

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



“Encuentros y decisiones: estudio de caso sobre la relación entre el magisterio y el Ministerio de Educación ante los resultados de la Beca de Maestría en Ciencias de la Educación brindado por el Pronabec entre los años 2014 y 2015.”

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO CON MENCIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN PÚBLICA

AUTOR

Kervin Manco Ponciano

ASESOR

Frank R. Casas Sulca

Agosto, 2017



A la “sabiduría de la paz”, por su luz entre tinieblas

RESUMEN

El presente estudio busca explorar las relaciones institucionales entre el Ministerio de Educación y el Magisterio nacional antes y después de la implementación de la modalidad de Beca Docente desarrollado por el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo.

La modalidad de Beca Docente se enmarcó como continuidad de otras políticas macro a favor de la educación y el fortalecimiento de las capacidades de los docentes. Sin embargo, y a pesar de su proceso de aprendizaje, este programa obtuvo valiosos resultados. Casi al finalizar la experiencia, el magisterio demanda espacios de renegociación de los compromisos asumidos por ellos en el concurso de otorgamiento de las becas para obtener mayores beneficios a su favor y deshonorar compromisos que buscan el bienestar de los estudiantes de todo el Perú

Para desentramar esta historia, la tesis nos permite observar y explicar las estrategias administrativas y políticas que emplearon los funcionarios del MINEDU en relación a las actividades emprendidas por el magisterio, y como éstas contribuyeron a ganar legitimidad dentro del mismo cuerpo docente. A modo de estudio de caso, se grafican los criterios técnicos y decisiones políticas que se evidenciaron en el diseño, ejecución y cierre de la Beca de Maestría en Ciencias de la Educación. Se identifican los principales retos enfrentados por el equipo técnico del MINEDU durante la implementación del programa y se analizan estas lecciones a modo de desafíos frente a los resultados de esta modalidad de beca. Si bien se obtuvo un sólido resultado de 99% de docentes egresados con grados académicos de magister en educación. Al respecto este estudio también describe a un magisterio debilitado por enfrentamientos anteriores, evidenciando grandes limitaciones organizacionales entre las administraciones del (segundo gobierno de) Alan García y Ollanta Humala. Siendo así que las estrategias burocráticas empleadas por los funcionarios del MINEDU fueron exitosas para reducir el riesgo organizacional que buscaba el magisterio asociado con el desarrollo de la beca.

Finalmente, este estudio busca describir estrategias educativas entre acciones políticas y técnicas. Evidenciando que si bien el MINEDU y el gremio docente han sostenido múltiples encuentros que dejan pasar lecciones aprendidas por responder a la coyuntura del servicio escolar en aula, se señala una veta de investigación que necesita seguir ampliándose por el bien de la investigación educativa en el Perú, el conocimiento de sus actores y las perspectivas de fortalecimiento institucional de los mismos.

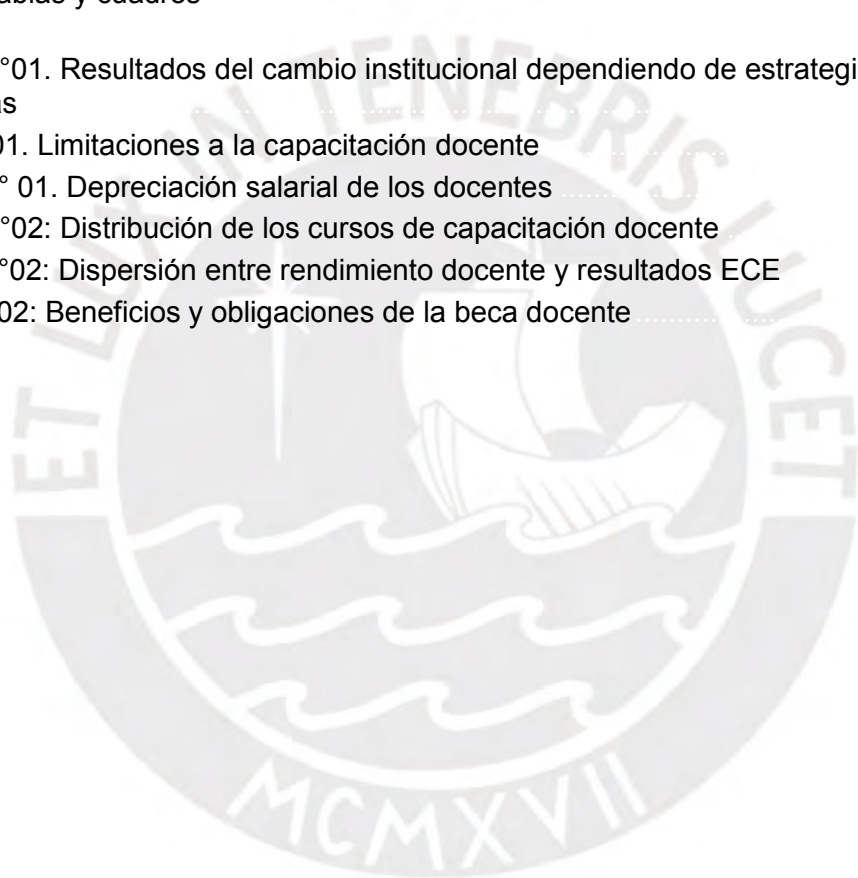
ÍNDICE

	Pág.
Carátula	i
Resumen	ii
Índice	iii
Introducción	1
PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN	4
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	
1.1. Capacidades Estatales	5
1.2. Estrategias administrativas	9
1.3. Cambio institucional en el sector público	15
SEGUNDA PARTE: ESFUERZOS INSTITUCIONALES ENTRE EL MINEDU Y EL MAGISTERIO	20
CAPÍTULO II: LA RELACIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y EL MAGISTERIO	
2.1. Programas dispersos y masificación del servicio educativo (1980-1992)	23
2.2. El salto a la modernización curricular (1990-2000)	25
2.3. La nueva modernización del sistema educativo (2002-2013)	30
2.4. La situación actual de la formación docente y los esfuerzos del MINEDU	35
TERCERA PARTE: DISEÑO METODOLÓGICO Y RESULTADOS	40
CAPÍTULO III: DISEÑO METODOLÓGICO	
3.1. Entrevistas	43
3.2. Análisis documental	44
3.3. Análisis del proceso	45
CAPÍTULO IV: RESULTADOS	47

4.1. La fractura del SUTEP	48
4.2. Estrategias burocrática	54
4.3. Implementación exitosa	62
Conclusiones	65
Bibliografía	66
Fichas de entrevistados	75

Índice de tablas y cuadros

Cuadro N°01. Resultados del cambio institucional dependiendo de estrategias empleadas	19
Tabla N°01. Limitaciones a la capacitación docente	28
Gráfico N° 01. Depreciación salarial de los docentes	31
Cuadro N°02: Distribución de los cursos de capacitación docente	33
Gráfico N°02: Dispersión entre rendimiento docente y resultados ECE	38
Tabla N° 02: Beneficios y obligaciones de la beca docente	61



Introducción

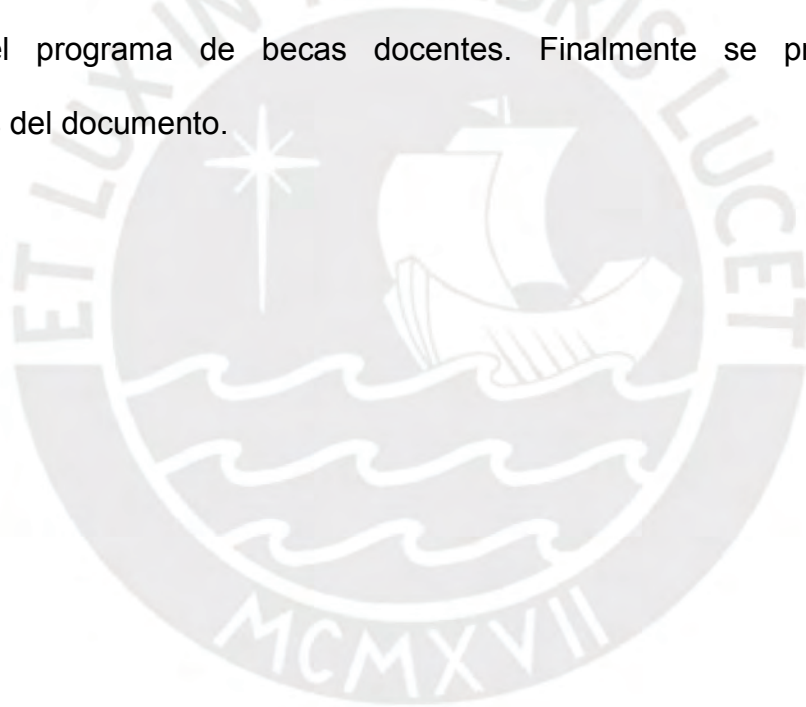
La relación entre el Ministerio de Educación del Perú y el gremio docente ha estado históricamente plagada de desencuentros. Esta relación ha sido importante y fundamental en la generación de políticas que buscaron fortalecer las capacidades docentes y, por último, la relación con resultados de aprendizajes de estudiantes. Sin embargo, esta relación no ha sido unidireccional, sino más el resultado de múltiples incentivos y negociaciones con el gremio docente y la aparición repentina de los procesos de capacitación como agenda del mismo gremio. Anteriormente estos programas ya habían sido sujetos de estudio en cuanto a su efectividad o pertinencia. Sin embargo, las razones por las que se estructuran, su funcionamiento, la política que guía el desarrollo y avance de las negociaciones entre docentes y Ministerio de Educación, está pendiente. En otras palabras, la política de capacitaciones docente estuvo pendiente. Precisamente, esta tesis busca identificar cuáles son los desencuentros que históricamente alejaron el MINEDU y el gremio docente, el SUTEP, en el diseño de políticas públicas. En teoría, los proyectos formativos para docentes han pasado por muchas etapas: desde grandes proyectos centralizados establecidos en la Ley del Profesorado durante la década de Fujimori, hasta los programas de capacitación focalizados establecidos en la Ley de Reforma Magisterial. Precisamente, dentro de ellos, el MINEDU encargó al PRONABEC la potestad de implementar el mandato legal establecido en la Ley de Reforma. De esta manera, funcionarios del PRONABEC lograron articular el Programa Beca docente que en su composición otorgaba becas de estudios de maestría, de esta

forma constituyeron un nuevo precedente en el proceso y la estructura tradicional sobre cómo se desarrollaban las capacitaciones en el Estado.

Sin embargo, este proceso no ha sido directo. El SUTEP ha sufrido una serie de limitaciones en su estructura que permitieron la implementación menos contenciosa de las becas docentes que otros procesos de reforma. Un claro ejemplo de ello, es la Ley de reforma magisterial. Durante su implementación el SUTEP sostuvo una de las mayores huelgas del magisterio, sin embargo, sus resultados fueron fallidos y sus líderes estigmatizados. Este fracaso político repercutió en las bases mismas de la moral organizativa de los docentes que vieron dividida la representación política. Líderes locales como Huaynalalla convocaron a nuevas elecciones gremiales minando la representación nacional. El PRONABEC recibió un magisterio dividido y cuyas bases organizativas no tenía la misma capacidad de presión que antes. No obstante, si podían pelear pequeñas batallas.

Dentro de ellas, esta tesis explica, a través de múltiples entrevistas a actores claves, las estrategias utilizadas por los burócratas del MINEDU y PRONABEC en su relacionamiento con el gremio docente en el marco de las “Becas Docentes”. Los maestros si tuvieron cierto margen de maniobra que les permitió negociar beneficios puntuales como: goces de haber y subvenciones paralelas durante las becas, así como desligarse de los compromisos formalmente suscritos con el Estado, una vez que estos culminen sus maestrías. De esta forma, muchos de los docentes no retornaron a sus plazas de origen, y el PRONABEC cumplió con la implementación efectiva de becas.

Esta tesis se divide en cuatro grandes capítulos. El primer capítulo sienta las bases teóricas de la tesis, conceptos como capacidades estatales, cambio institucional y estrategias administrativas son presentados. El segundo capítulo explora la relación histórica entre MINEDU y el gremio docentes a través de las diversas gestiones que atravesó el Ministerio. La tercera etapa explica la metodología empleada para la elaboración de este documento, mientras que el cuarto capítulo informa, con base en evidencias cualitativas (entrevistas y análisis documentario) sobre cómo se estructuró el programa de becas docentes. Finalmente se presentan las conclusiones del documento.



PRIMERA PARTE

MARCO DE LA INVESTIGACIÓN



Capítulo I

MARCO TEÓRICO

1.1. Capacidades Estatales

Las burocracias cuentan con diversos recursos para garantizar la implementación de políticas públicas. Entre ellos la autoridad, los incentivos y la persuasión (Bemmelmans-Videc, Rist, Vedung, 2011). Desde la Ciencia Política, este conjunto de capacidades son evaluados por diversos académicos (Sckopol, Evans & Rueschemeyer, 1985) para encontrar la posibilidad real que los Estados impongan su legitimidad y autoridad por sobre la de grupos que compiten por influenciar en los resultados de las políticas que este fomenta.

Estudios clásicos como los de Sckopol et.al (1985) reflexionaron sobre el tránsito del interés académico de la sociedad hacia el Estado. Este último, recientemente, es considerado un actor independiente que no solo refleja y canaliza los intereses de grupos sociales, sino que promueve una agenda propia (Hayoz & Hug, 2007). Precisamente, la autora plantea que el Estado también –a diferencia de los enfoques sociológicos que la precedieron– es autónomo. En palabras de Trimberger (citado por Sckopol, 1985) un aparato estatal puede ser denominado como relativamente autónomo cuando los burócratas que trabajan en él (a) no han sido reclutados de una clase dominante, ya sea comercial o industrial, y (b) que no conforman relaciones permanentes con esas clases dominantes una vez que estos

hayan sido asignados en puestos públicos. Pero más allá de los aspectos relacionales que pueden sesgar la autonomía del Estado “hacia arriba” (hacia clases dominantes), también es necesario que el Estado garantice autonomía “hacia abajo” (Rithmire, 2013). Ello implica que colectivos sociales y actores claves no cambien los objetivos de política estatales. O en todo caso, no contravengan el ejercicio de la autoridad gubernamental (Dargent, 2014). Este punto es fundamental dado que –como señala Weiss (2003)– sociedades en transición se caracterizan por una autoridad gubernamental negociada en cada etapa de su implementación. En dichas sociedades es fácil encontrar la autoridad negociada inclusive en los niveles más básicos como el orden social, el policial y el nivel regional (Hood & Lodge, 2006). La autoridad del Estado, en dichos casos, no depende de la transparencia y la legitimidad ganada en elecciones, sino que se constituye como un proceso constante, negociado en cada nivel.

A diferencia de los estudios de Ciencia Política donde el Estado busca imponer su legitimidad y autoridad, desde la Gestión y la Administración Pública, las capacidades estatales se relacionan con el grado de éxito en la implementación de las políticas públicas del gobierno, sin que estas hayan sufrido modificaciones significativas que distorsionen los objetivos iniciales que estas buscaban (McConnell, 2010). Este debate, a su vez, estructuró dos canales que siguen burocracias para fortalecer sus estructuras y construir un Estado más cercano al ciudadano (McConnell, 2011). El primero, a través de desafíos externos (que implica la creación de agencias debido a un reto político que moviliza al gobierno); y uno

segundo, a través de vínculos externos (presiones internacionales y asistencia técnica provista de parte de organismos internacionales). Ambos mecanismos influyen de forma –muchas veces– conjunta y generan una mejora general de las capacidades burocráticas estatales en dos direcciones: a) en la composición de su burocracia tradicional y b) su habilidad de implementar políticas de manera eficaz (Dargent, 2014, p. 14).

En cuanto al primer postulado, este implica una modernización de las burocracias que tradicionalmente formaron parte de las agencias de gobierno latinoamericanas. En su mayoría las mencionadas agencias estuvieron plagadas por burócratas de baja calificación y redes clientelistas que se beneficiaron de la ausencia de sistemas institucionalizados de contratación de personal (Wilson, 1975). Tal como Wilson menciona, estas instituciones no garantizaban procesos claros de implementación y tampoco estaban sujetos a un control centralizado que pudiera garantizar “*compliance*” de parte de los funcionarios. El segundo postulado (habilidad para implementar políticas), en cambio, se refiere a la capacidad tanto técnica como política de implementar las hipótesis de política pública formuladas a nivel gubernamental (Kharbili, Stein, Markovic, Pulvermüller, 2008). Si bien la capacidad técnica puede ser cubierta por la formación académica de los funcionarios, la política requiere la habilidad de formar amplios consensos que ayuden a reducir las resistencias que la oposición o sindicatos pueden ejercer en contra de una política pública.

En palabras de Dargent (2014), los organismos gubernamentales “más capaces” son aquellos ministerios con alto *expertise*, o que requieren un personal altamente capacitado. De tal forma que estos evitan la intrusión política. Ministerios como el de Comercio Exterior y Turismo, especialmente creado para responder a los retos del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Perú y los Estados Unidos; o el Ministerio de Relaciones Exteriores, que requieren de conocimientos sobre organismos internacionales y protocolos, son buenos ejemplos. Estas instituciones se alejan del nivel político de manejo, lo que les garantiza autonomía e independencia.

El Ministerio de Educación, en cambio, es una entidad que se ha encontrado en medio de vaivenes políticos. Por un lado, tal como Balarin (2008) señala, el MINEDU ha sido sujeto de luchas políticas y reformas reivindicativas (1968-1972), visiones centralistas del país (1980-1990) o el campo de batalla de políticas neoliberales (1990- actualidad). El sector educativo ha estado en la agenda pública nacional y el centro de debate de múltiples actores tanto a favor de reformas radicales como de pasos incrementales. Actores como el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) han jugado un rol fundamental en el bloqueo y resistencias a reformas gubernamentales, mientras que organismos internacionales y la cooperación han contribuido con la modernización paulatina –incremental– de sectores puntuales del ministerio (Mendoza-García, nd.). Uno de dichos ejemplos es el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC). Este

organismo fue creado con apoyo internacional del Banco Mundial y –en específico– el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Luego de su creación en la década del 70, el programa fue fortalecido en la administración del presidente Humala y asignado al Viceministerio de Gestión Institucional del Ministerio de Educación. Bajo ello el PRONABEC se encargó de otorgar becas a sectores deprimidos de la población peruana.

El PRONABEC tuvo que lidiar mediante una serie de estrategias administrativas con la implementación de muchas modalidades de becas para diferentes públicos objetivos. Una población en particular fue la de docentes del magisterio nacional. Con la creación de la beca docente se pudo beneficiar a una gran población de profesores nombrados y en algunos momentos se debió lidiar con las demandas de docentes sindicalizados. El conjunto de funcionarios que formó parte de la institución contribuyó con la aplicación de estrategias administrativas y políticas que ayudaron a la reducción de tensiones y el eventual éxito del programa.

1.2. Estrategias administrativas

En la práctica, los servidores públicos organizan su trabajo en una serie de acciones que permiten alcanzar metas organizacionales (Whittington, 1996). Dichas acciones se constituyen en una “estrategia”. Para Porter (2000) una estrategia es el curso de acción –o el conjunto de acciones– que sigue una organización para alcanzar sus objetivos. El autor menciona que las estrategias son deliberadamente diseñadas,

planificadas, para alcanzar adecuadamente objetivos estratégicos. Este camino implica la movilización de una serie de recursos organizacionales (recursos humanos, financieros, capacidad institucional instalada) e *ideacionales* (liderazgo, motivación, organización). La combinación de ambos recursos resultaría en una implementación exitosa (Post & Frederick, 1996). La idea de que la “estrategia” es deliberada, sin embargo, se sostiene en tres precondiciones fundamentales: a) que exista, de forma expresa, una intención organizacional para alcanzar un objetivo, b) dicha intención –además– tiene que ser común a toda la organización, y finalmente, c) la estrategia tiene que ser desarrollada específicamente tal como fue expresada por la organización, generando los resultados previstos. De cumplir con estos requisitos estaríamos frente a una “estrategia” (Mintzberg & Waters, 1990).

Por otro lado, Mintzberg (1989) contrario a los postulados de Porter (2000), definió estrategia como un conjunto emergente de acciones. Es decir, no como una serie de acciones cuyo objetivo es alcanzar cierto tipo de objetivos intencionados, sino como el conjunto de acciones que no necesariamente se planificaron pero que conllevaron a alcanzar resultados más o menos cercanos a los deseados. El autor denomina a este modelo de estudio de las estrategias como “adaptativo”. Entre sus exponentes se encuentran Lindblom (1959) así como Cyret & March (1955) quienes consideran al proceso de implementación de políticas públicas como uno plagado de negociaciones en varios niveles que conducen a la implementación de objetivos muchas veces opuestos, desconectados de las políticas formuladas inicialmente. Contrario a la idea de “plan”, Mintzberg propone que una estrategia es un conjunto

de acciones que –de forma inintencionada– se conforma más o menos consistentemente.

