

*Ana Patricia Andrade*

DESARROLLO DE CAPACIDADES  
EN GESTIÓN EDUCATIVA:

4

Propuesta Metodológica para el Diagnóstico  
de Necesidades de Capacitación y Lineamientos  
de Respuesta a Nivel de Centros Educativos

© GTZ - PROEDUCA - Componente de Gestión Educativa.

© *Desarrollo de capacidades en gestión educativa: propuesta metodológica para el diagnóstico de necesidades de capacitación y lineamientos de respuesta a nivel de centros educativos.*

Cuidado de la edición: Sandra Carrillo y Roberto Zariquiey.

Impresión: LEDEL S.A.C. <bbv-nael@terra.com.pe>

Está permitida la reproducción de este cuaderno de trabajo por cualquier medio, total o parcialmente, siempre y cuando se indique la fuente.

Impreso en el Perú - *Printed in Peru*

Primera edición, septiembre del 2003

Depósito legal: 1501312003-4011

# Contenidos

Abreviaturas utilizadas	5
Introducción	7
1. Marco conceptual	11
1.1. ¿Por qué un Diagnóstico de Necesidades de Capacitación?	11
1.2. ¿En qué consiste el DNC?	12
1.3. ¿Desde qué enfoque de gestión educativa?	14
2. Propuesta metodológica participativa para el DNC	19
2.1. Caracterización y fundamentación	19
2.2. Objetivos propuestos	21
2.3. Procedimiento	21
3. Resultados del taller DNC	31
3.1. Una cuestión previa: los actores de la gestión	31
3.2. Tensiones y “nudos críticos” para una gestión educativa democrática y descentralizada	33
3.3. Resumiendo los desafíos: lo que busca el proyecto y la realidad	43
4. Propuesta de capacitación en gestión educativa	47
4.1. Competencias básicas que el programa deberá desarrollar	47
4.2. Objetivo y temas eje (necesidades) de la capacitación	50
5. Bibliografía	55
Anexos	59



# Abreviaturas utilizadas

CC.EE.	: centros educativos
DNC	: Diagnóstico de Necesidades de Capacitación
GTZ	: <i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i> (Cooperación Alemana al Desarrollo)
PROEDUCA - GTZ	: Programa de Educación Básica de la Cooperación Alemana al Desarrollo
PLANCAD-GTZ-KFW	: Proyecto de Asesoría al Plan Nacional de Capacitación Docente
PROFORMA - GTZ	: Proyecto de la Reforma Magisterial
PROFODEBI - GTZ	: Proyecto de Formación Docente en Educación Bilingüe Intercultural
PROFOGED - GTZ	: Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión Educativa en y a través de los ISP
ISP	: Instituto Superior Pedagógico
FS	: Formación Docente en Servicio
OO.II.	: Órganos Intermedios
DINFOCAD	: Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente
UFOD-ESM	: Unidad de Formación Docente – Equipo de Supervisión y Monitoreo
FODA	: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
PDI	: Proyecto de Desarrollo Institucional
PEI	: Proyecto Educativo Institucional
PCC	: Proyecto Curricular de Centro
PCA	: Proyecto Curricular de Aula



# Introducción

En el marco del convenio de cooperación técnica entre la República del Perú y la República Federal de Alemania, a través del Ministerio de Educación y la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) GmbH, esta institución ha asumido el compromiso de impulsar, desde el presente año y hasta el 2006, el desarrollo de PROEDUCA, programa educativo que tiene por objetivo lograr que *los docentes en formación y en servicio, particularmente los de EBI, conduzcan con eficiencia procesos de aprendizaje pertinente, en el centro educativo y la comunidad.*

Para alcanzar dicho objetivo, tomando en cuenta la experiencia de los proyectos educativos conducidos anteriormente por GTZ (PLANCAD-GTZ-KFW, PROFORMA, PROFODEBI y PROFOGED), PROEDUCA ha planificado la ejecución de un conjunto de actividades que corresponden a cinco áreas de trabajo o componentes que se numeran a continuación:

1. POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS PARA EL TEMA DOCENTE
2. FORMACIÓN CONTINUA
3. EDUCACIÓN BILINGÜE INTERCULTURAL
4. GESTIÓN EDUCATIVA
5. SOPORTE CONCEPTUAL Y DIFUSIÓN DEL TEMA MAGISTERIAL

Además, PROEDUCA cuenta con un área de monitoreo y evaluación.

El objetivo del componente de Gestión Educativa es lograr que LA GESTIÓN EDUCATIVA DE LOS CENTROS EDUCATIVOS y de los ISP ELEGIDOS ARTICULADOS POR EL PROGRAMA FUNCIONE DE MANERA EFICIENTE, EN COORDINACIÓN CON LOS ÓRGANOS INTERMEDIOS. Para el logro de este objetivo, se propone, para esta fase, los siguientes cinco resultados:

1. Los ISP y los CC.EE. aplican un modelo propio de gestión educativa
2. Los ISP ofrecen un programa de capacitación en gestión educativa en CC.EE.
3. Los Órganos Intermedios cumplen de manera efectiva y permanente sus funciones de capacitación, monitoreo y asesoría a los ISP y a los CC.EE.
4. El currículo básico de formación docente ofrece el desarrollo de competencias básicas en gestión educativa como parte de la formación inicial
5. Los ISP ofrecen una especialidad y diferentes modalidades de formación en servicio (FS) en gestión educativa

A través de estos resultados, se espera lograr que la gestión educativa sea más eficiente y contribuya efectivamente al desempeño de los docentes (en formación y en servicio). Lo primero –una gestión más eficiente– se desencadenará, principalmente, como consecuencia de la revisión, discusión y rediseño de los modelos de gestión de los ISP y los CC.EE. asociados; la capacitación en gestión educativa; y el apoyo efectivo de los OO.II. Estos tres resultados estarán orientados a generar una gestión más autónoma, participativa e innovadora; aspectos claves que han de ofrecer mejores condiciones para el desempeño docente y el aprendizaje de los alumnos.

De otro lado, la revisión y discusión de los modelos de gestión, así como la sistematización de los procesos desencadenados, servirán de insumo y marco para revisar el currículo de formación docente y mejorarlo en lo que se requiera, a fin de que permita el desarrollo de competencias básicas de gestión educativa como parte de la formación inicial; y desarrollar una propuesta de especialidad y diversas propuestas de formación en servicio en gestión educativa, a ser ofertadas por los ISP.

Una de las primeras acciones emprendidas ha sido el **Diagnóstico de las Necesidades de Capacitación**<sup>1</sup> (DNC), con el propósito de identificar aquellos aspectos críticos en la gestión a nivel de centros educativos, que puedan ser atendidos a través del programa **Capacitación en Gestión Educativa**. Este proceso de diagnóstico se llevó a cabo teniendo como marco los procesos de descentralización y democratización en curso, y se realizó entre los meses de octubre del 2002 y enero del 2003 en las ciudades de Puerto Maldonado (Madre de Dios), Cusco (Cusco), Huanta (Ayacucho), Pacasmayo (La Libertad) y Tacna (Tacna).

La experiencia del DNC, además de levantar información que sirva de insumo para elaborar una propuesta de capacitación en gestión educativa a ser desarrollada a lo largo del 2003 en los CC.EE.; también permitió ensayar una metodología para el diagnóstico de necesidades de capacitación, de carácter participativo y centrada en el análisis de los problemas y desafíos que enfrentan los actores hacia quienes se dirige la capacitación, en el desempeño de sus funciones y responsabilidades.

El presente documento tiene como propósito ofrecer ambos productos: la propuesta metodológica para la elaboración de un diagnóstico de las necesidades de capacitación; y los resultados del DNC realizado con los equipos directivos de 20 centros educativos asociados a los ISP con los que se trabajará a lo largo del año.

---

<sup>1</sup> Esta decisión fue tomada a partir de acuerdo entre DINFOCAD y PROEDUCA-GTZ.



La *propuesta metodológica* que presentamos significa un esfuerzo por ubicar los diagnósticos de necesidades de capacitación en el contexto educativo, particularmente en el marco de un conjunto de procesos de cambio que afectan inevitablemente las funciones y el desempeño de los actores involucrados. A diferencia de los procesos tradicionales de identificación de necesidades de capacitación, en los que se recurre a la brecha entre la definición del puesto de trabajo y el perfil de quien lo ocupa, optamos por una metodología que posibilite la discusión con los propios actores en torno a los desafíos que representan los cambios y los nuevos contextos; así como la creación de los nuevos roles, funciones y competencias requeridos para responder a estos cambios.<sup>2</sup> De acuerdo con este enfoque, los instrumentos empleados para el recojo de información son de naturaleza más bien cualitativa y suponen procesos de diálogo y construcción colectiva, desarrollados en el marco de un Taller DNC con los sujetos de la capacitación, y una mesa de trabajo que buscaba recoger la perspectiva de un grupo de expertos.

El segundo producto que presentamos ha sido elaborado a partir de *los resultados del DNC en gestión educativa*, realizado entre agosto y diciembre del 2002, los mismos que incluyen:

- Una identificación de los principales problemas y desafíos que enfrenta la gestión educativa en el marco de los Lineamientos de Política Educativa para los años 2001-2006 y las normas vigentes de gestión de los centros educativos.
- Una propuesta de las competencias que los directivos y los otros actores educativos requieren desarrollar o fortalecer para impulsar y sostener procesos participativos y autónomos de gestión.

De esta manera, el documento que presentamos a continuación se encuentra estructurado en cuatro secciones:

- (1) **Marco conceptual**, donde se revisa, se discute y se define los aspectos clave —gestión educativa y diagnóstico de necesidades de capacitación—, que orientan y sustentan el trabajo realizado y la metodología desarrollada.
- (2) **Metodología**, donde se presenta los objetivos del DNC y se describe el proceso seguido, los instrumentos empleados y las fases implementadas.

---

<sup>2</sup> El diseño de esta metodología se inspira en Pulido (1999).

- (3) **Resultados**, donde se da cuenta de las tensiones o nudos críticos que enfrentan los responsables de la gestión educativa en el marco de los procesos de descentralización y democratización educativa que se viene desarrollando.
- (4) **Propuesta**, en la que se ofrece una respuesta a los desafíos identificados en la sección anterior y se presenta las competencias y los ejes temáticos para la capacitación en gestión educativa que se desarrollarán a lo largo de la labor de PROEDUCA.

# 1. Marco conceptual

## 1.1. ¿Por qué un Diagnóstico de Necesidades de Capacitación?

En el Perú, como en muchos otros países, la capacitación representa una herramienta clave de amplio uso en el marco de los procesos de reforma educativa. De esta forma, constituye una de las cinco “promisorias intervenciones de política” seleccionadas por Lockheed y Verspoor (citado por Schiefelbein y otros 1999). Esto ha dado lugar, en muchos casos, a la generación de una sobreoferta, que, sin embargo, no ha podido probar su eficacia en cuanto al mejoramiento de la calidad educativa (Gajardo 1999; Schiefelbein y otros 1999).

Son varias las observaciones realizadas a los procesos de capacitación docente (De Althaus et al. 2002b; Díaz et al. 2001; Foro Educativo 2001; MED 2001; citados por Cuenca 2002b). Uno de los principales cuestionamientos que se les ha hecho es la falta de un vínculo claro entre la teoría y la práctica, es decir, entre lo que se ofrece y lo que se necesita realmente. Esta observación surge del reconocimiento de que los procesos de capacitación tienen como finalidad esencial desarrollar capacidades orientadas a mejorar e, incluso, a transformar el funcionamiento institucional vigente en todo lo que sea necesario para cumplir con su misión: “se ha de formar a los profesionales en educación con conocimientos y destrezas, *no sólo para sobrevivir a la escuela tal como la conocemos, sino para transformarla*, de forma que sirva a sus clientes.”<sup>3</sup>

Desde esta premisa, toda capacitación —y, más específicamente, su concepción, sus contenidos y sus procesos— tendría que ser pertinente para la práctica cotidiana de la población a la que se dirige (Cuenca 2002b; Pulido 1999); por lo que resulta indispensable establecer y considerar, en su planificación, lo que constituye la demanda real, actual y potencial de las personas que serán capacitadas.

---

<sup>3</sup> Daysi Orozco Rodríguez. En: <<http://www.oei.es/daisyorozco.htm>>. Otra cuestión crítica acerca de los procesos de capacitación docente tiene que ver con cómo se evalúa su efecto. En coherencia con lo antes planteado, sólo será posible hacerlo en la práctica misma, en el desempeño de funciones que la capacitación busca mejorar o transformar, y reiterando el llamado a acercar la oferta de capacitación a las prácticas cotidianas de las instituciones y de su personal.

Es así como el diseño de las propuestas de capacitación para todos los ámbitos —y no sólo en el campo de la educación— comienza a incorporar una fase de diagnóstico que permite detectar los problemas o conflictos que se pueden originar por la falta del conocimiento, las habilidades, las destrezas y las actitudes requeridos para el desarrollo institucional y el logro de una misión determinada.

## 1.2. ¿En qué consiste el DNC?

El Diagnóstico de Necesidades de Capacitación (DNC) es generalmente concebido como un proceso mediante el cual es posible determinar el perfil actual de las personas que laboran en una organización y contrastarlo con los requerimientos de los puestos que desempeñan. Este proceso permite ubicar las áreas en las que el personal necesita desarrollar determinadas habilidades y competencias para desempeñar mejor su trabajo. Desde este enfoque, su metodología privilegia la aplicación de pruebas —por lo general, de manera individual— y de otros instrumentos de análisis de puesto.

