



consorcio de investigación
económica y social



Universidad Católica
San Pablo

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES) Universidad Católica San Pablo

CONCURSO 2003

PROYECTO BREVE:

**Actitudes, expectativas y percepciones hacia la
descentralización de la educación en directores de
centros educativos estatales**

Iván Montes Iturrizaga ¹
Andrés Apaza Hauyón ²
Walter Gutiérrez Montoya
Jorge Barriga Llerena

¹ Iván Montes Iturrizaga es el director del estudio. Es Psicólogo Educacional y Doctor en Ciencias de la Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se desempeña como profesor asociado e investigador de la Universidad Católica San Pablo.

² Andrés Apaza, Walter Gutiérrez y Jorge Barriga son asistentes de investigación. Los autores agradecen a José Rodríguez quien apoyo al equipo como asesor por parte del CIES. Asimismo, a Guillermo Ferrer por sus alcances y correcciones a la primera versión del cuestionario. El CEAP de la Universidad Católica San Pablo colaboró en la fase de aplicación de los cuestionarios bajo las coordinaciones de Henry Tapia, a quien se agradece de manera especial. También, se agradece al Director Regional de Educación de Arequipa, Mauro Rocha Berríos por las facilidades prestadas para desplegar nuestras acciones. Por último, nuestro profundo agradecimiento a los directivos de los C.E. y funcionarios de las UGES de Arequipa, Camaná e Islay.

Abstract

Se desarrolló una investigación orientada a conocer las actitudes, expectativas y percepciones hacia la descentralización de la educación en directores de centros educativos estatales. Este estudio se desarrolló en las provincias de Arequipa, Camaná e Ilay y asumió una perspectiva metodológica cuantitativa (cuestionario) y cualitativa (focus group) bajo un enfoque de complementariedad. Los resultados nos indicaron la no existencia de diferencias significativas en cuanto a las actitudes y expectativas según nuestras variables independientes. De todas formas, el estudio cualitativo permitió conocer diferencias según la variable provincia. Los resultados evidenciaron la presencia de actitudes favorables hacia la descentralización de nuestro sistema educativo, asimismo, expectativas bajas con respecto a importantes cambios vinculados con el accionar del Ministerio de Educación y de sus órganos intermedios. De manera especial, los directores se refirieron a la corrupción, politización de nuestro sistema y falta de una visión profesional en las decisiones como los principales escollos que estaría enfrentando el incipiente proceso descentralizador al interior de nuestro sistema educativo.

1. Resumen Ejecutivo

La presente investigación analiza las actitudes, expectativas y percepciones hacia la descentralización educativa en directivos del sector estatal de las provincias de Arequipa, Camaná e Islay. Para estos efectos se aplicó un cuestionario o formato con varias escalas para la medición de las actitudes, expectativas y percepciones. Este cuestionario, válido y confiable, fue elaborado según los estándares de la *Asociación Americana de Psicología (APA)* y se aplicó a 202 directivos de las provincias señaladas. Adicionalmente, y con la intención de profundizar en algunos aspectos, se desarrollaron 5 focus group en directores de centros educativos estatales.

Los resultados evidenciaron posiciones parcializadas y escaso nivel de información con respecto a la descentralización de la educación. Sin embargo, se encontró actitudes muy favorables hacia este proceso y un conjunto de preocupaciones con respecto a cómo se ha venido conduciendo este proceso – aun incipiente - en nuestro país. Es así, que se señaló que la elevada politización y falta de profesionalismo al interior de nuestro sistema han ocasionado que normativas como la R.M 016 o el D.S. 007 no se hayan plasmado con nitidez en las escuelas. Otras tensiones vinculadas con la sobrecarga del trabajo directivo y la escasa delimitación de las atribuciones de los padres de familia también fueron resaltadas.

Por otro lado, las expectativas nos remiten a un panorama perceptual poco auspicioso por parte de los directivos. Ellos consideraron que si bien se incrementaría la autonomía de los centros educativos en materia pedagógica y administrativa, no mejoraría la selección de los especialistas pertenecientes a los órganos intermedios y al Ministerio de Educación. También, consideraron que no habrían cambios con miras a que los directores puedan manejar sus propios presupuestos. Con respecto a este tipo de expectativas desesperanzadoras se encontró que según los directores la inmoralidad, la existencia de intereses personales y el inadecuado funcionamiento del sistema serían los principales factores que atentarían contra un efectivo proceso descentralizador.

También, los directivos manifestaron malestar y preocupación con respecto a la ausencia de esfuerzos por delimitar los roles que los diversos actores tendrían que cumplir con respecto a los centros educativos. Tal es así, que se señaló en muchas oportunidades

que las propuestas gubernamentales estaban orientadas a restar autonomía y poder a las escuelas para que puedan decidir en materia pedagógica. A propósito de esto se expresó que parte importante de los discursos de las ONG (y del propio gobierno) estarían promoviendo el asambleísmo y el co-gobierno de las escuelas junto con las organizaciones sociales. Frente a esto, los directores consideraron como deseable el protagonismo de los centros educativos en los procesos de descentralización de la educación.

Los resultados también muestran un entendimiento localista con respecto a la diversificación curricular, que de no ser esclarecido con solvencia, podría estar asociado a fenómenos de inequidad cultural, vinculados con el aislamiento y la disminución del nivel de las expectativas de aprendizaje en los entornos rurales y menos favorecidos. Esta visión localista se manifestó también en una gran cantidad de discursos que argumentaban a favor de gestar contenidos y aproximaciones didácticas pero sin mayor vinculación con las grandes líneas nacionales de política educativa.

Se presenta al final una discusión que integra las dimensiones cuantitativa y cualitativa del estudio. Adicionalmente, se ofrece una sección con un conjunto de recomendaciones generales que, según nuestro parecer, tendrían que ser consideradas al momento de gestionar el proceso descentralizador de nuestro sistema educativo.

2. Introducción

En el Perú se ha puesto de manifiesto a lo largo de muchos estudios y foros los problemas asociados al centralismo de nuestro sistema educativo. Tal es así, que uno de los primeros eventos que permitió analizar con solvencia esta problemática fue el seminario *La Escuela que el Perú necesita* organizado por el *Foro Educativo* a inicios de los 90 y que ofreció conclusiones de trascendental importancia para comprender este fenómeno. De esta manera un conjunto de conclusiones plantearon que: 1) El problema de la descentralización no se refiere solo al campo administrativo sino que está vinculado más estrechamente al plano político-social y pedagógico; 2) Los procesos de cambio e iniciativas innovadoras necesitan sustentarse en los aportes y experiencias que se han dado en el país e ir empalmándose con políticas generales de desarrollo y con el proceso de pacificación; 3) Es necesario que todo proceso descentralizador parta de la concertación tanto de grupos políticos como de organizaciones sociales de base; 4) La descentralización debería descansar sobre los principios de autonomía, autoridad y participación que apunten a la redistribución del poder. Esto implica necesariamente la transformación del Estado hacia formas democratizadoras; y 5) La descentralización no se agota en las autoridades regionales sino en las escuelas a fin de que éstas ensayen los modelos organizativos y pedagógicos más adecuados a su realidad (Foro Educativo, 1992; Iguñiz, 1992)³. Más recientemente, estas mismas ideas fuerza están de alguna manera contempladas en las conclusiones del *Acuerdo Nacional por la Educación* (2001) y donde quedó de manifiesto con mucha claridad las demandas de directivos y profesores por gozar de una mayor autonomía ante el anunciado proceso de descentralización de nuestro sistema educativo.

Por otro lado, y a la luz de lo expresado en el párrafo anterior, se percibe que las instituciones escolares (junto con los padres de familia) jugarían un papel protagónico en los procesos descentralizadores. Tal es así, que se podría afirmar que los procesos descentralizadores en el ámbito pedagógico podrían dinamizarse o entorpecerse según sea la cultura institucional de cada centro educativo. De esta manera, en una escuela participativa acostumbrada a tomar decisiones pedagógicas, el discurso descentralizador

³ En este último aspecto vinculado con las dinámicas que la descentralización debería de incorporar al interior de las escuelas es necesario señalar el aporte de la Asociación Educativa TAREA, quien en la década pasada supo comunicar relevantes experiencias de gestión escolar (mayormente rurales y amazónicas) sustentadas en la autonomía y en el poder de decidir en materia curricular en la búsqueda de una mayor pertinencia en las acciones pedagógicas.

se cristalizaría rápidamente en acciones concretas. En cambio, en las escuelas caracterizadas por la verticalidad y el *cumplimiento fiel* de las pautas didácticas emanadas por el poder central, es probable que estas intenciones descentralizadoras generen amplias tensiones en las instancias directivas y quizá muchas resistencias. Todo esto nos remite a la necesidad de promover estilos adecuados de gestión pedagógica como una tarea indispensable para que las políticas en pro de una mayor autonomía institucional lleguen a plasmarse verdaderamente en las aulas (La Torre, 1991; Montes, 2003; Machado, 2000; Palomino, 1993)⁴.

Lamentablemente, y a pesar de su gran importancia, la figura del director de escuela (junto a sus coordinadores pedagógicos) no ha sido tomada suficientemente en cuenta en el plano investigativo. Asimismo, pareciera ser que las diversas propuestas han prestado mayor atención en la participación de la comunidad (padres, sociedad civil y autoridades locales) en lugar de destacar el protagonismo que las comunidades docentes (autoridades y maestros) tendrían que jugar de cara a una inminente descentralización de nuestro sistema educativo. En este sentido, consideramos de vital importancia caracterizar en qué medida los directores de las escuelas públicas conciben y visionan este proceso a fin de contar con información relevante que permita tomar decisiones formativas que se perfilen hacia los nuevos repertorios, responsabilidades y expectativas sociales que recaerán de manera mucho más acusada sobre ellos ⁵.

Ante todo lo expresado, la presente investigación – que asume una perspectiva metodológica cuantitativa y cualitativa – tiene como intención caracterizar las actitudes, expectativas y percepciones evaluativas que tienen los directores de colegios públicos de Arequipa, Camaná e Islay con respecto al proceso descentralizador de nuestro sistema educativo. Todo esto permitirá contar con un panorama inicial o punto de partida en este tema asociado a los pensamientos, tensiones percibidas y propuestas que emergen de un conjunto de intenciones descentralizadoras – básicamente normativas – desarrolladas

⁴ Cabe señalar que la descentralización de la educación supone desafíos principales en el ámbito pedagógico y en la posibilidad de que las instituciones educativas (conjuntamente con la injerencia regional, departamental o municipal) gocen de mayor autonomía para poder decidir en materia pedagógica. De ahí que muchos de los procesos gestados en América Latina se podrían catalogar como parciales (Chile) por haber colocado el énfasis en las subvenciones, el financiamiento y en la delegación administrativa a instancias más cercanas a los establecimientos.

⁵ Cabe señalar, que si bien nuestro sistema es centralizado, las instituciones escolares gozan de espacios de libertad (limitados pero muy importantes) que muchas veces son concebidos por los directores como verdaderos espacios para la generar innovación, experimentación y decisiones diferentes a las planteadas por la autoridad ministerial. Así también, existirían directores que al no usar estos espacios estarían *centralizando* más aun la institución escolar al orientarse a tareas de control y supervisión del cumplimiento fiel de las normas emanadas por las instancias centrales o desconcentradas.

en los últimos ocho años. Al respecto, se espera que los resultados aporten información relevante para proyectar nuevos estudios y desarrollar acciones que posibiliten la optimización de los procesos de gestión pedagógica sobre la base de la capacitación, la profesionalización de los órganos intermedios y la generación de condiciones institucionales (escuela y sistema) que garanticen un dinamismo promotor de la iniciativa, innovación y el mejoramiento constante de la calidad a todo nivel.

2. Objetivos

1. Caracterizar las actitudes, expectativas y percepciones con respecto a los procesos de descentralización educativa en directivos de los centros educativos estatales de las provincias de Arequipa, Camaná e Islay.
2. Categorizar y analizar los discursos de los directores de centros educativos estatales de Arequipa, Camaná e Islay con respecto a los procesos de descentralización de la educación en nuestro país.
3. Aportar información relevante que sirva para evaluar el impacto de las iniciativas descentralizadoras desarrolladas en el Perú en los últimos años.

4. Marco teórico

4.1. El centralismo y la descentralización

Se dice comúnmente que una organización es *centralizada* cuando el poder de decisión se concentra en el corazón de la organización. Por el contrario, se dice que una organización es *descentralizada* cuando el poder es compartido por uno o varios niveles. No obstante, para muchos autores la idea de descentralización va ligada a la existencia de varias entidades territoriales (regiones, estados subnacionales, provincias o distritos) que comparten decisiones con el centro, existiendo incluso una tendencia más exigente que une la descentralización a la autonomía local, es decir, al reconocimiento de poderes de decisión, ya sea para comunas o municipios. Para esta última concepción no basta con la existencia de entes que compartan decisiones con el Estado, sino una cesión plena de poderes a las comunidades territoriales ya establecidas (De Puelles, 1986).

Ahora bien, si trasladamos esta complejidad al ámbito de la descentralización educativa se percibe con claridad que este proceso asume diferentes significados y sentidos, y en especial, que adquiere (tanto en la teoría como en la práctica) diferentes grados de realización: desde la existencia de instancias de poder centralizadas, pero con tendencias descentralizadoras, hasta la máxima autonomía local compatible con la unidad nacional (De Puelles, 1993). Esta gran diversidad en cuanto a los niveles de concreción se puede apreciar hoy en día en los sistemas educativos europeos y en el ordenamiento escolar de los Estados Unidos. Por ejemplo, en España la descentralización se vertebra a nivel de las *comunidades autónomas* y dota de autonomía a las propias escuelas; en Alemania, cada Länder o Estado vela con gran autonomía por la gestión escolar al interior de su ámbito territorial; en Inglaterra, la descentralización alcanza los niveles más altos al asumir la escuela (comunidad docente) un amplio margen para decidir acerca de los contenidos y las aproximaciones didácticas más acordes para cada realidad⁶.

⁶ Cabe anotar que la descentralización no es un proceso que se consigue de una vez para siempre pues hasta en los sistemas más descentralizados existen dinamismos que pugnan por centralizar (controlar). Por su parte en los países estrictamente centralizados como el nuestro, existen fuerzas tanto descentralizadoras como aquellas interesadas en restringir más aun la escasa autonomía que hoy exhiben nuestras escuelas.

De esta manera, la descentralización educativa supone determinadas atribuciones (*poder*) para decidir en los ámbitos regionales, distritales o institucionales, pudiendo recaer el acento de estas facultades en una o más de estas instancias. Asimismo, algunos comparatistas de la educación (De Puelles, García Garrido y Palomino, entre otros) coinciden en destacar que los procesos de descentralización educativa obedecen a factores históricos, políticos y culturales que de alguna manera imprimen una identidad particular a cada sistema que lo distingue como único y especial en si mismo. De ahí que el descentralizar la educación no se agota en propugnar una mayor cantidad de horas de libre disponibilidad o en pretender que se ha resuelto el problema creando mayor cantidad de instancias *desconcentradas*. Por tanto, descentralizar un sistema educativo como el nuestro implicaría la movilización de una gran cantidad de dinamismos políticos, históricos, culturales e institucionales que tendrían que impactar de manera favorable en la pertinencia y en la calidad de la enseñanza que se imparte en las escuelas (Montes, 1994).

Específicamente en América Latina la reflexión y el debate con respecto a los impactos del centralismo educativo han sido ya objeto de innumerables estudios. Por ejemplo, Castro (1993) caracterizó en cinco puntos el estilo de nuestros sistemas educativos: a) una administración centralizada, burocrática y, frecuentemente, con rasgos autoritarios; b) una visión de corto plazo en la toma de decisiones; c) un significativo aislamiento en relación con otros sectores del Estado y de la sociedad; d) una oferta educativa homogénea para poblaciones heterogéneas; y e) unos procesos educativos centrados más en la enseñanza que en el aprendizaje⁷.

