



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**PERFILES
EDUCATIVOS**

ISSN 0185-2698

Stromquist, Nelly P. (1984)
**“LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN PERÚ:
INTENCIONES Y REALIDADES”**
en *Perfiles Educativos*, No. 5 (24), pp. 18-28.

LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN PERÚ: INTENCIONES Y REALIDADES*

Nelly P. STROMQUIST

Es un hecho casi de rutina que los gobiernos de países en vías de desarrollo traten de lograr cambios educativos a nivel nacional. Estos intentos, a los que con frecuencia se les llama reformas educativas, pocas veces alcanzan los objetivos propuestos. Sin embargo, estas reformas siguen siendo un tema de interés permanente para las autoridades gubernamentales.

Después de ser testigos de los repetidos esfuerzos y de los fracasos subsecuentes, algunos observadores han opinado que estas reformas constituyen rituales inherentes a cualquier proceso político, y que alcanzan más bien el carácter de símbolos, que de medidas concretas a tomar (Grant, 1981; Edelfson, Johnson y Stromquist, 1977). Otros observadores sostienen que la mayoría de las reformas fracasan porque no toman en cuenta las relaciones económicas, políticas y sociales que existen en su sociedad (véase, por ejemplo, Levin, 1974). Aunque estas explicaciones tienen alguna validez, presuponen una realidad en la que tanto quienes programan la reforma, como quienes la llevan a cabo, coinciden en llevar el cambio propuesto a un nivel superficial, realidad en la que no se concibe que medien mayores obstáculos entre los propósitos y los resultados. En este sentido, puede decirse que se da una explicación simplista de los fracasos.

Algunas reformas educativas se inician con genuino interés y compromiso, pero ello no se debe, de ninguna manera, al cinismo de los programadores de la reforma. Otra explicación alternativa respecto al fracaso de las reformas asegura que quienes las diseñan, ignoran a menudo las complejidades inherentes a sus procesos de implantación. Algunos elementos intrínsecos de la innovación, tales como los costos, el tiempo, la capacitación y los recursos humanos, no siempre reciben la atención debida y, de manera similar, no se analizan cabalmente los factores contextuales, tales como la situación política y las tradiciones culturales.

El presente trabajo tiene dos propósitos fundamentales: en primer lugar, pretende describir las disparidades que tienden a surgir entre las intenciones y los resultados de las innovaciones, y, en segundo lugar, pretende identificar la serie de condiciones que conducen al buen éxito o al fracaso los cambios educativos que se planifican a nivel nacional, todo ello referido a la reforma educativa peruana, promulgada en 1972.

Esta reforma pretendía integrar varios aspectos: la orden de cambio incluía la creación de escuelas politécnicas, la erradicación del analfabetismo en los adultos, el ofrecimiento a los niños de una educación universal, el desarrollo de programas de educación bilingüe, la expansión de programas de educación formal, que ya se ofrecían, y un giro en el programa básico, cambiando su enfoque académico vigente para orientarlo hacia objetivos ocupacionales. Este trabajo, sin embargo, se limita a tratar lo que fue tal vez el aspecto más innovador y políticamente más significativo de la reforma educativa: la descentralización del sistema educativo por medio de la creación de numerosos "núcleos" de educación.

MARCO TEÓRICO

Este estudio versa sobre el proceso de implantación. Mientras que la adopción equivale simplemente a la **intención** declarada por las autoridades gubernamentales y los usuarios potenciales de aplicar una innovación, la implantación es la serie de actividades continuas que los propios usuarios realizan para lograr una innovación operativa (Berman, 1980).

Aquí, la implantación se considera como un proceso problemático, afectado por una pluralidad y simultaneidad de factores (House, 1979; Gilbert, 1979; Berman, 1980). Estos factores no sólo incluyen algunas cuestiones técnicas (aquéllas relacionadas con las características del nuevo proyecto como tal), sino también ciertas fuerzas políticas, económicas y culturales. Además, la implantación se considera también como un proceso que requiere adaptación y flexibilidad por parte de quienes aplican el programa o la reforma. Esto quiere decir que no se espera una correspondencia biunívoca entre las disposiciones de la ley y los diferentes resultados de la implantación.

Por ende, este estudio da por sentado que el eslabón entre la intención y el resultado final rara vez se muestra como perfecto (Weick, 1976; Cyert y March, 1963), y que es tan erróneo esperar que los resultados reflejen fielmente las intenciones, como lo es tratar de reconstruir las intenciones a partir de los resultados. Se espera, sin embargo, que las intenciones más importantes estén sujetas solamente a variaciones, más que a desviaciones drásticas, al traducirse en recursos, estructuras y procedimientos específicos (Berman y McLaughlin, 1975; Berman, 1980).

FUENTE DE DATOS

Los datos incluidos en este trabajo provienen de toda una gama de fuentes: de varios documentos internos del gobierno, de entrevistas no formales con las autoridades del Ministerio, de conversaciones con administradores y padres de familia en varias escuelas rurales y urbanas, así como de datos secundarios de estudios pertinentes.

La autora fungió como asesora de planeación en el Ministerio de Educación peruano, de 1977 a 1978. Trabajó en la Unidad de Descentralización de la Oficina de Sección de Planeación Educativa (OSPE), misma que tenía oficialmente a su cuidado llevar a cabo la descentralización. Desde este cargo fue posible emplear el método de observación-participante para verificar la confiabilidad y calidad generalizable de los datos disponibles, referentes al proceso de la descentralización. Debe subrayarse que este estudio es una reconstrucción de los sucesos, más que una investigación diseñada **a priori**.

