequeñas mejoras. Con mil soles donados por un proyecto

privado, la IE A2 ha habilitado un ambiente nuevo que será usado como biblioteca. En la IE A6, con apoyo del alcalde, se han reforzado las columnas de adobe del pasadizo que sostienen el techo y que "ya se estaban cayendo y podían ocasionar un accidente a los niños [...]".

Cuando visitamos la escuela IE A9 la situación era particularmente difícil. Solo estaban funcionando dos aulas porque el aula de 5° y 6° grado se había tenido que habilitar para el uso de la dirección y el almacén de los libros. En los días de nuestra visita había una epidemia de ratas y el espacio era un aula muy precaria construida en adobe en la que –como dijo el director– temía que entraran las ratas y malograrán el material.

En este recuento crudo hay incluso una memoria conmovedora sobre las pequeñas pero importantes cosas que se fueron consiguiendo por gestión de los padres y docentes:

Hace ocho años, con el apoyo de los padres de familia y una gestión realizada con la municipalidad, se consiguió comprar mobiliario, construir la dirección y comprar una banda de guerra. Hace seis años, también con el apoyo de los padres de familia y la municipalidad, se compró un estante para la dirección (IE A5).

En suma, hasta mediados del 2005, en pleno programa de emergencia, poco o nada se había hecho para mejorar las condiciones materiales de las escuelas focalizadas. Esta situación afectaba sobre todo a las escuelas de provincias, particularmente a las de Ayacucho. Como dijeron tantas veces sus directores y maestros, de las autoridades de educación "no vino nada", ni siquiera una iniciativa, una ayuda. "Lo que tenemos lo hemos conseguido por nuestras propias gestiones, con el apoyo de los padres de familia, y haciendo que nos apoyen los alcaldes y las instituciones".

Sobre la institucionalidad de la emergencia y los instrumentos pedagógicos

Como ha sido ya informado, las directivas dadas a propósito del Programa Nacional de Emergencia indicaban que las escuelas debían plasmar

sus objetivos, sus líneas de acción y las actividades por desarrollar en atención a la emergencia, en sus propios documentos:

- Para el 2003, según la Directiva N° 063 del Viceministerio de Gestión Pedagógica, el Comité de Emergencia de la institución educativa debía "elaborar el programa de actividades de emergencia, aprobado y asegurar su ejecución".
- Para el 2004 y años siguientes, según la Directiva N° 074 del Viceministerio de Gestión Institucional, era responsabilidad del director de la institución educativa "diseñar y conducir el Programa de Emergencia Educativa de su institución en coordinación con el Consejo Educativo Institucional".
- Asimismo, para la implementación y ejecución de la "Propuesta Pedagógica Nacional de comunicación integral sustentada en contenidos de formación en Valores" (Directiva N° 017- VMGP-2004), era responsabilidad del director de la escuela "liderar la diversificación de la Propuesta Pedagógica Nacional a las características y necesidades de los estudiantes, considerando los resultados de la prueba de diagnóstico en el institución educativa [...]".

¿Existieron en las escuelas estos documentos de gestión para la emergencia? ¿Conocieron los directores y docentes la propuesta pedagógica para comunicación integral? ¿La diversificaron y aplicaron?

Sobre la elaboración de un plan de actividades de emergencia en el 2003, en tres de las cinco escuelas de Lima y solo en una de las seis escuelas de Piura se hizo algo al respecto; por lo menos algunos directores declaran haber elaborado hacia el segundo semestre de ese año y por indicación de la UGEL, un programa de actividades de emergencia. Ningún colegio de los visitados en Ayacucho hizo nada sobre la emergencia en el transcurso del 2003. Cabe señalar que las respuestas de los directores fueron por lo general poco claras; cuando se les recordó que desde julio del 2003 la educación nacional había sido declarada en emergencia y que todos los centros educativos debían haber elaborado su plan, se percibía su desconcierto. La confusión que existió al

nivel de la sede central con los cambios de decisiones, marchas y contramarchas les había dejado una sensación extraña; en otros casos –en Ayacucho– hubo quienes simplemente expresaron su total desconocimiento de esas normas.

No sé; no he recibido nada. En esta escuela no funciona ese programa (IE A4).

A partir de mediados del 2004, con las directivas que mandaban la elaboración del Plan de Emergencia Educativa Institucional, los cinco colegios visitados en Lima declararon haber cumplido esa labor; incluso algunos nos mostraron el documento que estaba debidamente archivado en el estante de la dirección y hasta nos dieron acceso a él. Tres (de las seis) escuelas de Piura dijeron también haber cumplido con la elaboración de su plan. En Ayacucho, por el contrario, ninguna de las ocho escuelas visitadas había elaborado un plan institucional para el trabajo de la emergencia; menos aún tenían un plan de acción. La incomunicación con la UGEL, con la DREA y con el ministerio era general; las directivas totalmente desconocidas. Un director se enteró por la televisión que, según decía el ministerio, había que priorizar las áreas de comunicación integral y matemática.

Siendo escuela focalizada no han recibido las directivas del 2004. No saben que hay que elaborar plan de emergencia. No saben que son parte de la muestra de escuelas focalizadas. Solo saben por una comunicación que no recuerdan cuándo llegó y que no se pudo encontrar en los archivos, que hay que priorizar el trabajo pedagógico en comunicación integral y lógico-matemática (Notas de campo, junio 2005. IE A2).

No hemos recibido ninguna comunicación de la DREA o la UGEL respecto a las normas del programa de EE ni visitas de especialistas de la UGEL para tratar este tema. Lo que tenemos es el plan de trabajo que hacemos todos los años (IE A3).

La excepción la pone la IE A5, donde gracias a la información recibida sobre la emergencia el director introdujo algunos cambios en la programación y en el trabajo de la escuela:

En noviembre del 2003 llegó la directiva sobre la emergencia en que se informaba que debíamos priorizar razonamiento verbal y matemática. Esto se ha

sus integrado al plan de trabajo de cada profesor. Pero no se realizó ninguna actividad "grande" en el marco de la Emergencia Educativa. En cada aula se realizaron actividades pequeñas en torno a la lecto-escritura, razonamiento verbal y matemático [...] A fines del 2004 llegaron otras directivas y recibimos información de que debíamos realizar algunas actividades; por eso hemos incluido en la programación del 2005 un concurso de lectura y de cuentos (IE A5).

Sobre las acciones de movilización

La movilización de las diversas instituciones y actores en pro del mejoramiento educativo era un componente central del PNEE; la sociedad debía comprometerse en esta suerte de cruzada y debían aunarse esfuerzos procedentes de diversas canteras para aportar a revertir la situación de emergencia que afectaba a la educación pública. Según los lineamientos establecidos, y acompañadas por las acciones de movilización social que se estarían realizando a nivel nacional, era competencia de las escuelas de la muestra focalizada promover en su localidad el establecimiento de alianzas con instituciones y organizaciones, la coordinación entre las instituciones educativas y la realización de actividades públicas de difusión y sensibilización con la participación de los estudiantes, padres de familia y comunidad en general.

¿Qué se hizo al respecto en el ámbito de las escuelas?, ¿qué posibilidades de alianzas, coordinaciones y movilizaciones tuvieron y tienen las instituciones educativas priorizadas que pertenecían en su mayoría a zonas pobres del país?

Lima

En el caso de Pachacamac, operó un nivel de coordinación entre las escuelas focalizadas; convocados por los especialistas de la DRELM o de la UGEL, hubo ocasiones en que los directores se reunieron y acordaron algunas cuestiones de interés para el conjunto. Por lo demás, las alianzas que podían hacer con otras instituciones u organismos de otros sectores quedaron más bien libradas a la iniciativa, posibilidades y contactos de cada autoridad escolar. Se encuentra entonces una diversidad de respuestas: en la IE L1 consiguieron apoyo del sector

para que capacitaran a los profesores en el tema de atención médica para los niños; en la IE L2 se integraron a las coordinaciones con la municipalidad de la zona para desarrollar la campaña "Lápiz y Papel"; la directora de la IE L3 dice tener una buena relación con la municipalidad consiguiendo apoyo con donaciones de libros, pintura y otros materiales, "además de la presencia frecuente de las autoridades municipales en las actividades"; en esta escuela recibían también apoyo del PRONAA para el desayuno y almuerzo de los niños de inicial y el Instituto Tecnológico Pesquero realizaba mediciones de talla y peso, y donaba alimentos en base a pescado. La IE L5 recibía a integrantes de una ONG canadiense y a estudiantes de la Universidad Católica para hacer nivelación en lecto-escritura. No queda claro en qué medida se trataba de acciones especiales o extraordinarias realizadas en el marco de la emergencia o si se trataba más bien de los esfuerzos por agenciarse alguna ayuda que hacen regularmente las escuelas. Como dijo el director de la IE L4:

Aquí no se ha establecido ninguna coordinación con otras organizaciones locales para desarrollar o solicitar apoyo en el marco de la emergencia educativa. Pero fuera de eso se ha coordinado con el sector salud para la capacitación de profesores, con la Policía Nacional para el tema de la seguridad y con la municipalidad para coordinar algún apoyo al colegio.

En relación a las movilizaciones o actos públicos, encontramos que en dos de las escuelas visitadas en Lima se habían organizado tres pasacalles con pancartas difundiendo la EE (IE L2) y "marchas de difusión en la comunidad, concurso del Himno Nacional, concurso de villancicos, de poemas y de matemática" (IE L3). Los directores puntualizaron que tales actividades se hicieron por iniciativa de la institución educativa y no del Consejo Educativo Institucional.

Piura

En las escuelas de Piura el cumplimiento del mandato de promover la movilización social parece haber sido más difícil. Si bien las instituciones educativas suelen requerir apoyo social para mejorar las condi-

ciones en que realizan su trabajo, solo en dos de las seis escuelas visitadas existía algún tipo de relación con otra institución: la IE P1 había coordinado con un instituto superior pedagógico privado para que los alumnos de educación realizaran sus prácticas pre-profesionales en la escuela; y la IE P2 era el centro base de una red de escuelas rurales de modo que tenía una relación algo más fluida con el municipio distrital y hasta con una ONG. Por otro lado, en lo que respecta a la coordinación con otras instituciones educativas para realizar acciones conjuntas, intercambiar buenas prácticas, etc., lo único que funcionaba era la relación entre escuelas pertenecientes a una misma red.

¿Finalmente se hicieron movilizaciones? La respuesta fue negativa en casi todos los casos. Solo en la IE P2, centro base de la red, el director declaró: "Hemos realizado presentaciones públicas, hemos sido invitados a los izamientos públicos en el distrito y en la provincia, ya estamos reconocidos a nivel distrital y provincial, y se sabe que somos una institución que orienta el destino de este claustro educativo".

Y en la IE P4, el Consejo Educativo había hecho una actividad pública, pero esta no estuvo relacionada con la emergencia educativa sino con el cuidado del medio ambiente y el problema de la contaminación ambiental.

Ayacucho

La relación más frecuente, encontrada en tres de las nueve instituciones educativas visitadas en Ayacucho (IE A1, IE A4, IE A5), es la que se establece con algún organismo del sector salud. Así, por ejemplo, en el marco del Programa de Escuelas Saludables, los centros de salud de cada localidad se acercaron a los colegios para trabajar con sus profesores y alumnos los asuntos referidos al consumo de agua tratada, los hábitos de higiene en la escuela y en el hogar, y para dar charlas sobre nutrición y enfermedades comunes.

Otra escuela ha conseguido que personal de la policía vaya a dar charlas a los alumnos (IE A6) y, como afirma su director, "estos apoyos se consiguen por las relaciones personales, familiares o amicales de los docentes con otras personas, pero no por convenios formales".

En el resto de escuelas no hubo experiencias de coordinación interinstitucional de ese tipo ni ninguna que tuviera que ver con la emergencia. Las relaciones con el municipio se dieron en ocasiones en que la organización edil requería la participación de la escuela en eventos como juegos deportivos o festivales de folklore (IE A3), o porque "el alcalde considera que los niños deben participar en el cuidado de la comunidad por lo que a veces organiza actividades con los niños de las escuelas" (IE A7). Más aún, en el 2004, la IE A6 intentó hacer convenios con el concejo municipal pero este no accedió.

En suma, en este entorno social en el que se ubican las escuelas rurales, la densidad institucional es muy baja, y la posibilidad de establecer relación con otras instituciones resulta hartamente difícil. Pero aun así, hubo en Ayacucho escuelas en las que su director dijo no tener conocimiento alguno sobre la necesidad de que siendo escuela focalizada debían coordinar con otros actores locales (IE A2).

Por otro lado, en esta región, la coordinación con otras instituciones educativas –cuando se dio– estuvo estrictamente supeditada al funcionamiento de las redes de escuelas rurales, por lo cual, en la percepción de los directores y docentes entrevistados, el trabajo en la red era parte de otro procedimiento y no se había hecho algo especial en relación a la emergencia.

No se ha coordinado con ninguna escuela cercana, cada una trabaja por sí sola (IE A4).

Por último, sobre las actividades públicas de difusión y sensibilización acerca de la emergencia educativa, ninguna de las escuelas visitadas en Ayacucho dijo haberlas realizado; solamente en la IE A4 dijeron haber programado (para el año 2005) una "actividad pro fondos para comprar una computadora".

Sobre la promoción de los aprendizajes: comunicación y comprensión lectora

La promoción de los aprendizajes, y específicamente de la comprensión lectora, era probablemente el propósito más importante del

Programa Nacional de Emergencia; en última instancia de lo que se trataba era de dar centralidad al tema de los aprendizajes, de convocar fuerzas y esfuerzos para desarrollar las capacidades de comunicación y, como bien decía el lema central del programa, se trataba de alcanzar la meta de "Un Perú que lee, un país que cambia".

El mensaje de que había que dar prioridad a la comunicación, y dentro de ella a la comprensión lectora, fue recibido por los directores y docentes de las escuelas. Mediante distintas vías, sea por directivas llegadas (o recogidas) de los organismos intermedios, por asistencia a reuniones informativas o de capacitación, o por mensajes y comentarios emitidos en la radio, los directores y docentes tuvieron conocimiento de eso. No todos llegaron a tener en sus manos las normas, los documentos orientadores o la Propuesta Pedagógica de Comunicación Integral, ni siguieron una pauta común para promover las actividades de desarrollo comunicativo y de comprensión lectora, pero, conocido el mandato básico pusieron en práctica diversas acciones. A su vez, algunas de las estrategias planteadas en el marco del PNEE terminarían combinándose o siendo adoptadas por otras iniciativas promovidas desde el Ministerio de Educación. Así por ejemplo, "la hora de lectura libre por placer", propuesta en el documento "Un Perú que lee, un país que cambia. Movilización social por los aprendizajes fundamentales" (MED, 2004) no solo se repetiría en las distintas escuelas y regiones sino que sería más adelante una de las actividades sugeridas por el Plan Lector para motivar e incentivar la lectura en la escuela.

Lima

En todas las escuelas visitadas en Pachacamac se registra, como actividad promotora de la comprensión lectora, la hora de la lectura; a esta se sumaron eventualmente otras actividades: concursos, ferias, elaboración de periódicos murales, préstamo de libros a los estudiantes y sus familias, marchas con pancartas alusivas a la lectura y acciones dirigidas a reforzar las capacidades de razonamiento lógico-matemático y de formación en valores.

Se ha institucionalizado la hora de la lectura todas las mañanas en todas las aulas; para la expresión oral se realizan trabajos de poesías, rimas; para incentivar la expresión escrita se trabaja la producción de frases. Además estos trabajos se han logrado difundir tanto al interior del colegio como fuera del mismo: se colocaron las frases creadas por los alumnos en diferentes lugares de la comunidad. De la misma manera, se está dictando una hora de matemática diaria después de los recreos. Además se han realizado marchas de difusión en la comunidad, un concurso del Himno Nacional, concurso de villancicos, concurso de poemas, concurso de matemática, entre otros (IE L3).

Cada tres meses hacemos una feria donde se exponen todas las producciones de los alumnos; cada grado presenta sus producciones de textos de acuerdo a su nivel (IE L4).

Además de la hora de lectura fluida diaria y de los periódicos murales, se está buscando que en las casas los niños también puedan trabajar la lectura para no perder continuidad de lo avanzado en el año escolar. Por ello, para las últimas vacaciones cada profesor pidió a sus alumnos que presentaran un cuento escrito por ellos semanalmente. Asimismo, cada niño debía contar uno de los cuentos que había leído y con esto los profesores por lo menos garantizaban la lectura y comprensión lectora de los niños (IE L2).⁶⁸

Habiéndose realizado las visitas en el mes de mayo, la celebración del Día de la Madre era un motivo central para ciertas actividades. Como dijo la directora de la IE L2: "los niños están trabajando todo lo referido a la producción de texto con el motivo del día de la madre, donde han trabajado con el tema 'amor maternal'".

En opinión de la directora de la IE L5, primero debe generarse el hábito de la lectura para que los estudiantes puedan luego leer por placer y no por obligación.

En la línea de promover la práctica de valores, en la IE L4 se realizó una campaña para incentivar a los profesores a que sean un

68. En este caso la directora manifestó que el colegio había participado en la organización del Comité del Banco de Libro; este proyecto consistió en la entrega de libros a los alumnos, en presencia de sus padres, para que puedan leer en otros espacios (fuera de la escuela) y que con responsabilidad asuman el compromiso de cuidar los textos y devolverlos en las mismas condiciones en que fueron prestados.

ejemplo para sus alumnos. Según el director, esto ayuda a que haya una coherencia entre lo que se dice y lo que se hace. Otra de las campañas que el colegio trabajó es la que tiene como lema: "Conservemos lo nuestro", en la que se busca que los niños sean más responsables y valoren lo que tiene el colegio, ya que muchos niños han estado rompiendo cosas y dañando el mobiliario, generando un gasto innecesario: "[...] a veces el presupuesto que deberíamos usar para comprar cosas se va en reparar lo malogrado y eso no debe ser [...]".

Debe remarcarse que en casi todos los casos los directores y docentes entrevistados hicieron hincapié en que las acciones las programaban y realizaban por iniciativa propia y no por mandato de la UGEL o de la DRE.

Piura

En Piura, al igual que en Lima, se apreció un esfuerzo de parte de los directores y docentes por realizar actividades relacionadas con la lectura. En la IE P2 hicieron producción e "interrogación" de textos, resolución de problemas y marchas por la comunidad para pedir a los padres de familia que ayudaran a sus niños en la elaboración de textos escritos. En la IE P4 se estableció *la hora de la lectura* como una actividad trabajada de manera conjunta en las áreas de comunicación y lógico-matemática.

Todos los profesores se han comprometido mediante un acta a trabajar en sus aulas las actividades que impulsa la emergencia educativa. Esto quiere decir que el profesor de lengua y literatura iba a hacer roda lo posible para insertar algo de lógico-matemático y el de lógico-matemático iba a hacer roda lo posible por insertar algo de comunicación, por ejemplo biografía de algún matemático, etc.

En la misma escuela pusieron además en uso un aula de innovación pedagógica en la que disponen de material visual para que el alumno desarrolle capacidades de comunicación, y talleres productivos que, como explicó el director,

consisten en unir la cuestión productiva con la emergencia educativa a través de un trabajo de voluntariado los días sábados, en que se revisan prioritariamente los aprendizajes de comunicación y de lógico-matemático y se desarrollan además talleres de danza, de soldadura, de artesanía y otras actividades extracurriculares.

En la IE P5 planificaron y realizaron en el 2004 *expoferias* donde se presentaron trabajos hechos por los alumnos con recursos propios de la comunidad. Para el 2005 habían programado eventos culturales "que consisten en ir a otra zona donde nos encontramos con grupos de otras instituciones educativas de la red y se presentan distintos números artísticos". Además, en esta misma escuela habían dispuesto de un ambiente especial para la lectura y venían realizando la hora de la lectura y la hora familiar, donde a los estudiantes se les da un texto que deben compartir en familia y conversarlo.

Si bien en todos los casos referidos se nos informó que se trataba de actividades diseñadas y realizadas por iniciativa de los directores y docentes, algunas de ellas monitoreadas por la red, en la IE P3 se habían beneficiado del impulso dado por una ONG que trabajó en la región y había desarrollado un proyecto innovador relacionado con el Plan Lector.

En el 2003 se inició un proyecto innovador sobre el plan lector [...] un grupo de cuatro docentes fuimos capacitados durante dos años para trabajar comprensión lectora y producción de textos. La escuela ha estado trabajando estos dos últimos años sobre la base de este proyecto y además se han realizado otras acciones relacionadas a la proyección con comunidad: ya sea a través de la producción de cuentos, de leyendas; siempre hemos tenido como referencia para nuestro trabajo en estos dos últimos años el proyecto del plan lector, que es un proyecto ambicioso y tiene varias acciones suficientes para poder contribuir a la comprensión lectora de los niños [...].

Sin embargo, no en todas las escuelas tuvimos ese despliegue de respuestas y actividades. La directora de la IE P6 solo hizo referencia a la necesidad de que los niños aprendan a comprender lo que leen y le pierdan el miedo a la lectura, pero no dio referentes concretos de lo que venía haciéndose en su escuela.

Ayacucho

En las escuelas de Ayacucho, al igual que en las otras dos regiones, y según declaración de sus directores, se cumplía con priorizar la comprensión lectora y el razonamiento lógico-matemático.

En la IE A2, como parte de las actividades en comprensión lectora, tenían una hora de lectura diaria. Los profesores manifestaron que para trabajar este tema con los niños primero escogen un cuento que sea adecuado a la comprensión de los alumnos y afín a la realidad local, luego los niños leen y así se mide el nivel de comprensión. Nos indicaron que también usan textos en su lengua materna, en quechua. Algunos de los textos se han producido dentro de la escuela y otros han sido facilitados por una ONG que realizó un programa de capacitación de Educación Bilingüe Intercultural, EBI, en la zona: "Gracias a ellos hemos conocido más sobre la emergencia que con la UGEL".

A los alumnos les damos más tareas y trabajos de comprensión lectora y el razonamiento lógico-matemático, y que en estas áreas se les da más tareas y trabajos a los alumnos. Respecto al enfoque de formación en valores, se les ha hablado sobre la tolerancia y la puntualidad, esta última como un tema a investigar (IEA2).

En el 2004 se programaron actividades en comunicación integral y lógico-matemática. Se ha dado mayor prioridad a esas dos áreas, damos más tiempo de dedicación en los primeros grados para que los niños aprendan a leer y escribir.

Cuando ya tienen esa base, cualquier curso para ellos va a ser fácil, el entendimiento mismo, la lectura de cualquier otro libro. Esa es nuestra preocupación: la lectura y escritura (IE A8).

La directora de la IE A9 fue muy explícita en explicar el método que usaban:

Hemos implementado dinámicas de grupo y lectura grupal [...] se lee un solo libro en grupo [...] un niño lee una parte hasta un punto, luego otro lee hasta otro punto; también leen lo de la pizarra y luego también cuentan lo que han

leído y nosotros también les hacemos preguntas para que ellos respondan para saber si es que han comprendido la lectura [...] así también trabajamos la comprensión [...].

Al igual que ella, pero remarcando el criterio individual que debía utilizar cada docente para llevar a cabo las actividades de la emergencia, otro director nos informó lo siguiente:

Por ejemplo, en 5° y 6° grados se hace un trabajo práctico, se intenta buscar lecturas adecuadas como cuentos de interés de los propios alumnos; el objetivo de la actividad es la corrección de la lectura: lectura veloz, lectura lenta.

En 3° y 4° grados se recortarán periódicos para que los niños lean y luego copien en papel ates lo que han entendido.

En 1° y 2° grados se ha hecho la creación de un texto corto, breve, sobre la cosecha.

Esto ha dado buenos resultados [...] con alegría están escribiendo y están leyendo porque de ellos nació, porque uno había ido a cosechar en acémila, montó en su caballo y había caído [...] Entonces parte de su misma realidad están tratando de asimilar y grabar porque es lo que han visto (IE A7).

Subrayando también la autonomía de los docentes para definir qué y cómo trabajan en el aula, el director de la IE A6 señaló que "el plan de actividades del colegio lo prepara cada área mensualmente y ya cada uno ve qué es lo que trabaja en el aula. Hemos enfatizado la lectura y la escritura, pero no por directiva de la UGEL sino por nuestra propia iniciativa".

Finalmente, en otra escuela de Ayacucho, donde había cierta resistencia a las directivas venidas desde el ministerio, el director nos informó que había recibido una capacitación en la que se le dijo que debía poner el énfasis en las áreas de comunicación integral y lógico-matemática; sin embargo, la escuela no había elaborado ningún plan de actividades donde se plasmara la prioridad dada a las áreas mencionadas. En opinión del director, para poder trabajar en las áreas que se ha solicitado necesitarían otros textos.

Los textos que ha entregado el ministerio los usamos en una mínima cantidad porque no guardan relación con la realidad de la zona. Los profesores buscan la manera de recomendar a los padres que compren otros textos de cuentos, fábulas y lecturas en general, pero que sean más adecuados para la realidad de los niños quechua-hablantes y de zonas rurales muy pobres (IE A5).

Sobre la programación y cumplimiento de las horas efectivas de aprendizaje

[...] una directiva dice que se tiene que cumplir y hay que cumplir (IE A7).

En virtud de un dispositivo que buscaba "garantizar la práctica pedagógica de los docentes en el cumplimiento mínimo de 1.000 horas efectivas de aprendizaje"⁶⁹ para mejorar el nivel de lo aprendido, las instituciones educativas públicas debían programar y desarrollar el año escolar, así como brindar información a las UGEL y a las DRE sobre la programación y cumplimiento de horas de clase, y las propuestas elaboradas y aprobadas por los docentes para la recuperación de clases perdidas. Por su parte, los consejos educativos institucionales, junto con los directores de las escuelas, debían asegurar que la información fuera "oportuna, transparente y ajustada a la realidad". Para el período escolar del 2005, el mínimo de horas efectivas de aprendizaje para el nivel de primaria quedó fijado en 1.100 horas anuales.

Estas normas tenían otro origen y una ruta de difusión diferente a la de la emergencia, sin embargo eran un punto de apoyo importante a propósito del PNEE. Pues bien, lo que encontramos al respecto es que todas las escuelas visitadas estaban informadas de este dispositivo, sabían que estaban obligadas a rendir informes a la UGEL, y esta a su respectiva DRE. Por otro lado, más allá de si los informes respondían o

69. En la Directiva N° 016-2004-VMGP, publicada el 22/6/2004 se establecen las normas pertinentes para obtener información sobre la asistencia y recuperación de horas de trabajo docente, con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad educativa y asegurar el cumplimiento de la jornada laboral de los docentes.

no a la realidad, se trataba de un indicador perfectamente mensurable que tenía un referente concreto medido en horas de trabajo al año.

Los informes y expresiones de los directores de las escuelas visitadas en Lima, Piura y Ayacucho son básicamente coincidentes. Todos saben que eso está normado, todos programan el año escolar de acuerdo a las horas obligatorias establecidas y todos saben que deben tratar de cumplidas. Para unos es más fácil que para otros, dependiendo de que se den o no factores imprevistos (como enfermedad de algún docente) o de la frecuencia y duración de las actividades extracurriculares para las que sean convocados.

En este conjunto bastante uniforme de respuestas hubo quienes expresaron con orgullo que llegaban a cumplir con creces con las horas efectivas de aprendizaje:

[...] todavía me pasé las horas, sin considerar feriados [...] yo no clausuro si no se cumplen las horas [...] (IE L3).

El año pasado cumplimos. En el presente año hemos programado teniendo en cuenta el cumplimiento de 1.100 horas que ha indicado el MINEDU ¡y hasta vamos a tener 1.104 horas de aprendizaje efectivo! (IE L5).

Pero, para otros, cumplir con la norma no era fácil. "Eso está normado y por lo tanto la dirección trata de cumplido, si no se cumplen las horas, tenemos que dar las explicaciones del caso [...] (IE L4). El director fue muy claro al decir que formalmente se debía presentar en el informe el cumplimiento de las horas efectivas de aprendizaje, pero que esta era una meta utópica, que era imposible de lograr, y que el ministerio, en cierto modo, era consciente de ello.

A veces es difícil lograrlo; por ejemplo si se ausenta un profesor por enfermedad, esas horas de clase se pierden y no se pueden recuperar porque es una ausencia justificada. Hemos programado las 1.100 horas, ojalá que podamos cumplirlas (IE L4).

Se intentará cumplir, pero no sabemos si se logrará [...] Todas esas directivas están hechas para la realidad de Lima, en Lima tienen personal de sobra para poder cumplir con las funciones que demanda una escuela, allá hay demasiadas comodidades [...] (IE A5).

Para cumplir con las horas normadas, en la IE L2 han tenido que hacer algunos reajustes en la dinámica de trabajo de los docentes: las reuniones de docentes ya no se realizan en horario escolar y las clases se iniciaron una semana antes de lo dispuesto por el ministerio en ese año. De igual manera, en la IE A6 de Ayacucho empezaron temprano las clases: "comenzamos el 14 de marzo, a pesar de que en esa fecha hay poca asistencia a la escuela, y seguiremos hasta el 21 de diciembre para cumplir la directiva".

[...] nosotros no estamos controlando la hora de salida, sino siempre nos quedamos haciendo clase. Por ejemplo, si un alumno no entiende un tema y se tiene que reforzar, entonces nos quedamos hasta que aprenda, ya sea con tareas, otros ejercicios, hasta las tres y media nos quedamos o más a veces [...] (IEA9).

La existencia y funcionamiento de las redes de escuelas rurales ayudan al cumplimiento del tiempo efectivo de aprendizaje. En el marco de la red se hacen las programaciones anuales para todas las escuelas que la conforman y, como dice la directora de una escuela en Piura, "[...] en la red nos hacían cumplir las horas; así sean los sábados teníamos que trabajar [...]" (IE PG).

A pesar de lo que digan las autoridades respecto de las actividades extracurriculares, hay directores que se sienten comprometidos con atenderlas,

esas actividades son algo que está muy metido en nuestra conciencia y colectividad, y debemos participar [...] (IE P1).

¿Cómo vamos a celebrar el día del padre un fin de semana o feriado? Nadie asistiría, tiene que ser en día de clases (IE P1).

No es fácil cumplir, pero igual se hace el intento. Este año hemos recortado las actividades que se hacen en el aniversario de la escuela para que los niños no pierdan muchas clases, y se está tratando de disminuir el resto de actividades extracurriculares (IE P2).

El director de la IE A8 en Ayacucho recalca que este logro se alcanza por iniciativa propia y esfuerzo de los docentes, ya que existen

actividades extracurriculares que impone la UGEL (campeonatos deportivos, concursos de danzas ayacuchanas, etc.), lo cual les resta horas de aprendizaje. Los profesores manifestaron su disgusto con estos dispositivos, pues la única manera de cumplidos es haciendo clases en la tarde o trabajando horas extra.

Sobre la comunicación con los padres de familia

En la idea de propiciar una mejor relación de apoyo mutuo entre la escuela, la familia y la comunidad, así como de impulsar la participación y compromiso de los padres de familia en los asuntos de la escuela y en las actividades especiales que requería la atención de la emergencia, las normas establecieron que era responsabilidad de las instituciones educativas, y específicamente de su director, "garantizar la información y orientación a los padres de familia y a la comunidad de su ámbito acerca de los desempeños esperados y de los resultados obtenidos".⁷⁰

Sucede sin embargo que las escuelas tienen mecanismos de relación e información ya establecidos desde mucho tiempo atrás; hay, regularmente, organizaciones de padres de familia (las APAFA), asambleas generales, comités de aula y libretas de notas que se entregan o envían a los padres. ¿Se hizo algo especial en relación a la emergencia? Por las entrevistas realizadas en las escuelas que visitamos puede afirmarse que casi en la totalidad de los casos las escuelas mantuvieron tal cual sus sistemas de comunicación con los padres de familia, que solo excepcionalmente usaron alguna sesión de asamblea o de comité de aula para explicarles sobre el programa y sensibilizados al respecto, y que en ciertos casos utilizaron el mensaje de la emergencia en relación a la crisis que enfrenta la educación para convocar y conseguir su apoyo.

Tanto en las escuelas de Lima como en Piura y Ayacucho las respuestas refirieron que periódicamente se llevan a cabo reuniones de comité de aula y que una o dos veces por año se realizan asambleas generales.

70. Ministerio de Educación. Directiva No 017-VMGP-2004 del 30/6/2004.

Hay algunas excepciones. En el caso de la IE L4, el director nos indicó que se convocó a una asamblea de padres donde se les informó sobre el Plan de Emergencia Educativa, sobre cómo intervenir y cómo apoyar el programa. De igual manera, en otra escuela de Lima, la dirección convocó a una reunión de información donde se expusieron los temas referidos al programa de emergencia (IE L5), y en una tercera escuela, la directora informó en asamblea "sobre del rol que deben cumplir; pero es un proceso lento el sensibilizarlos e involucrarlos [...]" (IE L2). Ella comentó además que la escuela estaba realizando talleres para los padres de familia y que gracias a estos se está avanzando en la sensibilización frente a la problemática educativa. Reconociendo los límites de su trabajo en este campo el subdirector de una escuela piurana nos contó que hasta el momento (junio 2005) "solo ha habido una asamblea general, donde se ha tratado el tema de la emergencia educativa pero no con la profundidad necesaria, pues había más temas pendientes" (IE P1).

La idea de que los padres se involucren en las acciones de emergencia se concreta en la mayor parte de los casos en dos planteamientos: uno, que den aportes o "apoyos" concretos a la escuela, y dos, que ayuden a sus hijos en los estudios y en dotarlos de materiales requeridos para el trabajo escolar. Esto en algunos casos implicó que se reiterara la función de los padres como mano de obra para el mejoramiento de las aulas o que se solicite la adquisición de libros recomendados por los docentes.

[...] la dirección tiene que informar de la emergencia en las asambleas de padres y allí se les pide apoyo y están respondiendo [...] Muchas veces su apoyo es en mano de obra para arreglar las aulas que están en mal estado. Los padres de familia apoyan con su trabajo y ayudando a sus hijos (IE L1).

A los padres se les informó sobre las actividades del plan de Emergencia a través de reuniones de aula y de todo el plantel. Estas reuniones también se dan en quechua para que la comunidad presente pueda entender. Se les dice que el objetivo de la emergencia educativa es retomar el valor de la educación. En general la mayoría de padres ya sabe y entiende de qué se trata la emergencia, pero aun así se les recuerda constantemente detalles como comprar los libros de cuentos recomendados, etc. (IE A2).

[...] les hemos contado de la emergencia [...] les hemos dicho: ‘Como ustedes saben, los niños están bajos en la educación porque como estamos en zona rural están más bajos que la ciudad’ y por eso les hemos dicho que tienen que apoyar a sus hijos [...] (IE A9).

La formalidad de los acuerdos a los que se llega con los padres de familia también está presente y registrado en actas: [...] nosotros tenemos que reunir y plantear en asamblea y aprobar bajo libro de actas. Así se les ha dado responsabilidades a los padres para que todos podamos cumplir y meditar, para aprovechar el tiempo [...] (IE A8).

Por otro lado, para informar a los padres sobre el rendimiento de sus hijos se entregan libretas de notas; estas son en ciertas escuelas trimestrales y en otras, cuando falta material, son solo semestrales o anuales, dependiendo de si la UGEL envía las libretas de notas a tiempo. No se apreció ningún cambio en la frecuencia o el sentido que debía darse al informe del avance de los estudiantes en el marco de la emergencia.

La escuela informa a los padres mensualmente a través de los comités de aula. Los informes mensuales solo se realizan de manera verbal. Trimestralmente se entrega el informe escrito (libreta) a los padres de familia donde se informa del avance de sus hijos (IE L1).

Los informes sobre el desempeño y rendimiento académico de los alumnos se dan a través de las reuniones de comité de aula cada dos meses, de ello se encarga cada profesor. Las libretas de notas se entregan cada tres meses (IE P2).

[...] las asambleas son una oportunidad de informar respecto al rendimiento de los alumnos y se les comunica a todos los padres [...] existen comités de aula conformados por tres padres de familia, también se les informa. Cada profesor se reúne con sus padres de familia y ellos se reúnen bimestralmente; ahora llevan dos reuniones, a fin de este mes estamos reuniéndonos con los padres de familia (IE P3).

Las mayores dificultades para entablar una relación entre docentes y padres de familia que permitiera hacer un seguimiento más puntual de los avances en el rendimiento de los estudiantes, se encontraron

en las escuelas de Ayacucho donde los directores y maestros se quejaron de la falta de material para hacerla.⁷¹

Las libretas de notas se entregan solamente al finalizar el año escolar, porque no tenemos los materiales necesarios, es decir que el ministerio no provee de las libretas oficiales sino hasta el final del año (IE A1).

Las libretas son entregadas por la UGEL en el mes de diciembre. El año pasado los profesores hicieron unas libretas por propia iniciativa, era una libreta adicional que entregaban trimestralmente y cuando llegó la libreta oficial se vació la información. Este año será el mismo sistema (IE A8).

En medio de la precariedad, los maestros de Ayacucho hicieron también alusión a otras formas de comunicación. La maestra de la IE A9 dijo usar el recurso de enviar notas en los cuadernos de los chicos para comunicarse con sus padres; de igual forma, el director de la IE A8 dijo que "si es que un alumno está mal en sus cursos se le hace llamar al padre de familia para una entrevista personal con el docente".

Finalmente, el rol que pudo cumplir el Consejo Educativo Institucional (CEI) como agente activo de la emergencia estuvo muy poco presente en las declaraciones recogidas. Destaca sin embargo el caso de la IE P4 en Piura, donde se informó que por iniciativa de la dirección de la escuela se convocó a reuniones de trabajo con el CEI. En ellas se ha presentado y discutido el plan de la emergencia. Luego los representantes de los padres de familia, de los docentes y de los alumnos tuvieron el encargo de informar a sus pares en asambleas o reuniones. El profesor agregó que es gracias al espacio del CEI que ha podido tener mayor contacto con los padres de familia de la escuela; además nos comentó que los padres de familia habían tenido una asamblea en la que se informó sobre el plan de la emergencia y que el director fue invitado para complementar la información que se diera. Añadió que el informe a los docentes se ha dado según el mismo procedimiento:

71. Aparentemente las libretas de notas tienen un costo. El subdirector de la IE P3 nos dijo que es la escuela la encargada de comprar las libretas a la UGEL y que estas le cuestan al colegio S/. 3.50 por sección.

los representantes ante el CEI han realizado una asamblea y en ella han comunicado el plan a los demás profesores. A los alumnos de la misma forma. El tema del funcionamiento de los CEI (ahora CONEI) estaba todavía en proceso y en algunos casos atascado por procedimientos administrativos dependientes de la UGEL: "el CEI todavía no está funcionando porque se está esperando la resolución de la UGEL, pero se ha informado en una asamblea de la comunidad sobre la emergencia, cómo es y para qué es [...] (IE A5).

V. REFLEXIONES FINALES

Como se dijo al inicio de este trabajo, el Programa Nacional de Emergencia Educativa constituía para nosotros un *programa-caso* para aprender sobre el funcionamiento del aparato del Estado peruano y, específicamente, en el sector educación. Se trataba de un programa con características especiales que, en el estilo de una gran campaña en favor de los aprendizajes escolares, debía adoptar decisiones rápidas, agilizar múltiples gestiones, movilizar recursos humanos y financieros del sector y hacer partícipes de este esfuerzo a las diversas fuerzas sociales. Un programa de este tipo, planteado bajo los ejes de la movilización y la focalización, requería por un lado de un liderazgo firme, que tuviera convocatoria, apoyo social y legitimidad, pero requería también de objetivos y metas claras, de dirección y gestión eficientes, y de capacidad de llegada a los ámbitos y grupos con mayores necesidades educativas.

Lejos de responder a esta plantilla, lo visto a lo largo del informe da cuenta de un proceso en el que el impulso que debió tener y sostener el programa se trabó en primer lugar en las altas esferas del sistema, pasó confuso y fragmentado por las instancias intermedias y llegó tarde y desdibujado a su destino final: las escuelas.

En efecto, para hacer posible su realización, los avances hacia la superación de la crisis educacional requerían tanto de medidas renovadas en el campo de la gestión pedagógica, como de cambios relevantes en la gestión institucional. Sin embargo, la secuela de decisiones erradas y poco pertinentes, la improvisación de medidas, la inexis-

tencia de metas concretas y posibles, el peso de la inercia que opera en el aparato público, la falta de financiamiento para el programa, el desconocimiento por parte de las autoridades centrales de las capacidades y condiciones de que disponen los funcionarios de los organismos intermedios, la difícil relación existente entre los distintos niveles del sistema socavaron las posibilidades de concreción exitosa del programa de emergencia. Como lo hizo, probablemente, el carácter pasajero del interés de la autoridad gubernamental por atender de manera integral la severa crisis educativa.

En este contexto, se reprodujo con cierta facilidad una cadena de tropiezos. En los organismos intermedios, si en algún momento se sintió cierta presión por cumplir con los mandatos, era claro que no existían ni se dieron las condiciones para hacerlo debidamente. Funcionarios agobiados de tareas, desprovistos en muchos casos de información, de directivas claras, de capacidades y de recursos, no estuvieron en condiciones de atender las obligaciones que idealmente planteaba el programa de emergencia. Las indicaciones, orientaciones, evaluaciones, capacitaciones, movilizaciones, construcciones escolares y supervisiones a las escuelas fueron quedando en la ruta, conforme se diluía la centralidad de la emergencia.

Por otro lado, visto "desde abajo", desde el ámbito de las escuelas focalizadas, la pertenencia al programa –con excepción de los más escépticos– despertó ciertas expectativas entre sus directores y docentes. La esperanza estaba depositada en que algo bueno llegaría: capacitación, acompañamiento, mejoras en la infraestructura, más y mejores equipos, materiales educativos para el trabajo con los niños. Pero, en la mayoría de escuelas visitadas luego de casi dos años de declarada la emergencia, era poco lo que había llegado; siendo escuelas priorizadas en el marco del programa, no se transformaron por la obtención de los esperados "apoyos", novedosos y contundentes. Fueron más bien dos factores los que hicieron alguna diferencia: la iniciativa particular de directores y maestros para mejorar su trabajo o agenciarse alguna ayuda en el ámbito local, y la difusión más sostenida del mensaje sobre la importancia de la lectura que venía dando el gobierno desde cierto tiempo atrás.