Conocedores de esta situación descrita, los diversos gobiernos de la región han ensayado políticas descentralizadoras y desconcentradoras que se reflejan hoy en día no solo en la existencia de diversos desarrollos o niveles de concreción alcanzados sino también en los desafíos y tensiones que han venido acompañando estos procesos. De manera especial estos procesos han estado marcados por los llamados procesos de nuclearización (bastante populares en la década de los 70), la regionalización y la municipalización. Sin embargo, estos procesos en su gran mayoría no habrían alcanzado el status de descentralización, sino más bien, de desconcentración administrativa orientada preferentemente al control de la eficiencia administrativa (La Torre y otros,

⁷ Castro desarrolló estas ideas en el marco de la *Cuarta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Unesco para América Latina y el Caribe* (celebrado en la ciudad de Quito en abril de 1991).

1991; Montes, 2003; Montes; 2004). Ahora bien, si revisamos por ejemplo la experiencia chilena, se puede apreciar con bastante nitidez que el anunciado proceso de municipalización no significó una delegación de poder para que las escuelas o los propios municipios puedan asumir decisiones técnico – pedagógicas. De esta manera, y a pesar de los recientes avances en pro de una mayor autonomía institucional, los cambios en nuestros sistemas estarían obedeciendo más a lógicas desconcentradoras encaminadas a mantener el orden, la eficiencia, el control y el cumplimiento irrestricto de las políticas emanadas desde las instancias centrales.

Sin embargo, cada vez se viene comprendiendo más las ventajas de la descentralización educativa para países tan variados en lo cultural como el nuestro. Esto ha condicionado a que el debate se haya centrado en el *cómo*, más que en determinar la necesidad de llevar a cabo este proceso o no. Es así que parte de las tensiones actuales van desde las posiciones empeñadas en determinar *a priori* y normativamente un modelo de descentralización a aquellas que plantean la generación de condiciones y procesos sociales que nos lleven en el tiempo a diversos subsistemas dentro de un país.

4.2. Ventajas o beneficios de la descentralización

Con relación a las ventajas, De Puelles (1986) menciona dos que de alguna manera estarían siendo compartidas ampliamente en los diversos países de la región. En primer lugar, señala que desde el punto de vista político la descentralización de la educación reforzaría el sistema democrático, uniendo de este modo, participación ciudadana y descentralización. En segundo término, y desde el punto de vista de la eficiencia, la descentralización descongestionaría el poder central. Por tanto, facilitaría la gestión en tanto los órganos más próximos a los usuarios (las escuelas), conocedores de cada contexto, estén en condiciones de asumir las decisiones pedagógicas, curriculares y administrativas más pertinentes para cada realidad y sin perder de vista los lineamientos nacionales orientados a buscar equidad, unidad e identidad a cada sistema (Montes, 2003).

A estas dos características mencionadas por De Puelles (1986) se podría agregar que la descentralización sería también una excepcional oportunidad para generar las condiciones óptimas para legitimar el status profesional del quehacer docente y de las autoridades educativas. En otras palabras, la descentralización cristalizada en una mayor

autonomía y poder de las instituciones escolares promovería un ejercicio pedagógico mucho más compatible con las características sociológicas que hoy en día distingue el comportamiento de los grupos profesionales (Montes, 2001 a; 2001 b y Montes, 2004)⁸. No olvidemos que los estudios acerca de la identidad profesional de los profesores latinoamericanos evidencian una profunda insatisfacción relacionada con la escasa autonomía pedagógica, la excesiva normatividad y el bajo prestigio social que tiene la labor docente para la sociedad en su conjunto (Montes, 2003; Montes 2004).

4.3. La descentralización de la educación en el Perú

El sistema educativo peruano se caracteriza por ser centralizado y con un elevado nivel de desconcentración de cara al despliegue administrativo y documentario. Esto significa que si bien contamos con instancias educativas que se encargan de gestionar espacios territoriales delimitados, estas solo se limitan a velar por el cumplimiento de las normativas, disposiciones, programas curriculares y demás instrumentos de política dictados desde la sede principal del Ministerio de Educación. De esta manera, las dependencias desconcentradas (y los propios centros educativos) no tienen poder alguno para decidir en materia técnico-pedagógica y mayormente se ven obligados a garantizar la eficiencia del sistema desde el punto de vista burocrático-administrativo.

Tenemos así, que a lo largo de nuestra historia republicana se han ensayado diversas formas que van desde la municipalización (en el gobierno de Manuel Pardo), la nuclearización, la zonificación y otras formas orientadas a desconcentrar el quehacer administrativo. Paradójicamente, gran parte de las propuestas, reflejadas en leyes o normativas, se han denominado como descentralizadoras cuando en realidad más bien obedecían a lógicas desconcentradoras. Basta citar por ejemplo la *Ley Orgánica de Educación* de 1972, que si bien creó direcciones regionales, diecciones zonales y núcleos educativos orientados a la “descentralización” de los recursos físicos, financieros, humanos y curriculares, en la práctica no significó una posibilidad real para que tales instancias y las escuelas puedan hacer uso de mayores espacios decisionales.

A pesar de esto, han existido ciertas medidas encaminadas a que los centros educativos puedan hacer un aporte en sus programas curriculares a la luz de las necesidades más

⁸ En la argumentación que hace Palomino (1993) podríamos afirmar que de alguna manera la descentralización debería de responder ampliamente a los preceptos internacionales y nacionales de libertad de enseñanza. Consideramos que esta vinculación entre libertad de enseñanza y descentralización tendría que ser analizada en posteriores estudios.

urgentes o de los acentos culturales de cada contexto. Estas medidas se abocaron a ofrecer ciertos espacios para usar un número limitado de horas (horas de libre disponibilidad o tercio curricular) para instaurar talleres, cursos de interés o incorporar en los programas convencionales otras capacidades o contenidos definidos como culturalmente pertinentes. A esta última práctica se le ha llamado *diversificación curricular* y por lo general no habría sido aprovechada suficientemente por las propias instituciones educativas, probablemente, por falta de una asesoría profesional pertinente por parte de los especialistas de las dependencias desconcentradas⁹. De todas formas, ambas medidas no se podrían catalogar como descentralizadoras, pues no existirían posibilidades objetivas para que las escuelas puedan desarrollar opciones didácticas innovadoras, instaurar sistemas de evaluación pertinentes, decidir sobre el tipo de texto más apropiado o recibir espacios de capacitación docente acorde con sus necesidades. Al final, el aspecto vertebral de la descentralización entendida como poder institucional o local para decidir en lo técnico-pedagógico (currículo, didácticas, textos, etc.) y en lo administrativo (manejo de fondos, contratación y evaluación de profesores, etc.) no registra mayores antecedentes en nuestro país.

En este análisis es importante destacar la importante labor de entidades como *FORO EDUCATIVO*, la *Asociación Educativa TAREA*, *Yashauhuasi* y *EL TALLER* (entre otras) que han venido desarrollando y divulgando importantes experiencias descentralizadoras desarrolladas en las zonas urbano – marginales y rurales. Estas iniciativas evidencian significativos impactos vinculados con el ejercicio responsable de la innovación pedagógica, el desarrollo de proyectos educativos culturalmente pertinentes y la participación efectiva de la sociedad civil (en especial los padres de familia) en el desenvolvimiento de los establecimientos. Experiencias significativas que ponen de manifiesto la necesidad de que los procesos descentralizadores serán tales en la medida en que lleguen con nitidez a las escuelas y se traduzcan en nuevas formas de participación profesional (comunidad docente) y social, interesadas en ofrecer un servicio educativo de calidad.

A estos aportes se suman investigaciones (desarrolladas por *GRADE*, *CIES*, *IEP*, entre otras) y una serie de eventos de trascendental importancia que nos ilustran acerca de los

⁹ Por tanto la diversificación no puede ser identificada en sentido estricto con la descentralización. Esto es importante pues la efectiva descentralización implicaría un cambio radical de nuestro sistema y el despliegue de dinanismos y condiciones necesarias para que las escuelas puedan decidir con mayor amplitud los propios acentos de su accionar pedagógico y profesional.

perjudiciales impactos del centralismo y sobre la necesidad de descentralizar nuestro sistema. Todos estos esfuerzos por estudiar y comprender las implicancias de la descentralización, según nuestro parecer, se presentan con mucha claridad en las conclusiones del *Acuerdo Nacional por la Educación* (2001). En este documento se concibe el proceso de descentralización educativa en el marco de una profunda reestructuración del Estado. Asimismo, resalta la importancia de otorgar a las instituciones educativas niveles de autonomía que les permitan tomar decisiones en lo pedagógico, financiero y en lo administrativo. Se contempla además la adecuada participación de la sociedad civil -sobre la base de atribuciones bien delimitadas- en los procesos de vigilancia y rendición de cuentas¹⁰.

También se propone en este documento una redefinición del papel de las instancias gubernamentales encargadas de dirigir el sistema:

“A las instancias central e intermedias de la administración debe corresponder el acompañamiento de este proceso, lo que no debe ser interpretado como una renuncia del Gobierno Central a su responsabilidad. Dichas instancias tienen que convertirse en organizaciones no burocráticas, no partidarias, integradas por profesionales competentes capaces de ejercer liderazgo técnico y pedagógico, bien remunerados y permanentemente actualizados. Del éxito de su actuación dependerán los alcances y los resultados de los programas de cambio educativo que se promuevan” (p. 16).

Estas conclusiones advierten también sobre la necesidad de seleccionar y formar pertinentemente a los directores de los centros educativos a fin de que estén provistos de las competencias más apropiadas para ejercer un liderazgo pedagógico y administrativo capaz de usar adecuadamente la autonomía y articular los aportes de la comunidad y de los padres de familia. En otras palabras, se percibe en este documento el protagonismo que tendrían que asumir las escuelas en el proceso y el rol trascendental de los directores para poder cristalizar, con un accionar profesionalmente pertinente, democratizador y facilitador de decisiones, el logro de las metas institucionales al más alto nivel. Del mismo modo, este documento aclara que la

¹⁰ Esta autonomía pedagógica implicaría posibilidades mucho más amplias del que realmente tienen las instituciones educativas: “ En el plano de los procesos de aprendizaje, el desarrollo de la autonomía escolar debe significar capacidad y libertad para acordar reformas pedagógicas. En el marco de los lineamientos generales establecidos por el Ministerio de Educación, los centros educativos podrán definir con suficiente libertad contenidos curriculares, metodologías, textos escolares y otros recursos didácticos, y necesidades de capacitación más pertinentes en función de las características de los alumnos y la realidad regional” (p. 18).

descentralización no implicaría obviar el nivel central como facilitador y articulador de las grandes intenciones nacionales en materia educativa. En otras palabras, descentralizar no estaría significando localismo o divisionismo, sino más bien, la promoción de dinanismos que se estarían produciendo a diversos niveles pero vertebrados a la luz de un sistema nacional. En este sentido, es probable que estos aspectos vertebradores se perfilen a la luz del tan ansiado Proyecto Educativo Nacional, en los estándares nacionales de rendimiento y en un conjunto de procesos de monitoreo de la calidad de la educación que posibiliten miradas específicas y de conjunto con respecto al avance de nuestro sistema.

Paradójicamente a lo consignado en el *Acuerdo Nacional la Nueva Ley de Educación* (2003) no desarrolla con suficiente claridad el rol de las instituciones educativas ni explicita los niveles de autonomía que tendrían que asumir las instituciones educativas (llámese también libertad de enseñanza) para conducir con pertinencia los procesos de enseñanza y aprendizaje. No explicita cuáles serían las funciones de los Consejos Participativos Institucionales (artículo 69), instancias que estarían integradas por el director, profesores, alumnos, padres de familia, entre otros miembros de la comunidad. Asimismo, no detalla qué se entiende por participación, vigilancia y concertación. Este tema es muy importante pues muchas veces los discursos a favor de la descentralización de la educación propugnan –sobre la base de la desconfianza– el funcionamiento colectivista de las instituciones escolares donde la gestión recaería mayormente en la sociedad civil, los padres de familia y en las organizaciones de base. Estas posturas desdibujan la necesidad de un efectivo liderazgo (imprescindible para que toda organización alcance sus metas) personificado en el director o gestor, quien en cierta medida tendría que facilitar las adecuadas relaciones con la sociedad civil (Montes 2003a).

De todas formas se aprecia de manera favorable un conjunto de articulados donde se pone de manifiesto la necesidad de dotar de mayor poder a los establecimientos de enseñanza:

“Con tal propósito, las autoridades correspondientes movilizan sus recursos y favorecen la autonomía, la innovación, el funcionamiento democrático y el fortalecimiento de las instituciones educativas” (artículo 11).

Sin embargo, este y otros artículos de importancia estarían perdiendo su impacto debido a que en el capítulo referido a las finalidades y funciones de las *Unidades de Gestión Educativa Local*, no se desarrolla con solvencia la manera en la que estas dependencias colaborarían en fortalecer la autonomía de las instituciones. Es más, se presenta una lista recargada de funciones y atribuciones que prácticamente no dejarían mayores espacios decisionales para las escuelas. Por último, es preocupante que en esta nueva ley se restrinja el precepto constitucional e internacional de libertad de enseñanza (mejor desarrollado en la Constitución de 1979) a la posibilidad de fundar instituciones educativas (Montes, 2003b). Vemos aquí una ausencia importante, pues el reconocimiento cabal de la libertad de enseñanza, asociado al ejercicio de una real y responsable autonomía institucional, podría haber sido en cierta medida un eje importante para el proceso de descentralización (Palomino, 1993; Montes, 1993)¹¹.

4.4. Normas educativas con intención descentralizadora

En los últimos años, y como anticipo de lo que podría ser un solvente proceso de descentralización, el Ministerio de Educación ha venido ensayando un conjunto de disposiciones encaminadas a fortalecer algunas dimensiones decisionales en los centros educativos. Estas disposiciones, expresadas en resoluciones ministeriales y en decretos supremos habrían tenido cierta acogida al interior del sistema. Pero también, habrían existido problemas asociados a: la falta de claridad conceptual de estas políticas; a su implementación por parte de los directivos, profesores y especialistas de las UGE; y a la insuficiente delimitación del rol que tendrían que jugar los padres de familia en estos nuevos dinamos. Todo esto no desmerecería el aporte de estas “normas descentralizadoras” pero sí pondría de manifiesto la imposibilidad de desarrollar iniciativas con acentos descentralizadores bajo reglas de juego, lógicas y condiciones caracterizadas por el verticalismo, la burocracia, la insuficiente preparación de los directores y el rol escasamente promotor de los especialistas que integran los órganos intermedios. Veamos a continuación el alcance de estas normas:

¹¹ Se considera que el espíritu descentralista de la *Nueva Ley de Educación* es bueno en cuanto a sus intenciones. Sin embargo hay algunos artículos que más bien estarían obedeciendo a lógicas aún centralistas. Por ejemplo, las entidades intermedias tendrían tantas cosas que decidir que al final los centros educativos tendrían que limitarse a la adaptación cultural del currículo o a disponer de horas libres para desarrollar otras acciones.

4.4.1. La Resolución Ministerial N° 016 de 1996

Esta resolución asumió el formato de “Normas para la gestión y desarrollo de actividades en los centros y programas educativos” y fue emitida por el ministro de educación Dante Córdova Blanco. En términos generales este marco ofreció un conjunto de alcances de importancia como la posibilidad de que cada centro educativo cuente con un Proyecto de Desarrollo Educativo (PDE) y con el Proyecto Curricular del Centro (PCC). De manera especial, este instrumento de política propugnó una mayor autonomía para que el director pueda decidir sobre un conjunto de aspectos trascendentales a favor de los centros educativos. Al respecto veamos el considerando de esta resolución:

“Que la mejora de la calidad de prestación de los servicios educacionales requiere fortalecer la capacidad de gestión pedagógica e institucional de los centros educativos y restituir a su director el rol que le corresponde”.

Esta resolución fue asumida con bastante expectativa debido a que muchos de sus planteamientos se orientaron a dotar al director de mayor autonomía. Veamos ahora los aspectos más importantes de esta normativa en el marco de las políticas descentralizadoras:

a. Lineamientos de política educativa

La resolución N° 016 partió del reconocimiento de nuestra diversidad cultural y lingüística e instó al sistema a determinar los medios pedagógicos más pertinentes en búsqueda de la calidad. Por otro lado, con respecto a la figura del director, esta norma ofrecía mayor poder para decidir con solvencia y prontitud.