Este enfoque tiene matices que van desde la mirada centrada en el individuo y su desempeño hasta el análisis de la organización y de los retos que implica el logro de su misión. Cuenca (2002a) presenta tres perspectivas para asumir este nuevo enfoque, centradas respectivamente en el puesto, el desempeño y el análisis de los problemas.

El primer modelo se centra en las características del puesto y las funciones y estándares de rendimiento que exige; es decir, su mirada se centra en “qué se hace y qué se debería hacer”. En el segundo caso, se contrasta el desempeño real con el desempeño deseado y se analiza las causas de las diferencias detectadas; así, básicamente, se observa qué es lo que logra en contraste con lo que se debería lograr. Finalmente, en el tercer caso, se observa el funcionamiento de la organización o institución en su conjunto, en donde se incluye el clima laboral y, en general, el cumplimiento de los estándares y los indicadores mínimos de calidad. Así, mientras que los dos primeros enfoques miran más el desempeño individual, el tercero, sin dejar de ver a la persona y su desempeño individual, evalúa además los objetivos institucionales, con la finalidad de dar solución a los problemas detectados a este nivel.

Esta tercera aproximación surge principalmente para el caso de las instituciones públicas (Pulido 1999) y se sostiene en dos argumentos principales. El primero es más bien una serie de preguntas: ¿Quién es nuestro demandante? ¿el funcionario o la institución que lo emplea? Y, para el caso educativo, ¿las demandas de quién? ¿del docente?

¿del directivo? ¿del sistema? ¿de los alumnos? ¿del centro educativo en su conjunto? Aunque la capacitación esté dirigida a los principales responsables —por lo que su opinión y análisis tendrían que ser tomados en cuenta—, la institución, sus procesos y sus resultados representan el contexto y marco en el que los funcionarios se desempeñan. Así, la organización en su conjunto, su misión, sus problemas y sus desafíos constituyen el referente obligado para evaluar las necesidades de capacitación de sus responsables. De esta manera, la capacitación podría brindarles aquello que les será útil para resolver sus problemas y optimizar sus oportunidades de cara al logro de los objetivos institucionales.

Como señala Majone (1997), “en una organización o un sistema político complejos, el cliente inmediato es sólo uno de los numerosos actores que constituyen el auditorio del analista, y éste puede equivocarse al concentrar su comunicación en ese solo cliente”. Esta perspectiva no excluye al sujeto como “beneficiario” de la capacitación, más bien comparte la convicción de que “lo que es beneficioso para la organización lo es también, a largo plazo, para la gente” (INATEC 1999).

Un segundo argumento a favor de esta mirada, más centrada en los objetivos institucionales, es que hoy en día los modelos de gestión en el sector público se encuentran en diversos procesos de cambio y de tránsito hacia formas que responden a los nuevos desafíos de equidad, democracia, descentralización y modernización. En este contexto, no resulta tan simple identificar brechas entre lo que se espera de cada función y el desempeño de las personas, ya que las propias funciones son interrogadas; lo que se quiere lograr, como producto de la capacitación, es institucionalizar nuevas prácticas de gestión, es decir, redefinir las funciones y renovar las prácticas de los funcionarios o personas involucradas en el proceso.

Desde este punto de vista, surge la necesidad de entender el DNC como un proceso de diagnóstico y análisis estratégico y situacional y, en coherencia con esta perspectiva, “la metodología que se propone comienza por averiguar cuáles son los problemas de la organización y cuáles son, entonces, los objetivos a alcanzar desde la visión de los propios sujetos de la capacitación” (Pulido 1999: 1).

Así, desde una mirada más amplia, podría definirse el DNC como un proceso cuya finalidad es investigar e identificar cuáles son las competencias y las capacidades que se requiere fortalecer y/o desarrollar en los miembros de una institución —en el caso de la escuela, estaríamos hablando del personal directivo, pedagógico y administrativo— con el fin de mejorar el funcionamiento y el desempeño de la institución en su conjunto.

Metodológicamente, se señala tres aproximaciones o modelos (Cuenca 2002a):

- **Prescriptivo:** centrado en el equipo de capacitación que, mediante la aplicación de instrumentos diversos, recoge información de parte de las personas que pueden opinar sobre los temas que son objeto de interés. Estos instrumentos incluyen el análisis de cargos, la evaluación del desempeño, la aplicación de cuestionarios y la observación, entre otras tareas.
- **Participativo:** la información se obtiene a partir de la discusión y consenso entre los diversos actores involucrados —directivos, docentes y personal administrativo— acerca de los temas críticos de la gestión, sus desempeños, etc.
- **Combinado:** el levantamiento de la información es participativo; pero su análisis y la formulación de la propuesta de capacitación queda en manos de los capacitadores.

La elección de una u otra metodología puede responder al enfoque con el que se asume el DNC; sin embargo, una metodología participativa puede estar orientada tanto al conjunto de la organización, como al desempeño individual o al puesto, de manera que no siempre estaría en correspondencia con los enfoques de DNC antes reseñados. Por ello, hay quienes recomiendan —siguiendo la idea del modelo combinado— realizar el DNC en los tres niveles, es decir, analizar la organización, el desempeño del personal y las funciones de cada puesto de trabajo. Ello puede ser llevado a cabo de manera participativa con la finalidad de recoger la perspectiva de los actores directamente involucrando, combinando esta aproximación con un análisis elaborado por el equipo responsable de diseñar la propuesta de capacitación.

### **1.3. ¿Desde qué enfoque de gestión educativa?**

Como señalábamos en el punto anterior, un argumento a favor de adoptar una metodología DNC centrada en el análisis de los problemas y demandas que afronta una institución u organización para el logro de sus objetivos —particularmente relevante para el caso de las instituciones públicas— tiene que ver con el contexto de cambios y desafíos que atraviesan estas instituciones en el contexto actual. Este es el caso de nuestro país y más aún si estamos hablando de la gestión educativa, por el carácter de su misión. Conviene, por consiguiente, precisar cuáles son estos desafíos y demandas que enfrenta la gestión educativa en el Perú de hoy.

En el marco de los desafíos que se identifiquen habrá que discutir —y redefinir— qué entendemos por gestión educativa; discusión que se hace doblemente necesaria puesto que estamos empleando un concepto que, procediendo del ámbito de la administración, corre el riesgo de ser restringido a esta dimensión y perder de vista su especificidad educativa.

Y es que hablar de la gestión de una institución educativa no es lo mismo que referirse a la gestión de cualquier otro tipo de organización. Se trata de la gestión de una institución donde se dan lugar procesos educativos que atraviesan todas las acciones y espacios de la organización, desde el aula hasta la vida institucional; desde el microcosmos “estrictamente pedagógico” hasta los diversos universos, dimensiones y procesos organizacionales que hacen posible o no una enseñanza y unos aprendizajes con determinadas características.

Desde una aproximación general, la gestión educativa es vista como el conjunto de condiciones institucionales requeridas para el desarrollo de aprendizajes de calidad. Ésta es una aproximación que, por su amplitud, cuenta con un importante respaldo consensual. Sin embargo, cuando se intenta profundizar en su generalidad y precisar las implicancias prácticas que conlleva, surgen interrogantes, contradicciones y hasta discrepancias que revelan su complejidad.

Una primera cuestión crítica deriva de la estrecha asociación que existe entre la gestión educativa y el campo de la administración, así como la fuerte influencia que el desarrollo de las ciencias administrativas y económicas ha tenido sobre la primera; situación que, como hemos referido antes, ha alimentado la tendencia a reducir los procesos de gestión educativa a sus dimensiones administrativas, normativas y organizacionales. Una visión moderna del mismo enfoque es la que hoy reclama mayor eficiencia y modernización a los procesos de gestión educativa.

Sin perder de vista la importancia y necesidad de otorgar eficiencia y racionalidad a la gestión educativa, como condiciones para una educación de calidad, surge la necesidad de “definir correctamente la naturaleza de la calidad de educación y de su proceso administrativo” (Sander 1996). Así, el primer requisito para abordar una discusión sobre la naturaleza de la gestión educativa y la definición de una gestión de calidad será rescatar su especificidad educativa y la complejidad que trae consigo hablar de una educación de calidad. Este es el segundo punto crítico al que nos remite la discusión sobre el sentido y especificidad de la gestión educativa *¿qué es una educación de calidad?*

*Desde Educación para Todos* (Jontiem, 1990) a la fecha, se ha avanzado enormemente tanto en los aspectos conceptuales como en los prácticos (esto último en menor medida) vinculados al sentido de la educación; avances que se traducen en amplios consensos internacionales en los que se afirma que el proceso educativo va mucho más allá de la transmisión de conocimientos y de los procesos de socialización, y se articula cada vez más el desarrollo personal con el colectivo.

Como señalan Urzúa y Puelles, comentando la Declaración de Viña del Mar (1996), elaborada durante la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno, “la especificidad de las instituciones educativas no se resume ni se limita a asegurar la distribución del capital cultural, la socialización de los saberes o la producción del conocimiento... las instituciones educativas constituyen el espacio público donde se crean, o no, las condiciones que facilitan la formación de una mentalidad democrática.... práctica democrática [que] debe traducirse en cambios en la relación profesor-alumno, en la adopción de metodologías activas que favorezcan la participación en los procesos de aprendizaje [y] en la creación de estructuras que encaucen la participación en la gestión diaria de la vida de las escuelas.”

Se sostiene así, cada vez con mayor énfasis, que contribuir a que las personas puedan asumir colectivamente y de manera activa su derecho y su condición de ciudadanos es una responsabilidad ineludible para la escuela (Beltrán Llavador 1998). Con igual

#### Educación para todos (Jontiem, 1990)

Artículo 1: Las necesidades básicas de aprendizaje “abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo y la solución de problemas) como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para *que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo.*”

#### IX Conferencia Iberoamericana de Educación (1999)

Nos pronunciamos a favor de una educación equitativa y de calidad que desarrolle la creatividad y la innovación para participar en los cambios continuos del mundo moderno, que conduzca a los estudiantes por la senda del aprendizaje a lo largo de la vida, *que forme personas solidarias, justas, consecuentes y activas en lo que respecta a su responsabilidad con el medio ambiente y conscientes de sus derechos y los de los demás.*  
(<http://www.oei.es/ixcie.htm>)

#### XI Cumbre Iberoamericana de Educación (2001)

3. La transformación de la educación exige la incorporación de los aspectos éticos y de formación cívica que demandan nuestras sociedades, así como una mayor relación con el entorno social, de manera que fortalezca nuestras democracias en el diálogo permanente.  
(<http://www.oei.es/xiciedec.htm>)



énfasis, se subraya que las condiciones para generar este tipo de aprendizajes trascienden los límites del aula y el espacio de lo curricular, e involucran la vida cotidiana de la institución educativa y sus cauces organizativos y de gestión (Bardisa Ruiz 1997). En tal sentido, desde la década del 1990 a la fecha, son varios los autores que han incidido y expresado su preocupación por la elaboración de estrategias que combinen calidad política, excelencia académica, eficiencia organizativa y democratización de la educación (Sander 1996).

En nuestro país, la importancia de este tipo de aprendizajes ha cobrado especial fuerza y ha sido muy bien recogida en los Lineamientos de Política Educativa 2001-2006, donde se plantea como primer objetivo estratégico: “Formar niños y jóvenes como ciudadanos capaces de construir la democracia y el desarrollo nacional, armonizando este proyecto colectivo con su propio proyecto personal de vida”. Así, se señala que, para ello, será necesario: “convertir los centros educativos en espacios cuya organización y convivencia estén basadas en el respeto, práctica y promoción de valores ciudadanos esenciales”. Con ello, se enfatiza la necesidad de promover el rol protagónico de los niños y adolescentes, mediante mecanismos que faciliten su participación y diálogo, como el consejo escolar, la eliminación de las prácticas autoritarias y unilaterales, y la extensión y fortalecimiento de las diversas formas de organización autónoma de los estudiantes.

Es decir que, si de lo que se trata es de formar ciudadanos, dicha tarea deberá desarrollarse en el marco de una institución educativa cuya organización y cuyo funcionamiento —léase, su gestión— sean auténticos y profundamente participativos. Así, se permite que todos —en especial las y los estudiantes— se formen como ciudadanos y ejerzan su ciudadanía, participando, opinando, deliberado y argumentando sus opiniones y propuestas.

Naturalmente, no se podrá hablar de una verdadera democratización de la gestión escolar si no se cuenta además con grados suficientes de autonomía en cuanto a las competencias y a las autoridades —pedagógicas, financieras, administrativas, etc.—. Esta autonomía permitirá llevar a la práctica las decisiones y los acuerdos propuestos por los actores educativos; por ello, debe tratarse de una autonomía con responsabilidad, que vaya acompañada de una práctica permanente de rendición de cuentas (*accountability*).

En el marco de estas reflexiones, el tipo de gestión educativa que buscamos impulsar y sostener para garantizar un FUNCIONAMIENTO EFICIENTE en las instituciones con

las que se trabajará —los ISP y los centros educativos asociados— lo encontramos expresado en los Lineamientos de Política Educativa 2001-2006 antes citados, donde se señala la necesidad de “fortalecer la escuela pública asegurándole AUTONOMÍA, DEMOCRACIA Y CALIDAD DE APRENDIZAJES”,<sup>4</sup> y ésta es, justamente, la definición marco para el DNC en gestión.