¿Fue la emergencia educativa una medida mediática? ¿Fue un episodio meramente político que buscaba salvar una coyuntura difícil o pretendió realmente constituirse en una política educativa de Estado? ¿Se hizo para ser puesta "en vitrina" o para revertir el deterioro educativo? En ese amplio rango de opciones se debaten las opiniones sobre lo que quiso ser y lo que fue la emergencia educativa en el Perú.

En cierto que la atención decidida y urgente de la situación educativa era una necesidad de primer orden, a juzgar por los bajos niveles de rendimiento escolar. En ese contexto, la declaratoria de emergencia tenía entonces sentido. Sin embargo, cabe preguntarse si existían las condiciones para que esta decisión política se concretara.

En su XII Congreso Nacional Ordinario, realizado entre el 22 y el 25 de febrero del 2005, el SUTEP se manifestó con claridad respecto de la emergencia educativa. Tanto de la lectura de sus documentos, como de las intervenciones de los participantes, pudimos concluir que si bien es cierto reconocían la necesidad de declarar en emergencia la educación, estaban en desacuerdo con la implementación del Programa Nacional de Emergencia, al que consideraban "una medida meramente formal, politiquera y demagógica", "una medida de maquillaje" en vista de que no se le había asignado un presupuesto específico. La consigna aprobada en el evento del gremio magisterial fue "emergencia es sobre todo aumento del presupuesto", y aunque puede argüirse que esta fórmula no recogía la propuesta del programa ni la responsabilidad del magisterio en torno a los aprendizajes de calidad, no deja de ser cierto que se requieren más recursos para mejorar la educación.

Las expresiones de los delegados asistentes al congreso fueron sin duda muy duras:

La situación educativa actual tiene su explicación porque la crisis es generalizada y estructural. Desde 1821 venimos arrastrando todos los males. Todos los gobiernos han descuidado la educación. Actualmente la reforma educativa neo liberal que afrontamos agrava la crisis. Las medidas de maquillaje como la emergencia educativa no ayudan, mientras el presupuesto para educación siga siendo mínimo. Necesitamos mayor presupuesto para lograr la acción conjunta de las masas (delegado del Cusco).

La emergencia educativa es para engañarnos, ahora que están actuando con la racionalización de plazas y el sistema único de planillas que significa cerrar escuelas en el área rural (delegado de Ucayali).

La emergencia es un montón de reuniones en la escuela, comisiones para formar, en verdad no hay papel ni para difundir las resoluciones, en cuestión pedagógica dice atender solo dos áreas del aprendizaje y esto no es positivo porque la educación debe ser integral (delegada de La Libertad).

En otro ámbito de la política educativa y también en el más alto nivel, el Consejo Nacional de Educación, abocado a la construcción del Proyecto Educativo Nacional y al trabajo para el largo plazo, contribuyó en el 2004 con la elaboración del documento para el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación, pero mantuvo frente a la emergencia una posición crítica y claramente distante. Asimismo, el entusiasmo originalmente expresado por algunos sectores políticos y actores educativos se fue convirtiendo en escepticismo, ante la cantidad de rutas erráticas por las que transitó la emergencia en las diversas propuestas de lo que sería el programa. Por su parte, sectores del empresariado, en la línea de su trabajo de responsabilidad social de la empresa, acompañaron algunas acciones puntuales realizadas por el ministerio, aportaron con donaciones a la campaña de útiles escolares y –junto con universidades, asociaciones civiles y personas naturales– se esperó que asumieran un papel de mayor peso cuando el gobierno desactiva el programa de emergencia para convertir "la gran movilización nacional por la educación" en una actividad filantrópica voluntaria plasmada en la adopción de escuelas.

Volviendo entonces a nuestro punto de partida, ¿qué nos enseña esta experiencia sobre el funcionamiento del Estado? Sin pretender un análisis concluyente sobre lo sucedido, es posible señalar algunas certezas y extraer algunas lecciones sobre el particular.

Hay en primer lugar una dimensión estrictamente política que afectó, y afecta, las decisiones y acciones más razonables del sector educativo. Muchas veces se ha dicho que la atención a la educación requiere de políticas de Estado y no de políticas de gobierno. La falta de continuidad, los cambios en la gestión, los intereses políticos inmediatos y la falta de perspectiva de largo plazo inciden en el éxito de los programas.

Respecto a la amplia movilización social que, según se suponía, debía estar en la base del programa de emergencia, las experiencias de otros países⁷² revelan que es posible desarrollar en el corto y mediano plazo medidas efectivas para revertir serias deficiencias de los sistemas educativos, siempre que exista un liderazgo político fuerte y claro, y la sociedad en su conjunto participe de tal compromiso. Este no fue el caso peruano.

Por otro lado, el marco de construcción de consensos proporcionado por el Acuerdo Nacional (julio del 2002) y el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación (mayo del 2004) hubiera podido cumplir una función de palanca para impulsar acciones educativas directamente comprometidas con el mejoramiento de los aprendizajes. De hecho, el pacto incluyó como primera política "la movilización por aprendizajes de calidad" pero, como constata el grupo impulsor del pacto,⁷³ es poco lo que se avanzó.

En este contexto, la elaboración y aprobación del Proyecto Educativo Nacional al 2021 (PEN)⁷⁴ fija un norte respecto de "la educación que queremos en el Perú", como lo señala su nombre; a este importante logro se suman los Proyectos Educativos Regionales (PER) que han elaborado las regiones en el marco de la descentralización educativa. En este campo, el reto presente está planteado en términos de identificar, planificar, financiar y ejecutar las medidas de política educativa que pongan en marcha el PEN y los PER, proceso que –una vez más– por lo que son los estilos de gobernar de cada régimen, viene provocando polémicas y contratiempos.

-
72. Los casos paradigmáticos en América Latina son las experiencias de las campañas de alfabetización en Cuba en los años sesenta y en Nicaragua en los ochenta. En ambos casos existieron condiciones políticas particulares con una amplia movilización social.
 73. Integrado por representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Foro del Acuerdo Nacional, el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación.
 74. El Proyecto Educativo Nacional (PEN), elaborado por el Consejo Nacional de Educación (CNE) en un proceso amplio de consulta y participación a nivel nacional, fue aprobado y asumido como política de Estado por el gobierno del presidente Alan García a través de la Resolución Suprema N° 001-2007-ED de enero del 2007.

En segundo lugar, muchas de las acciones educativas parecen traharse en el propio aparato administrativo del Estado pero, como se ha visto en este estudio, el problema no radica solo en los organismos intermedios comúnmente identificados como "el cuello de botella" de todo programa de gobierno; también en el nivel central se adoptan decisiones erradas, se generan contradicciones y se dan marchas y contramarchas que afectan significativamente el éxito de los programas, lo que indica que la debilidad institucional se expresa en los distintos niveles. En todo caso resulta claro que es difícil quebrar en el breve plazo las formas aprendidas de actuación de los funcionarios, que el aparato no está preparado para la flexibilidad y la urgencia y que, lejos de estimular la iniciativa, tiende a restringir los márgenes de acción. Con el propósito de protegerse de los manejos arbitrarios o discrecionales, el sistema burocrático ha establecido un complejo juego de normas y procedimientos que en ciertas ocasiones resultan contraproducentes y, en todo caso, le restan capacidad para responder con agilidad y premura a las necesidades de quienes deben recibir servicios públicos de calidad.

En otro orden de cosas, el aparato administrativo aparece segmentado entre y al interior de sus diferentes niveles de gestión y, conforme se acerca a las regiones y localidades, refleja las desigualdades y distancias sociales propias de nuestro país. A los problemas de comunicación se suma la dificultad de articular esfuerzos en una misma dirección. La falta de una evaluación de aprendizajes que a modo de línea de base de las escuelas focalizadas permitiera conocer y evaluar el proceso y los logros alcanzados, la elaboración de propuestas pedagógicas que no llegan a manos de los maestros, la debilidad o inexistencia de acciones de capacitación que atiendan por lo menos al conjunto de maestros directamente involucrados en las acciones de la emergencia, la desidia respecto a las condiciones probadamente precarias de la infraestructura escolar en muchas de las escuelas, son solo algunas expresiones de esa desarticulación.

Manifestaciones puntuales como las señaladas se relacionan con asuntos de mayor envergadura. La reforma del Estado, la creación de una carrera pública para sus funcionarios, la definición de sus compe-

tencias y el desarrollo de sus capacidades son grandes temas aún en agenda o en lento proceso de realización; pero, junto con la integración de las políticas educativas y el desarrollo profesional del magisterio, son cuestiones de primera importancia para la viabilidad y éxito del cambio en la educación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACUERDO NACIONAL

2002 *Políticas de Estado del Acuerdo Nacional*. Lima, 22 de julio.

AMES, Patricia

2001 *¿Libros para todos? Maestros y textos escolares en el Perú rural*. Lima: CIES- IEP.

APOYO OPINIÓN Y MERCADO

2005 *Opinión Data*. Resumen de Encuestas de Opinión Pública. Año 5, N° 64. Lima, 11 de diciembre.

BELTRÁN, Roberto

2003 "Movilización social por la educación". En *Liberación*. Lima, 13 de noviembre.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN - CVR

2003 *INFORME FINAL*. LIMA.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN - CNE

2003 *Educación peruana: urgencias y propuesta*. A la opinión pública. Pronunciamiento. Lima, 30 de enero.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION A PROPÓSITO DE LA HUELGA MAGISTERIAL, EL

2003 Pronunciamiento. Lima, 16 de mayo.

2003 *El Acuerdo Nacional es el llamado a tomar cartas para solucionar la huelga magisterial*. CNE invoca a una solución pronta e integral. Nota de prensa. Lima, 2 de junio.

- 2003 *Una política magisterial para una educación de calidad.* Comunicado publicado en el diario *La República*. Lima, 11 de junio.
- 2003 Nota de prensa sobre declaraciones del 27/7/2003. Lima, 12 de junio.
- 2003 *Propuesta para afrontar la emergencia educativa.* Pronunciamento publicado el 20 de agosto del 2003. Tomado de *CNE, Informe Educativo*. Año 1, N° 2, septiembre.
- 2003 *Reforma tributaria y financiamiento educativo.* En *CNE, Informe Educativo*. Año 1, N° 2, septiembre.
- 2003 *Consejo Nacional de Educación: hacia un Proyecto Educativo Nacional.* Lima, 19 de septiembre.
- 2004 *La Emergencia en emergencia.* Pronunciamento del CNE. Lima, 9 de enero.
- 2004 *Comisión de Aprendizajes. Preocupaciones en torno al Plan de Emergencia del Ministerio de Educación.* Lima, septiembre.
- s.d. *Educación al día.* Síntesis informativa. (Boletín electrónico periódico y regular).

DEFENSORIA DEL PUEBLO

- 2008 *Gratuidad en las escuelas públicas: un compromiso pendiente.* Informe Defensorial N° 131. Lima.

DELGADO, Kenneth

- 2003 "Emergencia para salir del fondo". En *Liberación*. Lima, 28 de noviembre.

DISCURSO DE LA PRESIDENTA DEL CONSEJO DE MINISTROS BEATRIZ MERINO ANTE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 2003 Lima, 18 de julio.

EGUREN, Mariana, Carolina DE BELAUNDE y Natalia GONZÁLEZ

- 2005 *Recursos desarticulados. El uso de textos en la escuela pública.* Lima: IEP.

FORO DEL ACUERDO NACIONAL

- 2004 *Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006*. Lima, 4 de mayo.

FORO EDUCATIVO

- 2003 *Superar la emergencia en la educación. Un compromiso perentorio e ineludible para todos*. Lima, diciembre.

ALERTA EDUCATIVA

- s.f. Síntesis noticiosa. (Publicación electrónica periódica y regular).

GRUPO IMPULSOR DEL PACTO SOCIAL DE COMPROMISOS RECÍPROCOS

- 2005 *Estado de avance del pacto (mayo 2004-agosto 2005)*. Lima.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA - INEI

- 2005 *X Censo de Población. Resultados preliminares*.

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO Y
LA DEFENSA NACIONAL - INIDEN

- 2005 *Informe de Educación*. Año XIV; N° 12, diciembre.

MENSAJE A LA NACIÓN DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ALEJANDRO
TOLEDO, CON OCASIÓN DE LAS FIESTAS PATRIAS

- 2003 Congreso de la República (Lunes, 28 de julio de 2003). Publicado el 30 de julio.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

- s/f *Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004*. Propuestas del Ministerio de Educación (Decreto Supremo N° 029-2003-ED, Art. 40). Suplemento publicado en el diario *El Comercio*.

- s.d. Unidad de Estadística Educativa. *Boletín Crecer y Boletín UMC*. Varios números.

- 2004 *Hoja de Ruta 2004-2006*. Lima.

- 2004 *Lineamientos de Política 2004-2006*. Lima.

- 2004 Secretaría de Planificación Estratégica. *Lineamientos para priorizar el gasto en el marco de la Emergencia Educativa 2004*. Lima, marzo.
- 2004 Secretaría de Planificación Estratégica. *Plan Operativo Institucional 2004 (ajustado al Presupuesto Inicial Aprobado - PIA)*. Lima, febrero.
- 2004 Secretaría de Planificación Estratégica. *Plan Operativo Institucional 2004 (ajustado al Presupuesto Inicial Aprobado - PIA)*. Lima, diciembre.
- 2004 Secretaría de Planificación Estratégica. *Reformulación del Plan Operativo Institucional 2004 en el marco de la Hoja de Ruta*. Lima.
- 2005 *Orientaciones y normas nacionales para la gestión de las instituciones educativas de educación básica y educación técnico-productiva. 2006*. Lima, diciembre.
- 2005 *Propuesta de formación ética. Valores para un país democrático*. Lima.
- 2005 *Propuesta pedagógica para el desarrollo de las capacidades comunicativas. "Un Perú que lee, un país que cambia"*. Lima.
- 2005 *Propuesta pedagógica para el desarrollo de las capacidades matemáticas. Matemática para la vida*. Lima.
- 2005 Unidad de Estadística Educativa. *Indicadores de la educación Perú 2004*. Lima.
- 2005 Unidad de Medición de la Calidad Educativa - UMC. *IV Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2004*. Lima, octubre.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN - CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

- 2007 *Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*. Lima.

- MONTERO, Carmen, Patricia AMES, Francesca UCCELLI y Zoila CABRERA
2005 *Oferta, demanda y calidad en la formación de docentes. Los casos de Cajamarca, Cusco, Piura, San Martín y Tacna*. Lima: Ministerio de Educación, DINFOCAD, Proeduca-GTZ. Cuadernos de Formación Continua. Lima.
- MONTERO, Carmen y Manuel VALDIVIA (eds.)
2007 *Propuestas para nueva escuela, nueva ruralidad y diversidad en el Perú*. Memoria del Seminario Taller. Lima.
- RAMIREZ, Eliana
2003 "Lectura y escritura en emergencia". En *Liberación*. Lima, 18 de septiembre.
- SÁNCHEZ MORENO, Guillermo y Equipo Técnico de la Unidad de Capacitación Docente de la DINFOCAD
2006 *De la capacitación hacia la formación en servicio de los docentes. Aportes a la política (1995-2005)*. Lima: Ministerio de Educación-Proeduca GTZ.
- TINCOPIA, Lila
2003 "El reto de educar en valores éticos". En *Liberación*. Lima, 22 de octubre.
- UCCELLI, Francesca
2006 "Docentes en las calles: magisterio, SUTEP y el reto de los aprendizajes". En: Carmen Montero (ed.). *Escuela y participación en el Perú. Temas y dilemas*, pp. 197-312. Lima: IEP.

Dispositivos legales y documentos oficiales

DECRETO SUPREMO N° 021-2003-ED

Declaran en emergencia al sistema educativo nacional durante el bienio 2003-2004. Lima, 19 de agosto del 2003.

DECRETO SUPREMO N° 029-2003-ED

Lineamientos del Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004. Lima, 13 de diciembre del 2003.

DECRETO SUPREMO N° 006-2004-ED

Lima, 14 de abril del 2004.

DIRECTIVA N° 063-2003-VMGP

Orientaciones y actividades para atender la emergencia de la educación en el año 2003. Lima, 18 de agosto del 2003.

DIRECTIVA N° 77 -2003-MENMGI

Orientaciones y Plan de Trabajo para la implementación, monitoreo y evaluación de las medidas dispuestas en la R.M. N° 853-2003-ED. Lima, 21 de agosto del 2003.

DIRECTIVA N° 016-2004-VMGP

Normas para el cumplimiento del Art. 5° del Decreto Supremo N° 065-2003-EF para supervisar el desarrollo de las horas efectivas de trabajo escolar del personal docente. Lima, 19 de junio del 2004.

DIRECTIVA N° 074-VMGI-2004

Orientaciones de Gestión Institucional para atender la Emergencia Educativa. Lima, 23 de junio del 2004.

DIRECTIVA N° 017-VMGP-2004

Orientaciones Pedagógicas para atender la Emergencia 2004. Lima, 30 de junio del 2004.

RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0853-2003-ED

Lima, 11 de agosto del 2003.

RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0302-2004-ED

Lima, 21 de junio del 2004.

Páginas web

MINISTERIO DE EDUCACIÓN:
www.minedu.gob.pe

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, PROGRAMA DE EMERGENCIA EDUCATIVA:
[www.minedu.gob.pe/emergencia educativa/](http://www.minedu.gob.pe/emergencia_educativa/)

PROGRAMA HUASCARÁN:
www.huascararan.edu.pe

ANEXOS

ANEXO 1

CONTENIDO DEL BOLETÍN PEDAGÓGICO HUASCARÁN EN DISTINTAS ETAPAS 2003-2005

TABLA 9

CONTENIDO DEL BOLETÍN PEDAGÓGICO HUASCARÁN: NOVIEMBRE 2003 - MARZO 2004

Nº	Fecha	Comunicación	Lógico-matemática	Valores
	01/02	s.d.		
03	14.11.2003	Ficha informativa: ¿Cómo organizar una biblioteca?	Cartilla 3: ¿Por qué menos es más?	Las actitudes y comportamientos positivos de docentes en función de valores morales.
04	28.11.2003	Ficha metodológica: Vicios lectores.	Orientaciones didácticas para educación secundaria y cartilla 04: Desarrollo del pensamiento lógico-matemático desde el aula.	Estrategias para la educación de la afectividad.
05	12.12.2003	Orientaciones para atender la emergencia educativa.	Cartilla N° 5	El clima socioemocional positivo para el desarrollo personal y la formación en valores.
06	19.12.2003	Ficha metodológica 5: Escuchar es leer.	Cartilla N° 6: Ligas y enlaces.	¿Cómo sincronizar a la familia con la escuela para el desarrollo personal de los niños?

07	30.12.2003	Ficha metodológica: La reformulación.	Cartilla Nº 7: En búsqueda del equilibrio en la enseñanza de la matemática, a la luz de las teorías del aprendizaje.	Acerca de los valores.
08	06.01.2004	Ficha metodológica 07: Otras técnicas de velocidad.	Cartilla Nº 8: En búsqueda del...	Los valores y la seguridad vial.
09	09.01.2004	Ficha metodológica 08: Técnicas de lectura	Cartilla Nº 9: En búsqueda del...	Efectos de un programa conductual cognitivo para prevenir y controlar la violencia de menores en extrema pobreza y alto riesgo.
10	16.01.2004	Ficha metodológica 09: Niveles de comprensión lectora.	Cartilla Nº 10: En búsqueda del...	Técnica para promover la honradez.
11	23.01.2004	Ficha metodológica 10: La lecto-escritura.	Cartilla Nº 11: En búsqueda del...	Un método para la educación en valores: los dilemas morales.
12	30.01.2004	Ficha metodológica 11: La velocidad lectora.	Cartilla Nº 12: En búsqueda del...	Ambiente familiar y valores en estudiantes de 1º a 5º de secundaria de colegio no estatal.
13	06.02.2004	Ficha metodológica 12: Creación colectiva de poemas.	Cartilla Nº 13: En búsqueda del...	Ambiente familiar y práctica de valores.

(continúa)

(viene)

Nº	Fecha	Comunicación	Lógico-matemática	Valores
14	13.02.2004	Ficha metodológica 13: Cómo motivar la lectura.	Cartilla Nº 14: En búsqueda del...	Un test para evaluar actitudes hacia los valores interpersonales.
15	20.02.2004	Comprensión lectora del estudiante de educación de adultos.	Cartilla Nº 15: En búsqueda del...	Nuestra propuesta para la enseñanza de valores.
16	27.02.2004	Enfoque de la comprensión lectora en educación de adultos.	Cartilla Nº 16: En búsqueda del...	¿Cómo es un hombre que practica valores?
17	05.03.2004	Comprensión lectora: ¿Qué dice un texto?	Cartilla Nº 17: En búsqueda del...	Propuestas prácticas a nivel docente-discente para trabajar valores.
18	12.03.2004	Comprensión lectora: ¿Qué dice un texto?	Cartilla Nº 18: Realizar, leer e interpretar representaciones gráficas de un conjunto de datos referidos al entorno inmediato.	Los valores y el cine.

TABLA 10

CONTENIDO DEL BOLETÍN PEDAGÓGICO HUASCARÁN: SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2004

Nº	Fecha	Tema central	¿Qué hay de nuevo?	¿Qué estamos haciendo?	¿Qué medios y materiales usar?
19	09.09.2004	Premisas y proyecciones del Programa de Emergencia Educativa / Lineamientos / ¿Qué queremos lograr?			
20	17.09.2004	Resultados esperados del Programa de Emergencia al 2006			
21	24.09.2004	Videokonferencia a nivel nacional.	Embajada de los EE.UU. con agencia educativa.	Reunión entre MED y agencias de cooperación internacional.	Bibliotecas amigas de las niñas y niños.
22	11.10.2004	Encuentro importante: videoconferencia PEE.	Direcciones nacionales del MED y direcciones regionales se unen para lograr avances en el PEE.	En las regiones: En Cusco se promueve el Primer Concurso de Innovación «Creando estrategias para promover la lectura y la producción de textos».	Manual de la docente, coordinadora y animadora del PRONOEI.
23	22.10.2004	Reunión nacional con DRE, UGEL y gobiernos regionales «Emergencia y descentralización educativa».	Avances en el PEE: Aplicación de pruebas en las regiones de Ayacucho, Junín, Piura, Madre de Dios y Lima, para determinar las capacidades comunicativas de niños y jóvenes. Capacitación a docentes de las zonas de Independencia y Pachacamac.	En las regiones: En Tumbes se desarrolló con éxito «La hora de la lectura regional», que promueve la movilización de toda la comunidad en torno a la lectura. Campaña nacional de lectura y escritura 2004.	Estrategia de comprensión – PNFS.

(continúa)

(viene)

Nº	Fecha	Tema central	¿Qué hay de nuevo?	¿Qué estamos haciendo?	¿Qué medios y materiales usar?
24	29.10.2004	Gran cruzada nacional por materiales educativos 2004.	Viajes de monitoreo a las acciones del PEE: en proceso de organización.	En las regiones: Encuentro en Chorrillos e Independencia. El placer de leer bien, invitación a conferencia.	Aportes pedagógicos. Separata DINFOCAD.
25	05.11.2004	Maletines lectores.	Encarte del PEE. El PEE en Aldeas Infantiles SOS Perú.	Cronogramas de monitoreo a las acciones del PEE.	Aportes pedagógicos: Recomendaciones para la enseñanza del lenguaje en educación primaria.
26	12.11.2004	Mobilización social por los aprendizajes fundamentales.	Programa "El Perú lee a Basadre" (Promolibro). Conferencia del Dr. Alan Crawford. II Seminario Internacional "Saber leer y escribir, hoy", respuesta a la emergencia educativa.	Encarte: "Lineamientos de política 2004-2006, conociendo más sobre la educación en el país".	Aportes pedagógicos: Recomendaciones para la enseñanza del lenguaje en educación primaria. Comprensión lectora y cómo se puede desarrollar.
27	19.11.2004	Conociendo más sobre el PEE.	Convocatoria a la I Gran maratón de comprensión lectora 2004 (UGEL 01 San Juan de Miraflores). Proyecto del Centro Cultural y Educativo "Estación Desamparados".	Logros de las DRE (sistema de evaluación por colores). Encarte Lineamientos de política educativa 2004-2006.	Producción de textos.

28	26.11.2004	Exposición de Bibliotecas infantiles amigas de los niños (UGEL 06 Ate Vitarte).	Lluvia Editores realizó presentación de libro <i>La novela andina</i> .	Encuentro de Directores de Gestión Pedagógica (15-16 noviembre).	Desarrollo de capacidades comunicativas.
29	03.12.2004	Taller de difusión de experiencias de fomento de la lectura (Promolibro).	Conferencia de prensa del ministro de Educación sobre los avances del PEE.	Viaje de especialistas de la DINEIP a las regiones de Moquegua, Tacna y Ancash (se anuncia viaje).	Estrategias de comprensión lectora y de construcción del significado.
30	10.12.2004	Equipos de capacitación para acciones de emergencia educativa ECAL en Moquegua.	La ruta del Quijote (aviso de convocatoria).	Reforzando aprendizajes en Tacna.	Estrategias de expresión oral y comprensión lectora.
31	17.12.2004	Presentación de la edición del cuarto centenario del Quijote de la Mancha.	Se amplía plazo de entrega en el concurso «La ruta del Quijote».	Experiencia lectora: de cómo los niños vendrían con un libro bajo el brazo.	de cómo los Bibliotecas amigas de niñas y niños.

TABLA 11

CONTENIDO DEL BOLETÍN PEDAGÓGICO HUASCARÁN; FEBRERO-DICIEMBRE 2005

Nº	Fecha	Tema central	¿Qué hay de nuevo?	¿Qué estamos haciendo?	¿Qué medios y materiales usar?
32	4.2.2005	Club de lectura del MED.	Principales acciones durante el 2004. Movilización en las regiones.	Ley de democratización del libro y fomento de la lectura. Distribución de maletines lectores. El Perú lee a Basadre. INC inaugura librerías públicas. Coordinación multisectorial.	Diseño e implementación de la propuesta pedagógica de comunicación. Capacitación a instituciones educativas focalizadas. Monitoreo a IIEE focalizadas. Distribución de textos y materiales educativos
Nº	Fecha	Tema central	¿Qué hay de nuevo?	¿Qué estamos haciendo?	Valores
33	18.2.2005	Campaña Nacional «Lápiz y Papel».	Encuentro con especialistas de educación primaria de direcciones regionales y UGEL del país.	La hora de la lectura regional de Tumbes, éxito total. Un Perú que lee, un país que cambia.	Matemática para la vida. Matemática para la vida. honestidad, la democracia y la convivencia.
34	11.3.2005	Empresa y educación: alianza estratégica para el desarrollo.	Campaña «Lápiz y Papel» en el MED.	Normas para la ejecución de la lectura. Construyamos el hábito de la lectura.	Hacia una educación matemática. Emergencia de la educación peruana y la

de la
 Campaña
 Nacional de
 Recolección
 de Materiales
 Educativos
 «Lápiz y
 Papel»
 (Directiva N°
 034-2005-
 ME-DM).

formación en
 valores

35	23.3.2005	Se inició en todo el país Campaña Nacional de Recolección de Materiales Educativos «Lápiz y Papel».	Cuentos para niños.	Avances de los equipos de las propuestas pedagógicas del Programa de Emergencia Educativa.	Procesos superiores: inteligencias múltiples.	Aprender / enseñar a resolver problemas.	La educación que los peruanos necesitamos y la educación que podemos
36	8.4.2005	Ciclo de conferencias pro «Lápiz y Papel».	Campaña «Lápiz y Papel» en la región Lima.	Normas para la recolección, acopio, almacenaje, modulado, distribución y rendición de	¿Cómo apoyar los hijos?	El calendario matemático. Solucionario-calendario del mes de abril.	¿Cómo compartir y enseñar a nuestros hijos los valores, normas, <i>(continúa)</i>

(viene)

Nº	Fecha	Tema central	¿Qué hay de nuevo?	¿Qué estamos haciendo?	Comunicación	Matemática	Valores
37	22.4.2005	Semana de acopio de materiales educativos.	Reflexiones sobre los aprendizajes que promueve la emergencia educativa.	Bibliotecas comunales itinerantes en Andahuaylas.	La comunicación.	Solucionario-calendario del mes de abril.	¿Qué son los valores? Valor centrado en la persona humana
38	6.5.2005	Propuesta pedagógica de comunicación.	Carta elaborada por un consultor del MED respecto a la lectura.	Resolución General N° 0350-2005-ED.	La comunicación: ¿malos lectores o malos métodos?	Calendario del mes de mayo.	El ámbito afectivo y el proceso de valoración
39	20.5.2005	En campaña nacional «Lápiz y Papel» recaudación alcanzó más de un millón de materiales educativos.	Promolibro.	Participación regional, campaña nacional «Lápiz y Papel».	La comunicación: efectos del exceso de televisión.	Solucionario-calendario del mes de mayo.	Estrategias que estimulan el juicio moral en el alumno.

40	3.7.2005	Ministro de Educación distribuye materiales educativos en escuelas rurales de diferentes regiones del país. En Ucayali fue recibida por escolares shipibos.	II Olimpiada Nacional Escolar de Matemática 2005 y II Concurso Nacional de Redacción "El Quijote de mi localidad".	Un proyecto novedoso: el "Bus rum rum el explorador".	Preguntas frecuentes sobre las tareas escolares.	Calendario del mes de junio.	Una forma de contribuir a una cultura de paz en la escuela. Programa de educación en valores. Guía teórico-metodológica para profesores de secundaria.
42	8.7.2005	Reflexión por el día del maestro.	Concurso escolar de producción de textos "Un cuento, una sonrisa".	Campaña "Lápiz y Papel": ceremonia de agradecimiento.	Reflexionando sobre la lectura. Extracto de la guía para docentes de Educación inicial: ¿Cómo preparar a los niños a leer y escribir?	Calendario del mes de julio.	A jugar se ha dicho. Actividades lúdicas para trabajar valores con alumnos de primaria, primera parte
43	22.7.2005	Juegos Nacionales Deportivos Escolares 2005.	XV Feria Nacional de	Taller de capacitación sobre	Juego poético – Lectura del Quijote.	Solucionario – calendario del mes de julio.	¡Lo haremos juntos!

(continúa)

(tiene)

Nº	Fecha	Tema central	¿Qué hay de nuevo?	¿Qué estamos haciendo?	Comunicación	Matemática	Valores
44	4.8.2005	MED participará en promoción de la lectura.	Nuevo sitio <i>web</i> de educación inicial.	Reflexiones sobre el padrinazgo.	¿Qué son problemas de aprendizaje?	Calendario del mes de agosto.	Ayudando a hijos e hijas a ser mejores estudiantes.
45	26.8.2005	Entrega de donación campaña «Lápiz y Papel» de la Universidad Particular Ricardo Palma.	Ministerio de Educación impulsa Propuestas Pedagógicas del Programa Nacional de Emergencia Educativa.	Capacitación en Propuestas Pedagógicas del PNEE.	La enseñanza de la lectoescritura (documento de Ileana Díaz Rivera, 2000, 12 pp.).	Solucionario – calendario del mes de agosto.	Sobre la discriminación
46	9.9.2005	La Comisión Nacional por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.	Avanza implementación de Propuesta Pedagógica del Programa de Emergencia.	Campaña «Lápiz y Papel»: finalización de la distribución el 28 de agosto (R.M N° 0675-2005-ED).	La lectura como gozo existencial (Entrevista a Mabel Condemarín del 14 de octubre del 2003).	Calendario del mes de septiembre.	¿Cómo enfrentar la violencia escolar?

Fuente: Ministerio de Educación.

ANEXO 2

FICHA RESUMEN DE LA PROPUESTA PEDAGOGICA PARA EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES COMUNICATIVAS

Se propone: "Lograr que los niños, niñas y adolescentes del país, en especial los más pobres y vulnerables, comprendan lo que lean y escriban y que expresen en diferentes lenguajes lo que piensan y sienten, que sean usuarios de la cultura escrita y se desarrollen como personas éticas con el respaldo de la ciudadanía" (p. 17).

Busca ser una herramienta pedagógica con el fin de brindar orientaciones específicas para desarrollar tres capacidades claves:

- La expresión y comprensión oral y en diversos lenguajes.
- La comprensión lectora.
- La producción de textos escritos.

Prioriza capacidades e indicadores para cada uno de los niveles y grados que constituyen la Educación Básica Regular (inicial 5 años, los seis grados de primaria y los cinco de secundaria).

Propone un tipo de gestión para la implementación de la propuesta pedagógica por la conformación de equipos formalmente constituidos que hayan definido con claridad sus objetivos y los resultados que pretenden alcanzar, que dispongan de tiempo especialmente dedicado a realizar las acciones proyectadas, que se mantengan informados sobre los diferentes avances de la propuesta en el ámbito regional y nacional, y que dispongan de recursos para poder ejecutar las tareas necesarias (p. 56).

Presenta un sinnúmero de experiencias de aprendizaje para niños y niñas de educación inicial (II ciclo) y educación primaria y secundaria.

FICHA RESUMEN DE LA PROPUESTA PEDAGOGICA PARA EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES MATEMÁTICAS

Se propone: "Lograr que los niños, niñas y adolescentes del país, especialmente los más pobres y vulnerables, sean capaces de resolver problemas, razonar lógicamente y aplicar la matemática en sus vidas, desarrollándose como personas éticas con el respaldo de la ciudadanía" (p. 17).

Busca ser una herramienta pedagógica con el fin de brindar orientaciones específicas para desarrollar tres capacidades claves:

- La resolución de problemas.
- El razonamiento y la demostración.
- La comunicación matemática.

Organiza los contenidos de matemática para la vida en los siguientes componentes:

- Número, relaciones y funciones.
- Geometría y medida.
- Estadística y probabilidad.

Identifica y prioriza las capacidades de cada componente para cada uno de los niveles y grados que constituyen la Educación Básica Regular (inicial 5 años, los seis grados de primaria y los cinco de secundaria).

Propone lineamientos de gestión para la implementación de la propuesta pedagógica, lo que incluye: la organización y conformación de equipos (al nivel de IIEE, UGEL, DRE y nacional) para conseguir los objetivos, la gestión centrada en logros de aprendizaje (lo que supone prácticas de evaluación y de difusión de resultados), acciones de concertación, estrategias institucionales para el desarrollo del área.

Desarrolla los aspectos teóricos y prácticos sobre el enfoque *polémico*.

Presenta un sinnúmero de experiencias de aprendizaje para niños y niñas de educación inicial (II ciclo) y educación primaria y secundaria.

FICHA RESUMEN DE LA PROPUESTA PARA LA FORMACIÓN ÉTICA

Prioriza los valores de:

- Justicia.
- Libertad-autonomía.
- Respeto al otro-tolerancia.
- Solidaridad.

Presenta estrategias para la formación ética.

ANEXO 3

CRITERIOS ESTABLECIDOS PARA REPORTAR EL AVANCE DE LAS REGIONES EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACCIONES DEL PLAN DE EMERGENCIA EDUCATIVA EN LOS AÑOS 2004 Y 2005

INFORMES POR REGIONES 2004

CRITERIOS QUE MARCAN EL AVANCE DE LAS REGIONES

Nivel I (*rojo*): ***Nos hemos quedado***

- No se hizo nada.

Nivel II (*ambar*) ***Hemos iniciado el trabajo, prometemos mejorar***

- Contamos con el informe de lanzamiento de la emergencia educativa.
- Hemos conformado el equipo regional de emergencia y alcanzado la relación de integrantes.
- Hemos conformado el equipo local y alcanzado la relación de integrantes (UGEL).

Nivel III (*violeta*) ***Fuerza, podemos mejorar***

- Se ha conformado la red de aliados (acuerdos y compromisos establecidos y cronograma de ejecución).
- Contamos con el plan de trabajo (regional y local).
- Tenemos el primer reporte de actividades ejecutadas del plan de trabajo (evaluación diagnóstica, puesta en común con la sociedad civil, estrategias desarrolladas).
- Hemos sistematizado y socializado una actividad de aprendizaje ***exitosa*** de comunicación integral en la región (con datos de la IE y docentes que la elaboraron o ejecutaron).
- Estamos compartiendo otras iniciativas creativas que ayudan a superar la emergencia (ferias, foros, exposiciones, campañas, etc.).
- Hemos realizado acciones de sensibilización a la ciudadanía para fomentar la conciencia frente al problema de la emergencia educativa.

Nivel IV (verde) *Estamos avanzando*

- Tenemos elaborado el cronograma de acciones de monitoreo (IE y docentes por visitar).
- Hemos sistematizado y socializado otras actividades de aprendizaje *exitosas* en la zona (actividades exitosas por región con datos del docente e IE).
- Tenemos el segundo reporte de actividades ejecutadas del plan de trabajo (impacto de las estrategias desarrolladas, resultados preliminares del monitoreo y puesta en común con la sociedad civil).
- Hemos sistematizado y socializado una experiencia de gestión exitosa en la región orientada al logro del objetivo de la emergencia educativa.
- Hemos recopilado una experiencia extraescolar exitosa de comunicación integral en la región (con datos de la IE y de docentes y alumnos que la ejecutaron).
- Estamos compartiendo otras iniciativas creativas que ayudan a superar la emergencia.

Nivel V (azul) *Vamos bien, nada nos detiene*

- Hemos realizado acciones para la atención de salud y alimentación de los alumnos de las instituciones educativas focalizadas prioritariamente.
- Hemos aplicado las pruebas de verificación de avance (cuadro comparativo con la evaluación diagnóstica, puesta en común con la sociedad civil).
- Contamos con la sistematización de la experiencia 2004: logros, dificultades, retos y metas 2005.
- Hemos elaborado nuestro plan de trabajo 2005 (incorpora estrategias para el período vacacional 2005).

INFORMES POR REGIONES 2005
ACCIONES QUE INDICAN EL AVANCE DE LAS REGIONES EN LA SUPERACIÓN
DE LA EMERGENCIA EDUCATIVA

Alcanzar un nivel de avance en la región está en función del cumplimiento de determinadas acciones y sus respectivos productos compartidos con la dirección u oficina del ministerio responsable de dicha jurisdicción.

CRITERIOS QUE MARCAN EL AVANCE DE LAS REGIONES

Nivel I (rojo) *Estamos iniciando el trabajo*

- Contamos con el informe de evaluación de la emergencia educativa del año 2004.
- Hemos elaborado el cuadro comparativo de rendimiento entre la prueba diagnóstica de entrada y la de salida 2004.
- Contamos con el plan de trabajo de la dirección nacional u oficina del ministerio que incorpora acciones apoyo y trabajo conjunto.

Nivel II (ámbar) *Hemos iniciado el trabajo, prometemos mejorar*

- Contamos con el plan de trabajo de la emergencia educativa 2005 que incorpora actividades relacionadas con: la gran campaña nacional de recolección de materiales educativos, "Amigos y amigas de las instituciones educativas", fondo concursable, atención a instituciones educativas focalizadas, etc.
- Tenemos sistematizada y hemos socializado una actividad de aprendizaje exitosa del área de comunicación en la región (con datos de la IE y docentes, así como descripción detallada de la actividad).
- Estamos participando de la gran campaña nacional de recolección de materiales educativos y hemos oficializado a todas las IE de la región.
- Se ha conformado consejos educativos institucionales participativos en el 50% de IE de la jurisdicción.
- Se han integrado otras instituciones a la red de aliados (acuerdos y compromisos establecidos y cronograma de ejecución 2005).

Nivel III (violeta) *Fuerza, podemos mejorar*

- Contamos con el informe "Rendición de cuentas a la comunidad" de lo recolectado a través de la gran campaña nacional de recolección de materiales, indicando qué IE priorizadas se beneficiaron.

- Tenemos el primer reporte de actividades ejecutadas del plan de trabajo 2005 (evaluación diagnóstica, puesta en común con la sociedad civil, estrategias desarrolladas).
- Hemos realizado la primera jornada de peso y talla, de alumnos de instituciones educativas focalizadas, en coordinación con MINSA y MINDES.
- Contamos con algunos textos o ensayos producidos por los alumnos con niveles importantes de expresión y coherencia.
- Hemos distribuido los materiales, recolectados en la gran campaña, en las IE con mayores necesidades.
- Hemos desarrollado acciones de capacitación docente en el desarrollo de los aprendizajes fundamentales (comunicación, matemática y formación en valores), asegurando la participación de las IE focalizadas.

Nivel IV (verde) *Estamos avanzando*

- Tenemos sistematizada y socializada una actividad de aprendizaje exitosa del área de matemática en la región (con datos de la IE y docentes, así como descripción detallada de la actividad). Contamos con la relación de IE y docentes visitados en el primer monitoreo, así como con las conclusiones y sugerencias obtenidas.
- Hemos sistematizado y socializado otras actividades de aprendizaje exitosas de otras áreas curriculares que han permitido desarrollar las capacidades propuestas en la EE (actividades exitosas por región con datos del docente e IE).
- Tenemos proyectos presentados a "Amigos y amigas de IE", que han sido aceptados.
- Hemos sistematizado y socializado una experiencia de gestión exitosa en la región orientada al logro del objetivo de la emergencia educativa.
- Se han conformado los consejos educativos institucionales participativos en todas las IE de la jurisdicción.

Nivel V (azul) *Vamos bien, nada nos detiene*

- Estamos compartiendo otras iniciativas creativas que ayudan a superar la emergencia (ferias, foros, exposiciones, campañas, etc.).
- Hemos realizado la segunda jornada de peso y talla de alumnos de instituciones educativas focalizadas, en coordinación con MINSA y MIMDES, y contamos con el cuadro comparativo, con conclusiones y sugerencias.

- Hemos aplicado las pruebas diagnósticas de salida y hemos elaborado el cuadro comparativo con la evaluación diagnóstica de inicio haciéndolas de conocimiento de la sociedad civil.
- Tenemos el informe final del año 2005, con conclusiones y sugerencias para asumir el año 2006.

Fuente. Ministerio de Educación.