“4. Otorgar a los directores niveles de decisión tal vinculados con la gestión de recursos humanos y financieros que les permita consolidar su conducción en relación a los maestros, alumnos y padres de familia”.

b. Tercio de libre disponibilidad y calendarización

Se manifestó en esta resolución que el director del centro educativo es el responsable del *Proyecto de Desarrollo Educativo* (PDE) y del *Plan de Trabajo Anual* (PTA). Además, se recalcó que la estructura de estos planes sería decidida por el director a la luz de una serie de componentes tales como: las actividades, el plan de estudios, el calendario cívico, los sistemas de evaluación y los planes de mantenimiento de equipos, entre otros.

También esta resolución autorizó a los centros educativos, en el marco de la diversificación curricular y en consideración con los acentos de cada realidad, a agrupar o globalizar contenidos afines en líneas de acción educativa y asignaturas. Junto a esto se autorizó a disponer de hasta un tercio del tiempo curricular total para la libre elección de asignaturas y contenidos curriculares, proyectos, talleres y clubes sujetos tanto a evaluación como a certificaciones oficiales.

Con respecto a la calendarización, la resolución otorgó posibilidad para que los centros educativos puedan decidir acerca del inicio, calendarización, la programación de las vacaciones y término del año escolar a fin de que se ajusten a las características geográficas, sociales y productivas de cada región. De todas formas se resalta que el año escolar tendría una duración mínima de 36 semanas efectivas.

c. Nuevas funciones para el director

Aparte de las tradicionales funciones administrativas y burocráticas que le son asignadas a los directores, esta resolución incorporó de manera clara roles vinculados con la gestión de los recursos humanos. Es así que se incorporó como funciones seleccionar y designar al personal docente titulado y administrativo en base a número de plazas disponibles para cada centro educativo. Asimismo, esta resolución otorgó poderes para que el director evalúe los méritos de su personal jerárquico, administrativo y docente. En caso de evaluación negativa se le ofrecía posibilidades para sancionar a su personal. Para todos estos efectos el director estaba llamado a constituir y presidir un comité de evaluación que estaría integrado por un directivo y el personal docente.

Adicionalmente, esta normativa ofreció al director la posibilidad de formular y administrar el presupuesto del centro educativo e informar sobre la ejecución del mismo a las autoridades competentes del Ministerio de Educación¹².

4.4.2. El Decreto Supremo N° 007 del 2001

A diferencia de la RM N° 016, esta norma adquirió un mayor status al ser Decreto Supremo y siguió manteniendo la intención de fortalecer la autonomía de los directores pero a la luz de una serie de modificaciones, que de alguna manera, suscitaron reacciones bastante encontradas al interior de nuestro sistema. Revisemos algunos aspectos centrales de este decreto supremo:

a. Lineamientos de política educativa

Esta normativa resalta la necesidad de que el sistema educativo promueva la democratización, asegure la transparencia, combata la corrupción e integre la participación de la comunidad educativa. Hace alusión también a la rendición de cuentas a fin de impactar de manera eficiente en la asignación y uso de recursos disponibles.

En relación a la autonomía de los directores para que gestionen sus respectivos centros educativos se consideraron los siguientes numerales:

“3. Orientar a todas las autoridades educativas, en particular al director del centro educativo, para que la toma de decisiones se realice en función de quienes son los directamente beneficiados”.

Más adelante, otro numeral del mismo documento, ofrece una breve referencia que vincula la autonomía y el liderazgo en la gestión de cara a los servicios de calidad:

“8. Promover el liderazgo de los directores fortaleciendo su capacidad de gestión, a fin de posibilitar una conducción de sus centros educativos que asegure un servicio de calidad”.

¹² Al parecer, la salida del Ministro Dante Córdova truncó una serie de iniciativas por reformular el accionar de los órganos intermedios y ofrecer las condiciones necesarias para que esta norma se plasme con nitidez en las escuelas.

Junto a lo anteriormente mencionado, este decreto supremo hace una convocatoria a las madres y padres de familia, organizaciones de base, medios de comunicación, sociedad civil y Estado a participar de manera activa, permanente y concertada en el proceso de diseño y desarrollo de la educación peruana (Nº 10). Cabe recordar que en la resolución Nº 016 se hizo alusión solamente a que las instancias de la sociedad civil presten su apoyo a las instituciones escolares.

Por otro lado, se reconoció en este decreto supremo la participación de las instancias de la comunidad local como aliados del *Proyecto Educativo Institucional* (PDI) del centro educativo. Asimismo, se hace referencia al director, profesores, alumnos, personal administrativo y de servicio como principales actores de la comunidad escolar que participan del PDI.

b. Evaluación y contratación del personal

El decreto supremo consideró (a diferencia de la RM Nº 016 – 1996) que la evaluación del desempeño de los docentes, las contrataciones y los nombramientos atiendan a las propuestas del *Comité Especial de Evaluación* (CEE) de cada nivel o modalidad. Este decreto supremo estimó que el CEE tendría que estar presidido por el director (solo con voto dirimente), el subdirector del nivel, un docente (elegido al menos por la mitad más uno de sus colegas del nivel) y un padre de familia (con voz pero sin voto) elegido por la mayoría de los comités de aula del nivel respectivo. En los Centros Educativos Ocupacionales el padre de familia sería reemplazado por uno de los alumnos elegido por la mayoría de sus compañeros y tendría derecho a voz y voto.

c. El Consejo Escolar Consultivo

Se resaltó en este decreto supremo la intención del Ministerio de Educación de ensayar en los centros educativos que así lo deseen los *Consejos Escolares Consultivos* (CEC). Esta propuesta se sustentó en tener una experiencia que luego se tradujera en delegar mayor autonomía a los centros educativos en un contexto de participación y corresponsabilidad entre docentes, padres y alumnos.

Este consejo se definió como:

“Una instancia consultiva del centro educativo, de carácter voluntario, que se reúne por lo menos tres veces al año”.

En cuanto a sus propuesta se señaló que el CEC tendría como misión opinar, antes de su aprobación, sobre los siguientes documentos de gestión: proyecto de desarrollo institucional, plan de trabajo anual, reglamento interno e informes de gestión del director. Se resaltó además que el accionar del CEC no estaría atentando contra el protagonismo del director como primera autoridad:

“El Consejo Escolar puede asimismo emitir opinión acerca de cualquier tema que el director decida consultarle, teniendo en cuenta que el director conserva su autoridad y capacidad de decisión en todos los temas en que intervenga dicho Consejo”.

Con respecto a sus miembros se habló de que este CEC estaría constituido (en los centros educativos de menores) por el director (presidente), los directores de cada nivel, un profesor y un padre de familia de cada nivel, un alumno de 3ro o 4to de secundaria y un representante de las instituciones de la comunidad directamente involucradas en el apoyo del PDI. Estos miembros serían elegidos en cada uno de los estamentos y la designación sería por dos años.

d. Calendarización

Al igual que la resolución N° 016 se estableció la posibilidad de que lo directores puedan definir todo lo concerniente al inicio, finalización, horarios y periodos vacacionales, entre otros en concordancia con las características geográficas, económico-productivas y sociales de cada región. El componente nuevo aquí es que se estipuló que esta propuesta tendría que ser consultada previamente con el Consejo Escolar (en caso existiesen).

4.4.3. Resolución Ministerial N° 168 del 2002

En el año 2002 y con Nicolás Lynch Gamero como Ministro de Educación se aprobó la Resolución Ministerial N° 168, documento voluminoso y muy explícito en muchas de sus disposiciones. Esta incluye algunos alcances técnico – pedagógicos vinculados con la evaluación de los aprendizajes y el desarrollo del currículo. Revisemos los aspectos más importantes en el contexto de la descentralización:

a. Lineamientos de política educativa

El punto 3 de estos lineamientos y objetivos estratégicos se denominó *“Fortalecer la escuela pública, asegurándole autonomía, democracia y calidad de aprendizaje, democratizando y descentralizando el sistema educativo”*. Ya en el desarrollo de este numeral se explicita la intención de democratizar el sistema estableciendo instancias y procedimientos para la participación de los diversos actores de la comunidad en la discusión, ejecución y vigilancia social de las decisiones y acciones educativas. Se insta igualmente a que el director tome decisiones de manera democrática, autónoma y eficiente en función de los directamente beneficiados.

Se definió que los actores que tendrían que participar activamente en el diseño y desarrollo de la educación peruana estarían personificados en los docentes, directivos, estudiantes, madres y padres de familia, gobiernos locales, organizaciones de base, medios de comunicación, instituciones de la sociedad civil y del estado. Además se consideró a las instancias intermedias como entes de apoyo eficaz de la autonomía escolar.

b. Gestión pedagógica

En cuanto a los procesos de aprendizaje se manifestó en esta resolución que los docentes tenían libertad para organizar su trabajo pedagógico en el aula, dentro del marco que establecen los currículos oficiales y la diversificación, el PEI, el reglamento interno, la propuesta pedagógica del centro educativo y las normas vigentes. Tal es así, que se especificó que los centros educativos podrían elegir la forma de programación

curricular, uso del tiempo, estrategias metodológicas, material educativo y las actividades pertinentes para cada realidad¹³.

c. Calendarización

Al igual que en la resolución N° 016 y en decreto supremo N° 007, se hizo hincapié en la posibilidad de que los centros educativos puedan decidir sobre el calendario escolar. De manera especial, esta resolución consideró que la propuesta con respecto al calendario tendría que ser coordinada y consultada con el Consejo Escolar (o con la comunidad educativa) y con los órganos intermedios (nótese que los órganos intermedios no estaban considerados en las otras normativas anteriores)¹⁴.

d. Del PDI al PEI

En esta resolución el *Proyecto de Desarrollo Institucional* (PDI) fue reemplazado por el *Proyecto Educativo Institucional* (PEI) donde se manifestó la intención de que este nuevo instrumento refleje un proceso de permanente participación de los actores educativos y de la comunidad. Para ello se propusieron los siguientes componentes del PEI: diagnóstico, propósitos, medios y procesos, condiciones y mecanismos de gestión.

Se consideró al director como conductor del PEI y como el encargado de garantizar en el diagnóstico que los propósitos y las condiciones se elaboren y decidan en común acuerdo con directivos, padres de familia, docentes y estudiantes. Los medios y procesos tendrían que ser definidos entre directivos y docentes pero en consulta con los padres de familia. La gestión del PEI tendría que ser elaborada por los directivos y contar con una opinión favorable por parte del Consejo Escolar¹⁵.

¹³ Paradójicamente el PLANCAD prescribe una sola forma de planificar y de conducir el proceso de enseñanza.

¹⁴ De todos modos parecería ser importante que los órganos intermedios puedan tener injerencia en este proceso por ser conocedores de las características de cada ámbito y de las exigencias en cuanto a la cantidad de horas lectivas.

¹⁵ Como se puede apreciar, la autonomía del director se recortó y se diseñaron nuevas figuras para que personas poco versadas en el tema técnico – pedagógico (como los padres de familia y los alumnos) tengan posibilidad de decidir sobre el PEI. No se vaya a pensar por ello que propugnamos una gestión a espaldas de los alumnos y padres, pero llama poderosamente la atención apreciar cómo en nuestro país no se establecen canales apropiados para la adecuada participación de los diversos actores.

e. Instrumentos de gestión educativa

En esta resolución se otorgó un mayor poder, no a los directores de los centros educativos, sino más bien a las instancias de participación. Así el Plan Anual de Trabajo, el Reglamento Interno y los propios Informes de Gestión del Director, tendrían que contar ahora con la opinión favorable de los Consejos Escolares. Paradójicamente en el numeral referido a la dirección del centro educativo se mencionó:

“El Director es la primera autoridad del centro educativo que garantiza el desarrollo de sus actividades, lo representa legalmente, conforma un equipo de gestión con el personal directivo y jerárquico, lidera la participación de la comunidad educativa y preside el Consejo Escolar”.

f. Comité Especial de Evaluación y Consejo Escolar Consultivo

Se encomendó al director la responsabilidad de conformar un Comité Especial de Evaluación del personal nombrado y contratado para cada nivel y modalidad, integrado por el director del plantel (presidente); el subdirector (secretario); un docente de cada nivel o modalidad elegido en asamblea y de reconocida trayectoria profesional y ética; y un padre o madre de familia (elegido o elegida en asamblea, con buenos antecedentes de comportamiento y con el mayor grado de educación). Este Comité Especial tenía como función:

“Prevenir y mediar en situaciones de conflicto, creando condiciones que favorezcan relaciones humanas positivas al interior de la comunidad escolar; promover en coordinación con los gobiernos locales programas de cultura y deporte tanto informativos, de capacitación y de práctica directa; y promover actividades de promoción educativa comunal y actividades de apoyo a la alfabetización de adultos que favorezcan una escuela abierta y amable con la población de su entorno”.

Por su parte, esta resolución introdujo cambios en la conformación de los Consejos Escolares Consultivos. Así por ejemplo, se aumentó el número de alumnos y de padres de familia a dos. También, se les otorgó mayores facultades para participar y decidir en la marcha institucional de los centros educativos.

g. Tercio curricular y diversificación

Se mantuvo el tercio de libre disponibilidad y en los mismos términos que las normas anteriormente emitidas por el Ministerio de Educación. Igualmente, los aspectos vinculados con la diversificación se presentaron en los mismos términos contemplados en las resoluciones y en el decreto supremo revisado.

4.4.4. Resolución Ministerial N° 310 del 2003

Esta resolución fue refrendada por el Ministro Gerardo Ayzanoa y prácticamente mantiene las indicaciones y alcances expresados en la Resolución Ministerial anterior en cuanto a la diversificación, el tercio curricular y el Consejo Escolar Consultivo. De todos modos, esta resolución comprendía un numeral especial para plantear el tema de la descentralización:

“De acuerdo con la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y su modificatoria, corresponde al Gobierno Nacional la formulación de las políticas nacionales y sectoriales; a los Gobiernos Regionales, la gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo; y a los Gobiernos Locales, la participación en la gestión educativa”.

Por ello, en este mismo numeral, se motivó a los Gobiernos Regionales y Locales para que promuevan la participación ciudadana en la formulación, debate, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas. Adicionalmente, se planteó que en el año 2003 se iniciaría el proceso de transferencia de competencias a través de proyectos pilotos.

4.5. Antecedentes de investigación

En nuestro país se ha desarrollado un conjunto de estudios orientados a conocer tanto las actitudes, las expectativas y percepciones con respecto a la descentralización. Algunos de ellos se abocan más al proceso descentralizador en términos generales, mientras que otros (que son menos en número) se centran en el sistema educativo. Veamos a continuación los 3 principales estudios que de alguna manera nos ofrecen alcances importantes:

1. Iguñiz y del Castillo (1995) realizaron un estudio en Villa María del Triunfo (Lima) con la intención de caracterizar las interrelaciones entre directores de escuela, funcionarios de los órganos desconcentrados (USE), profesores, padres de familia y alumnos. Para ello se hicieron entrevistas en profundidad a directores de instituciones grandes y a funcionarios de la zona. Adicionalmente, se aplicó un cuestionario a 40 directores de colegios de otras zonas populares de Lima.

Los investigadores encontraron un considerable nivel de conflicto entre los actores o agentes educativos. No necesariamente de luchas organizadas, sino más bien, de un ambiente inclinado hacia la disputa. De manera especial se destaca la sobrecarga que enfrentaban las USE al recibir directamente reclamos por problemas -muchos de ellos de importancia relativa- que no se ventilaron en las instancias anteriores con propiedad. Así también, se encontró que los conflictos más representativos estaban marcados por la corrupción en las asociaciones de padres de familia (APAFA) y por “lucha por la autoridad” (las comillas son de los autores) entre los directores de los colegios y esas APAFA.

Se encontró que este último fenómeno estaría asociado a que las atribuciones de los agentes educativos no estarían aún delimitadas y esto estaría causando muchas veces el desborde de conflictos que atentarían contra el normal funcionamiento de los centros educativos. Cabe señalar que en este estudio se encontró que básicamente los conflictos a este nivel se presentan entre padres de familia y el cuerpo docente en general. Es en este contexto donde los autores consideraron que las USE se desempeñaban, en gran medida, como instancias de permanente arbitraje encargadas de resolver las diversas tensiones al interior de las escuelas.

Por otro lado, y con respecto a las USE, se evidenció en el estudio una sobrecarga de funciones y roles; el hecho de que muchos de los funcionarios hayan sido separados de sus escuelas de origen por estar involucrados en procesos administrativos; la falta de preparación y de competencias para asesorar a las escuelas; la falta de recursos para financiar el transporte para efectuar las acciones de supervisión; y la mentalidad burocrática con que se gestionan las diversas visitas a los centros educativos. Todo esto estaría condicionando una débil relación pedagógica entre la USE y los colegios.