El intento de cambio propuesto, es decir, la descentralización del sistema educativo peruano, contribuyó a la comprensión del proceso de implantación, porque mostraba varias características poco comunes y bien definidas: en las primeras etapas contó con un apoyo político de alto nivel; fue, además, un cambio que se efectuó por mandato, es decir, los realizadores del sistema se vieron obligados a llevarlo a cabo, y tuvo la intención de redistribuir el poder entre la capital y la provincia, y entre el educador y el educando. Además, este proceso de descentralización se prolongó por espacio de nueve años, lo que permitió que la innovación se efectuara durante un período en que las condiciones políticas eran fluctuantes.

CREACIÓN DE LOS NÚCLEOS EDUCATIVOS COMUNALES: LAS INTENCIONES

Para lograr la descentralización, tanto del proceso administrativo como de la toma de decisiones dentro del sistema educativo, el Decreto 19326 de marzo de 1972, dispuso la creación de un órgano que se denominó **Núcleo Educativo Comunal** (NEC). Los NEC se parecían, en cuanto a su descripción normativa se refiere, a lo que sería un distrito escolar local de los Estados Unidos. Cada NEC consistía en una agrupación de escuelas que comprendía un pequeño territorio, una escuela central que proporcionaría servicio a otras escuelas, y un **consejo comunal** cuyos miembros incluían a padres de familia, maestros, y representantes de la comunidad, quienes gobernarían los NEC. El consejo, posteriormente designado CONSECOM, tendría la autoridad y poder para escoger al director de NEC y para adecuar el programa educativo a las condiciones locales.

Según este decreto, los NEC debían lograr cuatro objetivos: 1) mejorar la calidad de los servicios educativos al permitir un uso más eficiente de los recursos educativos y comunales dentro de su jurisdicción; 2) ser el conducto principal de la participación de la comunidad en "asuntos educativos"; 3) modificar los planes y programas escolares para ajustarlos más a las necesidades educativas y, 4) hacer posible un esfuerzo conjunto de parte de todas las dependencias gubernamentales locales al requerir que se involucraran en las actividades de los NEC (Ley General de Educación, 1972).

Aunque se habían asignado a los NEC varios objetivos, el propósito fundamental fue lograr la participación de la comunidad. El doctor Augusto Salazar Bondy, principal responsable de la reforma, esperaba que los NEC fomentaran una “creciente participación y responsabilidad de la comunidad en su autogobierno” (Salazar, 1973).

LOS RESULTADOS

La primera medida concreta de las autoridades del Ministerio fue dividir el país en pequeñas unidades territoriales. Este proceso fue ágil en comparación con las demoras o fracasos en lograr cambios en otras áreas de la reforma educativa. En 1972 se crearon 137 NEC; 140 en 1973, 203 en 1974, y 339 en 1975, llegando así a un total de 819 en todo el Perú; sin embargo, los NEC nunca contaron con suficiente personal. No obstante que cada uno debía contar con un personal profesional de cuatro miembros por lo menos (un director, un planificador, y de dos a cinco promotores de planes y programas), todavía en 1974 el 16% de los cargos no se habían cubierto, y hasta el 68% del personal de los NEC era interino (Tibi y Thorkildsen, 1977).

Más aún, la maquinaria burocrática del Ministerio de Educación no fue modificada por el **reglamento** de los NEC. Esto quiere decir que, como sucedió en el pasado, las autoridades del Ministerio seguían enviando oficios a los funcionarios de menor jerarquía, pidiéndoles que llevaran a cabo varias tareas educativas y proporcionándoles instrucciones detalladas para tareas tan insignificantes como el caso de la organización de una ceremonia escolar para rendir homenaje a un héroe nacional secundario. Los planes y programas seguían siendo determinados por el gobierno central. El personal de los NEC dedicaba gran parte de su tiempo a cumplir con las disposiciones ministeriales (que pasaban de la oficina regional a la oficina de zona y por último a los NEC), y a efectuar trámites administrativos (como la recopilación de información para el Ministerio, o la tramitación de solicitudes de cambio o de licencias de los maestros). Una queja que se escuchaba con frecuencia de parte del personal de los NEC era que estos estaban inundados de oficios provenientes de las autoridades. En algunas áreas se reportó que se recibía, en promedio, un oficio por día (Comisión de Evaluación, 1976).

Los NEC casi no recibían fondos para funcionar. Los primeros, fundados en 1972, recibieron aproximadamente 2,000 dólares cada uno, para la compra de equipo de oficina, como escritorios y máquinas de escribir, pero otros fueron menos afortunados. Todos los NEC presentaban su presupuesto a la oficina de zona, la cual, a su vez, lo transfería a las oficinas regionales, donde, a su turno, se elaboraban los presupuestos regionales para que fueran aprobados por el Ministerio. Estos presupuestos se aprobaban más bien sobre la base de gastos anteriores que con base en las necesidades reales. Como consecuencia de este procedimiento, los fondos gubernamentales generalmente cubrían los salarios del personal y los gastos de algunas necesidades materiales del NEC, pero nada más. Los fondos para otras actividades eran precarios. Por ejemplo, los gastos de transporte para los promotores de planes y programas normalmente se cubrían con un equivalente de 5 dólares por año. Debido a este escaso presupuesto para gastos de operación, estos promotores no podían hacer visitas a las escuelas situadas lejos de su oficina. La mayor parte de las actividades propuestas en el plan NEC -el documento que explicaba la aportación del CONSECOM en la dirección de la educación local- no quedaba cubierta por estos fondos gubernamentales, pues se esperaba que fueran financiadas localmente, a través de donativos o de campañas para recabar fondos.

El objetivo de los NEC, de incrementar el uso de las instalaciones educativas disponibles en la comunidad, no se realizó en grado significativo: en parte, porque los mejores colegios particulares de las áreas urbanas se rehusaron a compartir sus recursos, y porque en las áreas rurales las instalaciones generalmente dejaban mucho que desear.

Hubo pocas empresas conjuntas de las diversas dependencias gubernamentales a nivel local. Los principales obstáculos para esa cooperación eran la incongruencia de los límites territoriales entre las diferentes dependencias gubernamentales y los NEC, así como las distintas jerarquías (y por consiguiente distintas prerrogativas para adoptar decisiones) entre estas dependencias.