Algunos autores también han contribuido a la clasificación de la tipología de las estrategias. Por ejemplo, Kald, Nilsson & Rapp (2000) señalan que existen estrategias de tipo incremental, donde estas se conforman gradualmente; otras son del tipo “piecemeal” donde partes de la estrategia utilizada cambian con el tiempo, mientras otras permanecen constantes; otras son globales, donde las estrategias son descartadas o aplicadas como un bloque unísono, y finalmente, están las estrategias tipo “flujo” donde aparentemente las decisiones son tomadas sin un patrón organizativo, pero aun así logran resultados efectivos.

Además del debate entre estrategias “deliberadas” y “emergentes”, Chaffe (1985) menciona un tipo “interpretativo” de estrategia. Esta tipología, inicialmente planteada por Pettigrew (1992), considera a la resolución de controversias alrededor de la implementación como un producto de la formación de una estrategia institucional. De esta manera, los pequeños arreglos generados en cada etapa, ya sea como fruto de la negociación entre actores externos (sociedad) y funcionarios, o entre instituciones públicas, son consensos que facilitan la implementación de políticas públicas. Esta visión se sustenta en la idea de “contrato social” y considera a las organizaciones como espacio de deliberación que eventualmente culmina en pequeños acuerdos de mejora organizacional (Pettigrew, Thomas & Whittington,

2001). De esta forma, la existencia misma de la organización estaría condicionada por su habilidad para atraer individuos que puedan cooperar en mutuo beneficio (Chaffe, 1985). Ciertamente esta visión se aleja de la percepción lineal (means-to-ends) de las estrategias administrativas y se concentra en los pequeños detalles que facilitan la implementación eficiente de las políticas públicas. De esta forma, los funcionarios, en lugar de concentrarse en obtener resultados, se enfocan en el bienestar organizacional –en los productos tangibles– de la buena convivencia organizacional que eventualmente conducen al mismo resultado: una implementación eficiente (Pettigrew 1992).

Sin embargo, más allá de las definiciones y la diversidad de tipologías en cuanto a las estrategias, existen serios limitantes administrativos para su empleo. A diferencia del sector privado, donde una estrategia puede ser empleada para el posicionamiento y captura de un nicho de mercado (Perry & Rainer, 1988), en el sector público, las estrategias sufren de la desconexión entre las agencias encargadas de la implementación, o en todo caso, no existe un comando de unidad fácilmente identificable que permita gestionar centralizadamente la aplicación de una estrategia de política. Factores como la sub-optimización multi-organizacional afectan seriamente el curso intencionado de la aplicación de una estrategia (Hood, 2000), la falta de confianza institucional también juega un rol en la limitación de las estrategias de gestión empleados por diversos burócratas (Hood & Margetts, 2007). Estos factores son transversales a las sociedades en desarrollo. No obstante, Hood (2000) ha identificado límites administrativos para el buen desempeño de los

instrumentos de política del gobierno, y que también son aplicables a las estrategias administrativas. Uno de ellos se trata de la dificultad en graduar la aplicación de la estrategia conforme a los cambios contextuales que sufre una institución durante el proceso de implementación de políticas públicas. Este límite, según Hood (2000), es inherente a la función administrativa ya que la complejidad de los procesos de implementación genera un desplazamiento de las prioridades que los burócratas atienden (Warner & Havens, 1968), y su eventual reemplazo por funciones complementarias. Otro de los límites es la linealidad de la aplicación de las estrategias. Esto implica que una estrategia es implementada sin poner en perspectiva el trayecto. La excesiva atención en los resultados genera que los burócratas no enfoquen en la solución de problemas contingentes que afecten estructuralmente el alcance de objetivos (Odiorne, 1974). De forma similar, desde la aproximación “emergente” de estrategia, la atención prestada al camino –los procesos administrativos de implementación– generarían una pérdida de dirección en la implementación y alcance de objetivos finales. En ambos casos, la linealidad es un problema. Tal como Hood (2000) expone, la linealidad es la persecución irreflexiva de los canales administrativos sin un enfoque global del proceso de implementación de política (big picture).

Un punto importante dentro del debate teórico alrededor de las estrategias es que todas –cualquiera su tipo– están vinculadas con el cambio institucional. Precisamente, Elmore (1979) señala que en la administración pública, los procesos de implementación de estrategias tienen como objetivo primordial el cambio. Es

decir, exploran el camino entre el empleo de instrumentos de política (autoridad, incentivos y sermones) y su vínculo con el resultante cambio institucional. Todo cambio, en perspectiva, apunta a una mejora del funcionamiento organizacional en eficiencia, eficacia y –en el caso de organizaciones públicas– legitimidad en las operaciones institucionales de una entidad pública (Hood, 2000). Sin embargo, el camino hacia el cambio institucional también está plagado de dificultades. Entre ellas:

- a. La primera y fundamental es que el surgimiento de las estrategias ya sea deliberadas (a modo de plan) o emergentes (surgir del contexto mismo) enfrentan limitaciones en materias de recursos. Esto puede detener, en gran medida, el cumplimiento con los objetivos institucionales que lleven al cambio institucional (Warner & Havens, 1968).
- b. La segunda es que las estrategias pueden bien pueden ser controladas o monitoreadas mediante algún proceso o se puede aprender de ellas a medidas que estas emergen, aunque muy poco se puede hacer sobre sobre potenciales divergencias debido a la complejidad organizacional (Odiorne, 1974).
- c. La tercera es que las estrategias también están vinculadas con las perspectivas o los estadios actuales de las instituciones donde son planteadas, y que eventualmente estas pueden tener una falla de origen. Esto, dado que los diagnósticos bien pueden ser erróneos (Elmore, 1979).

Cualquiera sea el caso, las estrategias terminan formándose en base a las perspectivas o posiciones que los funcionarios tengan de éstas y en base a si éstas son deliberadas o emergentes.

1.3. Cambio institucional en el sector público

Las instituciones públicas no son constantes, éstas cambian y se adaptan a los contextos sociales y económicos de los países (North, 1990). Sin embargo, el cambio institucional es lento y restringe la agencia de los funcionarios públicos. Esta situación puede explicar por qué las políticas son vulnerables a las reestructuraciones institucionales y a las transiciones de gobierno (Mahoney & Thelen, 2009). Existe una relación cercana entre la agenda de prioridades durante elecciones y la fortaleza de las instituciones públicas que se crean, y en las que el gobierno se enfoca. Tal como Dacin, Goodstein & Scott (2002) señalan, el cambio institucional es un proceso eminentemente político.

La serie de efectos que un ejercicio de cambio institucional puede conllevar a que las instituciones públicas puedan obtener un nivel mayor de importancia o eventualmente degradarse. Así, los cambios institucionales, afirman Streeck y Thelen (2009), pueden seguir dos caminos: incrementales y abruptos. El primer tipo de cambio es el defendido por Lindlom (1959) quien menciona que los cambios minimalistas pueden eventualmente conducir a un punto de quiebre y reestructurar las relaciones e interacciones dentro de una organización. Esta aproximación es

apoyada por Mintzberg, Quinn & Boyer (1997) quienes mencionaron que los cambios incrementales pueden contribuir al cambio de estructuras complejas técnica, como políticamente. En cambio, en términos estratégicos, la segunda tipología de cambio está relacionada con el empleo de estrategias “planificadas” (Porter, 2000) cuya intención es el cambio jerárquico, “desde arriba”, de las instituciones públicas. A diferencia del enfoque incremental, el defendido por Mintzberg (1990) se focaliza en la restricción de potenciales desviaciones entre la aplicación de las herramientas de gobierno y los resultados. Algo similar ocurriría en la educación, donde una serie de instrumentos tanto económicos como de capacitación han sido provistos, no obstante no hubo una mejora significativa en sus resultados.

Teóricamente, los cambios incrementales o abruptos pueden generar una serie de efectos sobre una institución (Dacin, Goodstein & Scott, 2002). Por ejemplo, una posible interacción del proceso de formación de estrategias (emergentes o planificadas), nos dicta que los cambios de carácter incremental se relacionan con estrategias basadas en planes deliberados y que son paulatinamente implementados. Por otro lado, procesos de cambio que contemplan rupturas institucionales se relacionan con apuestas estratégicas donde el nivel de incertidumbre sobre los resultados es mayor (Mintzberg, 1990). Al ser mayor la incertidumbre sobre el resultado, la apuesta por una estrategia más disruptiva, también tiende a serlo.

En tal sentido, tanto los procesos de los cambios institucionales sumados a los procesos estratégicos pueden generar tipologías específicas que, eventualmente, tienen un efecto importante en la formulación y el diseño de las reformas institucionales (Pérez, 1992).

Podemos resumir y clasificar dichas estrategias en categorías, cada uno de ellos conforme a los procesos de cambios y estratégicos. Los cuatro resultantes del cruce de estas categorías son:

- a. Los cambios institucionales lentos provienen de estrategias poco creativas con bajo riesgo que son implementados con planes deliberados e incrementales (Pérez, 1992)
- b. Los cambios institucionales que generan alta resistencias provienen de estrategias creadoras que buscan implementar nuevas prácticas; a su vez, estas práctica fueron pensadas desde un enfoque incremental con planes emergentes de contextos o coyunturas particulares (Dacin, Goodstein & Scott, 2002).
- c. Las refundaciones institucionales, por su parte, provienen de estrategias creadoras y riesgosas que buscan crear nuevas prácticas institucionales; estas estrategias son deliberadas y aplicadas en procesos de cambios abruptos (Streeck y Thelen, 2009).

d. Por su parte, las crisis institucionales provienen de estrategias confrontacionales y altamente riesgosas. Dichas estrategias son aplicadas en base a planes emergentes y buscan un rompimiento abrupto.

Cuadro N°01. Resultados del cambio institucional dependiendo de estrategias empleadas

Etapa		Resultado del cambio	
		Continuo	Discontinuo
Proceso del cambio	Incremental	Adaptación	Transformación gradual
	Abrupto	Sobrevivencia y retorno	Rompimiento y ruptura.

Fuente: Streeck y Thelen.


A partir del cuadro, es posible señalar que los procesos incrementales en un contexto de continuidad de las instituciones públicas generan la adaptación a nuevos escenarios. Esto configura el espacio propicio para desarrollar los cambios a raíz de la implementación de lógicas y/o prácticas de gestión pública que pueden ser replicadas y difundidas en toda la institución.

La apuesta que hacen Streeck y Thelen (2009) por los cambios continuos en períodos de calma y continuidad institucional es rebatida desde el ángulo de las

oportunidades de transformación por ventanas de oportunidad, que representarían una estrategia más abrupta.

Esta forma de cambio institucional resulta más abrupta y requiere de espacios de fuerte debate en la esfera pública. Las rupturas son constantes y se exige en gran medida las capacidades internas de las instituciones para procesar estos cambios (Stachowiak, nd: 3). Por otro lado, otro proceso de cambio institucional (Stachowiak, nd: 4) señala que los cambios pueden darse en contextos de extrema estabilidad, donde la institución puede dar grandes saltos cualitativos dejando de lado prácticas inefectivas pasadas. La teoría de los “grandes saltos” propuesta por Baumgartner & Jones (1993) en Stachowiak, (nd: 4), a pesar de tener una funcionalidad más acentuada en países con niveles de estabilidad altos pueden resultar cruciales para conocer los procesos de reforma institucional y las trayectorias que estas pueden tomar en contextos menos institucionalizados como el Perú.

El siguiente capítulo nos informa sobre las relaciones entre el magisterio y cómo las estrategias administrativas empleadas por los burócratas del MINEDU generaron periodos distintivos de relación con el gremio docente.



SEGUNDA PARTE

ESFUERZOS INSTITUCIONALES ENTRE EL MINEDU Y EL

MAGISTERIO

Capítulo II

La relación del Ministerio de Educación y el magisterio

La relación entre el MINEDU y el magisterio es una relación de desencuentros. Durante años el Estado ha ensayado una serie de aproximaciones y enfoques hacia el profesorado que han buscado mejorar la calidad de la enseñanza docente. Las herramientas de política utilizadas han sido variadas e incluyen desde sanciones administrativas hasta incentivos económicos. Para comprender esta relación he dividido los periodos de relación entre el magisterio y el MINEDU en 4 (cuatro) etapas. La primera empieza en 1980, con el retorno a la democracia y la masificación de educación pública durante las reformas conducidas por Velasco Alvarado (Oliart, 2013). Este período de tiempo se caracteriza por la masificación de la educación pública y el crecimiento del número de estudiantes y la popularización de la carrera magisterial. En los hechos esta etapa incluyó un gran número de docentes –muchos de ellos– con escasa formación pedagógica en los centros educativos nacionales. La segunda etapa inicia en 1992, con las reformas conducidas por el gobierno de Fujimori quien, a través de sus ministros y con apoyo de la cooperación internacional, elaboró un diagnóstico de la situación de la educación peruana encontrando serias deficiencias formativas en los docentes. Tal como Balarin (2007) señala, esta segunda etapa es donde se inician los programas de capacitación y formación docente modernos, en gran medida impulsados desde organismos multilaterales que prestaban asistencia técnica al Perú.

La tercera etapa inicia en el año 2002 con el segundo retorno a la democracia y la creación de una serie de instituciones que buscaban garantizar la calidad en la educación y su planeamiento a largo plazo. Entre ellas, el Consejo Nacional de Educación (CNE) que agrupaba expertos nacionales y funcionarios públicos y que promovieron la elaboración y aprobación de las principales políticas educativas de la última década. Esta etapa se caracterizó –además– por una fuerte movilización y enfrentamiento entre el ejecutivo (durante el gobierno de Alan García) con el magisterio, situación que tuvo como producto final la incorporación paulatina de la Carrera Pública Magisterial. Finalmente, la cuarta etapa describe la situación actual de los procesos de capacitación conducidos por el MINEDU y el estado actual del magisterio.

Este capítulo se enfoca en el describir y comprender los antecedentes que marcaron la relación entre el MINEDU y el magisterio. Se mencionan brevemente las características principales de cada una de las etapas en mención así como se describe el contexto actual de los programas de capacitación.

2.1. Programas dispersos y masificación del servicio educativo (1980-1992)

Con la vuelta a la democracia el reciente gobierno electo de Belaunde Terry se enfocó en desmontar las reformas del anterior régimen concentradas en el fomento de la participación ciudadana en materia educativa. Este trabajo incluyó nuevamente la centralización de las funciones de control a cargo de organismos descentralizados (SAIS) con poco monitoreo de parte del MINEDU (Balarin, 2008). Dicha situación revirtió el control docente sobre la impartición de clases y manejo del currículo a nivel nacional. Bajo la nueva Ley 23384, Ley General de Educación aprobada en 1984, se redujo la participación local en la elaboración curricular y en la determinación de los contenidos educativos, otrora insertados bajo el emblema de maximizar la participación de la comunidad en una educación, muchas veces, alienante y separada de la realidad local (Oliart, 2013, p.13). De igual forma, el MINEDU, bajo la nueva Ley educativa, recuperó la centralidad en el monitoreo de la implementación y ejecución de la política educativa. Dicha Ley señalaba, “El Ministerio de Educación organiza, asesora y guía a los centros y programas educativos en el logro de sus metas” (p.20).

Con la recuperación de la centralidad en el control de las políticas también se reconoció la debilidad de la formación docentes en varios niveles. Para ello, el MINEDU, a través de la Resolución Ministerial, N° 0043 de 1982 creó el Programa Nacional de Revisión y Experimentación de los Programas de Estudio en Educación Inicial, Primaria y Secundaria, convocando a docentes seleccionados de centros educativos estatales y particulares en regiones educativas del país, a un proceso de capacitación. Esta política se desarrolló tomando en cuenta la expansión de los servicios educativos en primaria e inicial. Con este programa también se crearon los Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI) que tenían la responsabilidad de estimular y dirigir aprendizajes en niños de

tres a cinco años y estaban a cargo de jóvenes animadoras que, aunque demostraban entusiasmo, carecían de la formación pedagógica requerida para esta tarea; por lo que los procesos de capacitación se orientaron a atender sus demandas (Oliart, 2013). No obstante, es importante señalar que debido a las condiciones presupuestarias (cerca de 7000% de inflación) del país y el embate de Sendero Luminoso (60% del territorio nacional en riesgo), el profesorado surgió reveses importantes en materia de capacitación (CVR, 2003).

Tal como Guadalupe (2002) sugiere, al final de la década del 80 la educación se encontraba en una situación crítica. Esto impulsó la creación de un sistema de capacitación en 1988 denominado “capacitación en cascada”. Este programa asumía que *“la formación magisterial no era garantía de una docencia eficiente y que faltaban maestros con vocación específica en varios rubros”*, se ratificó la capacitación como estrategia de desarrollo educativo, disponiendo la organización *“de programas de profesionalización a docentes no titulados y de perfeccionamiento para los titulados”*. Lamentablemente, este tipo de capacitaciones no fueron sostenibles en el tiempo pues el docente solo transmitía conocimientos recibidos en otro ámbito sin mayor adaptación de los contenidos ni la capacidad pedagógica. Al respecto, autores como Cuenca (2001) sostienen que la provisión de información no funciona como un generador de conocimiento, sino que esta debe ser acondicionada a los ambientes culturales y espacios personales donde se desenvuelven los alumnos (Gudalupe, 2002)

2.2. El salto a la modernización curricular (1990-2000)

La década de los 90, con la elección de Fujimori, significó cambios en materia educativa en dos niveles. Primero, el Perú se insertó en convenciones internacionales que buscaban mejorar la calidad educativa. Es decir, por primera vez, el país recibía asistencia internacional especializada debido a la ratificación de tratados internacionales. Por ejemplo, en 1990 el Perú suscribió la *Declaración Mundial de Educación Para Todos y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas del Aprendizaje*, que contó con la participación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y el Banco Mundial.

Este encuentro convocó a 18 naciones y marcó las directivas en materia capacitación docente para naciones en vías de desarrollo. Es así que el artículo 7 de los objetivos comprendidos en la *Declaración Mundial de Educación Para Todos* señala la necesidad de fortalecer acciones de concertación para mejorar el servicio educativo con énfasis en el soporte a los docentes en todas las escuelas (Bello 1990). Se trata entonces no solo de directivas formativas sino de ejes desarrollo que demandan recursos económicos y compromisos políticos de largo aliento. Que si bien no habían sido tomados con la preocupación del caso debido a sus distintas realidades políticas, en la década del 90 estos tratados marcaron la pauta del desarrollo educativo como un derecho a nivel mundial.

Este acontecimiento internacional fue relevante para la formulación de reformas políticas en el sector educativo en los primeros años del primer gobierno de Fujimori (Rodríguez, et.al. 2007). Es decir, no es necesario señalar que antes del encuentro en Jomtien no

existían tratados internacionales sobre la educación, sino que este contexto es especial para el Perú. Los acuerdos de Jomtien también fueron recogidos por organismos internacionales como el Banco Mundial, quienes promovieron programas especiales de capacitación en durante el gobierno de Fujimori.

Para ello, el MINEDU en enero de 1993 efectuó el Diagnóstico de la Educación Primaria y, en octubre del mismo año, se publicó el documento "*Perú, calidad, eficiencia y equidad: los desafíos de la Educación Primaria*" (Cuenca, 2001). Ambos incidían en la falta de calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje. Refiriéndose a los maestros del nivel primario, se identificaron y cuantificaron actitudes y situaciones. Dicho diagnóstico señaló que gran parte de los docentes no estaban preparados para la labor pedagógica. Por ejemplo, el 87% de los docentes mencionó que los currículos están desactualizados y que el 66% de estos tienen una didáctica memorística. Pero quizás uno de los factores que más frustraban a los docentes era la disconformidad con sus salarios (63%).

Entre otros problemas señalados en el diagnóstico es que el 25% de los maestros reconocen tener deficiencias didácticas que afectaban el proceso de aprendizaje de los alumnos. De forma similar, un 25% reconocía tener problemas vocacionales mientras que un 15% de ellos manifestaba no comprender la psicología de los niños.