---

<sup>4</sup> Tercer objetivo estratégico de los Lineamientos de Política Educativa 2001-2006. *Educación para la democracia*. Ministerio de Educación, 2002.

## 2. Propuesta metodológica para el DNC

### 2.1. Caracterización y fundamentación

Resumiendo las consideraciones expuestas sobre la especificidad de la gestión educativa, estamos apostando por el diagnóstico y desarrollo de las capacidades requeridas para gestionar un tipo de institución cuya misión educativa no se resume ni se limite a distribuir el capital cultural de un colectivo, a socializar los saberes considerados importantes por éste y/o a producir nuevos conocimientos. Por el contrario, este tipo de gestión constituye en sí mismo un espacio y una oportunidad para facilitar la formación de una mentalidad democrática a través de prácticas igualmente democráticas que atraviesen tanto las metodologías de enseñanza-aprendizaje, como las relaciones profesor-alumno, los procesos de participación y la constante toma de decisiones que forman parte de la vida cotidiana de estas instituciones.

Impulsar y sostener una gestión como la planteada desafía el rol de quienes participan en el proceso —y, en especial, de sus responsables— no sólo en lo que respecta a los centros educativos, sino también en el ámbito de las instancias intermedias de gestión.

Por ello, este tipo de gestión trae nuevos desafíos: ¿cómo gestionar democráticamente? ¿qué implica y qué niveles de autonomía es posible ejercer? ¿cómo satisfacer la necesidad de tomar decisiones de manera eficiente en el marco de procesos participativos? y muchas otras preguntas que representan más desafíos e incógnitas frente a las prácticas cotidianas de gestión.

Pero no sólo se trata de nuevas demandas. Si bien la descentralización y la democratización de la gestión pueden representar formas de desempeño inusuales —casi ajenas— a las características de funcionamiento de todo el sistema educativo; lograr aprendizajes de calidad ha sido, es y será LA FUNCIÓN que define la existencia de cada una de las instancias de gestión y, a pesar de ello, sin contar escasas excepciones, se ha obtenido pobres resultados en este aspecto.

Planificar un proceso de capacitación que responda con pertinencia y relevancia a estos nuevos y viejos desafíos exige incorporar a los actores directamente involucrados, a fin de tomar como referente fundamental las necesidades y dificultades sentidas y reconocidas por ellos mismos frente a estos desafíos. Ello se plantea no sólo

por razones de pertinencia y/o convicción democrática, sino también desde una visión estratégica que reconoce que, en las transformaciones educativas —como en cualquier otra transformación social—, intervienen los discursos y las prácticas de numerosos actores.

Si bien es cierto que no todas las necesidades de capacitación son correctamente percibidas ni adecuadamente formuladas por los actores, sí es posible estimularlas en un contexto de discusión que permita reconocer y comprender el sentido, envergadura y necesidad de los cambios que supone transitar del modo actual de funcionamiento del sistema educativo a otro modelo de gestión. Así también es posible comprometerlos con la idea de que impulsar y sostener los cambios educativos propuestos demanda de ellos mucho más que sólo “mejorar” la gestión actual.

Es por ello que proponemos el DNC como un proceso participativo que permita a los miembros de las instituciones educativas convocadas —las escuelas, los ISP o las instancias intermedias de gestión— discutir y analizar en conjunto el proceso de gestión educativa en el nivel en que se ubican; detectar los problemas y aspectos críticos que se generan en cada instancia; y, a partir de esta discusión y análisis, reconocer el estado actual de sus fortalezas y debilidades para manejar estas situaciones, que podrán ser atendidas en el marco de un proceso de capacitación.

Además el DNC, planteado de forma participativa, responde a la necesidad de coherencia con la apuesta por una educación democrática que el Estado y la sociedad civil comparten y ha sido expresada en la Consulta Nacional de Educación (2001), así como en los propios Lineamientos de Política Educativa 2001-2006 y en las Normas para la Gestión y Desarrollo de las Actividades en los Centros y Programas Educativos (RM 168-2002-ED).

Se trata, pues, de una apuesta que busca fortalecer los procesos democráticos y el desarrollo y logro de aprendizajes ciudadanos, a la vez que se propone impulsar una forma de gestión educativa en la que los procesos participativos representen uno de los aspectos fundamentales. Por todo ello, a la GTZ le interesa contribuir con este trabajo y fortalecerlo desde sus ámbitos de acción, y ha asumido, para el DNC, una estrategia metodológica y un enfoque que, en sí mismos, posibilitarán la democratización de las decisiones.

Sobre la base de estas consideraciones, optamos, para el diagnóstico de las necesidades de capacitación en gestión de estas instituciones, por UNA APROXIMACIÓN METODOLÓGICA que presenta las siguientes características:

- **Participativa:** es decir, que incorpora la perspectiva de los actores involucrados.
- **Situacional:** es decir, que se centra en el análisis de los procesos de gestión educativa que se busca fortalecer y hacer más eficientes en el marco de los lineamientos de la política educativa en curso.

## 2.2. Objetivos propuestos

- I. Analizar las *demandas provenientes de los procesos de descentralización y democratización para el desempeño de los responsables de la gestión educativa*, a nivel de los ISP, los centros educativos y las instancias intermedias de gestión (OO.II.).
- II. Formular una propuesta que permita formar y/o fortalecer en cada institución educativa equipos con competencias básicas en gestión, que estén en condiciones de responder a los desafíos identificados.

## 2.3. Procedimiento

### Delimitación de las fases

De manera general, se plantea dos momentos: *establecimiento de la demanda y elaboración de la propuesta*. A continuación, explicamos en qué consiste cada uno y cómo se desarrolló el diagnóstico realizado.

*FASE 1 Establecimiento de la demanda:* se trata de establecer con claridad cuáles son las cuestiones básicas a las que la capacitación debe responder y, para ello, es necesario determinar:

Cuáles son los “mandatos” hacia la gestión —y, por ende, hacia el desempeño de sus responsables— que provienen del sistema del cual forma parte.

En nuestro caso, el análisis de la demanda interna se hizo a través de un análisis de los dos principales documentos que contienen políticas y normas de gestión: los Lineamientos de Política Educativa 2001-2006 y la RM 168-2002-ED.

Así, se asumió como demandas principales las siguientes:

- El cumplimiento de los cuatro objetivos estratégicos de la gestión educativa a nivel nacional para el periodo 2001–2006 y, en particular, el referido a la gestión del sistema, que expresa como mandato la necesidad de democracia y descentralización.
- Señalar con énfasis la necesidad de asegurar a la escuela pública la autonomía, la democracia y la calidad de los aprendizajes.

En virtud a dichas demandas, se estableció la siguiente pregunta eje:

Cuáles son los *desafíos* que los actores (o equipos directivos) perciben en su desempeño y práctica cotidiana, en el marco de los procesos (o los mandatos) emanados del sistema al cual pertenecen; así como cuáles son sus posibilidades y dificultades para encarar dichas demandas.

Para nuestro DNC, esto se trabajó fundamentalmente en el marco de un taller que se describe en la sección de instrumentos.

*Como producto de esta fase se identificó las tensiones o nudos críticos que se generan en el proceso de gestión, cuyo efectivo manejo permitirá (o no) —a los actores educativos— impulsar y sostener las transformaciones requeridas por el sector. Se trata, pues, de tensiones, porque son cuestiones críticas que permanentemente parecen colisionar, trabando los esfuerzos por mejorar la gestión educativa.*

*FASE 2 Elaboración de la propuesta:* se trata de definir cómo se dará respuesta, desde el programa de capacitación en gestión, a las demandas identificadas en la fase anterior. Esto implica definir, a partir de las tensiones o nudos críticos identificados previamente, lo siguiente:

Cuáles son las *competencias* claves (básicas), que los equipos responsables de la gestión educativa necesitan desarrollar para poder manejar de manera efectiva las tensiones o nudos críticos identificados.

Este punto se trabajó en nuestro DNC con los actores directamente involucrados y con un grupo de expertos, en el marco de una reunión de consulta. Ambos procedimientos son explicados más adelante.

El siguiente punto a trabajar, derivado del anterior, fue el que se expresa a continuación:

Cuáles son los ejes de capacitación alrededor de los cuales se organizará el programa.

Esta tarea fue asumida básicamente por el equipo responsable del diseño de la propuesta, a partir de los insumos recogidos en el proceso diagnóstico.

El producto de esta fase fue el diseño de los lineamientos básicos del programa de capacitación en gestión educativa para centros escolares.

### **Actores involucrados**

Una segunda cuestión clave es identificar quiénes deberán participar en el proceso.

La elaboración, conducción y puesta en práctica de las políticas educativas es el resultado de la confluencia de una diversidad de actores que coexisten y cooperan o entran en conflicto entre sí; de manera tal que inciden directamente en el desarrollo de las políticas, a partir de sus distintos roles y contextos de referencia (de responsabilidad política, desde lo normativo-burocrático, desde su experiencia o desde sus aptitudes académicas). Éste es un carácter inevitable en los procesos de gestión de las reformas educativas y debe ser tomado en cuenta al momento de formular una capacitación.

Es importante, en particular, tomar en cuenta los intereses, objetivos y experiencias de los presuntos beneficiarios de los programas, así como los de los otros actores involucrados. Ello incrementa su comprensión acerca de los objetivos y limitaciones de las propuestas; eleva su legitimidad; y contribuye a generar el apoyo para la instrumentación de la política (Welsh y Mc Ginn, s/a).

Para el diagnóstico que realizamos identificamos tres “tipos” de actores o grupos, cada uno con expectativas, intereses y opiniones sobre las capacidades que necesitan desarrollar los responsables de la gestión educativa:

**G1:** La mirada de *la organización*, es decir, la de las autoridades que esperan que se desencadenen ciertos cambios o procesos en el marco de sus

lineamientos. Concretamente, nos referimos a funcionarios que desde la Sede Central participan y/o tienen a su cargo la formulación de normas y procedimientos de gestión, por lo que tienen una visión personal acerca de cuáles son las principales y las nuevas demandas hacia los directivos. En nuestro caso, tomamos en cuenta la opinión de la instancia que, desde la Sede Central, se encuentra directamente encargada de coordinar y supervisar a los formadores de docentes (DINFOCAD – UFOD ESM).

**G2:** La mirada de *los directamente involucrados*, quienes finalmente implementan lo trazado por el planificador y cuyo desempeño y ejercicio de funciones permitirá (o no) desencadenar y sostener los procesos buscados. Se trata, en nuestro caso, de los equipos de directivos de las instituciones educativas que participarán en la capacitación.

**G3:** La mirada de *los expertos*, grupo compuesto por profesionales que forman parte de la sociedad civil y que, en su calidad de *académicos o investigadores*, han acumulado experiencia y reflexiones en el campo de la gestión educativa, tanto a nivel nacional como internacional. Para nuestro caso, se convocó a un grupo de profesionales con larga experiencia y opinión reconocida en el tema.

## Instrumentos

Éstos deberán ser elaborados o elegidos en función de si permiten o no obtener una mejor identificación de las situaciones críticas en la gestión educativa, desde la perspectiva de acceder a una mayor autonomía, una democratización más profunda y a un nivel más claro de eficiencia. Un instrumento clave para ello, coherente con el enfoque de DNC planteado, es la inclusión de la conversación y la discusión en los procesos. Dicha inclusión debe ser entendida como una herramienta que contribuye a la reflexión y a la producción colectivas, generadas a partir de diversas perspectivas para la comprensión de los problemas compartidos. Este proceso es también un referente para la democratización de las decisiones, que es uno de los objetivos de este tipo de gestión.

Sobre la base de este criterio, los instrumentos constituyen en esencia herramientas metodológicas y espacios para la conversación, orientados a la identificación colectiva de aquellas situaciones críticas que la capacitación deberá considerar. Todos los instrumentos propuestos tienen en común ofrecer estas condiciones y se diversifican en función del tipo de información requerida y las características de los actores involucrados.



A continuación, se sugiere un esquema que permite organizar y diferenciar estos aspectos.

<b>Información requerida</b>	<b>Grupo consultado /fuente</b>	<b>Instrumentos sugeridos</b>
Funciones y responsabilidades derivadas del sector (¿qué se espera de la gestión educativa? ¿qué aparece en sus documentos oficiales? ¿qué opinan las autoridades encargadas de planificar y supervisar los “mandatos” del sector?)	Autoridades (nivel de decisión) (G1) Documentos oficiales	- Entrevista - Guía de análisis
Problemas y posibilidades que los actores educativos perciben en su práctica	Equipos directivos de las instituciones educativas que participan en el Programa (G2)	Taller DNC
Competencias requeridas	Autoridades (G1), actores educativos (G2) y expertos (G3)	Entrevistas

Para nuestro DNC, se usó los siguientes instrumentos:

*Guía para el análisis de documentos*

Se elaboró una guía muy sencilla gracias a la cual, para cada objetivo estratégico de los Lineamientos de Política Educativa 2001-2006, se pudo identificar las demandas en términos de gestión educativa contempladas en la R.M. 168-2002-ED, norma de gestión vigente durante el proceso del DNC (ver anexo 1).