La mayoría de los informes revelaron que no se alcanzaron los objetivos referentes a la participación que pretendían los NEC. En muchos de estos -un 58% aproximadamente- el CONSECOM nunca entró en funciones (CAN, 1980). Un trabajo que estudió con gran detalle diez NEC en toda la república, encontró que tres de ellos no contaban con un CONSECOM (CIPE, 1980), corroborando así los datos más subjetivos con que se contaba antes. Cuando efectivamente existían los CONSECOM, su desempeño era deficiente, tanto en lo

que a asistencia como a reuniones de CONSECOM se refiere, como por cuanto a su capacidad para participar en lo sustancial de la toma de decisiones.

Los juicios acerca de la actividad de los CONSECOM variaban según quien hiciera la evaluación. Los informes periódicos internos de las autoridades del Ministerio a los niveles regionales y de zona calificaban a los CONSECOM como “disfuncionales”; pero quedaba claro, a partir de las evaluaciones, que se esperaba que los miembros de los CONSECOM actuaran sólo en apoyo del director del NEC y que no deberían involucrarse en ninguna actividad que fuera más allá del mejoramiento de las instalaciones materiales de las escuelas NEC. Los observadores independientes notaron que cuando los padres de familia empezaron a poner en tela de juicio las políticas y programas educativos, los directores de los NEC respondían por medio de la cancelación de las reuniones del CONSECOM, y que algunos directores “ni buscaban ni aceptaban la intervención del CONSECOM en asuntos relacionados con la dirección de las escuelas” (Cleaves, 1977). Las evaluaciones del Ministerio también ponían en claro que, en muchos casos, los directores de los NEC confrontaban una participación bastante hostil en el CONSECOM por parte de los maestros. Según estos informes, los maestros aprovechaban su participación en este consejo para criticar tanto al gobierno como a la reforma educativa.

En el transcurso de la reforma, los administradores, tanto a nivel central como a nivel local, presionaban a los miembros del CONSECOM para que participaran en actividades que les dieran cada vez más respaldo. Se pidió a los miembros del CONSECOM que ayudaran a desarrollar la infraestructura de sus escuelas locales y, según los datos de campo disponibles, hay indicios de que jugaron un papel muy importante en la construcción de escuelas, en la fabricación de muebles, y en la compra de materiales didácticos (CIPE, 1980). Algunas autoridades del Ministerio, especialmente las de la Oficina de Planificación, estaban conscientes de que las funciones del CONSECOM requerían que éste participara en la toma de decisiones respecto de los planes y programas, sobre el personal y sobre el presupuesto, pero los que hacían esto eran una clara minoría.

Además, se tomaron varias medidas en el Ministerio para restarle poder al CONSECOM. En agosto de 1975, un decreto ministerial que no llamó mucho la atención determinó que, en el futuro, los directores de los NEC podrían ser nombrados por las autoridades ministeriales, en vez de ser propuestos por el CONSECOM. Las autoridades educativas justificaban esta decisión arguyendo que los directores de los NEC escogidos por el CONSECOM habían dado muestra de una “complacencia excesiva” para los miembros del CONSECOM que los había elegido. Más tarde, en 1977, las autoridades del Ministerio anunciaron que se celebrarían concursos de oposición a nivel nacional para cubrir los puestos de director de los NEC, reduciendo así aún más la lealtad del director del NEC hacia la comunidad a la que debía servir.

El año de 1977 fue un año muy difícil para la economía peruana. La deuda exterior, de considerable monto, había alcanzado ya el período crítico para liquidarse, y el Fondo Monetario Internacional estaba ejerciendo una gran presión sobre el gobierno para que redujera su presupuesto. Para poder recortar los costos de la educación y al mismo tiempo satisfacer la demanda educativa, las autoridades del Ministerio decidieron reducir el número de centros NEC. Este ajuste trajo una reducción del orden de un 22%, o sea, de 819 NEC que había en 1975 se llegó a 642 en 1977. Reducciones posteriores dejaron un total de 604 NEC para el año 1981. Una de las principales razones aducidas para explicar la reducción de los NEC fue que dado que estos organismos habían creado 8,000 plazas nuevas (CIED, 1980), muchas de las cuales fueron ocupadas por maestros que habían dejado de ejercer, aproximadamente 100,000 estudiantes habían recibido un deficiente servicio educativo. Este razonamiento resulta irónico, puesto que se había esperado que los NEC sacaran el máximo provecho posible de los recursos educativos existentes.

El gobierno civil, derrocado por las fuerzas armadas en 1968, volvió al poder en 1980. Una de las primeras medidas fue nombrar una comisión que evaluara la reforma educativa. Esta evaluación, llevada a cabo principalmente por autoridades del Ministerio de Educación, juzgó a los NEC de manera más bien favorable. Consideró que aunque la participación de los CONSECOM había sido más bien pobre, su contribución más sobresaliente había sido un apoyo más fuerte a la comunidad para el logro de una infraestructura escolar. De cualquier forma, una nueva ley educativa, promulgada por el congreso en junio de 1982, puso fin al funcionamiento de los NEC, al no hacer mención de ellos cuando se discutía la nueva estructura del sistema educativo.

LA BRECHA ENTRE INTENCIONES Y RESULTADOS

Durante los nueve años que duró el esfuerzo para lograr la descentralización, se vio que la intención de alcanzar un cambio fundamental se debilitaba gradualmente pasando a ser, de un esfuerzo en favor de la redistribución del poder y del incremento en la eficacia interna de las escuelas, una mera demarcación del territorio peruano a través de los NEC, que a su vez llegaron a representar una dependencia más en la pirámide del sistema educativo y no una nueva era en el gobierno local.