Tabla 01. Limitaciones a la capacitación docente

DIFICULTADES	PORCENTAJE
Formados con currículo desactualizado	87
Elabora pruebas de tipo memorístico	66
Expresa frustración por remuneraciones	63
Impide a niños desarrollar ideas propias	62
Tiene método pasivo en el aula	57
Tiene deficiencias al elaborar material didáctico	32
Ingresó sin vocación	31
Reconoce deficiencias didácticas	25
Declara arrepentimiento por ser maestro	17
No comprende la psicología del niño	15
Tiene dificultades para relacionarse con pares	9

Fuente: Rodríguez (2010)

El diagnóstico realizado por el MINEDU también detectó deficiencias como: ausentismo, percepción de la docencia como profesión de segunda categoría, falta de una sólida preparación pedagógica, tensiones entre docentes y director, excesiva carga docente, inadecuado uso del tiempo, falta de material didáctico, carencia de incentivos para capacitación, insatisfacción por los eventos de capacitación desarrollados por las universidades, incapacidad económica para asumir los costos de profesionalización, perfeccionamiento y especialización (Sánchez-Moreno et.al., 2005). Además reveló que los docentes tenían dificultades para orientar el aprendizaje de lectoescritura, aprendizaje que

se exigía para la promoción de los niños y niñas del primer al segundo grado, esta dificultad produjo altas tasas de repitencia y deserción.

Esta realidad educativa generó la necesidad de implementar y ejecutar el Plan Nacional de Capacitación Docente PLANCAD, para orientar el trabajo docente en el nivel inicial cinco años y en el primer y segundo grado, impulsando el Programa de Articulación con el propósito de disminuir la tasa de repitencia y deserción en el primer grado, extendiéndose posteriormente a los demás grados y niveles educativos.

Frente a este problema el MINEDU con apoyo de organismos internacionales, como el Banco Mundial, crearon el PLANCAD que fue un componente del Proyecto Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP). En suma, se originó como respuesta al Diagnóstico General de la Educación de 1993, que reafirmaba las graves deficiencias del aprendizaje escolar. Tal como Rodríguez señala (2007),

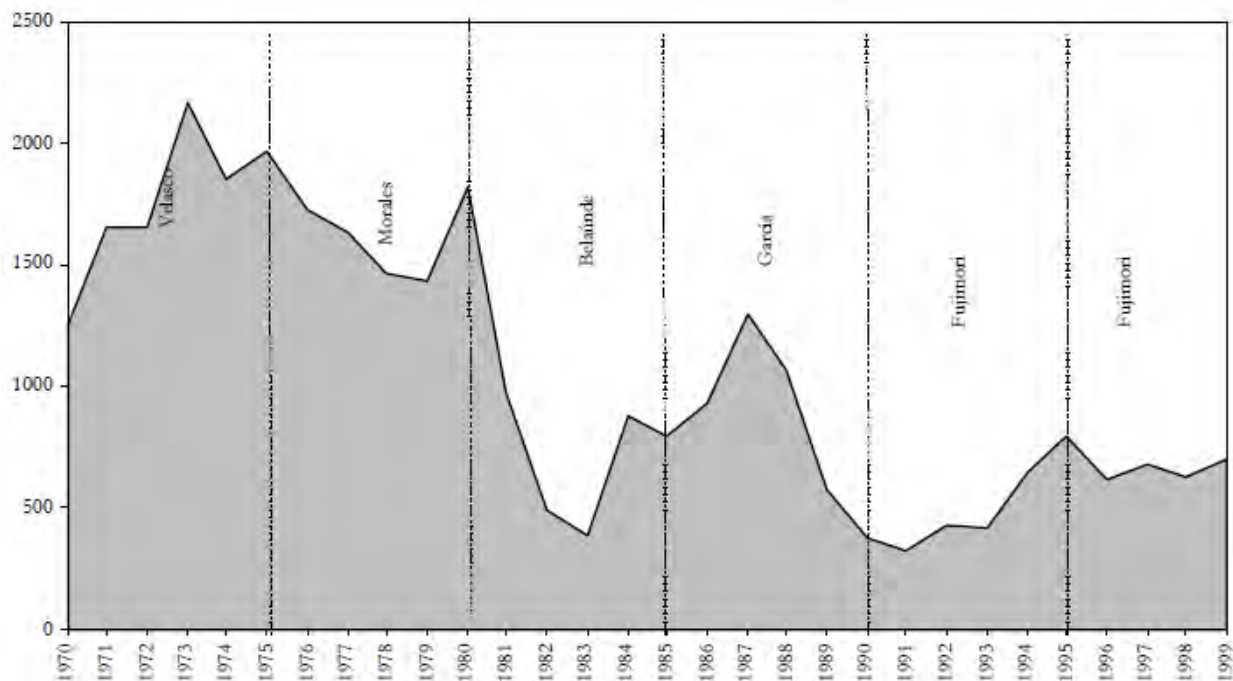
“El PLANCAD, fue concebido como la estrategia principal de capacitación desconcentrada del Ministerio de Educación. Permitió a los docentes de los Niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria el manejo y uso del nuevo currículo, textos y recursos, de métodos y técnicas dinámicas que permitían al alumno construir su propio aprendizaje, el manejo de recursos creativos, el uso del tiempo en forma óptima y la aplicación de un sistema de evaluación formativa y diferencial, acorde con las características del alumno como persona”.

Pero más allá de los cambios pedagógicos y curriculares, el PLANCAD incluyó en sus últimos años la orientación y capacitación en aspectos técnico-pedagógicos y de

gestión educativa, al personal jerárquico, directores y directoras de los Centros Educativos Estatales, así como a especialistas de las Direcciones Regionales y Subregionales del Perú. De esta forma se estructuró pensando en dos etapas. Una primera que incluía talleres presenciales y fases de reforzamiento y seguimiento posteriores a la ejecución de los talleres, en estas fases se realizaron reuniones de núcleo, reuniones de tutoría y visitas a los participantes (Rodríguez, 2002). Una segunda etapa se enfocó en el proceso de capacitación anual, con el fin de contribuir a mejorar la calidad del desempeño docente en el marco de un nuevo enfoque pedagógico que consideró un promedio de 200 horas cronológicas de ejecución.

Otro de los esfuerzos promovidos por el gobierno de Fujimori se enfocó en la creación de un sistema de capacitación docente el Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa (MECEP). Este programa que se enfocó en la modernización de los currículos docentes y elaboración de guías de aprendizaje para los maestros, así como la elaboración de materiales educativos (Du Bois, 2004). Sin embargo, las condiciones de trabajo de los docentes no eran las óptimas. En los hechos, ellos se encontraban laborando con salarios magros que habían sido afectados por las reformas económicas del gobierno. Por un lado, se les pedía que su rendimiento mejorara, mientras, por otro, los salarios se mantenían entre los peores de la región (Díaz & Saavedra, 2000).

Gráfico. 01. Depreciación salarial de los docentes



Fuente: Saavedra (2000)

Esta situación no cambió en los gobiernos siguientes. Con la caída del Fujimorismo, los programas como el MECEP fueron discontinuados, y nuevos programas de capacitación docente se incorporaron en la agenda.

2.3. La nueva modernización del sistema educativo (2002-2013)

Con la restauración del orden democrático durante el gobierno de Alejandro Toledo se atendió de forma urgente a la brecha salarial de los maestros. Un incentivo general de \$

200.00 fue entregado de forma paulatina al magisterio. Con esta nueva estructura e incentivos, el MINEDU se enfocó en la renovación institucional. En este gobierno se instituyó el Consejo Nacional por la Educación mediante Decreto Supremo N° 007-2002-ED. Dicho decreto posicionó al CNE como parte de la estructura de la institución haciéndolo un órgano consultivo necesario para la elaboración de política públicas a largo plazo (Balarin, 2007).

El CNE, en tanto, desarrolló una serie de recomendaciones en materia de modernización de la carrera pública magisterial, programas integrales de capacitación así como profesionalización de la carrera docente. Este organismo estuvo a cargo de la elaboración del Proyecto Educativo Nacional (PEN) el mismo que señaló la necesidad de establecer un sistema integral de formación docente. Dicho sistema seguiría los criterios de continuidad y pluralismo. Dichas políticas no fueron aprobadas sino hasta el año 2007, fecha en la que por medio de un Decreto Legislativo, el Decreto N°560 se aprobó. Con ello el MINEDU se vio en la necesidad de establecer un Sistema de Formación Continua, que es gestionado en coordinación con otras instancias de gestión educativa descentralizada (DRE y UGEL), o por las instituciones educativas, respetando la política nacional, regional y local de formación continua. Este sistema tuvo como programa emblemático al *Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP)* que tuvo por finalidad organizar y desarrollar a favor de los profesores en servicio, actividades de actualización, capacitación y especialización (MINEDU, 2007). Para los burócratas del MINEDU, las actividades desarrolladas por el PRONAFCAP respondían a las exigencias de aprendizaje de los estudiantes y de la comunidad o a la gestión de la institución educativa y a las necesidades de capacitación de los profesores (Rodríguez, 2007). El MINEDU estableció como parte de los objetivos del PRONAFCAP el hecho de normar y orientar las acciones de capacitación, especialización y actualización dirigidas a mejorar las capacidades, conocimientos,

actitudes y valores para el desempeño de los docentes de Educación Básica en función de sus demandas educativas y las de su respectivo contexto socio cultural y económico-productivo. Algunas de las acciones desarrolladas incluyeron un proceso de capacitación docente en secundaria en el 2008 y tuvo una duración de 250 horas cronológicas (por cada participante), distribuidas en un periodo de seis meses aproximadamente. Los módulos contenidos como parte de la capacitación están en la siguiente tabla (Orihuela, 2008):

Cuadro 2: Distribución de los cursos de capacitación docente

CURSOS / ACTIVIDADES	Grupo B (0-1)		Grupo A (2-3)	
	Comunicación	50 h	7%	36 h
Lógico matemática	76 h	72 h		
Especialidad académica	36 h presenciales 30 h a distancia	20%	44 h presenciales 10 h a distancia	30%
Currículo escolar	18 h	10%	18 h	10%
TOTAL	180 h	100%	180 h	100%
Monitoreo y asesoría del desempeño docente, con relación a los contenidos desarrollados en los cursos	40 horas (20 al docente y 20 al equipo docente de la Institución Educativa.)			

Fuente: Orihuela, 2008

Parte del proceso de implementación del PRONAFCAP incluyó el desarrollo de estrategias que las instituciones debían usar para el aprovechamiento del proceso de capacitación. Entre ellas se estipuló que la capacitación debía encargarse de la elaboración de los materiales (incluyendo la capacitación a distancia) y brindar los recursos bibliográficos y de tecnología de la información y la comunicación (TIC). De forma similar, la capacitación debía ser coherente con los lineamientos pedagógicos del Ministerio de Educación. Dicha

evaluación tuvo dos modalidades: la evaluación de participantes y la evaluación del plan de capacitación. Finalmente, dependiendo del resultado de la evaluación de los participantes, cada alumno fue certificado, lo cual garantizaba su asistencia al 100% de horas de monitoreo y asesoría, al 90% de horas de los cursos, y una nota de 12 como mínimo en su promedio final. En términos evaluativos parte de los resultados encontrados el Orihuela, Díaz & Del Mastro (2009) señalan que una vez culminado el proceso evaluativo si bien los autores encuentran información disponible a nivel agregado el nivel se mantiene muy bajo. Es decir cerca o menor a la calificación 12.

El PRONAFCAP mostró que a pesar de la inversión económica y movilización técnica realizada los resultados aún eran magros. Otro punto de interés recayó en las limitaciones políticas y la tensión entre el gobierno y el magisterio. Hacia el año 2007 dichas relaciones se vieron fuertemente marcadas por las protestas en contra de la aprobación de la Carrera Pública Magisterial. Precisamente desde el MINEDU se manejó un discurso estigmatizador del desempeño docente. El presidente Alan García inclusive se refirió a algunos de los docentes como “comechados” o el “principal obstáculo para la educación peruana” (García, 2007). Esta relación distanció sustancialmente al magisterio del MINEDU haciéndolo resistente a las políticas de capacitación y formación. Eventualmente, tal como Orihuela, Díaz & Del Mastro (2009) sugieren dicha situación también afectó el rendimiento docentes y su disponibilidad de participar en las capacitaciones programadas.

Otro de los esfuerzos institucionales en búsqueda de la mejoría de las capacidades de los docentes que se gestó desde el MINEDU es la “Movilización Nacional por la Educación” que se inició bajo el mandato de la ex ministra Patricia Salas (MINEDU, 2012). Este nuevo

programa de capacitación buscó movilizar a una serie de actores comprometidos con la mejora del rendimiento educativo. En concreto, según el MINEDU esta estrategia buscó:

“Involucrar a actores sociales, institucionales y políticos para que se participen en acciones que contribuyan a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes. Es un proceso permanente y sostenible para los próximos años, con el fin de transformar nuestra educación”. (MINEDU, 2012).

La estrategia buscó generar tareas específicas dentro de la comunidad, los políticos y la escuela para garantizar mejores rendimientos en cuanto a capacidades de comprensión de lectura y reforzamiento matemático en niños de primeros años de educación básica regular. De esta forma, se trató mantener en la agenda pública la serie de medidas para garantizar mejores resultados de aprendizaje. Este trabajo se dividió en varios momentos relacionados al año lectivo. El primero fue el “buen inicio del año escolar” que implicó la capacitación de docentes en la recepción de niños que se insertan en el primer año escolar, o niños retornantes de un período relativamente largo de vacaciones. Un segundo momento se enfocó en el fortalecimiento de campañas por los aprendizajes fundamentales. Un subprograma denominado “Rutas del Aprendizaje” que consistió en una serie de manuales pedagógicos para docentes que explicaban paso a paso la aproximación que el MINEDU debería tener con estudiantes del 3er, 4to y 5to grado de educación primaria (Cuenca, 2001). Dichos manuales abarcaban las materias de comunicación, matemática, ciencia y ambiente y personal social. Finalmente, el programa se enfocó en un tercer momento que tuvo que ver con el balance del año escolar y rendición de cuentas (MINEDU, 2012). Esta última política consistió en la aplicación de políticas de puertas abiertas para padres de familia y asociaciones que busquen que las DRE, UGELES y colegios respondan a los rendimientos obtenidos por los estudiantes.

Aunque los esfuerzos desarrollados desde la “movilización nacional por la educación” incluyeron una serie de actores comprometidos con la educación, esto no se reflejó en un cambio real en la mejora de la gestión administrativa del MINEDU, ni con en relación con los docentes. Tal como Balarin (2008) y Luperdi (2014) señalan la relación entre el MINEDU y el magisterio es una marcada por el conflicto y la deslegitimación constante de las políticas buscadas por la agencia estatal. No obstante, recientes esfuerzos desarrollados desde la gestión Saavedra han contribuido con la legitimación paulatina del trabajo docente a través de la “revalorización de la carrera pública magisterial” (Oliart, 2013).

2.4. La situación actual de la formación docente y los esfuerzos del MINEDU

A pesar de los múltiples y continuos esfuerzos desarrollados desde el MINEDU, la política de capacitación docente sufrió diversas limitantes. Entre ellas, Orihuela (2008) y Rodríguez (2010) mencionan la discontinuidad, falta de monitoreo y la inflexibilidad de los procesos administrativos. El resultado de ello es que la situación actual demuestra que dicha política fracasó en reforzar el nivel académico y profesional de los docentes. Actualmente, en el Perú los docentes de educación básica regular están entre los menos entrenados en América Latina.¹ Esta situación se confirma con los datos de la Encuesta Nacional Docente donde se reveló que respecto a las competencias matemáticas y comunicativas, solo el 1,5% (en matemática) y el 24,3% (en comunicación) alcanzó el nivel 3; es decir, satisfizo el

¹ Para mayor detalle se puede revisar el document de UNESCO. *Background criteria for Teachers' Policies Development in Latin America and the Caribbean*. (revisado el 10.08.16) http://www.orealc.cl/educacionpost2015/wp-content/blogs.dir/19/files_mf/teacherspoliciosen.pdf

criterio de resolver problemas de varias etapas utilizando estrategias adecuadas. En el mismo orden, el grueso de los participantes, 46.8% y 32.6 %, se ubicó en el nivel cero. Sumando a ello, la Prueba Censal del año 2008 reflejó índices similares. La situación actual no es muy distinta.

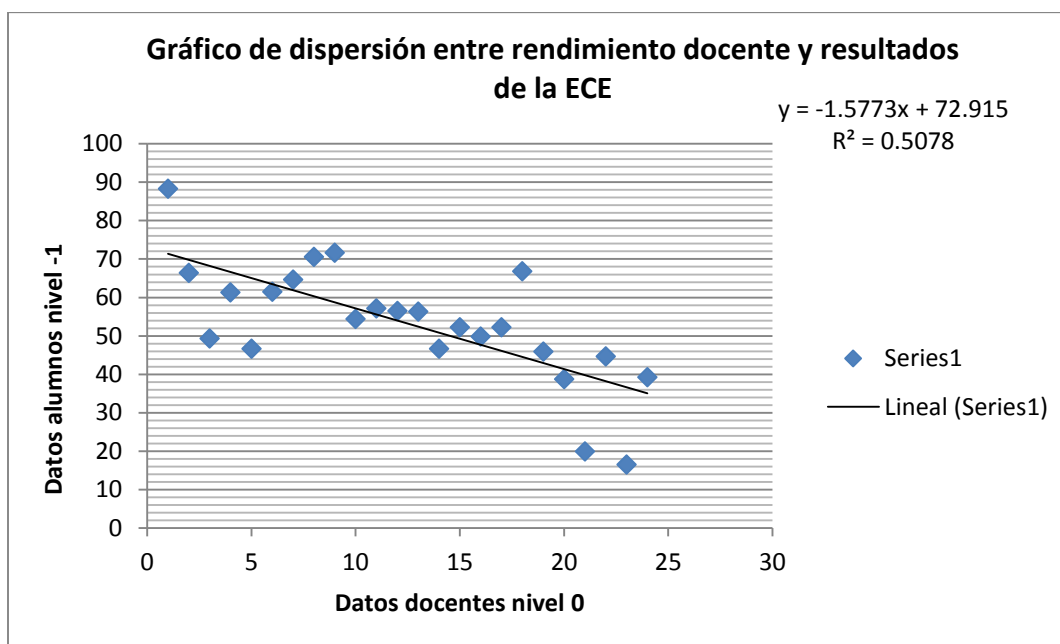
Recientemente, desde el año 2013, el MINEDU promovió el Plan Perú Maestro², que establece una serie de compromisos para el desarrollo docente. Como por ejemplo, brindarles más oportunidades de formación en servicio, lo que incluía cursos de actualización, especialización, diplomados y segundas especialidades. Con ello, se inició una nueva etapa en la formación docente pero sin mayor detalle del seguimiento, monitoreo y fortalecimiento continuo de sus capacidades y habilidades pedagógicas materializadas en productos concretos.

Este plan desarrolló un estudio técnico que sostiene que los docentes poco capacitados, al largo plazo, tienen efectos devastadores para los educandos³. Esto se observa si atendemos a la correlación entre docentes que menos rindieron en la Encuesta de Evaluación Docente (es decir aquellos que no pudieron resolver problemas relacionados a matemática y comunicación verbal) con los alumnos que se ubicaron en el tercio inferior de la encuesta ECE. El gráfico N°2 informa que dicha correlación es sólida (0.5 Pearson). Lo que confirma que maestros mal capacitados influyen en bajos niveles de comprensión de lectura y matemática en los niños.

² MINEDU. Plan Perú Maestro. [Online]: [file:///C:/Users/carsa/Downloads/plan_peru_maestro_comunicado%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/carsa/Downloads/plan_peru_maestro_comunicado%20(2).pdf)

³Ver. Darling-Hammond, 2000; Goldhaber & Brewer, 1997; Monk & King, 1994 *apud* UNESCO, 2006.

Gráfico N°02: Dispersión entre rendimiento docente y resultados ECE



Fuente: ECE. 2013

Más aún, este bajo rendimiento educativo posiciona al país entre los menos capacitados a nivel mundial en comprensión de lectura y matemática. Por ejemplo es importante recordar que en el 2000 el Perú se unió al Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) con la finalidad de medir sus avances sobre los resultados que obtiene en el sector educación frente a 65 países desarrollados. Los resultados del 2009 nos ubican la última posición de 65 países, y en el 2012, la situación se repite (OCDE 2014). Ante estos resultados la presión mediática se centró en ambos actores (tanto el MINEDU como el magisterio) pero con mayor presión hacia el lado del profesorado. Ante ello el Ministerio de Educación aplicó mecanismos de evaluación docente con la legitimidad de resultados tan adversos. El camino hacia estas reformas no fue un camino sencillo y también se dio partida

de mecanismos de incentivos que busquen fortalecer las habilidades de los docentes y reduzcan la resistencia del magisterio nacional ante las principales reformas del sector.

Ahora bien, los profesionales que desean avanzar en sus carreras y estar mejor capacitados invierten en su formación. Esta impronta tiene más complejidades si nos referimos a la situación económica de los docentes. En los hechos, según la UNESCO, los maestros peruanos aún se ubican entre los peor remunerados de América Latina⁴ (Cuenca, 2001). Por lo que es común que los bajos recursos económicos limiten su posibilidad de auto-capacitación⁵. Otro de los causantes de los problemas es que los mercados de capacitación docente creados en las regiones del país son limitados⁶. Por lo que, eventualmente, docentes destacados en las zonas rurales no pueden acceder a una mejoría en la capacitación de sus habilidades pedagógicas. Finalmente, la calidad de la capacitación que los docentes reciben de los centros educativos no necesariamente se acomoda a las necesidades de las aulas⁷. Por lo que su pertinencia es cuestionable.

