

Una mirada al interior de la institución pública educativa: la adaptación institucional de los colegios “Fe y Alegría” y “Ollantay” frente al cambio impulsado por el componente de Acompañamiento Pedagógico del programa Rutas del Aprendizaje

Autora: María Fernanda Díaz Ramirez

Especialidad: Ciencia Política y Gobierno

Fecha de sustentación: diciembre del 2016

1. El problema de investigación

En nuestro país, las políticas públicas y los programas se han venido trabajando bajo el supuesto de que el Perú es homogéneo. Es decir, asumiendo por defecto que el éxito de una política o de un programa depende únicamente de la habilidad de quienes diseñan las intervenciones, como si ellos pudieran limitar el margen de acción de los beneficiarios y obviar las particularidades del contexto en el que están insertos.

Esta problemática resulta particularmente interesante en el sector educación porque, esta tendencia de favorecer la generalidad de propuestas universales por sobre políticas sociales que reflejen verdaderamente el conocimiento de las realidades particulares en el ámbito local, ha limitado seriamente los avances.

Revisando estos temas es cómo surge la presente propuesta de investigación, que consiste en la realización de un estudio comprensivo del proceso de adaptación de dos instituciones públicas educativas a los cambios propuestos por el componente de Acompañamiento Pedagógico del Programa Rutas del Aprendizaje, un programa clave del Ministerio de Educación.

2. Lugar y grupo de estudio

A través de la comparación de este proceso en los colegios Fe y Alegría y Ollantay, se buscó probar que aún hoy la institución pública educativa en nuestro país, que es el espacio en el que las políticas o los programas son aplicados, es considerada un espacio homogéneo. Nuevamente, como si los actores en su interior no variaran y como si no se tuvieran que ser diferenciadas según el contexto en el que están insertas.

En cierta medida, que esto suceda es común ya que este tipo de intervenciones que buscan involucrar a todos los actores que participan del proceso educativo y sistematizar sus acciones para el mejoramiento del nivel de aprendizaje según un enfoque de competencias, son novedosas en nuestro país. El tema se introduce no hace más de 5 años y antes de eso solo se hablaba de mejorar la educación en términos de infraestructura o de formación docente. Por ese motivo, es que se requieren enfoques novedosos para su análisis y estudios como el que ahora se propone, que no se han usado mucho en nuestro país o que, de hecho, no se usan.

3. Estrategia metodológica

La presente investigación se llevó a cabo a través de dos estudios de caso con un análisis de tipo cualitativo. En primer lugar, se realizaron entrevistas exploratorias con el objetivo de identificar dos instituciones públicas con culturas organizativas distintas en las cuales pueda ponerse a prueba la hipótesis.

En segundo lugar, se recogió información de fuentes de primera mano tales como los documentos oficiales del Ministerio de Educación en los que se establecen las pautas tanto del programa Rutas del Aprendizaje como de la estrategia de Acompañamiento Pedagógico, las normas técnicas y los decretos supremos en los que se perfilan legalmente las intervenciones y los documentos orientadores en los que se establece la metodología de la enseñanza de cada una de las instituciones educativas públicas estudiadas.

En tercer lugar, se realizaron un total de 13 entrevistas a los actores que participaron de la cadena de servicio de las intervenciones, entiéndase: docentes de cada una de las instituciones públicas encargados de los grados de primero, tercero y quinto grado de primaria (8), encargados de la intervención en la UGEL (2) y expertos¹ que participaron de la elaboración del programa (3).

Esta información, a su vez, fue contrastada con fuentes bibliográficas especializadas en los temas que aborda esta investigación.

4. Dificultades enfrentadas y formas de resolución

El análisis realizado en esta investigación ha permitido comprender a través de la comparación de dos casos de estudio cómo y por qué es que una misma intervención puede seguir caminos distintos. Cómo es que el intento de aplicar unos mismos lineamientos varía en función de la cultura organizacional de las instituciones educativas. Un tema que es bastante evidente y relevante, no ha sido antes estudiado ni desde la ciencia política ni desde el Estado al momento de diseñar sus programas o políticas públicas.