¿Qué factores intervinieron para que se dieran estos resultados? Los sucesos del caso peruano pueden explicarse más cabalmente si se consideran ciertas perspectivas políticas, tecnológicas y culturales al tratar de entender el intento de descentralización. El presente trabajo mostrará estos factores, según el orden de importancia que se estimó tenían durante la puesta en marcha de los NEC.

FACTORES POLÍTICOS

El impedimento más serio que enfrentó la reforma educativa fue la falta de apoyo de una amplia base política. Aun dentro de la junta militar que la promulgó, existían facciones que veían a los NEC como un mecanismo que pudiera conducir a una participación supra-educativa, mientras que otras temían que abriera una puerta hacia el poder a los grupos radicales (Malpica, 1982). La actividad efectuada por los NEC como mecanismo para la descentralización del proceso de toma de decisiones educativas, creó en realidad conflictos políticos a tres niveles: a) proporcionó un foro para que el sindicato de maestros se opusiera al régimen militar; b) colocó a las autoridades del Ministerio en una lucha de poder con los NEC y, c) fomentó un ambiente en donde los padres de familia parecían construir un desafío para los educadores.

A continuación se examinan estos tres niveles de conflicto.

La junta militar que tomó el poder en 1968 comisionó a un grupo de intelectuales para diseñar la reforma educativa. La Comisión de Reforma Educativa estuvo encabezada por Salazar Bondy, escritor destacado y respetable profesor universitario, quien no tomó en cuenta la representación del sindicato de maestros, y, además, criticó severamente al sistema educativo anterior. Se calificó al sistema tradicional como "elitista", y se responsabilizó a los maestros de muchas de sus deficiencias. Al tratar de justificar la necesidad de un cambio, sin embargo, la Comisión criticó tanto la actuación de los maestros, que terminó por aislarlos como grupo.

El gobierno militar tomó algunas medidas que contribuyeron aún más a alejar a los maestros. Como parte de su campaña en contra de los partidos de oposición y de sus respectivos sindicatos, los militares se negaron a reconocer los sindicatos de cierta afiliación política, entre ellos al SUTEP, que era el sindicato de maestros más fuerte y más antiguo y que reunía al 95% de los maestros. Este sindicato reunía principalmente a maestros afiliados al partido político APRA* y gozaba de gran simpatía entre los peruanos. Por lo tanto, al no ser reconocido oficialmente el SUTEP por el gobierno militar, se dio ocasión para que los líderes sindicales influyeran en sus afiliados, en una reunión nacional en 1974, para oponerse a la reforma educativa. Como consecuencia de esta postura respecto al intento de descentralización, los maestros adoptaron en los CONSECOM actitudes opuestas a los directores de los NEC, quienes, a sus ojos, representaban al gobierno central.

Dentro del sistema educativo, el establecimiento de los NEC significó para el Ministerio y sus oficinas regionales y de zona ceder cierto poder. Existe la evidencia de que las autoridades educativas estaban conscientes de que se necesitarían cambios en las funciones del Ministerio si se quería que los NEC funcionaran como unidades descentralizadas. Una evaluación formativa llevada a cabo por una comisión designada por el ministro, subrayó en su informe que "la participación en asuntos educativos que se espera tenga lugar a nivel local está en pugna con el funcionamiento interno del sistema central (es decir, el Ministerio)" (Comisión de Evaluación, 1976). Otro estudio que se realizó al mismo tiempo bajo los auspicios del Instituto Internacional

* Siglas de la Alianza Popular Revolucionaria Americana, partido fundado en 1924 por Víctor Raúl Haya de la Torre. (N. del E.).

para la Planeación Educativa hizo notar con gran diplomacia que “los administradores de alto nivel mostraron ambigüedad hacia la descentralización y la participación” (Tibi y Thorkildsen, 1977). Tanto este informe como el que presentó la comisión de evaluación fueron retenidos de inmediato por las autoridades del Ministerio y no se hicieron del conocimiento público, ni aún de funcionarios de menor jerarquía. Esta medida demuestra de parte de esas autoridades, que en ningún momento estaban dispuestas a tolerar modificaciones en las funciones y responsabilidades del Ministerio. El resultado fue que se pusieron en juego varios procedimientos administrativos incompatibles con la idea de una participación local, lo que, al paso del tiempo, impidió su acción.

El hecho de que los NEC nunca contaron con su propio presupuesto refleja la renuencia del personal del Ministerio a ceder poder. Como había sucedido en el pasado, el Ministerio seguía determinando la distribución del presupuesto para las distintas regiones educativas, en donde, a su turno, se determinó el que correspondía a las zonas. Se hicieron débiles intentos para ver cómo se podrían desarrollar y asignar localmente los presupuestos de los NEC, pero fueron intentos básicamente frustrados y sin consecuencias.

La renuencia de las autoridades del Ministerio para cederles poder a los NEC se hizo aún más patente debido a cambios en el liderazgo del régimen militar que gobernaba el país en esos momentos. Dentro de la junta militar no hubo un consenso general en cuanto al derrotero que debería seguir la revolución. Juan Velasco Alvarado, uno de los primeros líderes de la revolución, había instituido una reforma agraria radical que expropiaba con éxito tierras a los grandes y medianos terratenientes. Después, el propio mandatario intentó llevar a cabo una reforma industrial que hubiera otorgado a los obreros derechos de propiedad y de toma de decisiones en fábricas y en negocios menores. Este proyecto de ley desató profundos sentimientos de oposición entre los empresarios y, al paso del tiempo, llegó a dividir al gobierno que ejercía el poder. En 1976, un golpe de estado incruento hizo que llegara al poder otra facción militar, misma que propuso un moderado plan de desarrollo nacional, que se traducía en respeto a la empresa privada y dejaba sin apoyo a los obreros para que pudieran convertirse en dueños de las fábricas o para que tuvieran más derecho a la participación.