Finalmente, como parte de un esfuerzo organizado por la mejora permanente de las capacidades de los docentes y como parte del pliego de reclamos que la huelga propiciada por el SUTEP en el 2007 debido a la implementación de la nueva ley de la Carrera Pública

⁴ El sueldo más alto lo tiene Chile con \$1750,00, y el más bajo Bolivia con \$237,28. Perú se encuentra penúltimo con \$731,79 dólares.

⁵ De hecho se puede aplicar un parangón entre la accesibilidad al mercado universitario y su relación con el ingreso económico tal como sucede en el caso de la educación universitaria. Cfr. Castro.(n.d.) ¿Por qué los pobres no van a la universidad?. [Online]: http://www.saberescompartidos.pe/wp-content/uploads/2012/03/por_que_los_pobres_no_van_a_la_universidad.pdf

⁶ Cuenca, R.(2001). El compromiso de la sociedad civil con la educación. [Online]: [http://disde.minedu.gob.pe/xmlui/bitstream/handle/123456789/115/054.%20El%20compromiso%20de%20la%20sociedad%20civil%20con%20la%20educaci%C3%B3n.%20Sistematizaci%C3%B3n%20del%20Plan%20Nacional%20de%20Capacitaci%C3%B3n%20Docente%20\(PLANCAD\).pdf?sequence=1](http://disde.minedu.gob.pe/xmlui/bitstream/handle/123456789/115/054.%20El%20compromiso%20de%20la%20sociedad%20civil%20con%20la%20educaci%C3%B3n.%20Sistematizaci%C3%B3n%20del%20Plan%20Nacional%20de%20Capacitaci%C3%B3n%20Docente%20(PLANCAD).pdf?sequence=1)

⁷ Cfr. Ibídem.

Magisterial (CPM), el MINEDU propuso la elaboración de una beca dirigida a los docentes nombrados. Dentro de este diseño se contemplaron dos tipos de becas que a la vez funcionan como incentivos para el mejoramiento del rendimiento escolar en matemática y comprensión lectora. Una modalidad se refería a becas de especialización en pedagogía de corta duración y una segunda modalidad desarrollaba una beca de maestría ad hoc en ciencias de la educación. Esta última busca ser estudio de caso de esta investigación.

Posterior a ello el MINEDU a través del PRONABEC desarrolló otras modalidades que buscaban también favorecer a la familia del docente peruano. La beca hijo de docente, dirigida a los hijos de docentes nombrados en la Carrera Pública Magisterial, egresados de colegios públicos o privados a nivel nacional y en condición de excelencia académica educativa. Mientras que la Beca Vocación de Maestro tuvo por objetivo promover el acceso, permanencia y culminación en la carrera profesional de Educación y sus especialidades.

Precisamente las dinámicas bajo las cuales se desarrolló el programa de becas tienen una importante repercusión tanto para políticas similares desarrolladas por el MINEDU como para los docentes y la resistencia mostrada a la implementación de la beca en mención. El siguiente capítulo informa de la metodología que utilizó para evaluar tanto la efectividad del programa Beca Docente de maestría en Ciencias de la Educación⁸ como las relaciones establecidas con el MINEDU.

⁸ Para los fines de la lectura de este trabajo, cuando se lea el programa de “beca docente” se hará referencia a la modalidad de maestría en ciencias de la educación dirigida a docentes nombrados de la CPM.



TERCERA PARTE

DISEÑO METODOLÓGICO Y RESULTADOS

Capítulo III

DISEÑO METODOLÓGICO

Para entender la relación entre el Ministerio de Educación y el magisterio, este estudio explora las estrategias seguidas por los funcionarios públicos encargados de lidiar con la resistencia docente al programa “Beca docente”. Para explicar esta dinámica, se empleó una aproximación cualitativa y pragmática. Tal como Barzelay & Cortázar (2004) s.

ugieren, el estudio de prácticas gerenciales, y dentro de ellas, estrategias de implementación (Sabatier & Mazmanian, 2003) se basan en la exploración del discurso de los actores involucrados en ella. Esto incluye a los funcionarios públicos, público beneficiario, actores involucrados directamente en el proceso de gestión así como documentos oficiales que contengan la doctrina y justificación de las estrategias de implementación empleadas por los funcionarios. Es decir, el análisis del discurso de los actores permite identificar factores contextuales que expliquen el desenlace de los procesos.

“Las fuentes de información sobre las prácticas gerenciales deben proveer información, no sólo sobre el diseño del proceso, sino también en el contexto en el cual interactúan y sobre las relaciones entre los actores” (Barzelay & Cortázar, 2004, p.11)

Precisamente, la naturaleza de nuestro objeto de análisis: las estrategias de implementación de los funcionarios del MINEDU para aminorar la resistencia docente, apuntan al empleo del *process-tracing*. Tal como mencionan Collier (2011) y Mahoney (2012, p.125) este método ayuda a identificar puntos de quiebre que el MINEDU

experimentó y cómo estos estructuraron las relaciones entre docentes y burócratas de la entidad. Estos procesos e hitos identificados, posteriormente, se integran en una narrativa que explica los pasos clave que los funcionarios públicos siguieron (Mahoney, 2012, p.127-128).

La metodología planteada nos permite captar la transformación del Ministerio de Educación desde una organización sin la capacidad de generar vínculos sólidos con el magisterio hacia una entidad medianamente legítima. También contribuye a evaluar el papel de las herramientas de política empleadas (Robson y McCartan, 2016, página 160). Para ello, siguiendo la sugerencia de Saetren (2005), quien menciona que los estudios sobre la administración pública necesitan un "enfoque de investigación total", este estudio emplea una estrategia concomitante que combina entrevistas a funcionarios públicos, análisis y revisión de documentos oficiales así como estadísticas descriptivas. Estos datos son integrados en una narrativa que explica el cambio en el relacionamiento del ministerio con los maestros (Jhonson & Onwuegbuzie, 2004, p.15).

De este modo, analizamos la evolución de la implementación del programa de "Becas Docentes" en tres momentos sucesivos: el relacionamiento antes de la beca docente, las tensiones e implementación contenciosa durante la implementación del programa, y el resultado final observado.

Además, exploraremos las complejidades involucradas en la transformación en las relaciones entre Ministerio de Educación y profesorado. Esto incluye una explicación sobre cómo esta relación pasó de una llena de trabas y desentendimiento, a una de entendimiento negociados.

3.1. Entrevistas

Se entrevistaron tres tipos distintos de actores conforme a los momentos (antes, durante y después) de la implementación del programa Beca Docente. Se empleó un cuestionario de entrevista semiestructurada que incluyeron preguntas relacionadas a las incidencias de la implementación de Beca docente. Siguiendo las pautas mencionadas por Leech (2002) las entrevistas abordaron los momentos “anecdóticos” que los funcionarios del MINEDU afrontaron en su relacionamiento con los docentes. Se dividió a los entrevistados en tres grupos: funcionarios de alto nivel, funcionarios del nivel analista o especialista y beneficiarios. Se recogieron las percepciones de cada uno de ellos y reconstruyeron los momentos claves en el proceso de implementación de la Beca Docente. Por ejemplo, del grupo de funcionarios de “alto nivel” se tomaron los alcances sobre el diseño institucional de la beca docente. En cambio, desde los funcionarios analistas o especialistas, se recogen los detalles de la implementación y negociaciones desarrolladas con los docentes para la legitimación del programa. Finalmente, desde los beneficiarios se compilan y analizan las percepciones de los funcionarios del Ministerio de Educación y beneficiarios.

Los entrevistados son:

Funcionario de alto nivel	Funcionario del rango analista o especialista	Beneficiario
--------------------------------------	--	---------------------

Entrevistado 1: Ex Ministra de Educación.	Entrevistado 3: Ex asesor de la Dirección Ejecutiva del Pronabec.	Entrevistado 6: Ex becario en la Universidad San Ignacio de Loyola
Entrevistado 2: Ex Director Ejecutivo del Pronabec:	Entrevistado 4: Ex especialista de seguimiento a becarios de la Maestría en Ciencias de la Educación del Pronabec.	Entrevistado 7: Ex becaria en la Pontificia Universidad Católica del Perú
	Entrevistado 5: Investigador en educación del Instituto de Estudios Peruanos IEP	Entrevistado 8: Ex becaria en la Universidad Peruana Cayetano Heredia:
		Entrevistado 9: Ex becaria en la Universidad de Piura

Fuente: elaboración propia

3.2. Análisis documentario

De forma paralela a las entrevistas también se analizaron documentos oficiales y las justificaciones que sustentaron el diseño del programa Beca docente. Precisamente, Sixmith & Murray (2001) señalan que el análisis documentario implica “leer entre líneas”, es decir, contextualizar la doctrina administrativa empleada en los documentos oficiales para el diseño del programa Beca docente. Esto implica la interpretación, bajo los postulados

propuestos en el marco teórico, de las acciones manifestadas en los documentos del programa.

Los autores (Sixsmith & Murray, 2001) también enfatizan que el análisis de documentario debe estar sujeto a consideraciones éticas. Entre ellas tener en cuenta que el acceso a información documentaria debe ser pública, la autoría respetada y, en caso, de que esté sujeta a múltiples interpretaciones, las consultas deberán hacerse a los redactores de dicho trabajo. Estas consideraciones fueron seguidas en el desarrollo de esta investigación.

3.3. Análisis del proceso

Finalmente, una vez compilada y sistematizada la data se procederá con la reconstrucción del proceso explicativo. Para ello, este estudio empleó una narrativa que explica el cambio suscitado en la relación del Ministerio de Educación con el magisterio así como el rol que jugaron las diferentes estrategias de implementación utilizadas por los funcionarios públicos bajo estudio. Una narrativa, como sugiere Pentland (1999) *“es una historia que describe un proceso o una secuencia de eventos que conectan una causa y un efecto”*. Partiendo del análisis de entrevistas y documentos oficiales, la data es conectada en una secuencia de eventos -desde la perspectiva de los actores involucrados en el proceso de implementación de la beca docente- que explican el cambio del relacionamiento entre el Ministerio de Educación y el profesorado.

En otras palabras lo que se intenta conformar son historias, *fábulas* (Bal, 1985), que tomen en cuenta el contexto estructural donde esta investigación ocurre, y que, a través de la interpretación, se estructuren para explicar un fenómeno. En el caso de esta investigación, se construye una narrativa que explica el proceso de transformación e incidencias en el

relacionamiento entre el Ministerio de Educación y el profesorado, en el marco de la implementación del programa de becas docentes.

En resumen, a diferencia de un análisis tradicional, el análisis de los procesos abarcará las prácticas gerenciales y de implementación utilizadas por los funcionarios del Ministerio de Educación. Los resultados del empleo de esta metodología se encuentran en la siguiente sección.



CAPITULO IV

RESULTADOS

Comprender la relación del MINEDU con el magisterio nos remonta a la identificación de tres procesos importantes. Uno primero hace referencia a la flexibilización de las relaciones entre MINEDU y el SUTEP. Este proceso nos informa sobre el tipo de relaciones, demandas y plataformas políticas que el gremio docente ha canalizado hacia el MINEDU y cómo éste ha respondido. Este proceso incluye las relaciones de poder y plataformas sobre cómo los funcionarios del MINEDU han tratado de aproximarse hacia el gremio docente. El segundo proceso remite a las estrategias de gestión empleadas por los burócratas en respuesta a las demandas del gremio docente. Entre éstas se han identificado estrategias variadas de delegación administrativa, aunque también estrategias políticas enfocadas en el mantenimiento de la estabilidad política entre docentes y altas autoridades del MINEDU. En cuanto al tercer proceso identifica, al relativo éxito con que el MINEDU, a través de su agencia de becas PRONABEC, pudo garantizar la implementación exitosa del programa de becas docentes, en este caso el proceso de implementación no estuvo exento de limitaciones administrativas claves "...que fueron superados con conocimiento técnicos sobre las becas docentes" (CASO II). A continuación los resultados de la aplicación de los análisis mencionados en la sección metodológica nos informan en detalle de cada uno de estos procesos.

4.1. La fractura del SUTEP

Uno de los aspectos encontrados en relación a la dinámica interna del SUTEP es que el gremio sufrió una implosión paulatina hasta el punto de la división en dos fracciones que competían entre sí por el control de la dirigencia nacional del gremio (Chávez, 2012). Con el retorno a la democracia y la victoria del Presidente Alejandro Toledo, las demandas históricamente postergadas del SUTEP desde el año 1990 fueron puestos en agenda pública. En los hechos, con el retorno a la democracia, para el 2003, cerca del 49% de maestros indicaba estar sindicalizado y responder a los llamados clasistas del magisterio (Zegarra & Ravina, 2003). Precisamente este retorno a la sindicalización contrasta con el 28% de maestros que señalaban pertenecer a un sindicato para 1992. La estigmatización y persecución de maestros sindicalistas bajo la consigna de pertenecer a Sendero Luminoso había dañado las actividades gremiales. Esta situación se reflejó, además, en la participación relativa de docentes en actividades de proselitismo sindical y convocatorias a paros. Según Lopez de Castilla (2003) el porcentaje de participación de maestros se ubicó alrededor del 74.5% en el decenio de 1990 al 2000. Esta situación contrasta con la participación en la masiva huelga nacional denominada *VIII huelga general* que duró del 12 de mayo al 12 de junio del 2003 y en la que participaron el 96% de los docentes a nivel nacional (cerca de 293, 524 maestros) (Chiroque, 2004, pag 4). Dicha movilización se realizó como parte de las reivindicaciones importantes que el SUTEP buscaba, entre ellas, el incremento salarial del 100%, a promesa del Presidente Alejandro Toledo. Las movilizaciones del 2003 pusieron en evidencia que el retorno a la democracia había activado nuevamente el canal de demandas de parte del SUTEP.

Parte de las demandas que el SUTEP propusiera el año 2003 respondieron a una plataforma de lucha que según, Nilver López Amez, quien fuera secretario general del SUTEP el año 2003, consistió en los siguientes puntos:

- Incremento de salarios por el trabajo efectivo de los profesores, directores y personal jerárquico.
- Propuesta de un cronograma de incrementos al 2006
- Pago de licencias por maternidad, enfermedad en cumplimiento de la Ley 009-2003, Ley del Profesorado.
- Pago de 30 horas para docentes de educación secundaria para adultos
- Exoneración de aranceles por el pago de adquisición de computadoras
- Procedimientos claros para la incorporación al Consejo Nacional de Educación

Estas plataformas extendieron una huelga masiva que según fuentes del SUTEP lograron el

“99% de apoyo en el profesorado... en donde participaron una delegación multipartidaria de congresistas entre ellos Mercedes Cabanillas (APRA), como vicepresidenta del Congreso; Marcial Ayaypoma (Perú Posible) como presidente de la comisión Educación del Congreso; Gloria Helfer (Perú Posible) entre otros que garantizaron interponer sus buenos oficios para contribuir con la solución de problemas como los de intermediar con el ejecutivo para la solución de demandas a los maestros” (Urviola, 2003).

Este contexto se pone en agenda el proceso de otorgamiento de becas a docentes. Fue, en palabras de uno de mis entrevistados, “el momento más álgido de la confrontación entre el SUTEP y el gobierno” (CASO III). No obstante, la dinámica de organización de la protesta se radicalizó y facciones regionales del SUTEP se revelaron y exigieron plataforma muchas más amplias. En palabras de uno de mis entrevistados, especialista en temas educativos, que hay una necesidad de acudir a demandas más amplias que ya no pueden ser llevadas a negociación y que son fruto de la radicalidad, la ideología o la falta de experiencia gremial

de muchos de los asociados al SUTEP. Entre ellos menciona a los Consejos Nacionales de Lucha Regionales (CONARE) de Ayacucho, dirigido por Robert Huaynalaya y el CONARE de Puno, dirigido por Zenón Quispe.

“...hay un porcentaje alto que no tiene ver con la educación sino con políticas en general. Por ejemplo un rechazo al modelo económico, la manera de cómo se ve la equidad, la justifica tratar de buscar criterio que son muy grandes. En políticas educativas son los temas que han sido siempre. Si bien habla de capacitación docente no hay una exigencia particular de saber en qué cosas deseo capacitarme, piden más presupuesto en la gestión, mejores sueldo a los profesores, más formación y capacitación, mejores condiciones de trabajo, salario (que son cosas muy sindicales). Son cosas generales, si bien quieren capacitación, no saben en qué lo quieren.”

Aunque para Chávez (2012), los COPARE saben lo que quieren, ya que sus plataformas son de carácter ideológico. Ellos, los CONARE radicalizados, apuestan por plataformas amplias que, centrados en bases clasistas y refundacionales, no se conforman con peticiones pequeñas como incrementos salariales graduales. Es en este contexto que una facción importante del SUTEP, el 13 de mayo del 2017, hizo aparición desde la ciudad de Ayacucho, con una agenda paralela llamando a la radicalización de medidas y a la destitución del secretario general del SUTEP. La aparición de estos grupos implicó el debilitamiento del SUTEP. “El magisterio ya venía de un proceso de muy mala relación con el MINEDU...” (CASO III). Y dicha mala relación continuó con subsiguientes gobiernos.

Durante el gobierno de García (2006-2011) los rompimientos internos del SUTEP se hicieron más evidentes. Este nuevo desencuentro se remonta a la aprobación de la Ley de Reforma Magisterial, Ley 29944, que "...generaron problemas entre el gobierno de García y el magisterio... y que se prolongó hasta el gobierno del Humala" (CASO 1). Precisamente las agendas de lucha del magisterio, como señala Cuenca (2001), engloban demandas generales dentro de los que se encuentran la capacitación. Estas, como uno de los entrevistados señaló, "...se enmarcan en luchas más grandes que tenían en consideración la Reforma Magisterial" (CASO 1).

En efecto, tanto en las huelgas propiciadas en el año 2003 como en el 2007, una de las principales reivindicaciones del magisterio fue el derecho reconocido en la ya derogada Ley del profesorado, Ley 24029, y la Ley N°29944, Ley de Reforma Magisterial. Ambas normas mencionan el derecho a la capacitación y formación docente. En particular, la Ley de Reforma Magisterial, en sus artículos 7, 8,9 menciona el derecho a la formación en servicio y específicamente en su artículo 10 las becas para maestrías y doctorados en educación. Precisamente, con el gobierno de García y la aprobación de las políticas desarrolladas por el Consejo Nacional de Educación (CNE) en referencia a evaluaciones de acceso y desempeño en el cargo se produjo la mayor movilización docente después del año 2003. El 5 de Julio del 2007, el SUTEP convocó a la IX huelga nacional en contra de la aprobación de la Ley de Reforma Magisterial Ley, 29944; el Decreto de Urgencia 022-2007 que restringía el pago a docentes que no firmaran asistencia efectiva y dictado de clase en las aulas, y las Evaluaciones Censales a Docentes. Es importante mencionar que dentro de estas plataformas también se encontraba la posibilidad de generar capacitaciones para los docentes previos al acceso a las Evaluaciones Censales y también el llamado a la estabilidad laboral.

Sin embargo, a diferencia de la VIII huelga general del SUTEP del 2003, la del 2007 no resultó exitosa. Tal como Chávez (2012) menciona el divisionismo interno del gremio evidenció la debilidad institucional en la que se encontraba. Diversas facciones más radicales en regiones como Ayacucho y Puno contribuyeron a que el SUTEP no lograra el cumplimiento de sus plataformas. Por otro lado, el gobierno de García contribuyó con la estigmatización del magisterio acentuando la dificultad para establecer el diálogo entre el SUTEP y el MINEDU. Desde el gobierno, Alan García, en repetidas oportunidades llamó a los docentes “comechados”⁹ solo al inicio del sexto día de huelga nacional indefinida, situación que como uno de mis entrevistados, especialistas en temas educativos, mencionó: “la situación tensa entre el MINEDU y el SUTEP menguó después de la huelga fuerte que hubo, con la aprobación de la Ley de Reforma Magisterial” (CASO III).

También jugaron un rol importante las estrategias de negociación y desprestigio al profesorado. Por ejemplo a los insultos del presidente, el SUTEP respondió radicalizando sus medidas, hacia el 12 de julio del 2007 el SUTEP logró convocar a una huelga nacional masiva con cerca del 60% de escuelas inoperativas a nivel nacional (Cueva, et.al. 2009). No obstante, a pesar del relativo éxito en la movilización docente, la opinión pública observó en la negativa de los maestros en rendir exámenes de evaluación censales estipuladas en la Ley de Reforma Magisterial, la confirmación de que ellos no estuvieron adecuadamente preparados. Tal como un miembro del CNE afirmó, las respuestas del SUTEP a las estrategias deslegitimadoras de las propuestas del gobierno fueron tardía e inadecuadas. Muchos de los argumentos fueron débiles lo que llevó a la percepción pública a considerarlos opuestos a cualquier tipo de cambio (Rivero, 2007, p. 18).