El Estado y la burocracia de los organismos intermedios del sector educación: un acercamiento desde los funcionarios

NATALIA GONZÁLEZ
CAROLINA DE BELAUNDE
MARIANA EGUREN

PRESENTACIÓN*

El tema de la gestión educativa y el rol de la burocracia del sector educación han cobrado especial relevancia en la actualidad debido a la puesta en marcha en el Perú de importantes procesos nacionales con implicancias a nivel político, social y económico. El cambio de gobierno a mediados del año 2006 abrió, una vez más, el debate sobre la necesidad urgente de plantear una reforma del Estado, de cimentar la existencia de una carrera pública para la burocracia estatal y de consolidar la descentralización en curso. De concretarse estos planteamientos, se contribuiría a fortalecer el rol del Estado y a mejorar la atención que este brinda a las poblaciones más pobres y excluidas del país que, hasta el momento, parecerían estar al margen del crecimiento económico nacional.

En el Perú, el sector educación se organiza teniendo a la cabeza al Ministerio de Educación - MED, encargado de diseñar e implementar

* Este artículo ha sido posible gracias al financiamiento de la Fundación Ford y es producto de los estudios realizados como parte del Programa Institucional del Instituto de Estudios Peruanos 2006-2007: *El Estado está de vuelta: mirar el Estado para entender la sociedad y la política*. Queremos agradecer a Marcos Garfias y a Carolina Garay por sus aportes en la revisión bibliográfica sobre el tema.

las políticas educativas a nivel nacional. Sin embargo, con relativa frecuencia dicha entidad no considera en su real magnitud el hecho de que, en la práctica, son los organismos intermedios¹ (Direcciones Regionales de Educación - DRE y Unidades de Gestión Educativa Local - UGEL) y sus funcionarios los que deberán aplicadas y llevadas a su destino final: las escuelas públicas del país.

Así, quienes formulan los programas y diseñan las estrategias de implementación de las políticas educativas obvian de hecho las características y condiciones de la burocracia que labora directamente en ellas. Esta desconexión entre las propuestas del MED y su aplicación contribuye a "la debilidad estructural del Estado para atender a los más necesitados y responder de manera eficiente y coherente las demandas ciudadanas".²

El panorama que describimos está cambiando en la actualidad. A medida que avanza el proceso de descentralización, las instancias intermedias del sector educación –que ahora forman parte de los gobiernos regionales– asumen cada vez más funciones y, al mismo tiempo, se enfrentan al mandato de liderar la formulación e implementación de los proyectos educativos regionales. Si hasta hace poco los organismos intermedios eran el puente ineludible por el que debían transitar las políticas educativas para llegar a la población beneficiaria, dichos organismos han cobrado en estos días un rol mucho más protagónico. Más allá de cómo se organice finalmente el sector educación luego de culminado el proceso de descentralización, la realidad es que estas instancias y sus funcionarios tendrán a su cargo la gestión educativa en las diferentes regiones del país.

¿Pero quiénes son estos funcionarios? ¿Se trata de burócratas de carrera, de técnicos, de especialistas? Los funcionarios se constituyen en la representación del Estado en sus localidades y son los encargados de poner en marcha el aparato público hasta en los pueblos más alejados de la capital. Son, además, los elementos centrales de las

1. Actualmente los organismos intermedios son denominados instancias de gestión educativa descentralizada.

2. Instituto de Estudios Peruanos: Proyecto Institucional Ford, 2006.

actividades realizadas en los organismos intermedios y desempeñan en ellos múltiples funciones, tanto de orden administrativo como pedagógico. Gracias a diversas investigaciones realizadas en los últimos años en el Instituto de Estudios Peruanos - IEP que nos han permitido establecer contacto con estas instancias y sus funcionarios,³ lo que podemos constatar, en la mayoría de los casos, es que los funcionarios de quienes estamos hablando son maestros que, por lo general, no han recibido ningún tipo de preparación o capacitación para ejercer sus nuevas funciones. Ser "destacado"⁴ como funcionario a los organismos intermedios de nivel local o regional suele ser un reconocimiento al desempeño del docente o, en otras ocasiones, puede responder a designaciones de orden político.

En esa línea, este estudio pretende contribuir al conocimiento sobre los niveles intermedios del sistema educativo y sobre los docentes que laboran en ellos. Lo que buscamos es aproximarnos al contexto en que los funcionarios desempeñan su tarea. Se trata de acercarnos a las limitaciones y posibilidades que tienen para un ejercicio eficiente de su rol de burócratas. Para contribuir al conocimiento de sus particularidades, el contexto en el que se desenvuelven, y las posibilidades y limitaciones que presentan de cara a procesos que los involucran directamente como la descentralización, se propuso el desarrollo de una investigación cualitativa de orientación etnográfica centrada en el análisis documental y en el trabajo de campo.⁵

-
3. De hecho, este estudio parte de una iniciativa de Proeduca - GTZ para acercarnos, en el año 2005, al estudio de la gestión educativa.
 4. Por medio del "destaque" los maestros dejan de ejercer la docencia y asumen labores como funcionarios en un organismo intermedio.
 5. El análisis documental consistió en una revisión de la literatura disponible sobre las características de la administración pública en América Latina y sobre la gestión educativa de la región y del país. En lo que concierne al trabajo de campo, este se realizó en cinco regiones: Ayacucho, Lambayeque, Piura, Puerto Maldonado y Huancavelica. Las actividades del trabajo de campo incluyeron visitas a las DRE, participación en reuniones de trabajo, asistencia a eventos educativos y entrevistas a funcionarios y miembros de la sociedad civil. En todos los casos, se entrevistó al director regional y al director de gestión pedagógica, en tanto funcionarios de la

Creemos que es necesario tomar en cuenta los problemas descritos en este estudio para atender adecuadamente las necesidades de capacitación de los funcionarios de los organismos intermedios, cuya labor es central por su cercanía con las instituciones educativas y con los beneficiarios directos del sistema educativo. Sus decisiones y actividades están muy vinculadas con la realidad local y de ellos depende, en gran parte, que las políticas sectoriales se implementen con eficiencia y transparencia, y que se alcancen las metas propuestas.

Para lograr esto último, es necesario que se cuente con una burocracia estable, producto de una carrera en el sector público, la cual garantice continuidad a la gestión del Estado. Además está decir que a esta característica es importante sumar un conjunto de capacidades para actuar en un contexto donde la debilidad del aparato estatal se expresa en los constantes cambios de rumbo de las políticas del sector educación, la falta de recursos y lo enmarañado de los procedimientos burocráticos en la gestión del Estado.

Finalmente, hay que destacar que, como ya señalamos anteriormente, paulatinamente los organismos intermedios y sus funcionarios tendrán que liderar en cada una de sus regiones el diseño e implementación de políticas educativas. Este panorama se abre como un conjunto de posibilidades para mejorar la calidad de la educación peruana. Al mismo tiempo, es necesario considerar que si no se tienen en cuenta factores clave como el fortalecimiento de las capacidades locales para atender estos desafíos, corremos el riesgo de ser testigos de otra oportunidad perdida.

mayor jerarquía en dichas direcciones. Adicionalmente, se llevaron a cabo entrevistas a otros especialistas de la DRE, con el objetivo de profundizar en algunos temas y de recoger la percepción de los entrevistados acerca de su interacción cotidiana con los funcionarios mencionados en primer lugar y con los representantes de la sociedad civil. Dependiendo de la disponibilidad de los funcionarios en cada zona, se entrevistó a coordinadores de educación rural, especialistas de formación superior, especialistas de educación bilingüe intercultural - EBI y directores de UGEL. Finalmente, se efectuó una entrevista a representantes de la sociedad civil en cada zona, con el fin de conocer su percepción acerca del trabajo realizado con los funcionarios de la DRE.

Cualquier iniciativa dirigida a fortalecer las capacidades de gestión de los organismos intermedios en la actualidad tiene que partir de un conocimiento cabal de las situaciones concretas en las que actúan los funcionarios públicos, conocer los mecanismos por los cuales acceden a estos cargos y determinar cuáles son las relaciones que establecen con otros actores de la comunidad educativa y de la sociedad regional.

I. ESTUDIOS SOBRE EL ESTADO, LA BUROCRACIA Y EL SECTOR EDUCACION

1. La administración pública en la agenda de investigación

El Estado constituye un tema de estudio fundamental de las ciencias sociales, especialmente en lo que concierne a los procesos de formación del Estado nación, y a las particularidades de la función pública y de las burocracias estatales.

En América Latina, la gestión gubernamental emergió como tema de atención a partir de la década del ochenta, hace casi treinta años, en el contexto de las reformas económicas y políticas de la época. Tanto dentro de los gobiernos como desde los organismos financieros internacionales, la preocupación por transformar la administración pública para volverla más eficiente, profesionalizada y descentralizada se convirtió en un punto central de sus respectivas agendas políticas. Lo anterior tuvo un importante impacto en el quehacer académico de la región que, desde distintas disciplinas, empezó a abordar el tema de la gestión gubernamental, particularmente en lo concerniente a la reforma del Estado y de su aparato institucional.

Es en ese contexto que empieza a surgir una serie de investigaciones que destacan la importancia de deslindar la doble naturaleza del Estado: como articulador de relaciones sociales, por un lado, y como aparato institucional, por otro. En palabras de Oszlak, lo que ocurre es que se vuelve indispensable diferenciar las "[...] formas de conceptualización [del Estado], ya que mientras una alude a una relación social abstracta, la otra se refiere a actores concretos –organizaciones burocráticas– que son su objetivación institucional" (Oszlak, 1984: 214).

Dicha distinción ha permitido profundizar el análisis de las instituciones del Estado a partir de las particularidades de su funcionamiento.

Como consecuencia de lo anterior, el estudio del aparato estatal enfatiza hoy la necesidad de tomar en cuenta la heterogeneidad de las instituciones que lo conforman. En esta línea, entonces, el estudio de los organismos centrales de gobierno, por ejemplo, difiere de aquel que aborda el funcionamiento de los organismos intermedios. De igual manera, se ha hecho imperativo distinguir –tanto en términos de niveles de autonomía y de ámbitos de acción, como en lo concerniente a disponibilidad y utilización de recursos– entre las lógicas de funcionamiento de las instituciones estatales de larga data y aquellas de reciente creación.

La complejidad y diversidad del aparato institucional del Estado empiezan a ser tomadas en cuenta también, en este contexto, como elementos fundamentales en el estudio de los mecanismos estatales de atención a la población para, a partir de ello, aproximarse a las relaciones que se establecen entre el Estado y la sociedad. El análisis de dichos mecanismos desde esta óptica ha permitido identificar que, entre las principales dificultades para su funcionamiento eficiente, se encuentran prácticas de "burocracia excesiva", así como la prevalencia de diversas modalidades de corrupción. Estos problemas, como puede suponerse, generan una atención estatal deficiente y de baja calidad (Medina, 1999: 2).

Más allá de la heterogeneidad del aparato institucional del Estado y de sus problemas clásicos de tamaño y eficiencia, existen otros temas fundamentales que tenemos que tomar en cuenta hoy para su estudio y el de sus burocracias. Entre ellos se encuentran los vínculos y conflictos de la administración pública con otros actores, sobre todo con el grupo de los políticos electos, los cuales ejercen considerable influencia sobre la administración pública (Araújo y Sánchez, 2005: 1). En este sentido, las tensiones y conflictos entre burócratas, políticos y electores son evidentes, sobre todo porque implican la utilización de recursos estatales (Molinet, 1993: 38). De otro lado, el manejo de información que poseen los burócratas suele ser significativamente superior al de los políticos (Méndez, 1999). Este desequilibrio de

información puede conducir a la burocracia a extender sus atribuciones hasta la formulación de políticas, lo cual trae a colación un dilema que se expresa en la falta de legitimidad que podrían tener los burócratas al no ser elegidos por voto popular (Araújo y Sánchez, 2005: 137).

El vínculo entre la burocracia y la ciudadanía tampoco está exento de conflictos, sobre todo cuando, en un contexto de falta de recursos que restringe el accionar de la administración pública, la demanda de la ciudadanía por atención estatal crece constantemente. En efecto, los ciudadanos se encuentran cada vez más vigilantes de la función pública y del buen empleo de los recursos con los que se cuenta (Peters, 1999: 123).

Por otra parte, hay que destacar que no es posible estudiar la burocracia sin tener en cuenta la influencia de los aspectos culturales en su funcionamiento. Según Peters, además de influir en las relaciones que se tejen entre las elites políticas, las burocráticas y la población, lo cultural interviene de forma determinante en el desempeño de los funcionarios públicos. En primer lugar, el autor sostiene que el mundo "occidental" acepta mucho más las formas burocráticas que el mundo "no occidental"; de ahí que en muchos casos solo se adopten los aspectos formales de la burocracia, más no las formas y normas procesales: "En el mundo no occidental, e incluso en algunas partes del mundo occidental, se supone que todas las decisiones están sujetas a la influencia del regateo y la negociación personales" (Peters, 1999: 134). En segundo lugar, el adecuado funcionamiento de las burocracias obedece a la aceptación de la impersonalidad y universalidad de las reglas: "Si las reglas de una organización deben negociarse con cada individuo, las burocracias no solo se vuelven ineficientes sino también superfluas" (Peters, 1999: 131).

En otras palabras, en el nivel normativo es posible que se establezca una política pública determinada pero, en la práctica, es común que prevalezca otra distinta; es decir, se puede formalizar una regla, pero es otra la que se emplea en la realidad. De ahí que los funcionarios consideren que existe cierto margen de libertad para elegir qué regla conviene aplicar en una situación determinada, lo cual explica,

en parte, no solo la existencia de muchas prácticas de corrupción en la administración pública sino también su aceptación casi generalizada.

En suma, existen tres grandes temas que deben tomarse en cuenta en los estudios sobre el Estado y la administración pública de los últimos tiempos. En primer lugar, el reconocimiento de la burocracia como una instancia conformada por actores concretos con determinada dinámica. En segundo lugar, la importancia que se otorga a la heterogeneidad y diversidad de las instituciones burocráticas y las relaciones que estas establecen con otros actores sociales. Por último, el interés que se le brinda actualmente a la viabilidad del modelo burocrático (con sus características de impersonalidad y universalidad) en sociedades no occidentales. Veamos ahora lo que sabemos sobre las instituciones burocráticas y su funcionamiento en el sistema educativo.

2. La administración pública en el sector educación

A diferencia de la abundante literatura sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje y, en general, sobre la escuela y su rol en la sociedad, son pocas las investigaciones dedicadas al estudio del funcionamiento del sector educación en lo que concierne a sus diferentes niveles de administración y a su burocracia. Estos estudios se agrupan en el rubro de la llamada "gestión educativa", que incluye el análisis tanto de la organización del sistema estatal como de su dimensión política; es decir, la diversidad de escenarios, actores e intereses que se articulan y entrecruzan en el sistema educativo.

Diversas investigaciones (Casassus, 2000 y 2002; Vásquez y Oliart, 2007, entre otros) sostienen que, en Latinoamérica, el estudio de la gestión educativa aparece en los años ochenta del siglo pasado, pero es recién en la década siguiente, a partir de los procesos de reforma en general y de descentralización en particular, que los organismos multilaterales lo convierten en un tema central de su agenda, cuando la necesidad de alentar a los gobiernos en la administración eficiente del Estado se hace prioritaria.

En efecto, en el contexto de las reformas de la educación iniciadas en los años noventa en Latinoamérica, la descentralización y su perti-

nencia para el manejo eficiente del sistema educativo se convierten en uno de los ejes de análisis en el campo de la gestión de la educación. Al respecto, se han desarrollado dos posturas principales. La primera (y la que ha generado mayor adhesión) sostiene que la descentralización –en tanto impacta positivamente en el rol del Estado, en su tamaño, en la función que cumplen sus diversas instancias y en la participación de la comunidad educativa– es prácticamente indispensable para mejorar la administración pública del sector educativo. Se hace necesario, entonces, descentralizar la gestión en diferentes niveles, redistribuyendo las funciones que tradicionalmente corresponden a la sede central: "La gestión educativa centralizada no brinda suficientes espacios para que los actores del proceso educativo puedan participar, y consiguientemente, contribuir a que la oferta educativa se aproxime de mejor manera a sus necesidades" (UNESCO-PRELAC, 2002: 7).

La segunda postura afirma que una gestión eficiente del sector no depende necesariamente de una política descentralista o del grado de participación de la población en el quehacer educativo. Las medidas por tomar en aras de una mayor eficiencia del sector educativo tendrían que depender de la realidad social y política de cada país –de hecho, existen sistemas educativos centralizados que son eficientes en su atención a la población (Aguerrondo, 2004: 6).

En el caso peruano, a pesar de que ya desde 1960 se habían establecido las DRE con el fin de desconcentrar las funciones administrativas y atender la diversidad de las escuelas al interior del país, es claro que el sistema educativo aún se caracteriza por su centralismo.⁶ Según Díaz y Valdivia (2007: 26-27), desde los inicios de los años setenta y hasta finales de los ochenta, se establecieron varias instancias paralelas a las DRE en todo el país. La creación y desactivación constante de dichos organismos ocasionó confusión entre los burócratas con respecto a las funciones que debían desempeñar y reflejó la poca claridad de una política de largo aliento para la gestión del sector.

6. Sobre el centralismo y los intentos descentralistas en la historia del Perú a lo largo del siglo XIX, ver Contreras, 2004.

En la década de los noventa, el tema de la gestión educativa se trabajó en el marco del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP), creado en 1995, que contaba entre sus componentes principales con el de modernización de la administración. Algunas acciones del programa se apoyaron en la Resolución Ministerial N° 016 dada en 1996, la cual se convertiría en un hito en la gestión descentralizadora educativa, ya que estuvo orientada a otorgar mayor autonomía a las escuelas. Vásquez y Oliart sostienen que, por medio de dicha norma, se estipularon diversas funciones a los directores de los centros educativos bajo el "modelo de un director ejecutivo o director gerente". En ese sentido, debían encargarse de "[...] la administración de recursos humanos, específicamente la posibilidad de elegir al personal docente y administrativo del centro educativo [...], la administración de recursos y servicios brindados por el centro educativo y la determinación de su presupuesto" (Vásquez y Oliart, 2007: 48).

A estas funciones se sumaron las labores de carácter pedagógico, como la libre disposición del tercio curricular y el calendario escolar, la diversificación curricular y la elaboración de instrumentos de planificación.

La implementación de estas medidas fue acompañada, en el marco del MECEP, por la creación del Plan Nacional de Capacitación en Gestión (PLANCGED), dirigido fundamentalmente a capacitar a los directores en sus nuevas funciones. Según Salazar, los instrumentos de gestión para los directores no contaron con una explicación pertinente sobre su concepción y aplicación, lo cual llevó a que se cumplieran como un simple requerimiento sin tener un impacto real en la escuela (Salazar, 2005: 170).

En el año 2001, durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua, el Decreto Supremo N° 007 se sumó a la Resolución Ministerial N° 016 profundizando en algunos detalles las funciones e instrumentos anteriormente descritos. Las medidas exigían implícitamente el apoyo de los organismos intermedios, pues estos serían los encargados de elaborar las orientaciones que tendría que seguir la política educativa de cada región. Al respecto, como constataron Vásquez y Oliart, la ausencia de especificaciones concretas en los linea-

mientos y normas educativas destinados a reformular el rol de dichos organismos ha llevado a que, en la práctica, dichos órganos constituyan instancias que dificultan el proceso de descentralización en vez de favorecerlo (2007: 56). En esta misma línea, la existencia en el sector de múltiples entidades en diferentes niveles, sin definiciones claras sobre sus acciones y ámbitos, ha traído como consecuencia la pérdida de "[...] claridad sobre las responsabilidades y posibilidades que cada nivel tiene de mejorar, evaluar y corregir su desempeño" (Iguíñiz, 1996: 52).

Algunos años después, al iniciarse el proceso actual de descentralización en nuestro país, se estableció nuevamente una serie de medidas para encaminar el proceso. Así, en el ámbito educativo, se elaboró el Plan de Transferencia a los Gobiernos Regionales y se instauró un nuevo marco legal con la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley General de Educación, entre otras. En el 2005, el Decreto Supremo N° 009 estableció el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo, el cual especifica las funciones de las instancias de gestión educativa y de los consejos de participación.⁷ Lo más resaltante en este contexto fue la importancia concedida a la conformación de espacios participativos en los cuales debían definirse los proyectos educativos institucionales, locales y regionales. El proyecto de la Ley de Educación estuvo también preñado de esta lógica participativa y de consulta, así como la formulación del Proyecto Educativo Nacional, a cargo del Consejo Nacional de Educación, que representa una de las mayores experiencias logradas en este sentido.

Más allá de las intenciones participativas y descentralizadoras plasmadas en las medidas que acabamos de describir, el hecho de que la normatividad que se desprende de las leyes descentralizadoras otorgue funciones y competencias tanto a los gobiernos regionales como a los locales ha ocasionado una confusión con respecto a las funciones

7. Entre los consejos de participación, se encuentran el Consejo Participativo Local de Educación (COPALE), el Consejo Educativo Institucional (CONEI) y el Consejo Participativo Regional (COPARE).

de los organismos intermedios en lo que respecta a la formulación, ejecución y evaluación de las políticas educativas regionales. Así, la enmarañada estructura normativa del sector representa actualmente una de las principales dificultades para el desempeño eficiente de los organismos intermedios. Este problema ha sido trabajado en diferentes investigaciones. Valdivia (2006) constata, por ejemplo, el establecimiento de 7.460 normas para el sector educativo entre los años 2000 y 2005, además de otros cientos de normas que, emitidas desde y para otros sectores (Economía, Ley de Servidores Públicos, etc.), afectan a su vez al campo educativo. Asimismo, Delgado y Trelles (2005) sostienen que en esta multiplicidad de normas existe una duplicidad de funciones que obstaculiza el trabajo de estas instancias. En ese mismo sentido, Díaz y Valdivia señalan que "[...] el proceso de descentralización en curso adolece de una inconsistencia normativa, una confusión de funciones y competencias, y una falta de claridad de los ámbitos que corresponden a cada nivel" (2007: 30).

Esta sobreproducción de normas ha generado contradicciones; vacíos y desfases en la gestión de los distintos ámbitos del sector. Los funcionarios de los niveles intermedios han adoptado como respuesta a tal situación un alto grado de flexibilidad en la interpretación y aplicación de las normas y, lo que es más cotidiano, un marcado formalismo y burocratismo que se manifiesta, por ejemplo, en la emisión obligatoria de documentos que respalden y den cuenta de cada acción. Todo ello ha naturalizado una cultura burocrática en la cual el temor a actuar sin el aval formal del superior limita cualquier iniciativa y consume mucho tiempo en la formulación de la documentación que legitime cada acción.

En este confuso panorama, el objetivo de desconcentrar las funciones administrativas no parece enmarcarse en un modelo de gestión claro por seguir. Tampoco pareciera que los intentos de reforma hubieran tomado en cuenta los diversos contextos en los que se desarrollan los organismos intermedios y a los sujetos reales que laboran en ellos. Lo cierto es que los funcionarios de los niveles intermedios del sector educación, como parte fundamental de la burocracia estatal, constituyen actores medulares en cualquier proceso de modernización

del Estado, más aún si este se organiza alrededor de los ejes de la democratización y la descentralización.

En síntesis, como hemos visto, el tema de la gestión educativa se ha venido trabajando básicamente en función de la eficiencia del sistema. En el caso del Perú, ha estado vinculado además a aspectos de descentralización y promoción de la participación. Como se ha señalado líneas arriba, las iniciativas para mejorar la gestión educativa se han visto (y se ven) dificultadas por el exceso de normas, la descoordinación y la falta de capacitación de los funcionarios encargados de poner en práctica las medidas adoptadas.

Así, los burócratas del sector educación desarrollan sus acciones frente a un Estado central que, en el aspecto normativo, se encuentra omnipresente y, en todos los demás, está virtualmente ausente. Como veremos a continuación, esta contradicción obliga a los funcionarios a desarrollar una serie de estrategias para cumplir con sus labores en un contexto de excesiva precariedad; estrategias que, según sea el caso, replican los vicios del sistema o, en algunos aspectos todavía incipientes, abren fisuras en la rigidez de la estructura estatal y permiten la introducción de mecanismos más democráticos y participativos.

II. EL ENCUENTRO CON EL ESTADO DESDE LOS ORGANISMOS INTERMEDIOS DEL SECTOR EDUCACIÓN

En un país como el Perú, las diferencias económicas, sociales y culturales existentes entre las diversas regiones determinan muchas veces problemáticas particulares a las que hay que atender de manera diferenciada. Para el caso de los organismos intermedios, es evidente que, tal como hemos esbozado en la sección anterior, el principal problema por el que atraviesan es la fragilidad institucional, la cual se expresa en diversos aspectos que describiremos a continuación, algunos de los cuales ponen énfasis en lo político mientras que otros lo hacen en lo social o lo cultural. A pesar de la heterogeneidad de las regiones, dichos aspectos resultan bastante similares entre las zonas observadas para este estudio, probablemente debido a que se trata de condiciones estructurales del sistema estatal.

A partir de la constatación de los problemas recurrentes, se ha organizado la información recogida en cuatro temas que a su vez podrían ser tomados como base para pensar en un plan de capacitación para los docentes que asumen tareas de gestión en los organismos intermedios. Estos temas incluyen los problemas de los maestros que llegan a ejercer labores como funcionarios, el funcionamiento del sistema en lo referente a la coordinación entre sus instancias y el exceso de funciones asignadas a los organismos intermedios, la falta de recursos e infraestructura, y la perspectiva intercultural.

1. **De maestro a funcionario**

Cuando se visitan las DRE, un primer elemento que llama la atención es la fragilidad institucional en la que se desarrollan las actividades, cuya mayor manifestación es la ausencia de una auténtica carrera pública a través de la cual se acceda a los cargos de decisión dentro del sistema. Los docentes que son promovidos a los puestos de gestión están formados para el trabajo pedagógico y no para hacer frente a labores administrativas, de gestión, ni mucho menos para el diseño y puesta en marcha de políticas educativas. Si se tiene en cuenta, además, que en la formación inicial del magisterio los temas de gestión están prácticamente ausentes del currículo, es fácil imaginarnos la precariedad con que estos funcionarios enfrentan sus responsabilidades en los organismos intermedios del sector.

Un factor que contribuye de manera importante con la fragilidad institucional está relacionado con los criterios de selección, permanencia y estabilidad en los cargos públicos. Muchos funcionarios que laboran en los organismos intermedios son docentes que fueron llevados a estas instancias por su trabajo en las aulas. Es decir, "el destaque" —nombre con el que se conoce el traslado docente a las funciones burocráticas— implicaba un reconocimiento de su quehacer pedagógico.⁸

8. A pesar de que el destaque suele ser un hecho positivo entre los maestros, algunos aseguran que ciertos especialistas acceden a sus cargos luego de haber cometido una falta grave en la escuela. Como se trata de profesores nombrados, a los que no

Para muchos de nuestros entrevistados, el destaque estaba sujeto a consideraciones fundamentalmente políticas. Hasta hace poco tiempo, esta situación estaba ligada exclusivamente a los vaivenes de la política nacional: los frecuentes cambios de ministros traían como consecuencia cambios en la burocracia de las instancias centrales del sector, así como en aquella con puestos de dirección en los organismos intermedios.⁹

Actualmente, esta situación ha sufrido algunas modificaciones debido al contexto de descentralización que vive el país y que ha otorgado a los gobiernos regionales la facultad de nombramiento de los directores de las DRE. Según la normatividad vigente, estos cargos deben ser cubiertos mediante concursos, los cuales se han realizado en todo el país durante los últimos años y han demostrado en su implementación la precaria legitimidad de las autoridades regionales y su poca capacidad para el ejercicio transparente de sus funciones. Dichos concursos han sido motivo de impugnaciones, denuncias ante la opinión pública y cambios constantes en los cargos de mayor jerarquía al interior de las DRE.

Así, para convertirse en funcionario de un organismo intermedio del sector, no existe una ruta previamente definida que ponga a los postulantes en igualdad de condiciones. Lo que prevalece, más bien, son las relaciones de "compadrazgo" o relaciones partidarias, el pago de favores y las estrategias políticas para mantenerse en el poder.

Entre los funcionarios con los que conversamos existen dos posturas con respecto a cómo se debe acceder al cargo: ¿se trata de un cargo al que uno accede por los méritos demostrados en un concurso público o es más bien un cargo de confianza del que uno puede ser retirado en cualquier momento? Al respecto, uno de los directores regionales sostiene lo siguiente:

Por ejemplo, el presidente [de la República] no pone sus ministros por concurso, es un cargo de confianza: los llama, los convoca y él les retira la confianza.

se puede expulsar del sistema educativo, la solución en algunos casos consiste en removerlos de la institución educativa y trasladarlos a la UGEL o a la DRE.

9. Los directores regionales de educación pueden cambiar con bastante frecuencia y, con ellos, los especialistas a su cargo.

Entonces, ¿para qué convocan a concurso? Y, profesionalmente, tú estás en una inestabilidad que es de carácter político. ¿Por qué? Porque en un momento por cuestión política te pueden retirar la confianza. Eso tampoco te da una tranquilidad en la perspectiva de trabajo.

Si bien el funcionario sostiene que el nombramiento es un cargo de confianza, señala que de cualquier forma la estabilidad en el cargo es precaria. Por ejemplo, durante el año 2006, la DRE de Lambayeque ha contado con tres directores distintos. La inestabilidad del cargo es destacada por el director regional con quien dialogamos, el cual considera que lo anterior afecta sensiblemente su desempeño.

De otro lado, existen funcionarios que piensan que el concurso es el camino más democrático para la designación de los puestos. En este sentido, el director regional de Ayacucho sostiene que para ganar los concursos y ocupar un cargo en los organismos intermedios, el maestro debe tener una gran experiencia, que será muy útil al asumir funciones de gestión:

Yo le digo, en la ley se establecen justamente las carreras que nosotros podemos hacer. Primero empezamos como docentes de aula, luego podemos entrar a la gestión educativa. ¿Pero cuándo? Cuando usted tenga perfil, mínimo tercer nivel. ¿Qué implica tercer nivel? Tener quince años de servicios oficiales [...] Acumular tantas experiencias, y cuando el perfil que usted tiene, tiene derecho a asumir a una administración, lógicamente la de educación [...] Por el concurso a usted le garantizan realmente la plaza, porque sino no puede asumir.

En Huancavelica, de acuerdo con el director de gestión pedagógica, en el lapso de dos años la DRE ha contado con cinco directores regionales. Según su percepción, el problema se da cuando el gobierno regional decide otorgar cargos en la DRE por "encargatura", sin pasar por concurso público:

El gobierno regional [...] no se ha esmerado desde un inicio para hacer la convocatoria oficialmente para el concurso de directores. Entonces [...] por querer tener bajo su manejo, bajo su control a los directores [...] se atribuye a dar solamente en calidad de encargado, le da pero bajo ciertas condiciones, le

dice: "Mire, señor, usted va a ir como encargado. Por favor, me coloca a tales, tales y hace estos cambios".

Lo anterior ocurre en el contexto de la inexistencia de una carrera pública magisterial que, por un lado, garantice el reconocimiento de la labor pedagógica de los docentes en su ejercicio magisterial y que, por otro, establezca mecanismos claros, democráticos y meritocráticos para alcanzar los cargos de gestión.

Como puede deducirse de lo anterior, los cargos directivos de los organismos intermedios constituyen posiciones eminentemente políticas y no técnicas. Por esta razón, los directores (sobre todo los directores regionales de educación) dedican la mayor parte de su tiempo a establecer y reforzar sus redes interinstitucionales por medio de reuniones, presentaciones públicas, discursos e inauguraciones.

La observación de las dinámicas que se suceden al interior de los organismos intermedios y del desempeño de los funcionarios nos permite intuir que hay una forma aprendida de gestión llena de vicios, la cual se sustenta en la permanente necesidad que tienen los funcionarios de mayor nivel de apoyarse en la experiencia del personal administrativo de menor jerarquía que lleva años en sus puestos. Esta situación hace que parte de los esfuerzos de unos y otros se concentre en la necesidad de pactar alianzas de apoyo o, en no pocos casos, de socavar la gestión de los superiores, lo cual distrae esfuerzos considerables y crea muchas veces un clima de pugnas nada favorable para el desarrollo de las actividades programadas. Esta forma de gestión aprendida en el ejercicio cotidiano está teñida también de problemas que se desprenden de la existencia de un Estado muy burocratizado, vertical y que concede gran importancia al aspecto normativo. Así, "sacarle la vuelta a la norma" y recorrer caminos que eviten el cumplimiento de los procedimientos estipulados es una situación frecuente y muchas veces inevitable en la vida cotidiana de los organismos intermedios.

En lo que concierne a los puestos de los especialistas, hay que señalar que estos han sido planificados desde un inicio como las posiciones más técnicas en los organismos intermedios. Por ello, los especialistas suelen ser docentes mientras que los directores no necesariamente

cuentan con experiencia como maestros. La posición de los especialistas es clave en los sectores intermedios de la burocracia del sistema educativo. Son los responsables directos de relacionarse con las escuelas y sus maestros, de acompañar los procesos pedagógicos, de evaluar sus resultados y de actuar para revertir consecuencias no buscadas. Además de estas tareas, deben cumplir también con una recargada agenda de labores propiamente burocráticas y de gestión, las cuales han aumentado considerablemente en los últimos años debido a la proliferación de normas y de nuevos programas por implementar en las instituciones educativas.

Aunque resulte difícil de creer, lo cierto es que los especialistas reciben una capacitación mínima para cumplir con sus tareas pedagógicas; aparentemente, desde la sede central del MED se asume que el hecho de haber ejercido la profesión de docente durante algunos años es preparación suficiente para monitorear el trabajo de las instituciones educativas. Así, las capacitaciones que reciben los especialistas son escasas y superficiales.¹⁰ En lo referido a la gestión, el panorama es aún más desalentador pues las capacitaciones son menos y la experiencia de! especialista en dicho rubro es prácticamente nula, pues no está contemplada en su formación inicial ni en las pocas capacitaciones recibidas durante el ejercicio de la docencia.

Los especialistas son conscientes de lo anterior, tal como nos lo dice un funcionario de la UGEL de Huamanga, Ayacucho:

Asumir un cargo sin duda sigue siendo para mí una experiencia que tal vez lo asumí con muchas limitaciones, en cuanto a formación se refiere, en la universidad no había tenido yo esa oportunidad, no se nos inculcó. [...] Yo creo que es una gran limitación que nuestra universidad, nuestros institutos debieran prestar un poco más de atención dentro de nuestra formación, porque de una u otra manera vamos a tener que asumir cargos o funciones, y debíamos estar preparados. Pienso que hay una falencia en la etapa formativa, incluso mucho después de haber recibido nuestra titulación, nuestro título, nuestro grado, debíamos de capacitarnos, y hay que prestar bastante atención. [...] una cosa es estar en el aula, con nuestros alumnos, y otra cosa es administrar personas,

10. Al respecto, ver Eguren, De Belaunde y González, 2005.

recursos, diseñar políticas o entender las políticas nacionales o regionales, conocer la normatividad, y con el mejor criterio administrar. Pero eso hay que desarrollar, son habilidades que hay que desarrollar, o capacidades, y eso a veces se hace un poco difícil, no creo que sea tan fácil.

La falta de preparación de los especialistas se combina con los problemas derivados de la escasez de recursos y de la compleja normatividad procedimental del sistema educativo peruano. A lo anterior se une, además, el hecho de laborar en un contexto de inestabilidad debido a que, como señaláramos líneas arriba, los cargos están sujetos a constantes cambios.

En suma, se hace patente en los organismos intermedios la necesidad de una carrera pública magisterial que articule la formación inicial y en servicio de los docentes, y que defina los mecanismos de acceso y ascenso en dicha carrera. Paralelamente, esta carrera necesita definir las posibilidades de acceso de los docentes a los niveles intermedios del sector, el perfil de los funcionarios requeridos para ellos y los mecanismos de formación necesarios para asegurar un mínimo de eficiencia en el trabajo.

2. Funcionamiento del sistema: coordinación entre las instancias y exceso de funciones

Es casi un lugar común afirmar que una de las características principales del sistema educativo peruano es la irracionalidad, donde la superposición de funciones, la poca comunicación entre las diversas instancias y lo enrevesado de los trámites burocráticos restan eficiencia al sistema en su conjunto y constituyen una de las primeras causas para la corrupción.¹¹ Este es un tema sobre el cual el común de los entrevistados manifestó unanimidad respecto de la urgente necesidad

11. Esta investigación concluyó antes del estudio realizado por Ludwig Huber en el que analiza la corrupción del sector educación en Ayacucho, aquella "[...] que se da por el lado de la implementación de la política y la ley, en los espacios donde el ciudadano común y corriente se encuentra con el funcionario público" (2008: 14).

de cambio. Los esfuerzos descentralizadores no han traído consigo una reforma al interior de los organismos intermedios.

El sistema educativo forma una estructura vertical que, de nivel a nivel, se organiza desde la sede central que es el Ministerio de Educación, pasando por los organismos intermedios ubicados en las regiones, en las provincias y en los distritos de todo el país hasta llegar a las instituciones educativas. Esto conlleva al establecimiento y desarrollo de relaciones de coordinación entre los diferentes niveles y entre instancias que están en un mismo nivel dentro del sistema. Actualmente, si bien es cierto que hay un reconocimiento explícito de que estas relaciones existen y se dan con regularidad, podemos decir que no son del todo beneficiosas y no siempre apuntan a optimizar las actividades de gestión dentro del sistema en su conjunto.

Desde las direcciones regionales de educación en general y desde las direcciones de gestión pedagógica en particular, se reconoce que, en los últimos años, el Ministerio tiene frecuentemente iniciativas de comunicación y establece relaciones directas con los organismos intermedios, que se expresan no solo en la llegada oportuna de directivas y normas sino también en la convocatoria para diferentes iniciativas de capacitación, discusión, información, etc. El problema radica en que, al interior de la sede central, no hay coordinación adecuada entre sus instancias, lo que se traduce en una sobrecarga de información y mandatos para los organismos intermedios. Es común que especialistas de la DRE y de las UGEL sean convocados por diferentes direcciones nacionales para acciones de capacitación en las mismas fechas o que reciban pedidos de información o presentación de documentación en los mismos plazos. Esto interfiere con las labores de los funcionarios de los organismos intermedios, sobrecarga sus tareas y lleva a que en muchas ocasiones las actividades se realicen simplemente "por cumplir" con la naturaleza vertical del sistema. Nada de esto contribuye a la realización de los objetivos y metas que se han propuesto en el momento del diseño de las actividades de los organismos intermedios.

Un primer tema recurrente entre nuestros entrevistados se refiere a los mecanismos de coordinación y comunicación entre las áreas que componen la DRE y, de otra parte, entre la DRE y las UGEL que están a su

cargo. Hay unanimidad en señalar que esos mecanismos, cuando existen, son instaurados por los directores de turno, los cuales por lo general no evalúan lo que se hizo al respecto en administraciones anteriores.

Según el director de la DRE de Piura, por ejemplo, al asumir el cargo encontró una instancia sumamente desorganizada, carente de planes de trabajo. Como es usual, instaló a nuevos funcionarios en los cargos de confianza y dispuso una "rotación" de los funcionarios antiguos, salvo de los especialistas, que se mantuvieron en sus puestos. El director desconfía de las personas que encontró ya instaladas en la DRE al llegar. En este contexto, ha establecido nuevos mecanismos de coordinación y comunicación internos que incluyen solo a su personal de confianza:

[...] lo primero que exigí fue el plan de trabajo de la dirección [de gestión pedagógica], que no lo tienen, el plan de trabajo de los especialistas que tienen a cargo infinidad de programas dentro de esta área y tampoco lo tienen, no han elaborado planes desde hace dos o tres años, es gente que está vegetando en el cargo y solamente les interesa la remuneración [...]. Ahora, los mecanismos de comunicación que tenemos con la gente de confianza son reuniones, los días viernes en la tarde y los días lunes para analizar y ver la problemática o qué actividades están en camino y debemos impulsadas.

En lo que respecta a la coordinación de la DRE con las UGEL, el mecanismo más usado son reuniones periódicas que los directores regionales utilizan para supervisar el trabajo de los directivos de dichas instancias. Este panorama es el más positivo, pues también existen situaciones de conflicto como la observada en Ayacucho, donde la encargada de la DRE no tenía ninguna relación con el director de la UGEL de Huamanga, a pesar de estar ambas oficinas en la misma ciudad.

Al no existir procedimientos claramente establecidos, cada director regional procede a establecer sus mecanismos de coordinación con su personal de confianza de acuerdo con su criterio. Tal como nos manifiesta el especialista de formación superior de la DRE de Piura:

Resulta que cuando asume el nuevo director regional de educación, punto de quiebre, lleva su personal de confianza, no hay ni siquiera una evaluación de la

gestión hecha, del que estuvo en determinada oficina. Entonces, al no haber una evaluación de resultados, es lógico entender que simplemente volteamos la página, viene nueva gente y quedó todo ahí.

Por otro lado, los directores regionales tienen la potestad de proponer al gobierno regional qué candidatos ocuparán los cargos de confianza (como el de director de gestión pedagógica), pero no todas sus sugerencias son aceptadas, lo cual contribuye a crear un clima de trabajo tenso en donde una de las mayores preocupaciones es mantenerse en el puesto al que se ha accedido dejando de lado la noción de conformar un equipo de trabajo. Los directores de gestión pedagógica no coordinan con los de gestión institucional, el canal de comunicación entre ambos lo constituye casi siempre el director regional, con lo cual este último percibe que acrecienta su poder cuando en realidad lo que hace es reproducir un círculo vicioso de incomunicación.

En Madre de Dios se aprecia que la fluidez de la coordinación y comunicación al interior de la DRE depende básicamente de la persona que asume la dirección. Es decir, si el director es aceptado por los demás funcionarios, la comunicación entre sus unidades no será un problema. El director regional de Madre de Dios sostuvo que muchas veces esta comunicación se ve truncada cuando el funcionario, al asumir el cargo, realiza nombramientos que no se derivan de concursos públicos o de las capacidades de las personas.

Como puede verse, los organismos intermedios son ámbitos de constante rotación de personal, sometidos a permanentes presiones políticas, donde el espacio para la planificación y la coordinación es escaso y fluctuante. Las relaciones entre los funcionarios están marcadas por la desconfianza interpersonal y el desempeño de cada cual se ve seriamente perjudicado por la inseguridad del cargo.