La llegada de esta “segunda fase”, como se le denominó al nuevo grupo militar, trajo consigo una actitud de más cautela y de menor simpatía hacia la noción de “participación”. Específicamente, en el caso de los NEC, los documentos oficiales de la segunda fase ya no se referían a estos órganos como a un conducto que promovería la participación a nivel local, sino como un intento para facilitar un uso más racional de los recursos educativos, así como para ayudar a adaptar los planes y programas a los contextos locales. No resulta sorprendente, entonces, que durante la segunda fase se redujera en gran medida el número de los NEC, se modificara sustancialmente el proceso de selección de los directores, y que se cuestionara seriamente la existencia de los CONSECOM (CIPE, 1980).

Dentro de los CONSECOM surgió un tercer conflicto político. La participación de padres de familia, maestros y representantes de la comunidad condujo a un encuentro entre las autoridades educativas y los ciudadanos. Como ya se señaló anteriormente, cuando los padres de familia empezaron a criticar las políticas y los programas educativos, los directores de los NEC dejaron de convocar a reuniones de los CONSECOM. Las actas de estas reuniones indican que en las deliberaciones que se llevaron a cabo dominaba la voz de los profesionales de la educación -tanto maestros como administradores. Como constancia del dominio de los maestros, según datos recopilados en 1975, tenemos su preponderancia dentro de los puestos claves de los CONSECOM: los maestros ocupaban el 60% de las presidencias, el 40% de las vice-presidencias, y el 70% de las secretarías (Comisión de Evaluación, 1976). No obstante que estas cifras parecían indicar una aprobación de los CONSECOM, los maestros utilizaron este organismo como un foro para expresar su inconformidad con la reforma y con los procesos políticos nacionales en marcha. (Ibid., CIPE, 1980).

FACTORES TECNOLÓGICOS

Los factores tecnológicos, según la literatura disponible sobre instrumentación, son aquéllos que están relacionados con los componentes internos del esfuerzo por lograr un cambio. Se supone que una innovación consiste en una serie de directrices para un cambio en la acción. El incumplimiento de estas directrices hace que se produzca un “fracaso en la especificación” en donde la especificación se define de la manera siguiente:

Una especificación puede incluir lo que se tiene que hacer (los elementos del tratamiento); cómo se debe llevar a cabo (guías para la instrumentación y la operación); qué cambios organizacionales (resultados) se espera obtener y cuáles son los objetivos específicos y

cuantificables. Es el eslabón clave que une la teoría y su puesta en práctica. En el proceso político, la especificación determina si una decisión explicada en un lenguaje operacional impreciso puede traducirse en una serie de directrices de acción, de alguna utilidad en el campo respectivo (Williams, 1975, p. 539).

Como medio para descentralizar el sector educativo, parece que los NEC sufrieron un “fracaso en las especificaciones”. En el momento en que fueron puestos en marcha existía una descripción clara de una configuración estructural, así como una serie de enunciados precisos con respecto a los objetivos que se pretendía alcanzar. Sin embargo, no se tenía muy claro cuáles serían los medios necesarios para lograr estos objetivos.

Nunca se llegaron a definir los conceptos claves que orientaban el funcionamiento de los NEC. Hasta la fecha existe todavía mucha ambigüedad con respecto a lo que quiere decir “decisiones educativas”, “participación” y “asuntos educativos”. Más aún, las conversaciones sostenidas con administradores educativos de alto nivel revelaron que ellos mismos sustentaban diferentes interpretaciones. Parece ser que como no se definieron claramente los términos claves, quienes estuvieron encargados de poner en marcha el programa los interpretaron según su propia experiencia y, por lo tanto, se observó una tendencia a dar a estos términos definiciones muy estrechas, como éstas: “decisiones educativas” se interpretó como medidas de apoyo a los directores de los NEC; “participación”, significaba más bien compartir gastos, y “asuntos educativos” se asoció a cuestiones relacionadas con los requerimientos materiales de las escuelas.

Desde una perspectiva tecnológica, quienes se encargaron de poner en marcha los NEC no percibieron claramente la necesidad inmediata de contar con una mayor capacitación, ni de que la esfera de acción de estos organismos se ajustara a las limitaciones políticas existentes, ni la necesidad de otorgarles su propio presupuesto, o de tomar en consideración las condiciones rurales. Los padres de familia y las organizaciones populares nunca recibieron la suficiente información respecto a los objetivos, al significado y al contenido de la reforma educativa, como directrices necesarias para entender sus responsabilidades acerca de los NEC, especialmente respecto a los CONSECOM (Dirección General de Extensión Educativa, 1977; Unidad de Planeación, 1975). La información que recibieron algunos de ellos consistía en tres folletos muy breves, con dibujos que ilustraban el papel que deberían desempeñar los miembros de los NEC y los CONSECOM.

El no dar capacitación a los padres de familia en el área de participación, durante 1972-75, parece deberse a un descuido, considerando que el período de la revolución peruana se caracterizó por un sólido esfuerzo por atraer la participación de varios sectores. La junta militar había establecido un organismo (Sistema Nacional de Apoyo al a Movilidad Social, SINAMOS) con el propósito específico de capacitar a los líderes de los sindicatos obreros y campesinos y a otras organizaciones comunales en el conocimiento de la ideología de la revolución, y sobre cómo participar activamente en ella. SINAMOS organizó numerosos talleres de participación para los campesinos que recibirían algunos beneficios de la reforma agraria y para los obreros que pronto se beneficiarían de la reforma industrial. No queda claro por qué aquellos que quedarían afectados por la reforma educativa no recibieron una ayuda similar.