⁹ <https://www.diariolaprimera Peru.com/online/buscar/alan-garcia-llama-comechados-a-profesores/>

Junto con la pérdida de credibilidad vinieron las divisiones internas ya señaladas. Líderes regionales del SUTEP condujeron elecciones para elegir nuevos liderazgos en provincias mientras delegados del SUTEP negociaban acuerdos en Lima.

Precisamente, estas divisiones llevaron a que el gobierno impusiera su agenda y finalmente las demandas del SUTEP fueron desestimadas. En palabras de un especialista en educación entrevistado:

“Lo que pasa es que el magisterio ya venía con un proceso de muy mala relación con el MINEDU sobretudo desde el quinquenio de García. Entonces ya había una relación rota que lejos de arreglarse se identificó mucho con la ley de reforma magisterial con la huelga y la ruptura de vidrios etc. Después de ello y cuando la ley se acentuó empezaron a calmarse los ánimos de dos razones desde mis estudios sobre el SUTEP: al SUTEP no le convenía enfrentarse con el ministerio porque resulta que estuvo muy debilitado, hasta ahora lo está; los CONARES de ambos lados (PROSEGIR y los ACUERDISTAS -Huaynalaya y Quispe / los de Huancayo y los de Puno) se habían metido mucho entre las bases” (CASO III)

El proceso de debilitamiento del SUTEP, es un factor fundamental, en palabras de Hood (2002), estructural que permite saber el porqué las becas docentes implementadas posteriormente por el PRONABEC, agencia del MINEDU, se desarrollaron sin contratiempos. Estábamos frente a un sindicato disminuido cuyas capacidades eran limitadas y que facilitaron, la implementación del programa de becas.

Pero este proceso vino acompañado de estrategias –agenciales– desplegadas por los burócratas del PRONABEC, muchas de ellas dirigidas a reducir las tensiones entre ministerio y sindicato.

4.2. Estrategias burocráticas

Desde el MINEDU, y su agencia de becas PRONABEC, encargada de la implementación de los programas de becas se diseñaron una serie de estrategias administrativas dirigidas a reducir la incertidumbre en los procesos de implementación de las becas docentes. Tres son las principales estrategias empleadas: (a) convencimiento moral (moral suasion) (Bemmelmans-Videc, Rist & Vedung, 1998), (b) incentivos condicionados (LeGrand, 2003) y (c) control posterior (Hood, 2002). Cada una de estas estrategias fue aplicada en el contexto dejado por el debilitamiento de las estructuras sindicales del MINEDU, pero que, sin embargo, aún mantenía plataformas de lucha sindicalizadas como “temas remunerativos y programas de capacitación como becas, promesas que se arrastraban desde el gobierno de García...” (CASO I).

Previo a explicar el impacto y desarrollo de cada una de las estrategias desarrolladas es importante entender el contexto en el que estas ocurren. En la sección anterior, el SUTEP, el magisterio en general, se veía desacreditado, en palabras de Cuenca e.t.al (2007), muchos de los maestros no era respetados en las aulas debido a la negativa de asistir a clases. Incluso algunos intentaban buscar una segunda profesión con el objetivo de paliar los efectos que el proceso de descrédito implicó para los docentes.

Es en este contexto que el SUTEP convoca a la X huelga general, esta vez, ya no en contra de la implementación de la Ley de Reforma Magisterial, sino contra la ampliación y profundización de la Ley de Reforma. Si bien los concursos de nombramiento y pase del régimen del profesorado al nuevo marco de la reforma magisterial fueron circunstanciales, es decir, no mandatorios bajo el régimen aprobado por el gobierno de García; con Ollanta

Humala, ese régimen pasaría a ser obligatorio. Entre los puntos específicos que buscaba el profesorado se encontraban¹⁰:

- Defensa de la educación pública universal y gratuita
- Pago de derechos adquiridos por 30% por preparación de clases
- Respeto a la carrera pública del profesorado en sus cinco niveles y reconocimiento a los méritos logrados por el magisterio
- Estabilidad laboral
- Establecimiento de piso salarial del magisterio
- Lucha frontal contra la corrupción
- Incremento de remuneraciones y pensiones para docentes activos

Estas peticiones, en palabras de uno de mis entrevistados, ex ministra de educación del gobierno de Ollanta Humala, las demandas docentes condujeron al establecimiento de una mesa de diálogo, pero sus problemas de representación también impactaban en las negociaciones con el magisterio. Lo que generaba negociaciones “cruzadas” que también reflejaban diferencias fundamentales entre diversas facciones.

“Hay una lógica natural de negociación sobre estas condiciones como todo gremio y en nuestro caso se agregó un conflicto dentro del mismo gremio sobre la representación en sí. Es decir nosotros no solo negociamos con el magisterio sobre sus condiciones laborales sino dentro del mismo gremio había pugnas sobre ganar la representación y tuvimos negociaciones cruzadas con tres frentes, es decir tuvimos tres huelgas a la vez. En todas se hablaban de condiciones laborales. Unas tenían relaciones tensas sobre quienes eran más representativos o quienes lograban más cosas.”

¹⁰ <https://radiolagrande.wordpress.com/tag/conozca-la-plataforma-de-lucha-del-sutep/>

Teníamos además un grupo radical del CONARE y el de Huaynalalla también pero fueron focalizados y ellos rechazaban al MINEDU porque tenían una posición política radical al señalar que teníamos un enfoque neoliberal y defendían cerradamente la antigua ley de carrera pública que era vigente y la nueva atentaba contra sus derechos según ellos” (CASO I)

Este contexto facilitó a los funcionarios del MINEDU y su agencia, el PRONABEC, en la implementación de las becas docentes sin mayores contratiempos. Aunque esto también condicionó el surgimiento de estrategias variadas (como las descritas líneas arriba).

Es importante mencionar que es en este contexto de huelgas y movilizaciones del MINEDU es que el magisterio convierte las becas y capacitaciones en el prerrequisito para someterse a evaluaciones. Estas plataformas, sin embargo, no surgen directamente de la X huelga nacional del año 2012, sino desde la VIII movilización contra el gobierno de Alejandro Toledo. El proceso de agendación (Kingdom, 1984) tal como una de mis entrevistados menciona, *“vienen desde el gobierno de Alan García y se proyectan como respuesta al magisterio por la Ley de carrera pública porque tenían que ser evaluados. Ellos despliegan estos programas encargados a universidades y grupos focalizados de uno o dos años. Lo que nosotros hicimos fue re-focalizar los grupos a los que estaban dirigidos las especializaciones docentes y el acompañamiento docente que inició con García y que nosotros redirigimos con otros instrumentos como las rutas de aprendizaje”.*

En efecto, las rutas del aprendizaje son herramientas comprensivas para el trabajo pedagógico del docente. Se trata de una herramienta que organiza la labor docente en guías sobre matemática, comunicación y ciudadanía, pero que, en opinión, de Cuenca et.al. (2007) no resuelven los problemas de capacitación.

Es en este contexto que el MINEDU propone un medio de premiación y reconocimiento al docente a través de las becas constituyendo uno de los primeros instrumentos empleados: el convencimiento moral.

(a) Convencimiento moral

Según Bemmelmans-Videc, Rist & Vedung (1998), el convencimiento moral es una de las primeras estrategias (y que algunos autores consideran herramientas) de política pública. La importancia de este elemento radica en su capacidad para movilizar y generar apoyos de parte del personal regulado bajo esta estrategia o del público objetivo en la elaboración de políticas públicas. En el caso del MINEDU y el establecimiento de las becas docentes estas fueron el resultado del trabajo que el MINEDU hizo para transformar en *“...instrumentos de acción y relacionados a la mejora de las condiciones laborales y las capacitaciones en el ministerio a modo de estímulos. Desde ahí se proyectan las becas como un sistema de estímulo adicional”* (CASO I) y precisamente, esta herramienta *“...ingresa bajo la idea de que los programas del MINEDU piensen en una población focalizada para ellos, en cambio las becas tenían una lógica de generar oportunidades de concurso a nivel personal dando a los docentes oportunidades de desarrollo individual y profesional adicionalmente de lo que el docente institucionalmente iba a recibir por parte del MINEDU”* (CASO I).

Las estrategias de convencimiento moral se destinan a la creación de legitimidad. Precisamente, el desarrollo de las huelgas, desde la VIII hasta la X exigía del convencimiento de la masa docente de que no todo se trataba de castigos u evaluaciones. Por el contrario, las becas tuvieron como objetivo *“construir la sensación de reconocimiento que los docentes buscaban y eso es una queja permanente de los docentes donde quien*

es tratado bien es aquel que hace mal las cosas, no hay reconocimiento para los que lo hacen bien las cosas siempre. Entonces las becas tenían esa opción...

Precisamente, estas estrategias aplicadas desde el MINEDU contribuyeron a fortalecer las relaciones con el SUTEP, y el magisterio en general. Las resistencias fueron paulatinamente menguadas, lo que posteriormente facilitaría la implementación de las becas docentes.

(b) Incentivos condicionados

Los incentivos constituyen una serie de estrategias económicas que buscan guiar la conducta de un determinado público hacia los objetivos planificados (LeGrand, 2003). Los incentivos, sin embargo, también están relacionados con nociones de ganancia personal y comportamientos individualistas que se pueden fortalecer con estrategias paralelas de convencimiento moral. Precisamente, las becas otorgadas a los docentes constituyen una forma de atracción hacia el cumplimiento de objetivos que el gobierno desea a través de la Ley de Reforma Magisterial. En tal sentido, uno de mis entrevistados señala que *“...desde el PRONABEC si había una razón política porque buscaba generar una relación de confianza en un nuevo sistema de relación entre el Ministerio y el Magisterio; ahí si hay una relación política”*. Esta declaración revela que el objetivo de las becas fue guiar a los docentes hacia unas relaciones más estables y productivas con el MINEDU. Es importante mencionar que, precisamente, en el momento de mayor debilitamiento del movimiento magisterial se deciden ofrecer las becas docentes como un paliativo a las reuniones entre MINEDU y profesorado. Precisamente, tal como uno de mis entrevistados revela, esto permitió que se

“...calmasen los ánimos de dos razones desde mis estudios sobre el SUTEP: al SUTEP no le convenía enfrentarse con el misterio porque resulta que estuvo muy debilitado, hasta ahora lo está; y segundo, que los CONARES de ambos lados (PROSEGIR y los ACUERDISTAS -Huaynalaya y Quispe, los de Huancayo y los de Puno) se habían metido mucho entre las bases. De hecho quienes rompen las lunas no son del SUTEP sino de la fracción de Quispe (acuerdistas) [...]. Sin embargo, todo ello se calmó sin que haya un inconveniente, tan así que se han hecho 08 evaluaciones nacionales en la gestión de Saavedra y no han habido problemas”.

Las becas, utilizadas como herramientas políticas desde el Ministerio revelan el trasfondo político de la elaboración de becas. En los hechos, junto con las estrategias de refuerzo moral se buscó atraer al profesorado y generar un clima estable. Así lo reafirma, una ex ministra de educación, entrevistada:

“El PRONABEC fue creado con fines políticos, pero había que ver si tiene fines político-partidarios como clientelares para futuros votantes, o pago de favores políticos hacia una política pública que buscaba una finalidad que era la mayor inclusión social. En ese caso el presidente si creía que la beca era una herramienta poderosa de inclusión social. Lo que el MINEDU veía, en cambio, era la idea de generar un clima de confianza entre los sectores”.

Y, en efecto, la confianza generada también se reflejó en los sistemas de control y refuerzos utilizados de parte de los funcionarios del PRONABEC. Si bien se trataba de atraer al magisterio, los controles (restricciones a las postulaciones y limitaciones para el acceso a las becas) debían ser negociadas.

(c) Controles posteriores.

Tal como Hood (2002) menciona los controles son estrategias administrativas para lograr la reducción de resistencias a la obtención de resultados planteados por un gobierno. En otras palabras, el control sirve para obtener *compliance*. Precisamente, dentro de los objetivos de las becas docentes, el *compliance* está relacionado con la construcción de relaciones estables con el magisterio. Este no fue un proceso fácil.

En las palabras de uno de mis entrevistados, Director Ejecutivo del PRONABEC, mencionó que para la implementación de la beca se diseñó un sistema de alta eficiencia que estuvo concentrado en profesores de escuelas públicas que “*en el marco de la Ley y por orden directa del viceministro se les otorgó a los docentes el goce de haberes*” (CASO IV). Para ello, el PRONABEC diseñó en conjunto con las universidades un programa de maestría de 16 meses (de alta eficiencia) que permitió al docente culminar con sus estudios en tiempo récord. Aunque a pesar de este rendimiento hubieron problemas relacionados al “compromiso con el Perú” firmado por los docentes. En este documento los docentes suscribían una serie de acuerdos orientados al retorno de la inversión en la forma de una mejora constante de la calidad educativa brindada. Estos compromisos estuvieron sujetos a controversias entre el gremio docente y los funcionarios del PRONABEC.

Tabla N° 2: Beneficios y obligaciones de la beca docente

Beneficios de la beca	Compromisos de la beca
Costos directos e indirectos asumidos por el Pronabec; incluidos sustentación tesis, ingles, tutorias y obtención del título.	Aprobar el programa de estudios en el tiempo de duración de la beca

Subvención mensual por pasajes, alimentación, hospedaje y materiales de estudios	Firma del compromiso con el Perú que demanda el retorno a la plaza de origen y la realización de talleres en su region en periodos determinados
Subvención por investigación de tesis	Si el docente abandona la beca regresará al estado el integro de lo invertido en su educación
Licencia con goce de haberes segun la Ley de Reforma Magisterial	

Fuente: Bases del concurso de la beca de maestria en CC.EE, 2014.

Por ejemplo, uno de mis entrevistados, beneficiario de la beca señala que en algunos momentos varios de los colegas se sintieron intimidados por el compromiso firmado con las becas del PRONABEC. En muchos casos muchos de ellos “... respondi[an] de manera apresurada con hacer comunicados o convocar paralizaciones o toma de locales. Nosotros entendíamos que los pagos demoraban pero solo un grupo aislado era el de constante molestia. Entonces la manera de protestar del docente es muy apresurada. Nosotros teníamos nuestro sueldo y nuestra subvención, si faltaba una tendríamos la otra” (CASO VI).

Otro docente beneficiario de la beca otorgada en la PUCP señaló,

“Supimos que en USIL los docentes tomaron el local porque no les pagan, pero en PUCP no fue así. Lo que reclamamos fue por nuestros colegas que eran de provincia, se hizo de forma verbal y alturada. Finalmente siempre habrá extremistas que harán paros y huelgas, y otro sector que no lo hará y estará a favor de los cambios en el sector que buscan mejorar la calidad educativa...”

En los hechos, el MINEDU no aplicó estrategias que buscaran castigar este tipo de manifestaciones, a pesar de violar claramente varios de los estatutos de postulación señalados en las bases (PRONABEC,2017). Esto se debe a que el control aplicado, como una estrategia administrativa, es posterior. Los burócratas del MINEDU y la agencia encargada de la implementación de las becas (PRONABEC) se concentraron en “calmar” las movilizaciones en lugar de asegurar el 100% del cumplimiento de las bases. Es más, el mismo director ejecutivo del programa reveló que:

“El compromiso con el Perú debió estar mejor elaborado, era casi de régimen que limitaba o reducía los espacios de libertad para que el docente alcance su objetivo. Pero si debemos reconocer que debió haber otros actores para diseñar el compromiso al finalizar la beca. Porque si no regresó al aula aún se queda en la comunidad educativa como catedrático o especialista en una UGEL, eso es igual de valioso. Entonces ahí debimos realizar un mayor consenso para brindar espacios al docente” (CASO IV).

La aplicación de estas estrategias administrativas y su convergencia con el debilitamiento del sector docente, contribuyeron al logro de los resultados en la implementación del programa de becas. Precisamente este es el tercer proceso encontrado en la dinámica de la relación entre MINEDU, docentes y las becas.

4.3. Implementación exitosa

Una implementación exitosa, tal como menciona McConnell (2010), es aquella donde los objetivos inicialmente planeados en el gobierno se obtienen de forma casi inmediata sin menores contratiempos ni críticas. Es importante mencionar, entonces, que la experiencia de implementación de las becas docentes fue, precisamente, una experiencia de implementación exitosa. Así como el McConnell señala la importancia de la ausencia de

mayores críticas al proceso de implementación, otros autores como McConnell (2010) mencionan que la correspondencia entre plan y resultados es la característica fundamental. No obstante, esta situación ocurre rara vez.

En los hechos, tal como los funcionarios públicos entrevistados mencionan, el plan (diseño) de la beca presentó algunas limitaciones. Ejemplo de ello es lo mencionado por el director ejecutivo del PRONABEC, entrevistado para este trabajo, quien señala: *“la carta de compromiso al Perú, debió estar mejor pensada. En los hechos este régimen reducía los espacios de libertad y trabajo de los docentes”* (CASO III). El compromiso al Perú del PRONABEC a través de sus becas docentes consistía en que los docentes retornarían a sus aulas aplicar sus conocimientos, esto, a pesar de que muchas de las maestrías que los docentes desarrollaron no estaban relacionadas de forma directa con el trabajo en el aula, sino, por ejemplo, con la gestión pedagógica, la administración educativa y el trabajo en políticas públicas. Algunos de los becarios también señalaron esta dificultad, entre ellos, becarios de la USIL y la PUCP:

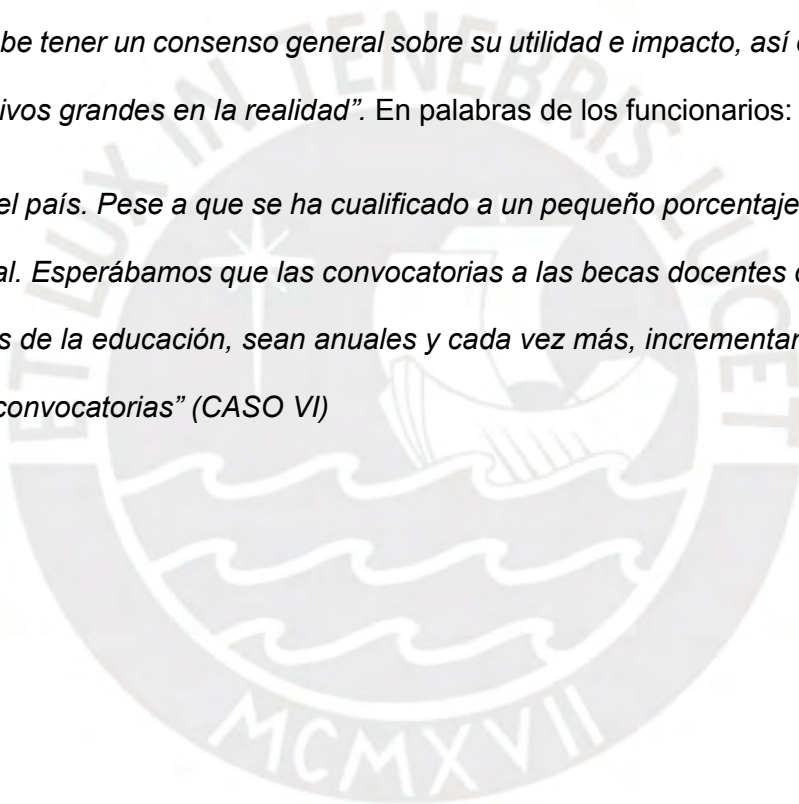
“El ministerio debió ser un poco más claro en sostener los criterios del compromiso al Perú. Finalmente creo que fuimos nosotros quienes no vimos la dimensión del compromiso y solo firmamos; muchos de nosotros no deseábamos regresar muchos a las aulas” (CASO VI)

“Debieron tener otro criterio. Por ejemplo, mi maestría fue con mención en curriculum... yo a mis estudiantes de aula no les puedo hablar de curriculum solo lo aplicaría en la planificación de clases. Lo que sí puedo hacer es ayudar a mis colegas docentes de la red, de la UGEL, puedo capacitarlos para que ellos puedan aprender a planificar adecuadamente con el nuevo enfoque de competencias sobre diversos temas. Entonces si uno de los requisitos fue regresar y permanecer en aula, entonces mi maestría y su mención no ayuda

a lograr ese objetivo. En todo caso la maestría que se ofreció no debió ser en curriculum sino en estrategias didácticas para aplicarlo directamente en el aula. Ahí yo no encuentro una coherencia real...” (CASO VII)

A pesar de que la experiencia en términos políticos e institucionales califica como exitosa, algunos pormenores muestran que existen límites con la obtención de las becas. Los funcionarios y becados piensan que la experiencia, en sí aportó al país, esto coincide con los criterios de Hood (2002) relacionados con la identificación exitosa: *“una política, para ser exitosa, debe tener un consenso general sobre su utilidad e impacto, así esta no genere impactos positivos grandes en la realidad”*. En palabras de los funcionarios:

“Ganó el país. Pese a que se ha cualificado a un pequeño porcentaje del magisterio nacional. Esperábamos que las convocatorias a las becas docentes de maestría en ciencias de la educación, sean anuales y cada vez más, incrementando la cantidad de las convocatorias” (CASO VI)



CONCLUSIONES

Las conclusiones de la presente tesis son:

- El PRONABEC recibió un magisterio debilitado por enfrentamientos anteriores con el Ejecutivo. Por ejemplo las huelgas nacionales planteadas por el SUTEP en contra de la Ley de Reforma Magisterial, durante el gobierno de García, y contra la expansión de la misma, durante el gobierno de Ollanta Humala supusieron grandes limitaciones organizacionales a la potencial organización de huelgas o amplias negociaciones colectivas.
- Las estrategias burocráticas empleadas por los funcionarios del MINEDU sirvieron en gran medida de paliativo a la aparición de negociaciones mucho más amplias y de mayor espectro. El alineamiento de los instrumentos de política fue fundamental y sirvió para reducir el riesgo organizacional asociado con el desarrollo de la beca.
- No hubo una estrategia estructurada, prediseñada y guiada desde el MINEDU para la implementación de la beca docente. Esta fue delegada a funcionarios del PRONABEC que, en gran medida, sugieren que la implementación de la beca siguió un rumbo no político, sino más bien, técnico.
- Finalmente, las relaciones entre MINEDU y el gremio docente han sido sujetos de múltiples estereotipos e interpretaciones que no han sido adecuadamente investigados. Esta temática abre un campo rico a la investigación.