A lo anterior se añade el hecho de que el reducido personal de las DRE y las UGEL recibe una carga excesiva de responsabilidades con las cuales resulta muy difícil cumplir. Como señalábamos líneas arriba, además de las tareas pedagógicas y de gestión, y de los compromisos de orden político o institucional, los organismos intermedios deben cumplir con un exceso de formalidades procedimentales que ocupan

un enorme porcentaje del tiempo laboral de los funcionarios. Todo ello se hace sin mediar una capacitación básica y en un contexto de constantes cambios de personal. Así, lo que se logra aprender a través de la experiencia no es capitalizado por la institución sino que desaparece con el funcionario que deja su cargo. Al respecto se expresa un funcionario de Piura:

[...] por ejemplo, hay una señora que es muy buena, pero que se vaya con tanta experiencia, con tanta capacitación, y viene otro que está empezando de cero. Ese es el problema, no hay una sostenibilidad del trabajo.

La excesiva carga burocrática con la que deben lidiar los funcionarios ocasiona un circuito perverso en el que el cumplimiento de las formas se constituye en la finalidad última del trabajo, por encima de cualquier otra función; el mismo funcionario dice:

Según que mencionan, tenemos que cumplir con el ministerio de Educación [la elaboración de informes] y en su mayoría se hace por cumplir, nada más, no para poder aportar algo y poder sacar alguna información y sobre ese informe mejorar el futuro. No es eso, se hace por cumplir.

En resumen, desde el punto de vista organizacional, los niveles intermedios del sector educación componen un "cuello de botella" que impide que los esfuerzos por mejorar la calidad educativa en el Perú tengan mínimos resultados positivos. La manera en que está pensado el sistema y la dinámica a través de la cual este se actualiza en las diversas regiones del país constituyen un obstáculo para las iniciativas de modernización provenientes de la sede central.

Las presiones políticas y la precariedad institucional de las instancias regionales contribuyen a que el panorama se complejice, sobre todo si tenemos en cuenta que el Ministerio de Educación pone más énfasis en añadir nuevas funciones a los organismos intermedios en lugar de trabajar en una reforma integral de estos en el contexto de sus relaciones con la sede central, con los actores políticos regionales y con las escuelas.

3. Falta de recursos e infraestructura

Uno de los elementos que contribuye a la precariedad institucional de los organismos intermedios del sector educación es la falta de recursos. Esto salta a la vista cuando se visitan las direcciones regionales, cuyas oficinas se encuentran en serio estado de deterioro, atiborradas de escritorios viejos, en muchos casos sin servicios básicos como teléfono, fax o Internet, con carencias de materiales mínimos como papel y tinta para las computadoras.

La falta de recursos e infraestructura es uno de los problemas más recurrentes señalados en el diálogo con los funcionarios. Muchas veces, estas dificultades interfieren con las actividades cotidianas que estos deben realizar y afectan directamente el trabajo en las aulas. En las cinco regiones que visitamos, los funcionarios señalaron que lo más grave de no contar con un presupuesto asignado (que les permita afrontar los gastos de movilidad, viáticos, etc.) es la imposibilidad de cumplir con la función de capacitar a los docentes. En otras palabras, la falta de recursos hace casi imposible que los organismos intermedios cumplan con su tarea primordial de replicar en las instituciones educativas las capacitaciones que ellos reciben del MED y de efectuar visitas de monitoreo. Ante estos problemas, como veremos a continuación, varias de las regiones han establecido alianzas con diversos actores locales.

En el caso de Ayacucho, los funcionarios de la UGEL de Huamanga y la Dirección Pedagógica de la DRE concuerdan al señalar que el trabajo con las escuelas se ve truncado por la falta de recursos. Por un lado, dicha carencia impide que puedan llegar a las instituciones educativas más alejadas y, por otro, imposibilita que se contrate a más personal para la capacitación y supervisión de escuelas, ya que el reducido número de especialistas con que se cuenta es insuficiente para cubrir el gran número de centros educativos de la región:

[...] una de nuestras grandes dificultades es no contar con el personal suficiente. Por ejemplo, aquí, nosotros tenemos que tener los niveles de educación inicial, primaria, secundaria, en todas sus modalidades y turnos. Entonces, la cantidad de especialistas que nosotros tenemos es realmente insuficiente, son

incompletos. Por ejemplo, en el caso de inicial tenemos 58 centros educativos más o menos, la educación inicial fuera de los PRONOEI, y tenemos una sola especialista, te estoy hablando solamente de la UGEL Huamanga. Es realmente insuficiente.

[...] una carencia es no tener los recursos económicos, no tenemos como para supervisar. La UG EL Huamanga no tiene los suficientes recursos para desplazarnos, viáticos [...] En estos momentos no tenemos una movilidad para la supervisión. No hay recursos económicos, no hay un sol para salir aunque sea a la esquina.

Así, resulta evidente para los funcionarios la incoherencia de un sistema de educación pública que diseña constantemente nuevas iniciativas y programas, pero que no destina en sus presupuestos ningún recurso extra para que los organismos intermedios se encarguen de implementarlas. En palabras de un funcionario:

Acá no hay un sol para hacer nada [...] El Ministerio de Educación crea programas y no tiene un sol para financiados, o sea que en enero nosotros salimos aquí con nuestros proyectos bajo el brazo a buscar aliados financieros.

En una línea similar, los funcionarios de la DRE y de la UGEL de Huancavelica destacan la ausencia de un presupuesto adecuado para la realización de sus actividades. El esfuerzo desplegado en planificar adecuadamente las acciones anuales que deben llevarse a cabo en la región aparece como inútil frente al hecho concreto y constante de que no se cuenta con recursos para cumplir con lo acordado. Ante ello los funcionarios de Huancavelica han optado por establecer alianzas con distintos actores de la región:

[...] no contamos con presupuesto, es el punto, es nuestro Waterloo. Apuntamos muchas cosas, planificamos bien las cosas, apuntamos a objetivos, pero sin presupuesto poco o nada podemos realizar [...] Justamente la política que ahora se está desarrollando en la Dirección Regional de Huancavelica es, pues, brazos abiertos a las entidades que puedan colaborar, puertas abiertas de la dirección regional ahorita para todo tipo de aporte, por más que sea un granito de arena que beneficie a nuestro sector educación.

Gracias a esa iniciativa, los funcionarios señalan que han recibido un gran apoyo de los alcaldes de la región:

[...] ha sido de vital importancia la sensibilidad que se ha hecho a los señores alcaldes, quienes son nuestros primeros aliados. Hace aproximadamente veinte días hemos ido a una zona alejada, han abierto una trocha que llega allá, al lugar, en menos tiempo, porque anteriormente se tenía que llegar primero a Chincha, [...] han abierto una trocha, ha sido factible llegar, hemos hecho una supervisión general y especializada a todas las instituciones educativas de ese distrito.

El año pasado estuve trabajando en la UGEL Huancavelica y ni siquiera tenía dónde sentarme, ni un escritorio. Venía solucionando con una mesita. Entonces, fíjese, llamé a una reunión de urgencia a los alcaldes distritales de toda nuestra provincia y se les ha sensibilizado con problemas reales de nuestro sector, de toda nuestra población, nuestros distritos. Ha llegado a tanto, de que los alcaldes me han dado mi escritorio, me han dado computadoras, me han dado impresoras, me han dado mimeógrafo, de tal manera que a la UGEL la he dejado con equipamiento.

Es interesante notar que los funcionarios sostienen que las alianzas que han logrado establecer parten de haber informado sobre la problemática educativa a los diversos actores regionales y de involucrarlos en la discusión y planificación de actividades. Para los funcionarios de Huancavelica, la toma de decisiones concertada tiene un efecto positivo, ya que se traduce en apoyo al sector.

En el caso de la Dirección Regional de Educación de Lambayeque, esta ha apoyado su gestión principalmente en las municipalidades y el gobierno regional. Al igual que en Huancavelica, los funcionarios señalan que se han suplido las carencias de recursos y de infraestructura estableciendo alianzas con los actores que tienen más presencia en la región:

Con la municipalidad, lo que se pueda ¿no? Por lo menos lo conversamos ¿no? A veces nos apoyan, a veces nos dicen no tenemos presupuesto, no se puede. Más ayudan en los distritos, sí, porque los alcaldes de los distritos sí tienen presupuesto y estos más impulsan a la educación, en las obras de infraestructura incluyen construcción de aulas, nosotros por lo menos en ese aspecto sí

tenemos. Con salud tenemos pactos de saneamiento; con transporte tenemos la viabilidad, por ejemplo, el circuito de seguridad vial que ya termina; estamos con la policía, tenemos los policías escolares, tutorías.

De otra parte, la Dirección de Gestión Pedagógica de la DRE de Lambayeque nos señaló que las acciones de capacitación y monitoreo a los centros educativos se ven afectadas por la falta de personal, sobre todo porque la DRE debía asumir las acciones de la UGEL de Chiclayo, que se encontraba en pleno proceso de informatización durante la realización de este estudio.

La estrategia de la DRE de Madre de Dios para suplir en algo las carencias de su sector consiste en mantener una sólida alianza con el gobierno regional. El director de la DRE enfatizó que esto era posible debido a que el presidente de la región había sido maestro y conocía el quehacer del docente. Así, el director de la DRE encuentra en el gobierno regional un apoyo, sobre todo económico, para poner en marcha sus proyectos:

Lo que es mejoramiento en lo que es infraestructura en este año, digamos las aulas de emergencia, bastante se ha avanzado. Hemos inaugurado escuelitas, hemos inaugurado red de agua para los colegios de primaria que estaban en emergencia y, digamos que juntos [con el gobierno regional] hemos estado caminando.

Asimismo, el gobierno regional les ha proporcionado en diversas oportunidades los refrigerios, materiales y movilidad para las mesas de trabajo que organiza la DRE.

Una especialista de educación rural de la región sostuvo que, para las UGEL, llegar a las instituciones educativas es muy complicado. De igual manera, funcionarios de la Dirección de Gestión Pedagógica señalaron que el trabajo más arduo que afrontan es la asesoría y el monitoreo a las instituciones educativas. Las restricciones económicas y la dispersión de las escuelas en el territorio dificultan el trabajo. Por ejemplo, señala que es muy difícil realizar el trabajo con las UGEL del Manu ya que para ello tiene que trasladarse primero al Cusco. Así, pues, se puede entrever que es muy probable que las asesorías y acciones de

monitoreo se lleven solo parcialmente y que, debido a su cercanía, la DRE trabaje principalmente con la UGEL de Tambopata. En el caso de las UGEL se replica lo mismo; es decir, estas trabajan únicamente con las instituciones educativas más cercanas, con aquellas a las que pueden llegar con los mínimos recursos de los que disponen.

Al igual que en las otras regiones, los funcionarios de la DRE y de la UGEL de Piura sostienen que ante la falta de recursos económicos y la escasez de personal, han recurrido a la formación de alianzas con actores diversos de la región. Por ejemplo, para el caso concreto de la capacitación de docentes, un alto funcionario de la dirección regional nos cuenta lo siguiente:

[...] hemos hecho un convenio con la Universidad Particular César Vallejo y desarrollamos aproximadamente once talleres de capacitación gratuitos a los maestros [...] yo pedí el apoyo de las universidades de Piura, pero me llamaban por teléfono para saber cuánto hay para hacer el taller [...] un taller que organizan ellos está costando unos seis mil soles por tres días, acá nos salió completamente gratis, los once talleres gratuitos.

En síntesis, las carencias y limitaciones en recursos, personal e infraestructura son consignadas como un problema medular cuando se dialoga con los funcionarios sobre las dificultades que enfrenta su gestión. Resulta alentadora, sin embargo, la iniciativa de los organismos intermedios para establecer y/o fortalecer alianzas o para crear convenios con actores centrales en la región como medida para suplir algunas de sus carencias. En ese sentido, los funcionarios de organismos intermedios consideran fundamental establecer relaciones con el gobierno regional, con las municipalidades y, en menor medida, con la sociedad civil.

Lo anterior, sin embargo, no oculta el hecho de que los recursos disponibles en los organismos intermedios son sumamente escasos y es evidente que ningún sistema educativo puede funcionar eficientemente si la instancia encargada de la implementación y evaluación de las políticas del sector carece de un presupuesto mínimo del cual disponer y sobre el cual tener cierto poder de decisión. El proceso de descentralización de la educación tendrá necesariamente que tratar el tema

de la descentralización en la administración de recursos a través de procesos concertados entre los sectores estatales correspondientes.

4. Perspectiva intercultural

A inicios del año 2006, las normas y orientaciones nacionales para la gestión de las instituciones educativas difundidas por el Ministerio de Educación señalaban que, las DRE y las UGEL debían: "[...] asegurar una educación intercultural que permita a los alumnos superar discriminaciones de cualquier tipo y valorar las riquezas de las diferentes culturas" (MED, 2006).

Si bien es cierto que el sistema educativo en su conjunto ha realizado esfuerzos considerables por introducir la interculturalidad en su agenda, todavía resulta confuso cuáles son en la práctica las acciones para incorporar el enfoque intercultural en las labores cotidianas de los funcionarios de los organismos intermedios. Como sostienen Zavala, Cuenca y Córdova:

[para] un enfoque intercultural [...] es importante pensar –por ejemplo– en cómo se desarrollan las relaciones interculturales en el campo de la gestión, pensando este como un proceso educativo donde las relaciones de poder determinan la toma de decisiones verticales y excluyentes y donde la discriminación sociocultural es parte del actuar cotidiano. Así, entonces, el trabajo intercultural debería enfocarse también en lo institucional (Zavala, Cuenca y Córdova, 2005: 7).

Resulta primordial, en consecuencia, trabajar el tema de la interculturalidad con los funcionarios de las instancias descentralizadas de gestión, quienes –por su ubicación en el sistema– tienden a colocarse en posiciones de jerarquía que profundizan las brechas existentes entre diversos sectores de peruanos. Recordemos que, como mencionábamos en una sección previa, además de asesorar a las instituciones educativas, los organismos intermedios del sector educación son, en la práctica, quienes atienden directamente a poblaciones secularmente excluidas, tales como los indígenas, campesinos o migrantes. Los funcionarios, por su parte, gracias a la movilidad conseguida a través del

sistema educativo, se han construido identidades más "urbanas" y "modernas" que se refuerzan, entre otros mecanismos, a través del menosprecio y la falta de consideración hacia aquellos más "atrasados" o "rurales" con quienes interactúan constantemente. Es en la dinámica de estas relaciones donde se hace evidente la necesidad de incluir la interculturalidad como un eje en el desarrollo de las capacidades de gestión de los funcionarios de organismos intermedios.

Al conversar con los funcionarios de las DRE y las UGEL encontramos distintas formas de entender la interculturalidad. Y es que, como sostiene Tubino (2006),¹² el término de interculturalidad implica una conceptualización histórica, por lo que es entendido de diferentes maneras según el espacio y los actores involucrados. Así, habrá diferencias importantes entre la perspectiva intercultural del mundo amazónico y del mundo andino o también, por ejemplo, contrastes en el concepto visto desde campos como la lingüística, la antropología o los estudios jurídicos. Ahora bien, en el campo educativo el autor distingue dos aproximaciones a la interculturalidad: por un lado, se entiende como un discurso utópico que responde a lo que idealmente debería hacerse, pero que resulta difícil de incorporar en el trabajo pedagógico y burocrático. De otro lado, se concibe la interculturalidad como la sobrevaloración y reivindicación de aspectos culturales locales. Ambas posiciones resultan problemáticas: no basta con normar la interculturalidad pues ello resulta abstracto para el trabajo educativo cotidiano, pero tampoco se trata de alimentar la visión de una cultura cerrada que no admite influencias y está enraizada en el pasado.

Son pocos los organismos e instituciones que han hecho un esfuerzo por aclarar el concepto de interculturalidad de forma que este pueda ser trabajado por funcionarios y docentes. Al respecto, destaca el trabajo hecho por Proeduca-GTZ de realizar una propuesta de competencias interculturales. En esta se señala la importancia de los siguientes elementos:

12. Tubino, Fidel. Conferencia en el Instituto Goethe. Lima, 8 de agosto del 2006.

- El contacto cultural, entendido no solo como el reconocimiento de culturas diferentes sino como la posibilidad de enriquecerse y aprender del otro.
- Las habilidades comunicativas: asumir que existen distintas formas de comunicación que resultan válidas.
- La comprensión, utilidad y legitimidad de las diversas formas de conocimiento y aprendizaje.
- Tomar una postura crítica y actuar contra la desigualdad que se desprende de las relaciones asimétricas.
- Considerar que el ejercicio de la ciudadanía involucra a todos los grupos culturales (Zavala, Cuenca y Córdova 2005: 17-42).

Estas competencias toman en cuenta que la interculturalidad involucra a todos los grupos socioculturales y que es una herramienta que contribuye a ser" [...] conscientes de las diferencias y capaces de contribuir a una sociedad justa y plural" (Zavala, Cuenca y Córdova 2005: 16).

Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior, ¿cuál es la percepción de los funcionarios que laboran en organismos intermedios sobre la interculturalidad? En las entrevistas que realizamos, conversamos acerca de la interculturalidad centrándonos básicamente en la reflexión que hacían los funcionarios sobre los potenciales conflictos que la diferencia cultural podría acarrear, reflexión en la que aparecían temas como el prejuicio, la discriminación, el racismo, la inequidad y las relaciones de poder. De otro lado, conversamos también acerca de la convocatoria y la aceptación de perspectivas culturales diversas en la elaboración del Proyecto Educativo Regional de cada zona.

En el caso de Ayacucho, el término "interculturalidad" es relacionado por los funcionarios de la DRE exclusivamente con la Educación Bilingüe Intercultural - EBI. Ello hace que la complejidad de la interculturalidad se reduzca al trabajo con poblaciones cuya primera lengua no es el castellano. Asimismo, existe un prejuicio entre los funcionarios que se traduce en que la EBI corresponde a ámbitos pobres, carentes de habilidades comunicativas puesto que no hablan en castellano:

[...] algunas veces venían de Ica a nombrarse [como docentes], por cuestiones así se llegaban a nombrar, pero ¿qué pasaba? Esos profesores que venían de Ica no sabían hablar el quechua, se iban a la zona rural y volvían llorando que no podían comunicarse con las comunidades, y es lógico, y cómo iban a enseñar a esas criaturas que no hablan el castellano correcto, era un problema grande, y por eso se ha creado EBI.

De otro lado, la mayoría de funcionarios considera que el trabajo que realizan en la DRE y en la UGEL de Ayacucho se ve afectado por los conflictos culturales que se desprenden de la contratación de personas ajenas a la región. En palabras de los funcionarios:

Vienen de la ciudad, de la costa, y se creen todavía los mejores. Eso ha pasado en mi área también, donde han trabajado especialistas de Lima y especialistas de Huamanga, y la pelea era quién va a realizar las capacitaciones, quién va a visitar, a monitoreos, el récord quien lo va a realizar.

Los que somos del lugar todavía comprendemos las cosas como debemos hacer, creo yo. Pero los que vienen de afuera muchas veces no conocen ni siquiera nuestra realidad, ya veces actúan, de repente por las experiencias que hayan tenido en otros lugares, y no es igual [...] Entonces, eso yo digo, de repente, la gente que viene de afuera compara con la otra realidad y hace esto que también se aplique aquí, y es imposible, tenemos que conocer realmente nuestro entorno, para determinar cosas.

Como puede verse, los funcionarios de Ayacucho perciben la presencia de personas de la costa, específicamente de Ica e Lima, como una amenaza al trabajo que se realiza en la región. No solo se critica la incapacidad del que viene de fuera para comprender lo que sucede, sino que se desapruaban las acciones que se toman sin tener en cuenta las particularidades de la región. En trabajos anteriores, hemos visto que, en efecto, muchas veces los funcionarios llegados de Lima intentan imponer el discurso oficial sin tener en cuenta la percepción o la valoración que se tiene acerca de él en el lugar. Así, para los funcionarios de Ayacucho, el de "afuera" intenta homogeneizar y ubicarse en una posición superior respaldada por su cargo en el Estado central. No encontramos entre los funcionarios un espacio de diálogo en el que ambos grupos funcionarios puedan enriquecerse con la mutua experiencia.

En el contexto huancavelicano, en general, podría decirse que los funcionarios entrevistados para este estudio no ubican la interculturalidad ni los conflictos asociados con ella en un lugar preeminente. Por un lado, vemos que, al igual que los funcionarios de Ayacucho, se asocia lo intercultural con los programas de educación bilingüe exclusivamente y, por otro, que a pesar de que se propicia la participación de representantes de comunidades campesinas en los espacios de discusión sobre la educación de la región, parece claro que no se considera que los campesinos en general puedan aportar con sus conocimientos a la educación huancavelicana. De lo que se trataría más bien es de "sensibilizados" o "convencerlos" de que los funcionarios del sector tienen la razón y saben cómo manejar las cosas.

Uno de los especialistas, por ejemplo, reduce todo aquello que tenga relación con la interculturalidad a programas de educación bilingüe quechua-castellano. Maneja el discurso de la conveniencia de la enseñanza en lengua materna y señala que muchos campesinos están en contra de esta, por lo cual deberían ser "sensibilizados" al respecto. Esto evidencia la concepción de que los maestros y funcionarios del sector educación huancavelicano manejan un saber superior y que los campesinos deberían respetar este saber:

Precisamente tratamos de sensibilizar, incluso hay docentes que ya se rindieron y adoptan una enseñanza como si fuera de la localidad, pero no necesariamente se tiene que actuar conforme a los deseos de la comunidad.

Este mismo especialista no fue capaz de reflexionar acerca de las posibles diferencias culturales existentes entre huancavelicanos, y rechazaba de plano la existencia de racismo en la región. Por otro lado, no conoce de la existencia de comunidades campesinas interesadas en participar en iniciativas por la educación de la región. Para él, lo intercultural parece limitarse a los profesores de educación bilingüe y a las ONG que los apoyan.

Otro de los especialistas maneja un discurso interesante acerca de la conveniencia de que todas las instituciones educativas huancavelicanas sean EBI, pues el quechua se encuentra a lo largo y ancho de toda la región y a través de todas las generaciones. Además, es capaz

de describir con cierto detalle qué grupos han participado de las reuniones para la elaboración del Proyecto Educativo Regional-PER y reconoce la importancia de que representantes de comunidades campesinas participen de dicha elaboración. Ahora bien, no considera que los campesinos puedan realizar aportes significativos a la educación de sus hijos porque se encuentran desencantados de la escuela como institución y esto les ha hecho perder el interés en la educación en general. Es interesante señalar que este funcionario manifestó que no había conflictos entre campesinos y representantes de sectores más urbanos durante las reuniones para la elaboración del PER, a diferencia de lo que había podido ver en otras regiones, donde lo ciudadano primaba sobre lo rural. Sin embargo, terminó por reconocer que la emergencia de conflictos es posible a la larga si es que las demandas de los campesinos no se incorporan en la educación rural.

En una región de la costa, como Lambayeque, el discurso sobre la interculturalidad varía significativamente. Los funcionarios de la DRE no pudieron puntualizar aspectos concretos sobre la realidad pluricultural de la zona (y del país) y el tipo de relaciones que esta supone. Uno de los funcionarios, por ejemplo, manifiesta que existen diferencias marcadas entre el campo y la ciudad en Lambayeque, pero las limita al acceso a servicios públicos. Cuando se le pregunta si dichas diferencias obstaculizarían la elaboración de un plan educativo que integre a toda la región, su respuesta es negativa:

No, no, yo creo que no genera conflictos; al contrario, puede ser más bien integrador. Conflictos no creo que genere, los conflictos se generan por el tema político partidario, hay obstáculos para el desarrollo educativo.

La mayoría de funcionarios limita los conflictos entre diversos actores a asuntos político-partidarios. En efecto, se asume que el nudo de los conflictos es el poder político: son las pugnas entre diferentes partidos y movimientos las que impiden desarrollar un trabajo de manera sostenida a todo nivel en la región.

Por otro lado, entre los funcionarios que tienen un mayor contacto con las zonas alejadas de la capital de la región, se deja entrever, detrás de un discurso aparentemente respetuoso de las diferencias

culturales, la seguridad de que la coordinación con sectores marginales o rurales del departamento de Lambayeque es más una formalidad que otra cosa, pues de lo que se trata es de convencerlos de qué es lo que más les conviene. Los pobladores rurales no parecen ser asumidos como interlocutores válidos, capaces de aportar con sus ideas, sino solamente como una audiencia que permite otorgarle a la DRE un matiz aparentemente participativo. El semblante de interculturalidad se torna utilitario:

A veces se nota un poco de preocupación porque la comunicación no es muy fluida en el caso de las comunidades, ¿no? Pero tenemos que ser tolerantes y respetuosos de sus opiniones; entonces, con su castellano mal hablado, vemos la forma de mejorar la calidad y les hacemos ver que respetamos su opinión, pero, en algún momento tenemos que llegar a un punto en común, que es el interés general de la comunidad. Para mostrarles el interés tenemos que decirles que ellos son parte del todo.

De otra parte, los padres de familia aparecen también como actores de conflicto, ya que mantienen relaciones muy tensas con los maestros. De alguna manera, puede percibirse también en este caso que los funcionarios de la DRE se manejan a partir de una concepción muy jerarquizada del sector educativo, donde los funcionarios se ubican en las posiciones de mayor poder y prestigio, seguidos por los directores y profesores de instituciones educativas, y donde los padres de familia y miembros de la comunidad ocupan las posiciones más bajas. En este escalafón, es el funcionario "el que sabe".

Para el caso de una región amazónica, como Madre de Dios, el discurso que manejan los funcionarios de la DRE es abiertamente contrario al enfoque intercultural, pues rechazan de plano la posibilidad de un intercambio horizontal entre culturas distintas en su región. Así, se muestran opuestos a las influencias culturales externas de la zona y señalan, por ejemplo, que la migración de la población andina al departamento de Madre de Dios afecta la identidad cultural de los pobladores locales, ya que los migrantes llegan con costumbres distintas:

Quieren bailar con esa ropa de osos, pasacalles, creo. Quieren bailar a 45 grados de temperatura, pero la gente se ríe porque caen chistosos. ¿Cómo

estarán adentro? Entonces con esa ropa de oso bailan en toda la plaza a 42 grados de temperatura [...] normal [...] y ahí están, las chicas también con tremendas cosas que bailan y, no sé, estarán comiendo hielo también, nosotros mismos nos preocupamos. Ahí está la cultura de Puno, la cultura del Cusco, la parte de Abancay.

La preocupación de los funcionarios de la DRE es que, ante la presencia de una gran cantidad de migrantes andinos, los pobladores de Madre de Dios no promuevan sus manifestaciones culturales, razón por la cual la cultura andina termina imponiéndose.

A esto se suman los estereotipos preestablecidos sobre la forma de ser de los andinos y de los amazónicos:

En Madre de Dios, su misma gente de adentro es demasiado hospitalaria, no saben qué regalarle a usted. Usted llega a una comunidad le dan de todo a usted, digamos desde pescado, desde carne ahumada, le dan para que usted coma, le dan fruta, todo, pero digamos, eso nos aprovecha la gente del Ande, o sea abusa de eso. [...] Nosotros no somos tan ambiciosos, pero la gente del Ande sí es ambiciosa, vive en un mundo que, digamos, que hoy día me quiero comprar un carro de lujo, es como la gente del Ande ¿no? Ellos piensan, no sé qué hacen, pero de la noche a la mañana ya están con todas sus comodidades, en cambio la gente de la selva no, ellos están felices con su carne, con su leche, con su fruta, ellos están felices.

En la región de Piura, los funcionarios de la DRE entrevistados para este estudio no parecen darle relevancia al tema de la interculturalidad. Conceptos como prejuicio, racismo o discriminación no aparecen en sus discursos; más bien, lo que puede colegirse es que se maneja una actitud paternalista hacia aquellos que se considera distintos debido a su ruralidad.

Entre los funcionarios de alto rango de la DRE, no hay una referencia explícita al tema de la interculturalidad; sin embargo, se puede entrever a partir de sus palabras que consideran que los problemas de las comunidades se deben resolver ahí mismo porque no ameritan llegar hasta la sede de la DRE en la ciudad:

Me he dedicado a recorrer porque la solución de los problemas es ahí, evitar que esa gente venga en delegaciones a Piura a exponer su problemática;

entonces, en cada lugar, yo voy, me reúno con padres de familia, me reúno con profesores, veo los problemas que hay entre los padres de familia y tratamos que ahí se dé la solución.

En suma, los funcionarios con los que conversamos manejan distintas aproximaciones hacia la interculturalidad. En el caso de Ayacucho y Huancavelica, se constriñe la noción que se tiene sobre interculturalidad a la atención de poblaciones con lenguas distintas al castellano. En Lambayeque y Piura, las poblaciones no urbanas son percibidas como personas a las cuales hay que "convencer" de ciertas acciones pues no saben qué es lo que más les conviene. En Madre de Dios, por otro lado, las manifestaciones culturales de los migrantes son consideradas como una amenaza a la cultura local. A pesar de los matices que hemos visto en cada una de las regiones, podemos notar que muchos de los funcionarios mantienen un discurso ajeno a la interculturalidad y subordinan un grupo cultural a otro, lo cual contribuye a la naturalización de las desigualdades. Así, se deja de lado la posibilidad de enriquecerse a partir de la interacción cotidiana entre individuos de posiciones culturales diferentes.

En ese sentido, hay que destacar que la diversidad cultural y la heterogeneidad de la sociedad peruana demandan que la gestión pública, sobre todo en el sector educación, tenga siempre consideraciones de orden intercultural. Como sostienen Ansión y Zúñiga:

En sociedades significativamente marcadas por el conflicto y las relaciones asimétricas de poder entre los miembros de sus diferentes culturas, como es el caso peruano, un principio como el de la interculturalidad cobra todo su sentido y se torna imperativo si se desea una sociedad diferente por ser justa (Ansión y Zúñiga, 1997)

La interculturalidad no debería limitarse a planteamientos y propuestas que parten de la sede central del Ministerio de Educación y se concentran en temas de currículo y pedagogía. Es también un asunto crucial en la gestión de la educación, particularmente en los organismos intermedios que cumplen un papel tan determinante en la llegada del Estado a través de la escuela pública a las diversas poblaciones del país.

III. PARA TERMINAR

Tal como señalábamos en el primer capítulo de este trabajo, el estudio del Estado debe tomar en consideración su doble naturaleza de articulador de relaciones sociales, por un lado, y de aparato institucional, por otro (Oszlak, 1984). En ese sentido, este estudio pretende ser una aproximación a lo segundo a partir de una mirada cualitativa a la burocracia del sector educación en el Perú. Pero, para llevar a cabo lo anterior, no es posible dejar de lado el rol del Estado como un actor fundamental en la articulación de las relaciones sociales en una nación, pues, en tanto representante de esa sociedad, el Estado la refleja en sus particularidades y contradicciones.

Y es precisamente en estas contradicciones donde encontramos un terreno fértil para la reflexión en todos los puntos que hemos planteado en el capítulo anterior. Así, a pesar de que el sector público educativo es uno de los pocos mecanismos de movilidad social existentes en el país —el Estado es uno de los principales proveedores de empleo formal en el Perú—, no existe una carrera pública magisterial que permita ordenar democráticamente la entrada y permanencia en la docencia.

Por otro lado, las características más saltantes del funcionamiento del sistema educativo en el nivel intermedio (rotación permanente de funcionarios, ausencia de aprendizajes institucionales, dificultad en el establecimiento de mecanismos de coordinación y planificación) se traducen en desarticulación, en duplicación de esfuerzos, en "empezar de cero" con cada nueva administración. Lo anterior colisiona frontalmente con la creación permanente por parte del Ministerio de Educación de nuevos programas y responsabilidades que los organismos intermedios deben asumir en medio de una fragilidad institucional agobiante. Todo ello ocurre, además, sin contar con asignaciones presupuestales suplementarias o con programas de capacitación en las nuevas funciones. De alguna manera, podría afirmarse que el Estado predestina al fracaso a los organismos intermedios del sector educación.

De otra parte, el tema de la interculturalidad resulta también sumamente prolífico para observar las contradicciones del Estado. Así, los esfuerzos por introducir la perspectiva intercultural desde el Estado

se limitan al sector educación y, dentro de este, a aspectos curriculares y metodológicos. Mientras tanto, el sistema estatal sigue funcionando, a nivel de gestión, de forma tal que refuerza y naturaliza la jerarquización, el racismo, el autoritarismo y la desconfianza.

A lo largo de este trabajo hemos intentado, además, ir más allá de algunas de las limitaciones identificadas en los estudios sobre la administración pública en América latina. Así, hemos enfatizado los vínculos y conflictos que se originan entre la burocracia y otros actores (Molinet, 1993): los presidentes de los gobiernos regionales y los ciudadanos. De otra parte, nos hemos aproximado también a la cuestión de las dificultades por las que pasan las burocracias en lo referido a la organización y los recursos disponibles (Peters, 1999).

En otra línea, hemos prestado atención también a la composición de las burocracias del sector educación en el país: ¿quiénes son los funcionarios de los organismos intermedios y cómo acceden a sus puestos? En la mayoría de casos, en las cinco regiones visitadas, constatamos que los funcionarios son docentes cuya carrera profesional había empezado en aulas de escuelas o colegios de la localidad, que luego habían pasado por la docencia en los institutos superiores pedagógicos regionales y desde ahí habían incursionado en las labores de gestión en los organismos intermedios. Como pudimos observar, el acceso al cargo de funcionario depende de múltiples factores entre los cuales consideraciones de carácter político, administrativo y cultural tienen preeminencia sobre otras más técnicas o profesionales.

Por otra parte, nuestro estudio ha intentado también dar algunas luces con respecto a la cultura de los funcionarios del sector educativo. Como señala Peters (1999), pareciera que en el Perú se aceptan solo los aspectos formales o formalizados de la burocracia, pero se dista mucho de aceptar la necesidad de establecer y guiarse por reglas "impersonales" que limiten la arbitrariedad de las decisiones que se toman.

Como postulábamos al inicio de este trabajo, es notorio que los organismos burócratas del sector educación se ven obligados a construir un lugar en medio de la contradicción que supone un Estado excesivamente normativo pero a la vez ausente. Dicha contradicción se traduce en una gestión precaria en muchos sentidos. Ahora bien, ante

dicha precariedad, los burócratas de la educación ponen en práctica una serie de estrategias que, de una parte, reproducen los vicios del sistema pero, de otro lado, plantean también alternativas nuevas que se salen de las rutas establecidas oficialmente.

Entre las estrategias del primer grupo está, por ejemplo, la tradición de la discontinuidad: se empieza siempre desde cero, sin aprender de las administraciones anteriores y reemplazando a la mayor parte del personal "de confianza", lo cual lleva a fortalecer la importancia del mantenimiento de relaciones de compadrazgo. También se encuentra en este grupo la tendencia a refugiarse en la excesiva burocratización y en la normativa, frente a la carencia de herramientas teóricas y técnicas para desarrollar el trabajo de intermediación entre la sede central del sistema y las escuelas. Asimismo, en lo que concierne al tema de la interculturalidad, los funcionarios de los organismos intermedios reproducen el discurso oficial: la interculturalidad es un tema que se limita a la educación bilingüe, no se vincula a la cultura con el conflicto, el racismo o la discriminación. De esta manera, el tema intercultural es circunscrito al aspecto lingüístico, lo cual le quita su potencial de cuestionamiento acerca de las relaciones que se establecen entre los peruanos. Frente a la diferencia, la actitud del funcionario es una actitud paternalista, de inclusión del diferente en el molde urbano, moderno y educado. De otro lado, la precariedad y la ausencia del Estado fortalecen la vigencia de relaciones tradicionales como el compadrazgo que terminan constituyéndose en la única forma de hacer política en contextos como los estudiados.

Pero existen también iniciativas interesantes que han sido recogidas de los recientes procesos en pro de la democratización y de la apertura a la participación. Así, los organismos intermedios establecen alianzas con municipalidades, gobiernos regionales y universidades privadas. Al respecto, los funcionarios destacan la importancia de mantener canales abiertos de comunicación con otras instituciones que permitan un flujo transparente de información que haga posible establecer consensos. Sería deseable, sin embargo, que dichas alianzas interinstitucionales no limitaran sus objetivos a conseguir recursos económicos o materiales.

En suma, la relación que el Estado central establece con la burocracia educativa influye directamente en la ineficiencia del trabajo de los funcionarios; pero, paralelamente, permite que en los organismos intermedios pueda encontrarse una incipiente presencia de mecanismos participativos y democráticos.

Efectivamente, en la última década, si bien no se ha dado una reforma profunda del aparato del Estado, se ha ido implementando en el sector educación una serie de transformaciones y cambios tanto de orden pedagógico como de organización y gestión institucional, que han llevado a la incorporación de nuevos conceptos y criterios. En este sentido, un aspecto que se debe resaltar son las iniciativas encaminadas a la promoción de la participación y a un proceso paulatino de democratización, sobre todo en la gestión dentro del sistema educativo. Por un lado, se han creado espacios para la participación de padres, alumnos y docentes en la gestión de las escuelas.

Por otro lado, acciones como la Consulta Nacional de Educación, la elaboración de la nueva Ley General de Educación, la elaboración del Proyecto Educativo Nacional y, a nivel regional, la formulación de los Proyectos Educativos Regionales han evidenciado la posibilidad concreta y la disposición de los actores involucrados de lograr de manera concertada el diseño de políticas educativas. Paralelamente, se discute a nivel de todo el sistema la posibilidad de instaurar mecanismos de transparencia, vigilancia social y rendición de cuentas. Todo esto permite vislumbrar un paulatino proceso de democratización al interior del sector educativo que podría potencializarse con la descentralización en marcha.

Si se relaciona todo lo anterior con el tema de la gestión interna sectorial, podrían encaminarse los esfuerzos de fortalecimiento de las capacidades locales a evidenciar la utilidad de la democracia y de sus mecanismos para optimizar la gestión pública. Sumado a lo anterior, hay que considerar que los espacios que se han abierto para la participación de los diferentes actores sociales en los temas educativos están siendo gradualmente valorados tanto por los funcionarios como por aquellos que han participado efectivamente de dichos espacios. Esto se convierte en una potencialidad que debe aprovecharse, sobre

todo en lo que se refiere a instaurar mecanismos y procedimientos de gestión que permitan y alienten la participación social.

Ahora bien, precisamente debido a que las expectativas que se abren al respecto son muchas, se corre el riesgo de que estas se transformen en frustraciones si es que los mecanismos de democratización y participación no se concretan en logros visibles respecto de mejoras en la educación que se brinda en las escuelas del Perú o si es que estos terminan siendo instrumentos meramente formales sin ninguna concreción real.

En relación con una gestión educativa que considere estos nuevos elementos, hay que tener en cuenta que son todavía muy escasas las experiencias de participación y que hay mucho camino por recorrer. Más escasas todavía son las experiencias de introducir mecanismos de información, rendición de cuentas y vigilancia social, mecanismos estrechamente ligados con la labor que realizan los funcionarios de los organismos intermedios del sector educación.

Algunas recomendaciones

En el capítulo inicial de este trabajo presentamos algunas ideas con respecto a las tendencias de la gestión educativa en América latina. Los avances hacia la inclusión, la participación y la democratización del sistema, en el marco de la descentralización, exigen que nos preguntemos con respecto a la capacidad de los organismos intermedios para hacer frente a estos nuevos retos. Este estudio nos da algunas pistas acerca de los pasos que deben seguirse para continuar con una agenda democratizadora en un contexto tan complejo como el de la burocracia educativa en el Perú. A continuación, presentamos algunos alcances al respecto.

Los temas de gestión educativa resultan fundamentales considerando que el sector educación es el encargado de administrar una parte importante del aparato estatal que tiene como objetivo brindar los servicios educativos a la gran mayoría de la población peruana. En ese sentido, poner énfasis en mejorar los procesos de gestión de los organismos intermedios y fortalecer las capacidades de sus funcionarios

contribuirá a mejorar la calidad de la educación peruana, ya que estos tienen a su cargo la atención directa de las instituciones educativas y de los usuarios del sistema, así como la implementación y el acompañamiento de la ejecución de las políticas educativas que se diseñan en el país.

La experiencia nos demuestra que muchas veces la ausencia de capacidades locales constituye uno de los principales obstáculos para concretar la puesta en marcha de cambios y reformas dirigidos a mejorar la atención que brinda el Estado a la población. Este es uno de los riesgos que presenta actualmente el proceso de descentralización educativa y que debe ser atendido con urgencia.

Es crucial poner en la agenda educativa y discutir con los funcionarios y organismos decisores, así como con la opinión pública, el tema de la fragilidad institucional que acarrea los constantes cambios de rumbo en el sector. Ello no solo es prioritario en lo que concierne al diseño de políticas educativas sino, sobre todo, en lo referido a la necesidad urgente de contar con una burocracia estable que permanezca en los cargos y asegure la gestión adecuada de las instancias intermedias.

Como hemos señalado reiteradas veces en este documento, la mayor parte de funcionarios del sector educación está conformada por maestros que por diversos caminos llegan a asumir dichas posiciones. En ese sentido, resultaría sumamente enriquecedor que los funcionarios pudieran contar con espacios de diálogo con las instituciones de formación de docentes de sus regiones para así contribuir a posicionar a los organismos intermedios y a sus funcionarios frente al tema de formación docente.

En ese sentido, los organismos intermedios podrían liderar la creación de espacios de encuentro entre las instituciones de formación docente y en servicio, con la finalidad de abordar y discutir lineamientos comunes. Estos deben incorporar la realidad regional, producir e intercambiar información sobre oferta y demanda de formación docente y contribuir a diseñar un perfil profesional que se adecue a la realidad local.

Las actividades de gestión que cumplen los funcionarios de los niveles intermedios son de naturaleza muy diversa y están relacionadas

con dos grandes temas. El primero tiene que ver con las actividades propias de la administración, como son la elaboración de planes de trabajo, la administración de recursos y de personal, la ejecución presupuestal, la difusión y adecuación de la normatividad nacional en sus regiones, etc. El segundo está más relacionado con las actividades pedagógicas como son el monitoreo de las instituciones educativas respecto de las actividades lectivas, la capacitación de docentes, la distribución de materiales educativos, etc.