*Taller DNC con actores educativos*

Se diseñó un proceso metodológico por el cual, a partir de las demandas del sector, identificadas en los documentos oficiales, los participantes pudieron discutir sus prácticas e identificar las tensiones o nudos críticos que traban sus esfuerzos por alcanzar una gestión más democrática y descentralizada.

*Consulta a expertos*

Una versión preliminar de los resultados del Taller DNC, que contenía un análisis de las tensiones o “nudos críticos” identificados por los actores directamente

involucrados (G2), fue puesta a discusión con un grupo de educadores con experiencia en el campo de la gestión educativa, en una mesa de trabajo para la cual se había diseñado una agenda específica de discusión (ver anexo 2).

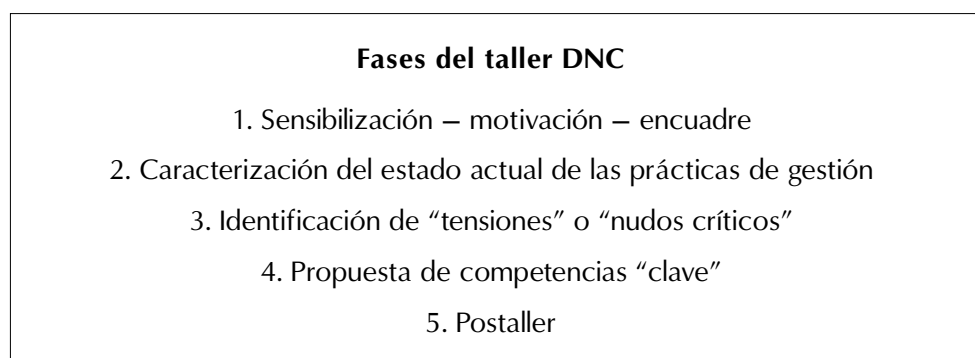
En el anexo 1, se presenta las guías de trabajo utilizadas en cada caso, excepto la del taller DNC, que explicaremos a continuación, ya que constituyó la acción central del proceso.

## Metodología del taller DNC

Este taller fue concebido y estructurado sobre la base de dos grandes propósitos:

- El primero, de carácter operativo, fue recoger información sobre las necesidades de capacitación en gestión que expresaban los propios actores involucrados, a partir de la identificación de los desafíos que sentían suyos en el marco de los lineamientos de la política educativa actual.
- El segundo, vinculado con el desarrollo posterior del proyecto y su sostenibilidad, fue generar y mantener un compromiso —entre todos los participantes— con respecto a la necesidad de transformar la gestión educativa y apostar por su democratización y autonomía.

Tomando estos objetivos en cuenta, se diseñó el esquema del taller con las siguientes fases:



### *FASE 1 Sensibilización – motivación – encuadre*

La idea de esta primera fase del taller fue presentar situaciones que motivasen la discusión y ubicaran a los participantes en sus respectivas funciones, señalando sus roles y apelando a su responsabilidad técnica y a su visión de lo que se quiere alcanzar en el proceso educativo.

Esta fase inicial tuvo una doble finalidad: de un lado, delimitar el propósito del taller y el producto esperado en el marco de la elaboración del programa de capacitación; y, del otro, generar un clima favorable a la reflexión educativa en sintonía con el sentido educativo de cada rol implicado. Así, con tal fin, se emprendió las tareas siguientes:

Primero, se realizó una actividad destinada a recuperar su itinerario como educadores y a destacar el sentido y valor que tiene esta identidad profesional; y a la vez, se promovió la integración del grupo alrededor de estos sentidos. A continuación, se realizó una presentación formal del Proyecto PROFOGED, así como del objetivo del taller.

*FASE2 Caracterización del estado actual de las prácticas de gestión educativa* y discusión sobre el tema, a la luz de las demandas provenientes de los procesos de descentralización y democratización en curso. En esta fase, se trató de vincular las aspiraciones, compromisos y apuestas educativas de los participantes con lo que ocurre en la realidad, es decir, con sus prácticas cotidianas.

Esta fase se inició con la definición colectiva de lo que significa e implica la gestión educativa. Este análisis contribuyó a la reflexión en torno al sentido educativo de la gestión, ubicándolo en el contexto específico del Perú actual y de los retos educativos que plantea; y al establecimiento de una visión colectiva sobre la gestión educativa de sus instituciones.

Luego de establecer la definición colectiva de lo que significa la gestión educativa, se procedió a identificar las prácticas cotidianas de gestión que desarrollaban los participantes y se alentó el análisis de las consecuencias y los efectos que presentan dichas prácticas en relación al sentido educativo de la institución. Esto se llevó a cabo de manera grupal mediante una "lluvia de ideas", siempre remitida a las prácticas habituales de los participantes.

Esta fase se cerró con la presentación de las demandas que se derivan de los Lineamientos de Política Educativa y con un análisis comparativo de las prácticas de gestión reportadas. Para este taller, se trabajó con los Lineamientos de Política Educativa para los años 2001-2006 y se destacó el énfasis que manifiestan en torno a la descentralización y la democratización de la gestión.

Como producto de esta fase, se llegó a la definición preliminar de las prácticas de gestión “deseables” para una gestión democrática y descentralizada. Todo ello fue trabajado en grupos y se sugirió como pauta el señalamiento de aquellas prácticas que podrían ser características de una gestión autónoma y participativa con especial atención a:

- La toma de decisiones
- La forma de organización
- Los roles y las funciones de los diversos actores
- Los mecanismos de participación e información

*FASE 3 Identificación de las principales tensiones o nudos críticos que traban la gestión educativa y sus posibilidades de tránsito hacia formas más democráticas y autónomas.*

En este punto, se trató de identificar y priorizar los problemas reportados en las prácticas cotidianas de los participantes y se diferenció “lo externo” de “lo propio”, que se encuentra bajo la responsabilidad y acción directa de los asistentes.

Esta fase se abrió con la presentación y comentario general de los diversos modelos de gestión, sus aportes y limitaciones para el surgimiento de una gestión democrática y descentralizada, con la finalidad de ampliar los referentes de análisis de los participantes y de realizar una serie de ensayos relacionados con sus prácticas de gestión. Todo ello fue trabajado adaptando la reseña de modelos de gestión de Casassus (2000).

A continuación, adaptando el análisis FODA, los participantes identificaron las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades para una gestión educativa democrática y descentralizada. Todo ello fue trabajado en grupos, establecidos a partir de la filiación institucional y de las responsabilidades de gestión de los participantes. De esta forma, se pudo contemplar sus propias propuestas y vincularlas con los elementos identificados en la presentación de los modelos de gestión.

*FASE 4 Propuesta de capacidades clave, que se requiere desarrollar o fortalecer en los actores educativos para mejorar su desempeño.*

Esta fase sirvió para que los participantes pudieran explicitar sus requerimientos en términos de capacidades y, de esta forma, ir de los problemas detectados hacia el logro de la visión establecida previamente.

Esta fase culminó el proceso de diagnóstico y en ella se elaboró una propuesta, construida por los mismos participantes, sobre las capacidades claves para manejar las dificultades identificadas en el acceso a formas de gestión más autónomas y participativas.

Este trabajo se desarrolló a partir de los grupos ya establecidos y se tomó como referencia todos los productos elaborados previamente. Así, se logró proponer líneas de acción para el desarrollo de las competencias fundamentales implicadas en una gestión democrática y descentralizada.

*FASE 5 Postaller.* Una vez sistematizada la información recogida en los talleres, se realizó una presentación y discusión de los mismos ante el Consejo Educativo de cada ISP, con la finalidad de definir las prioridades y establecer los acuerdos de trabajo.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ver anexo 3: Relación de los ISP y los centros asociados participantes.



## 3. Resultados del taller DNC

Los resultados de los talleres DNC fueron analizados y organizados temáticamente, de forma tal que pudo establecerse las tensiones o “nudos críticos” que los responsables de la gestión educativa enfrentan cotidianamente y, por lo tanto, constituyen una traba para impulsar procesos de democratización con mayor autonomía en su gestión. Este material fue discutido en una mesa de trabajo con especialistas y, así, se pudo complementar y validar.

Los productos generados por el taller DNC y la mesa de trabajo han sido analizados y sistematizados a la luz de experiencias similares de formación en gestión a nivel regional y dieron lugar a la propuesta que desarrollamos en el presente documento.

### 3.1. Una cuestión previa: los actores de la gestión

Antes de comenzar con la identificación de las tensiones o nudos críticos que traban el tránsito hacia una gestión más autónoma y participativa que promueva aprendizajes de calidad; nos interesa comentar dos temas relativos a los actores educativos vinculados directamente con la propuesta de capacitación (directivos y/o responsables de gestión en los CC.EE., los ISP y los OO.II.).

Ambos temas tienen que ver con ciertas actitudes, ambivalencias y valoraciones compartidas por estos educadores con respecto a su identidad profesional, su rol, sus tareas cotidianas y sus posibilidades de cambio. Dichas actitudes fueron expresadas de manera recurrente, en el marco del Taller DNC, cuya metodología brindó la oportunidad de generar un acercamiento personal con estos grupos.

No se trata de trazar una “línea base” o caracterización formal del grupo, sino de comentar aspectos que pueden influir en sus posibilidades y necesidades de cambio, así como en las fortalezas y debilidades que ellos perciben en su desempeño.

- **El primer tema es el de su *identidad profesional*** que, para el caso de los participantes en el Taller DNC, es motivo de orgullo y satisfacción, y se encuentra fuertemente vinculada a experiencias personales vividas durante su infancia y adolescencia, y asociadas a las figuras educadoras de su entorno, ya sea de manera positiva o negativa. En el primer caso, hablamos de maestros muy queridos que los estimularon, les brindaron confianza y les inspiraron un sentimien-

to de valoración y aceptación de ellos mismos. Entre las experiencias negativas, está el recuerdo de maestros indiferentes y/o punitivos. Estas figuras docentes han marcado significativamente sus opciones laborales, actuando en los casos positivos como figuras de identificación y, en los casos negativos, como “contra ejemplos” o referentes de lo que no deben ser ellos en tanto maestros. Así, ya sea por experiencias gratas o ingratas, surge una preocupación compartida y profunda por el verdadero sentido de la educación.

Al lado de esta fuerza asociada a su identidad profesional, también está la amenaza de aquellos para quienes la educación no pasa de ser “la última opción”, es decir los maestros “indiferentes” que debilitan el reconocimiento social de su rol.

- **El segundo tema tiene que ver con su relación y actitud frente al cambio.** Se encuentra mucha ambivalencia al respecto: de un lado, hay voluntad y apuesta por el cambio y, del otro, hay desesperanza, insatisfacción y sentimientos de fracaso e impotencia, que terminan frenando la voluntad de los docentes.

La desesperanza se alimenta, en parte, gracias a las múltiples y diversas presiones y demandas que los responsables de la gestión experimentan día a día, muchas veces a raíz de las rutinas administrativas que los distraen de sus responsabilidades pedagógicas, así como de las difíciles condiciones laborales en las que trabajan, que alcanzan tanto a los maestros como a los estudiantes. Todo ello configura una realidad que resulta aplastante y que paraliza y desgasta su motivación.

Pero también existe desconfianza con respecto a sus propias posibilidades y recursos para enfrentar los obstáculos. Así, frente a los problemas y/o la falta de señales de cambio, gana el desaliento y queda confirmado este sentimiento de desesperanza. Entre quienes reconocen la existencia de algunos cambios, prevalece la impresión de que éstos son sólo de orden externo (infraestructura, computadoras, materiales, laboratorios), y ello origina que dichos cambios aparezcan como débiles “señales de modernización” en las instituciones educativas (los ISP o las escuelas); pero se cree que, en realidad, no llegan a transformar verdaderamente la vida cotidiana. Lo esencial, la enseñanza, permanece igual.

No se trata, sin embargo, de un desaliento instalado en forma permanente en el grupo de participantes; sino de un sentimiento que convive con una visión más optimista que sí valora y todavía da importancia a los pequeños cambios externos.



Así, hay una necesidad de confrontar constantemente sus aspiraciones, sueños y apuestas con los obstáculos, la rutina y el desaliento que los amenaza. A continuación, se presenta lo que constituye, a nuestro juicio, los nudos críticos o tensiones que forman parte de esta rutina y las trabas vividas por los responsables de la gestión educativa, que entran en tensión con su voluntad y apuesta por el cambio. Estos nudos críticos emergieron principalmente en el marco del taller DNC; pero también fueron confirmados en la consulta con los especialistas. Los temas que se discutieron estuvieron principalmente asociados a la gestión escolar, aunque cruzan los diversos niveles de gestión.

### 3.2. Tensiones y “nudos críticos” para una gestión educativa democrática y descentralizada

#### **Entre lo administrativo y lo pedagógico: la necesidad de generar un modelo propio de gestión educativa**

Tal vez un primer problema, en las diversas instancias de gestión, sea la falta de precisión (y discusión) sobre el campo de acción comprendido en este proceso, los actores en él involucrados y los problemas y contradicciones que la situación genera.