Asociado a lo anterior, llamó la atención de los investigadores el hecho de que la mayor parte de las preocupaciones de los directores se centraron más en los asuntos formales como las normas, el inicio del año escolar y en el descontento ante el accionar poco relevante de los especialistas de las instancias intermedias. De esta manera las demandas por una mayor autonomía frente a las USE no contemplaron la innovación, la posibilidad de desarrollar opciones didácticas coherentes o la gesta de proyectos de mejoramiento de la calidad.

2. La Asociación Escuela para el Desarrollo ha publicado recientemente un estudio desarrollado por Muñoz, Motta y Solari (2002) que lleva como título *¿Qué pensamos de la descentralización?*. Esta publicación reúne una serie de estudios donde se analizaron las percepciones de alcaldes, líderes de opinión y funcionarios públicos (se consideró al sector educación). Estos estudios asumieron un enfoque cuantitativo y ofrecen valiosa información para comprender los sentidos y significados que tiene la descentralización para un conjunto de actores sociales. Las entrevistas se desarrollaron en La Libertad, San Martín, Lima, Junín y Arequipa.

Las autoras encontraron que en la mayoría de discursos predominó una visión positiva e idealizada acerca de la descentralización. Por tanto, no se explicitaron mayores riesgos o desventajas que podrían estar relacionadas al proceso mismo. Esta visión idealizada se asoció a discursos que percibieron en la descentralización (algo que viene de afuera) la clave para solucionar todos nuestros problemas. Se encontró además en todos los actores entrevistados (a excepción de los de Lima) demandas recurrentes a la autonomía en relación a los poderes centrales.

Con respecto a los énfasis de los discursos en pro de la descentralización, el estudio mostró que todos los actores entrevistados reconocieron como principal ventaja la

disponibilidad de contar con mayores recursos financieros, ya sea a través del incremento de las partidas presupuestarias o de la inversión que las propias regiones y localidades harían. Se hizo también alusión a otras ventajas como: la mayor presencia de instituciones públicas; la agilidad administrativa; la concesión de autonomía; el fortalecimiento de la participación ciudadana; y el afianzamiento de las identidades regionales.

Por otro lado, muchos de los entrevistados manifestaron que una inadecuada implementación de la descentralización podría contribuir a afianzar la reproducción de la estructura centralista de Lima a las capitales de los departamentos. De manera específica, los funcionarios de los distintos sectores expresaron que un inadecuado proceso podría conllevar a la pérdida de lineamientos nacionales. Por último, existió bastante coincidencia entre los actores cuando se manifestaron acerca de la necesidad de que existan condiciones favorables a fin de que este proceso sea provechoso para nuestro país. Se resaltó así la necesidad de capacitar e informar a los ciudadanos con respecto al significado y desafíos de este proceso, el definir claramente competencias para la participación, desarrollar un marco legal apropiado y la asignación de recursos, entre otros aspectos.

3. Recientemente Vásquez y Oliart (2003) han publicado en el marco del Consorcio de Investigación Económica y Social el estudio *Actores y tensiones en el proceso de descentralización educativa*. Aquí se analizaron los impactos de las llamadas normas descentralizadoras y de las diferentes políticas emprendidas durante la última década. Específicamente las autoras se centraron en los impactos de la R.M. 016 (1996) y del D.S. 007 (2001) en tres casos pertenecientes a Cusco, Ayacucho y Andahuaylas. Revisemos los principales hallazgos:

En cuanto a la gestión institucional las investigadoras encontraron que solo en Cusco los centros educativos de convenio pudieron hacer posible la atribución de seleccionar a su personal docente y administrativo. Por otro lado, tampoco registraron variaciones o adaptaciones al calendario escolar según las características y acentos de cada zona. Al parecer -señalan las autoras- las normas no podían plasmarse en la realidad debido a que la pauta temporal abril – diciembre estaba demasiado definida como para hacer posible alguna variación.

Asimismo, se encontró que el sistema de roles, funciones y procedimientos que desplegaban los especialistas de los órganos intermedios, no guardaba correspondencia con los modelos de gestión institucional que se deseaba promover en los centros educativos. Tal es así, que en las relaciones que los funcionarios establecían resguardaban no solo sus roles asignados, sino también evitaban el “desorden” por parte de los directores ahora con sus nuevas funciones asignadas por las normas.

Se encontró además que una parte significativa de docentes no conocía las normas. Muchos las conocían por comentarios de otros y a través de separatas que se venden con frecuencia en los alrededores de las sedes de los órganos intermedios. Las autoras consideraron que posiblemente estos medios impresos no oficiales estarían ofreciendo una información fragmentada y confusa con respecto al significado de las normas. Por último, las investigadoras encontraron formas de entender la diversificación asociadas a considerar las características de los niños rurales como desventajas. También, se percibió la idea generalizada de que los niños y jóvenes de las escuelas rurales deberían de recibir una educación centrada en lo técnico-agropecuaria y solo en los contenidos vinculados con su entorno¹⁶.

En síntesis, las investigadoras ilustran en este párrafo lo acontecido con las normas estudiadas:

“Dos grupos de factores explicaron esta aplicación parcial de las normas de carácter descentralizador: los factores relacionados con los principios de funcionamiento del sistema educativo (macro) que constantemente producen consecuencias no deseadas; y los factores relacionados con las características de los directores, docentes, centros educativos y contextos regionales” (p. 137).

¹⁶ Las autoras advierten que estos hallazgos son preocupantes.

5. Metodología

5.1. Sujetos

Se aplicó un cuestionario de actitudes - expectativas a una muestra de 202 directivos de los centros educativos estatales de las provincias de Arequipa, Camaná e Islay. Cabe señalar que en este estudio se tomó en cuenta solamente a los directivos de los centros multigrado y polidocente de los lugares mencionados. Asimismo, se consideró como directivo tanto al director como al subdirector de cada establecimiento. Por tanto, y en vista a que los instrumentos se aplicaron en eventos de capacitación gratuito para directivos, se tuvo un solo asistente por cada centro educativo. Sin embargo, cabe señalar que el porcentaje de directores que contestaron el cuestionario superó en todos los casos al 89 %. Véase a continuación el Cuadro 1 con la información respectiva.

Cuadro 1

Descripción de la población, muestra y fracción de muestreo

	Población Total de Centros Educativos Estatales	Muestra (Directivos de Centros Educativos Estatales)	Fracción de muestreo
Arequipa UGES Norte y Sur	175	156	89 %
UGE Camana	25	22	88 %
UGE Islay	24	24	100 %
Total	224	202	90 %

Con respecto a los tipos de centros educativos (en cuanto a su composición por niveles de enseñanza que se imparten) tenemos que los porcentajes corresponden con bastante exactitud al universo (Cuadro 2). Esta misma evidencia se repetiría en cuanto a las diversas características de la población dada la elevada fracción de muestreo obtenida. En cuanto a otras características de nuestra muestra vemos que el 52,5% fueron varones y el 47,5% mujeres. Respecto a la condición en el actual cargo el 65,8% manifestó ser titular, el 2,5% era destacado y el 27,7% encargado de la dirección del centro educativo (4 % contestó estar en el cargo bajo otra condición diferente).

Cuadro 2

Distribución de la muestra por tipo centro educativo

	Frecuencia	Porcentaje
Escuela (solo primaria)	54	26.7%
Colegio (solo secundaria)	28	13.9%
Integrado (primaria + secundaria)	81	40.1%
Otro	39	19.3%
Total	202	100%

La intención de aplicar nuestros procedimientos a las tres provincias mencionadas se debió a la intención de contar con una visión de contraste entre el centro político-administrativo de la Región Arequipa (provincia de Arequipa) y otras dos provincias (Camaná e Islay) que por estar en otra posición tendrían percepciones diferenciadas con respecto al proceso descentralizador de nuestro sistema educativo. De ahí que nuestra intención no ha sido generalizar los resultados a toda la Región Arequipa, sino más bien analizar un conjunto de supuestos con el fin de comprender regularidades en los directivos a la luz de la descentralización. De todas formas, la muestra que respondió el cuestionario es muy representativa y de hecho adquiere una importante validez externa para comprender el acontecer de cada una de las provincias que fueron objeto de este estudio. La fase de recolección de datos (cuestionario y focus group) se desarrolló entre el 23 de noviembre y el 6 de diciembre del año 2003.

5.2. Instrumento

Se construyó un cuestionario válido y confiable para el estudio de las actitudes, expectativas y percepciones de los directivos acerca del proceso de descentralización de nuestro sistema educativo. Para el diseño y construcción se contemplaron los estándares internacionales de la *Asociación Americana de Psicología (APA)*¹⁷.

El cuestionario se divide en cuatro dimensiones o secciones que se agruparon en torno a un solo formato. La primera sección recoge datos vinculados directamente a nuestras variables independientes y otros datos adicionales con el fin de comprender con mayor detalle la composición de nuestra muestra. En la segunda sección se presenta la escala de actitudes que asume el formato tipo *Likert* que comprende 12 afirmaciones (ítems)

¹⁷ Estos estándares nos hablan de la validez, confiabilidad y de las condiciones técnicas de aplicación que tendrían que estar presentes en estos instrumentos.

con 5 alternativas de respuesta -"Completamente de acuerdo", "De acuerdo", "Indeciso", "En desacuerdo" y "Completamente en desacuerdo"- . La tercera sección contiene 16 ítemes para el estudio de las expectativas y estipula 4 alternativas de respuesta -"Se incrementará" o "mejorará", "Se mantendrá igual", "Se reducirá" o "Empeorará" y "No sabe"- . La cuarta sección estudia las percepciones evaluativas comparativas de los directivos acerca de: a) el aporte de los diversos sectores sociales al proceso descentralizador; b) la injerencia que tendrían que tener las instancias político-administrativas en materia pedagógica; y c) la injerencia que tendrían que tener las diversas instancias sociales en materia pedagógica.

Las diversas dimensiones del instrumento (salvo la primera que solo recaba datos) cuentan con una confiabilidad (consistencia interna) bastante aceptable. De manera específica se determinó la confiabilidad a través del coeficiente Alpha de Cronbach para cada dimensión. Este coeficiente nos habla de la relación de los ítemes entre sí y con el total de cada dimensión. Mientras más cercano al valor 1 los ítemes estarían denotando un comportamiento aceptable en su conjunto para medir un atributo o constructo. Véase en el Cuadro 3 los coeficientes Alpha de cada dimensión del formato que se aplicó a los directivos (Véase el instrumento definitivo en el Anexo A).

Cuadro 3

Coefficientes de consistencia interna de las diversas dimensiones

Dimensiones	Alpha
Actitudes	0,6184
Expectativas	0,8708
Percepción 1	0,8610
Percepción 2	0,8267
Percepción 3	0,8653
Total	0,8224

En relación a los coeficientes de correlación item-test (validez estadística de los ítemes) se encontraron valores muy buenos en todas las dimensiones que explora el formato.

5.3. Focus group en directivos

La dimensión cualitativa comprendió el desarrollo y análisis de 5 focus group en directores de centros educativos públicos de Arequipa, Camaná e Islay. Los focus fueron desarrollados en los meses de noviembre y la primera semana de diciembre del 2003. La preparación de los focus comprendió la validación de las preguntas (mediante un focus piloto) y de la secuencia conversacional. Tal es así, que al final se desarrollaron las sesiones definitivas en torno a 4 preguntas principales que dieron lugar a respuestas bastante extensas y completas por parte de los participantes.

La selección de los participantes a cada focus obedeció a la intención de contar en cada sesión con sujetos diversos en cuanto a lo personal (sexo, edad, tiempo como director) e institucional (tamaño del C.E, tipo, ubicación, entre otros). Se llevaron a cabo dos focus en cada provincia. El primero, con directores de escuelas primarias mientras que el segundo transcurrió con directores de colegios y centros educativos integrados. En Islay se desarrolló solamente un focus manteniendo la misma proporción de asistentes de escuelas y colegios. Cada uno de los focus se desarrolló según las pautas técnicas (aplicadas a la convocatoria, atención y despedida de los asistentes) y éticas (solicitar autorización para realizar la grabación, confidencialidad y protección de identidad). Véase anexo B con las preguntas planteadas en los diversos focus¹⁸.

En cuanto al contenido el desarrollo de los focus group tuvo como objetivos conocer una serie de aspectos como: la concepción de centralismo y descentralización; la percepción de impacto e importancia acerca de las llamadas normas descentralizadoras; cómo eran percibidas las relaciones con los padres de familia y las instancias de participación por la educación; las expectativas y condiciones que los directivos perciben como imprescindibles para consolidar un proceso descentralizador, entre otros aspectos. Por tanto, y si bien existieron 4 preguntas generales, las respuestas hacen alusión a múltiples temas de interés para el presente estudio.

¹⁸ Se realizaron consultas con expertos y se desarrollaron 2 focus con la finalidad de validar tanto las preguntas como la secuencia conversacional.

Cabe aclarar que la inclusión de los focus group obedece a un enfoque de complementariedad orientado a profundizar sobre ciertos temas muy puntuales que no se contemplaron en el cuestionario.

5.4. Procedimientos de análisis y diseño metodológico

Para la fase cuantitativa del estudio (aplicación del cuestionario) se usaron estadísticas descriptivas para ofrecer un análisis ítem por ítem. Luego para los análisis inferenciales se usaron pruebas como la t de student, el análisis de varianza y el análisis de varianza de medidas repetidas. Todos estos análisis a una p igual o menor a 0,05. Estos procedimientos estadísticos se realizaron con el programa SPSS v 11 y previa verificaron los supuestos matemáticos requeridos para la aplicación de las diferentes pruebas.

Los análisis cualitativos (para los focus group) se efectuaron en el programa AQUAD 5, lo cual permitió la reducción de la información y el levantamiento de categorías relevantes y significativas para cada uno de los aspectos de interés. La presentación final de los resultados siguió el análisis de contenido convencional, considerando para ello la inclusión de los discursos más representativos de los directores.

5.4. Sistema de variables (dimensión cuantitativa)

Para el presente estudio hemos trabajado con las siguientes variables:

a) Variables independientes:

- Sexo: Hombre y mujer.
- *Condición en el cargo directivo*: titular, destacado y encargado.
- *Tipo del centro educativo*: primario, secundario e integrado (primaria + secundaria).
- *UGE del Centro Educativo*: UGE Sur de Arequipa, UGE Norte de Arequipa, UGE Camaná y UGE Islay.
- *Afiliación al Sindicato (SUTEP)*: sí afiliado y no afiliado.
- *Institución de estudios profesionales*: escuela Normal, instituto pedagógico y universidad.

- *Ubicación geográfica del Centro Educativo:* Zona urbana, Zona Urbano-marginal y Zona semi rural.

b) Variables dependientes:

- *Actitudes hacia la descentralización (dos subescalas).*
- *Expectativas hacia el proceso de descentralización de la educación.*
- *Percepción de aporte de los diversos sectores sociales al proceso descentralizador.*
- *Percepción de la injerencia que tendrían que tener las instancias político-administrativas en materia pedagógica en el proceso descentralizador.*
- *Percepción de la injerencia que tendrían que tener las diversas instancias sociales en materia pedagógica en el proceso descentralizador.*

6. Resultados

6.1. Las actitudes acerca de la descentralización

En primer lugar presentamos los resultados referidos a las actitudes de los directivos (escuelas públicas) con respecto a la descentralización de nuestro sistema educativo. Para ello, se ofrecen resultados ítem por ítem (Cuadro 4). Tenemos así, que con respecto a cómo se viene gestando el proceso de descentralización en nuestro país, el 47,3% los directivos percibieron que se han considerado las demandas pedagógicas y administrativas de las instituciones (ítem 2). Sin embargo, un 90,3% (CA + A) consideró que este proceso se ha venido gestando desde el punto de vista burocrático normativo (ítem 4). Con respecto a la definición de responsabilidades de la sociedad civil en este proceso solo el 10,2% manifestó estar completamente de acuerdo mientras que el 42,6% expresó estar de acuerdo (ítem 5). De todas formas se aprecia en este ítem que el 34,5% (D + CD) consideró inconformidad con respecto a cómo se vienen definiendo tales responsabilidades. De otro lado, un 63,8% (CA + A) consideró que en cierta medida las resoluciones ministeriales y decretos del sector habían posibilitado una mayor autonomía en los centros educativos (ítem 8). En este mismo ítem es necesario resaltar que para un 29,6% (D + CD) de los directivos los instrumentos formales de política educativa no habrían impactado en la autonomía de las instituciones escolares. Por último, tenemos que un 65% (D + CD) consideró que los especialistas de las UGE no habrían contribuido efectivamente para que los centros educativos gocen de mayor autonomía en el plano pedagógico (ítem 11)¹⁹.