Todas estas actividades se cumplen en el marco de un complejo y enmarañado sistema burocrático que distrae los objetivos primordiales y da preeminencia a lo normativo sobre cualquier otra consideración. La existencia de esta burocracia evita que se concentren esfuerzos y que pueda existir, entre los diversos niveles de los organismos de la gestión educativa, una planificación concertada de actividades en pro de optimizar recursos, esfuerzos, tiempo y personal.

De otra parte, es indispensable que los funcionarios de los organismos intermedios del sector educación cuenten con espacios de formación y capacitación especializados.¹³ Las estrategias de capacitación en gestión para funcionarios deberían tener en cuenta tanto elementos técnico-pedagógicos como cuestiones que conciernen al ámbito administrativo de la gestión, puesto que ambos forman parte de la

-
13. Como parte de las reformas emprendidas en el sistema educativo en los años noventa se puso en marcha el PLANGED, que consistió en la capacitación de directores de centros educativos y funcionarios en actividades de gestión. Como parte de los cambios que se fueron sucediendo en el sistema educativo, el rol de los directores fue modificándose en la medida en que tuvieron que asumir nuevas tareas como la elaboración de los Proyectos Educativos Institucionales - PEI y la convocatoria a docentes, padres de familia y estudiantes para hacer realidad en las escuelas una gestión más democrática, concertada y con la participación activa de los actores de la comunidad educativa. Toda esta experiencia de capacitación en la gestión carece hasta este momento de un proceso de sistematización que permita tener una evaluación de los logros y las dificultades de implementación del programa. Poco se sabe de las actividades realizadas, del cumplimiento de las metas y los objetivos, de las necesidades y aspectos que no fueron cubiertos por el programa. Simultáneamente al PLANGED y hasta la actualidad existen permanentemente actividades de capacitación en temas de gestión que no están siendo parte de un plan integral y de las cuales tampoco se tiene información.

naturaleza de sus actividades y funciones. En esta línea, se deben promover e implementar acciones de capacitación en los aspectos administrativos y procedimentales que permitan a los docentes que son promovidos a funcionarios, un cabal conocimiento del sistema educativo en cuanto a la gestión institucional. Son fundamentales el manejo adecuado del marco legal, y el conocimiento de las responsabilidades y atribuciones que atañen a cada nivel de gestión y a cada cargo del escalafón.

Asimismo, se debe capacitar a los funcionarios en la producción de documentos de gestión y adecuación de las normas y directivas a las realidades regionales tratando de quitarle el peso a los aspectos formales que hoy predominan, y favoreciendo la simplificación administrativa. Adicionalmente, los funcionarios deben recibir una adecuada orientación en temas referentes a la administración eficiente de recursos del presupuesto público y a la gestión de otras fuentes de financiamiento.

Las estrategias y acciones concretas de capacitación deberían contemplar el suministro de información e instrumentos concretos para hacer que la gestión del aparato público incorpore mecanismos de rendición de cuentas, de transparencia en la administración de recursos y de promoción de la vigilancia social. En este mismo sentido, se deben fortalecer los mecanismos que favorecen la participación social y la democratización en el sector.

En otra línea, es importante que los funcionarios manejen con suficiencia los temas que conciernen al enfoque curricular vigente, los diseños curriculares, la diversificación curricular, etc. Esto contribuirá a que realicen con solvencia las labores de monitoreo y acompañamiento de las instituciones educativas.

Finalmente, resulta necesario activar mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles del sector educación, así como entre los propios funcionarios. Ello evitará la superposición de tareas y actividades, y contribuirá con la optimización en el uso de los recursos disponibles. Esto debe ser incorporado en el quehacer institucional y se debe velar porque "sobreviva" a los cambios en los cargos que ocupan los funcionarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUERRONDO, Inés

- 2004 *Ministerio de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red*. Buenos Aires: Escuela de Educación, Universidad de San Andrés.

ANDRADE, Patricia

- 2002 *Gestión educativa para una gestión democrática*. Lima: Proeduca-GTZ.

ANSIÓN, Juan y Madeleine ZÚÑIGA

- 1997 *La interculturalidad y la educación en el Perú*. Lima: Foro Educativo.

ARAÚJO, Marcelo y Óscar Adolfo SÁNCHEZ

- 2005 "A corrupção e os controles internos do Estado". En *Lua Nova*, N° 65, mayo-agosto. Sao Paulo: CEDEC, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.

CARRILLO, Sandra

- 2002 *La gestión educativa en algunos documentos del Ministerio de Educación*. Lima: Ministerio de Educación de la República del Perú, GTZ, Cooperación Técnica República Federal de Alemania.

CASASSUS, Juan

- 2000 "Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: ¿mitos o realidades?". En *Revista de Tecnología Educativa*, N° 1-2, pp. 63-78.

- 2004 "La gestión educativa en América latina. Problemas y paradigmas". En Ricardo Cuenca, Estela González y Fanni Muñoz, eds. *La democratización de la gestión educativa. Modelos de gestión, procesos de participación y descentralización educativa*. Lima: Proeduca-GTZ.

CEPAL

- 2004 *Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. San Juan de Puerto Rico: UNESCO / CEPAL.

CONTRERAS, Carlos

- 2004 *El aprendizaje del capitalismo. Estudios de historia económica y social del Perú republicano*. Lima: IEP.

DELGADO, Juan Antonio y Lisbeth TRILLES

- 2005 *Implicancias del nuevo marco legal sobre los roles de la institución educativa, los gobiernos regionales, locales y el Ministerio de Educación*. Lima: Consejo Nacional de Educación.

DIAZ, Hugo y Jaime SAAVEDRA

- 2000 *La carrera del maestro en el Perú: factores institucionales, incentivos económicos y desempeño*. Lima: GRADE.

DIAZ, Hugo y Néstor VALDIVIA

- 2007 "Descentralización educativa y niveles intermedios: algunos temas pendientes sobre el rol de las UGEL". En *Revista Foro Educativo*, 4 (12): 26-35, diciembre.

EGUREN, Mariana, Carolina DE BELAUNDE y Natalia GONZÁLEZ

- 2005 *Recursos desarticulados. El uso de textos en la escuela pública*. Lima: IEP.

HUBER, Ludwig

- 2008 *Romper la mano: una interpretación cultural de la corrupción*. Lima: IEP.

IGUIÑIZ, Manuel

- 1996 "Descentralización educativa en América Latina. Condiciones para el proceso en el Perú". En Coordinación Intercentros de Investigación, Desarrollo y Educación-COINCIDE. *Gestión descentralizada de la educación, encuentro departamental por la educación*. Cusco: COINCIDE.

KELMAN, Steven

- 1992 *La política pública en el Estado moderno*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

MEDINA GIOPP, Alejandro

- 1999 "Modernización de la gestión pública en América Latina". En *Umbrales* N° 5, junio. La Paz: CIDES, Postgrado en Ciencias del Desarrollo, UMSA, Universidad Mayor de San Andrés.

MÉNDEZ, José Luis

- 1999 "Estudio introductorio". En Guy B. Peters. *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

- 2005 *Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015, Perú: hacia una educación de calidad con equidad*. Lima: MED.
- 2006 *Directiva para el año escolar 2007. Normas y orientaciones nacionales para la gestión de las instituciones educativas de educación básica y educación técnico-productiva*. Resolución Ministerial N° 0712-2006-ED. Lima: MED.

MOLINET, Jonathan

- 1993 "Electores, políticos y burócratas: dificultades características en el juego de políticas públicas". En *Perfiles Latinoamericanos* 3, pp. 37-69.

OSZLAK, Oscar

- 1984 "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio". En Bernardo Kliksberg, comp. *La reforma de la administración pública en América Latina. Elementos para una evaluación*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

PETERS B., Guy

- 1999 *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

SALAZAR OCHOA, Luis

- 2005 "La gestión educativa en el Perú: entre la eficiencia y la democracia". En Ricardo Cuenca, Estela González y Fanni Muñoz, eds. *La democratización de La gestión educativa. Modelos de gestión, procesos de participación y descentralización educativa*. Lima: Proeduca-GTZ.

TANAKA, Martín

- 2001 *Participación popular en Las políticas sociales: cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo Lo contrario*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social-CIES-IEP.

UNESCO-PRELAC

- 2002 *Primera reunión intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe*. La Habana: UNESCO-PRELAC.

VALDIVIA, Néstor

- 2006 *Conferencia sobre niveles intermedios deL sector educativo*. Lima: GRADE, octubre.

VÁSQUEZ, Tania y Patricia OLIART

- 2001 *La descentralización educativa 1996-2001*. Lima: IEP.

WEBB, Richard y Sofía VALENCIA

- 2006 "Los recursos humanos en la salud y la educación públicas". En Corlear, Daniel, ed. *Un nuevo contrato social para el Perú: cómo Lograr un país más educado, saludable y solidario*, pp. 301-833. Lima: Banco Mundial.

ZAVALA, Virginia, Ricardo CUENCA y Gavina CÓRDOVA

- 2005 *Hacia La construcción de un proceso educativo intercultural: elementos para el debate*. Lima: Ministerio de Educación-DINFOCAD- Proeduca-GTZ.

Los programas no escolarizados de educación inicial: ¿debilidad, negligencia o incapacidad estatal?¹

FRANCESCA UCCELLI

RESUMEN

Este trabajo reflexiona sobre el funcionamiento del Estado a nivel local a través del análisis de un programa, del sector educación, destinado a atender a poblaciones vulnerables. El Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI) que atiende a niños entre 3 y 5 años de zonas rurales, urbano-marginales, asentamientos humanos o pueblos jóvenes, es analizado como estudio de caso de la implementación de una política estatal del sector. El estudio identifica un Estado incoherente que si bien en el discurso (normas) se compromete por la infancia, en la práctica (implementación de políticas) abandona su función de proveedor del servicio. El caso muestra un Estado que des-

-
1. El estudio forma parte del proyecto: "La debilidad del Estado: incoherencia del diseño institucional y limitaciones de la burocracia en el sector educación", que es parte del Programa Institucional 2006-2007 financiado por la Fundación Ford. El proyecto institucional reúne un conjunto de investigaciones sobre el análisis del Estado y, en particular, sobre la posibilidad estatal de atender las necesidades de las poblaciones más pobres del país. Este estudio ha contado con el apoyo de varias personas, en especial de la promotora educativa, los niños y niñas del PRONOEI y las familias, a través de los cuales pude acercarme al PRONOEI y a los distintos actores relacionados al programa. A todos ellos mi más sincero agradecimiento.

cansa en la movilización que la educación produce en sectores populares para abandonar este servicio y condicionado a la capacidad organizativa y de gestión de recursos de las poblaciones, paradójicamente, más pobres y vulnerables. En estas circunstancias, el Estado provee un servicio inestable y de escasos recursos en que la permanencia del programa requiere de la exclusión de los niños y niñas de familias con menores recursos económicos. En este contexto de fragilidad y abandono estatal, los intereses de los actores que representan a la sociedad y al Estado se confunden en perjuicio de los sectores más débiles.

1. COMPROMISO ESTATAL POR LA INFANCIA

En los últimos años hemos sido testigos de un creciente movimiento por la infancia que tiene como prioridad lograr una atención estatal integral para el grupo de edad entre 0 y 5 años y, en particular, para los niños y niñas más pobres del país.

La búsqueda de atención estatal a la primera infancia se sustenta en la importancia de los primeros años de vida del ser humano. Se asume que esta etapa inicial es fundamental para el desarrollo del individuo y en particular para sus capacidades de aprendizaje. En este sentido, los programas de educación inicial han cobrado creciente importancia dentro de las políticas públicas destinadas a atender y revertir las condiciones de pobreza de los más vulnerables (Schieffelbein, 1990).

La reciente inclusión de este tema en leyes y planes nacionales da cuenta de un movimiento a favor de la infancia que ha logrado colocar el tema en la agenda pública.² En el sector educación uno de los pri-

2. El nuevo milenio es un periodo decisivo en definición de políticas sociales, y particularmente en favor de la niñez. En junio del 2001 la Carta Social de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza determina la importancia de tomar acciones por la infancia como grupo prioritario, donde se señala que la educación y salud requieren crecientes recursos. En junio del mismo año se aprueba el Plan Nacional por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2002-2010 (D.S. N° 003-2002-PROMUDEH) y a finales de año se constituye la Comisión Multi-sectorial encargada de su implementación (D.S. N° 014-2002). En julio del 2002,

meros y más importantes logros se dio con la Nueva Ley General de Educación aprobada en el 2003, que incluye a la educación inicial dentro de la educación básica obligatoria y gratuita. La reciente restitución de la Dirección de Educación Inicial independientemente de la Dirección de Educación Primaria es la señal del sector en torno a un compromiso particular por la primera infancia (D.S. N° 006-2006-ED).³ Del mismo modo, el Consejo Nacional de Educación (CNE) asume que la primera infancia debe considerarse como una "prioridad nacional"; y el Proyecto Educativo Nacional al 2021 plantea la necesidad de contar con políticas educativas específicas para promover el desarrollo óptimo de la primera infancia (PEN, 2007: 14).

Este movimiento nacional a favor de la infancia se enmarca dentro de un contexto internacional más amplio, que se remonta a la década de los noventa con la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, marzo de 1990).⁴ Esta responsabilidad internacional sigue vigente y se ha renovado en el Foro Mundial sobre Educación (Dakar, Senegal, abril del 2000) que establece un nuevo Marco de Acción de la Educación Para Todos hasta el 2015, con la participación de representantes de 183 estados, entre ellos el Perú.⁵

el Acuerdo Nacional considera que la atención de la infancia es un punto central de las políticas de Estado para la erradicación de la pobreza y la promoción de la igualdad sin discriminación (Décima y décimo primera política de Estado. Acuerdo Nacional, tercera edición, p. 29.). En el mismo año se declara el Día del Niño Peruano (Ley 27666), que complementa la Semana Nacional de los Derechos del Niño vigente desde 1991 (Ley 25339).

3. Ambas direcciones dependen de la Dirección Nacional de Educación Básica Regular.
4. Este evento es un hito que supone un compromiso mundial por lograr una educación de calidad con equidad, en donde 1.500 participantes, entre ellos delegados de 155 estados, establecieron por consenso la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (EPT) y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje. Ambos marcos se basan en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Convención sobre los Derechos de los Niños.
5. En consecuencia, el Perú ha conformado el Foro Nacional Educación Para Todos en octubre del 2002, que reúne a más de 50 instituciones públicas y privadas que han logrado elaborar un Plan Nacional de EPT y son responsables de vigilar su cumplimiento.

Desde la década de los noventa el compromiso por el cumplimiento de las metas de Educación Para Todos (EPT) vino acompañado del apoyo de la cooperación internacional para la realización de investigaciones y/o el desarrollo de experiencias piloto sobre el tema. En el Perú, este esfuerzo ha logrado recoger valiosa información destinada al diseño de programas educativos para las familias con niños y niñas pequeñas.⁶ Sin embargo, a pesar de la diversidad de los estudios y experiencias realizados, la agenda por la infancia en el sector parece haberse reducido a la expansión de instituciones educativas como la mejor manera de atender las necesidades de los pequeños. Además, es preciso resaltar que las estrategias de implementación del sector se han enfocado en las necesidades de aprendizaje de los niños y niñas por grupos de edad (el grupo de 0-2 años y el de 3 a 5 años), descuidando otras necesidades de atención infantil (nutrición y salud) y la atención integral de sus familias.⁷ Esta orientación, difiere de las tendencias internacionales en las políticas destinadas a la infancia que, en su mayoría, se desarrollan dentro de políticas más amplias para familias (Kamerman, 1996).

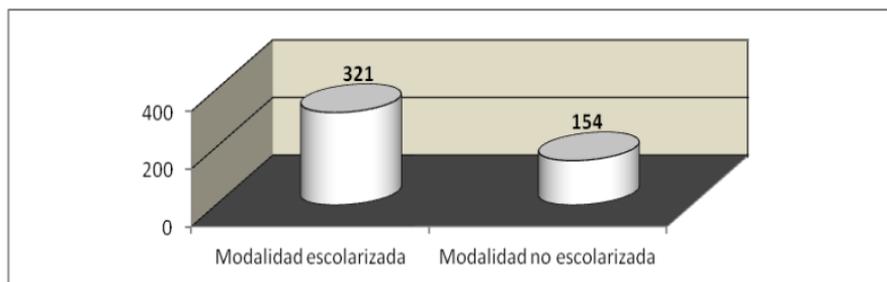
En el Perú el servicio educativo público ofrece dos tipos de atención para el grupo de edad de 3 a 5 años: las Instituciones Educativas del nivel Inicial (IEI) y los Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI).⁸ Las IEI forman parte del programa escolarizado "regular" de la educación básica, que se han concebido y desarrollado

-
6. En el Perú las principales instituciones que han apoyado esta cruzada por la infancia son AID, BID, OEA, Unión Mundial ORT, Save the Children, UNICEF, Fundación Bernard Van Leer y el gobierno de Holanda.
 7. El nivel de inicial comprende el ciclo I (0-3 años) y el ciclo II (3-5 años), es decir, la universalización de la atención educativa de 0 a 5, y en particular en las zonas más pobres del país. Actualmente, solo el Programa de Intervención Temprana con Base en la Familia (PIETBAF) considera una atención educativa que incluye a la familia.
 8. La oferta no escolarizada de educación inicial ha desarrollado diversas modalidades de atención de niños menores de 6 años: PRONOEI, PIETBAF, PAIGRUMA, PROJAMEC, SET/PROSET, PAI, PAN, PET, SET (2), SAT. Los PRONOEI (3 a 5 años) y PIETFAF (menores de 3 años) son los programas más difundidos.

como instituciones educativas independientes de las de educación primaria.⁹ Por otro lado, los PRONOEI son parte de la oferta no escolarizada de educación inicial, que se caracterizan por su flexibilidad administrativa y su énfasis comunitario; y se desarrollan a su vez independientemente de las IEI. Mientras las IEI están a cargo de profesionales formados en el nivel de educación inicial, los PRONOEI son conducidos por una persona de la localidad, a quien se le denomina "promotora educativa comunitaria".¹⁰

Como parte de la política de priorizar la primera infancia se consideró entonces a los PRONOEI como la oferta estatal menos costosa, destinada a lograr la cobertura universal del servicio de educación inicial. El gráfico siguiente refleja la diferencia de gasto por alumno para cada modalidad, donde la modalidad escolarizada recibe más del doble de presupuesto que la no escolarizada.

GRÁFICO 1
GASTO PÚBLICO ANUAL POR ALUMNO
SEGÚN MODALIDAD, 2004



Fuente: SIAF - Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Elaboración: DINEIP Nuevos soles anuales.

9. Si bien hay una reciente tendencia a que los colegios de educación primaria aferren también educación inicial, esto es aún incipiente, y solo el 3% de instituciones educativas a nivel nacional incluyen inicial y primaria. Fuente: Padrón de locales escolares. Estadística Educativa, MED, 2005.
10. El término de *promotora* es un cambio reciente, pues antes se usaba el de *animadora*.

La cobertura de educación inicial para la población entre 3 y 5 años se ha ido incrementando en el Perú en los últimos años. Entre 1985 y 2003, la tasa neta de cobertura aumentó de 21% a 53% a nivel nacional. Mientras en zonas urbanas el promedio de cobertura neta fue de 62%, en zonas rurales la oferta de inicial alcanzó tan solo el 43%; en donde el 65% de los servicios de inicial en el campo es brindado por programas no escolarizados. La cobertura de inicial nacional está sobre el promedio (47%) de América Latina¹¹ y ello es resultado del esfuerzo del sector, de todos aquellos que impulsan la atención de las niñas y los niños pequeños¹² y, particularmente, de la población que lo demanda.

Sin embargo, parece que el esfuerzo del sector se concentra desmesuradamente en la ampliación de la cobertura de educación inicial, cuando las políticas centradas en cobertura han mostrado –en el nivel de primaria– enormes límites y mayores costos en términos de la calidad, pertinencia y equidad de la oferta educativa pública.¹³

En el Perú, la política pública, y en particular la del sector educación, no ha logrado integrar armónicamente al contexto familiar de los niños y niñas más vulnerables. Al respecto, en diversos eventos educativos¹⁴ se observa que algunos de los que defienden la ampliación de la cobertura del sistema educativo hacia la primera infancia lo hacen desde el supuesto de que las familias pobres son "disfuncionales", "desestructuradas", "ignorantes" e "incapaces"; como si estas características fueran distintivas y exclusivas de las familias pobres. Desde esta perspectiva, cualquier tipo de intervención del Estado –inclusive un

-
11. Fuente: Panorama Educativo de las Américas, 2002.
 12. Entre las principales organizaciones nacionales de la sociedad civil a favor de la infancia están la Red de Promoción de la Infancia y la Asociación de Promotoras de Educación Inicial Perú (APEIP).
 13. Los bajos resultados de aprendizaje en comunicación integral y matemáticas dan cuenta del fracaso del modelo centrado en la cobertura (Evaluación Nacional, 2001; Evaluación Nacional, 2004).
 14. Asamblea del Foro Educación para Todos, Red por la Infancia, Seminario sobre Educación: Educación y Buen Gobierno, organizado por Foro Educativo (2005).

servicio educativo de mala calidad— es mejor que dejar a las niñas y niños abandonados al cuidado de sus familiares. Se reclama entonces al Estado que, a través de la institución educativa pública, asuma un rol remediador del "inapropiado" contexto familiar en zonas de pobreza; en donde la sustracción del niño pobre del cuidado de sus familiares, lo antes posible, parece ser parte del "currículo oculto" (y algunas veces no tan oculto) de la universalización de la educación de la primera infancia.

Sin embargo, un modelo de educación inicial que desestima a las familias que pretende atender es desacertado; peor aún si el modelo de atención se distribuye desigualmente por falta de presupuesto. Al respecto, este estudio no se inclina por una modalidad de educación inicial, sea esta escolarizada o no escolarizada, sino por una atención estatal que en cualquiera de sus modalidades garantice calidad de atención con respeto de las necesidades y conocimientos de las familias.

Por tanto, creemos que la contribución desde el Estado en favor de la infancia no está en suplir a las familias, sino en apoyadas en temas relacionados con la nutrición, la salud y la educación. Después de todo, no es posible concebir el desarrollo infantil como un proceso aislado del contexto económico, social y cultural en el que se desenvuelven los niños y las niñas. Por tanto, las políticas públicas de atención infantil requieren más que otras de una atención integral e intersectorial, pero sobre todo de una política en la que converjan los intereses de padres y madres de familia, la comunidad y el Estado.

El principal objetivo de este estudio es conocer la interrelación de estos intereses en el espacio local, a través del análisis del servicio educativo que ofrece el Estado a la población infantil entre 3 y 5 años. El propósito es brindar información que contribuya a comprender la dinámica de funcionamiento del Estado a nivel local y el tipo de atención que ofrece a las familias de bajos recursos económicos que tienen niños o niñas entre 3 y 5 años.

A continuación se presentan brevemente algunas tendencias en el estudio del Estado en América Latina, que nos sirve como marco para reflexionar sobre su rol en la educación peruana actual. Luego, a manera de antecedentes sobre la temática en el país, comentamos

algunos estudios sobre el aparato estatal del sector educación a nivel local, realizados en los últimos años en el marco del proceso de descentralización. Finalmente, presentamos una breve revisión de los principales estudios sobre los programas no escolarizados de educación inicial.

1. El estudio del Estado y la implementación de políticas públicas

La reflexión sobre el Estado surge en las décadas de los cincuenta y sesenta, basada en el supuesto de que el Estado era el principal promotor y agente del cambio estructural en la sociedad de posguerra. En este contexto el cambio estructural se daba a través del desarrollo industrial en donde el Estado era un agente económico activo. Sin embargo, la experiencia trunca de algunos países en el proceso de industrialización, el fracaso del Estado en cumplir las metas planteadas y el cambio ideológico e intelectual fueron destacando los límites de este rol y subrayando más bien que el Estado era el principal obstáculo para el desarrollo. De esta manera, en las décadas de los setenta y ochenta se da un giro en la mirada del Estado como solución y surge más bien la idea del Estado como problema. Esto conlleva a una imagen de Estado y de cambio estructural, que supone el ajuste y repliegue del Estado a su mínima expresión (Evans, 1994).

Sin embargo, la ausencia y repliegue estatal —especialmente en países en vías de desarrollo de composiciones sociales y económicas diversas— trajo consigo mayores desigualdades que el mercado no logró corregir ni solucionar. Por ello, en las décadas de los ochenta y noventa el Estado retorna su centralidad como agente principal de cambio estructural (Evans, 1994). Esto supone por un lado, la introducción de nuevas categorías de análisis del Estado que enfatizan una posición administrativa más eficiente y que priorizan su "capacidad" e "institucionalidad" (Repetto, 2003; Schneider, 2001). Por otro lado, se mantiene la constante tensión entre el rol del Estado y su relación con la sociedad (en los extremos podemos señalar, por un lado, al Estado fuerte y la sociedad débil y, por el otro, a la sociedad fuerte y al Estado débil) y cómo estas variantes de roles/relaciones enmarcan racional-

dades y funcionamientos estatales y sociales distintos (Skocpol, 1985; Migdal 1988; Molinet, 1993).

Este trabajo encuentra que el marco teórico del análisis del Estado no puede prescindir del contexto histórico y social en donde este se configura. Por tanto, en la comprensión del Estado consideramos imprescindible entender a la sociedad y viceversa; especialmente en el contexto de países como el Perú, en los que la configuración del Estado aparece aún como un proceso inacabado.

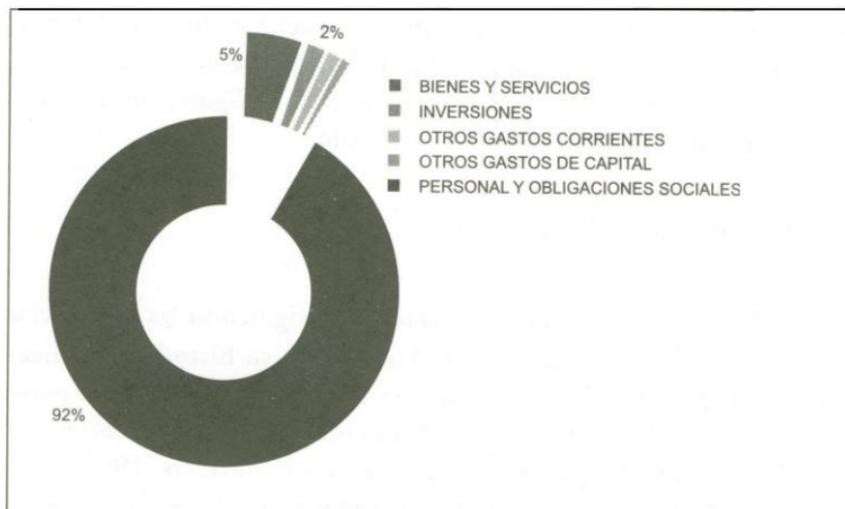
2. Estado y educación en el Perú

El rol del Estado peruano en la educación, siguiendo las tendencias antes descritas, ha cambiado notoriamente en su historia republicana, pasando de un proyecto estatal en donde la educación era parte del proyecto político del país y que supuso pasar de una enorme expansión y crecimiento de la oferta educativa (Contreras, 1996) a un repliegue del Estado en su rol de proveedor y veedor de los servicios básicos. La enorme ampliación de la cobertura educativa, planteada en las décadas de los cincuenta y sesenta, no fue acompañada por un aumento sostenido y equivalente del presupuesto del sector, en las décadas siguientes, setenta y ochenta. A partir de los noventa se inicia un proceso de severo ajuste económico y repliegue estatal, que en el sector educación se expresa nítidamente con el decreto que permite y promueve la inversión privada en dicho sector¹⁵ y que continúa hasta la actualidad. En estas condiciones, y durante décadas ya, la educación pública continúa deteriorándose. Sin embargo, la reflexión sobre las consecuencias del rol minimalista del Estado en sociedades desiguales y fragmentadas como la peruana, aparece aun incipiente en la agenda pública del país.

La composición actual del gasto público del sector educación expresa claramente la política estatal en ese ámbito, donde la mayoría

15. Decreto Legislativo N° 882, noviembre 1996.

GRÁFICO 2
 COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN BÁSICA
 POR GRUPO GENÉRICO DE GASTO, PERÚ 2007



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Consulta Amigable.

Elaboración propia.

Nota: Las cifras de gasto están actualizadas a octubre del 2007.

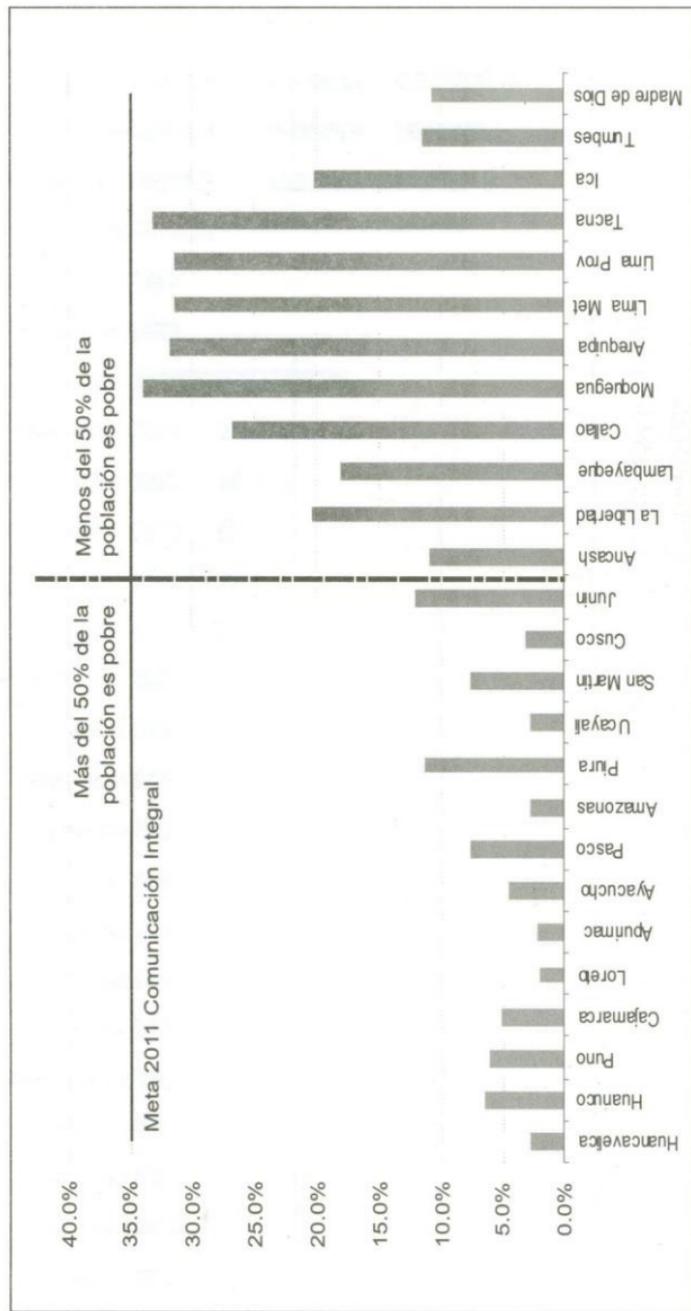
del presupuesto se concentra en gasto corriente (92%), dejando poco margen para la inversión y/o la innovación (3%), tal como se aprecia en el gráfico 2.

A la escasez de recursos se suma la inequidad e ineficiencia en el gasto, ya que el Estado no logra atender las necesidades educativas de la población y gastar más donde más se necesita. La desigualdad de la oferta educativa estatal se muestra en el gráfico 3 que representa los logros de aprendizaje según niveles de pobreza en las regiones. El gráfico ilustra la inequidad de un sistema que reproduce condiciones de desigualdad, en donde las regiones más pobres son las que obtienen peores logros de aprendizaje, y viceversa.

Si ordenamos estos resultados de menores a mayores logros de aprendizaje según departamentos (Encuesta Nacional 2004), identificamos que los departamentos más rurales y con mayor porcentaje de

GRÁFICO 3

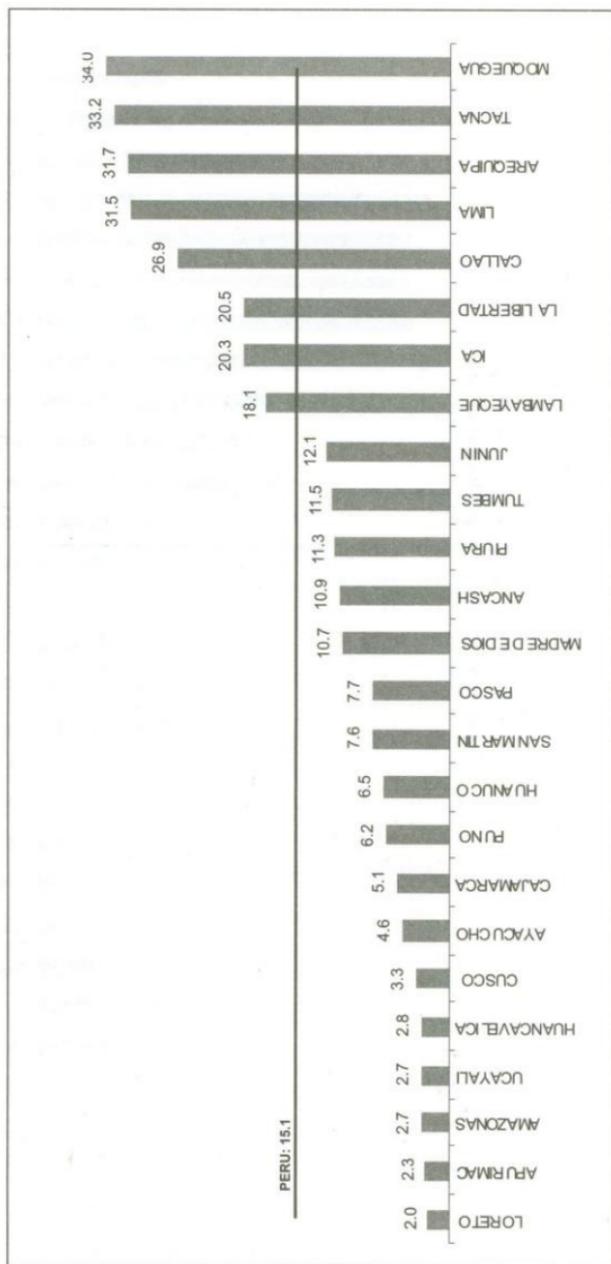
LOGROS DE APRENDIZAJE EN COMUNICACIÓN INTEGRAL Y POBREZA: PORCENTAJE DE ALUMNOS DE 2º DE PRIMARIA CON NIVEL SUFICIENTE EN PRUEBA DE RENDIMIENTO



Fuente: MINEDU - UMC 2004

Elaboración: MEF

GRÁFICO 4
 . PORCENTAJE DE ALUMNOS DE 2º DE PRIMARIA
 CON RENDIMIENTO SUFICIENTE EN COMUNICACIÓN INTEGRAL



Fuente: MINEDU - 2004.

población vernácula hablante, ubicados principalmente en las zonas amazónicas y andinas, obtienen los niveles de rendimiento más bajos (Loreto, Apurímac, Amazonas, Ucayali, Huancavelica, Cusco, Ayacucho). Por otro lado, regiones más costeñas y/o con mayor desarrollo económico regional se ubican en las primeras posiciones relativas (Moquegua, Tacna, Arequipa, Lima, Callao, La Libertad). Estos resultados no hacen sino confirmar la desigualdad de la oferta educativa estatal de un sistema político y económico que no considera a la educación pública como parte del proyecto de desarrollo nacional.

El análisis de los resultados de aprendizaje en áreas básicas del currículo refleja las profundas brechas de las políticas públicas del sector. A continuación, se presentan algunos estudios que dan cuenta de la burocracia educativa local, que en el nuevo escenario de descentralización adquiere nuevos roles y retos para conducir la educación a nivel regional.

3. Estudios sobre la burocracia del sector educación en el Perú

Estudios recientes sobre el sector educativo público en el Perú se han desarrollado principalmente a partir del proceso de descentralización y las nuevas demandas que ha creado para los actores locales y regionales (Uccelli, 2005; Vásquez y Oliart, 2007; Huber, 2008; Díaz, Valdivia y Lajo, 2008).

Varios de los estudios consideran a los funcionarios de los órganos intermedios del sector como un eje importante de análisis.¹⁶ Vásquez y Oliart (2007) analizan los órganos intermedios en tres regiones del sur andino –Ayacucho, Apurímac y Huancavelica– y encuentran que la historia de la educación en la región explica la diferente capacidad de respuesta de los funcionarios ante los cambios normativos

16. Los organismos estatales descentralizados del sector educación son las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). A partir de la Ley de Descentralización ellas dependen administrativamente del gobierno regional y pedagógicamente del Ministerio de Educación.

analizados. Asimismo, Díaz *et al.* (2008) que analizan dos UGEL –en Lima Metropolitana y en Chíncha, Ica–, identifican que la superposición de normas, la inestabilidad de funcionarios y la gran carga de labor administrativa plagada de "urgencias", dificulta enormemente la capacidad de acción e innovación de los funcionarios. Del mismo modo, otros estudios han señalado las limitaciones de estas instancias para promover espacios de participación más plurales y democráticos que logren incluir a diversos sectores de la comunidad local y/o regional (Andrade, 2003); en ellos, los órganos intermedios estudiados aparecen como escenarios donde predominan prácticas y discursos excluyentes, discriminatorios e intolerantes del Estado hacia ciertos sectores de la sociedad (Uccelli, 2005). En resumen, estos estudios son bastante críticos sobre el rol de los órganos intermedios del sector educación y, por tanto, respecto al rol del Estado en distintos contextos del territorio.

Al respecto, el estudio de Huber (2008) sobre corrupción en Ayacucho, que basa la mayor parte de su análisis en el sector educación, brinda una perspectiva de análisis interesante para comprender las características de las relaciones que se dan entre Estado y sociedad a nivel local en el Perú. Para el presente estudio interesa resaltar tres aspectos del análisis de Huber que están íntimamente relacionados entre sí: por un lado, las limitaciones analíticas de categorías supuestamente antagónicas como "público" y "privado", que no permiten comprender la complejidad de las interrelaciones sociales en tradiciones culturales no occidentales como la peruana; las dificultades, en consecuencia, para diferenciar los límites entre el Estado y la sociedad en un espacio local fragmentado como el ayacuchano, en donde lo que priman son las redes sociales de reciprocidad que se entremezclan con las necesidades y uso de poderes locales; y, finalmente, la desmitificación de la tradicional mirada del Estado como "malo" y de la sociedad como "buena", para analizar la mutua interrelación/influencia/construcción de la interacción entre actores –estatales y no estatales– a nivel local. Como veremos más adelante, estos tres aspectos serán de gran utilidad para entender las características de las relaciones entre los actores involucrados en el caso analizado.

4. Estudios sobre PRONOEI

La historia de los PRONOEI se remonta a los años sesenta, a partir de una experiencia comunitaria para atender a niños menores de seis años impulsada por la asociación Cáritas¹⁷ en Puno. La experiencia denominada "Promoción de madres campesinas" fue asumida paulatinamente por el Ministerio de Educación del Perú (MED), primero como proyecto piloto en la década de los setenta bajo el nombre de "Proyecto Experimental de Educación Inicial No Escolarizada" y finalmente, reconocida y generalizada con la Directiva N° 037 en 1988 (Herrera, 2004; Cormack, s/f).

El PRONOEI, por tanto, es un programa estatal de larga data que ha cobrado nuevamente el interés público, lo que se expresa en la cantidad de estudios y balances recientes sobre el terna, muchos de ellos solicitados por el propio Ministerio de Educación del Perú (Canal, 2003; Herrera, 2004; Vásquez de Velasco, 2004; Moreno, 2005; Aliaga, 2005; Panez & Silva Consultores, 2004).

Los principales aspectos que los documentos señalan son los cambios que han ido desvirtuando los principales objetivos y características propias de los PRONOEI. Entre los más destacados están el debilitamiento del rol comunitario de los programas, los problemas de presupuesto de ejecución y, por ello, sus limitaciones para atender a las familias más pobres de las zonas de intervención. Sin embargo, son escasos aún los estudios que dan cuenta de la oferta real que reciben los niños y niñas que asisten a un PRONOEI o de las interacciones de los distintos funcionarios y agentes educativos al nivel local vinculados al programa.

Sobre el terna de la calidad de la oferta educativa inicial los PRONOEI suelen ser objeto de constantes comparaciones con su equivalente escolarizado, las Instituciones Educativas Iniciales (IEI); y el análisis de las políticas educativas del nivel de inicial suele girar en torno al

17. Institución de la iglesia católica que promueve programas en favor de los más pobres.

debate entre estas dos modalidades de atención. Al respecto, un estudio de Cueto y Díaz (1999) analiza el impacto de la educación inicial en el rendimiento de niños y niñas de primer grado, mostrando que los niños que asisten a las IEI tienen mayores probabilidades de tener un resultado satisfactorio en lenguaje y matemática, que aquellos que provienen de PRONOEI. Si bien hacen falta mayores estudios que den cuenta de otras dimensiones de la experiencia de aprendizaje en educación inicial, este trabajo muestra un impacto desigual en la oferta, en relación con los aspectos analizados.

La comprensión del PRONOEI como programa estatal no se puede desligar, entonces, de su referente escolarizado de mayor prestigio, la Institución Educativa Inicial (IEI); y al indagar sobre el tema de los PRONOEI se percibe que este es un programa sensible en el sector. De esta manera, entre algunos de los educadores vinculados a la infancia temprana podemos identificar dos tendencias claras: aquellos que consideran que el PRONOEI es un modelo de atención válido que se sustenta en su carácter comunitario y, por tanto, debe ser fortalecido y potenciado; y aquellos que lo consideran como un modelo de bajo costo y de segundo tipo y, por tanto, apuestan por su eliminación y la expansión de IEI. Estas posiciones se identifican claramente en los documentos que analizan el tema y, como veremos más adelante, se observa también en los funcionarios a nivel local.