A pesar de que un entrenamiento o una socialización intensivos en los nuevos papeles a desempeñar hubiera podido conducir a actitudes nuevas entre el personal que trabajaba en los NEC, sólo hubo un curso de capacitación previo antes de su ingreso a la institución, y a capacitación sobre la marcha tuvo un enfoque muy limitado. Los primeros tres grupos de directores de los NEC (los que fueron designados en los establecidos entre 1972 y 1974) recibieron un curso de capacitación, de un mes, en Lima. Este entrenamiento, según quienes participaron en él, consistía principalmente en una indoctrinación política. En los talleres se trató sobre el significado de la revolución peruana, la necesidad de crear un “hombre nuevo”, la noción de la dependencia cultural y económica, y sobre la importancia de la **concientización**. Sin duda alguna, era importante la cobertura política que se dio a través de estos seminarios de capacitación, dado que en ese momento era vital fomentar una conciencia y un compromiso políticos. Por otra parte, la capacitación tocó sólo tangencialmente, si es que lo hizo, los requisitos técnicos necesarios para un buen funcionamiento de los NEC. Se ocupó muy poco de los métodos empleados para reclutar a los integrantes de los CONSECOM, para dejar que los miembros de la comunidad participaran en la dirección de la escuela, para ajustar los programas educativos a las necesidades locales, para reunir datos sobre las características y recursos de la comunidad, para desarrollar convenios de trabajo con otras dependencias gubernamentales, y cosas semejantes. Mientras que se enfatizó mucho el aspecto de la participación en la toma de decisiones, nada se dijo sobre las futuras prerrogativas de los NEC.

En 1976 y 1977, los directores y planificadores de zona se reunieron a nivel nacional, contando con un subsidio de la AID (Agencia Internacional para el Desarrollo), de acuerdo con un convenio cuyo propósito era ayudar a descentralizar la planificación peruana. Estas reuniones no estaban encaminadas a resolver asuntos de tanto relieve como los relativos al presupuesto local, a la participación de la comunidad, y a las estrategias educativas locales, sino que más bien constituían oportunidades para que la oficina central de planeación del Ministerio proporcionara directrices a las dependencias regionales y de zona a fin de que cuantificaran la demanda educativa anual (edificios, maestros, equipo), y para entrar en negociaciones preliminares con respecto a la posible distribución de recursos por regiones y zonas. No fue sino hasta 1977-78 cuando el Ministerio organizó una serie de talleres para que el personal de los NEC, dedicados a la planeación, recibieran asistencia técnica específica.

Durante los primeros años de los NEC, la literatura de más amplia difusión para el personal de estos núcleos fue el **Manual del diagnóstico situacional**, que era una guía para realizar un inventario de los recursos educativos y de la comunidad a nivel de los NEC. Este manual, publicado en 1975, llegó a manos de la mayoría de los planificadores ubicados en los NEC, para quienes fue el único instrumento con que contaron para guiar sus actividades de planeación. Este manual se actualizó en 1978, en un esfuerzo por hacer de él una herramienta más eficaz en la elaboración de programas. Esta nueva versión se distribuyó también en todos los NEC. Se imprimieron en pequeñas cantidades otras publicaciones, potencialmente útiles para expertos en planes y programas, pero éstas sólo se podían conseguir a través de la compra personal.

El asunto de las discrepancias entre las limitaciones trazadas por la política y la esfera de acción de los NEC, que provocó bastantes dificultades para lograr medidas conjuntas con las dependencias gubernamentales, a nivel local, constituyó un problema que surgió debido a la falta de tiempo y de previsión. Existe evidencia de que las autoridades del Ministerio trabajaban bajo una considerable presión de tiempo para poner en marcha los NEC, tan pronto como fuera posible. Por otra parte, a fin de poder sacar el máximo provecho del uso racional de los recursos educativos locales, las autoridades del Ministerio tenían que escoger una escuela bien equipada para que sirviera de núcleo principal en cada zona. La aplicación de este criterio significaba que los límites de los NEC se fijaron más bien con base en la escuela principal y en la red de escuelas menores a las que atendería, que por la correspondencia de estos límites con el de otras dependencias. De hecho hubiera sido difícil ponerse de acuerdo en cuanto a los límites, porque virtualmente cada ministerio tenía diferentes demarcaciones territoriales.

Finalmente, debido a la prisa que tenían las autoridades del Ministerio de poner en marcha la descentralización, no contemplaron la viabilidad de incorporar la escuela rural dentro del sistema de los NEC. En el medio rural la mayoría de las escuelas se encuentran muy dispersas y cuentan generalmente sólo con un salón y un maestro. Según los datos de 1974, el 44% de todas las escuelas, del Perú eran de este tipo. Las principales consecuencias de una red tan difusa fueron que las autoridades de los NEC no podían recorrer fácilmente las grandes distancias entre escuelas y que no había bastantes maestros ni representantes de la comunidad para ser miembros de los CONSECOM.

La combinación de las limitaciones tecnológicas -la falta de precisión en los conceptos claves, la falta de capacitación para la participación de los administradores y la gente del pueblo, las delimitaciones sin contigüedad entre los NEC y otras dependencias gubernamentales, así como el no tomar en cuenta las condiciones rurales- tuvieron serias repercusiones en la actividad de los NEC considerados como unidades educativas descentralizadas. Los funcionarios del Ministerio que jugaban papeles importantes en la implantación de la reforma tuvieron que reconocer posteriormente, en un estudio que escribieron para el IIEP, que:

“Para cualquier innovación que se introduzca en un sistema educativo es necesario definir con precisión el principio que sostendrá su adopción. También es necesario tener la voluntad requerida para convertir esta innovación en una característica permanente. Disponiendo de una capacidad financiera y administrativa limitada, los políticos y administradores que quieren obtener resultados rápidos (sin haber desarrollado previamente las condiciones necesarias para lograrlos) tendrían que frenar su entusiasmo en cierto grado, dado que las soluciones a problemas educativos y la introducción de mejoras en el sistema requieren de una planeación y programación realistas (CIPE, pp. 29 y 39).”