BIBLIOGRAFÍA

BALARIN, M.

2008. Promoting educational reforms in weak states: the case of radical policy discontinuity in Peru. *Globalisation, Societies and Education*, 6(2), 163-178.

BEMELMANS-VIDEC, M. L., RIST, R. C., & VEDUNG, E. O. (Eds.).

2011. *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation* (Vol. 1). Transaction Publishers.

CHAFFEE, E. E.

1985. Three models of strategy. *Academy of management review*, 10(1), 89-98.

CYERT, R. M., & MARCH, J. G.

1955. Organizational structure and pricing behavior in an oligopolistic market. *The American Economic Review*, 45(1), 129-139.

DACIN, M. T., GOODSTEIN, J., & SCOTT, W. R.

2002. Institutional theory and institutional change: Introduction to the special research forum. *Academy of management journal*, 45(1), 45-56.

DARGENT, E.

2014. Determinantes institucionales de las capacidades estatales: lecciones a partir de Colombia y Perú. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Vol XLI-

EL KHARBILI, M., STEIN, S., MARKOVIC, I., & PULVERMÜLLER, E.

2008. Towards a framework for semantic business process compliance management. *Proceedings of GRCIS, 2008*.

ELMORE, R. F.

1979. Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political science quarterly*, 94(4), 601-616.

HAYOZ, N., & HUG, S.

2007. *Tax Evasion, Trust and State Capacities* (Vol. 3). Peter Lang.

HOOD, C.

2000. *The art of the state: Culture, rhetoric, and public management*. Oxford University Press.

HOOD, C. C., & MARGETTS, H. Z.

2007. *The tools of government in the digital age*. Palgrave Macmillan.

HOOD, C., & LODGE, M.

2006. *The politics of public service bargains: reward, competency, loyalty and blame*. Oxford University Press on Demand.

KALD, M., NILSSON, F., & RAPP, B.

2000. On strategy and management control: the importance of classifying the strategy of the business. *British Journal of Management*, 11(3), 197-212.

LINDBLOM, C. E.

1959. The science of "muddling through". *Public administration review*, 79-88.

MAHONEY, J., & THELEN, K. (Eds.).

2009. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.

MCCONNELL, A.

2010. Policy success, policy failure and grey areas in-between. *Journal of Public Policy*, 30(03), 345-362.

2011. Success? Failure? Something in-between? A framework for evaluating crisis management. *Policy and Society*, 30(2), 63-76.

MENDOZA GARCÍA, J.

2010 Aportes del SUTEP a la formación magisterial. Ser maestro en el Perú: reflexiones y propuestas.

MINTZBERG AND WATERS, PETTIGREW, AND BUTLER.

1990 *Organization Studies*, 11(1), 001-6.

1989. *Mintzberg on management: Inside our strange world of organizations*. Simon and Schuster.

MINTZBERG, H., & WATERS, J.

1990. Studying deciding: An exchange of views between

MINTZBERG, H., QUINN, J. B., & VOYER, J.

1997. *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. Pearson Educación.

NORTH, D. C.

1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.

ODIORNE, G. S.

1974. Management by objectives and the phenomenon of goals displacement. *Human Resource Management*, 13(1), 2.

PÉREZ, C.

1992. Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo. *El trimestre económico*, 59(233 (1), 23-64.

PERRY, J. L., & RAINEY, H. G.

1988. The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy. *Academy of management review*, 13(2), 182-201.

PETTIGREW, A. M.

1992. The character and significance of strategy process research. *Strategic management journal*, 13(S2), 5-16.

- PETTIGREW, A. M., THOMAS, H., & WHITTINGTON, R. (Eds.).
2001. *Handbook of strategy and management*. Sage.
- PORTER, M. E.
2000. What is strategy?.
- POST, J. E., FREDERICK, W. C., LAWRENCE, A. T., & WEBER, J.
1996. *Business and society: Corporate strategy, public policy, ethics*.
- RITHMIRE, M.
2013. Land politics and local state capacities: the political economy of urban change in China. *The China Quarterly*, 216, 872-895.
- SKOCPOL, T., EVANS, P., & RUESCHEMEYER, D.
1999. *Bringing the state back in*. Cambridge.
- STREECK, W., & THELEN, K.
2009. Institutional change in advanced political economies. *Debating Varieties of capitalism: a reader*, 95-131.
- WARNER, W. K., & HAVENS, A. E.
1968. Goal displacement and the intangibility of organizational goals. *Administrative Science Quarterly*, 539-555.
- WEISS, L.
2003. *States in the global economy: Bringing domestic institutions back in* (Vol. 86). Cambridge University Press.
- WHITTINGTON, R.
1996. Strategy as practice. *Long range planning*, 29(5), 731-735.
- WILSON, J. Q.
1975. The rise of the bureaucratic state. *The Public Interest*, (41), 77.
- OLIART, PATRICIA.
2000 "Education for Social Change. Peru 1972-1975." *JSSE-Journal of Social Science Education* 12.3 (2013).

GUADALUPE, CÉSAR, ET AL.

2002 "La educación peruana a inicios del nuevo siglo." (2002).

CUENCA, RICARDO.

2003 "El compromiso de la sociedad civil con la educación."
Sistematización del Plan Nacional de (2003).

CUENCA, R., NUCINKIS, N., & ZAVALA, V. (Eds.).

2007. *Nuevos maestros para América latina* (Vol. 5). Ediciones Morata.

BELLO, M.

1990. Equidad social y educación en los años 90. Lima: UNESCO. Online:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001295/129515s.pdf>

DEL PUEBLO, D., DEL BARRIO MARTÍNEZ, C., BAYAL, M. Á. E., ORTEGA, E. M., FERNÁNDEZ, A. B., DE DIOS PÉREZ, M. J., & OCHAÍTA, E.

2007. *Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria 1999-2006 (Nuevo estudio y actualización del informe 2000).*

CUENCA, R.

2001. *El compromiso de la sociedad civil con la educación: sistematización del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD).* Ministerio de Educación.

CANDELAS-HERÍAS, F. A., & SÁNCHEZ MORENO, J.

2005. Recursos didácticos basados en Internet para el apoyo a la enseñanza de materias del área de Ingeniería de Sistemas y Automática.

DU BOIS, T

2004. Programas sociales, salud, educación en el Perú: un balance de las políticas sociales. Instituto Peruano de Economía. Online: <http://educared.fundacion.telefonica.com.pe/sites/bibliotecavirtual/index.php/site/default/detalle/id/00000000483/programas-sociales-salud-y-educacion-en-el-peru-un-balance-de-las-politicas-sociales>

GUADALUPE, C., HUILLCAMISA, J., MIRANDA, L., QUINTANA, M. L., RODRÍGUEZ, J., SANTILLÁN, N., & ZAMBRANO, G.

2002. La educación peruana a inicios del nuevo siglo.

DÍAZ, H., & SAAVEDRA, J.

2000. *La carrera del maestro en el Perú: factores institucionales, incentivos económicos y desempeño*. GRADE.

RODRIGUEZ, J.

2007. La política educativa durante el primer gobierno de Alan García. *Consortio de Investigación Económica y Social. Documento de Trabajo*. Online: <http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/123456789/459/251.%20La%20pol%C3%ADtica%20educativa%20durante%20el%20primer%20a%C3%B1o%20del%20gobierno%20aprista.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

SUTEP

2007. Por que el CONARE - SUTEP suspendió la Huelga Nacional Indefinida? /SUTE Tacna. Nodo50.org. Retrieved 15 August 2016, from: <http://www.nodo50.org/mariategui/porqueelconaresutepsuspendio.htm>

SUTEP TV

2015, Entrevista a Hamer Villena – Secretario General del SUTEP en radio Exitosa. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=XjiefxyvLo>

COMMISSION OF TRUTH AND RECONCILIATION OF PERU - CVR.

2003. The expansion of the armed conflict in Peru. In: Informe final de la Comision de la Verdad y Reconciliacion, p.p.61-108. Online: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20II/CAPITULO%201%20-20Los%20actores%20armados%20del%20conflicto/1.1.%20PCP-SL/Cap%20IV%20SL%2086-92.pdf>

MINISTRY OF EDUCATION OF PERU.

2010. Inicio - ESCALE - Unidad de Estadística Educativa. Escale.minedu.gob.pe. Retrieved 14 August 2016, from <http://escale.minedu.gob.pe>

MINISTERIO DE EDUCACION DEL PERU.

2016 Lima: Presidencia del Consejo de Ministros. Online: <http://www.tudocente.com/d-s-n-001-2015-minedu-aprueba-el-reglamento-de-organizacion-y-funciones-del-ministerio-de-educacion/>

ORIHUELA, JOSÉ LUIS.

2008 "Internet: la hora de las redes sociales." *Nueva revista* 119 (2008): 57-62.

GARCIA, ALAN.

2007. The syndrome of the dog in the manger. *El Comercio*, 28 oct 2007. Retrieved from: <http://www.justiciaviva.org.pe/userfiles/26539211-Alan-Garcia-Perez-y-el-perro-del-hortelano.pdf>

LUPERDI, M.

2014. First carrots, then sticks. Encouraging performance in Peruvian Public Schools. Master in International Development. Harvard University.

OLIART P, ed.

2014. *Educación en tiempos de cambio, 1968-1975*. Lima, Peru: Derrama Magisterial.

2013. Education for social change. Peru 1972-1975. *Journal of Social Science Education*. 12 (3), p.p. 8-20.

ONGARO, A.

2005. *La legislación sobre la educación superior en el Perú. Antecedentes, Evolución y Tendencias*. Lima: UNESCO. Online:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001374/137450so.pdf>

OECD.

2014. Country profiles - Education GPS - OECD. Retrieved 11 January 2016, from
<http://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=PER&tr eshold=10&tc=PI>

MINEDU.

2010. Programa Nacional de Formación y capacitación permanente. Ministerio de Educación del Perú. Online
<http://www.oei.es/historico/noticias/spip.php?article6557>

BARZELAY, M., & CORTÁZAR VELARDE, J. C.

2004. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Inter-American Development Bank.

MAZMANIAN DANIEL, A. Y., & SABATIER PAUL, A.

2003. La implementación de la política pública: un marco de análisis. *La Implementación de las Políticas*, editorial Porrúa.

COLLIER, D.

2011. Understanding process tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(04), 823-830.

MAHONEY, J.

2012. The logic of process tracing tests in the social sciences. *Sociological Methods & Research*, 0049124112437709.

ROBSON, C., & MCCARTAN, K.

2016. *Real world research*. John Wiley & Sons.

SAETREN, H.

2005. Facts and myths about research on public policy implementation: Out-of-Fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant. *Policy Studies Journal*, 33(4), 559-582.

JOHNSON, R., & ONWUEGBUZIE, A.

2004. Mixed Methods Research: A Research Paradigm Whose Time Has Come. *Educational Researcher*, 33(7), 14-26.

LEECH, R.

2008. Behind the Eight Ball: Your Students' Careers-Special Report. *Teacher: The National Education Magazine*, (Oct 2008), 18.

SIXSMITH, J., & MURRAY, C. D.

2001. Ethical issues in the documentary data analysis of Internet posts and archives. *Qualitative Health Research*, 11(3), 423-432.

CHAVÉZ, N.

2012. 40 años de conflicto y negociación. Boletín Peru debate. Online http://perudebate.pucp.edu.pe/sites/default/files/sutep_40_anos_de_conflicto_y_negociacion.pdf

BAL, M.

1985. Sexuality, Sin and Sorrow: The Emergence of the Female Character (A Reading of Genesis 1-3). *Poetics today*, 21-42.

ZEGARRA, E., & RAVINA, R.

2003. Teacher unionization and the quality of education in Peru: An empirical evaluation using survey data.

LÓPEZ DE CASTILLA, M.

2003. ¿Cómo sobrevive un docente?

CHIROQUE, J

2004. ¿Cuántos maestros son sutepistas?. Instituto de Pedagogía Popular. Online: educared.fundacion.telefonica.com.pe/.../informe-nro.20.cuantos-maestros-son-sutepi..

BEMELMANS-VIDEC, M., RIST, RAY C, & VEDUNG, EVERT.

1998. *Carrots, sticks & sermons : Policy instruments and their evaluation* (Comparative policy analysis series). New Brunswick, N.J., U.S.A.: Transaction.

LE GRAND, J.

2003. *Motivation, agency, and public policy: of knights and knaves, pawns and queens*. Oxford University Press on Demand.

KINGDON, J. W.

1984. *Agendas, alternatives, and public policies* (Vol. 45, pp. 165-169). Boston: Little, Brown.

FICHAS DE ENTREVISTAS

Entrevistado N° 1

Tópico de consulta: Contexto de creación de la Beca CCEE y relación con el magisterio

Nombre del entrevistado: Patricia Salas O'brien

Cargo que desempeña o desempeñó: Ex ministra de educación (2012-2014)

Objetivo de la entrevista: conocer la relación que existía entre el magisterio y el Minedu antes de la aparición de las becas docentes.

-
- 1- ¿Cuáles eran el (o los) motivo(s) que tenía el magisterio para movilizarse en contra de las acciones que realizaba el MINEDU en su gestión? ¿la capacitación era un tema en el pliego de reclamos?

Las huelgas del 2012 y 2013 eran en contra de la Ley de Reforma magisterial en la cual los docentes demandaban mejores condiciones laborales, y el ministerio respondía sobre lo que realmente podría ofrecer presupuestalmente hablando. Nosotros éramos una gestión que pensaba que el docente debería tener las mejores condiciones profesionales y laborables posibles. Es más, en nuestro planteamiento de la ley buscamos que el desarrollo docente no solo sea laboral y lo laboral no sea solo salarial sino introducir una lógica más amplia de la relación laboral para intentar una relación nueva profesional entre el ministerio y el magisterio. Hay una lógica natural de negociación sobre estas condiciones como todo gremio y en nuestro caso se agregó un conflicto dentro del mismo gremio sobre la representación en sí. Es decir nosotros no solo negociamos con el magisterio sobre sus condiciones laborales sino dentro del mismo gremio habían pugnas sobre ganar la representación y tuvimos negociaciones cruzadas con tres frentes, es decir tuvimos tres huelgas a la vez. En todas se hablaban de condiciones laborales. Unas tenían

relaciones tensas sobre quienes eran más representativos o quienes lograban más cosas. Teníamos además un grupo radical del CONARE y el de Huanilalla también pero fueron focalizados y ellos rechazaban al Minedu porque tenían una posición política radical al señalar que éramos de un enfoque neoliberal y defendían cerradamente la antigua ley de carrera pública que era vigente y la nueva atentaba contra sus derechos según ellos.

El tema de la formación de los docentes siempre estuvo en agenda pero no parecía ser el tema crítico.

Ampliación de la pregunta: ¿El centro del problema eran los temas relacionados al salario entonces?

Sí, el tema remunerativo más la evaluación docente con posibilidad de retiro de la carrera. También cosas más políticas como quién dominaba el gremio. Históricamente son estos temas

2- ¿Fue la creación de la beca docente un acuerdo para poner fin a las movilizaciones del magisterio?

Los programas de especialización vienen desde el gobierno de Alan García y se proyectan como respuesta al magisterio por la ley de carrera pública porque tenían que ser evaluados. Ellos despliegan estos programas encargados a universidades y grupos focalizados de 1 o dos años. Lo que nosotros hicimos fue refocalizar los grupos a los que estaban dirigidas las especializaciones docentes y el acompañamiento docente que inició en García y que nosotros redirigimos con otros instrumentos como las rutas de aprendizaje.

En época de García las capacitaciones no eran becas sino capacitaciones. La figura de beca aparece en la ley de reforma magisterial. Esta ley tiene varios instrumentos de acción y uno de ellos era la mejora de las condiciones laborales y otro las

capacitaciones en el ministerio a modo de estímulos. Desde ahí se proyectan las becas como un sistema de estímulo adicional, tenían un lógica de generar oportunidades concursables a nivel personal dando a los docentes oportunidades de desarrollo individual y profesional adicionalmente de lo que el docente institucionalmente iba a recibir por parte del MINEDU.

Nosotros sacamos una tanda de becas cortas de medio año y de verano bajo esta lógica de estímulos. El docente que se creía en la competencia de concursar generando un eslabón del círculo virtuoso del estado de animo de aquellos docentes que hacían bien las cosas.

Ampliación de la pregunta: *¿Las becas fueron instrumento de negociación?*

No, para nada. Cuando sale la ley ya se habían superado los conflictos y la ley se comenzaba a aplicar. En enero del 2013, con los aumentos ya no había huelgas ni protestas. Siempre había una mesa de negociación permanente donde el problema de la negociación laboral se ponía sobre negociación por la deuda social pasada. Se pone una mesa de dialogo a nivel de PCM. Entonces ni lo de beca o los incentivos son materia de conflicto sino es la lógica de construir la sensación de reconocimiento que los docentes busca ban y eso es una queja permanente de los docentes donde el que es tratado bien es aquel que hace bien o mal las cosas, no hay reconocimiento para los que lo hacen bien las cosas siempre. Entonces las becas tenían esa opción. Nunca fueron pensadas en algo más, no existían becas por tanto no podían ser materia de negociación de nada.

3. *¿Cómo fue el proceso de agendación y que actores estuvieron involucrado?*

En el momento que yo estuve solo estuvo involucrado el Ministerio porque forzamos mucho para que el Pronabec hiciera las cosas rápido y el Pronabec siempre respondiendo con mucho sentido de agilidad. Más bien el Pronabec iba más rápido que el ministerio y al principio (que es lo que yo conozco) no podíamos ir al mismo ritmo eligiendo universidades por ejemplo. Si bien en mi época no vi el inicio de las becas de maestría, si dimo vida a las becas de corta dirección.

Desde el Pronabec si había una razón política porque buscaba generar una relación de confianza en un nuevo sistema de relación entre el ministerio y el magisterio; ahí si hay una relación política.

El Pronabec fue creado con fines políticos, pero había que ver si tiene fines político-partidarios como clientelaje para futuros votantes, o pago de favores políticos hacia una política pública que buscaba una finalidad que era la mayor inclusión social. En ese caso el presidente si creía que la beca era una herramienta poderosa de inclusión social. Lo que el ministerio veía era la idea de generar un clima de confianza entre los sectores. Es importante diferenciar los matices entre la injerencia política y lo político que es un objetivo donde es lícito y legítimo ver este tema de la inclusión. Pero cuando hay un interés subalterno ahí hay una distorsión de cualquier política que puede ser la de becas o las de pensión. Por ejemplo el Pronabec tuvo un ISO 9001 y eso hizo que ustedes tengan un proceso legítimo de otorgamiento de becas. De forma tal que el tema sea de corrupción o clientelaje, fue una preocupación que quisimos resguardar en todo el proceso. En ese sentido la injerencia política del programa era por ampliar los incentivos, con mucha presión pero sin mala intención.

4. ¿Los programas tenían una perspectiva técnica o política?