Este contexto de *relativa fragilidad*¹⁸ que caracteriza al PRONOEI –dentro de la oferta estatal de educación inicial– otorga una ventana privilegiada para analizar el rol que asumen los distintos actores, de la sociedad y del Estado, a nivel local. En primer lugar, el Estado condiciona su atención de acuerdo al compromiso de la sociedad, en este caso de la localidad por la infancia. En segundo lugar, la existencia y permanencia del programa estatal descansa principalmente en la capacidad de organización y participación a nivel local. Estas dos condi-

18. Relativa porque ha logrado permanecer y expandirse durante tres décadas. En el 2006 se celebró el "XXXIII Aniversario de la creación de los Programas de Atención No Escolarizada de Educación Inicial a nivel nacional". Directiva N° 083-DINEBR-DEI-2006.

ciones suponen una constante tensión y negociación entre Estado y sociedad, a través de sus agentes locales. Sin embargo, como veremos más adelante, son los actores "estatales" locales -involucrados en el PRONOEI- los principalmente afectados por la inestabilidad del programa y los más activos en asegurar su permanencia.

Lamentablemente, esta sensación de fragilidad e inestabilidad suele acompañar otros programas estatales, particularmente los destinados a las poblaciones con mayores necesidades y demanda de presencia estatal (Blondet y Trivelli, 2004; Codear, 2006). Por tanto esperamos que la comprensión de este caso ayude a entender mejor la tensión entre intereses "sociales" y "estatales", o mejor dicho de los actores locales que los representan, en contextos de exclusión social, económica y/o política.

II. EL PROGRAMA NO ESCOLARIZADO DE EDUCACIÓN INICIAL: ESTUDIO DE CASO

El principal objetivo del estudio es conocer las características de la oferta del programa no escolarizado de educación inicial estatal y su relación con las necesidades y demandas locales. Para ello se realizó un estudio de caso en un PRONOEI de un asentamiento humano en Lima, entre los meses de septiembre y diciembre del 2006.¹⁹

La realización del estudio se centró en la mirada del Estado en el ámbito local, pero a partir de ahí recorrió tres niveles distintos de la relación estatal en el sector educación: (i) El Estado y las familias. Analizado a partir de la oferta *-real-* e interacción cotidiana desde el espacio del aula: las interacciones entre la promotora y los niños y niñas; entre la promotora y las madres y padres de familia; la relación del PRONOEI y sus familias con otras entidades estatales locales; (ii) El Estado y sus funcionarios. Analizado a partir de la interacción de las

19. Por razones de confidencialidad con las personas que colaboraron con este estudio usaremos seudónimos en la presentación del caso, y no identificaremos el nombre del distrito, ni del asentamiento donde se realizó el estudio. Para entender el contexto sí diremos que es uno de los diez distritos de las zonas peri-urbanas más pobres de Lima Metropolitana (www.propoli.org.pe).

funcionarias locales de educación inicial vinculadas al PRONOEI: promotoras y docente coordinadora, las coordinadoras con especialista de la UGEL, y la coordinación entre especialistas del nivel inicial en la UGEL; y (iii) el Estado y las políticas. Analizando la visión *–ideal–* del programa desde el espacio de toma de decisiones de las políticas de atención a la infancia en el MED: el marco normativo, los roles y funciones asignados a los funcionarios y el presupuesto.

Para ello el trabajo de campo se basó en observaciones participantes y entrevistas a distintos actores. Las observaciones participantes se realizaron en distintos espacios: el PRONOEI seleccionado, otros PRONOEI para reuniones de coordinación de promotoras, y la UGEL. Las entrevistas se aplicaron a distintos tipos de funcionarios del sector: promotoras del PRONOEI, docente coordinadora del PRONOEI, especialistas del nivel inicial, subdirector de la UGEL y funcionarios del Ministerio de Educación. Asimismo, se entrevistó a las madres, padres o abuelos de los niños y niñas matriculados en el PRONOEI y a personas de otros espacios de atención estatal a la infancia en el asentamiento humano: comedores populares, servicio/posta de salud, cunas, wawa-wasis y salas de estimulación/atención temprana. En la siguiente página presentamos la tabla resumen de los instrumentos aplicados.

El análisis se basa en una mirada antropológica a partir de un caso, un PRONOEI, que comprende tanto la oferta estatal de este, como la interacción y discursos de los distintos actores involucrados. El texto intencionalmente se centra en el análisis micro del aula para, a partir de ahí, ir reconstruyendo el sentido de las prácticas y discursos de los distintos actores estatales vinculados al programa.

Presentación del caso

El asentamiento humano donde se ubica el PRONOEI estudiado se fundó a mediados de los años ochenta y acogió, en mayor medida, a personas provenientes de las provincias sur-andinas, y en particular de Ayacucho, que se trasladaron a Lima huyendo del terrorismo.

Según las autoridades locales entrevistadas, el asentamiento es una zona tranquila ya que en su fundación se exigió como requisito

TABLA 1
RESUMEN DE TRABAJO DE CAMPO

NIVELES	INSTRUMENTOS / FUENTES	NÚMERO
1. Estado y familias	- Observación de capacitación de PRONAA a madres en PRONOEI y en IEI	2
	- Observaciones de aula PRONOEI*	5
	- Visita a organizaciones estatales por el asiento humano	10
	- Observación participante en evento de clausura del año escolar en PRONOEI	1
	- Entrevista a las personas encargadas de dejar o recoger a los niños y niñas del PRONO EI	20
	- Entrevista a promotoras educativas comunitarias	5
	- Entrevista colectiva a madres	1
2. Estado y funcionarios	- Observación participante en reunión de promotoras con docente coordinadora	2
	- Observación de coordinación con especialistas en UGEL	2
	- Observación participante con grupo de monitoreo de educación inicial (directoras IEI y docentes coordinadoras de PRONOEI) con especialistas	2
	- Cuestionario a docentes coordinadoras	17
	- Ficha de promotoras educativas comunitarias	11
	- Entrevista a docente coordinadora	1
	- Entrevista con especialistas de educación inicial UGEL	2
	- Entrevista con jefe del área de gestión pedagógica UGEL	1
	- Observación participante en UGEL durante trámites administrativos	2
- Observación del evento sobre exposición de instrumentos de gestión de IEI en UGEL	1	

NIVELES	INSTRUMENTOS / FUENTES	NÚMERO
3. Estado y políticas	- Entrevista con funcionarios de la Dirección de Educación Inicial	3
	- Directiva N° 044-2006-D.UGEL/JAGP**	1
	- Directiva N° 057-2006-D.UGEL/JAGP-EEI***	1
	- Directiva N° 207-DINEIP/-2005****	1

* Para el caso de las observaciones se registra el número de jornadas completas de clase observadas.

** JAGP: Jefatura del Área de Gestión Pedagógica. Por tanto abarca a todas las instituciones de educación básica regular, modalidad escolarizada y no escolarizada.

*** AGP-EEI: Área de Gestión Pedagógica - Equipo de Educación Inicial. Por tanto engloba sólo a las instituciones y programas de educación inicial.

**** DINEIP: Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria.

que las personas que querían adquirir un lote presentaran un certificado policial de antecedentes que asegurara que no estaban requisito-riados. De esa manera, se logró atraer a gente "sana" al barrio, a diferencia de otros asentamientos cercanos en donde "no se puede ni caminar" pues la delincuencia y las pandillas han tomado las calles.

El asentamiento consta de 48 manzanas con distinto acceso a servicios básicos; si bien se encuentran familias que cuentan con los servicios de agua, desagüe y electricidad, hay otras que no tienen ningún servicio básico en el hogar. En esta diversidad el servicio eléctrico es el más extendido y el de desagüe el que menos. Sin embargo, el servicio público de recojo de basura no llega a esta zona y los pobladores tienen que llevar su basura a la avenida o pagar por un servicio privado para dicho traslado (una carretilla cobra un sol por bolsa).

En relación al PRONOEI este funciona en un local que fue construido por una organización no gubernamental (ONG) que vino al asentamiento para trabajar los rezagos de la violencia política en los niños y niñas provenientes de las zonas de violencia. Cuando el proyecto acabó se usó el local y su infraestructura (pizarra, sillas individuales para niños pequeños y mesas cuadradas bajitas para trabajar en grupos)

para solicitar a la UGEL la fundación de un PRONOEI adicional en el asentamiento. Sin embargo, la promotora nos explica que el local pertenece al asentamiento humano y en cualquier momento pueden disponer darle otro uso.

El local tiene dos aulas, una amplia (10 x 5m) en donde se atiende a los niños y niñas mayores de 4 años (entre 4 y 5 años), y otra pequeña (3 x 2m) que atiende a los menores de 4 años. Dentro del aula pequeña hay un baño que incluye un inodoro y un lavatorio. Este espacio lo usan los niños, niñas y maestras y, según explican las promotoras, no cuenta con servicio de agua, pero han hecho una conexión clandestina para traerlo de una casa vecina. El local cuenta con pozo séptico pero no con energía eléctrica.

Cada aula cuenta con una puerta de acceso a la calle y una puerta interna que comunica ambas aulas del PRONOEI. Al lado de las aulas se ha creado un espacio adicional con esteras, piso de tierra y techo de calaminas en donde se prepara el almuerzo escolar. Inmediatamente al frente del PRONOEI hay un área de tierra libre que ha sido demarcada por una hilera de piedras y algunas plantas que crecen con dificultad en medio del polvo.

El PRONOEI tiene un total de 40 matriculados: en el salón de los más grandes hay 27 matriculados, y en el otro salón hay 13 niños. Silvia, la promotora que atiende el salón de los más pequeños, es profesora de educación inicial, tiene 28 años y "por el momento" trabaja en PRONOEI porque no ha conseguido trabajo aún en una IEI y "prefiere ir ganando experiencia". Silvia no es del asentamiento donde trabaja, pero vive en un asentamiento cercano en el mismo distrito. Por otro lado, Rosa, la promotora que atiende el salón de los más grandes, es una madre del lugar, tiene 46 años y tres hijos mayores. Si bien no ha sido formada como maestra de inicial es auxiliar de enfermería y se inició como promotora de programas no escolarizados hace más de 20 años. Según nos contó, ella fue una de las fundadoras y autoridades del asentamiento humano, y fue su experiencia como promotora de salud y como madre la que la llevó a encargarse inicialmente del PRONOEI. También ha tenido experiencia en cunas, "y así me he ido quedando, me siguen pidiendo, no me dejan, pero ya me vaya retirar". La tra-

yectoria de esta promotora la identifica como una importante lideresa local.

Para los objetivos de este estudio decidimos centrar el análisis en el aula de Rosa porque, en primer lugar, su perfil es más cercano al esperado en términos del diseño del programa; en segundo lugar, su larga experiencia en este suponía una fuente de información valiosísima para conocer su desarrollo en el tiempo; y, finalmente, su aula reunía al mayor número de niños y niñas atendidas por el PRONOEI.

A continuación analizaremos las interacciones entre los actores involucrados en el PRONOEI, como reflejo de las interrelaciones entre el Estado y las familias en el nivel local.

1. Estado y familia

Para conocer la oferta educativa estatal que llega a los niños y niñas del PRONOEI presentamos primero el análisis de la oferta en el aula, es decir, qué es lo que reciben niños y niñas cotidianamente y de qué manera, poniendo atención en cómo llegan al aula las iniciativas generadas en otros espacios del sector, por otros funcionarios. En segundo lugar, analizaremos la relación del PRONOEI con las familias, señalando el aporte que estas realizan para dar mantenimiento al programa, y las relaciones con la promotora y el PRONOEI como espacio de interrelación y encuentro entre familias. Finalmente, se analiza la relación del PRONOEI y sus familias con otros organismos sociales y estatales locales que conviven en el asentamiento humano trabajado, tales como las instituciones educativas iniciales, otros programas no escolarizados, los comedores populares, las cunas, los wawa-wasis, la posta de salud, la parroquia y el Programa del Vaso de Leche.

La oferta en el aula de un PRONOEI

El análisis de la oferta del aula ha sido organizado en tres aspectos: el escenario físico, que recoge los recursos disponibles, su organización, disposición, así como los cambios realizados durante el período de la observación; la dinámica de enseñanza-aprendizaje en el aula lidera-

da por la promotora; y la interacción en el aula, que recoge la participación, intercambio y mecanismos de control de la promotora educativa con los niños y las niñas en el aula.

El escenario

El local del PRONOEI es de material noble, piso pulido de cemento y tiene ventanas de fierro con vidrios tipo catedral a ambos lados laterales del aula. La infraestructura del espacio está en buenas condiciones, lo mismo que el mobiliario que incluye una pizarra amplia de tiza, cuatro mesas cuadradas de madera y 30 sillitas, en cantidad suficiente para atender la asistencia diaria de niños y niñas. En relación a la distribución del mobiliario, las cuatro mesas están unidas en un gran rectángulo que se ubica al centro del salón, y los niños y niñas se sientan alrededor en las sillas. Además el aula cuenta con un armario de metal grande, en donde la promotora guarda los documentos del programa; un estante amplio con espacio para 15 cubículos donde están colocados algunos rompecabezas y bloques de plástico (legos) al alcance de los niños y niñas. A los lados encontramos dos mesas en donde se coloca el material de arte, y/o cajas de cartón en donde la promotora guarda algunas hojas de trabajo. En la zona posterior del aula, detrás del estante de documentos y el armario, se ubica el almacén; este es un espacio que cuenta con una mesa en donde se acomodan los alimentos del PRONAA, la cocina, el balón de gas, una batea y una olla.

La decoración de las paredes usa láminas de colores que muestran figuras de animales o de niños y niñas, que acompañadas de palabras o frases, definen diversas áreas de trabajo: el área de aseo (donde hay unos dibujos que en marcan el área y un toallero de donde cuelgan toallas de mano descoloridas de cada niño y niña del salón); el área de arte (en donde hay crayolas y plumones sobre un estante); el área de la lectura (representada por un afiche con el abecedario pegado en la pared); el área de matemática (representada por un afiche con la numeración pegado en la pared); el área de los valores (representada por un dibujo de niños que llevan globos con los valores de respeto, lealtad, amor, honradez); las palabras mágicas (representa-

das por un dibujo de niños y las palabras "disculpa", "perdón", "por favor"); un reloj de pared (que está 25 minutos adelantado); la "tiendita", que es una representación pequeña de un kiosco –tipo caseta– hecho en madera.

Sin embargo, luego de varias visitas al PRONOEI durante los meses de septiembre y octubre, encontramos en noviembre importantes cambios en el escenario del aula, que iban desde el mobiliario y recursos disponibles hasta la organización y ambientación. Entre los principales cambios que pudimos registrar estaba la distribución de algunos muebles, la aparición de nuevos materiales en los rincones de trabajo: la tiendita, que durante las primeras visitas era una carretilla de madera vacía, luego fue forrada con empaques de productos y adornada con dos canastas llenas de envolturas de distintos productos; todas las toallas del área del aseo han sido renovadas y se han creado nuevas áreas como "Mis cuentos" (se les ha puesto un estante con cuentos para niños) y "Mi dulce hogar" (que además del nombre tiene una lámina de la familia, un roperito de madera del tamaño de los niños, una camita con su colcha roja, una mesita con una licuadora y una cocina hecha de caja de cartón forrada de blanco, con perillas y hornillas de colores).

Cuando preguntamos a Rosa por la nueva ambientación ella respondió indiferente como si fuera algo habitual: "todos los meses cambio". Si bien la promotora atribuyó la transformación del aula a una práctica regular que se hace cada mes; las visitas a esta aula durante septiembre y octubre, y la participación en otros espacios –como las reuniones de coordinación en PRONOEI y UGEL– nos permitieron considerar que estos cambios se debían más bien a la influencia de las iniciativas surgidas en otros niveles del sector, tales como las directivas relacionadas al plan lector y al plan de monitoreo impulsado por las especialistas de la UGEL (que veremos, más adelante, en la sección sobre Estado y funcionarios).

Dinámica de enseñanza-aprendizaje

El horario del PRONOEI empieza a las 9:00 a.m. y termina a las 12:30 p.m. Si bien la promotora suele estar puntual al inicio del día, el ho-

rario de salida varía mucho de sesión a sesión: desde salidas a las 11:30 a.m. hasta salidas a las 1 :00 p.m.²⁰ En todo caso, parece ser que esto se define día a día, en el momento de dejar a los niños en el PRONOEI, pues escuchamos a las madres reiteradamente preguntar: "Hoy a las 12, ¿no?"; "¿hoy a las 12:30?", a lo que Rosa contestó que sí a ambas consultas (el mismo día).

La jornada en el PRONOEI se inicia con el saludo individual y cariñoso de la promotora a cada niño y niña, y el cobro para su almuerzo al adulto que lo acompaña. Este es un momento de juego libre en el que, conforme van llegando, los niños y las niñas eligen un rompecabezas o bloques para jugar, y la mayoría se sienta en sus sillas con el juguete elegido sobre la mesa. El tiempo del juego libre varía, entre 30 y 50 minutos y durante este tiempo la promotora conversa con las madres o padres que dejan a los niños, particularmente sobre algún cobro pendiente o algún pedido adicional de material.

Rosa usa un delantal azul tipo "cangurito", que tiene un bolsillo delantero grande, en el que va guardando el dinero entregado por las madres. En ese sentido, el espacio del juego libre es acompañado por el sonar constante de estas moneditas en su bolsillo, con las que Rosa da la bienvenida a niños y adultos por la mañana. Su rol como cobradora es fundamental en el adecuado manejo del PRONOEI. (Registro de campo. 14 de noviembre, 2006 /9:30 a.m.).

Además, la promotora organiza diariamente, con la madre encargada, lo que se va a cocinar para el almuerzo, y le entrega dinero para comprar los complementos necesarios (gas, aceite, cebolla, tomate) para preparar un menú con el alimento dado por el PRONAA (arroz, frijol).

20. Sobre el horario hay que precisar que las salidas más temprano se realizaron durante los meses de septiembre y octubre y las que cumplieron o pasaron el horario fueron en noviembre.

Cuando el tiempo libre termina, Rosa se lo indica al grupo generalmente mediante algún canto, que advierte que el momento libre acabó. Luego de lo cual la clase reza y canta alguna canción religiosa católica sobre Jesús. Inmediatamente la promotora hace preguntas sobre la fecha y el clima al conjunto de la clase: "¿Han preguntado a su mamá qué día es hoy?", a lo que algunos contestan correctamente el día de la semana, la fecha y el año. Luego, mientras un niño escribe la fecha en la pizarra (hay dos únicos niños que se turnan para escribir la fecha cada clase), el grupo canta canciones referidas a los días de la semana. Finalmente, comentan sobre el clima, si es que sienten frío o calor, y mientras la promotora se acerca a las ventanas para abrirlas y ver el cielo, deciden si cantan sobre la lluvia, las nubes o el sol.

A estas actividades sigue la presentación de algún tema. En las sesiones observadas trabajaron sobre: las nociones espaciales (arriba/abajo, adentro/afuera); el mes morado y el Señor de los Milagros; y los derechos del niño, que tomó varias sesiones continuas. Al finalizar esta actividad todos los niños van al baño, diferenciados por género; es el momento de lavarse las manos antes de comer la lonchera.

Las actividades después de la lonchera varían, dependiendo del tiempo que quede disponible cada día, entre el fin de la lonchera, la distribución del almuerzo del PRONAA y la hora de salida. En la mayoría de casos, luego de la lonchera no hubo más actividades pues el almuerzo tomó el tiempo restante. En una sesión, luego de la lonchera se cantó un par de canciones y se repartieron hojas de trabajo como tareas para la casa. Solo en una de las cinco sesiones observadas, se hizo un trabajo en grupos para colorear una imagen sobre el tema de los derechos de nacionalidad y nombre que había sido conversado antes de la lonchera (esta sesión se observó en noviembre).

Los recursos que la promotora usa son generalmente las láminas de colores, que se encuentran en librerías y que presentan imágenes redondeadas de niños y niñas alegres, en escenarios muy coloridos. De esta manera, se observó durante las clases el uso de la lámina de nociones espaciales, la de las estaciones, la del Señor de los Milagros y la de los derechos del niño. También utiliza la pizarra y tizas, aunque principalmente para escribir la fecha. En una ocasión trajo a la clase pape-

lógrafos como un recurso para representar los temas tratados y que los niños tuvieran oportunidad de colorear en grupos.

Sobre los recursos de los niños en clase, observamos que cada uno tiene un cuaderno rayado y otro cuadriculado tamaño carta. Si bien no tuvimos la oportunidad de apreciar el uso de los cuadernos en el aula, sí vimos a la promotora escribir varias planas sobre números y/o sílabas, y entregar hojas para ser trabajadas en casa con la ayuda de sus padres o madres. Estas hojas de trabajo terminadas debían ser pegadas en los cuadernos correspondientes, en el cuadriculado lo referentes a los números y a la relación entre cantidades (planas de números del 1 a19, del 10 al 15, del 16 al 21, del 22, del 23, del 24, del 25; ejercicios de mayor o menor; ejercicios para contar, para encontrar diferencias entre dibujos); en el cuaderno rayado, lo relacionado a las letras y otros temas varios (planas de frases –Jesús ama a mamá–, palabras: zapato, zapatero, tiza; planas de sílabas: la, le, li, lo, lu; temas de medios de transporte, aves, sonidos de medios de transporte, sonidos de animales y temas religiosos).

Revisando algunos cuadernos encontramos que cada niño/a tiene distintas tareas desarrolladas y vimos cómo la promotora repartía diferenciadamente las hojas de tareas para la casa. Según nos explicó Rosa, ella da tareas a cada niño o niña de acuerdo a su avance y/o de acuerdo a la demanda de las madres y padres. En efecto, el apoyo de los padres en las tareas es fundamental, pues observamos que las hojas de trabajo eran repartidas sin explicación a los niños. En una ocasión vimos repartir seis hojas de trabajo para matemáticas y seis para comunicación, por lo que la tarea requería necesariamente de la presencia, ayuda e indicación de un adulto. Como en otros casos analizados en la escuela pública (Uccelli, 1999), la responsabilidad del aprendizaje se delega en actividades o tareas para la casa, poniendo a prueba "el compromiso" de los padres y madres de familia con la educación de sus hijos.

Durante las primeras sesiones, no vimos material disponible para que los niños dibujaran o experimentaran con sus manos, pero en las últimas sesiones encontramos que en la hora de tiempo libre trabajaron con plastelina y que, luego de la lonchera, la promotora propició

una actividad grupal en la que ofreció colores y témperas para colorear (estas sesiones se desarrollaron también en noviembre).

En general la promotora suele desarrollar las clases mediante el uso de preguntas que formula al conjunto del salón, y son pocas las ocasiones en que dirige la pregunta a algún niño o niña individualmente. Esta dinámica muestra la participación recurrente de los mismos niños o niñas, y el silencio de los otros.

Interacción en el aula

En el salón de Rosa hay 27 matriculados, 14 niños y 13 niñas. A pesar de ser el salón de 4 años observamos que la relación de matriculados incluye a niños y niñas menores, 9 de los 27 niños tienen 3 años; nueve tienen 4 años y seis tienen 5 años; la ficha de datos de tres niños está incompleta. La asistencia promedio en el aula, durante los días observados, fue de 20 niños, con variaciones mínimas de 15 asistentes –un día que había huelga del SUTEP y muchos padres pensaron que no había clases–, hasta un máximo de 25 niños y niñas observados.

Indudablemente, el número de niños y niñas en el salón afecta la interacción y el clima del aula. En general, se puede decir que la mayor parte del tiempo este clima era agradable, y que la infraestructura y mobiliario –si bien sencillos– ayudaban a crear un ambiente cómodo para los niños y niñas.

Este ambiente de calma se iba rompiendo conforme pasaba el tiempo en el aula y los niños comenzaban a pararse, caminar, correr y/o arrancharse los objetos, y en ocasiones a pelear físicamente entre ellos. En estos momentos la promotora tenía como una única estrategia de control del salón la amenaza verbal de castigo físico: "¿Quieres que te amarre?". "¿Después te quejas porque te pegan, no?",

La amenaza verbal tenía múltiples manifestaciones y generalmente venía acompañada de un palo/regla de madera largo, que la promotora golpeaba contra el piso o carpeta como una manera de lograr silencio y retomar la atención del grupo. Si bien la imagen de un adulto con un palo en la mano frente a 20 niños menores de 5 años puede

resultar impactante, lo cierto es que no vimos utilizar este palo directamente con ningún niño o niña, y tampoco notamos que su uso en el aula tuviera un efecto disuasivo en el comportamiento de los niños más inquietos. Por el contrario, las amenazas verbales referidas a llevar a los niños o niñas a su casa, informar a sus padres de su comportamiento, o llevados al "salón de los bebés" (salón a cargo de Silvia), parecían tener mayor efecto.

Sin embargo, en las ocasiones en que los niños peleaban entre sí, la promotora no intervenía sino hasta que la pelea terminaba en el llanto de uno y/o la agresión física evidente de otro. Las situaciones podían tornarse altamente agresivas, especialmente entre niños; si se llegaba a estos límites, Rosa procedía a parar/separar la pelea pero sin entablar una conversación para saber lo que había ocurrido, sin dedicar un tiempo a restablecer la relación entre ellos ni para reflexionar con el grupo sobre el tema de los conflictos y/o las peleas. Incluso en ocasiones en que algún niño o niña demandaba su presencia o protección por algún conflicto con otro, la promotora solía ignorar estas demandas, y en las pocas ocasiones en que intervenía era para mandados a sentar, sin preguntar, resolver ni tomar partido ni a favor ni en contra de nadie.

Al igual que con otros aspectos, casi al finalizar el trabajo de campo, la promotora incorporó un silbato negro a su repertorio de estrategias para controlar a su grupo. Asimismo, organizó mejor algunos períodos que eran particularmente caóticos durante la jornada diaria, tales como la ida al baño, el tiempo posterior a la lonchera y la hora de salida. Estos tres momentos, además de concentrarse luego de la mitad de la mañana cuando los niños están visiblemente más cansados, solían ser espacios desprovistos de reglas o actividades claras. De esta manera, en las dos últimas sesiones, la promotora hizo un juego con las niñas mientras los niños iban al baño, y viceversa el siguiente día; después de la lonchera un día dio una actividad clara y otro día leyó un cuento.

Finalmente, un día de noviembre se realizó una actividad fuera del aula de clases, que es algo que no se había observado antes; hasta ese momento la rutina diaria suponía la presencia de niños y niñas en

el mismo espacio durante toda la jornada. En esa oportunidad, la actividad elegida fue llevar a todo el PRONOEI, ambos salones, a un parque cerrado que ha hecho el municipio recientemente y en donde hay juegos infantiles (como se verá más adelante la ficha de monitoreo de la UGEL incluía la observación de actividades fuera del aula).

La descripción de la oferta nos lleva necesariamente a preguntarnos sobre las condiciones de trabajo de estas promotoras, que con escasos recursos tienen que hacerse cargo de un grupo de niños, en una edad que se supone que es crucial para el desarrollo emocional, cognitivo y social. En ese sentido, se observa que la promotora tiene una rutina de clase que la ayuda a mantener y entretener a los más de 20 niños y niñas que tiene en un mismo salón de clase durante al menos tres horas. y esto no es poca cosa, la pregunta es cuánto más se podría hacer si el Estado se comprometiera seriamente con su rol de proveedor de servicios sociales y garantizara la calidad y equidad de la oferta educativa. Como se verá más adelante, a la escasez de recursos se suma el poco apoyo pedagógico que recibe la promotora para su tarea diaria.

Relación del PRONOEI con las familias

La mayoría de niños y niñas que asiste a este PRONOEI proviene del propio asentamiento, pero encontramos algunas familias que vienen de zonas cercanas. Estas últimas decidieron traer a sus niños porque les habían hablado muy bien de este PRONOEI, porque conocen directamente a Rosa y/o porque les habían dicho que tiene experiencia y paciencia con los niños. Además, algunos de ellos nos comentaron de malas experiencias en otros PRONOEI donde la promotora faltaba mucho, e inclusive uno nos contó de una promotora que maltrataba a los niños.

El aporte monetario regular de las familias al inicio del año escolar es de 10 soles de matrícula por cada niño y los gastos en materiales que en opinión de los entrevistados ascienden a 200 soles (ver en el anexo la lista de materiales solicitados). Adicionalmente, las familias aportan 50 céntimos de sol diarios si es que quieren recibir el almuerzo del PRONAA (12,5 soles mensuales).

Sin embargo, vemos que Rosa hace un cobro selectivo y flexible de estos rubros: a algunas familias que tienen dos niños en el PRONOEI les cobra solo 15 soles de matrícula, y a otros solo 10 soles por los dos.²¹ De la misma manera, con el aporte de los materiales; algunas familias compran y traen al PRONOEI la lista completa al inicio del año; otras traen la mitad al inicio del año y la otra mitad durante el resto del año, mientras que otras familias van comprando de a pocos o a demanda específica de la promotora durante todo el año. De la misma manera, a los que tienen dos hijos, normalmente solo se les pide los materiales para uno. Asimismo, observamos que Rosa acostumbra dar almuerzo a los niños o niñas del salón, aunque no hubieran podido pagar.

Por otro lado, hay situaciones que requieren de cuotas adicionales (el alquiler del disfraz para el festival, la movilidad para asistir a un evento fuera del asentamiento humano, y las celebraciones por el día de la madre, día del padre, día del niño o graduación de fin de año) y/o participar en polladas y rifas para recabar fondos que logren financiar necesidades de mantenimiento o equipamiento del programa (pintura del PRONOEI, implementos para el comedor –cocina, ollas, calaminas, esteras– diplomas, fotos, regalos para clausura del año y Navidad).

La realización de las celebraciones es parte importante en los programas, y hemos observado cómo se convierten en espacios informales para compartir inquietudes sobre alimentación, hábitos y anécdotas acerca de la crianza de niños y niñas, y la mayoría de madres participa entusiastamente en su organización. Sin embargo, esta etapa suele ser motivo de conflicto entre madres, sea porque no todas dan su cuota a tiempo, porque no cumplen con la venta asignada de rifas y/o entradas para la pollada, o porque simplemente no participan de la manera en que unas quisieran que las otras participen. Las diferencias entre familias se dan principalmente por la capacidad de aporte económico, el tiempo disponible y/o el grado de participación en la realización de este tipo de eventos.

21. Esta información fue obtenida directamente de los padres o madres de los niños entrevistados, y fue confirmada luego con Rosa.

De esta manera, el PRONOEI es un espacio de encuentro entre familias donde se comparten experiencias y dudas respecto a la crianza infantil, pero puede ser también un espacio de alta conflictividad, principalmente entre las madres de familia. En varias ocasiones vimos a grupos de madres reunidas hablando mal de las ausentes y juzgando la falta de interés de las "otras madres" en sus niños. Otras veces presenciábamos incluso discusiones verbales entre ellas, en la puerta del PRONOEI, por el cobro de una cuota que una madre no quería (¿podía?) pagar.

En estas ocasiones, Rosa cumple el rol de mediadora y, al ser una lideresa local, tiene autoridad sobre muchas de ellas y sabe manejar los conflictos bien –bastante mejor que los de los niños y niñas del salón. En una ocasión vimos al grupo de madres que organizaba el evento de clausura acudir a ella para que resolviera un conflicto de las que no querían pagar. Rosa fue muy cuidadosa señalando que varias de esas familias tenían dificultades económicas, además, llamó la atención de una madre que hablaba mal de otra. También acudieron a Rosa, en otra oportunidad, para quejarse de la manera en que cocinaba una mamá el almuerzo en el PRONOEI. En general, observamos que Rosa en todo momento evita ponerse del lado de alguna de ellas, pero sí logra calmar los ánimos y reorientar la energía del grupo a continuar en la realización de la actividad, sea el PRONAA o la clausura. El rol de esta promotora educativa trasciende, sin duda, el espacio del aula y tiene una proyección comunal que se observa en la relación cotidiana con las madres.

La relación de Rosa con las madres es cercana y de mutua colaboración. Durante las interacciones es claro que la promotora ha sabido ganarse la confianza de las familias y por eso apoyan sus iniciativas cumpliendo con sus pedidos (aportes monetarios, aportes materiales, aportes en trabajo, asistencia a evento de capacitación del PRONAA, asistencia y colaboración en el festival folklórico, alquiler del disfraz para el festival, organización del evento de clausura del año escolar). De la misma manera, Rosa responde con compromiso a las demandas que padres y madres le hacen ("favor preparámelo para primer grado", "cómpreme la lámina del abecedario y la numeración", "déjele más tarea", "péguele nomás", "que coma toda su comida").

En ese sentido, los adultos entrevistados señalaron su conformidad con el trabajo de Rosa y con lo que sus niños y niñas han aprendido durante el año; especialmente los que este año dejan el PRONOEI se mostraron satisfechos con la preparación recibida y consideraban que sus hijos e hijas estaban listos para entrar al primer grado. A continuación presentamos algunos comentarios ante la pregunta sobre lo que el niño o niña ha aprendido este año en el PRONOEI:

Ya está aprendiendo a distinguir colores, a manejar el lápiz, a cantar, a compartir con sus amiguitos [...] "mis amiguitos, mi profesora, mi colegio", así dice. Ya tiene el concepto de lo que es el colegio (abuelo de niño de 4 años).

De todo, de hablar. Antes no podía hablar, y ahora mejor y el abecedario lo sabe toditito (mamá de niña de 3 años).

De todo, a sumar, la suma ya la captó, el abecedario [...] todo es bueno para él (mamá de niño de 5 años).

Sí ha aprendido las vocales, los números, los colores y cuando dejan tarea, ella copia. Se ha desenvuelto más, se ha vuelto más conversadora (mamá de niña de 4 años).

Al principio no sabía nada, nosotros indicábamos colores, pero no era igual. Al comienzo no sabía nada, ahora ha ido soltando su manito. La profesora le deja tarea. Ha conocido las letras y ahora ya puede hacer su nombre y el próximo año ya va a llegar mejor a primer grado. Sabe dibujar, ve un dibujo y ya intenta y hace. Incluso hace personas (papá de niño de 4 años).

Muchas cosas: a escribir, ya más o menos sabe diferenciar los animales. Con sus compañeros juega y ya sabe escribir, le falta leer nomás (mamá de niño de 3 años).

Elaboramos el perfil de las familias de los niños y niñas matriculadas en el salón de Rosa, de acuerdo a la ficha de matrícula del PRONOEI, que consigna datos individuales sobre el niño (edad y sexo) y su familia (nivel educativo y ocupación de padre y madre, número de habitaciones en el hogar y composición familiar). Esta información, de auto-reporte, indica que la mayoría de padres ha tenido experiencia educativa hasta la secundaria (11 secundaria completa y 4 incompleta), y algunos de ellos han terminado educación superior (4 de 27);

asimismo 4 han terminado su primaria. Por otro lado, el nivel educativo reportado por las madres es mayor al de los padres: todas menos una han tenido alguna experiencia en la secundaria (11 de ellas secundaria completa y 6 de ellas incompleta) y 4 de ellas tienen educación superior. En relación a la ocupación observamos que más de la mitad de las madres se ocupa de su casa, y un tercio de ellas trabaja como comerciante y/o independiente. Entre las ocupaciones de los padres, ocho reportan ser empleados: dos del sector público, cinco obreros y tres independientes; pero varios no especifican esta información en las fichas. Durante las entrevistas comprobamos que algunos de ellos no tienen trabajo y otros tienen trabajos eventuales, informales (por ejemplo, uno de los padres lava carros en otro distrito).

La mayoría de familias de este salón vive en un hogar unifamiliar compuesto por una sola familia (14); predominando la conformada por madre, padre e hijos. Asimismo, ocho de las familias conforman hogares multifamiliares, compuestos por madre, hijo/as, abuelos, y/o tíos y sus familias. El esquema de familia extensa cumple un rol importante para el apoyo en los asuntos domésticos y de crianza de los niños y niñas, especialmente cuando ambos padres trabajan.

Sin embargo, tuvimos ocasión de constatar que también hay otras familias –o cierto tipo de familias– que no acceden al PRONOEI. Si bien este es un espacio educativo no escolarizado adonde acuden las familias de bajos recursos económicos, como veremos a continuación, hay sectores que quedan excluidos de esta oferta.

Un día, al final de la jornada, mientras esperábamos que recogieran a los últimos niños del PRONOEI, entré a visitar el aula de Silvia y a conversar con ella. En ese momento Rosa comenzó a llamar a Silvia gritando en un tono extraño: "¡Silvia!, esta señora está viniendo para traer a sus hijos [...]". Mientras la escuchábamos nosotros no podíamos ver a la señora que había llegado, pero Rosa se adelantó y entró al aula donde estábamos para decimos rápidamente y en voz baja que los niños estaban muy sucios y que a la mamá se la veía muy descuidada. Luego continuó gritando: "[...]

para ver si tenemos sitio, pero nosotros NO tenemos sitio, ¿no?" Silvia, que entendió perfectamente el mensaje, salió de su aula diciendo: "No, no, no. Aquí, ya no hay sitio".

Al salir veo a la señora. Ella tiene aproximadamente 45 años, y la acompañan un niño de 5 y una niña de 3 años. Observo a ambos niños y efectivamente compruebo que llevan ropas gastadas y manchadas; tienen las manos y uñas sucias, y el pelo descuidado; uno de ellos está descalzo. La señora habla el castellano con "mote" y nos cuenta que viene de un asentamiento cercano, que se está quedando en casa de unos familiares y que necesita que alguien pueda recibir a sus hijos. Se le nota muy preocupada pero las promotoras no le dan razón; es decir, no solo no le dan espacio en el PRONOEI sino que no le dan otra opción. Yo intervingo diciendo que quizás en el IEI del asentamiento humano de al lado, pero la promotora dice tajantemente que no y agrega: "¡Ahí qué la van a recibir!" Como indicando que el IEI no es lugar para "esos" niños. Aunque es claro que las promotoras consideran que el PRONOEI tampoco es lugar para ellos. Resulta una situación bastante incómoda y la señora se va sin saber a dónde recurrir (Registro de campo. 4 de octubre, 2006 / 12:30 p.m.).

¿Pero, cuál es el lugar de "ese" niño y "esa" niña en el sistema educativo? Rosa nos explica que ella tiene más de 50 matriculados y que ya no puede recibir más. Notamos que se esfuerza por dar explicaciones para que entendamos por qué no ha recibido a esos niños. Nos dice: "Yo ya sé, seguro que esa señora ha venido de provincia y va a estar trabajando todo el día y, por eso, no tiene con quién dejarlos. Seguro los trae una vez al PRONOEI, después los encarga a alguien para que los recoja y así, ya sé que no va a apoyar en nada y los niños, al final, no van a asistir".

La lectura de esta situación como observadores externos puede llevar fácilmente a juzgar en forma negativa el comportamiento de Rosa, de Silvia y de otras promotoras en su situación. Pero lo cierto es que son ellas las responsables de llevar a cabo esta labor directamente con los niños y niñas, y no cuentan con más apoyo que el de las familias para hacerla. El Estado está ausente de la vida diaria y cotidiana de estas promotoras, de sus carencias y de las múltiples necesidades de atención de los niños, niñas y sus familias; la promotora educativa no está en capacidad de suplir sola este vacío.

Por tanto, esta práctica de selección que supone la discriminación de ciertas familias es lo que permite sostener un programa estatal endeble, que solo se mantiene sobre la base de la colaboración y apoyo social. Por ello el cuestionamiento debe dirigirse hacia el Estado y al espacio de toma de decisiones en el Ministerio de Educación que consideró viable que un programa de atención a la infancia más empobrecida deba sostener toda su implementación en la participación, colaboración y aporte económico de esas familias.

Dentro de la oferta del sistema educativo "público" y "gratuito" hay un mecanismo de autoexclusión, mediante el cual las familias saben a qué instituciones educativas pueden o no ir sus hijos. De esta manera el PRONOEI es la opción de los más pobres, y si esa puerta se cierra, no queda nada más en el sistema, pues la IEI pública no es opción por los costos que supone, y una escuela privada menos. Estos niños tendrán que esperar unos años para entrar a la primaria en la escuela pública —en donde la madre será probablemente criticada por no haberlos matriculado en inicial— y en donde probablemente estarán en desventaja frente a otros niños que han tenido experiencia educativa previa. Estas últimas son solo especulaciones —aunque altamente probables— que comentamos para entender los círculos de exclusión a los que se ven expuestos ciertos niños y niñas en el país; en este caso, en la misma ciudad de Lima.

Lamentablemente la situación descrita no es la excepción, pues este tema surgió como problema durante las entrevistas y conversaciones informales en los distintos niveles del sector. Durante la presentación del estudio en la UGEL, el primer punto que las docentes

coordinadoras mencionaron y quisieron compartir fue que los programas escolarizados no están atendiendo a los más necesitados. Asimismo, el jefe de asuntos pedagógicos señaló que la UGEL no tiene información para decidir técnicamente dónde se necesitan programas y que por ello su creación se da como resultado de dos procesos desligados de los diagnósticos: por un lado las solicitudes de la población y por el otro la capacidad y recursos de la UGEL para atenderlas. Igualmente, durante conversaciones en la DINEIB en el MED, funcionarios encargados de la toma de decisiones en el sector reconocieron que la organización de las localidades es un requisito fundamental de los programas no escolarizados y que, por tanto, es posible que los niños y niñas de las localidades de débil organización social queden sin atención.

Esta política estatal refleja la superposición del Estado y la sociedad; un Estado débil, con pocos recursos, que decide implementar una política de "atención" a los sectores "más necesitados" suponiendo una "organización social" sólida que implemente, sostenga y continúe los programas con un mínimo de intervención estatal. El Estado abusa así de la sociedad e implementa un programa estatal carente, sobre la base del enorme esfuerzo que la sociedad va a poner por educar a sus hijos/as. Por otro lado, la sociedad que logra organizarse y accede al Estado, aprende sus mecanismos y los usa, abusando de su relación para obtener el máximo beneficio de este; inevitablemente, en perjuicio de otros más necesitados, cuya relación con el Estado es más débil y/o distante.

La desidia estatal frente a la educación es el origen de una oferta de servicios educativos pobre, en la que sus operadores locales y la sociedad atendida sobreviven, agencian y distribuyen los escasos recursos disponibles.

Otros organismos estatales locales

Las familias de este PRONOEI están estrechamente vinculadas con programas estatales que definen su vida cotidiana. En efecto, desde que se levantan, todos los niños y niñas que asisten al PRONOEI toman el vaso de leche como desayuno; y de la misma manera, la gran

mayoría de ellos almuerza en el PRONOEI con el alimento que da el PRONAA. La mayoría de madres son socias de un comedor popular, y algunas usan la ración del almuerzo para darles de comer a los niños por la noche, cuando no funcionan los comedores.