El componente de Acompañamiento Pedagógico del Programa Rutas del Aprendizaje, al igual que muchas intervenciones, busca generar cambios al interior de las instituciones educativas. Sin embargo, se ha demostrado que las acciones no pueden ser guiadas bajo el supuesto de que todos los colegios van a responder adecuadamente porque lo “lógico” es que todos quieran obtener mejores resultados y alcanzar los estándares establecidos. Existe más de un caso en los que estas mejoras no suceden y hay motivos válidos para que así sea.

Es necesario no dejar de lado que las acciones de los beneficiarios de las intervenciones, específicamente las de los actores al interior de la institución educativa, son importantes. Esto porque pueden verse traducidas tanto en estrategias concretas para incorporar y adaptar un programa o, en su defecto, para mostrar resistencia al cambio que se está buscando generar.

¹ Una de las entrevistadas era funcionaria del MINEDU, el resto fueron contratados como consultores para ese propósito.

Es así que, con esta investigación, básicamente, se buscó lo siguiente:

1. Resaltar la utilidad tanto teórica como práctica del estudio de la cultura organizacional de las instituciones públicas educativas. Si bien no puede generalizarse, esta tesis es un aporte para llamar la atención sobre la necesidad de incorporar estos factores en el diseño e implementación de las políticas o programas y también a la investigación académica dado que se genera valor público. Deben superarse los enfoques únicamente centrados en resultados y objetivos.
2. Invitar a reflexionar sobre la necesidad de replantear el enfoque de estudio de las políticas públicas o programas sociales. Pues debe interiorizarse que es necesario aprender a utilizar la estructura y los procesos al interior de las instituciones públicas educativas para elaborar y definir las intervenciones del sector educación.

5. Principales hallazgos y conclusiones

La presente investigación propone como alternativa el estudio de la cultura organizacional de la institución pública peruana. Se estudia cómo es que el Ministerio de Educación, al implementar el componente de Acompañamiento Pedagógico del Programa Rutas del Aprendizaje, el cual busca generar determinados cambios institucionales en los colegios públicos, choca con su cultura organizacional. Esta es distinta en cada institución educativa e influye en el nivel de adaptación de la misma a los cambios. Por ese motivo, los cambios bien pueden darse tal y como el programa había contemplado o no.

El acompañamiento pedagógico, que es una estrategia de capacitación docente que tiene como fin último el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y los aprendizajes, se transfiere a los docentes de manera presencial a través de visitas en el aula y asistencia directa por parte de los llamados “acompañantes pedagógicos”. Esta transferencia consiste en potenciar ciertas competencias del docente y, para ello, se recomiendan una serie de actividades. Estas actividades implican más inversión de tiempo tanto por parte del director o la directora y de los docentes, además, de una reconfiguración de sus rutinas no solo en el ejercicio de docencia sino fuera del salón de clases y de un cambio en el relacionamiento con sus pares.

Es decir, alteran la cultura organizacional de las instituciones. Entiéndase “cultura organizacional” como un conjunto de comportamientos que se legitiman y exteriorizan porque son recurrentes en la organización y que son producto de la interacción entre sus miembros. Es decir, son los valores dominantes aceptados, la filosofía que orienta la política de la organización hacia los miembros, las reglas de juego para moverse y progresar dentro de la institución, etc.

Por ese motivo, es necesario estudiar la adaptación de estas instituciones al cambio que se está buscando promover; el cual será aceptado o incorporado con mayor o menor facilidad dependiendo de la cultura organizativa previa de estas organizaciones/instituciones, lo que determinará una mayor o menor resistencia al cambio.

Se considera que cuando estas variables no son incorporadas, el estudio está incompleto, pues la implementación no puede ser vista únicamente desde un enfoque clásico como ahora lo es el de la nueva gestión pública. Esto porque ver únicamente objetivos y resultados sin tomar en consideración aspectos del contexto, como la cultura organizacional y los aspectos institucionales, no genera valor público.

Además, se quiere reforzar la idea de que la institución pública educativa peruana no es una organización unitaria, que tiene un solo objetivo o una pluralidad de objetivos compatibles entre sí, en la que solo la dirección posee el poder y en la que todos los actores invierten sus energías en la consecución de unos objetivos claros y definidos. Sino que, al contrario, son sistemas políticos en los que se haya una diversidad de actores organizativos, con pluralidad de intereses y objetivos, y en los que el poder está distribuido entre las distintas unidades e individuos de la organización.