Herramienta política nunca fue, pero herramienta política pública sí. Si estos programas de becas terminan reemplazando los demás programas de capacitación o especialización; a lo mejor ya están cumpliendo un objetivo diferente a lo que originalmente se propuso para eso. Confieso que no sé si ello va en ese rumbo con la gestión del ministro Saavedra.

Para nuestro caso cuando lo imaginamos era tener un abanico variado para tener mejores relaciones con el magisterio para brindarles mayores opciones de oferta formativa para cubrir carencias o generar espacios de estímulo. Por ejemplo en el Plan Perú Maestro ahí puedes encontrar los esquemas que se podían trabajar. La idea era dar a conocer que el estado reconoce y le brinda las herramientas al

docente para que haga su trabajo bien e incluirlo en una carrera meritocrática como se proponía con la ley de carrera pública y luego con la ley de reforma y a la vez darles estas cosas más especiales como una beca para fortalecer el reconocimiento hacia su trabajo.



Entrevistado N° 2

Tópico de consulta: Contexto de creación de la Beca CCEE y relación con el magisterio

Nombre del entrevistado: Raúl Choque Larrauri

Cargo que desempeña o desempeñó: Ex Director Ejecutivo del Pronabec (2012-2016)

Objetivo de la entrevista:

- Conocer los detalles de agendación de la beca
- Conocer los elementos sobre la decisión sobre la postergación de compromisos de los becarios

1- ¿Cómo se agendó, dentro de la política de becas en el Perú, el programa de Becas docentes?

Se agenda desde la promulgación de la Ley De Reforma Magisterial, una vez q se aprueba me dicen desde la alta dirección del MINEDU que debo implementar becas que consideren la ley de reforma magisterial. La ley señala que se deben dar estudios de maestría y doctorado a los profesores de las escuelas públicas, es en este marco que se implementa la beca. Si bien en el Perú existen muchas leyes éstas nunca se implementan, en nuestro caso el PRONABEC si implementó la ley dentro de sus políticas generando esta modalidad. Lo que hicimos responsablemente fue añadir -en el marco de la ley- la obtención de su licencia con goce de haberes. Esta fue una orden directa del ministro y del viceministro de ese entonces. Ni bien se aprobó la ley, su implementación iba de la mano con la creación de la beca.

2. ¿Qué actores participaron en la agendación y diseño de la beca de maestría en CCEE?

Se armó el diseño con la Dirección de Bienestar y Trayectoria Docente. Se armó un modelo de maestría de alta eficiencia porque buscábamos la titulación al 100%. Recuerda las historias iniciales que sufrieron los docentes, es difícil retomar una vida académica luego de 20 o 30 años de haber salido de sus universidades o pedagógicos.

No hubo actores externos, fue una decisión de la alta dirección dentro del ministerio. Debemos recordar que en la gestión de Patricia Salas se hizo el diseño, y la implementación se dio en la gestión de Jaime Saavedra.

3- ¿La alta dirección del Minedu tenía un interés político o técnico sobre el desarrollo de la beca?

La beca fue 100 % técnica y eso se comprueba en la calidad que tuvieron las universidades seleccionadas. Lo que sí puedo mencionar como presencia política fue la preocupación constante del Presidente de la República, el ministro y el viceministro y hasta en el congreso. Ellos fueron aliados estratégicos para desarrollar una política de estado avalada por estos poderes del estado y por la ciudadanía. Recuerda que según la encuesta de IPSSOS, uno de los aciertos del gobierno fue el BECA 18 lo que implicaba que lo más valorado de la gestión del presidente Humala fue el programa de becas. Entonces esta intromisión política se traduce en darle prioridad y presupuesto para sacar adelante esta beca. En el 2011 asumo el programa, manejábamos un presupuesto de medio millón de soles y lo dejé con 800 millones de soles.

Se debe hacer una medición de impacto del retorno del docente al aula o a la comunidad educativa, ganamos en todos los espacios.

4- ¿Qué tipo de decisiones se tomaban cuando los docentes hacían reclamos?
¿Técnicos o políticos?

Calmar la movilización, así de simple

5. ¿Qué criterio primó al momento de permitirles a los docentes egresados la postergación de su compromiso como becarios? ¿Técnico o político?

Debemos aprender que el compromiso con el Perú debió estar mejor elaborado, era casi un régimen que limitaba o reducía los espacios de libertad para que el docente alcance su objetivo. Pero si debemos reconocer que debimos contar con otros actores para diseñar el compromiso al finalizar la beca. Porque si no regresó al aula aún se queda en la comunidad educativa como catedrático o especialista en una UGEL, eso es igual de valioso. Entonces ahí debimos realizar un mayor consenso para brindar espacios al docente

6. ¿Esta decisión significó un conflicto técnico para el resultado de la beca?

Si, debimos elaborar de otra forma el compromiso

7. ¿Cree que esta decisión debilitó la institucionalidad del Pronabec?

Los docentes estuvieron muy incrédulos del aporte del estado con sus becas. Ni en las graduaciones el docente podía creer lo que hizo en estos 16 meses. Nunca hubo un programa como este con una gran inversión, los docentes sacaron el mejor producto donde obtuvieron un régimen que hacía un seguimiento estricto, pero necesario para alcanzar los objetivos.

El Pronabec ganó bastante, fue un programa con un alcance de resultados que fue perfecto, queda la deuda de medir el impacto de este esfuerzo.

Todo lo hicimos posible gracias al apoyo de los gobiernos regionales, sin la ley de reforma esto no se hubiera podido desarrollar, Se requieren leyes, reglamentos e instituciones que se compren el pleito.

8. ¿Cree que este apoyo del MINEDU al magisterio ayudó a mantener una relación de poder entre estos actores? ¿Hubo menos tensiones o reclamos?

*Estuvieron felices todos, ganamos todos: el docente, el ministerio y el Pronabec.
Nunca antes se dio una beca como esta, Nunca se lo creyeron y ahora es una
realidad*



Entrevistado N° 3

Tópico de consulta: Contexto de creación de la Beca CCEE y relación con el magisterio

Nombre del entrevistado: César Llanos

Cargo que desempeña o desempeñó: Ex Asesor de la Dirección Ejecutiva en la gestión de Raúl Choque

Objetivo de la entrevista:

- Conocer los móviles en la toma de decisiones sobre la beca
 - Conocer detalles sobre las implicancias del resultado de la beca
-

1- ¿La alta dirección del Minedu tenía un interés político o técnico sobre el desarrollo de la beca?

En el marco de la creación del programa de becas y el interés era claramente político, el criterio q se buscaba era revalorar la carrera docente que fue uno de los hechos que se estuvieron trabajando en la gestión de Jaime Saavedra y Patricia Salas. Claro que al momento de hacer el expediente técnico se emplearon algunos aspectos que estaban relacionados a la ley de reforma magisterial y una de ellas - algo que iba a generar una revolución- era fortalecer el aprendizaje que obtengan en la maestría para que sea trasladadas a las aulas. Creo que ese punto marcó el diseño principal de la beca docente. Entonces hubo un interés político acompañado de un matiz técnico en la elaboración del expediente pero el interés fue enteramente político: la revalorización de la carrera docente que enmarcó a esta política pública.

2- ¿Qué tipo de decisiones se tomaban cuando los docentes hacían reclamos?

La respuesta del Pronabec fue siempre respetar el diseño de la beca y siempre hubo mucho interés de las autoridades en cómo se atendía o respondía al docente. Por ejemplo el tema de los pagos oportunos fue una preocupación constante, seguramente tuvimos errores en esos pagos y el docente no te perdonaba un día. Entonces se trató de solucionar cada problema por cómo emergían. Al ser un grupo muy complejo requería esa delicadeza al ser atendida.

- 3- ¿Qué criterio primó al momento de permitirles a los docentes egresados la postergación de su compromiso como becarios? ¿Técnico o político?

La decisión que se tomó fue buena porque en ese instante salieron los errores de la beca. Debemos regresar a la parte del diseño ¿estuvo bien capacitar a los docentes para q regresen a aula o para que el docente fortalezca sus capacidades en la comunidad educativa? El docente cuando aceptó la beca sabía que debía retornar al aula, y fue evidente que al finalizar la beca ellos percibían que su condición de vida había cambiado, recibían otro tipo de trato e invitaciones académicas y laborales. En ese sentido la propuesta que hicieron ellos podía calificarse como una violación de su derecho al trabajo al negarles aceptar alguna oferta laboral. Entonces la respuesta que tuvo el Pronabec de suspender su compromiso fue considerado acertado pero no necesariamente bueno porque los que perdieron fueron los niños y ganaron los docentes

- 4- ¿Esta decisión significó un conflicto técnico para el resultado de la beca?

Lo que se buscó fue disipar el problema, saltó un problema técnico y con el aplazamiento se buscó una ardid legal pero el problema persiste: ellos recibieron una beca y fondos pero no cumplieron con regresar a las aulas por tanto no cumplieron con la parte del trato por la cual se los becó. Si ellos hubieran requerido

una capacitación hubieran ido al ministerio para crecer en su escalafón, Pero esta beca buscaba el retorno al aula en sus regiones.

5- *¿Cree que esta decisión debilitó la institucionalidad del Pronabec?*

Se debilitó bastante, tuvimos serios problemas en aquella oportunidad, se enfocó uno o dos meses de trabajo en darle solución al problema. La dirección y la oficina tenían como prioridad atender esos reclamos que no eran comunes. Eran reclamos mediáticos y con mucha presión, los docentes se paraban en la puerta de nuestro local y no dejaban salir a al personal o usuarios del PRONABEC. Definitivamente debilitó mucho al programa.

6- *¿Cree que este apoyo del MINEDU al magisterio ayudó a mantener una relación de poder entre estos actores? ¿hubieron ganadores o perdedores?*

Los principales ganadores fueron los docentes porque acabaron con un grado de maestría en las mejores universidades del país y eso no se da así nomás, pero creo que el ministerio ganó en algo porque el docente siempre requiere una respuesta del estado a favor de ellos, la beca brindó al magisterio una señal de que se preocupa por ellos y apuesta por ellos

El ministerio en apoyarlos ganó experiencia, ganó en alcanzar un objetivo público o político que fue la beca docente.

Entrevistado N° 4

Tópico de consulta: Contexto de creación de la Beca CCEE y relación con el magisterio

Nombre del entrevistado: Luis Ramirez Tipana

Cargo que desempeña o desempeñó: ex especialista de beca maestría en CCEE

Objetivo de la entrevista: conocer la opinión del magisterio por medio de un representante

- 1- ¿Qué opinión tiene sobre la relación de poder entre el magisterio y el MINEDU?

El magisterio peruano como potencial beneficiario de la Beca Docente, si bien es cierto que cuenta con una representación a través del SUTEP, gremio sindical que no ejerció influencia a favor de este beneficio al buen desempeño docente o en contra del mismo. Los profesores postulantes a la beca, lo hicieron en ejercicio de su derecho conferido por la Ley de reforma Magisterial, asumiendo un beneficio que se constituyó en oportunidad para la mejora de su desempeño profesional y permitirle un nuevo estatus a través de estudios de posgrado en universidades reconocidas del país.

El MINEDU, más que ejercicio de poder, ha cumplido un rol de atención al magisterio considerando a este sector como un potencial para el desarrollo educativo y del país. Ha tratado de manera digna al maestro en un intento de recobrar la confianza hacia el Estado.

- 2- ¿Sintió que el programa de becas era una muestra del soporte del MINEDU a sus docentes?

El MINEDU, operativizado a través del PRONABEC, por primera vez ha brindado una oportunidad al maestro peruano de alcanzar una beca con todos los gastos cubiertos; exento de intereses políticos del partido de gobierno. Se dejó notar la

vocación de atención a las demandas profesionales de un sector bastante crítico del Estado.

3- *¿Cómo se agendó el programa de becas en CCEE?*

Las becas para estudios de maestría en ciencias de la educación, se dio en cumplimiento de los estímulos e incentivos docentes, contemplados en la Ley de Reforma Magisterial. Estos reconocimientos profesionales al magisterio se han pensado desde el Plan nacional de Estímulos e Incentivos al docente, que amplió los servicios del PRONABEC, ente que aparentemente no estuvo preparado para tal reto.

La decisión partió de la alta dirección del MINEDU quienes encargaron al PRONABEC implementar la beca Docente de Maestría.

4- *¿Cree que el programa fue manejado con criterios técnicos o políticos?*

Se han tomado en cuenta criterios técnicos y políticos. Políticos en la medida de que se atendió una demanda tantas veces postergada, que sin embargo aún no son suficientes, ya que contamos con magisterio que llega a los 400 mil docentes aproximadamente y solo se atendieron mediante esta modalidad de becas, a unos 570 docentes.

Políticos a su vez, fue la selección de universidades privadas, reatando oportunidad a las mejores universidades nacionales, sin haber evaluados antes las ventajas de promover la educación universitaria pública.

Criterios técnicos se tomaron en cuenta en la distribución de las cuotas por regiones (departamentos) y de los criterios de selección a becarios. En la marcha de los estudios se fueron corrigiendo algunas medidas que no respondían a criterios de equidad y discriminación positiva.

5- *¿Cree que el compromiso con el Perú limitaba las proyecciones personales de los becarios?*

No, porque la contraparte de los becarios era comprometerse con el país ejerciendo funciones en una o más áreas de desempeño contempladas en la ley de reforma Magisterial. La cualificación profesional de los becarios ha permitido de que las instancias descentralizadas del MINEDU opten por atraer a los egresados de la beca, para ejercer funciones de Especialistas en Educación, por ejemplo, que a su vez, trabajan con docentes de aula y de instituciones públicas, principalmente.

- 6- ¿Cree que el MINEDU debilitó su institucionalidad al aceptar que los docentes puedan posponer sus compromisos?

No, porque el hecho de que en la actualidad el becado preste servicios desde una DRE o UGEL, le permite generar, implementar y concretar políticas públicas en educación, de manera más exigida y en el marco de nuevos paradigmas logrados en sus estudios de posgrado. Además, el porcentaje de docentes becados que no retornaron al aula (compromiso con el país) no es mayoría.

- 7- ¿Esta libertad hizo posible que las relaciones de poder no se confronten?
¿Quién en los dos bandos perdió o ganó más?

Ganó el país, pese a que se ha cualificado a un pequeño porcentaje del magisterio nacional. Se esperaba que las convocatorias a las becas docentes de maestría en ciencias de la educación, sean anuales y cada vez más, incrementando la cantidad de las convocatorias.

Comprobado está que las becas de maestría y doctorado generan mayores impactos en la educación nacional, contrario a las becas de especialización, cuyos resultados se van esfumando por el poco tiempo de estudios.

Entrevistado N° 5

Tópico de consulta: Contexto de creación de la Beca CCEE y relación con el magisterio

Nombre del entrevistado: Ricardo Cuenca Pareja

Cargo que desempeña o desempeñó: Investigador en temas de educación

Objetivo de la entrevista: conocer una opinión técnica de la relación entre el magisterio y el Minedu

1- ¿Es posible hacer un diagnóstico de la relación de poder entre el magisterio y el Minedu?

Yo creo q si la hay pero debemos remontar más atrás porque no estoy de acuerdo con Patricia Salas cuando señala que al final o en su salida hubieron relaciones tensas sino q esa situación se menguó después de la huelga fuerte que hubo con la aprobación de la Ley De Reforma Magisterial. Lo que pasa es que el magisterio ya venía con un proceso de muy mala relación con el Minedu sobretodo desde el quinquenio de García. Entonces ya había una relación rota que lejos de arreglarse se identificó mucho con la ley de reforma magisterial con la huelga y la ruptura de vidrios etc. Después de ello y cuando la ley se acentuó empezaron a calmarse los ánimos de dos razones desde mis estudios sobre el SUTEP: al SUTEP no le convenía enfrentarse con el ministerio porque resulta que estuvo muy debilitado, hasta ahora lo está; los CONARES de ambos lados (PROSEGIR y los ACUERDISTAS -Huaynalaya y Quispe / los de Huancayo y los de Puno) se habían metido mucho entre las bases. De hecho quienes rompen las lunas no son del SUTEP sino de la fracción de Quispe (acuerdistas) siendo ello una situación que hereda Patty, ella trató de hacer rápida la ley con los costos que hubo en el proceso. Todo ello se calmó sin que haya un inconveniente, tan así que se han hecho 08 evaluaciones nacionales en la gestión de Saavedra y no han habido problemas. Los docentes ya se acostumbraron, confían que las evaluaciones son sensatas y no hay

castigo. Claro aún no hay evaluaciones de desempeño que sería muy fuerte y obligaría tener una relación conflictiva al respecto.

El magisterio está muy debilitado. Ahora anuncian un paro pero les irá muy mal. Finalmente hay relación de poder pero es una relación muy asimétrica, muy debilita desde el sindicato que no pudo reconstruirse del todo desde la época de Fujimori que los destruyó completamente. Salvo la huelga en la época de Alan que estuvo llena de extremistas con Huaynalaya o en el 2002 la huelga en la gestión de Lynch o en el 2015 por el tema de los concursos. Después de eso ha estado muy debilitado e incluso han ayudado en varios procesos a favor del ministerio. Es esta relación de poder asimétrica por la enorme debilidad que tiene este sindicato

Ampliación de la pregunta ¿Los resultados del PISA debilitó al magisterio?

Son un factor más, pero yo creo más en el debilitamiento institucional

2- ¿El tema de las capacitaciones docentes, ha sido un reclamo permanente del magisterio en sus distintas movilizaciones; O han primado más los temas salariales y los mecanismos de evaluación?

Sigfredo Chiroque tiene un estudio para el laboratorio de políticas públicas de Brasil donde trató de ver en un periodo la cantidad o calidad de contenidos en los pliegos de reclamos. Chiroque determina -yo estoy de acuerdo con ello parcialmente- que hay un porcentaje alto que no tiene ver con la educación sino con políticas en general. Por ejemplo un rechazo al modelo económico, la manera de cómo se ve la equidad, la justifica tratar de buscar criterio que son muy grandes. En políticas educativas son los temas que han sido siempre. Si bien habla de capacitación docente no hay una exigencia particular de saber en qué cosas deseo capacitarme, piden más presupuesto en la gestión, mejores sueldo a los profesores, mas formación y capacitación, mejores condiciones de trabajo, salario (que son cosas muy sindicales). Son cosas generales, si bien quieren capacitación, no saben en qué lo quieren.

3- ¿Los programas de becas para docentes pueden ser considerados como herramientas de negociación o siempre esta primero los temas sindicales?

Siempre van a primar los temas sindicales. El tema de la capacitación docente es un programa obsoleto ligado a los años 90 cuando el estado tercerizaba la capacitación a instituciones por medio de procesos masivos de capacitaciones como el PRONACAF. Hasta que se hace el cambio desde la gestión de Garcia, Humala y con Paty Salas desde el tema del acompañamiento docente desde una perspectiva de formación más focalizada. Los docentes van a aceptar cualquier cosa que les llegue a las manos. No tiene la fuerza para determinar o demandar algún tipo de capacitación que quisieran recibir.

3- ¿El programa de becas para docente pueden ser considerado como estrategias de gestión o política para obtener legitimidad del magisterio y vencer las resistencias a la implementación

Si, además se van abandonando los programas masivos; ya tenemos procesos focalizados. Este gran modelo PRONACAF ya no existe más.

5- ¿Qué desafíos tienen estos programas de becas para docentes?

Estas políticas son obsoletas porque no lograron cumplir todo lo que se proponían, no quiere decir que fueron un fracaso sino que sirvió en su contexto. Hay una evaluación de Natalia Gonzales y otros buscaron el impacto en aulas pero no lograron alcanzar todo. Ello tiene que ver con los modelos de aprendizaje donde la inversión en capacitación siempre ha sido mayor que la capacitación en los programas de formación inicial aun cuando se sabe lo vital de este momento de formación. El tema es que la capacitación es muy preferible políticamente. Cuando dices que capacitaste a 20 mil docentes siempre quedara la sensación de que hiciste algo aun cuando los resultados no sean los que esperabas. Está probado que las capacitaciones remediabiles no solucionan los problemas en la formación inicial. Creo que todo eso acumulado terminen haciendo q se cambie la idea de capacitar a los maestros en una cosas más específica y es necesaria el acompañamiento con monitoreo porque son modelos que están de moda en

América Latina y en general se están dejando de lado los modelos masivos de capacitación por estos nuevos enfoques. Entonces lo más probable es que si se sigue esta tendencia la mayoría de países en Sudamérica no siguen apostando por estos modelos masivos.

6- Qué se puede decir de las becas de postgrado para docentes ¿este tipo de programas también pueden ser parte de esta nueva tendencia?