El PRONOEI, a su vez, es un espacio que otras instituciones del Estado usan para llegar a los niños y niñas. Se observó como el PRONAA brindó una capacitación para las madres del PRONOEI y vimos al funcionario de la posta médica visitar el PRONOEI para coordinar una capacitación de los niños y niñas sobre el adecuado cuidado de los dientes; asimismo, la posta había realizado la medición del peso y talla de los niños en julio y se había acercado para sensibilizar sobre la importancia de la campaña de vacunación contra el sarampión y la rubéola. De esta manera, existe cierta relación con otros organismos estatales locales que ven en el PRONOEI un espacio privilegiado, con público infantil cautivo, que facilita el trabajo de promoción, difusión, capacitación, ya sea para campañas de salud y/o nutrición.

En ocasiones, sin embargo, los distintos organismos estatales se superponen y afectan unos los objetivos de los otros. Este fue el caso del alimento del PRONAA que –basado en criterios de nutrición– esperan que sea solo un complemento para los niños y no el reemplazo del almuerzo. Por eso durante la capacitación se señaló la necesidad de preparar el alimento a media mañana. Sin embargo, para la promotora, dar el alimento a esta hora interrumpe y reduce el tiempo efectivo de clases.

Las relaciones de las familias con el Estado, y entre los organismos locales del Estado, son frágiles, inestables y de gran debilidad institucional. Observamos que la interacción entre los funcionarios y la vinculación de estos con las familias descansa principalmente en relaciones personales. Por ejemplo, las madres del PRONOEI recibieron una capacitación del PRONAA, debido a la participación y gestión personal de Rosa en un evento del PRONAA. Como dijo la capacitadora del PRONAA: "no podemos ir a todos lados, como su promotora ha mostrado interés, hemos venido aquí". Sin embargo, la puesta en práctica e implementación no contempla un paquete de atención estatal conjunta e integral que deba darse a los PRONOEI de los distritos más

pobres del país; ni objetivos comunes e integrales de la atención estatal a la infancia.

En realidad, en el nivel local, se observa que el Estado no tiene información des agregada que pueda orientar la distribución de los recursos estatales entre los distintos asentamientos humanos; por el contrario, la sociedad ha aprendido que la lógica de atención estatal a los pobres demanda la existencia de organizaciones sociales fuertes que estén en capacidad no solo de recibir recursos sino de gestionados. Esto conlleva, inevitablemente, a la concentración de la oferta estatal en localidades más antiguas y de fuerte organización. Así identificamos que en el asentamiento humano estudiado hay al menos 16 centros estatales que atienden directamente a 359 niños y niñas menores de 6 años;²² existen además otros programas relacionados con la alimentación y la salud: el Programa del Vaso de Leche, un comedor del INABIF, una posta de salud y varios comedores por manzanas (familiares, comunales y populares) que reciben alimento del PRONAA. Sin embargo, no fue posible acceder a la información oficial de cuántos niños y niñas menores de 6 años vivían en el asentamiento. Sobre la base de los padrones del vaso de leche, podemos estimar que en el asentamiento hay al menos 307 niños menores de 6 años (4 manzanas del asentamiento humano no reciben vaso de leche). De acuerdo a esta información, los centros estatales estarían cubriendo la demanda infantil del asentamiento y, probablemente, también la de otras zonas cercanas.

Las instituciones identificadas muestran la presencia local de los Ministerios de Salud, (MINSa), de Educación (MINEDU) y de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), que atienden al mismo grupo objetivo desarticuladamente. Inclusive se nota desconexión al interior del mismo sector, ya que a pesar de que el asentamiento cuenta con tres programas no escolarizados (dos PRONOEI y una Sala de Atención Tem-

22. La visita por el asentamiento humano permitió contabilizar la existencia y funcionamiento de 12 wawa wasis que en total atienden a 96 niños y niñas menores de 1 a 3 años; una sala de atención temprana que atiende a 12 niños menores de 2 años, dos PRONOEI que atienden a 130 niños entre 3 y 5 años –uno atiende 40 y el otro aproximadamente a 90 niños, y el IEI de Fe y Alegría que atiende a 121 niños y niñas.

prana - SAT), no tuvimos oportunidad de ver ninguna interrelación entre ellos; es más, el otro PRONOEI es visto más bien como competencia en la matrícula de niños y niñas. Asimismo, en el PRONAA se observa que la persona encargada de instituciones educativas es distinta que la de comedores populares, aunque los locales se ubiquen próximos unos a otros.

Igualmente, los propios funcionarios que llegan a los programas se contradicen entre sí. Durante la capacitación del PRONAA una madre interrumpió para señalar: "Pero en la posta nos han dicho que al quaker²³ no le debemos poner leche y que la menestra hay que dar sin huevo". "¡No –contestó la capacitadora del PRONAA–, eso está mal!" La incertidumbre continuó con varias de sus recomendaciones. Por otro lado, la capacitadora había sido contratada para ese fin específico, no era parte del personal permanente del PRONAA y, por tanto, no iba a volver más a esta localidad. Los discursos contradictorios entre funcionarios y la falta de permanencia del personal estatal debilitan la relación del Estado con las familias y, en consecuencia, el impacto de sus programas.

De esta manera, si encontramos dificultades para que los programas dentro del mismo sector tengan articulación a nivel local, la intersectorialidad entre los ministerios de Salud, Educación, y Mujer y Desarrollo Social en la atención integral a la infancia es aún muy incipiente, parcial e insuficiente.

Por otro lado, la buena promotora es la que a través de sus relaciones, convenios y/o acuerdos personales logra conseguir recursos, fondos y/o proyectos para su programa. Durante el trabajo de campo tuvimos ocasión de conocer algunas oportunidades de alianzas y negociaciones, que suelen aparecer en contextos electorales,²⁴ entre las promotoras de PRONOEI y los candidatos de partidos políticos y/o independientes. Estos candidatos, o sus representantes, visitan los

23. Se refiere a la avena.

24. El contexto del trabajo de campo del estudio coincidió con el período de campaña electoral para autoridades regionales y municipales el 19 de noviembre del 2006.

programas y ofrecen instalaciones de agua, construcción de baños y/o alguna otra infraestructura o servicio de acuerdo a lo que el local del PRONOEI necesite; a cambio las promotoras educativas hacen campaña proselitista para que los pobladores de la localidad voten por dicho candidato.

Si bien algunas condiciones inherentes a los programas, como la falta de local propio en el caso del PRONOEI de Rosa, impiden la realización de estas negociaciones, estos intentos trascienden la relación personal entre el candidato y la promotora; y fuimos testigos de que las educadoras, o al menos las de programas no escolarizados, son en general muy buscadas en épocas de campaña electoral. De esta manera, durante reuniones de coordinación entre promotoras y coordinadoras en la UGEL, circularon volantes de determinados partidos. Estos volantes, además de la cara, símbolo y/o número del candidato traían invitaciones para asistir a eventos que estaban destinados a familias con niños, tales como chocolatadas, rifas o conciertos.

Las situaciones descritas reflejan la compleja relación entre Estado y sociedad a nivel local. Por ejemplo, la época electoral muestra que, por un lado, la promotora educativa busca mejorar un servicio estatal (público) a través del uso de redes, vínculos y relaciones personales (privados) y por el otro, el candidato busca persuadir a actores estratégicos (estatales) para conseguir un fin personal (privado), pero que supone un cargo público. La inevitable pregunta que surge es qué es privado y qué es público en el contexto estudiado.

A continuación analizaremos las interacciones entre los funcionarios del nivel de educación inicial directamente involucrados en el PRONOEI como reflejo de las interrelaciones entre el Estado y sus funcionarios en el nivel local.

2. El Estado y sus funcionarios

El PRONOEI involucra a tres tipos de funcionarias locales que operan en el aula, en el espacio local y en el nivel distrital de la UGEL: las *promotoras educativas comunitarias*, las *docentes coordinadoras* y las *especialistas de educación inicial* de la UGEL. Estas funcionarias se distin-

guen principalmente por el tipo de formación profesional, el tipo de contrato con el Estado, el monto del sueldo percibido y el cargo, que diferencia responsabilidades y estatus, de acuerdo al orden jerárquico dentro de la carrera docente en el nivel de educación inicial.

A nivel del aula hemos mencionado ya a Silvia y a Rosa, las *promotoras educativas comunitarias* que están a cargo de implementar directamente el programa con niños y niñas. Ellas tienen contratos temporales con el Estado, por lo que reciben una propina mensual de 230 soles; el contrato no incluye derechos laborales pues se entiende que este monto es solo un incentivo que el Estado otorga a un trabajo voluntario por su comunidad. En la escala jerárquica de los cargos, las promotoras educativas comunitarias vendrían a representar el cargo de menor rango dentro del nivel de educación inicial; además, es un "cargo" de diferente rango pues no forma parte de la carrera pública del sector. Si bien Silvia, a diferencia de Rosa, está formada como profesora de educación inicial, el cargo como promotora les asigna el mismo estatus en el sistema; ya que los años como promotora en un PRONOEI no se contabilizan como parte de la experiencia docente válida en el escalafón.

El segundo tipo de funcionarias está constituido por las *docentes coordinadoras*, que son profesionales de la educación formadas en educación inicial. Cada docente coordinadora tiene a su cargo entre ocho y diez programas no escolarizados –que incluye todas las modalidades de atención para niños menores de seis años– que conforman una zona. La docente coordinadora es como una directora que se responsabiliza de los asuntos administrativos y pedagógicos de los programas a su cargo; por tanto, debe visitar periódicamente los programas y reunir a las promotoras para fortalecer sus capacidades como educadoras. En la escala jerárquica la docente coordinadora ocupa una posición intermedia entre las agentes educativas (promotoras) y las de los órganos intermedios del nivel local (especialistas de la UGEL). La docente coordinadora del PRONOEI analizado se llama Elena, es nombrada y tiene más de cinco años en ese cargo.

Finalmente, en el espacio de los órganos intermedios, a nivel distrital, encontramos al tercer tipo de funcionaria: la especialista del

nivel inicial de la UGEL.²⁵ Su cargo es el de de mayor rango dentro de las funcionarias señaladas, pero rinde cuentas al jefe de asuntos pedagógicos de la UGEL. Por tanto, está también en una posición intermedia entre las coordinadoras y el jefe de asuntos pedagógicos o de otras autoridades de la UGEL.²⁶ Sin embargo, como se verá más adelante en el espacio de los órganos intermedios, conviven otros criterios además del cargo –como las redes y presiones sociales–, que alteran el orden e influencias de las jerarquías establecidas en el organigrama institucional.

Para el ámbito del PRONOEI analizado, la UGEL cuenta con dos especialistas del nivel de inicial: una para la modalidad escolarizada y otra para la no escolarizada. Sin embargo, las especialistas señalan que deben trabajar coordinadamente porque "forman parte del mismo nivel". La especialista de la modalidad no escolarizada se llama Gladis y fue destacada como especialista de inicial un mes antes del inicio del trabajo de campo. El trabajo de Gladis consiste en la interacción frecuente con las docentes coordinadoras de los programas no escolarizados. Por otro lado, Yanet, la especialista de IEI en la UGEL, está destacada como especialista del nivel inicial hace varios años y su trabajo se realiza principalmente con las directoras de IEI.

Dentro del nivel de educación inicial, por tanto, se puede equiparar a las *docentes coordinadoras* de PRONOEI con las *directoras* de IEI, cada una en su modalidad; cumplen roles similares y son mediadoras entre las funcionarias de la UGEL y las funcionarias del aula. Sin

25. Los funcionarios que incluimos como parte de los organismos intermedios, OOII, en este estudio son los del área de gestión pedagógica únicamente, pero la UGEL tiene dos áreas más: gestión institucional y administrativa. Para el caso analizado, que parte del PRONOEI hacia la UGEL, la interacción nos llevó a identificar a los funcionarios del área de gestión pedagógica como actores claves, porque funcionan como mediadores con las áreas administrativas e institucionales. Adicionalmente, la UGEL cuenta con un órgano de control institucional y un órgano de asesoría jurídica.

26. El organigrama de esta UGEL comprende un director y cinco jefaturas, una por cada área u órgano.

embargo, no se podría decir que son equivalentes, ya que las directoras son autoridades de su institución educativa, mientras las coordinadoras son itinerantes que no cuentan con locales ni programas determinados; esta situación de flexibilidad (e inestabilidad de los programas) coloca a las coordinadoras de programas en una posición relativa inferior a la de las directoras.

En cuanto a las especialistas de educación inicial no se observó una relación asimétrica en tanto funcionarias de estatus diferenciado, pero durante las conversaciones ambas mostraban posiciones distintas —en ocasiones críticas y hasta suspicaces— de la modalidad de atención de una hacia la otra.

En el área de gestión pedagógica de la UGEL visitada encontramos además a especialistas de primaria, secundaria, educación especial, educación básica alternativa, educación técnico productiva, tutoría, Proyecto Huascarán, deporte y cultura, y secretaría. El jefe del área de asuntos pedagógicos explicó que en esta UGEL no hay nombramientos para cargos de especialistas y/o jefaturas de áreas, y que estos cargos se otorgan únicamente como destacados.²⁷

A continuación analizamos las interacciones entre estas tres categorías de funcionarias del nivel inicial en la modalidad no escolarizada, pero teniendo en cuenta que ellas forman parte del nivel de inicial y, por tanto, de la influencia o interacción con las funcionarias de IEI.

27. El sistema educativo público tiene dos modalidades de "ascenso" para el personal nombrado: (1) los destacados, donde el profesor asume un cargo de mayor rango y el sueldo del nuevo cargo; su sueldo anterior es utilizado para contratar al profesor que lo reemplaza en su plaza de nombramiento; (2) la encargatura, donde el profesor asume un cargo de mayor rango pero mantiene el sueldo de su plaza. Mientras los destacados suelen darse entre instituciones (de un centro educativo a un instituto de educación superior u órgano intermedio); las encargaturas suelen darse al interior de la misma institución (de profesor a director, de profesor a coordinador, de jefe de área a director de UGEL) como posiciones temporales mientras se consigue a la persona destacada para asumir el cargo.

Promotoras educativas comunitarias y docente coordinadora

El PRONOEI estudiado conforma una zona con otros seis programas bajo la supervisión de la docente coordinadora. Elena coordina a 11 promotoras en siete programas no escolarizados (seis PRONOEI y una Sala de Atención Temprana - SAT) en seis asentamientos humanos distintos. Cada PRONOEI atiende en promedio a 20 niños y niñas, y el SAT a un grupo más pequeño de diez. Elena nos cuenta que el PRONAA brinda alimentación solo a tres de sus programas, ya que "los otros son muy chicos y no tienen comedor".

Con respecto a la historia de fundación de los programas no escolarizados, encontramos que varios locales fueron construidos con el apoyo externo de una ONG que tuvo incidencia en un área específica que abarca a varios programas de los que coordina Elena, mientras que otros fueron construidos únicamente con el aporte de la comunidad. La fundación de la mayoría de estos programas se remonta a fines de los años ochenta, inmediatamente después de su expansión a nivel nacional, y dos de ellos se fundaron a inicios de los noventa.

Las edades de las promotoras educativas de la zona van desde los 22 hasta los 45 años la mayor: conformando un grupo de seis promotoras entre 22 y 28 años y otro de cinco promotoras entre 34 y 45 años. La mayoría de ellas tiene varios años de experiencia trabajando en programas no escolarizados y solo tres, las más jóvenes, han empezado su experiencia como promotoras este año.

Al respecto, llama la atención el perfil de este colectivo de promotoras, donde la mayoría (7 de 11) tiene estudios concluidos en educación superior o se encuentra estudiando para maestra de educación inicial;²⁸ las otras cuatro promotoras tienen secundaria completa, y dos de ellas formación técnica como auxiliares de educación y salud, respectivamente.

28. Una es licenciada en educación, dos tienen estudios concluidos en educación (una en el nivel de primaria y la otra en inicial), otra tiene estudios superiores en filosofía y tres promotoras están estudiando educación.

El carácter profesional de la mayoría de las promotoras de esta zona confirma lo identificado en la revisión de estudios sobre PRONOEI que señalan que cada vez hay más maestras a cargo de los programas (Canal, 2003). Esto se explica en el hecho de que la docente coordinadora es la responsable del funcionamiento de los programas y la práctica de la promotora es su entera responsabilidad. Por ello, se entiende que Elena procure seleccionar a las mejores promotoras educativas comunitarias disponibles en la zona, "que no la dejen mal" y, mejor aún, si su formación en educación puede asegurar su práctica en el aula. Sobre esto, al inicio del año la coordinadora selecciona a la promotora en coordinación con alguien de la directiva local y la otra coordinadora del asentamiento. Sin embargo, durante el año la coordinadora tiene la potestad de despedir y contratar a las promotoras, si no cumplen adecuadamente con su trabajo.

Por otro lado, identificamos que la coordinación de los programas no está asociada a criterios de proximidad entre las localidades. De los siete programas que atiende Elena solo dos se encuentran en el mismo asentamiento humano; asimismo, encontramos que en el mismo asentamiento puede haber más de una docente coordinadora. Este es el caso del asentamiento humano estudiado en donde Elena solo coordina un PRONOEI de los tres programas no escolarizados ofrecidos en el asentamiento. Otra coordinadora se encarga del otro PRONOEI y de la Sala de Atención Temprana (SAT). Según me explicó Rosa, las autoridades del asentamiento humano han solicitado una sola docente coordinadora para la localidad pero en la UGEL les dijeron que no se podían agrupar porque "cada coordinadora tiene que cuidar sus programas", y aparentemente este criterio es el de mayor peso.

Esto da cuenta de una lógica de funcionamiento estatal que combina por un lado, la rigidez (entrampamiento) característica de las normas administrativas en OOII, con las presiones de las funcionarias, en este caso las coordinadoras, por preservar "sus" programas. Ambas lógicas presentes en el sector se alimentan mutuamente, mostrando una racionalidad en la administración de los recursos estatales en donde es difícil distinguir lo "público" (el programa social estatal) de lo "privado" (el programa "de" las docentes coordinadoras).

Pasando a la interacción entre funcionarias, se observa que las relaciones entre las *promotoras educativas* y la *docente coordinadora* pueden darse principalmente en dos espacios: (i) el local del PRONOEI donde trabaja cada promotora y adonde puede llegar la docente coordinadora –al menos teóricamente– en cualquier momento; y (ii) las reuniones de promotoras educativas con la coordinadora, que se realizan rotativamente en cada PRONOEI de la zona, al menos una vez al mes.

En el espacio del PRONOEI analizado tuvimos la oportunidad de encontrar a la docente coordinadora una sola vez, a inicios del trabajo de campo. La visita se debió a que Rosa informó a su coordinadora que el PRONAA iba a dar una capacitación para las madres del PRONOEI, y Elena consideró importante asistir para apoyar el trabajo realizado por su promotora. Durante la observación fue claro que las madres de familia no conocían a Elena, ni ella a los niños y niñas que estaban presentes. Su participación ese día consistió en llegar puntualmente al PRONOEI, escuchar a la capacitadora y decir unas palabras finales de agradecimiento a los asistentes reconociendo el esfuerzo de las madres por asistir a este tipo de eventos: "Yo sé que ustedes tienen mucho que hacer". En otras palabras, el rol de Elena en este evento se puede caracterizar como el de una autoridad que, con su presencia, legitima y supervisa el adecuado desarrollo de la reunión. Sin embargo, no tuvimos ocasión de observar interacciones personales de la coordinadora con los niños o sus familias durante esta visita; ni las interacciones entre la docente coordinadora y las promotoras en situaciones cotidianas en el aula.

Por otro lado, observamos la interacción de la docente coordinadora con las promotoras en dos tipos de eventos: dos reuniones de coordinación y un festival folklórico organizado por los programas.

En las reuniones de coordinación notamos que hay una asistencia mayoritaria de las promotoras, y las pocas ausentes justificaron su falta. Cada sesión tiene una agenda diferenciada: por ejemplo, la primera tuvo por objetivo principal hacer una revisión de algunos conceptos (como los estilos y procesos de aprendizaje) y prácticas pedagógicas (la motivación, las actividades permanentes) en el aula. La segunda sesión, realizada un mes después, tuvo como principal

objetivo organizar el festival folklórico y elaborar los materiales para el evento. Sin embargo, identificamos que las reuniones tienen una "agenda permanente" que abarca tres rubros: lo administrativo regular (firma del cronograma, firma del cuaderno de campo, firma del cuaderno de asistencia; todos ellos requisitos para poder tramitar el pago de la propina), las nuevas directivas/oficios/normativas de la UGEL y el intercambio informal de información y recomendaciones que Elena comparte con las promotoras y que tienen su fuente principal en los espacios de reunión de las docentes coordinadoras con la especialista del nivel en la UGEL. Por tanto, durante la reunión Elena da nueva información o recomendaciones que pueden ser de utilidad para los programas o para promocionar a las promotoras educativas; estas últimas estaban dirigidas a aquellas promotoras que tienen formación en educación y pueden desplazarse a otros puestos más estables en el sistema educativo.

Esta "agenda permanente" es finalmente la que convoca y reúne a las promotoras, especialmente lo administrativo regular, pues sin el conjunto de requisitos entregados no es posible que las promotoras reciban su propina, que para ellas es como un sueldo. En relación a las directivas de la UGEL, durante las observaciones se realizó la lectura y explicación de la Directiva N° 044-2006 (implementación del plan lector). En relación a la nueva información la coordinadora comentó sobre una capacitación para el nivel de educación inicial que se estaba dando en una universidad cercana, aunque no sabía el tema específico; compartió los requisitos/criterios que habían solicitado en el concurso para acceder al puesto de especialista en la UGEL (con la nueva coordinadora). Finalmente, comentó que las especialistas de la UGEL estaban desplazándose a monitorear los programas. Sobre este punto, Elena dio varias recomendaciones: tener la documentación al día, los ambientes y servicios higiénicos limpios y ambientar el rincón de la biblioteca ligado al plan lector. Además, Elena enfatizó que el esfuerzo principal está en "cuidar a sus niños", es decir, asegurarse de que la mayoría de niños asista en estos días al programa pues "si los encuentran con pocos, ya saben, nos cierran". Esta última frase demuestra el temor, siempre latente, del cierre de los programas, y la coordinadora

la usa para movilizar a las promotoras a tener su PRONOEI en buenas condiciones para ser mostrado a las especialistas de la UGEL. Para la coordinadora, y desde este momento para las promotoras educativas, el monitoreo tiene por intención cerrar los programas no escolarizados; y, por ello, coordinadoras y promotoras se unen para defender la permanencia de los programas no escolarizados; pero, como hemos visto anteriormente, esto solo será posible con el respaldo económico de los padres y madres de familia.

Por otro lado, asistimos al "V Evento Folklórico y de Talentos" que reunió a algunos niños y niñas seleccionados de los programas para cantar, bailar y recitar. Durante las coordinaciones previas quedó claro que esta actividad era conducida por la coordinadora como una forma de promoción de los PRONOEI; es decir, para sensibilizar a los padres, a las madres y a la comunidad en el reconocimiento y valoración de la labor que los programas realizan. Las promotoras se encargaron por tanto de movilizar a la población y Elena pidió poner énfasis en invitar a las autoridades de sus localidades para que acompañaran a los niños y niñas en el evento. Asimismo, se puso un esfuerzo especial en la confección de "pancartas" y "banderolas" que incluyeran, en letras grandes y vistosas, los nombres y localidades de los PRONOEI que participaban; las promotoras elaboraron además "recuerdos del evento" que distribuyeron entre los asistentes.

A través de la observación participante en estos espacios podemos decir que el rol de la coordinadora se concentra en aquellos asuntos de gestión del programa, y su actividad más importante y permanente son las reuniones de coordinación. Por el contrario, las visitas a los programas forman parte de ocasiones especiales –para presidir eventos– o para asuntos administrativos –recoger o dejar algún documento– pero no hay evidencia de una práctica de acompañamiento en aula.

De esta manera, la docente coordinadora está ausente del espacio cotidiano del aula, del acompañamiento pedagógico a la promotora, así como de la interacción con los niños, las niñas y sus familias. Y es que el ejercicio de las funciones de la docente coordinadora, en relación al caso estudiado, muestra que la funcionaria prioriza aquellas acciones vinculadas a la gestión y promoción que permitan asegurar/

mantener "sus" programas. Así observamos que, a nivel del PRONOEI asiste a la capacitación del PRONAA;²⁹ a nivel de su zona al festival folklórico para promocionar los PRONOEI; y a nivel de UGEL –que veremos más adelante– decide participar en una iniciativa voluntaria de monitoreo porque la percibe como una posible amenaza para los programas no escolarizados y, por tanto, para su puesto.

Estos tres eventos observados son pocos pero muy significativos, pues reflejan la parte primordial del rol que asume la docente coordinadora: mantener y sobre todo justificar la existencia de los programas no escolarizados. Los eventos mencionados la muestran apoyando las coordinaciones con otras instituciones para fortalecer la oferta (PRONAA), impulsando actividades de difusión del trabajo del PRONOEI (festival) y/o participando en actividades que se perciben como riesgosas para el funcionamiento de los programas (monitoreo UGEL).³⁰

La percepción de los programas no escolarizados como temporales e inestables forma parte del imaginario de los funcionarios del sector, pero notamos que se vive más intensamente entre las docentes coordinadoras. En efecto, de los tres tipos de funcionarias presentadas es sin duda la docente coordinadora quien más tiene que perder si los programas llegaran a cerrarse: la coordinación de programas supone un sueldo y un trabajo estable con gran flexibilidad horaria, a diferencia de las promotoras educativas que perciben una propina, un contrato laboral temporal sin beneficios sociales y un horario de trabajo fijo con escasos recursos que en ocasiones tienen que cubrir. Por otro

29. El almuerzo en el programa es una acción que fortalece su funcionamiento. De esta manera, notamos que la docente coordinadora no estuvo presente el día de la celebración de fin de año escolar del PRONOEI, ocasión en que los padres de familia festejan la navidad y la "graduación" de los niños y niñas que dejan el PRONOEI para ingresar al sistema escolar.

30. Esta y otras actividades que dan cuenta del esfuerzo de funcionarias por proteger y/o presionar para conservar los programas no escolarizados serán analizados más adelante en la sección de relaciones entre las docentes coordinadoras y la especialista.

lado, las especialistas de programas tienen su nombramiento de igual rango que las coordinadoras, pero su destaque las coloca en una posición de mayor estatus que crea nuevas posibilidades para recolocarse en el mercado del sistema laboral público. Sin embargo, como veremos, se usa en la práctica y en el discurso las referencias "al pueblo" y a "los más necesitados" como las banderas de lucha para sustentar la permanencia de los programas. Nuevamente nos encontramos con situaciones en las que los límites entre el interés público y el privado son muy difíciles de distinguir, al igual que los actores que representan al Estado y a la sociedad.

Inspirados en la teoría de juegos para el análisis de la burocracia que propone Molinet (1993), vemos que los intereses de los burócratas obedecen a su posición relativa dentro de la jerarquía institucional. Sin embargo, este caso muestra que cuando los burócratas tienen rangos muy distintos -como en el caso presentado (promotora, docente coordinadora, especialista)-, no siempre el de mayor jerarquía es el que tiene mayores posibilidades de afectar o mantener las reglas del juego, sino que en ocasiones son los funcionarios "intermedios", o más exactamente los colectivos de funcionarios (en este caso las docentes coordinadoras), los que tienen mayor poder de acción sobre los funcionarios individuales aunque de mayor rango (especialistas) o sobre los colectivos de menor poder (promotoras). Además observamos que las acciones principales de estas funcionarias intermedias no están en "cambiar" las reglas de juego, sino principalmente en "mantenerlas". Este tema lo seguiremos analizando en la próxima sección que describe las relaciones entre el colectivo de docentes coordinadoras y la especialista de la UGEL.

Docentes coordinadoras y especialista de la UGEL

El ámbito de jurisdicción de esta UGEL abarca dos distritos que reúnen a un total de 56 coordinadoras y 433 programas no escolarizados (que incluyen PRONOEI, SAT, SET y PIETBAF). Además, la UGEL reúne a 143 IEI (13 IEI con cuna, 55 articuladas con primaria y 69 IEI) que tienen en conjunto 659 secciones/aulas.

En relación al colectivo de las docentes coordinadoras, podemos decir a *grosso modo*, sobre la base de un cuestionario aplicado,³¹ que la gran mayoría está conformada por mujeres, más de la mitad se ubica en el rango de 35 a 44 años de edad y la mitad vive en el mismo distrito donde se ubican sus programas. Todos los encuestados declaran haber estudiado su educación básica en instituciones educativas públicas, y la mayoría de ellos también sus estudios superiores. El 35% califica su labor como muy buena y el 65% como buena, finalmente el 71 % define el rol desempeñado por las promotoras como efectivo y solo el 18% como regular.

Si bien estos datos caracterizan el perfil de las docentes coordinadoras, es a través de la descripción de sus prácticas y discursos que se entiende mejor la complejidad del rol de estas funcionarias. En ese sentido, el proceso mismo de aplicación del cuestionario fue una oportunidad para observar las reacciones de desconfianza y recelo de algunas de ellas ante personas extrañas a los programas.³²

Las reuniones entre las coordinadoras y la especialista se desarrollan semanalmente en el local de la UGEL. Además, las coordinadoras se deben reunir una vez a la semana en Grupos de Inter-Aprendizaje (GIA), formados de acuerdo a la afinidad entre coordinadoras. Los GIA son programados en el cronograma de actividades que entrega la coordinadora cada mes (visitas, monitoreo, reuniones con promotoras, GIA, etc.), aunque observamos que los GIA se pueden dar (o no) durante las reuniones con la especialista en la UGEL.

Tuvimos ocasión de asistir a dos reuniones de coordinación en donde, igual que en las reuniones con las promotoras, las agendas pueden cambiar, pero hay un conjunto de actividades permanentes

31. Solo 17 de 30 participantes en una reunión en la UGEL accedieron a responder un cuestionario para este estudio.

32. Al respecto, las resistencias de varias de las coordinadoras –como las expresadas durante la presentación del estudio y en la aplicación de algunos instrumentos de recojo de información– se explican en esta percepción de vulnerabilidad del programa. Incluso, varias de ellas dijeron públicamente que no colaborarían en un estudio que tenía por intención cerrar los programas.

que tienen que ver con lo administrativo y es lo que finalmente convoca la asistencia de las participantes. En efecto, muchas de las docentes coordinadoras solo concurren para entregar los documentos requeridos y la mayor parte del tiempo de la reunión se dedican al llenado de los formularios, cronogramas y actas solicitadas.

Asimismo, durante las reuniones de coordinación surgen conversaciones informales en donde se socializan anécdotas y rumores que calman o exacerbaban algunas preocupaciones compartidas. Un tema de inquietud recurrente es el temor –casi obsesivo– a que se cierren los PRONO El, sobre el cual alguien siempre tiene algo nuevo que contar o algo pasado que recordar. El otro tema –más coyuntural– que apareció en las conversaciones informales fue el de la evaluación de maestros.³³ Al respecto, observamos que varias coordinadoras estaban capacitándose los sábados y sus conversaciones giraban en torno al temor de perder el puesto y a la preocupación por la imagen que se estaba proyectando del magisterio en los medios de comunicación. Asimismo, las afueras de la UGEL estaban plagadas de vendedores informales de balotarios/listados de contenidos probables para la evaluación y de exámenes para practicar, así como de personas que repartían todo tipo de propaganda de cursos que aseguraban la aprobación en la evaluación censal de docentes.

La UGEL aparece entonces como un espacio que maneja información privilegiada –que afecta la vida de las educadoras externas a ella–, pero en donde el dato más relevante no siempre circula por los canales o espacios formales, e incluso los canales formales no son fácilmente predecibles. Por ejemplo, en las afueras de la UGEL se coloca frecuentemente información valiosa, tales como los listados de las plazas que se abren para nombramiento por institución educativa, los requisitos para postular a plazas y/o cargos administrativos en la UGEL, la oferta de cursos gratuitos con vacantes limitadas y otras informaciones que surgen sin previo aviso, o con aviso a unos pocos.

33. Recordemos que el contexto del trabajo de campo fue de septiembre a diciembre del 2006, época en que se propuso y realizó la primera evaluación censal de maestros.

Por todo ello, observamos que la visita a la UGEL es una práctica obligada para las docentes coordinadoras, que no tienen institución educativa ni oficina propia. Estas visitas tienen como propósito principal intercambiar información formal e informal, sea para mantenerse al día o "para no ser sorprendidas". En este contexto de débil institucionalidad, el "rumor", la "especulación" y las redes sociales en posiciones claves de manejo de información, tienen gran fuerza en las interacciones entre los funcionarios, o al menos eso percibimos en un contexto particular de cambio de especialista que sin duda agudizó la sensación de incertidumbre entre las coordinadoras.

Al respecto, podemos decir que la nueva especialista, Gladis, entró a ejercer sus funciones muy animada por realizar innovaciones. A continuación presentamos una iniciativa del equipo de especialistas de educación inicial de la UGEL que nos permitió observar las interacciones y tensiones entre las distintas funcionarias del nivel.

Las especialistas de inicial, en respuesta a una capacitación del DINEIP que recibieron en Piura, organizaron una actividad denominada "Supervisión y monitoreo compartido de educación inicial", con el objetivo de conocer las estrategias pedagógicas usadas en aulas de IEI y PRONOEI para diseñar un plan de capacitación de acuerdo a las necesidades del nivel de inicial. Esta actividad contó con el apoyo del jefe del área (JAP) y se realizaron los procesos administrativos necesarios para poderla implementar, los que se plasmaron en la Directiva N° 57-2006 de la UGEL. Para ello, ambas especialistas convocaron a directoras y docentes coordinadoras a participar voluntariamente en la conformación de un equipo de monitoreo que realizaría visitas a 200 secciones de IEI y a 200 PRONOEI durante el mes de noviembre.

Esta experiencia fue una oportunidad para seguir las dificultades administrativas y las tensiones entre funcionarios que supone una iniciativa innovadora en la UGEL. La experiencia muestra, por un lado, la rigidez de un sistema estatal que requiere de ciertos protocolos (directivas y reportes) para su funcionamiento, y por tanto, las dificultades de operación ante "nuevas" situaciones. Por otro lado, da cuenta de la resistencia de las funcionarias (docentes coordinadoras) ligadas a

programas no escolarizados, a diferencia del respaldo de las funcionarias ligadas a las IEI (directoras).

De esta manera, esta iniciativa fue una oportunidad para contrastar las prácticas y los discursos del colectivo de las directoras de IEI con el de las docentes coordinadoras, y en ese sentido comprender las diferentes lógicas que coexisten entre estas funcionarias, de acuerdo a la debilidad o inestabilidad de sus acciones dentro de las políticas estatales. Las directoras se mostraron satisfechas y veían en esta actividad un esfuerzo que fortalecía su gestión y permitía mejorar con sugerencias concretas el trabajo pedagógico en aula; las coordinadoras, en cambio, leían esta actividad como un intento deliberado de cerrar los PRONOEI. Yes que las docentes coordinadoras saben que los PRONOEI están en constante cuestionamiento y comparación con los IEI, y han experimentado intentos reales de cerrarlos;³⁴ situación que es totalmente ajena a la experiencia —o al imaginario— de las directoras de las instituciones educativas iniciales.

Por tanto, mientras las directoras querían saber exactamente qué sucedía en aula, para tomar acciones y mejorar; la mayoría de las docentes coordinadoras que se inscribieron como voluntarias tenía la intención de boicotear la actividad de monitoreo, con el propósito último de apoyar/salvar los PRONOEI. Las actitudes para trabar el proceso de monitoreo se observaron desde las reuniones de organización en la UGEL, en las que por ejemplo, se opusieron a que se visitara 200 PRONOEI, destacando que solo se iba a observar el 25% de IEI y por tanto, las visitas a instituciones y programas debían ser en igual proporción (50 PRONOEI). También se opusieron rotundamente al monitoreo cruzado, es decir que las directoras visitaran PRONOEI y las coordinadoras

34. Un antecedente cercano, que se mantenía en el imaginario de las funcionarias locales de los programas, fue un anteproyecto de ley propuesto por el Ministerio de Educación en el 2003, que contenía un artículo que señalaba que los programas no escolarizados se iban a limitar a atender a los niños menores de 3 años. Esta situación llevó a una movilización nacional que reclamó al Congreso y tuvo como aliada a Mercedes Cabanillas. La movilización resultó efectiva y logró eliminar el artículo en cuestión.

IEI; y se resistieron a aceptar una ficha de monitoreo única para ambas modalidades. Sustentaron su posición señalando que cada modalidad tenía su especificidad que no podía ser recogida en un instrumento común, y manifestaron su desacuerdo con usar un instrumento que solo quería perjudicar a los programas mediante una injusta evaluación. Las especialistas accedieron al pedido de las docentes coordinadoras para no realizar monitoreo cruzado, pero mantuvieron una ficha única que lograron validar durante varias horas de discusión con el conjunto del equipo de monitoras-voluntarias (ver anexo ficha de monitoreo).

Sin embargo, la resistencia continuó y durante las visitas de monitoreo varias coordinadoras llegaban tarde al momento del sorteo para asignar los lugares de visita; se negaban a visitar los PRONOEI sorteados, indicando su propia selección de programas por visitar; y/o entregaban fichas de monitoreo incompletas, con información incorrecta o copiada, es decir, varias fichas que contenían idéntica información, eran llenadas por distintas coordinadoras en distintos programas.

Esta situación fue motivo de conversaciones con especialistas y coordinadoras, que nos llevaron por un camino inesperado cargado de temores y desconfianzas mutuas entre funcionarias de educación inicial; que nos narraron la tradición de las coordinadoras (con el apoyo de sus promotoras) de usar las movilizaciones sociales (padres y madres de los PRONOEI) como mecanismos de presión y resistencia ante la UGEL (movilización anual por los PRONOEI). Estas acciones se realizan en el entendido de que "tienen que apoyar, mantener y salvar" la permanencia de los PRONOEI, ante "la indolencia" de los funcionarios de los órganos intermedios con los sectores más pobres y desfavorecidos de la población.

Esta experiencia nos lleva a la reflexión sobre el rol del Estado y el rol de la sociedad, y la complejidad de fuerzas que ambos sectores poseen, si es que podemos realmente diferenciados al nivel local, ya que los principales actores involucrados (docentes coordinadoras y promotoras) aparecen como jueces y partes del Estado.

La organización y fuerza que adquiere "la sociedad" en este caso es importante y notamos que en gran medida da forma a la política de "Estado". Como señala Migdal (1988), el Estado se repliega y termina

cediendo ante las presiones políticas y sociales, para el caso analizado, de los más numerosos y organizados; dejando de lado aquellas acciones estatales que deben basarse también en criterios técnicos que aseguren la adecuada atención de los sectores más necesitados.

Asimismo, la dinámica de los órganos intermedios del sector educación muestra una rigidez que se resiste al cambio, y que termina alcanzando incluso a sus funcionarios más innovadores. Una vez acabado el monitoreo, las especialistas no estaban en capacidad de procesar la cantidad de información recogida, y la iniciativa impulsada desde la DINEIP —que con tanto entusiasmo realizaron las especialistas— terminó cargada de conflictos y tensiones de la especialista de programas no escolarizados con el colectivo de docentes coordinadoras, y con una sobrecarga de trabajo al final del año en que se juntan varios asuntos administrativos de mayor prioridad. Finalmente, el jefe de asuntos pedagógicos pidió a las especialistas que entregaran un reporte a cada PRONOEI visitado, con las recomendaciones, sanciones y/o felicitaciones respectivas. En ese sentido, el jefe de asuntos pedagógicos añade una tarea adicional que (por el tiempo que demanda) desvirtúa la idea original de las especialistas (de hacer un diagnóstico general sobre el nivel de inicial en la zona) y convierte a la actividad de monitoreo en un papeleo formal más.

A continuación contrastaremos la oferta "*real*" analizada en el caso estudiado con las características del programa "*ideal*" establecido como parte de una política de la Dirección de Educación Inicial para atender a los niños y niñas entre 3 y 5 años de edad.

3. El Estado y las políticas

Los Programas de Atención No Escolarizada de Educación Inicial (PRONOEI) fueron creados para "atender a niños y niñas de 3 a 5 años de edad de zonas rurales, urbano-marginales, asentamientos humanos o pueblos jóvenes". La directiva N° 207-DINEIP-2005 recoge las normas y orientaciones de estos programas.

En este documento se describe a los programas como "formas de atención *flexibles* del servicio educativo, para niños y niñas de 0 a 5

años de edad, que responden a las *necesidades* y características de su comunidad, para garantizar el *desarrollo integral* de los niños y niñas, a través de acciones educativas, en coordinación *intersectorial* y concertada con la comunidad organizada, gobiernos locales, instituciones públicas y privadas sin fines de lucro y de cooperación".³⁵

De acuerdo a lo presentado anteriormente, hemos visto la *inflexibilidad* de los programas –al menos de sus funcionarios– para reorganizar y asignar por ejemplo una sola coordinadora por asentamiento. Hemos visto también que, dado que la UGEL no tiene un diagnóstico de las necesidades de este grupo de edad por zonas ni la capacidad técnica para realizarlo, la creación de un nuevo programa depende de la distribución de los escasos recursos públicos disponibles entre las solicitudes de la población organizada. En esta negociación la activación de las redes entre los funcionarios estatales y las autoridades locales es fundamental; pero, como resultado, la creación de los programas encuentra enormes limitaciones para atender a las *localidades más necesitadas*. Finalmente, hemos visto la *limitada acción intersectorial*, que actúa muchas veces contradiciéndose y en ocasiones entorpeciendo el trabajo entre uno y otro sector (discursos discordantes entre representantes de la posta de salud y el PRONAA; el horario establecido por el PRONAA entorpece la dinámica en el PRONOEI), donde el PRONOEI –como espacio que aglutina a un grupo de edad específico (niños de tres a cinco años)– no está siendo suficientemente aprovechado ni articulado. Si bien se observaron visitas de otros sectores al PRONOEI, estas son aisladas y descansan, principalmente, en la capacidad articuladora de la promotora educativa; por tanto, estas acciones encuentran nuevamente limitaciones en la atención de los más necesitados.