En el ámbito conceptual tenemos un conjunto de ítems que nos ayudaron a comprender de alguna manera qué conocimientos manejaban los directivos. Se encontró así que el 74,5% (CA + A) consideró que los procesos de descentralización implicaban -en términos generales- una mayor autonomía de los profesores (ítem 1). En este mismo reactivo llama la atención que para el 22% de los directivos la descentralización no esté asociada a la autonomía de los profesores. Del mismo modo, causa extrañeza que para el 46,2% (CA + A), nuestro sistema educativo ya se encuentra descentralizado ante la existencia de Direcciones Regionales y UGE (ítem 3), lo cual indica una confusión entre

¹⁹ Recordemos que: CA es completamente de acuerdo; A es de acuerdo; I es indeciso o indiferencia; D es desacuerdo y CD es completamente en desacuerdo.

desconcentración con descentralización. En cuanto a las posibilidades de los directores, el 83,5% consideró (CA + A) que la descentralización supone mayor autonomía pedagógica (ítem 6). Paradójicamente, el 63,3% (CA + A) consideró que el desafío principal de los directores se estaría centrando más en lo administrativo que en lo pedagógico (ítem 9). En cuanto a la concreción del proceso descentralizador, el 79,1% consideró que fundamentalmente consistiría en regionalizar el quehacer administrativo y pedagógico (ítem 7).

Adicionalmente, se tiene que el 41% (CA + A) consideró que los directores -ellos mismos- se encuentran preparados para enfrentar los desafíos de la descentralización, asimismo, el 47,5% (D + CD) estimó que los directores no se encuentran capacitados (ítem 10), Por otro lado, el 68% (CA + A) de los sujetos de la muestra señaló que los centros educativos particulares se vienen beneficiando más de los procesos encaminados a descentralizar la educación en nuestro país (ítem 12).

Cuadro 4

Frecuencias de respuesta a la escala de actitudes hacia la descentralización

ÍTEMES	Directivos (%)				
	CA	A	I	D	CD
1. La descentralización en educación implica que los profesores tengan mayor autonomía pedagógica en el desarrollo de sus clases.	18,5	56,0	3,5	17,5	4,5
2. La descentralización de la educación en el Perú viene considerando las demandas de las instituciones escolares tanto administrativas como pedagógicas	8,6	47,3	5,6	29,9	8,6
3. El sistema educativo peruano ya se encuentra descentralizado a través de las Direcciones Regionales de Educación y las UGES	7,5	38,7	8,0	42,2	3,5
4. La descentralización de la educación en nuestro país es un proceso generado de arriba hacia abajo (burocrático – normativo).	39,8	50,5	3,1	3,1	3,6
5. El proceso de descentralización de la educación en el Perú ha definido con claridad cuál es el rol que tendría que jugar la sociedad civil organizada en las acciones de mejoramiento de la calidad en los centros educativos estatales	10,2	42,6	12,7	29,4	5,1
6. La descentralización de la educación supone la posibilidad de que los Directores de los centros educativos tengan una mayor autonomía para decidir los asuntos pedagógicos.	19,5	64,0	4,0	10,5	2,0
7. Descentralizar nuestro sistema educativo supone fundamentalmente regionalizar el quehacer administrativo y pedagógico.	20,7	58,4	5,6	12,6	3,0
8. Los diferentes Decretos Supremos y Resoluciones del Ministerio de Educación de los últimos años han posibilitado en cierta medida que los centros educativos gocen de mayor autonomía para decidir en materia pedagógica.	6,5	57,3	6,5	25,6	4,0
9. Los desafíos de los Directores en los procesos descentralizadores se centran más en lo administrativo que en lo pedagógico.	11,6	48,7	5,0	30,7	4,0
10. Los Directores de los Centros Educativos Estatales están preparados para enfrentar los desafíos de la descentralización del sistema educativo.	12,0	29,0	11,5	42,0	5,5
11. Los especialistas de las UGES han venido contribuyendo en los últimos años para que los centros educativos puedan ejercer mayor autonomía en el plano pedagógico.	2,5	24,5	8,0	51,5	13,5
12. Los centros educativos privados se están beneficiando más de los procesos descentralizadores que los centros educativos estatales.	20,2	48,5	15,2	14,1	2,0

Nota: CA = *completamente de acuerdo*; A = *de acuerdo*; I = *de acuerdo*; D = *desacuerdo*; CD = *completamente en desacuerdo*.

6.2. Análisis inferencial de las actitudes

Para efectos de los análisis inferenciales trabajamos con dos subescalas: a) Actitudes hacia el significado de la descentralización educativa (subescala muy vinculada al caudal de conocimientos que se tienen acerca de este proceso) y b) Actitudes hacia los avances la descentralización de nuestro sistema educativo. Para la primera subescala se consideraron los ítemes 1 (+), 3 (-), 6 (+), 7 (+) y 9 (-). Por otro lado, la segunda subescala está conformada por los ítemes 2 (+), 4 (-), 5 (+), 8 (+), 11 (+) y 12 (-). En cuanto al cálculo de los puntajes totales para cada subescala se asignó a los ítemes positivos un puntaje que va de 4 (Completamente de acuerdo) a 0 (Completamente en

desacuerdo). Los ítemes negativos van de 0 (Completamente de acuerdo) a 4 (Completamente en desacuerdo). De esta manera, a mayor puntaje mayor será la actitud positiva en cada una de las subescalas que tienen como puntaje máximo 20 y 24 respectivamente. Pasemos ahora a los principales resultados a la luz de las variables independientes más significativas:

Con relación a la variable sexo, no se evidenciaron diferencias significativas en las dos subescalas. Asimismo, se percibieron actitudes moderadas o intermedias que denotaron en cierta medida, actitudes ni muy desfavorables ni tampoco muy favorables (Cuadro 5).

Cuadro 5

Actitudes hacia la descentralización de la educación según sexo

VD	Sexo				t	p
	Hombres (n = 101)		Mujeres (n = 82)			
	M	d.s	M	d.s		
Actitudes hacia el significado de la descentralización	12,21	2,46	11,82	2,05	1,185	,237
Actitudes hacia lo realizado en el Perú	10,36	3,49	10,34	3,52	,042	,967

* p < ,05; ** p < ,01; *** p < ,001

Con respecto a la variable condición en el cargo directivo el ANOVA (Cuadro 6) arrojó la no existencia de diferencias significativas según sea el director titular, destacado o encargado.

Cuadro 6

ANOVA de las actitudes hacia la descentralización de la educación según condición en el cargo directivo

VD	Condición en el cargo directivo			F	p
	Titular (n = 126)	Destacado (n = 5)	Encargado (n = 55)		
	M	M	M		
Actitudes hacia el significado de la descentralización	12,24	12,20	11,55	1,272	,285
Actitudes hacia lo realizado en el Perú	10,61	9,50	10,09	,863	,461

* p < ,05; ** p < ,01; *** p < ,001

Según la variable tipo de centro educativo se determinó con el ANOVA la no existencia de diferencias estadísticamente significativas sea el centro educativo una escuela primaria, un colegio secundario o una institución integrada donde se imparten ambos niveles de enseñanza (Cuadro 7).

Cuadro 7

ANOVA de las actitudes hacia la descentralización de la educación según tipo del centro educativo

VD	Tipo del Centro Educativo			F	p
	Escuela Primaria (n = 48)	Colegio Secundario (n = 24)	Integrado (Primaria + Secundaria) (n = 76)		
	M	M	M		
Actitudes hacia el significado de la descentralización	12,31	11,85	11,83	,756	,520
Actitudes hacia lo realizado en el Perú	10,70	11,00	10,09	,810	,490

* p < ,05; ** p < ,01; *** p < ,001

Nota: 34 directores marcaron la opción “otro”.

Con respecto a la UGE donde se ubica el centro educativo no se encontraron diferencias estadísticamente significativas en las actitudes de los directivos (Cuadro 8); con excepción de las diferencias encontradas entre la UGE Norte de Arequipa (actitudes más favorables) y la UGE Camaná (actitudes más desfavorables).

Cuadro 8

ANOVA de las actitudes hacia la descentralización de la educación según UGE del Centro Educativo

VD	UGE del Centro Educativo				F	p
	Sur – Arequipa (n = 75)	Norte – Arequipa (n = 66)	Camaná (n = 21)	Islay (n = 21)		
	M	M	M	M		
Actitudes hacia el significado de la descentralización	11,91	12,54 a	11,00 a	11,78	2,761	,043
Actitudes hacia lo realizado en el Perú	10,29	10,45	9,90	10,70	,209	,890

* p < ,05; ** p < ,01; *** p < ,001

Diferencias significativas según el LSD a, b, c.

El siguiente resultado (Cuadro 9) evidencia la existencia de diferencias estadísticamente significativas según la variable afiliación al SUTEP. En este sentido, se aprecia que los directivos afiliados al SUTEP (sindicato de profesores) tienen una visión mucho más favorable en comparación con los directivos que no se han afiliado a dicho sindicato.

Cuadro 9

Actitudes hacia la descentralización de la educación según afiliación al sindicato (SUTEP)

VD	Afiliación al Sindicato				t	p
	Sí (n = 120)		No (n = 54)			
	M	d.s	M	d.s		
Actitudes hacia el significado de la descentralización	12,19	2,45	11,73	1,96	1,271	,205
Actitudes hacia lo realizado en el Perú	10,68	3,21	9,45	3,90	2,203	,029 *

* p < ,05; ** p < ,01; *** p < ,001

El siguiente cuadro correspondiente al ANOVA según la variable institución de estudios profesionales muestra la no existencia de diferencias significativas. Por tanto, se apreció que los directores siguen evidenciando actitudes intermedias independientemente de lugar donde realizaron su formación profesional (Cuadro 10).

Cuadro 10

ANOVA de las Actitudes hacia la descentralización de la educación según institución de estudios profesionales

VD	Institución de estudios profesionales			F	p
	Escuela Normal (n = 29)	Instituto Pedagógico (n = 49)	Universidad (n = 104)		
	M	M	M		
Actitudes hacia el significado de la descentralización	12,17	12,00	11,96	,094	,910
Actitudes hacia lo realizado en el Perú	9,77	9,88	10,74	1,498	,226

* p < ,05; ** p < ,01; *** p < ,001

En relación con la ubicación geográfica del centro educativo se registró la ausencia de diferencias estadísticamente significativas. De esta manera, se apreció que los directores de entidades ubicadas en la zona urbana, urbano-marginal o semi-rural evidencian actitudes por igual con respecto al significado de la descentralización de la educación y en relación a los avances desplegados (Cuadro 12).

Cuadro 12

ANOVA de las actitudes hacia la descentralización de la educación según ubicación geográfica del centro educativo

VD	Ubicación geográfica del centro educativo			F	p
	Urbano	Urbano marginal	Semi rural		
	(n = 98)	(n = 55)	(n = 30)		
	M	M	M		
Actitudes hacia el significado de la descentralización	11,89	12,29	12,00	,560	,572
Actitudes hacia lo realizado en el Perú	10,34	10,64	9,83	,522	,594

* p < ,05; ** p < ,01; *** p < ,001

6.3. Las expectativas con respecto a la descentralización

La sección del cuestionario que mide las expectativas con respecto al proceso descentralizador está conformado por 16 ítemes que hacen alusión a situaciones futuras en el corto y mediano plazo. Iniciaremos la presentación de estos resultados con una mirada ítem por ítem (Cuadro 5) desde los aspectos que suscitaron mayor expectativa a los que fueron percibidos como menos auspiciosos. Veamos:

En primer término tenemos que el 47,5% de la muestra estimó un incremento de la autonomía de los directores en materia administrativa en el futuro (ítem 1). Sin embargo, el porcentaje de sujetos que consideró que se mantendrá igual la autonomía alcanza el 34%. Por otro lado, el 45,5% consideró que las relaciones con los padres de familia mejorarían frente a un 27,3% que señaló que se mantendrán igual (ítem 4). Con respecto al status y prestigio de los directores del sector público en el marco de la descentralización, el 44,2% consideró que se incrementaría, mientras que un importante 42,1% estimó que seguiría igual (ítem 9). En cuanto a la autonomía de los directores en materia pedagógica, el 44,9% manifestó que se incrementará y un 38,9% señaló que se mantendría igual (ítem 11). Ahora bien, con respecto al poder de la sociedad civil

organizada el 49,7% consideró que se incrementaría (item 14). Por último, encontramos que un 42,6% estimó que en los próximos tres años los directores del sector estatal tendrán mayor poder para seleccionar a su personal docente (item 15), asimismo, en esta pregunta un importante porcentaje de directivos (41%) consideró que las cosas se mantendrán igual. En cuanto a expectativas medianamente favorables tenemos que un 38,2% de los sujetos consideró que la calidad de las normas pedagógicas del Ministerio de Educación mejorarían (item 2). Igualmente, en este mismo ítem se encontró que el 37,2% de los sujetos expresó que la calidad de estas normas se mantendría igual.

Con relación a las expectativas más desfavorables, tenemos que para el 35,5% los mecanismos para seleccionar especialistas o funcionarios educativos del gobierno regional seguirá igual y para el 24,9% que empeorarán estos procesos de selección (item 3). En cuanto a la supervisión pedagógica de las UGE a los C.E un 47,7% consideró que se mantendrá igual (de todos modos un 31,7% estimó que mejorará (item 5). Ahora bien, sobre la calidad de los procesos para seleccionar a los especialistas de las UGE, el 47,2% señaló que se mantendrá igual y 20,1% que empeorará. Vinculado a la calidad del trabajo parlamentario acerca de la descentralización de la educación el 49,7% expresó que seguirá igual y un 19,8% que empeoraría. En otro ítem (8) que plantea un enunciado referido al nivel de las propuestas del SUTEP con respecto a la descentralización el 47,2% consideró que se mantendrá igual y un 20,6% que empeorará (un 22,1% estimó que mejorará el nivel de las propuestas). Por otro lado, el 53% de los sujetos expresó que el accionar de las UGE para con los C.E se mantendrá igual (item 12). Finalmente, se encontró que un 52,5% consideró que se mantendrá igual la situación de los directores con respecto al manejo presupuestal.

Cuadro 13

Frecuencias de respuesta a la dimensión expectativas con respecto al proceso de descentralización de la educación

ÍTEMES	Directivos (%)			
	I/M	I	R/E	NS
1. En el futuro la autonomía de los Directores de los Centros Educativos Estatales en materia administrativa en el contexto de la descentralización de la educación peruana	47,5	34,0	10,5	8,0
2. La calidad de normas pedagógicas y disposiciones del Ministerio de Educación en el marco de la descentralización de nuestro sistema educativo	38,2	37,2	11,6	13,1
3. Los mecanismos que se emplearán en los próximos años para seleccionar a los especialistas o funcionarios educativos de los gobiernos regionales	27,9	35,5	24,9	11,7
4. En el futuro, y en el marco de los procesos de descentralización de la educación, las relaciones con los padres de familia	45,5	27,3	20,2	7,1
5. La calidad en la supervisión pedagógica que hagan las UGE a los Centros Educativos Estatales en los próximos tres años	31,7	47,7	14,6	6,0
6. En los próximos tres años los mecanismos para seleccionar a los especialistas que trabajarán en las UGE	23,6	47,2	20,1	9,0
7. La calidad del debate y las propuestas del Congreso de la República con respecto a la descentralización de nuestro sistema educativo	20,8	49,7	19,8	9,6
8. El nivel en las propuestas del SUTEP con respecto a la descentralización de nuestro sistema educativo	22,1	47,2	20,6	10,1
9. El status y prestigio de los Directores de los Centros Educativos Estatales en el contexto de la descentralización de la educación en los próximos tres años	44,2	42,1	8,6	5,1
10. Los procesos que se emplearán en los próximos años para seleccionar a los especialistas o funcionarios educativos de las Municipalidades	17,8	35,5	28,4	18,3
11. En el futuro, la autonomía de los Directores de los Centros Educativos Estatales en materia pedagógica en el contexto de la descentralización de la educación peruana	44,9	38,9	10,1	6,1
12. En los próximos tres años el accionar pedagógico de las UGE con los centros educativos.	26,8	53,0	13,6	6,6
13. En los próximos tres años la relación que sostienen los Directivos de los centros educativos estatales con los padres de familia	46,7	34,9	11,3	7,2
14. En los próximos tres años el poder de la sociedad civil organizada en materia educativa	49,7	33,3	8,2	8,7
15. En los próximos tres años el poder de los Directores de los centros educativos estatales para seleccionar a su personal docente	42,6	41,0	10,8	5,6
16. En los próximos tres años el manejo de los presupuestos de los centros educativos estatales por parte de los Directores	10,1	52,5	25,8	11,6

Nota: I/M = se incrementará / mejorará; I = seguirá o será igual; R/E = se reducirá o empeorará; NS = no sabe.