Como se señala en la sección donde se desarrolla los aspectos conceptuales básicos, el concepto de gestión educativa no es unívoco sino que, tanto en el discurso como en la práctica, existen diversas formas de entender y desarrollar este proceso. Al lado de esta diversidad de matices, surgen las diferentes experiencias de reforma educativa realizadas en la región, así como las discusiones y los acuerdos generados en el ámbito internacional. Todo ello ha permitido identificar ciertos aspectos claves como la transparencia, la rendición de cuentas, la necesidad de consenso y la inclusión de más actores en la coconducción de la gestión, entre otros. Se trata de cuestiones básicas que se recomienda incorporar a los procesos de gestión educativa, en aras de una mayor eficiencia y de una mayor coherencia con un renovado pensamiento sobre el sentido educativo que reclama, hoy más que nunca, orientar la formación de los estudiantes al desarrollo de competencias ciudadanas.

Esta renovación en cuanto al sentido y las prácticas de gestión ha ido ganando espacio en la normatividad vigente (RM 016-96-ED: énfasis en el rol del director y la autonomía; DS 007 y RM 168: énfasis en los procesos participativos) y

está muy presente en los Lineamientos de Política Educativa 2001-2006. También está ganando espacio en el discurso de muchos educadores, ya que casi se ha convertido en una visión compartida por muchos de los participantes en los talleres DNC, quienes subrayaron la necesidad de vincular los procesos de gestión y hacerlos coherentes con la formación de los estudiantes.

El terreno de las prácticas de gestión, sin embargo, continúa intocable o poco permeable a estas demandas. Por el contrario, su reducción a los procesos administrativos ha dejado en manos básicamente del director la conducción de la institución educativa y ha convertido la normatividad educativa en un criterio de verdad y en el eje rector de las decisiones.

Y es que, al lado de un discurso más bien renovado en cuanto a la gestión, coexiste un prejuicio muy arraigado que define este proceso en términos de sus dimensiones administrativas y privilegia, en consecuencia, los trámites y los procedimientos. De esta forma, se constituye una cultura educativa que cala hondo en el sentido común de los docentes, pese a que ellos mismos son víctimas de este proceso y terminan atrapados en exigencias y presiones que les restan autonomía y fluidez a sus acciones.<sup>6</sup>

Sin excluir o negar la importancia de la dimensión administrativa ni el rol de liderazgo del director, hay una serie de acciones y procesos que forman parte de la gestión y tienen un profundo sentido educativo. Los alumnos pueden realizar un mejor aprendizaje de los valores ciudadanos desde experiencias como la forma en que se establecen los acuerdos y se deciden las prioridades; la manera como se manejan los conflictos internos entre los diversos actores; la transparencia en el uso de los recursos; y el proceso para establecer las normas que han de regir la vida al interior de la escuela. También entran en juego aspectos menos visibles como las relaciones entre los actores implicados o el nivel de identificación de todos con los propósitos educativos.

---

<sup>6</sup> De otro lado, incluso una práctica como ésta, fiel a los procesos de control, también es cuestionada por su poca efectividad, ya que termina siendo normativa y fiscalizadora. Ello se atribuye a que el personal no está suficientemente preparado en estos procedimientos o está desinformado con respecto a la labor que cumple, lo que alude a lo que se considera la poca idoneidad de muchos funcionarios y directivos, designados por razones políticas antes que técnicas. También entra en juego en este punto su limitada capacidad de respuesta a las necesidades educativas (se fiscaliza y se controla, mas no se supervisa ni se asesora).

Se trata de aspectos claves en una gestión moderna y eficiente, y representan extraordinarias oportunidades de aprendizaje si los propios estudiantes participan en cada uno de ellos, compartiendo las decisiones. Sin embargo, dichos aspectos no tienen cabida en una gestión que privilegia lo normativo y lo administrativo, en la que lo pedagógico y lo institucional constituyen campos separados. Entonces, desde esta perspectiva, el primero es reducido al espacio del aula, el currículo y la metodología, mientras que el segundo es entendido exclusivamente como aquellos aspectos vinculados al espacio del poder y el manejo de los recursos.

En ese sentido, para los fines de la capacitación, una primera demanda que surge es la de generar un espacio permanente de discusión que confronte a los docentes con las consecuencias de un enfoque de gestión centrado exclusiva y fundamentalmente en los procedimientos administrativos y la formalidad impersonal de las reglas.

Deberá formar parte del programa de fortalecimiento de sus capacidades de gestión la oportunidad de conocer otros referentes y contar con información sobre distintas experiencias de gestión, especialmente de casos con los que ellos puedan identificarse por su cercanía y similitud de condiciones.

### **La participación: clave para la democratización de la gestión educativa**

Una segunda tensión observada es la que se da entre el discurso normativo que abre las puertas a la *participación* de los actores y la lógica vertical (¿y autoritaria?) con que se toman y acatan las decisiones —aunque después sean pasivamente resistidas de manera reactiva más que por cuestionamiento a su esencia o a su formulación—. Esta tensión revela la ausencia de una cultura y voluntad de diálogo y de búsqueda de consenso entre los actores de la comunidad educativa.

En el marco de una gestión educativa renovada, moderna y eficiente; la idea de una gestión participativa aparece como una aspiración compartida y deseable en la mayoría de participantes. En algunos casos, es valorada porque representa un soporte y aporte para la gestión del director, de manera que esta gestión se torna una tarea menos solitaria. En otros casos —menos frecuentes, por cierto—, es reconocida como un derecho, cuyo

ejercicio proporciona transparencia a la gestión y contribuye a la formación ciudadana de los estudiantes.<sup>7</sup>

De nuevo, sin embargo, lo que aparece como un discurso cercano a lo consensual tropieza en la práctica con dificultades y contradicciones que llevan a dudar de su conveniencia y/o de las capacidades e intereses de algunos actores. Se crea un clima que predispone a pensar —incluso a los más convencidos— en la necesidad de limitar o desestimar la participación de algunos actores. Los esfuerzos participativos quedan anclados en esquemas formales, poco creativos, que ritualizan y distorsionan el sentido de una gestión democrática. A continuación, presentamos algunas de las dificultades enfrentadas:

### ***¿Desinterés en participar o un llamado poco atractivo?***

Una primera dificultad está relacionada con la participación de los padres de familia. Hay quejas permanentes en relación a ellos: ya sea porque se les invita a participar y no asisten o porque asisten pero no se involucran (no opinan), de lo que se deduce que presentan nulo o escaso interés en el tema.

Esta situación, que no está exclusivamente asociada a los padres de familia, sin duda, forma parte de la escasa cultura de participación y de corresponsabilidad que nos caracteriza como sociedad.<sup>8</sup> Pero, como veremos inmediatamente, esta actitud no es la única razón que está detrás de la dificultad de instaurar modelos modernos y democráticos de gestión.

Este aparente desinterés por participar también tiene que ver con la pobre agenda con la que son convocados las familias y los otros actores. Los padres suelen ser convocados para recibir quejas sobre el comportamiento y/o las dificultades para aprender que manifiestan sus hijos; y, a la vez, son exhortados para ayudar a resolver tareas cuyo desarrollo debería ser aclarado suficientemente en el aula.<sup>9</sup> Asimismo, se espera que brinden su apoyo en actividades destinadas a generar ingresos, ya sea para reparar o para elaborar materiales, muebles u otros productos similares.

---

<sup>7</sup> Esto fue mencionado en todos los talleres, pero con más intensidad en Cusco.

<sup>8</sup> Una precaria ciudadanía que, por ejemplo, considera el proceso electoral como un “deber” y no como el ejercicio de su derecho a elegir a sus autoridades y vigilar su desempeño.

<sup>9</sup> Tareas cuyo volumen, frecuencia y complejidad, según las propias normas de gestión, no deberían atentar contra el tiempo libre de los niños ni contra la calidad o la posibilidad de los momentos de encuentro entre padres e hijos (RM 168: 9).

No se concibe una relación escuela-comunidad fuera de las faenas de apoyo o de las celebraciones festivas donde sólo se saluda lo folklórico. No se rescata ni se recoge la perspectiva de las familias, ni se les propone un nuevo rol, sino que se insiste en descalificarlas. En síntesis, la vida cotidiana de las familias y de la comunidad, así como las oportunidades que éstas representan (y no sólo los problemas que, sin duda, también traen), están fuera de la agenda en esta clase de reuniones.

De esta forma, se ingresa a una lógica perversa: de un lado, se ensalza la participación; pero, del otro, se convoca a los padres para lo de siempre, es decir, sumarse al código y a la perspectiva de los docentes.

### ***El difícil arte de consensuar***

Otra dificultad o tensión que trae consigo la participación, entendida desde un sentido más activo y protagónico, es que implica una inevitable controversia y un conflicto entre perspectivas y opiniones que pueden ser tan diversas como los propios actores involucrados. Diversidad frente a la cual no se sabe cómo actuar; cómo generar acuerdos básicos; cómo conciliar intereses aparentemente contrapuestos; y, sobre todo, cómo pasar de la discusión a la toma de decisiones (y a la acción) con la mayor legitimidad posible y de manera fluida, comprometida y organizada.

En ocasiones, la traba está dada por las diferencias mismas y por lo difícil que puede ser tratar de construir consensos ante tanta diversidad; más aún cuando no se tiene el hábito de hacerlo y no hay conductores que posean las habilidades mínimas para ese delicado trabajo.

También ocurre que —lo que es más crítico y frecuente— existen distorsiones y supuestos respecto a qué temas y decisiones deben incluirse en la discusión y quiénes se hacen finalmente responsables de las decisiones y acuerdos tomados. Se espera que cada uno de los problemas y ámbitos de la gestión sea materia de discusión e, incluso, que las decisiones y acuerdos a los que se llegue complazcan a todos. De alguna manera, todos los actores esperan ver todos sus intereses, opiniones y perspectivas, reflejadas en estos acuerdos.

Paradójicamente, aunque todos aspiran a participar en las decisiones, una queja frecuente de los directivos es que, una vez tomado el acuerdo, no existe una disposición similar para asumir las decisiones como un asunto de responsabili-

dad compartida; menos aún con respecto a los resultados, si éstos no son los esperados.

De otro lado, este anhelo de arribar a decisiones que satisfagan plenamente las expectativas de todos entra en contradicción con la apuesta por fortalecer el rol y el liderazgo del director, pues cualquier acción y decisión que realice podrá ser cuestionada. Así, un tema vinculado con todo esto es la definición de los roles y las funciones de cada actor en un modelo de gestión participativo.

Todo esto habla de la falta de entrenamiento en el arte de discutir y ponerse de acuerdo que es parte de nuestra limitada cultura democrática; estamos acostumbrados a la decisión unilateral, a la imposición, a la dominación o a la manipulación del otro en nombre de un fin que se considera más justo.

Cualquier esfuerzo de gestión participativa planteada con estos supuestos, deviene en una experiencia árida, tensa y poco eficaz; en realidad, una tarea imposible. Finalmente, la falta de resultados y las discusiones interminables generan desaliento y rechazo entre las personas, que pueden caer en la tentación de descartar la participación como un aspecto básico de la gestión.

### ***Legitimidad y poder en la participación***

Otro asunto crítico con respecto a las posibilidades de desarrollar una gestión participativa es que ésta se dé en un contexto de relaciones asimétricas, donde los actores no se encuentren en igualdad de condiciones con respecto a otros sino que ejerzan “cuotas” muy distintas de poder.

Esta relación asimétrica constituye un rasgo propio de la estructura jerárquica que caracteriza a las instituciones educativas y, por ello, constituye también el trasfondo o contexto en el que fluyen las interacciones —formales e informales— entre los miembros de la institución educativa, es decir, entre los docentes, los directivos, los estudiantes y los padres de familia; interacciones que implican procesos de participación.

En este contexto, con frecuencia, las diferencias —sean objetivas o no— entre los diversos actores educativos se traducen en un trato, valoración y legitimidad también distintos hacia la participación de algunos de ellos; así se genera una situación en la que se expresa la tendencia a observar —e inclusive descalificar— la opinión y la forma de expresarse de algunos actores educativos.

En el caso de los padres, por ejemplo, se piensa que, por su escasa instrucción formal, no manejan información suficiente para opinar con legitimidad. Si bien es cierto que la demanda educativa de los padres, en general, suele parecer superficial y poco informada; ello no niega el derecho que tienen a expresar sus intereses y sus puntos de vista, así como a influir en la educación de sus hijos. Por el contrario, ello debería ser una razón más para hacerlos partícipes de la discusión sobre los aprendizajes y los procesos educativos de sus hijos, de manera que enriquezcan sus referentes y expresen sus puntos de vista.

La participación de los estudiantes es observada de manera mucho más crítica aún: se cuestiona sus razones, se discrepa de sus preferencias y se limita su capacidad de decisión. Si bien es frecuente encontrar la existencia de mecanismos formales para la participación estudiantil, es mucho menos lo que se sabe acerca del impacto real de esta participación en la gestión. Se trata a veces de mecanismos que existen pero no funcionan o no son lo suficientemente representativos y, por ello, su autonomía y su organización se encuentran limitadas por la mediación (que, muchas veces, es más bien interferencia) de los docentes. Incluso ahí donde esta participación parece ser una apuesta más seria, se tiende a considerar que es un asunto sólo para los estudiantes mayores.

Esta percepción afecta la disposición y el interés por transitar hacia un modelo democrático de gestión (entre los directivos y docentes mejor intencionados). Por ello, pese a los esfuerzos que hacen éstos por incorporar formas más participativas de organización y de funcionamiento institucional, estas formas no llegan a concretarse porque no logran remover los viejos esquemas de distribución de roles. Así, son finalmente reducidos, cuestionados y hasta descartados por ineficaces o por ser fuente de mayores dificultades.