FACTORES CULTURALES

Al esperar la participación de los padres de familia y de los grupos comunitarios a nivel local, los reformadores educativos pasaban por alto los muchos años de tradiciones peruanas en favor del centralismo y de un gobierno autoritario (este punto ya había sido destacado por otros; ver, por ejemplo, Rivero, 1978). Es verdad que las comunidades indígenas del pasado se asentaban en formas colectivas de trabajo y de toma de decisiones; pero después de muchos años de sumisión a la voluntad de los grupos dominantes, estas prácticas sólo han perdurado en algunas comunidades y están limitadas a algunos puntos en los que la comunidad realmente puede influir (por ejemplo, la siembra y la cosecha). Por lo que a decisiones microgubernamentales se refiere, éstas casi siempre se toman en la capital y simplemente se transmiten a los niveles inferiores.

Dentro del sistema educativo peruano, los padres de familia tienen poca comunicación con los maestros respecto al aprovechamiento que logran sus hijos. A los padres se les informa de este aprovechamiento por medio de una boleta de calificaciones entregada semestralmente. Cuando los maestros o el director de escuela se ponen en contacto con los padres, normalmente sólo es para tratar algún problema que afecta al alumno. Además, dado los niveles tan bajos de educación en las áreas rurales, el concepto que se tiene del maestro es el de una persona muy sabia y conoedora, con quien no se discute. Aunadas estas dos condiciones a la falta de capacitación adecuada para la participación, tanto por parte de los padres de familia como de la comunidad en los CONSECOM, dieron por resultado una cooperación muy limitada en el aspecto de la administración educativa, aunque muy considerable en las actividades de apoyo. Algunos datos indican que los CONSECOM funcionaban mejor en los lugares donde existía una población muy homogénea. Estos lugares incluían comunidades indígenas, barrios pequeñoburgueses, y poblaciones urbanas marginales (CIED, 1980).

Otro factor cultural involucraba a los “representantes de la comunidad”, el tercer grupo de los que comprendía el CONSECOM. La ley de reforma no especificaba quienes serían estos representantes de la comunidad. A pesar de que la intención original fue incluir representantes de los grupos de base, asociaciones de campesinos y sindicatos obreros, los administradores de los NEC normalmente interpretaban el término de otra manera y pensaban en el alcalde, en el sacerdote, en el jefe político, en las autoridades del gobierno nacional o regional establecidas en la ciudad, así como en los líderes de clubes sociales (Grupo Funcional de Nuclerización y Participación, 1977). Debido a esta interpretación, casi el 80% de los representantes de la comunidad no eran sino representantes locales del gobierno central, con muy poca participación popular (CIPE, 1980). Para muchos representantes de las autoridades tradicionales, su participación en el CONSECOM era un trabajo adicional que no solicitaron, de manera que decidieron no cumplir con él. Esto daba por resultado que en muchas ocasiones, cuando no había quórum en los NEC, no se podía llegar a tomar ninguna decisión importante.

La falta de participación de los padres en las reuniones de CONSECOM, se atribuyó a cierta apatía, “principalmente porque no estaban acostumbrados a participar en asuntos cívicos” (Cleaves, 1977). Sin duda este hecho influyó, pero también existían otros factores culturales, como la deferencia hacia los maestros y una fuerte dependencia respecto de las autoridades locales tradicionales, todo lo cual se tradujo en una participación muy desigual de la población. Además, el predominio de los profesionales en las reuniones del CONSECOM diluyó el esfuerzo de los padres de familia por adoptar este nuevo papel.

CONCLUSIONES

Al evaluar los intentos del gobierno para generar la participación de la comunidad, la mayoría de los analistas sostienen que el gobierno militar del Perú no tenía la intención real de llegar a una “plena participación”. Cotler, por ejemplo, afirma que las diferentes medidas de participación “están diseñadas para fomentar la incorporación fragmentada de las clases de bajos ingresos por medio de fuertes uniones jerárquicas verticales, lo que da por resultado una despolitización de la población dominada” (1975, p. 76). Gilbert está de acuerdo en que “la insistencia en una participación (en el Perú) encubre una forma sofisticada de control autoritario” (1979, p. 382).

Sin embargo, el estudio sobre la instrumentación del intento de descentralización indica que el esfuerzo que involucra a la comunidad en la problemática educativa, no era simple retórica. Es seguro que el intento estuvo sujeto a la influencia de los factores políticos; pero el alejamiento de los maestros, la actitud cautelosa

hacia la “participación” por parte del gobierno, durante la segunda fase, la renuencia de las autoridades a compartir su poder y la crisis económica que afligía al país, también se hicieron sentir en los resultados de este intento de reforma, en la cual algunos factores tecnológicos y culturales tuvieron asimismo un gran impacto.

No existía ningún plan detallado para su instrumentación aun en el momento de mayor compromiso político con la reforma educativa. Se fijaron fechas y metas, pero no se especificaron procesos y mecanismos. Hubo poca preocupación por los recursos económicos requeridos para los NEC, o para la capacitación requerida por los padres de familia o por el personal que laboraba en ellos.

Numerosas conversaciones sostenidas con importantes autoridades ministeriales revelaron que no se habían tomado en cuenta debidamente algunos componentes cruciales de la reforma, porque los implantadores, a nivel del Ministerio, no tenían muy claras, entre otras cosas, las prerrogativas respecto a la toma de decisiones de los NEC y sus CONSECOM, la definición y el alcance de los nuevos papeles para los miembros de la comunidad y para el personal docente, así como los cambios en las responsabilidades sostenidas con tenacidad por el propio Ministerio y las oficinas regionales y de zona. Parece obvio que la renuencia, por parte de algunas de las autoridades centrales, para hacer cambios en el sistema administrativo, se debía aquellos no se entendían plenamente el grado de cambio requerido en el esfuerzo de descentralización que se estaba llevando a cabo. Muchas personas temían el cambio sin entenderlo a fondo.