6.4. Análisis inferencial de las expectativas

Para efectos del análisis inferencial se calculó un puntaje total de esta sección. Para ello, se asignó el puntaje de 2 a las respuestas referidas a que las “cosas mejorarán”, el puntaje de 1 a las respuestas referidas a “seguirá igual” y 0 puntos a las respuestas alusivas a que “el proceso empeorará” (puntaje total 32). De esta manera, se cumple que a mayor puntaje mayor expectativa con respecto al proceso descentralizador de nuestro sistema educativo. Veamos a continuación los análisis inferenciales en relación a nuestras variables independientes más relevantes de este estudio:

Según la variable independiente “sexo” no se registraron diferencias significativas a la luz de la prueba t (Cuadro 14). De todas maneras, cabe anotar que en este y en los posteriores análisis queda de manifiesto la existencia de expectativas intermedias (ni muy auspiciosas ni muy negativas).

Cuadro 14

Expectativas hacia el proceso de descentralización de la educación según sexo

VD	Sexo				t	p
	Hombres (n = 101)		Mujeres (n = 82)			
	M	d.s	M	d.s		
Expectativas	18,01	7,21	16,94	6,74	1,029	,305

* p < ,05; ** p < ,01; *** p < ,001

Del mismo modo, en el Cuadro 15 se aprecia la no existencia de diferencias significativas según la variable condición en el cargo directivo. Por tanto, se confirma en el ANOVA que los directivos independientemente de su situación laboral comparten las mismas expectativas.

Cuadro 15**ANOVA de las expectativas hacia el proceso de descentralización de la educación según condición en el cargo directivo**

VD	Condición en el cargo directivo			F	p
	Titular (n = 119)	Destacado (n = 5)	Encargado (n = 52)		
	M	M	M		
Expectativas	17,82	18,20	16,65	,376	,770

* p < ,05; ** p < ,01; *** p < ,001

Por otro lado, el ANOVA evidenció que los directivos comparten las mismas expectativas independientemente de los los niveles que se imparten en sus centros educativos (Cuadro 16).

Cuadro 16**ANOVA de las Expectativas hacia el proceso de descentralización de la educación según Tipo del centro educativo**

VD	Tipo del Centro Educativo			F	p
	Escuela Primaria (n = 48)	Colegio Secundario (n =24)	Integrado (Primaria + Secundaria) (n = 76)		
	M	M	M		
Expectativas	17,29	20,08	17,10	1,245	,295

* p < ,05; ** p < ,01; *** p < ,001

Nota: 34 Directores marcaron la opción "otro".

Con respecto a la variable independiente UGE del centro educativo el ANOVA denotó la no existencia de diferencias significativas. De todas maneras, se percibe una tendencia a evidenciar menores expectativas en los directivos que laboran en los ámbitos de las UGE Camaná e Islay (Cuadro 17).

Cuadro 17**ANOVA de las Expectativas hacia el proceso de descentralización de la educación según UGE del Centro Educativo**

VD	UGE del Centro Educativo				F	p
	Sur – Arequipa (n = 75)	Norte – Arequipa (n = 66)	Camaná (n = 21)	Islay (n = 21)		
	M	M	M	M		
Expectativas	17,03	18,20	18,95	15,81	1,040	,376

* p < ,05; ** p < ,01; *** p < ,001

Tampoco se encontraron diferencias estadísticamente significativas según sea el directivo afiliado o no al SUTEP. Cabe anotar sin embargo, la existencia de una tendencia hacia menores expectativas en los directivos que no se encuentran afiliados al sindicato de profesionales de la educación (Cuadro 18).

Cuadro 18**Expectativas hacia el proceso de descentralización de la educación según afiliación al sindicato (SUTEP)**

VD	Afiliación al Sindicato				t	p
	Si (n = 120)		No (n = 54)			
	M	d.s	M	d.s		
Expectativas	17,61	7,10	16,76	6,76	,741	,460

* p < ,05; ** p < ,01; *** p < ,001

Del mismo modo, el ANOVA evidenció la no existencia de diferencias estadísticamente significativas según la variable institución de estudios profesionales (Cuadro 19).

Cuadro 19

ANOVA de las Expectativas hacia el proceso de descentralización según institución de estudios profesionales

VD	Institución de estudios profesionales			F	p
	Escuela Normal (n = 29)	Instituto Pedagógico (n = 49)	Universidad (n = 104)		
	M	M	M		
Expectativas	18,34	16,51	17,85	,817	,443

* p < ,05; ** p < ,01; *** p < ,001

Por último, se aprecia en el Cuadro 20 que el ANOVA correspondiente arrojó la no existencia de diferencias estadísticamente significativas según sea la ubicación geográfica del centro educativo.

Cuadro 20

ANOVA de las Expectativas hacia el proceso de descentralización según ubicación geográfica del centro educativo

VD	Ubicación geográfica del centro educativo			F	p
	Urbano (n = 98)	Urbano marginal (n = 55)	Semi rural (n = 30)		
	M	M	M		
Expectativas	17,32	17,85	17,63	,107	,899

* p < ,05; ** p < ,01; *** p < ,001

6.5. Las percepciones evaluativas con respecto al aporte de otras instancias

En este apartado se presentan los resultados a una serie de preguntas donde los directivos tenían que comparar a diferentes estamentos o actores con respecto a su aporte o injerencia en el proceso descentralizador de nuestro sistema educativo. Cabe resaltar que la intención de ofrecer un marco comparativo se sustenta en el hecho de que los fenómenos perceptivos en el plano social requieren un marco comparativo a fin de apreciar con mayor nitidez cómo se jerarquizan o se ordenan en un determinado entorno (en nuestro caso el educativo). Todo esto se alinea a los alcances conceptuales e

hipótesis que plantea la Teoría de la Identidad Social (Tajfel, 1984; Turner, 1986; Montes, 2001a).

Desde el punto de vista metodológico, se optó por el *Análisis de Varianza de Medidas Repetidas* (AVMR) a fin de apreciar cuán distintos se presentan los actores o instancias con respecto a la descentralización. Es así, que el ANMR nos permitió hablar de niveles o estratos que se diferencian significativamente de otros y saber de manera objetiva a qué instancias o actores se les percibe como los más importantes o menos importantes en este proceso. Para el AVMR se ha determinado un puntaje total (tomando en cuenta las respuestas de todos los directivos que participaron en el estudio) para cada uno de los actores o instancias asignando para ello los siguientes valores: 1 para *Ninguno*; 2 para Escaso; 3 para Regular; 4 para Bueno y 5 para Excelente (el puntaje total posible en cada caso es 5). A fin de facilitar y apreciar de mejor manera los resultados, cada cuadro correspondiente al AVMR es antecedido por una tabla donde se consignan los porcentajes de respuestas a cada una de las alternativas.

Veamos los resultados correspondientes a las preguntas orientadas al estudio de las percepciones comparativas .

6.5.1. Aporte al proceso de descentralización de la educación

En el ítem 1 de la parte IV de nuestro instrumento se planteó a los directivos que ponderen (siempre en un plano comparativo) el aporte de las diversas instancias sociales, políticas y organizacionales al proceso descentralizador de la educación. Se presenta así en el Cuadro 21 los porcentajes de respuestas para cada una de las instancias sociales y educacionales.

Cuadro 21

¿ Cómo calificaría usted el aporte que vienen haciendo actualmente las siguientes instancias en los procesos e iniciativas por descentralizar nuestro sistema educativo ?

ÍTEMES	Directivos (%)				
	Ninguno	Escaso	Regular	Bueno	Excelente
Ministerio de Educación (sede central)	12.3	41.7	37.4	8.6	0.0
Gobierno Regional de Arequipa	29.3	38.7	26.2	5.8	0.0
Comisión de Educación del Congreso de la República	19.3	42.2	30.7	7.8	0.0
Dirección Regional de Educación de Arequipa	14.4	40.4	38.3	6.9	0.0
UGE de mi localidad	17.0	35.1	39.9	7.4	0.5
ONG Educativas de Arequipa	24.7	27.1	31.8	16.5	0.0
ONG Educativas de Lima	41.8	27.4	15.1	15.8	0.0
SUTEP	29.0	38.7	27.4	4.8	0.0
Consejo Nacional de Educación	22.4	32.8	33.3	11.5	0.0

El AVMR (Cuadro 22) arrojó la existencia de tres niveles estadísticamente diferentes (p menor a 0,05). En este sentido, el Ministerio de Educación, las ONG Educativas de Arequipa, las UGES, la Comisión de Educación del Congreso y la Dirección Regional de Educación fueron consideradas por igual como las instancias que más estarían aportando al proceso descentralizador. En el segundo nivel encontramos al Consejo Nacional de Educación. Ya en el tercer nivel (instancias percibidas como las que menos han venido aportando) se ubicó el sindicato (SUTEP), el Gobierno Regional de Arequipa y las ONG Educativas de Lima.

Cuadro 22

ANOVA de Medidas Repetidas del ítem: ¿ Cómo calificaría usted el aporte que vienen haciendo actualmente las siguientes instancias en los procesos e iniciativas por descentralizar nuestro sistema educativo ?

	M	d.s	Niveles
Ministerio de Educación	2,40	,07	I
ONG Educativas de Arequipa	2,33	1,03	I
UGE de mi localidad	2,32	,89	I
Comisión de Educación del Congreso de la República	2,29	,84	I
Dirección Regional de Educación de Arequipa	2,28	,81	I
Consejo Nacional de Educación	2,27	,93	II
SUTEP	2,07	,84	III
Gobierno Regional de Arequipa	2,03	,87	III
ONG Educativas de Lima	2,01	1,09	III

6.5.2. Poder de las instancias político – administrativas para decidir en aspectos pedagógicos

Se aprecia en el Cuadro 23 los porcentajes de respuestas para cada una de las instancias mayormente vinculadas con iniciativas y esfuerzos ya desplegados por el Ministerio de Educación con miras a la descentralización de nuestro sistema educativo. Veamos:

Cuadro 23

¿ Cuánto poder deberían tener las siguientes instancias para decidir sobre los aspectos pedagógicos que se desarrollarán en los centros educativos en el marco de la descentralización de nuestro sistema educativo ?

ÍTEMES	Directivos (%)				
	Nada	Poco	Ni mucho ni poco	Elevado	Muy Elevado
La Dirección Regional de Educación	4.7	11.9	28.5	46.6	8.3
El Gobierno Regional	6.8	19.3	28.1	35.9	9.9
Los Centros Educativos	2.1	3.7	11.0	48.2	35.1
Las UGE	2.6	11.6	28.6	45.0	12.2
Los Municipios	18.8	24.6	24.6	27.2	4.7

Por su parte, el AVMR (Cuadro 24) nos ofreció cuatro niveles estadísticamente diferentes. Es así, que en el primer nivel tenemos a los Centros Educativos con un puntaje bastante alto y que nos indica que los directores estiman que en este nivel tendría que jugarse la mayor posibilidad para decidir en materia pedagógica. En el segundo nivel se ubicaron las UGE y a la Dirección Regional de Educación que comprensiblemente son percibidas como instancias con injerencia pedagógica y curricular. En el tercer y cuarto nivel se perfilaron el Gobierno Regional de Arequipa y los Municipios respectivamente. En otras palabras, estas dos últimas instancias son percibidas como las que mejor injerencia deberían tener en materia pedagógica.

Cuadro 24

ANOVA de Medidas Repetidas del ítem: ¿ Cuánto poder deberían tener las siguientes instancias para decidir sobre los aspectos pedagógicos que se desarrollarán en los centros educativos en el marco de la descentralización de nuestro sistema educativo ?

	M	d.s	Niveles
Los Centros Educativos	4,10	,90	I
Las UGE	3,54	,95	II
La Dirección Regional de Educación de Arequipa	3,44	,97	II
El Gobierno Regional de Arequipa	3,23	1,08	III
Los Municipios	2,77	1,18	IV

6.5.3. Poder de las instancias sociales e institucionales para decidir en aspectos pedagógicos

Se aprecia en el Cuadro 25 los porcentajes de respuestas para cada una de las instancias sociales e institucionales que mayormente vienen siendo mencionadas en propuestas e iniciativas orientadas a descentralizar nuestro sistema. En este sentido, interesa apreciar cuáles son las percepciones evaluativas y comparativas con respecto a las mismas. Veamos:

Cuadro 25

¿ Cuánta responsabilidad pedagógico - curricular tendrían que tener las siguientes instancias en los procesos de descentralización de nuestro sistema educativo ?

ÍTEMES	Directivos (%)				
	Ninguna	Poca	Ni mucha ni poca	Elevada	Muchísima
ONG Educativas	16.8	19.0	29.3	28.8	6.0
Representantes de Comedores Populares	37.8	31.4	21.1	9.7	0.0
Sector empresaria e industrial	16.0	27.6	28.2	24.9	3.3
SUTEP	10.9	14.8	27.3	38.3	8.7
Facultades de Educación	3.8	6.0	15.3	45.9	29.0
Fuerzas armadas y policiales	29.7	30.8	24.9	14.1	0.5
Asociaciones de Padres de Familia (APAFA)	9.7	20.0	32.4	26.5	11.4
Colegios Profesionales	6.5	14.6	25.9	35.7	17.3
La Iglesia Católica	12.3	19.3	28.3	28.9	11.2
Juntas Vecinales	28.0	23.7	27.4	17.7	3.2

El AVMR (Cuadro 26) nos muestra a continuación la existencia de siete niveles estadísticamente diferentes, que van de las instancias percibidas como las más importantes a las menos relevantes para el proceso de descentralización pedagógica. Se encontró así en el primer nivel a las Facultades de Educación a quienes se les estaría considerando como protagónicas en los futuros procesos descentralizadores de nuestro sistema. En el segundo nivel se ubicaron los Colegios Profesionales. Ya en el tercer nivel se ubicaron por igual el sindicato (SUTEP), la Iglesia Católica y las Asociaciones de Padres de Familia. En el cuarto nivel están las ONG Educativas y al Sector Empresarial e Industrial. En el quinto, sexto y séptimo nivel se ubicaron a las Juntas Vecinales, las Fuerzas Armadas y Policiales y los Representantes de los Comedores Populares.

Cuadro 26

ANOVA de Medidas Repetidas del ítem: ¿ Cuánta responsabilidad pedagógico – curricular tendrían que tener las siguientes instancias en los procesos de descentralización de nuestro sistema educativo ?