Un balance de las tensiones que se presentan alrededor de las posibilidades de una gestión participativa ayuda a identificar algunos de los desafíos que enfrentan los responsables de la gestión educativa y los actores que se sienten involucrados en este proceso y tienen voluntad e interés por transitar hacia un modelo participativo de gestión.

Un desafío en este punto es saber generar voluntad de participación entre los diversos actores, siendo a la vez autocrítico con la manera como tradicionalmente se lleva a cabo las convocatorias y capaz de imaginar e innovar una práctica de participación activa y efectiva, desde roles distintos a los convencionales.

La agenda no tiene por qué darse sólo desde temas que son de dominio del educador —el aula, el currículo o las calificaciones—; sino que exige pensar en nuevas formas de hacer partícipes del proceso educativo a los padres de familia, legitimando su discurso y su participación desde lo que saben y pueden aportar.

Otra de las demandas para un programa de capacitación en gestión es la de saber diferenciar mecanismos, ámbitos de gestión, y tipos y niveles de decisión, según las características de los distintos actores; de manera que su participación sea más eficaz y posea mayor sentido.

### **Autonomía, poder y responsabilidad en el marco de la descentralización**

Un criterio básico en el camino a la descentralización es que el poder sea distribuido de manera más equitativa, lo que se traducirá en un mayor grado de autonomía en lo que respecta a la toma de decisiones. Este criterio constituye una aspiración compartida y existe ya un marco de regionalización que lo avala e impulsa; sin embargo, los esfuerzos que se hacen y las prácticas que se ensayan, suelen ser objeto de frecuentes preocupaciones y cuestionamientos, así como confusiones y resistencias que llevan a adoptar, con frecuencia, estilos y prácticas contrarios,<sup>10</sup> que, indirectamente, terminan justificando una toma de decisiones y una planificación de carácter centralizado.

#### ***Capacidad y confianza***

El principal cuestionamiento tiene que ver con la falta de capacidades de los responsables de la gestión. Se desconfía de las capacidades locales y se considera que, como efecto del centralismo, no se cuenta en las regiones con oportunidades de capacitación y formación. Además, se desconfía de la idoneidad ética de los funcionarios regionales.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> El interés por el tema de la descentralización apareció con más fuerza en Pacasmayo, aunque no hubo una opinión única sobre la conveniencia de una mayor o menor descentralización. En las otras ciudades fue menos discutido y se asumió casi como un asunto incuestionable.

<sup>11</sup> Puede que la cercanía de los responsables de la gestión los convierta en fácil objeto de crítica.



Como consecuencia de todo esto, se teme que la descentralización pueda generar una situación de desgobierno, dada la incapacidad de los líderes locales para organizar y planificar el proceso con autonomía y efectividad. Ante ello, las orientaciones centralistas cobran fuerza y se les considera ventajosas, ya que reciben planes y propuestas de organización desarrollados por expertos. Aunque vengan de afuera (o, tal vez, por ello mismo), estas propuestas suelen ser muy apreciadas, siempre y cuando presenten carácter democrático.

Otra preocupación asociada a la confianza en las capacidades locales es el tema de los recursos económicos, en tanto que la descentralización supone un manejo autónomo de los mismos. Sobre este tema preocupa la desigualdad que existe entre las regiones en lo que respecta a recursos disponibles y el consiguiente temor acerca de qué pasará con las provincias más pobres del país.

Si bien esto evidencia la necesidad de que el Estado (o Gobierno Central) garantice las condiciones para el desarrollo de las regiones más pobres; también interroga acerca de las capacidades que se requiere para poder conducir una gestión eficiente en estas condiciones: cómo revertirlas, cómo conjugar equidad y sostenibilidad al momento de priorizar el uso de los recursos, cómo generar más recursos y cómo efectuar un gasto con transparencia.

Una preocupación más general se da en la tensión entre la perspectiva local y la visión global del país. Se teme que la autonomía conduzca a la pérdida de referentes comunes y, de ello, surge el cuestionamiento de hasta dónde, cómo y quiénes definirán los aspectos particulares de cada región —en otras palabras, el Proyecto Educativo Regional—; y, a su vez, quiénes y bajo qué criterios definirán lo colectivo. Además, es necesario preguntarse cuál será el mejor camino: ¿ir de lo global para definir lo particular? o ¿recoger las propuestas locales y articularlas en un proyecto común de país?

### ***Voluntad y responsabilidad***

Las preocupaciones que aparecen ante los procesos de descentralización y de democratización de la gestión educativa tienen un referente básico: ¿Quiénes se hacen responsables de qué? ¿Quiénes definen los lineamientos? ¿Quiénes marcan el rumbo? Y, sobre todo, ¿Quiénes se responsabilizan por los resultados?

La atribución de responsabilidades es un tema crítico en un esquema tan dependiente y subordinado, como aquel al que estamos acostumbrados, donde

lo usual es actuar acatando y ejecutando disposiciones, sean justas o arbitrarias. Aunque se critica y se cuestiona los excesos, y se rechaza el autoritarismo; al mismo tiempo, resulta mucho más cómodo responsabilizar a terceros cuando algo no sale bien. Se cuestiona pero se acata, se critica pero se actúa según lo indicado.

La obediencia como costumbre evita la necesidad de asumir responsabilidades frente a los propios actos.<sup>12</sup> Si algo falla, son otros los responsables. En cambio, la autonomía no deja escapatoria: los actores deben asumir la responsabilidad por sus decisiones y rendir cuentas por lo que hacen. Por ello, esta cultura de la obediencia es un obstáculo serio frente a la necesidad de incorporar el hábito de la rendición de cuentas como parte de la gestión.

Un segundo asunto crítico que refuerza esta cultura de la obediencia y la tentación a eludir la responsabilidad es el dogmatismo de un paradigma educativo que no admite una lógica de ensayo-error y del que no logran desprenderse los educadores: las cosas son de una sola manera, sólo hay una interpretación correcta de las cosas, nada de experimentar, las tradiciones son la mejor opción, etc.

Así, a la hora de preparar a los actores para la participación y la autonomía, es necesario alentar la voluntad de asumir las responsabilidades que acompañan la toma autónoma de decisiones. Además, es indispensable comprender que hoy en día no hay una receta universal ni una planificación exacta que dé buenos resultados en todos los casos; por el contrario, existe el desafío permanente de crear sistemas de evaluación y autoevaluación que permitan detectar y corregir los errores a tiempo.

Todo esto es clave para la descentralización. La autonomía, que tanto suele reclamarse, no sólo representa la posibilidad de tomar decisiones sin depender o consultar de las instancias “superiores” del sistema, implica también asumir las responsabilidades frente a los procesos y los resultados que estas decisiones desencadenan.

---

<sup>12</sup> Los crímenes de obediencia son situaciones extremas de una experiencia que nos es mucho más cotidiana de lo que solemos reconocer.

### 3.3. Resumiendo los desafíos: lo que busca el proyecto y la realidad

El propósito del proyecto es transformar la gestión educativa en las escuelas públicas y en los Institutos Superiores Pedagógicos con los que se viene trabajando, con la finalidad de orientar dicha gestión hacia un desempeño más eficiente, autónomo y democrático, acorde con los Lineamientos de Política Educativa en curso y con la necesidad de poner la gestión educativa al servicio de la formación ciudadana —personal y social— de las niñas, los niños y los adolescentes del país.

Entendemos por *autonomía* la capacidad y posibilidad de tomar decisiones para generar proyectos educativos propios, pertinentes y relevantes a las necesidades de los estudiantes y a los requerimientos de formación ciudadana y de aporte al desarrollo local, regional y global del país. Esta toma de decisiones tiene como correlato asumir la responsabilidad de los procesos y resultados que se desencadenan, lo que exige instalar una cultura y una práctica permanente de evaluación y autoevaluación a la propia gestión.

En cuanto a la democratización de la gestión, entendemos que ella implica el desafío de abrir los espacios y los mecanismos permanentes para la *participación* ciudadana en la planificación, administración y vigilancia de las políticas y decisiones educativas en cada ámbito de la gestión, desde la escuela hasta el nivel regional y nacional.

En este marco, se requiere contar en todos los niveles con equipos calificados de profesionales que sean capaces de impulsar y sostener procesos de gestión educativa caracterizados por la participación, la autonomía en la toma de decisiones y la planificación y desarrollo de acciones orientadas al logro de aprendizajes de calidad.

Sin embargo, la situación descrita por los participantes —sobre todo, a nivel de centros educativos, pero también respecto de instancias intermedias de gestión y los ISP— da cuenta de una serie de dificultades, preocupaciones e insatisfacciones que limitan el tránsito hacia prácticas de gestión más autónomas, eficientes y participativas. Reseñando las principales preocupaciones podemos citar:

- ***Ambivalencia frente al cambio.*** Aunque se reconoce su necesidad, la rutina y el peso de las dificultades que surgen en el camino generan desaliento y desconfianza en sus posibilidades, externas y propias. Esta situación paraliza y desgasta nuevos esfuerzos e iniciativas de cambio; convirtiéndose en algo así

como el “telón de fondo” en el que opera toda nueva iniciativa y que deberá tomarse en cuenta al plantear el programa de capacitación.

- **Discursos renovados y prácticas impermeables.** Aunque un buen sector de participantes puede estar a favor de una gestión participativa y reconoce el sentido educativo de la gestión; las normas y procedimientos demandan (y ganan) espacio, tiempo y energía. De esta manera, desplazan la importancia de los procesos —de toma de decisiones, de comunicación, de relaciones, de manejo de conflictos y de establecimiento de normas de convivencia—, así como su valor y su necesaria coherencia con los fines educativos de la institución.

- **Posibilidades (y limitaciones) de una gestión participativa.** En el marco de las instituciones jerárquicas y burocráticas, que no imaginan ni conocen una manera diferente de funcionar, los sinceros esfuerzos de generar participación se frustran debido a las agendas y las convocatorias poco atractivas, dirigidas a actores cuya voz suele ser desestimada o poco reconocida. De esta forma, se desencadena una diversidad de perspectivas y opiniones que no se sabe manejar y/o que deriva en consensos débiles o inviables. En síntesis, este “no saber cómo” refuerza la idea de que la participación representa más un obstáculo que una oportunidad.

- **Temores asociados a la descentralización.** Si bien, en primer término, estos temores se refieren a la falta de capacidades y de recursos; son también el resultado de la poca disposición para tomar decisiones con autonomía, responsabilidad y transparencia; características estas últimas requeridas en una gestión verdaderamente descentralizada. De un lado, en efecto, hay desconocimiento con respecto a las estrategias y herramientas claves para acompañar el proceso de toma de decisiones y la puesta en marcha de las mismas, con un sistema de información que evalúe y retroalimente cada fase de este proceso. De otro lado, están la costumbre y la comodidad de seguir órdenes, que exoneran a los actores de la responsabilidad por los resultados.

Éstas son algunas de las varias situaciones referidas por los participantes, situaciones que los obligan a plantear la necesidad de un cambio de mentalidad, un cambio de actitud o una cultura de cambio —como ellos mismos señalan—; condición para orientar la gestión educativa hacia el logro de mayores niveles de eficiencia, democracia y autonomía.

Ciertamente, se trata de generar una nueva mentalidad, pues no se trata solamente de romper con prácticas y costumbres burocráticas y sin sentido para sustituirlas por nuevas práctica más eficientes. Lo que se plantea es recuperar el sentido político de la gestión, que parte de la construcción y consenso alrededor de una nueva visión del proceso educativo y sus consecuencias en la “conducción” de la institución educativa donde todos y cada uno de sus componentes —los procesos administrativos, el “manejo” del personal, la comprensión y aplicación de las normas, etc.— reclaman niveles más altos de transparencia, participación, logro de acuerdos, democracia y, esencialmente, justicia en la redistribución del poder.



## 4. Propuesta de capacitación en gestión educativa

### 4.1. Competencias básicas que el programa deberá desarrollar

Sobre la base de lo expuesto hasta este punto, planteamos la necesidad de contextualizar la propuesta de capacitación con la finalidad de atender a dos referentes: el primero es desarrollar capacidades para gestionar una institución que, por su naturaleza educativa, tiene un doble reto: ser eficiente en sus decisiones y acciones, de manera que garantice el logro de aprendizajes en sus alumnos; y, a la vez, lograr esta eficiencia a través de procesos —de planificación, organización, comunicación y toma de decisiones— que sean igualmente educativos.

Atender a esta necesidad a través de la capacitación resulta fundamental, más aún si se toma en cuenta que uno de los nudos críticos analizados como resultado del DNC es la tendencia a considerar los procesos de gestión como acciones que tienen un fin en sí mismas; concentrando esfuerzos, tiempo y energía en el cumplimiento de los trámites y los procedimientos en los plazos exigidos, con lo que se deja de lado el sentido educativo que tiene el desarrollo de estos procesos.