Está claro que, en el caso peruano, la instrumentación fue considerada un problema de organización. Montijo y O’Toole (1979) hacen notar que los intentos de cambio caracterizados por una descripción no muy nítida de los nuevos papeles, actividades y coordinación (es decir, una baja especificidad), repercuten en poca acción innovadora, y que “un mandato no bien definido puede concluir a que una organización determinada prosiga con sus actividades actuales o haga sólo ligeras modificaciones en éstas” (p. 471). En el caso peruano, las autoridades del Ministerio consideraron que habían organizado plenamente la reforma de descentralización por el hecho de crear los NEC, por nombrar personal para estos núcleos, y por haber estructurado los CONSECOM. En su opinión, lo que sucedió con los NEC no fue una instrumentación fallida, sino un mal desempeño.

También está claro que los factores culturales afectaron la instrumentación al influir en la manera y frecuencia de participación por parte de los padres de familia. Debido a la falta de capacitación en este nuevo estilo de participación y a la falta de conciencia sobre su nuevo papel, la actuación de los padres de familia volvió a caer en los patrones de antaño, limitándose solamente a mejorar los recursos materiales de la escuela.

La experiencia peruana de tratar de descentralizar su proceso de toma de decisiones, ilustra la complejidad del proceso de cambio. Demuestra que había una confluencia de fuerzas que operaban en contra de la innovación, mismas que no fueron tomadas en cuenta o no se pudieron evitar a tiempo. Estas fuerzas se reforzaron mutuamente y, al final, llevaron a un fracaso lo que originalmente comenzó como un doble experimento.

REFERENCIAS

- BERMAN, P. **Toward an Implementation Paradigm of Educational Change**. March 1980. (Mimeo).
- and McLaughlin, M. **Federal Programs Supporting Educational Change**. Vol. IV. **The Findings in Review**. Santa Mónica, California, The Rand Corporation, April 1975.
- Centro de Información, Estudios y Documentación (CIED). **La reforma educativa en una sociedad de clases**. Lima, Authors, 1980.
- Centro de Investigación y Promoción Educativa (CIPE). **Innovations Introduced into Peruvian Education Since 1972: The Administrative Problems Encountered**. París, IIEP, 1980.
- Cleaves, P. S. **Implementation of the Agrarian and Educational Reforms in Peru**. Technical Paper Serie, No. 8. Office for Public Sector Studies, Institute of Latin American Studies. Austin, Texas, The University of Texas at Austin, 1977.

- Comisión de Evaluación de las Acciones de la Reforma Educativa. **Evaluación de las acciones de la reforma educativa. Informe final, 1976.** Lima, Consejo Superior de Educación, Ministerio de Educación, 1976.
- Comisión del Área de Nuclearización. **Evaluación de la reforma de la educación. Informe final.** Lima, Ministerio de Educación, 1930.
- COTLER, J. "The New mode of Political Domination in Peru", in Lowenthal, A. (ed.), **The Peruvian Experiment.** Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1975.
- CYERT, R. and March. J. **Behavioral Theory of the Firm.** Englewood Cliffs, USA, Prentice Hall, 1963.
- Dirección General de Extensión Educativa. "Diagnóstico de la modalidad de extensión educativa." Lima, Ministerio de Educación, octubre 1977. (Mimeo).
- EDELFSO, C.; Johnson, R. and Stromquist, N. **Participatory Planning in a School District: A Study Using Three Theoretical Approaches.** Palo Alto, California, Palo Alto Unified School District, June 1977.
- GILBERT, D. "Society, Politics, and the Press. An Interpretation of the Peruvian Press Reform of 1974", in **Journal of Inter-American Studies and World Affairs**, Vol. 21, No. 3, August 1979, pp. 369-393.
- GRANT, S. "Twenty Years of Peruvian Educational Reform." Paper presented at the CIES meeting, Tallahassee, Florida, March 1981.
- Grupo Funcional de Nuclearización y Participación. "Diagnóstico de la realidad educativa: nuclearización y participación." Lima, Grupo de Planificación a Largo Plazo, Ministerio de Educación, octubre 1977. (Mimeo).
- HOUSE, E. R. "Three Perspectives on Innovation: the Technological, the Political, and the Cultural." University of Illinois, November 1979. (Mimeo).
- LEVIN, H. "Educational Reform and Social Change", in **The Journal of Applied Behavioral Science**, vol. 10, August 1974, pp. 369-393.
- Ley General de Educación, Decreto-Ley 19326.** Lima, Ministerio de Educación, 1972.
- MALPICA, C. "Personal Conversation with Malpica, Member of the Education Reform Commission." October 1982.
- MONTJOY, R. and O'Toole, L. "Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective", in **Public Administration Review** September-October, 1979, pp. 465-476.
- OSPE. **Informe de la Primera Reunión de Directores Regionales y Zonales de Educación.** Lima, Ministerio de Educación, marzo 1973.
- Reglamento de los Núcleos Educativos Comunes. Decreto Supremo 005-73-ED.** Lima, Ministerio de Educación, 1973.
- RIVERO, J. "La educación no formal en la reforma peruana", en **Proyecto de desarrollo y educación en América Latina y el Caribe.** Buenos Aires, 1978.
- SALAZAR BONDY, A. **Peru. The Communal Educational Centers as Basic Elements in the Reorientation of Education in a Framework of Structural Changes and with the Direct Involvement of the Community.** Vienna, Institute for Development, February 1973.
- TIBI, C. and Thorkildsen, F. **El papel de la formación en el planteamiento de la educación en el Perú,** París, IIEP, 1977.
- Unidad de Planeamiento. "Sobre la problemática de la participación en la gestión educativa." Lima, Dirección General de Extensión Educativa, Ministerio de Educación, septiembre 1975. (Mimeo).
- WEICK, K. "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", in **Administrative Science Quarterly**, March 1976, pp. 1-19.
- WILLIAMS, W. "Implementation Analysis and Assessment", in **Policy Analysis**, Vol. 1, No. 3, 1975.