Deberían ser considerados así. Es sabido que a mayor capacitación docente con la obtención de un grado definitivamente mejorara tu desempeño. Sí mejora tu desempeño. Ahora la hipótesis detrás es que esto funciona por el ejemplo de Cuba donde el 90% de docentes tiene una maestría y el 70% tiene un doctorado. Asumiendo que un mejor grado académico repercute en un mejor desempeño en aula. Sin embargo eso no está tampoco del todo comprado. Cuba por ejemplo no puede probarlo porque no tiene las condiciones para hacerlo. Debería partir de ello si los programas de maestría que se están haciendo son los programas de maestría que se necesitan para mejorar el desempeño en el aula.

También hay otra fantasía que quiere orientarse a un enfoque académico cuando lo que en realidad necesitas son conocimientos aplicados, donde se privilegie cierta información que se puede trabajar en el aula, investigación-acción, simplificación de práctica, antes que volverte un investigador puro porque ese no va a ser tu trabajo. Entonces tendrán que ver como se mida en los programas y se pueda incorporar en las aulas y al final hacer una evaluación de impacto para realmente atribuirle el mejor desempeño a la mejor formación

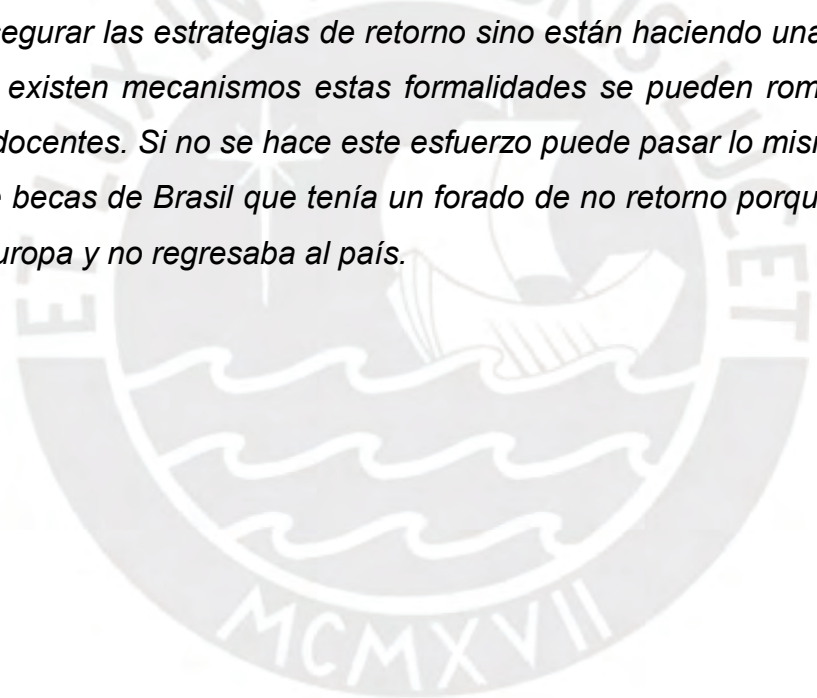
7- ¿Cuál es tu percepción sobre el desenlace de los docentes que no retomaron su trabajo en las aulas?

El final me parece muy atroz porque no se cumplió el fin verdadero. No puede pasar lo que pasó con los programas de formación masivo. Los números de estos programas de seguro no tendrán un buen impacto. Con la cadena del trabajo de aquellos ex becarios que si regresaron al aula puede hacerse un buen seguimiento de impacto, cosa q no puedo hacer con aquellos que trabajan en otras instituciones

8- Podemos decir que esta “solución” debilitó la institucionalidad del ministerio?
¿Quién terminó perdiendo más?

Definitivamente el estado peruano perdió más porque en el plan diseñado lo que debía mejorar es el desempeño en el aula. Las personas se verán beneficiadas así mismas porque recibieron una buena maestría; pero la educación es un bien público por lo tanto una persona educada beneficia más a la sociedad que a él mismo. Entonces haciendo ese símil, el docente se quedó para sí ese beneficio.

El “cuco” de cualquier programa de becas tiene que ver con el retorno del becario, siempre. Pasó con el programa de becas de la Fullbright, de la Ford. Si tú no aseguras el retorno hay un problema. Creo que Beca18 copio el modelo Fullbright. Se deben asegurar las estrategias de retorno sino están haciendo una inversión al vacío. Si no existen mecanismos estas formalidades se pueden romper como el caso de los docentes. Si no se hace este esfuerzo puede pasar lo mismo que en el programa de becas de Brasil que tenía un forado de no retorno porque la mayoría migraba a Europa y no regresaba al país.



Entrevistado N° 6

Tópico de consulta: Relación con el magisterio y cumplimiento del compromiso con el Perú

Nombre del entrevistado: Trejo Huerta De Espinoza, Niqui Mardonia (dni 32643590)

Cargo que desempeña o desempeñó: ex becario USIL

Objetivo de la entrevista: conocer la opinión del magisterio por medio de un representante

1- ¿Qué opinión tiene sobre la relación de poder entre el magisterio y el Minedu?

No creo que haya habido una relación de confrontación sino de consenso porque nuestros alumnos y su formación son nuestro fin último. Yo tenía la intención de mejorar para darles una mejor atención a mis niños. Luego acompaña lo otro que es una mejora profesional y económicamente

2- ¿Sintió que el programa de becas era una muestra del soporte del Minedu a sus docentes?

Fue algo que no se había dado, muchos docentes sin recursos podían hacer una maestría de tiempo completo que nos enseñó a re-aprender mucho. Hicimos muchas propuestas en favor de nuestro trabajo. Hemos sido maestros postergados y ahora recibimos un apoyo del ministerio y ese esfuerzo debe seguir

3- ¿Cree que el programa fue manejado con criterios técnicos o políticos?

La beca fue técnica, no fue política con ingreso transparente, yo demostré en todo momento mis capacidades.

4- ¿Cuál es la vía regular que tiene el magisterio para expresar su descontento?
¿se aplica a pequeña y gran escala?

Todos conocemos el movimiento del magisterio a gran escala, en nuestro caso – pequeña escala- en situaciones extremas algunos colegas respondieron de manera

apresurada con hacer comunicados o convocar paralizaciones o toma de locales. Nosotros entendíamos que los pagos demoraban pero solo un grupo aislado era el de constante molestia. Entonces la manera de protestar del docente es muy apresurada. Nosotros teníamos nuestro sueldo y nuestra subvención, si faltaba una tendríamos la otra.

5- ¿Cree que el compromiso con el Perú limitaba las proyecciones personales de los becarios?

No limitaba sino que buscábamos ser conscientes de lo recibido, ello no nos ha limitado porque volvemos a nuestras regiones y crecíamos igual.

6- ¿Cree que el Minedu debilitó su institucionalidad al aceptar que los docentes puedan posponer sus compromisos?

El ministerio debió ser un poco más firme en sostener los criterios. Finalmente creo que fuimos nosotros quienes no vimos la dimensión del compromiso y solo firmamos; ya no deseaban regresar muchos a las aulas

7- ¿Esta libertad hizo posible que las relaciones de poder no se confronten?
¿Quién en los dos bandos perdió o ganó más?

Nadie ha pedido, si yo mejoro mejora mi sociedad; debió ser mi región pero aquí en Lima sigo aportando.

Entrevistado N° 7

Tópico de consulta: Relación con el magisterio y cumplimiento del compromiso con el Perú

Nombre del entrevistado: Karina Arana Carhuacota

Cargo que desempeña o desempeñó: ex becario USIL

Objetivo de la entrevista: conocer la opinión del magisterio por medio de un representante

1- ¿Qué opinión tiene sobre la relación de poder entre el magisterio y el Minedu?

No estoy de parte del SUTEP u otros grupos, conozco que siempre se resisten a las políticas de cambios que imparte el ministerio. Si bien no formo parte de ambos grupo si percibo esa tensión y resistencia incluso en las capacitaciones por ejemplo no les gustaba que apliquemos el enfoque por competencias. Ellos no entendían y creían que era una imposición, así hemos tenido colegas que si eran del SUTEP.

2- ¿Sintió que el programa de becas era una muestra del soporte del Minedu a sus docentes?

La beca fue una oportunidad, por mi experiencia sé que muchos docentes si se quieren capacitar pero no tienen los recursos para hacerlo, esto fue una oportunidad pero tampoco fue fácil por la cantidad de requisitos que se tiene que superar al momento de la postulación y los tiempo cortos, eso lo veo como una limitante

3- ¿Cree que el programa fue manejado con criterios técnicos o políticos?

Este programa se diferenció del resto, yo estuve en una capacitación en matemática de 06 meses pero no tuvo la repercusión en nuestras vidas como esta beca. El grado académico tenía una gran ventaja.

Creo que fue una beca técnica y pedagógica, no la ligo con las estrategias que tuvo el MINEDU para implantar la ley de reforma magisterial

4- ¿Cuál es la vía regular que tiene el magisterio para expresar su descontento? ¿se aplica a pequeña y gran escala?

Supimos que en USIL los docentes tomaron el local porque no les pagan, pero en PUCP no fue así. Lo que reclamamos fue por nuestros colegas que eran de provincia, se hizo de forma verbal y alturada. Finalmente siempre habrá extremistas que harán paros y huelgas, y otro sector que no lo hará y estará a favor de los cambios en el sector que buscan mejorar la calidad educativa

5- ¿Cree que el compromiso con el Perú limitaba las proyecciones personales de los becarios?

Si, debieron tener otro criterio. Por ejemplo mi maestría fue con mención en curriculum, yo a mis estudiantes de aula no les puedo hablar de curriculum solo lo aplicaría en lo que es la planificación de clases. Lo que sí puedo hacer es ayudar a mis colegas docentes de la red, de la UGEL, puedo capacitarlos para que ellos puedan aprender a planificar adecuadamente con el nuevo enfoque de competencias sobre diversos temas. Entonces si uno de los requisitos fue regresar y permanecer en aula mi maestría y su mención no ayuda a lograr ese objetivo. En todo caso la maestría que se ofreció no debió ser en curriculum sino en estrategias didácticas para aplicarlo directamente en el aula. Ahí yo no encuentro una coherencia real, o tal vez ampliar el compromiso porque seguimos trabajando para el estado y estamos dando nuestro trabajo en un ámbito mayor. Yo soy directora y a mí me ayudó mucho para ganar ese concurso

6- ¿Cree que el Minedu debilitó su institucionalidad al aceptar que los docentes puedan posponer sus compromisos?

Yo no creo que se haya debilitado con esa descripción, creo que más bien evaluó la norma y analizó y vieron q era necesario ser flexibles y modificar esta decisión. Más bien sugiero que a cambie eso para futuro becarios porque el docente no se

irán del estado. Salvo q renuncie y se vaya a la empresa privada sino seguirá en la UGEL o el ministerio y seguirá sirviendo al estado y a la comunidad educativa

7- ¿Quién en los dos bandos perdió o ganó más?

Yo creo que ganó la comunidad educativa porque permitió que un docente capacitado llegara a ser director y este director bien capacitado sea un líder en una institución educativa, el ministerio hizo bien en dar esa prórroga



Entrevista N° 8

Tópico de consulta: Relación con el magisterio y cumplimiento del compromiso con el Perú

Nombre del entrevistado: Honor Casaperalta, Yanet. (DNI 23853380)

Cargo que desempeña o desempeñó: ex becario UPCH

Objetivo de la entrevista: conocer la opinión del magisterio por medio de un representante

1- ¿Qué opinión tiene sobre la relación de poder entre el magisterio y el Minedu?

El magisterio está acostumbrado a una rutina pedagógica que no era exigente, yo les decía que deberíamos actualizarnos pero ellos no querían porque su sueldo era bajo. Yo notaba que el docente desempeñaba su rol solo por una remuneración y no por la responsabilidad del trabajo. Ahora, cuando salió la ley de reforma los docentes se resistieron al cambio, y aun así el Minedu impuso la reforma. Los docentes sintieron que era una imposición y ante la meritocracia se haría complicado proseguir en sus puestos, ya ellos querían organizarse para la paralización de largo aliente. Sin embargo fueron aceptando los cambios. Aquí el Minedu terminó ganando y los docentes recién se preocupaban por seguir cursos ya sean convocados por la UGEL o a título personal. Aquí el ministerio exigía la meritocracia y dando muestra de que el poder de la reforma estaba en sus manos y al magisterio solo le quedaría adecuarse

2- ¿Sintió que el programa de becas era una muestra del soporte del Minedu a sus docentes?

Presupuesto, esta beca fue una oportunidad que siempre la buscaba y era muy cara. Yo he sentido que me he beneficiado en demasía. Primero yo gané el Premio de Buenas Prácticas del Minedu, luego gané las palmas magisteriales y fui condecorada a nivel nacional. La percepción ante la beca era que todo este tema estaba arreglado incluido. Pero cuando me presenté buscaba ser parte del cambio,

me percaté que era un proceso largo de selección y yo comencé a tomar confianza en el trabajo que realiza el ministerio. Yo siempre cuento como el Ministerio ha cambiado, claro desde la percepción q he experimentado.

3- ¿Cree que el programa fue manejado con criterios técnicos o políticos?

La beca -desde mi percepción- esfuerzo por revalorizar la carrera del docente, dándoles la oportunidad de poder superarse en su labor. Mi percepción es que el ministerio se preocupó en elevar nuestro conocimiento. No hay nada político desde mi percepción

4- ¿Cuál es la vía regular que tiene el magisterio para expresar su descontento? ¿se aplica a pequeña y gran escala?

Cuando los grupos se juntan y perciben la mínima insatisfacción, el grupo lo hace grande. Eso pasó en USIL seguro pero en UPCH lo manejamos con calma, dialogamos y preguntamos. Pero si, cuando el magisterio está en grupo, lo mínimo lo hace grande.

5- ¿Cree que el compromiso con el Perú limitaba las proyecciones personales de los becarios?

Yo me sentí mal porque si bien firmé un compromiso, creo que no tuve claro la magnitud de lo que firmaba. Ahí fallaron nuestras regiones donde no nos explicaron lo que firmamos y no lo leímos. Ojo que fue error nuestro. Cuando acabé la maestría no esta consciente del compromiso y volver a mi aula, nos dijeron que no nos podemos presentar a otros concursos. Yo quería hacer muchas cosas y hacer proyectos pero debía regresar a mi aula mi compromiso no lo permitía. Me sentí frustrada porque el Minedu no había pensado que podríamos ser útiles en cualquier nivel de la educación. Con una mejor preparación podíamos hacer mas de lo que puedo solo dar mi aula. En ese sentido yo no me presente a los concurso de directores y trabajé en mi aula promoviendo proyectos pero con una municipio porque mi director nunca me dio oportunidades, solo quería elevar la evaluación censal.

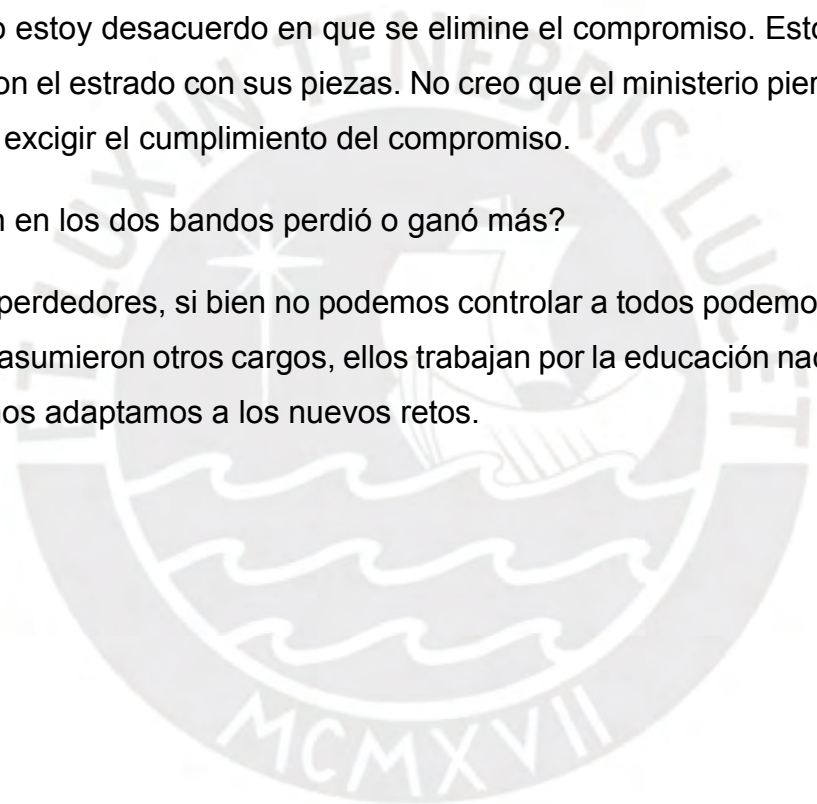
Cuando el pronabec aprobó la postergación del compromiso, yo ya había dejado pasar la oportunidad de presentarme al concurso, solo me quedó cumplir rápido mi compromiso. Ahora ya que cumplí, recién he ganado una plaza como director y creo que estoy muy preparada y soy libre. Para mí el cumplimiento del compromiso era una convicción personal

6- ¿Cree que el Minedu debilitó su institucionalidad al aceptar que los docentes puedan posponer sus compromisos?

Nada que sea promovido a la fuerza se hace bien, solo postergar el compromiso porque yo no estoy desacuerdo en que se elimine el compromiso. Esto es muestra de gratitud con el estrado con sus piezas. No creo que el ministerio pierda autoridad pero si debe exigir el cumplimiento del compromiso.

7- ¿Quién en los dos bandos perdió o ganó más?

Aquí no hay perdedores, si bien no podemos controlar a todos podemos ver que los colegas que asumieron otros cargos, ellos trabajan por la educación nacional , nadie pierde sino nos adaptamos a los nuevos retos.



Entrevista N°9

Tópico de consulta: Relación con el magisterio y cumplimiento del compromiso con el Perú

Nombre del entrevistado: Temoche Castro, Martha Renee. (DNI 17531732)

Cargo que desempeña o desempeñó: ex becario UDEP

Objetivo de la entrevista: conocer la opinión del magisterio por medio de un representante

1- ¿Qué opinión tiene sobre la relación de poder entre el magisterio y el Minedu?

Esta relación si existe, tal vez ahora ha cambiado porque se nota el debilitamiento de la presencia del docente, éste siente que los cambios que el Minedu impulsa deben ser acatados. Actualmente el docente debe estar capacitado, ese pensamiento no es el mismo que antes y el docente se siente presionado pero debe aceptar esta realidad. El docente ya no exige tanto con el discurso de los "derechos" sino ve una obligación de estar capacitado. Aquí el docente ha perdido un poco de espacio, el ministerio se impone y los hace ver que es responsabilidad del docentes mejorar su desempeño.

2- ¿Sintió que el programa de becas era una muestra del soporte del Minedu a sus docentes?

Definitivamente el Minedu vio la opción de la beca como la oportunidad de formar a la élite de docentes, revirtiendo con sus colegas y alumnos lo aprendido.

3- ¿Cree que el programa fue manejado con criterios técnicos o políticos?

No lo creo, nuestro trabajo fue mas académico y técnico.

4- ¿Cuál es la vía regular que tiene el magisterio para expresar su descontento? ¿se aplica a pequeña y gran escala?

El magisterio siempre toma el mismo camino para hacer sus protestas, tomar locales y demás. Aquí en la Universidad de Piura intentaron hacer algo así, un pequeño grupo pero no tuvieron acogida. Nosotros evaluábamos que teníamos nuestro sueldo y la subvención; otros venían de otras regiones y tal vez ellos venían un problema efectivo por su carga familiar. Al final ahí quedó todo, supimos que en Lima si hubieron protestas

5- ¿Cree que el compromiso con el Perú limitaba las proyecciones personales de los becarios?

Este compromiso me impidió presentarme a los concursos de directores, sé que muchos si se presentaron y ganaron, ellos pensaban no cumplir con este compromiso. Tal vez me faltó a mi agallas para presentarme igual

6- ¿Cree que el Minedu debilitó su institucionalidad al aceptar que los docentes puedan posponer sus compromisos?

Esto fue una debilidad del ministerio y del pronabec, no debieron ceder si las reglas estuvieron claras desde el inicio del concurso. Nos fastidiaba que los docentes que concursaron y ganaron plazas de directores siendo becarios, ellos faltaron un mes mientras el resto seguía cumpliendo con la beca. Ellos faltaban, ganaban como directores sin ejercer. Nosotros comentábamos "cómo era posible". Ya que veíamos que ustedes cedieron con un grupo, ya también comenzamos a faltar.

7- ¿Quién en los dos bandos perdió o ganó más?

Definitivamente son los niños de aula quienes pierden y cada día lo hacen más. Con los programas de acompañamiento docentes por ejemplo, todos quieren más plata y están dispuestos a dejar sus aulas. Cómo vamos a mejorar la educación si los mejores profesores se están yendo, no se hace nada para retenerlos sino los llaman a los programas del COAR, de acompañante y demás.