Al mismo tiempo, la directiva establece los criterios para creación de programas no escolarizados, y el asentamiento humano analizado contradice el siguiente enunciado en todos sus puntos, ya que cuenta con dos Instituciones Educativas Escolarizadas de Educación Inicial (IEI), una privada y otra estatal; dos PRONOEI en una distancia me-

35. Directiva N° 207-DINEIP-2005, p. 2. La cursiva es nuestra.

nor a cinco cuadras; una cuna; una sala de atención temprana y 12 wawawasis.

En el caso específico de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI) se organizan y funcionan donde *no existen Instituciones Educativas Escolarizadas de Educación Inicial* y es pertinente esta modalidad educativa flexible. De igual manera en el caso de existir un wawa-wasi, se deberá evitar la creación de Salas de Educación Temprana para niños de 0 a 2 años;³⁶

Asimismo, otro criterio fundamental para la creación de un programa "es la existencia de una comunidad organizada". El caso analizado es ejemplo de las distorsiones inesperadas de esta condición: el asentamiento humano, de indudable capacidad organizativa ha logrado tener tres programas no escolarizados de educación inicial, doce wawa wasis y una cuna; mientras otros asentamientos de! mismo distrito carecen aún de oferta educativa inicial. Al respecto, no ponemos en duda que el asentamiento humano mencionado tiene el número suficiente de niños (más de 300) para la solicitud de algunos (o todos) de estos programas. El cuestionamiento principal apunta a reflexionar, primero, sobre la necesidad (o no) de una modalidad flexible para un asentamiento humano que tiene una población infantil estable y creciente; y por el otro, sobre las condiciones de la toma de decisiones para abrir nuevos programas, donde se desconoce las necesidades de atención de la población. En definitiva, la existencia de una comunidad organizada es funcional a las frágiles condiciones de ejecución del programa establecidas desde el Estado, ya que la comunidad debe ser la encargada de solicitar el servicio, comprometerse a donar el local y hacerse cargo de la organización, funcionamiento y mantenimiento de! programa. Sin embargo, si para acceder a un servicio no escolarizado es requisito contar con una comunidad organizada, la pregunta es qué ofrece el Estado a los niños y niñas de comunidades de débil organización.

36. *Ibíd.* La cursiva es nuestra.

En relación a la dotación de mobiliario, material educativo e infraestructura del programa hay un vacío normativo. La directiva establece que cada programa debe tener un módulo básico de mobiliario –mesas, sillas y estanterías– y determina las características del material educativo por usarse: no tóxico, duradero, seguro, lúdico y en cantidades suficientes. Asimismo, establece las condiciones de la infraestructura del local, por ejemplo, que debe contar "con servicio de agua y espacios que brinden seguridad para las actividades al aire libre". Sin embargo, el Estado no asume el rol de proveedor de dichas condiciones. Todo esto resulta paradójico –por no decir patológico– cuando el Estado no garantiza un presupuesto para ninguno de estos rubros, ni siquiera en su etapa inicial de fundación, en que podría asegurar una implementación básica.

El presupuesto de los programas no escolarizados de educación inicial es de 154 soles anuales por alumno³⁷ y se distribuye principalmente en remuneraciones. Si bien la norma considera otros rubros de gasto (ver texto seleccionado), el reducido presupuesto disponible traslada los costos operativos a las familias.

Las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Local (UGEL) a través de sus Áreas de Gestión Institucional deben garantizar la disponibilidad presupuestal a fin de que sea concordante con los gastos operativos formulados por cada ejercicio fiscal, lo mismo que permitiría asegurar la previsión de las plazas de las Especialistas de Educación Inicial, de las Profesoras Coordinadoras, y la propina de la Promotora Educativa Comunitaria *incluyendo el período de capacitación, movilidad y materiales educativos* de los Programas de Atención No Escolarizada de Educación Inicial y Programas para Prácticas de Crianza.³⁸

37. Gasto público según modalidad de educación (2004). SIAF-Ministerio de Economía y Finanzas.

38. Directiva N° 207-DINEIP-2005, p. 3. La cursiva es nuestra.

El caso analizado muestra a una promotora educativa comunitaria que depende enteramente de su capacidad de organización y convocatoria para lograr contar con los recursos suficientes para llevar a cabo el programa; en donde las familias son los principales –si no únicos– proveedores. En estas circunstancias, la capacidad de aporte económico de las familias y el tiempo disponible para apoyar cotidianamente al programa (preparar alimento, limpieza local, organización de actividades de recaudación de fondos) son los principales filtros para la inscripción de niños y niñas en el PRONOEI.

El Estado crea entonces un programa de atención educativa y luego le asigna un presupuesto de ejecución inviable, que solo puede implementarse con el aporte económico de las familias. Peto la directiva, previendo la exclusión, prohíbe "formalmente" todo tipo de cobros o condicionamientos económicos a la matrícula.

5.10 La participación de los niños y niñas en los programas de atención no escolarizada de educación inicial y prácticas de crianza *no generará ningún pago*, quedando *prohibido* el condicionamiento de la inscripción de los niños al pago de alguna contribución.³⁹

En estas circunstancias las acciones destinadas a asegurar la calidad de la intervención pedagógica aparecen desprovistas de presupuesto y, por tanto, de respaldo político. El análisis del caso presentado devela la implementación de una política que está centrada en la cobertura, sin que el Estado asuma responsabilidad frente a la calidad, equidad y pertinencia educativa, a pesar de que las normas del sector –en sus distintos niveles– lo promueven.⁴⁰

39. *Ibíd.* La cursiva es nuestra.

40. Ley General de Educación N° 28044; Reglamento de Educación Básica Regular N° 013-2004-ED; Directiva N° 207-DINEIP-2005.

En relación a la asignación de responsabilidades y roles a nivel local, la norma señala que la Dirección Regional de Educación (DRE)⁴¹ y la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) son los órganos descentralizados "responsables de garantizar la eficiencia, seguridad y calidad pedagógica del servicio en dichos programas".⁴² Asimismo, se establece que el área de gestión pedagógica es el órgano técnico encargado de los PRONOEI.

Al respecto, el trabajo de campo efectivamente encuentra el orden de mando adecuado funcionando: el jefe de asuntos pedagógicos (JAP-UGEL), la especialista de inicial (UGEL), las docentes coordinadoras (conjunto de PRONOEI) y las promotoras educativas comunitarias (PRONOEI). Sin embargo, el conocimiento de estos agentes en su contexto nos enfrenta a tensiones no previstas en la norma, en la cual varias de las responsabilidades atribuidas quedan solo en el papel; sea por falta de recursos, de capacidades o de voluntad de las funcionarias y agentes educativos locales.

Por ejemplo, el JAP reclama que no tiene la capacidad ni la información para decidir técnicamente cómo organizar la oferta de programas en su jurisdicción. De tal manera, la UGEL cuenta con un fondo limitado destinado a programas no escolarizados de inicial, y para abrir un programa debe cerrarse otro; pero los criterios para esta distribución no pasan por evaluar las necesidades del conjunto de la jurisdicción sino que la dinámica estatal funciona respondiendo a la demanda organizada –de acuerdo al presupuesto disponible–, aunque esta población ya cuente con servicio.

De la misma manera, los roles y responsabilidades que se asignan a la especialista se enfocan en demasía en lo administrativo, dejando poco espacio y tiempo para el trabajo pedagógico. 9 de las 11 responsabilidades asignadas se enfocan en temas de planificación y organiza-

41. Durante el trabajo de campo tuvimos oportunidad de encontrar a funcionarios de la ORE en la UGEL, pero su trabajo en ese momento se estaba dedicando al rema de gestión con los IEI y el objetivo del estudio se enfocaba del ámbito más local hasta el distrital.

42. Directiva N° 207-DINEIP-2005, p.7.

ción de los programas y/o controles administrativos de las docentes coordinadoras. Sin embargo, a pesar de este marco, durante las visitas tuvimos oportunidad de ver la implementación de un plan de monitoreo propuesto por las especialistas del nivel, en respuesta a una capacitación recibida por la DINEIP. Este plan, como hemos visto, tuvo una serie de dificultades, pero sobre todo enfrentó la resistencia de las profesoras coordinadoras, quienes vieron esta acción como una amenaza a la permanencia de los programas. Esta iniciativa, surgida desde las especialistas, confirma que hay márgenes de acción local, pero que requieren del respaldo político de instancias estatales de mayor jerarquía (en este caso la DINEIP).

En cuanto a las docentes coordinadoras son "responsables del funcionamiento y calidad del servicio de los programas"⁴³ y sus funciones son: (i) realizar acciones de difusión y sensibilización de familias y la comunidad, (ii) elaborar la diversificación curricular, (iii) hacer plan de trabajo anual, (iv) seleccionar a las promotoras, asesoradas, capacitadas y acompañamiento en aula cada 15 días, (v) realizar coordinaciones intersectoriales y apoyar las acciones de la comunidad; (vi) participar en reuniones en UGEL, entre otras. De estas funciones, probablemente el trabajo cercano de acompañamiento y capacitación de las promotoras sea el más importante para asegurar la calidad de los programas; sin embargo, hemos observado que esta función se realiza parcialmente ya que las acciones de difusión y sensibilización, así como los trámites administrativos, toman la mayor parte de tiempo y de energía. Las funciones que prioriza la profesora coordinadora son coherentes con una política concentrada —únicamente— en la ampliación de la cobertura.

No obstante, la iniciativa impulsada por la UGEL de monitorear los programas fue una ocasión de apreciar la capacidad de movilización de las coordinadoras para ejercer su función en relación a la calidad de la oferta de los programas. De acuerdo a la ficha de monitoreo elaborada conjuntamente en la UGEL, observamos que las docentes

43. Directiva N° 207-DINEIP-2005, p. 10.

coordinadoras concientizaron a sus promotoras educativas en la importancia de cumplir con los rubros de la guía. Esto se reflejó inmediatamente en el cambio de ambientación, en el material educativo disponible en el aula e incluso en nuevo mobiliario en el PRONOEI. Nuevamente se muestra la influencia de las señales que se emiten desde las políticas y, en este caso, cuando el tema de calidad entra en valor, los actores —por temor o por convicción— se movilizan. El monitoreo, sin duda, produjo una activación de las funciones más importantes de la coordinadora (asesoría pedagógica durante las reuniones de coordinación) y pudimos notar efectos positivos en la transformación del aula y en la propia práctica de la promotora educativa observada.

Pasando a las promotoras educativas comunitarias en la norma, notamos que son definidas como "agentes *educativos de la misma comunidad*"; sin embargo el proceso de selección descrito en la norma difiere mucho del perfil de las promotoras encontradas en la zona estudiada, ya que varias no son de la zona y muchas son estudiantes o egresadas de educación superior. Este tipo de selección, que ya ha sido explicada, se sustenta en la necesidad de la coordinadora de asegurar el funcionamiento de "sus" programas; pero se explica también en la explosión de la oferta de formación inicial de docentes y en la consecuente sobreoferta de egresados de educación que se encuentran sin empleo.

En relación a las responsabilidades asignadas a las promotoras, la más demandante es la que tiene que ver con "la acción educativa con los niños y niñas a su cargo y evaluar los resultados con el apoyo de la profesora coordinadora".⁴⁴ Esta responsabilidad está intrínsecamente vinculada a la profesora coordinadora, y la iniciativa del monitoreo mostró que cuando las promotoras reciben orientaciones claras respecto al trabajo en aula, las condiciones de enseñanza y sus prácticas mejoran significativamente. Lamentablemente, en relación a la dotación de material (plastelinas, cartulinas, goma, témperas) y a la ambientación

44. Las otras responsabilidades señalan aspectos concretos de su ejercicio (la puntualidad, el registro de asistencia, el cuidado del material e higiene del local), su contrato laboral y su relación con la comunidad.

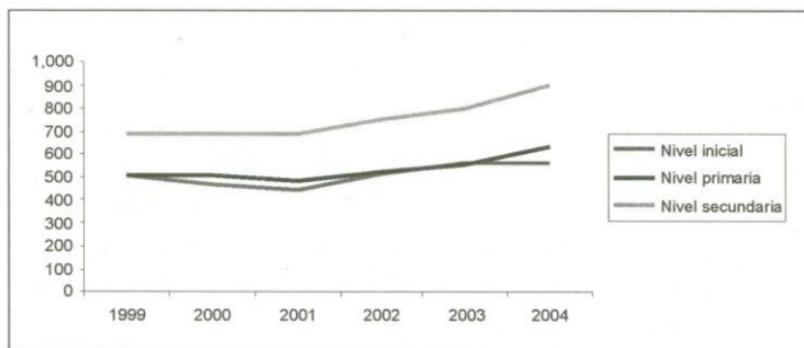
del aula (láminas, mobiliario para el sector de juego de roles) fueron las familias quienes tuvieron que asumir los costos de esta iniciativa, y esta situación es sin duda insostenible durante todo el año e inadmisibles como política estatal de atención a las familias de bajos recursos económicos.

Los marcos normativos definen y establecen un conjunto de responsabilidades y funciones que dan forma a la implementación y, en consecuencia, definen/restringen los marcos de acción de los actores (Coburn, 2006). Sin embargo, observamos que este marco asigna funciones regionales, distritales y locales, pero ignora la asignación de responsabilidades del órgano central del Ministerio de Educación –y la asignación del presupuesto– en esta política particular. De esa manera, no hay marcos que garanticen las condiciones materiales y recursos humanos necesarios del programa, para que cada funcionario y agente educativo ejerza adecuadamente sus funciones. Esa responsabilidad proveedora está recayendo en las familias, quienes interesadas por la educación de sus niños y niñas, hacen grandes esfuerzos por, educados; y aquellas que no están en condiciones de apoyar quedan excluidas del servicio. Esta situación contraviene el ofrecimiento de educación básica regular universal y gratuita que la Constitución y la Ley General de Educación proclaman.

En definitiva, el estudio de caso muestra el modo en que las iniciativas por la infancia aparecen solo como discursos estatales que no encuentran adecuado respaldo político, de acuerdo al reducido presupuesto asignado para llevadas a cabo. En general, el nivel de educación inicial no es una prioridad estatal, ni siquiera dentro del sector educación. El gráfico 5 refleja el gasto público por alumno (nuevos soles) según nivel educativo, en donde se muestra que la inversión en educación inicial presenta una tendencia oscilante en el tiempo y finalmente decreciente, pero comparativamente menor a los otros niveles educativos.

El gráfico 6 muestra una tendencia creciente del presupuesto de los programas no escolarizados, que no es más que el reflejo de la ampliación en la cobertura. En otras palabras, el incremento en el gasto muestra la creación de más programas, pero en similares o peores circuns-

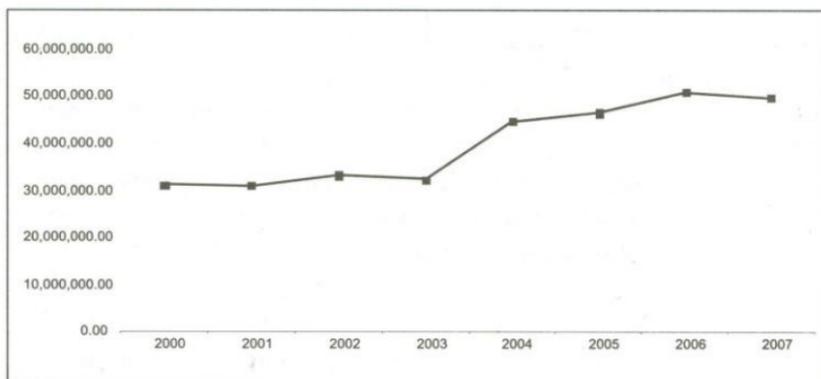
GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN TEMPORAL DEL GASTO PÚBLICO POR ALUMNO
SEGÚN NIVEL EDUCATIVO 1999 - 2004



Fuente: SIAF – Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), INEI, Unidad de Estadística – MED.

Elaboración: DINEIP.

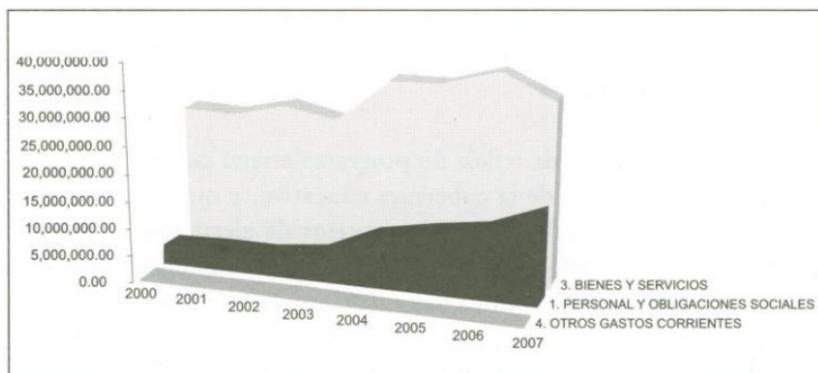
GRÁFICO 6
PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO (PIM)
PRONOEI
MILLONES DE SOLES CONTANTES



Fuente: SIAF – Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), INEI, Unidad de Estadística – MED.

Elaboración: DINEIP.

GRÁFICO 7
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO EN PRONOEI
SEGÚN GRUPO DE GASTO



Fuente: SIAF – Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), INEI, Unidad de Estadística – MED.

Elaboración: DINEIP.

tancias a las del caso analizado y, por tanto, desprovistas de las condiciones necesarias para su funcionamiento, ya que el gasto en infraestructura y dotación de mobiliario no está previsto en el presupuesto.

La creación de nuevos programas se aprecia en el gráfico 7, con el crecimiento del gasto en los rubros de remuneraciones y de bienes y servicios. En remuneraciones y obligaciones sociales se incluye al personal nombrado (especialistas y docentes coordinadoras), mientras el resto del personal contratado (especialistas, docentes coordinadoras y todas las promotoras educativas) está considerado en bienes y servicios.

En realidad, los montos asignados para otros rubros distintos a remuneración: gastos de movilidad, reuniones de capacitación para especialistas y docentes coordinadoras, y materiales educativos (identificados en el caso estudiado) son insignificantes, y se diluyen conforme se crean más programas. En relación a los gastos de movilidad, estos son mínimos y no necesariamente reflejan visitas de acompañamiento y monitoreo de los programas; en cuanto a la dotación de materiales

educativos, en todo el año 2006 se había entregado uno solo (la mochila viajera), que alcanzó únicamente para un grupo reducido de docentes coordinadoras; la mochila viajera debía rotar entre los 10 programas de la coordinadora.

3. REFLEXIONES FINALES

La información analizada refleja un programa estatal de educación que prioriza la ampliación de la cobertura educativa, y que se caracteriza por la inestabilidad y la escasez de recursos de ejecución. En dicho contexto el estudio refleja, en primer lugar, las enormes distancias entre el discurso estatal de la política pro infancia y la práctica estatal en la implementación de sus programas. Por otro lado, la burocracia estatal vinculada a estos programas es compleja y variada en la relación que entabla con la sociedad y con el Estado, identificando que no siempre los funcionarios de mayor rango tienen mayor poder y control sobre los funcionarios de rango menor, especialmente si los segundos forman un colectivo organizado. Finalmente, en el espacio local, a partir de la caracterización de la oferta real, nos enfrentamos con una educadora comunal que tiene que agenciar los pocos recursos disponibles que logra recoger —de sus familias, de los partidos, de organizaciones locales o municipales— para poder asumir el costo de funcionamiento de los programas, aunque este costo recae principalmente en las familias que atiende, dejando al margen a aquellas que no tienen capacidad de aporte. A continuación, desarrollamos brevemente estos tres niveles del análisis.

En el marco de las políticas, se identifica que la implementación del programa tiene una normativa incoherente e inviable; en la que, por un lado, el Estado establece las condiciones óptimas para el desarrollo del programa (en cuanto a los servicios básicos que debe tener el local, la cantidad, calidad y tipo del mobiliario, y los materiales disponibles) y, por el otro, desconoce su rol como proveedor de dichas condiciones.

De esta manera, los dos componentes principales de los programas no escolarizados, a saber la flexibilidad y el enfoque comunitario,

quedan desvirtuados. Por un lado, el componente comunitario, que abogaba en el proyecto original por la pertinencia educativa de los programas, se transforma en una normatividad estatal en la que las familias son las principales encargadas de implementar, equipar y sostener económicamente los programas a nivel local. De igual modo, el criterio que indica que para abrir un PRONOEI se necesita de "la existencia de una comunidad organizada" conduce a inesperadas consecuencias sociales. El caso analizado es ejemplo de estas distorsiones: el asentamiento humano, de indudable capacidad organizativa, ha logrado tener dos PRONOEI, un SAT, doce wawa wasis y una IEI; mientras otros asentamientos del mismo distrito carecen aún de oferta educativa inicial. Por ello, la existencia y creación de nuevos PRONOEI dista mucho del criterio de flexibilidad que supone abrir o cerrar un programa de acuerdo a la necesidad de atención de la población infantil, y se basa principalmente en la demanda de poblaciones adultas organizadas, donde la identificación de actores sociales y políticos que permitan el funcionamiento sostenible de los programas es crucial.

En relación a los funcionarios estatales, se identifica que el programa no escolarizado supone un conjunto de funcionarias y agentes educativas (especialista, docentes coordinadoras, promotoras educativas) que dan lugar a una burocracia diferenciada y altamente conflictiva. El análisis de las interacciones entre las funcionarias muestra una activa resistencia de las docentes coordinadoras frente a las iniciativas de la especialista. En el caso analizado las coordinadoras se resisten e intentan boicotear el monitoreo a los PRONOEI propuesto por la especialista de la UGEL, bajo el supuesto de que esta iniciativa tiene por intención cerrar los PRONOEI; la especialista, por otro lado, ha planteado el monitoreo como una manera de conocer lo que sucede realmente en el aula para mejorarlo a través de capacitaciones.

En ese sentido, el estatus del PRONOEI como programa "no escolarizado" y su constante comparación con el IEI añaden fragilidad e inestabilidad a los programas no escolarizados y, por tanto, a los puestos de estas funcionarias. Sin embargo, como hemos mencionado anteriormente, de los tres tipos de funcionarias del nivel, son las coordinadoras las que tienen más que perder y, por ello, las que más se

aferran a sus puestos; aunque en el proceso estén resistiéndose a cambios que abogan por mejorar la calidad de los programas.

En este caso, las coordinadoras (como colectivo de funcionarias de menor rango que la especialista) entran en tensión y competencia con la especialista (como individuo de un mayor rango que las coordinadoras). Se observa que la especialista usa todos los recursos formales (respaldo institucional mediante la directiva, la convocatoria voluntaria, y el proceso colectivo de diseño y validación de la guía) para poner la actividad propuesta en marcha, mientras las coordinadoras usan todos los recursos informales (grabaciones⁴⁵ de sesiones en la UGEL, movilización de las redes sociales al interior de la UGEL, movilización de promotoras, y a través de estas a sus localidades) para frenar la iniciativa.

Las coordinadoras, como colectivo de funcionarias "intermedias" entre el Estado y la sociedad, refuerzan su poder en la capacidad de organización y eventual movilización de la población, para lo cual cuentan con el apoyo (¿manipulación?) de las promotoras educativas (un colectivo de menor rango). El caso analizado desmitifica la idea de que los especialistas en los órganos intermedios de educación son los principales –o únicos– cuellos de botella del sector.

Asimismo, la caracterización de los actores ligados al programa muestra múltiples burócratas del nivel de educación inicial –un sector poco estudiado desde las ciencias sociales– que contrasta con la percepción general de este nivel como un sector conformado por despolitizadas educadoras, de poca o ninguna presencia en organizaciones sociales o gremiales; y cuyo rol se circunscribe al espacio del aula. Las prácticas cotidianas de las especialistas, las coordinadoras y las promotoras están directamente ligadas al quehacer político y cada una, desde su espacio y responsabilidad en el cargo, usa sus intereses, recursos, contactos y redes, entre otras cosas, para defender y mante-

45. Según me explicaron, esta es una estrategia "de defensa" usada frecuentemente entre funcionarios para contar, si lo requieran, con evidencias que sustenten supuesto "abuso de autoridad"; en este caso de la especialista hacia las docentes coordinadoras.

ner su puesto. Sin embargo, es la existencia y permanencia del PRONOEI en el sistema educativo lo que asegura su puesto, y esto solo es posible con el apoyo de las localidades.

Entender el funcionamiento estatal a nivel local nos ha llevado inevitablemente a buscar entender a la sociedad y el tipo de relación que entabla con el Estado. Sobre la dinámica de interacción de los actores estatales y no estatales vinculados al programa analizado, el estudio encuentra coincidencias importantes con la perspectiva de Huber (2008), que relativiza la utilidad analítica de categorías supuestamente antagónicas como público-privado y Estado-sociedad, para el contexto peruano. Así, el caso estudiado muestra que los intereses de los actores que representan al Estado y/o a la sociedad se encuentran entremezclados; donde colectivos de actores estatales y no estatales presionan al Estado por lograr sus intereses. Esto lo hemos visto desde "la sociedad", con la creciente demanda por servicios estatales de las localidades de fuerte organización; y desde "el Estado", con la inflexibilidad del aparato estatal y, en particular, de las docentes coordinadoras frente a los cambios, aunque estos supongan beneficios para los programas, tales como la redistribución de coordinadoras de acuerdo a la proximidad de programas y la actividad de monitoreo de estos.

El caso del PRONOEI refleja la idea de este *continuum* entre Estado y sociedad a nivel local a través de sus diversos "actores"; una *promotora educativa comunal* que no es estrictamente una funcionaria del Estado y formalmente se le concibe como "agente educativo", pero que es la principal encargada de implementar un programa estatal. Una *docente coordinadora*, que formalmente sí es funcionaria estatal, en tanto tiene un contrato laboral permanente con el Estado y forma parte la carrera pública magisterial, pero que en determinadas situaciones (por ejemplo, el monitoreo) se coloca en la posición de "la sociedad", para protegerla de la supuesta arbitrariedad e indolencia "estatal". Finalmente, *las especialistas* del nivel, que son las clásicas funcionarias estatales que trabajan en un organismo del Estado, a cargo de funciones principalmente administrativas, y contrariamente a lo que se piensa, sobre ellas recae con mayor fuerza la rigidez del aparato estatal y la resistencia social. De hecho, la acción del monitoreo que las especia-

listas impulsan termina atrapada en la lógica del sistema burocrático estatal. Cuando el jefe de asuntos pedagógicos demanda a las especialistas realizar un oficio para cada uno de los programas observados, que detalle las recomendaciones y/o felicitaciones al trabajo realizado, no solo las recarga de trabajo y desvirtúa la idea de levantar un diagnóstico general, sino que los oficios suponen consecuencias directas en las coordinadoras de los programas observados, que terminan por confirmar sus sospechas de sanciones. Las especialistas, para evitar mayores conflictos con las docentes coordinadoras, optan por hacer informes generales que no comprometan a los observados; así, la rigidez del Estado logra burocratizar la actividad de innovación pedagógica y la convierte en una formalidad más del sistema.

Pasando al espacio local del Aula, el primer aspecto que se destaca es que el componente comunitario, desprovisto de las condiciones necesarias, es inviable para proveer un servicio adecuado para la infancia; sobre todo porque hemos visto que en las condiciones actuales el programa termina excluyendo a la población infantil de mayor pobreza económica de cada zona.

Respecto de la calidad y pertinencia de los programas, el caso estudiado muestra una promotora educativa comprometida, un PRONOEI que funciona, y padres y madres de familia satisfechos con el aprendizaje y la atención recibida. En ese sentido, el caso analizado muestra una relación cercana y fluida entre la promotora y las familias, y esto se explica en el perfil de la promotora observada –que es una lideresa local y por tanto, es parte de la localidad. Asimismo, el PRONOEI es un espacio de encuentro para los niños y niñas, y en especial para sus madres, quienes comparten inquietudes, conocimientos y experiencias de la compleja labor que demanda la crianza en esta etapa. Sin embargo, con apoyo estatal para la capacitación a la promotora y dotación de materiales este programa podría funcionar mucho mejor.

El acercamiento al PRONOEI estudiado da cuenta de la enorme capacidad de gestión que se puede encontrar a nivel local, de la alta valoración de las familias del Programa hacia la educación de sus niños desde edad temprana y de la pertinencia de programas educativos

más flexibles que logren atender a la población infantil y a sus familias sin la rigidez ni la estigmatización del pobre, propias del sistema escolarizado. Lamentablemente, el diseño se aplica en la práctica con varias distorsiones que es preciso corregir, entre ellas la relación de mutuo abuso que se genera entre Estado y sociedad, y que es potenciada en escenarios de carencia e inestabilidad institucional, como los que caracterizan el funcionamiento de los PRONOEI. Los niños y niñas de 3 a 5 años más vulnerables están a la espera de este cambio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALIAGA, A.

- 2005 *La educación inicial en contextos rurales del país. Acceso y calidad.* Informe Final de la investigación previa a la línea de base, mimeo.

ANDRADE PACORA, Patricia

- 2003 *No una sino muchas voces. La elaboración concertada de los Lineamientos de Madre de Dios.* Lima: Proeduca-GTZ.

BLONDET, Cecilia y Carolina TRIVELLI, eds.

- 2004 *Cucharas en alto. Del asistencialismo al desarrollo local: fortaleciendo la participación de las mujeres.* Lima: IEP.

CANAL ENRÍQUEZ, Lissy

- 2003 *Programas No Escolarizados de Educación Inicial en Lima. Aprendiendo de las buenas prácticas.* Documento Informe. Ministerio de Educación.

COBURN, Cynthia E.

- 2006 "Framing the Problem of Reading Instruction". En *American Educational Research Journal*, vol. 43, N° 3, pp. 343-379. California: University of California.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL AL
2021

2007 *La educación que queremos para el Perú*. Lima: CNE.

CONTRERAS, Carlos

1996 *Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX*. Documento de Trabajo N° 80. Lima: IEP.

CORMACK LYNCH, Maribel

s/f *Historia de la Educación Inicial*. Documento de trabajo. Red de Promoción de la infancia.

COTLEAR, Daniel, ed.

2006 *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Lima: Banco Mundial.

CUETO, Santiago y Juan José DÍAZ

1999 "Impacto de la educación inicial en el rendimiento en primer grado de primaria en escuelas públicas urbanas de Lima". En *Revista de Psicología*, vol. 17, N° 1, pp. 74-91. Lima: PUCP.

DÍAZ, Hugo, Néstor VALDIVIA y Rodrigo LAJO

2008 *Descentralización, organismos intermedios y equidad educativa: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local-UGEL*. Buenos Aires: Aique.

EVANS, Peter

1994 "El Estado como problema y como solución: rapacidad, autonomía contextualizada y cambio estructural". En Stephan Haggard y Roben Kaufman, comp. *La política de ajuste económico, las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado*, pp. 175-225. Bogotá: CEPEC.

HERRERA CASTAÑEDA, Mabel

2004 *Investigación diagnóstica de programas no escolarizados de educación inicial: un enfoque cualitativo de las estrategias de intervención para niños y niñas menores de 6 años*. Ministerio de

Educación, Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria.

HUBER, Ludwig

2008 *Romper la mano. Una interpretación de la corrupción desde la antropología*. Lima: IEP.

KAMERMAN, S. B.

1996 "Chile and Family Policies: An International Overview". En Ziegler, Kagan y Hall. *Children, Families and Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

MIGDAL, Joel S.

1988 *Strong and U7eak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, pp. 3-41. Princeton: Princeton University Press.

MOLINET, Jonathan

1993 "Electores, políticos y burócratas: Dificultades características en el juego de las políticas públicas". En *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 3, julio-diciembre, pp. 37-69. México: FLACSO-México.

MORENO ZAVALA, María Teresa

2005 *Reportes de programas y proyectos de primera infancia en Apurímac, Junín, Pasco, Huánuco, Lambayeque y La Libertad*, mimeo.

PANEZ & SILVA CONSULTORES

2004 *Evaluación de la experiencia de atención integral a niños y niñas menores de 6 años en la sierra rural: lecciones aprendidas y mejores prácticas*, mimeo.

REPETTO, Fabián

2003 "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina". En *VIII Congreso Internacio-*

nal del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Panamá.

SCHNEIDER, Ben Ross

- 2001 "La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables". En *Reforma y Democracia* N° 20, junio. Caracas: CLAD.

SCHIEFELBEIN, Ernesto

- 1990 *Elementos para reflexionar sobre la calidad de la educación en América Latina*. IIPE, Informe de Investigación N° 86. París.

SKOCPOL, Theda

- 1985 "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual". En Evans, Rueschemeyer y Skocpol, comp. *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

UCCELLI, Francesca

- 1999 "Educación y democracia en el sur andino: posibilidades y esfuerzos de las familias campesinas para educar a sus hijos". En: Tanaka, Martín (comp.) *El poder visto desde abajo*. Lima: IEP.
- 2005 *Estudio sobre competencias interculturales en la gestión educativa: Los casos de Huancavelica y Madre de Dios*. Informe final. Proeduca-GTZ.

VÁSQUEZ DE VELASCO, Carmen

- 2004 *Estudio Efectividad y sostenibilidad de los PRONOEI*, Informe final. Lima.

VÁSQUEZ, Tania y Patricia OLIART

- 2007 *La descentralización educativa 1996-2001*. Lima: IEP.

Marcos normativos, pactos, acuerdos por la infancia

DIRECTIVA N° 037-1988.

Directiva N° 083-DINEBR-DEI-2006.

Directiva N° 044-2006-D.UGEL/JAGP.

Directiva N° 057-2006 D.UGEL/AGP-EEI.

Directiva N° 207- DINEIP/-2005.

Acuerdo Nacional... para trabajar de acuerdo. Foro del Acuerdo Nacional. Lima: SEGRAF - Editora Perú, tercera edición, julio 2002.

Carta Social de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/2001_0251.pdf

Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006. Foro del Acuerdo Nacional. Mayo, 2004.

Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia.

Plan Nacional de Apoyo a la Familia, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2004-MIMDES.



MINISTERIO DE EDUCACIÓN
UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL

Protocolo de visita

Con las observaciones que se realizarán en las aulas buscamos:

1. Evidenciar el cumplimiento de los principios y necesidades de los niños y niñas
2. Cómo se incorpora el nuevo aprendizaje en los niños y niñas
3. Si la intención pedagógica es clara.

Estrategia de trabajo:

- 1.- Utilizaremos la ficha de registro, que define algunas pautas básicas y orienta la mirada durante las observaciones para su descripción.
- 2.- Se realiza LA observación y registro de toda la jornada completa desde el inicio (llegada de los niños y niñas) hasta la salida del aula seleccionada.
- 3.- La elección de las aulas para realizar la observación será al azar.
- 4.- Solo se registrarán las observaciones de la fecha de verificación.

REGISTRO DE OBSERVACIONES

I. DATOS INFORMATIVOS:

- 1.1 IEI N° : _____ PRONOEI _____
- 1.2 Sección: _____ Turno: _____ Edad Niños (as) _____
- 1.3 Total de Niños Y Niñas Matriculados: _____ Asistentes _____
- 1.4 Número de niños con N. E.E.(con diagnóstico) _____
- 1.5 Director(a) : _____
- 2.1 Nombre del Docente o Promotora: _____ Condición _____
- 2.2 Edad _____ Sexo _____
- 2.3 Grado de Instrucción _____
2. 4. Años de Servicio _____
- 1.6 Fecha: _____ Hora de Inicio: _____ De Término: _____

II CRITERIOS DEL MONITOREO.

1.- Actitud:

- a. El trato de la profesora o promotora educativa con los niños es cordial y afectuoso. si () no ()
- b. Propicia que los niños hagan preguntas y observaciones si () no ()
- c. Censura o llama la atención a los niños. si () no ()
- d. ¿Cómo se ejerce la disciplina en el aula?.....
- e. Demuestra entusiasmo y alegría en el trabajo si () no ()
- f. Esta alerta en la participación de todos y cada uno de los niños si () no ()
- g. Utiliza un lenguaje claro y adecuado para los niños y niñas si () no ()
- h. Actúa asertivamente en situaciones de conflicto. Si () no ()

2. Planificación de los procesos pedagógicos.

- a. Presentación adecuada de la actividad si () no ()
- b. Se observa la integración de áreas si () no ()
Que áreas se han integrado.....
- c. Distribuye adecuadamente el tiempo a lo largo de la sesión si () no ()

d. Se observaron los siguientes momentos pedagógicos?

	no	si	¿Cuándo?
Rutinas			
Juego libre en los sectores			
Actividades grafico plásticas			
Actividades psicomotrices			
Actividades fuera del aula			

3.- Proceso de enseñanza aprendizaje.

a. Utiliza estrategias de motivación si () no ()

Especificar:

b. La profesora toma en cuenta las experiencias personales de los niños para el desarrollo de las actividades si () no () a veces ()

Mencionar al menos un ejemplo

observado.....

c. Genera la reflexión en los niños y niñas si () no ()

Cómo.....

d. Facilita los nuevos conocimientos si () no ()

e. Fomenta la participación y el debate entre los niños y niñas si () no ()

f. Propicia que los niños y niñas propongan cómo utilizar los nuevos saberes en la vida diaria. si () no ()

g. La actividad está contextualizada a la realidad de los niños y niñas si () no ()

h. Se considera situaciones de juego en la actividad propuesta si () no ()

Mencionar al menos dos actividades observadas.

.....

i. Las actividades propician que el niño explore, exámine y experimente con su entorno Si () No ()

Mencionar al menos dos actividades observadas.

.....

j. La profesora propicia la creatividad dentro de un ambiente libre y espontáneo si () no ()

k. Favorece el trabajo en grupo de los niños si () no ()

¿Cómo?

l. Mantiene el interés de los niños durante todo el proceso de la sesión de aprendizaje si () no ()

Evaluación

a) Propicia la intervención de los niños y niñas sobre como aprendieron (meta cognición) si () no ()

b) Propicia la intervención de los niñas y niñas en la:

Autoevaluación si () no () Cómo.....

Heteroevaluación si () no () Cómo.....

Coevaluación si () no () Cómo.....

Material educativo

a) La docente o promotora educativa prevé los materiales educativos en las actividades de enseñanza aprendizaje si () no ()

¿Cuáles?

b) Los materiales son pertinentes a la realidad de los niños y niñas. Si () no ()

c) Los materiales utilizados motivan y consolidan los nuevos aprendizajes. Si () no ()

APRECIACION GENERAL

.....

.....

.....

3

CASA DE JUEGO

UGEL

LISTA DE ÚTILES 2008

Queridos Padres de Familia: Necesitamos los siguientes materiales para trabajar con su niño -niño, esto nos va a permitir desarrollar sus capacidades, actitudes y habilidades que logrará en el proceso académico del presente año. Esto será posible siempre y cuando ustedes nos faciliten los materiales ya que juntos niños, animadora, padres y docente Coordinadora permitirán avanzar en el desarrollo integral de sus niños.

200	Hojas bond A4	03	Papel ditto
01	Papelógrafos blancos	01	Bolsita de pultras de chupete
01	Papelógrafos cuadr-culados	01	Plancha de tecnopor forrado tamaño oficina
01	Piegos de papel lustre color	01	Cuento grande
02	Piegos de cartulina plastificado color	01	There y cuento elaborado por lo padres
02	Piegos de papel crepé color	01	Peleta de trapo
02	Colas sintética LAYCONSA de 4	01	Cartuchera con 1 lápiz Triangular HB LAYCONSA, tajador Y
01	Tijera manijita	01	Borrador BR-40 mixto LAYCONSA
01	Caja de crayolas gruesas Puppy Jumbo x 12 Layconsa	01	Metro de Corospum
01	Caja de crayolas delgadas Puppy x12 Layconsa	01	Serpentina
01	Caja de plastilina Madlin Jumbo x12	01	Sketch book tamaño oficina
01	Estuche de plumones delgados x10	1	Cemento africano (pegamento)
01	Plumones gruesos EBERHARD FABER 3000 de color	01	Cinta de embalaje
02	Plumón indeleble EBERHARD FABER 4000	01	MATERIALES RECUPERABLES
01	Caja de colores PATITA Triangular Largo x12 Layconsa	01	Revistas o catálogos
01	Caja de Temperas PUPPY set x7	10	Listones o palos de escoba lijados
01	Bicolor CONTROL Layconsa	10	Tapas de plásticos de colores (gaseosas)
01	Rompecabezas piezas	01	Botones grandes de colones
02	Piegos de cartulina simple	01	ÚTILES DE ASEO
01	Pincel	01	Troala para colgar, bordado con su nombre
02	Piegos de papel seda	01	Jabón con su jabonero, 02 Rollos de papel higiénico
02	Cartulina negra		PARA EL BOTTLEQUIN
02	Cuadernos tamaño A4: 1 triple raya y cuadr-max de 100 hojas		

Corrección de pruebas: Juana Iglesias
Diagramación: Mercedes Dioses
Impreso en los talleres gráficos de
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
Psje. María Auxiliadora 156 - Breña
correo-e: tareagrafica@terra.com.pe
Telfs.: 332-3229 / 424-8104
Febrero, 2009 • Lima-Perú

Serie Educación y Sociedad

- *Las brechas invisibles. Desafíos para una equidad de género en la educación*
Patricia Ames.
(Coed. IEP, UPCH). 2006.
- *Escuela y participación en el Perú. Temas y dilemas.*
Carmen Montero (ed.).
2006.
- *La construcción del género en las políticas públicas: perspectivas comparadas desde América Latina.*
Nelly Stromquist (ed.).
2006.
- *La educación de las elites indígenas en el Perú colonial.*
Monique Alaperrine-Bouyer.
(Coed. IFEA, IRA, IEP).
2007.
- *Desafíos de la interculturalidad. Educación, desarrollo e identidades indígenas en el Perú.*
María Elena García.
2008.

EL MEJORAMIENTO de la escuela pública es un reto de primer orden para el desarrollo nacional; avanzar en este sentido requiere de un adecuado balance entre propuestas pedagógicas pertinentes y una gestión estatal eficiente. ¿Cuáles son los problemas que enfrenta la implementación de programas educativos?, ¿en qué nivel de la jerarquía estatal se diluyen o se traban las decisiones y acciones? Este libro analiza el Estado realmente existente en el sector educación, presenta variada evidencia de las limitaciones que derivan de la debilidad institucional y plantea argumentos clave en favor de una reforma profunda del aparato estatal.

IEP Instituto de Estudios Peruanos

**IEP
BIBLIOTECA**



02432

ISBN: 978-9972-51-236-0



9 789972 512360