	M	d.s	Niveles
Facultades de Educación	3,98	,94	I
Colegios Profesionales	3,48	1,12	II
SUTEP	3,18	1,16	III
La Iglesia Católica	3,16	1,18	III
Asociaciones de Padres de Familia (APAFA)	3,13	1,14	III
ONG Educativas	2,95	1,16	IV
Sector Empresarial e Industrial	2,75	1,10	IV
Juntas Vecinales	2,48	1,18	V
Fuerzas Armadas y Policiales	2,27	1,03	VI
Representantes de los Comedores Populares	2,08	1,00	VII

6.6. Focus group en directores de Arequipa, Camaná e Islay

Se presenta a continuación los diversos análisis para cada una de las cuestiones que emergieron en las sesiones desarrolladas en Arequipa, Camaná e Islay. Veamos:

1. Significado del centralismo y descentralización

Todos los participantes coincidieron en señalar las implicancias negativas del centralismo. Se definió el centralismo a la luz de sus diversas manifestaciones relacionadas mayormente con el hecho de que la normatividad, los programas y las decisiones eran tomadas desde la capital. Asimismo, se expresaron argumentaciones a favor de la descentralización justificadas en las amplias diferencias culturales, geográficas y lingüísticas que exhibe nuestro país. Por otro lado, los directores de las provincias de Islay y Camaná manifestaron la existencia de centralismo con respecto a la Dirección Regional de Educación y las propias UGE. Por su parte, los directores de Arequipa, orientaron su malestar mayormente hacia las dependencias centrales del Ministerio de Educación en la ciudad de Lima. Veamos a continuación el detalle de estos aspectos tomando como punto de apoyo los discursos más representativos.

a) Centralismo

Tal y como se señaló, los directores se manifestaron en contra del centralismo y detallaron algunas de sus manifestaciones. De manera especial incomodaba a los participantes: el hecho de que personas poco entendidas o preparadas tomen las decisiones; las normas que eran formuladas en Lima a espaldas de la realidad de cada región y la escasa participación de la Región Arequipa en las decisiones de política educativa. Ante ello, los directores coincidieron en señalar que las decisiones que venían de Lima perjudicaban sobremanera, sin embargo, cuando se les preguntó sobre qué decisiones, no ofrecieron mayor explicación al respecto.

Por otro lado, los discursos críticos al centralismo se orientaron más a las normas, al estilo de política educativa que se venía desarrollando y a la escasa posibilidad de poder desarrollar un currículo que refleje de mejor manera la realidad cultural, lingüística e histórica de la Región. Se recalcó también que los avances de nuestro país para combatir

el centralismo se habían dado solamente en el plano político. A continuación una directora de Arequipa ofrece un discurso muy representativo e ilustrativo sobre lo mencionado por los participantes:

“Lamentablemente, nosotros tenemos que recibir mandatos y órdenes que no consideran el aspecto pluricultural de cada región. Cada región tiene sus características auténticas que son diferentes a la realidad de la capital que es Lima. Todo esto ocasiona un desarrollo totalmente desigual pues nosotros tenemos la obligación de basarnos según ellos nos digan y no de acuerdo a nuestras necesidades” (...) *“La descentralización en nuestro país debería de darse a nivel económico, social y administrativo y no solo en el plano político”.*

Cabe advertir que en casi todos los discursos se hace énfasis en la necesidad de que el acontecer educacional de la Región Arequipa sea autónomo. No se habla así de la posibilidad de distribución del poder o de niveles en el ejercicio de facultades o estatutos de autonomía que vayan desde el poder central a las regiones. Del mismo modo, este énfasis en solo lo regional se puso de manifiesto al momento de tocar los temas referidos a la diversidad cultural y a la necesidad de que el currículo se ajuste a esas necesidades. De alguna manera esta postura -donde los participantes se tornaron muy emocionados- podría estar asociada a las ideologías localistas que hoy en día vienen vertebrando los discursos de la interculturalidad de la educación en nuestro país. A pesar de esto se reconoció la necesidad de articular el proceso de descentralización a la luz de un proyecto educativo nacional.

También, se ofrecieron discursos que asocian el centralismo como el principal responsable de los bajos puntajes que exhibe el país en los estudios nacionales e internacionales de rendimiento escolar. Se aludió del mismo modo a los elevados sueldos de improvisados consultores y autoridades del sector educación. Es necesario advertir que este último señalamiento apunta más a resaltar la violencia profesional que se evidencia cuando personas escasamente preparadas rigen los destinos del sistema educativo peruano. Revisemos a continuación el siguiente discurso de un director de Camaná:

“Tengo una opinión muy negativa del centralismo en educación. Creo que precisamente esto es el motivo de nuestro atraso en la educación. Hemos tenido normas que emanan

de un grupo de personas que están sentados detrás de un escritorio y que desconocen la realidad. Consultores que de verdad ganan sueldos extraordinarios a pesar de que no saben mucho de educación”

b) Descentralización

Los discursos con respecto a la descentralización plantean básicamente otorgar a las escuelas mayor autonomía a fin de que puedan establecer sus opciones pedagógicas, técnicas y administrativas. Al respecto, los directores de Arequipa centraron su atención en la sede principal del Ministerio de Educación, mientras que los directores de Islay y Camaná refirieron como foco de atención a las UGE y a la DREA. Más aún, estos directores señalaron que con la descentralización existiría el riesgo de que Arequipa se convierta en el nuevo eje de centralismo al interior de la región. Por ello, se manifestaron más a favor de una descentralización a nivel de los centros educativos.

Por otro lado, cabe señalar que los directores que participaron en todos los focus no llegaron a profundizar en mayores alcances con respecto a qué implicaría en sentido estricto la descentralización en el funcionamiento de las escuelas, o qué nuevos desafíos se tendrían que enfrentar tanto en lo pedagógico como en lo administrativo-financiero. De ahí que, si bien se hace una crítica al centralismo y sus implicancias, no se percibió una conceptualización clara con respecto a qué significaría descentralizar nuestro sistema educativo. Muestra de ello es que ninguno de los participantes denotó conocimiento sobre cómo funcionaban otros sistemas educativos descentralizados ni tampoco se expresaron preocupaciones sobre las competencias que se tendrían que desplegar desde la dirección una vez iniciado el proceso en el Perú. De todas formas, se destacó la necesidad de que la descentralización sea llevada con seriedad por profesionales de la educación en lugar de ofrecer una injerencia mayor a las municipalidades.

En el siguiente discurso (director de Islay) se expresan algunas de las preocupaciones más representativas en de los participantes:

“Al respecto muchos de nosotros desconocemos cuál es el sentido real de la descentralización. No sabemos en si que es lo que se percibe. Pienso que Arequipa se convertirá en muy centralista debido a que se olvidará de las provincias. Hoy en día la DREA nunca visita las escuelas, nunca va a las provincias, nunca ve cómo estamos

trabajando. Yo creo que cada centro educativo debe de ver los objetivos que va a lograr para presentar a la DREA y ellos tendrán que cumplir sus funciones como ente descentralizado. Encima se habla de que la descentralización es municipalizar, pero el personal de las municipalidades y el propio alcalde muchas veces no son profesionales, pienso que tendrían que existir profesionales de la educación si es que se quiere seguir con esto”.

2. Condiciones y fases para la descentralización del sistema educativo

Los directivos participantes en los focus hicieron alusión a un conjunto de condiciones que según ellos serían necesarias para que la descentralización sea viable. Las respuestas son variadas y aludieron a la existencia de un proyecto educativo nacional, a la formación profesional y a la posibilidad de que las escuelas puedan manejar fondos económicos. Existió también, amplia coincidencia en plantear el incremento de la autonomía a los centros educativos a fin de que estos pudieran asumir mayor poder en el ámbito pedagógico. Revisemos un discurso representativo que ofreció una directora de Arequipa:

“Bueno, yo pienso que el primer paso sería contar con un proyecto educativo tanto a nivel nacional como a nivel regional y apuntar desde ahí a que cada centro educativo tenga autonomía propia a fin de aplicar sus currículas y mejorar por consiguiente la calidad de la enseñanza”.

Siguiendo con las condiciones veamos a continuación las diversas categorizaciones de análisis que emergieron de los discursos:

a) Descentralización y proyecto educativo nacional

Un director de Arequipa acotó y ofreció sugerencias muy representativas con respecto a cómo tendría que transcurrir el proceso descentralizador. De alguna manera, se hizo alusión a la necesidad de articular distintos niveles de concreción en pro de una descentralización educativa, que se alinie a un gran proyecto nacional en su conjunto. Veamos:

“Si no hay un proyecto nacional de desarrollo, la descentralización educativa y de cualquier otro tipo va fracasar. Necesitamos un proyecto educativo regional que considere el aspecto pluricultural, así cada región formulará su proyecto regional de acuerdo a sus necesidades y sus características (...) No confundamos descentralización con privatización, la privatización no trae nada bueno, los países más desarrollados del mundo tienen escuela estatal gratuita, científica humanística y democrática”.

Cabe señalar, que los discursos referidos a la necesidad de articular los esfuerzos descentralizadores a la luz de un gran proyecto educativo nacional, estuvieron presentes en mayor medida en la participación de los directores de Arequipa.

b) Manejo de fondos, desburocratización y combate a la corrupción

Por su parte, los directores de las provincias acentuaron más las condiciones económicas, la desburocratización y un cambio radical en el accionar de las instancias desconcentradas. Un director de Camaná ilustra este aspecto con el siguiente discurso:

“Para hablar de una verdadera descentralización tendríamos que partir de un aspecto primordial que es el económico, deberían de haber partidas necesarias a fin de que podamos solventar gastos y todo sea efectivo. Otro aspecto importante es la capacitación que deben de tener los funcionarios y encargados de los órganos intermedios”.

Como se puede apreciar en el discurso anterior, la mayoría de las sugerencias relacionadas con la capacitación, se orientan a los funcionarios de los órganos intermedios. También, y si bien no se percibió en los discursos mucha claridad conceptual con respecto al significado de la descentralización, fue unánime el convencimiento de que el proceso se vería entorpecido si no se erradica la corrupción, la politización y la burocratización al interior de las instancias desconcentradas y de la propia sede principal del Ministerio de Educación. Una directora de Camaná manifestó de la siguiente manera esta cuestión:

“Considero tres aspectos importantes. En primer lugar despolitizar el sistema educativo. Segundo, es necesario renovar al personal del sistema educativo desde los entes más superiores que van rotando por las oficinas años tras años, pero su actuar es el mismo.

Muchas veces uno conversa con ellos y es bonito, pero su actuar es diferente y realmente es un actuar corrupto”.

Se registró también una serie de discursos referidos a la violencia cultural – profesional que acontecería al interior del sector y que se evidencia en la designación de personas con escasa preparación para que ocupen trascendentales cargos. Para los directores este aspecto, tan recurrente a lo largo de los focus group, se constituye en un punto que tendría que resolverse para no solo generar mejores condiciones, sino también una imagen mucho más positiva acerca del sector educación. Revisemos uno de los innumerables discursos referidos a este punto ofrecido por un director de Arequipa:

“El paso número uno sería designar a profesionales de la educación para los cargos en el sector educación, esto tendría que hacerse por concursos y no por cuestiones políticas (...) Nos hemos podido dar cuenta de que muchos de nuestros ministros, vice ministros, asesores y funcionarios no son profesionales. Muchos de ellos son ingenieros o de cualquier otra profesión” .

c) Puntos de partida desde los centros educativos

Encontramos también algunas propuestas de acción o condiciones, más bien ligadas a procedimientos de diagnóstico en los propios centros educativos. Estas sugerencias fueron vertidas, mayormente, por directores de las provincias de Camaná e Islay. Revisemos un par de discursos relacionados con este aspecto:

Una directora de Camaná manifestó:

“Tendría que iniciarse el proceso con un estudio, con el análisis FODA en cada uno de los centros educativos y hacerlo llegar a las UGE y hacer llegar estos a la DREA. A partir de estos estudios la DREA debe de hacer otro estudio para ver los contenidos y las capacidades que se deben de emplear para la región. Asimismo, cada región debería de hacer llegar los estudios al Ministerio de Educación”.

Por su parte otra directora de Camaná reiteró:

“Se tendrían que diagnosticar necesidades a través del FODA a nivel regional, de las UGE y de los centros educativos. Esto permitirá evaluar los problemas diversos de los centros educativos y determinar las necesidades de capacitación y la selección de las personas más idóneas que se encarguen de evaluar el trabajo que realizarán los centros educativos”.

Se aprecia en los discursos anteriores, la necesidad de que sean los centros educativos quienes estimen sus propias necesidades a la luz de un proceso sistemático de diagnóstico. Después de esto, se planteó la idea de que estos diagnósticos traducidos en requerimientos puedan ser elevados a las instancias desconcentradas en búsqueda de aprobación. Asimismo, llama nuevamente la atención la ausencia de discursos que apelen a la importancia de que los propios centros educativos y que los directivos sean capacitados con miras a aprovechar de mejor manera los beneficios de la descentralización del sistema educativo.

3. Implicancias de las llamadas normas descentralizadoras

Interesaba también conocer cuáles eran las apreciaciones que tenían los directores con respecto a un conjunto de normativas especiales dictadas por el Ministerio de Educación. Estas normas han pretendido de alguna manera ofrecer mayores niveles decisionales a las instituciones educativas. Básicamente, las normativas -llamadas descentralizadoras por algunos expertos- son la RM 016 de 1996, el DS 007 del 2001 y la RM 310 del 2003. Al respecto, cabe señalar que algunos directores de Camaná e Ilay manifestaron desconocer dichas normativas. Pasemos a continuación al análisis detallado de los discursos al respecto:

a) Visión general con respecto a las normas

Los discursos de los participantes no solo se centraron en destacar sus apreciaciones sobre las normas, sino también, fueron recurrentes los discursos críticos hacia las mismas. De manera específica, muchos argumentaron que dichas normas siguen constituyendo acciones propias de los sistemas educativos centralizados. Revisemos el siguiente discurso de una directora de Camaná:

“ Yo estoy en desacuerdo con estas normas, para mí no hay descentralización desde el momento en que nos imponen normativas de arriba para que todos estemos al mismo paso. Son normativas de arriba acerca de cómo debemos de proceder los directores, son normativas que nos dicen cómo debemos de conducirnos en el supuesto que tenemos mayor autonomía “.

Por su parte, un director de la misma provincia acota los vacíos que estarían presentes en las normativas:

“Con la descentralización se habla de muchas resoluciones ministeriales, decretos que siempre vienen de arriba para que todos los que estén al paso las cumplan. Incluso ni el mismo director sabe qué funciones debe de cumplir el consejo consultivo, por que cuando uno pregunta a un miembro de un consejo consultivo sobre sus funciones no sabe nada”.

b) La RM 016 de 1996

Mayormente los directores se refirieron a esta norma y focalizaron su atención a sus alcances de cara a las posibilidades de los directores para proponer su propio personal. Se destacaron así sus bondades y de manera unánime algunos problemas que caracterizaron su aplicación en los centros educativos. Asimismo, un grupo importante de discursos fueron autocríticos con respecto al alcance limitado que tuvo esta normativa. También se hizo alusión a diversos actos de corrupción por parte de funcionarios de la DREA, las UGE y de los propios directores. Al respecto, un director de Arequipa ofreció una amplia explicación:

“Sí se ha hecho una prueba por descentralizar y que condece autonomía a los directivos. Esa fue la directiva N° 016, todos la recordamos, sin embargo no se cumplió debido a que nosotros mismos no hicimos un cambio de actitud y caímos en una serie de errores. En esos tiempos la política educativa concedió autonomía a los directores para seleccionar a su personal pero al final ellos cobraban por una plaza y existieron actos corruptos en complicidad con funcionarios de las UGE (...) No supimos utilizar, no supimos manejar de manera correcta a fin de que las atribuciones que nos concedían fueran ejercidas con honestidad”.

Otro director de Arequipa expresó de manera un poco más detallada los actos de corrupción que han sido señalados en todos los focus a propósito de la RM N° 016. De todas formas se pudo apreciar un amplio reconocimiento a la buena intención y disposición del entonces ministro Dante Córdova Blanco con respecto a esta normativa:

“ Sobre los aportes que nos ha dado el Ministerio de Educación voy hablar sobre la 016 que yo domino. El Ministro de Educación Córdova nos dio ciertas potestades para que el director pudiera contratar a su personal. Pero aquí viene, y discúlpenme ustedes, que faltó seriedad en algunos directores al momento de contratar. Lo primero que hicieron algunos directores fue contratar al hermano, al hijo, al pariente, a la enamorada, etc. Entonces los entes superiores al percatarse de esto nos quitaron esta potestad. Nosotros los directores no somos honrados al dirigir nuestro centro educativo, nosotros los directores no somos serios, nos falta un poco de cultura social, de ahí que quien tiene que educarse primero es el director y los profesores, nosotros mismos somos el cuchillo de nuestra profesión y todo comenzando por la vara que tanto daño hace a nuestro sistema educativo”.