El segundo referente a tener en cuenta es el contexto en que se encuentran las instituciones educativas: un contexto de redefinición de sus competencias de gestión en el marco del proceso de regionalización del país, que les exige asumir su función —más allá de la distribución y/o producción de conocimientos y de capital cultural— de formación de una cultura democrática, rol que el país demanda hoy más que nunca. Esto significa que los responsables de la gestión en estas instituciones tendrán que tomar más decisiones con mayores márgenes de autonomía, según las nuevas funciones y competencias que les sean transferidas; lo que también implica mayores grados de responsabilidad y eficiencia, pues también deberán estar en condiciones de dar cuenta de sus acciones y, sobre todo, de los resultados de su gestión. Todo ello, además, a través de mecanismos que sean transparentes y participativos, coherentes con una formación ciudadana.

Esto, naturalmente, deberá ser especialmente contemplado por la propuesta de capacitación, considerando que el tema de las mayores responsabilidades asociadas a

la autonomía en la toma de decisiones es uno de los nudos críticos que aparece en el diagnóstico; vinculado, además, al predominio de una cultura poco abierta al diálogo y, por lo tanto, a la participación.

Tomando en cuenta estos referentes y los resultados del DNC, las preguntas que surgen son las siguientes:

*¿Qué necesitan saber (hacer) los responsables de la gestión educativa (y los otros actores) para atender las nuevas demandas que surgen del contexto, resolviendo o aprendiendo a manejar las tensiones o nudos críticos actuales? ¿Qué competencias básicas habría que priorizar para su desarrollo y/o fortalecimiento a través del programa de capacitación?*

Responder a estas preguntas permitirá trazar un “perfil” de las competencias para la gestión que deberán ser desarrolladas a través de la capacitación. Lo deseable es contar con perfiles específicos según los roles desempeñados por los diversos actores que participan en la gestión educativa. Asumimos, sin embargo, que existen ciertos mínimos o aspectos básicos que debería tener todo responsable de la gestión; y que, además, es preferible en una primera etapa plantear el desarrollo y el fortalecimiento de equipos directivos, antes que concentrarse sólo en un responsable de la gestión.

En este sentido, para la presente propuesta, planteamos un perfil general de capacidades dirigidas fundamentalmente al equipo directivo de cada institución educativa. Para el caso de los centros educativos, optamos por trabajar con los Consejos Escolares Consultivos dado que, si bien se trata de una instancia de carácter consultivo, representa la mejor oportunidad y espacio para el aprendizaje de los procesos participativos que se requiere desencadenar. Así, se espera que el programa de capacitación contribuya a que el equipo responsable de la gestión del centro educativo sea capaz de desempeñarse con éxito en las funciones expresadas en el cuadro siguiente:



## PARA UNA GESTIÓN EDUCATIVA PARTICIPATIVA, EFICIENTE Y AUTÓNOMA

- Lograr la participación efectiva de la comunidad educativa en la gestión del centro educativo; mediante la conformación de Consejos Escolares.
- Tomar decisiones de manera responsable, sobre la base de información actualizada, considerando los intereses de los distintos actores e informando a partir de argumentos que fundamenten sus puntos de vista.
- Facilitar el diálogo entre los diversos intereses, puntos de vista y aportes de los actores educativos, logrando acuerdos básicos entre ellos.
- Manejar situaciones de conflicto con empatía y asertividad, mediando y concertando entre los intereses y los puntos de vista divergentes

***Para una gestión participativa***

- Monitorear, evaluar y retroalimentar oportunamente la gestión del centro educativo, usando esta información para tomar decisiones conducentes al mejoramiento de la calidad educativa del mismo.
- Alentar y apoyar el desarrollo de experiencias de innovación en la gestión, implementadas de manera participativa y en coherencia con los aprendizajes propuestos en el centro educativo.
- Liderar el diseño, desarrollo y evaluación del Proyecto Educativo del centro escolar (PDI / PEI), con el aporte de la comunidad educativa del mismo centro.
- Diseñar, ejecutar y evaluar, en el corto y mediano plazo, el Plan Anual de Trabajo, como medio para lograr los objetivos planteados en el PEI.

***Para una gestión autónoma***

- Alentar y apoyar el desarrollo de experiencias de innovación educativa coherentes con los aprendizajes propuestos en el centro educativo.
- Asegurar la pertinencia y relevancia de los aprendizajes, lo que deberá expresarse en el Proyecto Educativo Institucional (PEI), en el Proyecto Curricular de Centro (PCC) y en el Proyecto Curricular de Aula (PCA).
- Garantizar procesos educativos de calidad, expresados en el empleo de estrategias significativas de aprendizaje y en la generación de un clima emocional de confianza y respeto básico para el logro de los aprendizajes.

***Para una gestión eficiente***

## 4.2. Objetivo y temas eje (necesidades) de la capacitación

👉 **GRUPO OBJETIVO:** Consejo Escolar Consultivo.

👉 **OBJETIVO DE CAPACITACIÓN:** el Consejo Escolar Consultivo de los centros educativos asociados a los ISP debe estar en capacidad de impulsar y sostener prácticas de gestión autónoma y participativa, que colaboren con el logro de aprendizajes de calidad.

👉 **NECESIDADES – TEMAS EJE DE LA CAPACITACIÓN:** Las tensiones identificadas y los desafíos planteados alrededor de la gestión educativa afectan a la institución en su conjunto y constituyen situaciones complejas que tienen varias dimensiones que habría que considerar.

Para fines de la presente propuesta, y en consideración a las competencias básicas definidas, este primer año privilegiamos tres procesos que, a nuestro juicio y a consideración de los expertos consultados, son claves para impulsar prácticas democráticas y eficientes de gestión, al interior de cada institución educativa.

Estos temas clave son la evaluación, la innovación y la participación.

*i. La evaluación* responde a tres necesidades críticas identificadas en el DNC:

- generar en cada institución educativa, entre los diversos actores, un sentido de responsabilidad por los resultados que producen;
- devolver a la comunidad educativa en su conjunto un sentido de eficacia, *es decir*, una mayor confianza en el poder y capacidad de su accionar;
- contribuir a la toma de decisiones brindando información útil y oportuna que permita hacer un seguimiento de su accionar.

A través de la evaluación, se contribuye a la eficiencia, en la medida en que la información producida puede ser realmente utilizada para orientar las decisiones que se toman y para seguir los acuerdos e introducir los cambios necesarios para el logro de los objetivos institucionales. Para ello, será indispensable introducir una lógica y una práctica habitual de *levantamiento de información y análisis crítico* de la misma, con la finalidad de comprender los procesos y resultados que se generan como efecto del desempeño de cada miembro de la comunidad educativa. Asimismo, deberá crearse canales de información para contribuir a la transparencia de la gestión y a la adecuada rendición de cuentas.

De otro lado, planteado en términos de autoevaluación, este proceso favorece la participación en la gestión de parte de la comunidad educativa, pues de lo que se trata es de que tanto directivos y docentes, como padres y estudiantes, se pongan de acuerdo sobre los procesos, criterios, indicadores e instrumentos para la evaluación; puedan identificar, discutir y entender qué trabas y qué fortalezas existen en sus centros; y estén en condiciones de formular propuestas consensuadas sobre los cambios prioritarios que requieren hacer para que sus escuelas funcionen de forma más eficiente y democrática.

Resulta imperativo que la gente (re)conozca su cuota de responsabilidad en el éxito o fracaso de la escuela y desista de atribuir toda la responsabilidad a elementos que se encuentran fuera de la institución: la crisis económica, la violencia, los medios de comunicación u otros factores que, siendo importantes, no determinan exclusivamente los resultados educativos. Sólo así será posible promover una cultura de responsabilidad compartida y de rendición de cuentas; requerida para el éxito de los procesos de descentralización educativa. Ello además ayudará a despejar el camino para que los actores educativos recuperen el sentido de eficacia de sus acciones y descubran aquello que sí pueden desarrollar con éxito. Con ello, se busca, además, revertir o disminuir los sentimientos de desaliento e impotencia que con frecuencia los invaden.

**ii. La innovación** responde fundamentalmente a la necesidad de generar cambios así como de transmitir la convicción de que éstos son posibles y necesarios, y generan resultados.

Democratizar y descentralizar la gestión educativa demanda transformaciones profundas en las prácticas de gestión vigentes, caracterizadas por la rigidez, la verticalidad y el relativo sentido educativo con que se llevan a cabo.

Una forma muy concreta y operativa para introducir estos cambios surge a través del desarrollo de experiencias de **innovación** en gestión; es decir, acciones articuladas en el marco del Proyecto Educativo Institucional que impliquen transformaciones en la organización y desempeño de las funciones propias de la gestión; que promuevan la participación de los actores alrededor de tareas muy concretas; y que puedan ser al mismo tiempo evaluadas por los propios actores involucrados.

Estas propuestas serán planteadas por los actores mismos a partir del proceso de evaluación, que permitirá identificar y generar aquellos cambios que sean

prioritarios pero, a la vez, viables y factibles en el corto plazo. En este sentido, se tratará de introducir pequeñas cuñas o palancas de cambio, muy sencillas y a la vez de efecto sinérgico, capaces de iniciar otros cambios más de fondo (como generar un reordenamiento de la realidad). Hablamos de medidas tales como “baños limpios”, “paredes que hablan”, “trabajo en equipo”, etc. (promovidas por UNICEF). Cada institución educativa es libre de establecer los lemas o las medidas que considera necesarios para alcanzar los cambios que quiere generar.

**iii. La participación** responde principalmente a la necesidad de generar, al interior de la institución educativa, relaciones de cooperación que giren en torno a un interés común, dado por la misma tarea educativa. Responder a esta necesidad es fundamental para llevar a cabo las dos tareas antes planteadas, de la manera en que se están proponiendo.

Tanto la evaluación como las experiencias de innovación son tareas cuyo desarrollo puede estar exclusivamente a cargo de un equipo de docentes que por lo menos dé cuenta de las acciones al resto de la comunidad educativa. Pero en un proceso de democratización de la gestión de lo que se trata es de desencadenar una forma de organización y gestión más participativa y abierta al aporte de todos, que posibilite un sentido de corresponsabilidad.

Existe un mecanismo para ello; se trata del establecimiento de un *Consejo Escolar Consultivo*, cuya formación y funcionamiento deberán ser objeto de un acompañamiento que brinde la oportunidad de abordar y resolver sobre la marcha los aspectos críticos detectados alrededor de la participación: cómo convocar, cómo facilitar la participación, cómo establecer acuerdos, cómo resolver conflictos, etc. Todo ello con la finalidad de responder de manera oportuna a las necesidades específicas de capacitación.

### 4.3. Lineamientos generales

Para finalizar, presentamos un conjunto de lineamientos generales, recomendados a partir de las diversas experiencias desarrolladas en el campo de la capacitación y el desarrollo de capacidades, así como por los expertos consultados. Estos lineamientos serán observados en el desarrollo del programa de capacitación a centros educativos que se va a realizar en coordinación con los ISP con los que trabaja el Componente Gestión Educativa de PROEDUCA.

**Capacitación en servicio:** si de lo que se trata es de impulsar y sostener ciertas prácticas de gestión deseables, la capacitación deberá utilizar como recurso metodológico la realización de tareas y la solución de los problemas derivados de este proceso de cambio que se busca generar. Se responde así a un enfoque de capacitación orientado al desarrollo de competencias, en el que las personas desarrollan habilidades en la acción, bajo la orientación y el acompañamiento de sus capacitadores.

Este vínculo directo con el desempeño de funciones se concretará en la medida en que cada fase de la capacitación dé lugar al avance de una etapa del proceso a desencadenar en los centros educativos. Así, si planteamos centrar la primera experiencia de capacitación en el desarrollo de experiencias de autoevaluación de la gestión educativa, cada taller o evento de capacitación tendrá como producto la implementación de los diferentes momentos del desarrollo de este proceso: diseño participativo de indicadores; diseño y aplicación de instrumentos para la autoevaluación; procesamiento y discusión colectiva de la información; toma de decisiones; y diseño de proyectos en el plan anual de trabajo para el siguiente año.

**Desarrollo de competencias:**<sup>13</sup> vinculado a la idea de capacitación en servicio, el desarrollo de competencias se orienta a posibilitar que los participantes (corresponsables de la gestión) logren actuar positivamente en el escenario de las tensiones o nudos críticos que enfrentan, de manera que logren impulsar y sostener aquellas transformaciones requeridas por el sistema educativo y tener un mejor manejo —con eficiencia, democracia y autonomía— de los problemas que impiden el cumplimiento de sus objetivos.

En este sentido, la metodología empleada en la capacitación deberá articular el desarrollo, análisis y discusión de diversos aspectos conceptuales, como la aplicación y entrenamiento en el empleo de las herramientas y las estrategias que les serán útiles para desencadenar procesos participativos, tomar decisiones, concertar, resolver conflictos y, en general, desempeñar su gestión de manera autónoma, democrática y eficaz.

**Monitoreo y evaluación:** orientados a comprobar la adquisición de capacidades en el desempeño de las funciones —antes que el dominio de aspectos conceptuales—. Se deberá incorporar en ellos la evaluación de los diversos actores educativos (docentes, estudiantes y padres de familia) así como los procesos de autoevaluación.

---

<sup>13</sup> Ver anexo 4.



## 5. Bibliografía

- ANDRADE PACORA, Ana Patricia (2002). *Gestión educativa para una educación democrática. Cuadernos de Gestión Educativa*, N°. 1. Lima: Ministerio de Educación y GTZ, Cooperación Alemana al Desarrollo.
- BARDISA RUIZ, Teresa (1997). "Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares". *Revista Iberoamericana de Educación*, N°. 15 - *Micropolítica en la Escuela*. Septiembre - diciembre.
- BELTRÁN LLAVADOR, Francisco (1998). "La inevitable necesidad de la participación en la escuela (pública)". *Revista Enfoques Educativos* Vol.1, N°. 2, Santiago: Departamento de Educación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.
- BRASLAVSKY, Cecilia (1999). *Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Buenos Aires: Santillana.
- BRASLAVSKY, Cecilia y COSSE, Gustavo (1997). *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe / Partnership for Educational Revitalization in the Americas, N°. 5.
- CASASSUS, Juan (2000). *Problemas de la gestión educativa en América Latina: o la tensión entre los paradigmas de tipo A y de tipo B*. UNESCO. Versión preliminar.
- (1998). *¿Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: mitos o realidades?* Versión preliminar.
- CUENCA, Ricardo (2002a). *Guía para elaborar un Diagnóstico de Necesidades de Capacitación en la Escuela (DNCE)*. Serie *Capacitación de Adultos*. Lima: Ministerio de Educación y GTZ, Cooperación Alemana al Desarrollo.
- (2002b). *La oferta de capacitación docente del Ministerio de Educación*. Serie *Capacitación de Adultos*. Lima: Programa Especial MECEP - Ministerio de Educación y GTZ, Cooperación Alemana al Desarrollo.

- CUENCA, Ricardo y UGARTE, Sebastián (2002). *¿Se podrá descentralizar “a pedazos”?* *Descentralización educativa. Cuadernos de Gestión Educativa*, N°. 2. Lima: Ministerio de Educación y GTZ, Cooperación Alemana al Desarrollo.
- CHIFFLET, María (2001). “El paradigma de las competencias”. En: *Educación por competencias*, N°. 4. Lima: Boletín electrónico de la Oficina de Asesoría Pedagógica del Viceministerio de Gestión Educativa - Ministerio de Educación.
- DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES DE CAPACITACIÓN (s/año). Documento de Internet: <<http://www.capcita.com.mx/dnc.html>>
- EDUCAR POR COMPETENCIAS (2001). N°. 1. Lima: Boletín electrónico de la Oficina de Asesoría Pedagógica del Viceministerio de Gestión Educativa - Ministerio de Educación.
- GAJARDO, Marcela (1999). *Reformas Educativas en América Latina, balance de una década*. PREAL.
- GONZÁLEZ SOTO, Manuel Leonardo (2002). *Aspectos metodológicos para la incorporación del enfoque de competencias laborales en el sector público municipal. VI Congreso Internacional del CLAD*. Documento de Internet: <<http://www.clad.org.ve/anales6/gonzasot.html>>
- INATEC (1999). *La metodología para el diagnóstico de necesidades de capacitación*. Documento de Internet: <<http://www.inatec.edu.ni/discae/metodoprint.htm>>
- (s/año). *La planificación estratégica y el diagnóstico de necesidades de capacitación*. Documento de Internet: <<http://www.inatec.edu.ni/discae/planprint.htm>>
- MAJONE, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2002). *Educación para la democracia. Lineamientos de política Educativa 2001-2006*. Lima.
- OROZCO RODRÍGUEZ, Daisy (s/año). *Experiencia de capacitación en Costa Rica*. Ministerio de Educación Pública. Documento de Internet: <<http://www.oei.es/daisyorozco.htm>>



PINTO, Luisa (2001). "Currículo por competencias: necesidad de una nueva escuela". En: *Educación por competencias*, N°. 13, diciembre del 2001. Lima: Boletín electrónico de la Oficina de Asesoría Pedagógica del Viceministerio de Gestión Educativa - Ministerio de Educación.

PULIDO, Noemí (1999). *El proceso de identificación de las necesidades prioritarias de capacitación gerencial en el sector público*. Caracas: XIII Concurso de Ensayo del CLAD *Las transformaciones necesarias en la capacitación de servidores públicos para un Estado en transformación*.

QUEZADA MARTÍNEZ, Humberto (s/año). *Diagnóstico de necesidades de capacitación*. Documento de Internet: <[http://www.sht.com.ar/archivo/temas/diagnostico\\_capacitacion.htm](http://www.sht.com.ar/archivo/temas/diagnostico_capacitacion.htm)>

SANDER, Benno (1996). *Nuevas tendencias en la gestión educativa: democracia y calidad*. Documento de Internet: <<http://www.iacd.oas.org/La%20Educa%20123-125/sand.htm>>

SCHIEFELBEIN, Ernesto; WOLF, Lawrence; y SCHIEFELBEIN, Paulina (1999). "El Costo-efectividad de las políticas de educación primaria en América Latina". En: Boletín 49 del Proyecto Principal de Educación. Documento en Internet: <<http://www.unesco.cl/pdf/actyeven/ppe/boletin/artesp/49-5.pdf>>

URZÚA, Raúl y PUELLES, Manuel de (1996). *Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos*. Documento de consulta presentado a la VI Conferencia Iberoamericana de Educación.

WELSH, Thomas y MCGINN, Noel (s/año). *Hacia una metodología de análisis de los grupos de interés*. Traducido al español por Leonidas Cajar Cabrera. Documento de trabajo.



# Anexos

## Anexo 1: Guía utilizada para analizar las demandas para la gestión educativa, presentes en los documentos oficiales

### PREGUNTAS GUÍA

- ¿Cómo se caracteriza al proceso de gestión? ¿Qué función se le asigna?
- ¿Qué definición explícita o implícita hay sobre gestión educativa?
- ¿Qué roles y funciones son asignados a los actores educativos en el proceso de gestión? (directivos, comunidad educativa)
- ¿Qué función e importancia se le asigna a los procesos de participación: mecanismos, grados de poder, etc.? ¿Cómo se la concibe?
- ¿Qué formas y grados de autonomía se plantea?
- ¿Qué criterios de eficiencia se expresan explícita o implícitamente?
- ¿Qué tipos de instrumentos y procesos de gestión son privilegiados (y cuáles no)?

## Anexo 2: Agenda de discusión para la mesa de trabajo con expertos

1. ¿Cuáles son los principales *desafíos o nudos críticos* que enfrentan los actores educativos, en la búsqueda de una mayor eficiencia, autonomía y democratización de la gestión educativa?
2. ¿Cuáles son las principales *competencias o capacidades* a desarrollar en estos actores —y mediante qué *estrategias*— con la finalidad de responder a estos desafíos?
3. ¿Qué características o condiciones deberá poseer un programa de capacitación para estar en capacidad de contribuir de manera efectiva al desarrollo de estas competencias?

### Anexo 3: Relación de los ISP y los centros educativos asociados que participaron en el taller DNC

ISP	CE ASOCIADOS
David Sánchez Infante (Pacasmayo, La Libertad)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. CE Jardín de Niños N° 177 "Niño Jesús de Praga"</li> <li>2. Escuela Primaria "José Sevilla E."</li> <li>3. CN "José Andrés Rázuri"</li> <li>4. CN "Víctor Raúl Haya de La Torre"</li> </ol>
José Jiménez Borja (Tacna, Tacna)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. CE "Champagnat"</li> <li>2. CE "Leoncio Prado"</li> <li>3. CE "Rosa Pérez Liendo"</li> <li>4. CE "Hermanos Barreto"</li> </ol>
José Salvador Caveró Ovalle (Huanta, Ayacucho)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. CE "San Francisco de Asís"</li> <li>2. CE "Huantachaca"</li> <li>3. CE "María Urribarri"</li> <li>4. CE "José Félix Iguain"</li> </ol>
Nuestra Señora del Rosario (Puerto Maldonado, Madre de Dios)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. CE "Miguel Grau Seminario"</li> <li>2. Escuela de Aplicación al ISP "Nuestra Señora del Rosario "</li> <li>3. CE "José Abelardo Quiñónez"</li> <li>4. CE "Señor de los Milagros"</li> </ol>
Uriel García (Cusco, Cusco)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. CE "Luis Vallejos Santori"</li> <li>2. CE 50021 "Jorge Chavez Chaparro"<sup>14</sup></li> <li>3. CE "Nuestra Señora Virgen del Carmen"</li> <li>4. CEI "Ordesco"</li> </ol>

<sup>14</sup> En reemplazo del CE "Diego Quispe Tito"

## Anexo 4: Definición operativa de competencia

Se trata de un concepto controversial, que puede ser definido de manera amplia como el uso creativo de distintos tipos de saberes para resolver determinadas situaciones. Se la define también como un “hacer” práctico eficaz (no necesariamente reflexivo), restringiéndosele a su dimensión laboral-productiva y cuestionando su aplicación a la educación básica.

Sin ánimo de abordar en extenso los puntos críticos del debate sobre este concepto, nos parece útil y necesario reconocer que ha sido su definición más amplia la que ha orientado y estado presente en diversas modificaciones curriculares realizadas como parte de procesos de reforma o innovación de los sistemas educativos, efectuados a lo largo de la década de 1990, en respuesta al mandato de la Conferencia de Jontiem. En tal sentido, los currículos de educación básica han sido modificados, orientándolos “ya no al aprendizaje exclusivo o prioritario de conocimientos diversos, sino a la creación de oportunidades que permitan a los alumnos aprender a hacer un uso flexible y creativo de esos conocimientos, en función de resolver determinados problemas emanados de la vida real y/o de lograr de manera eficiente determinados propósitos” (en *Educación por Competencias* 2001) En la misma perspectiva, Cecilia Braslavsky (1999) sostiene que la competencia supone la confluencia de varias capacidades –cognitivas, sociales, emocionales, éticas, estéticas y corporales–; todas ellas orientadas a resolver situaciones problemáticas reales de manera satisfactoria y responsable.

A pesar de esta diversidad de enfoques, el concepto de competencia continúa siendo reducido (y criticado por ello) a su dimensión productiva, mecánica y pragmática de “hacer”, y ello puede suponer la negación de la importancia de los conocimientos y/o los aspectos valorativos y actitudinales, indispensables para la formación de los niños, niñas y adolescentes. Desde una visión más amplia, sin embargo, se insiste en que las competencias representan aprendizajes complejos, que se integran en el actuar de la persona, tanto en lo que se refiere a habilidades y actitudes como en lo vinculado a conocimientos básicos. Más aún, se afirma que “se desarrollan a través de experiencias de aprendizaje en cuyo campo de conocimiento se integran tres tipos de saberes: conceptual (SABER), procedimental (SABER HACER) y actitudinal (SER)” (Pinto 2001).

Reconociendo que se trata de un tema cuya discusión sigue siendo necesaria, sobre todo para su aplicación en el ámbito de la educación básica; nos interesa contextualizar el empleo que se le da en el documento a este concepto, para lo cual recurrimos a las definiciones de dos autores, de especial utilidad en lo que se refiere al desempeño en la gestión pública que nos preocupa.

Uno de estos autores es Le Boterf (en Chifflet 2001), para quien “la persona competente es aquella capaz de integrar y movilizar, de poner en acción de manera eficaz, un conjunto de recursos tales como conocimientos, capacidades, habilidades, en un contexto determinado... Estos recursos pueden ser aptitudes, capacidades, rasgos de personalidad y/o conocimientos adquiridos, aunque la competencia no consiste en poseerlos o disponer de ellos, sino en la capacidad de movilizarlos de manera eficaz y responsable”. Añade el autor que esta competencia individual en el cumplimiento del rol no es, por sí sola, valiosa para la organización, sino en la medida en que se produce una sinergia de las distintas competencias individuales para lograr lo que denomina una *competencia colectiva*.

Es decir, desde este enfoque, la competencia sólo es posible si se vincula a la acción, pero no a una acción exclusivamente individual sino, sobre todo, colectiva. Esta perspectiva es interesante y valiosa para nuestra propuesta, que busca precisamente mejorar desempeños en relación al logro de objetivos superiores –implicados en los procesos de gestión– y de desempeños que requieren demostrar grados cada vez mayores de autonomía y democratización.

Un segundo autor, cuyo planteamiento asumimos en tanto refuerza y amplía la postura anterior, es Mertens, quien señala que “Una característica del concepto de competencia es que enfatiza la habilidad en sus tres expresiones: física o manual, intelectual o mental, social o interpersonal” (Mertens 1996, en González Soto 2002). Su propuesta coincide con una visión más bien amplia del concepto de competencia. Esto resulta especialmente importante si consideramos que el autor trabaja la noción de competencia laboral en la que, sin embargo, subraya la importancia tanto de los aspectos sociales e interpersonales (que implican actitudes y valores) como del dominio de procedimientos y de otros saberes.

Finalmente, a manera de síntesis, nos interesa destacar que estamos usando una definición de competencia que la postula como una capacidad compleja de actuación sobre la realidad, que integra procedimientos, tanto como conocimientos, habilidad y actitudes. Por tratarse de desempeños hábiles y reflexivos en situaciones reales, su

desarrollo o maduración se vincula estrechamente a la acción de los actores. Como señala González Soto (2002: 1), las competencias son “una construcción social de aprendizajes significativos y útiles para el desempeño productivo en situaciones reales de trabajo, que se obtienen no sólo a través de la educación formal, sino también, y en gran medida, mediante el aprendizaje por la experiencia”. Así, pues, para el autor, el estímulo de las competencias constituye “un enfoque necesario de aplicar en la administración del Estado, en favor de sus políticas de modernización.”