Como se puede apreciar, los distintos discursos acerca de la norma 016, aluden a que existió una buena intención que fue desaprovechada y desvirtuada por el manejo de los propios directores. Asimismo, se señala de manera insistente que en esta falta de manejo estuvieron involucrados funcionarios de las UGE.

b) El impacto del Decreto Supremo 007 y otras normas

Los participantes en los focus coincidieron en señalar que el DS 007 surgió como una manera de eliminar y contrarrestar el mal uso que los directores le dieron a la RM 016. Expresaron que con esta normativa los directores tuvieron que compartir el poder y las decisiones al interior de los centros educativos. A propósito un director de Camaná ofreció de manera positiva el siguiente discurso:

“ En la 016 los directores eran los únicos que proponían los cambios y ahora con el DS 007 el director tiene un equipo para poner a su personal contratado junto a dos representantes de la comunidad magisterial, un padre de familia, e inclusive en algunos casos los alumnos también pueden participar y eso es bueno porque yo veo un cierto

cambio, el trabajo ahora tiene que ser en equipo y la función del director es de liderar a las instituciones educativas”

Sin embargo, también registramos discursos que nos hablan de la existencia de inconvenientes para que este DS 007 se cumpla realmente en las escuelas. Algunos de estos inconvenientes se centraron en destacar la tan recargada función burocrática de los directores y las escasas facilidades recibidas por los especialistas de las UGE – se habló en varios momentos de entorpecimiento - para desarrollar en profundidad los alcances de esta nueva normativa. Veamos un discurso muy representativo ofrecido por una directora de Islay:

“Yo pregunto a todos los que somos directores si alguna vez hemos podido cumplir el decreto supremo 007 y la misma resolución 016. Las autoridades de la UGE no nos dejan cumplir las normas que nos otorgan mayor autonomía. Debemos también ser autocríticos pues nosotros no permitimos que esto se cumpla porque siempre hay temor a los de arriba. La ley nos da la autoridad y así debería de ser, pero siempre hay peros, siempre están los miembros de los órganos intermedios que aprovechan y nosotros somos parte de eso (...) La normas y las leyes están ahí en el papel y no se cumplen. Lo que a nosotros los directores nos falta es conocer, estudiar y hacer cumplir estas normas”.

Con respecto a los inconvenientes vinculados con las tareas que le son asignadas un director de Camaná ofreció un punto de vista que refleja el sentir de muchos de los participantes en los focus group:

“El papel del director es de administrador y casi la mayor parte de su tiempo está dedicado a resolver directivas y atender documentos que vienen de la DREA o de las UGE y ahora de las municipalidades. Prácticamente no tiene tiempo para nada, no hay tiempo para dedicarse a la supervisión de sus docentes o para apoyarlos pedagógicamente. La función del director está sobrecargada pues el 90 % es burocrático y se le quita tiempo para poder dedicarse más a las funciones que le otorga esta nueva norma. Ya no existe papel que pueda cumplir el directivo con real autonomía pues ahora existe un co-gobierno con los profesores o sobre la base de las opiniones de los padres de familia”.

Por otro lado, los directores expresaron que de alguna manera estas normas han venido restando autonomía a las instituciones educativas al otorgar mayor poder a los padres de familia para que decidan sobre aspectos sobre los cuales no tienen mayor preparación. También, se mencionaron algunos problemas en el funcionamiento de los consejos consultivos. Una directora de Camaná manifestó lo siguiente:

“El consejo consultivo solo funciona cuando se va a contratar profesores y durante todo el año ya no existe este consejo consultivo para nada. En cualquier caso considero que este consejo consultivo debe de especificar sus funciones y no solo centrarse en la elección y contratación de un docente sino debe de acompañar al director. También muchas veces se elige al profesor y el director se olvida de todo, no plantea problemas, él solo da las soluciones y eso hace que muchas veces nuestros profesores no compartan nuestras decisiones. Por eso considero que este consejo consultivo debería de ser integrado por el director, los profesores y los alumnos”.

Una directora de Arequipa expresó de manera muy sintética una preocupación que complementa lo señalado en el discurso anterior:

“Las normas o decretos le están dando mucha importancia a los padres de familia, ya nos están quitando muchos derechos a los directores y profesores para que podamos tomar decisiones (...) Además no hay mucho tiempo para analizar las normas puesto que muchos directores tienen secciones a cargo y no hay un suficiente tiempo para trabajar”.

Por último, un director de Islay ofreció una visión más completa y detallada con respecto a las implicancias de las diversas instancias de participación:

“El gobierno se dio cuenta de que los directores tenían mayor autonomía con la 016 y es así que sacaron la 007 en donde le ponen algunos pero a los directores, luego sale la 168 donde poco a poco se le va reduciendo el poder de mando a los directores, inclusive, se les pone otros comités y organismos como el consejo consultivo escolar. Esto tiene amarrado al profesor, quien tiene que preguntar y consultar a los otros (...) Yo a veces dejo de lado el consejo consultivo, no sé si ustedes colegas lo hacen. En realidad no puede existir algo serio donde todos puedan hacer lo que quieran, siempre hay trabas y no se pueden hacer las cosas”.

4. La participación de los padres de familia en los centros educativos

Los participantes en los diversos focus manifestaron de manera unánime una serie de cuestiones vinculadas con la presencia de los padres de familia en las instituciones educativas. Específicamente, se destacó el importante papel de los padres de familia como los primeros responsables de la educación de sus hijos en el hogar. Asimismo, los directores manifestaron su preocupación ante las formas en que los padres de familia estaban participando actualmente y se percibió un acusado malestar asociado a situaciones de intromisión, deseos de fiscalizar y de vacíos en las normativas vinculadas su participación. Pasemos a continuación al análisis de las categorías y los discursos más representativos al respecto.

a) Rol de los padres de familia como educadores

Los directores coincidieron en señalar que los padres de familia son los principales responsables de la educación de sus hijos en los hogares. Se enfatizó en los problemas socioeconómicos que estarían impidiendo una efectiva participación de los padres en las asambleas, actividades culturales, jornadas deportivas y en supervisar el avance académico al interior del hogar. Estos impedimentos alusivos al nivel socioeconómico y cultural de los padres de familia fueron más considerados por los directores de Islay y Camaná. Veamos el discurso de una directora de Camaná:

“Hemos tomado el punto más flaco que tenemos al menos en mi realidad. En primer lugar es importantísima la participación de los padres de familia y de las instituciones que nos acompañan. Pero es difícil que los padres de familia puedan aportar a la educación. Cómo voy a pedir a un padre de familia que es ignorante, que no tiene estudios y que tienen que trabajar desde las 5 de la madrugada y hasta las 6 de la tarde o más. Yo qué le puedo pedir al padre de familia si tiene que trabajar así para que sus hijos no se mueran, cómo podría trabajar yo con ese padre de familia. Como les dije, es el punto más fuerte pues ellos a pesar de su ignorancia quieren pero no pueden”.

De otro lado, los directores de Arequipa hicieron alusión a la indiferencia de los padres de familia con respecto a la educación de sus hijos. Se hizo referencia también a que los

padres de familia requieren educación a fin de que puedan conducir mejor sus familias y por ende apoyar de manera mucho más solvente en la educación de los hijos. Por otro lado, llamaron poderosamente la atención los discursos descalificadores con respecto a los padres con menor nivel de instrucción (se usó mucho el término “ignorante” en los focus). Esto estaría asociado a la percepción de que un padre de familia no instruido o analfabeto no podría hacer mucho por motivar y acompañar a sus hijos en la tarea estudiantil. Asimismo, este tipo de discursos descalificadores probablemente sean puntos de referencia para atribuir causalidad a los desempeños poco favorables de los alumnos de los sectores más empobrecidos. A continuación un director de Arequipa caracterizó la falta de interés de los padres de familia:

“Los padres de familia son un punto de apoyo, pero lamentablemente no apoyan. En los centros educativos nacionales los padres de familia quiere deshacerse de sus hijos, tanto así que enero y febrero son un problema pues no saben qué hacer con ellos. Por eso los padres nos exigen de mala manera que comencemos antes y cuando el alumno viene no tiene útiles para poder trabajar. Nosotros debemos de educar a los padres de familia y no con una escuela de padres que no funciona. Jamás vamos a lograr esto, quizá vamos a sacudirlos un poquito para que ellos se pongan a pensar. Pero también los padres se quejan y me preguntan ¿para eso me llama? Se sienten disconformes con ese pequeño aporte que se les quiere dar. Nosotros tenemos el 30 % de los padres que son albañiles, los albañiles ganan más que nosotros, sino que no saben distribuir lo que ganan, no saben priorizar en la educación de sus hijos”.

b) Apreciación sobre la participación de los padres en la escuela

El Ministerio de Educación, a través de un conjunto de normativas y disposiciones, ha venido propiciando en los últimos años una mayor participación de los padres de familia en las entidades educativas a través de distintas instancias. Se habla hoy en día de vigilancia ciudadana y empoderamiento de la educación por parte de los agentes educativos más diversos. También, se ha hecho hincapié en la necesidad de que el poder del director sea compartido en algunos casos con el cuerpo de profesores y con los padres. Ante esto, los discursos registrados en los focus fueron unánimes en señalar una gran cantidad de problemas de interferencia, intromisión y bloqueo de iniciativas que venían por parte de los padres de familia organizados en las APAFA. Se habló también

de la necesidad de perfeccionar las normas que regulan la participación de los padres a fin de que no existan problemas que afecten el dinamismo de las actividades escolares.

Por otro lado, los directores manifestaron que la llamada vigilancia ciudadana había causado muchos problemas en los centros educativos debido a que no había sido bien comprendida por los padres de familia. Tal es así, que según los participantes en los focus, los padres de familia han tergiversado la vigilancia para convertirla en control, fiscalización y supervisión que más bien le compete a los funcionarios del Ministerio de Educación. En los siguientes discursos se caracteriza con bastante nitidez todos estos aspectos. A continuación lo expresado por una directora de Islay:

“La participación de los padres de familia es fundamental y debe de ser constantemente estimulada porque es muy importante contar con ellos. Por una parte sentirse fiscalizados, controlados y supervisados no debería de ser problema si es que trabajamos bien y no habría que temer. Pero cuando algunas directivas dan ciertas atribuciones a los padres de familia en el plano pedagógico comienzan los problemas. Ellos lo entienden mal, la insolencia y la ignorancia hacen que se tergiverse. Ellos son ahora los profesores que saben o creen que hacemos mal o bien las cosas. Pienso que sería bueno reglamentar la participación de los padres pero sin que ellos tengan una injerencia tal que puedan organizadamente sacar a un director o profesor”.

Se aprecia también en este discurso el reconocimiento de que son importantes y hasta estimulantes los procesos de responsabilización o control de la educación por parte de los padres de familia. Pero al parecer, existiría mucha incomodidad con el nivel y la forma de participación que hoy en día exhiben los padres de familia. Los discursos con respecto a la manera como la nueva *Ley General de Educación* contempla la participación de los padres, fue observada en muchos de los participantes de los focus. Un director de Arequipa desarrolló estas preocupaciones que fueron unánimes a lo largo de las sesiones:

“Es preciso que cada quien se ubique en el lugar que le corresponde y que no se inmiscuya en tareas o acciones que no corresponden. Se habla mucho de la vigilancia ciudadana y aquí se confunde vigilancia ciudadana con el controlar que el director no vino o salió o que el docente faltó, qué se yo. Me parece que esas responsabilidades son meramente del director. Vigilancia quiere decir participación. Se supone que el padre de

familia participará de acuerdo a sus posibilidades, derrepente mejorando la infraestructura, mejorando el desempeño de sus hijos, apoyando en algunas gestiones del centro educativo. Pero ahora en la nueva Ley de Educación, por ejemplo dice que la evaluación del personal docente debe estar a cargo de un comité integrado por el director, docentes, padres de familia, exalumnos y por representantes de la comunidad. Entonces aquí me pregunto si los exalumnos, padres de familia y la misma comunidad conocerán realmente el sector educación o si conocerán al menos la normatividad. Yo creo que no”.

Cabe reiterar que de manera muy insistente los directores expresaron su preocupación con respecto a las nuevas tendencias favorecedoras de la participación de los padres en los asuntos profesionales y pedagógicos de las escuelas. Ante esto, también ha sido reiterativa la necesidad de capacitar y orientar adecuadamente a los padres de familia en general. Además, se resaltó como positivo el actual aporte que vienen haciendo los padres de familia en la optimización de la infraestructura de los centros educativos, especialmente, en los centros educativos de las provincias de Islay y Camaná.

5. Participación de la sociedad civil en el proceso descentralizador

La participación de la sociedad civil ha sido percibida como favorable y necesaria para que los centros educativos puedan cumplir con más eficiencia su labor formadora. Se destacaron así un conjunto de valiosas experiencias de cooperación entre varios sectores institucionalizados y los centros educativos. De manera especial, fueron destacados los aportes del sector salud y de los comedores populares en la labor educativa. Por último, se resaltó en las tres provincias el apoyo de la empresa Backus en la formación de profesores y en la realización de programas orientados a mejorar la calidad de la educación. Esta referencia a la empresa Backus (la única empresa que fue nombrada) la hicieron directores, independientemente de que conocieran o no estas experiencias con solvencia.

También, se hizo alusión a situaciones problemáticas generadas en las relaciones que se establecen con la sociedad civil organizada. En primer término se manifestó que muchos de los sectores acuden a las escuelas en busca de apoyo para cumplir sus planes pero sin consultar qué es lo que los centros realmente necesitan. Del mismo modo, preocupó a los directores el hecho de que muchas instituciones visitan las

entidades educativas para recabar datos a través de encuestas, mediciones y observaciones sin recibir resultado o alcance alguno. Asociado a lo anterior, se expresó de manera muy reiterada, el hecho de que muchas instituciones estarían generando falsas expectativas a fin de conseguir autorización para ingresar a los centros educativos en pro de cumplir con sus planes o programas. Revisemos a continuación el discurso de una directora de Arequipa:

“Con respecto a la sociedad civil, nosotros estamos en este último tiempo bombardeados con la participación de diversas instituciones. Cada cual trae su plan de trabajo, como por ejemplo, los planes estratégicos que traen los de salud, los de la policía nacional, las municipalidades y las ONG. Los traen para aplicarlos a los centros educativos y eso muchas veces implica que no estén abordando los problemas reales de nuestros centros. Pienso que debería de ser al revés, que somos los colegios los que deberíamos proponer aquellos aspectos en los cuales estos aliados estratégicos y organismos de la sociedad civil deben de venir a trabajar con nosotros. Deben de atacar problemas priorizados de tal suerte que de verdad se conviertan en ayuda y no propiciar la pérdida de tiempo pues muchas veces nos quitan horas de clase para nuestros alumnos”.

Se puede apreciar que si bien existen críticas y cuestionamientos importantes, los directores resaltaron la importancia de que se cristalice una adecuada participación de la sociedad civil en las instituciones educativas. Participación que tendría que articularse de manera adecuada según se ha manifestado. Un director de Camaná ofreció un interesante punto de vista que reflejó bastante bien el sentir de los participantes:

“La participación de la sociedad civil es importante, pero desde años atrás las ONG están buscando justificar sus presupuestos ahora con la vigilancia ciudadana. Yo no estoy en contra de eso, la participación de la sociedad civil debe ser organizada. Si no conseguimos organizar a nuestros aliados, trabajar en torno a un plan de trabajo y plantear la necesidad de los centros educativos las cosas no mejorarán. Muchas veces INTERVIDA nos toma como sus corderitos y nos someten a sus reglas de juego, nos dicen que los recibamos para que podamos tener tal o cual producto. Debemos de juntarnos los centros educativos, los profesores somos profesionales del último coche, ven llegar a un médico y caramba hay que bajar a saludar y quitándose el sombrero. Creo que es momento de trabajar con la sociedad civil pero que nos den nuestro lugar”.

En este último discurso se aprecia con bastante nitidez el malestar asociado con la manera en que las instituciones civiles se relacionan con los centros educativos. Ante esto se plantea la necesidad de que las escuelas trabajen coordinadamente en estas relaciones y se resalta la importancia de fortalecer una identidad profesional en el sector educación, que permita una relación mucho más armónica y equitativa entre las partes. Por otro lado, cabe resaltar que los directivos enfatizaron como prioritario e imprescindible la participación de los padres de familia en comparación con los aportes de la sociedad civil.

7. Discusión

Este estudio se orienta básicamente a caracterizar las actitudes, expectativas y percepciones hacia la descentralización en el Perú en directores de centros educativos estatales. De alguna manera, este estudio ofrece un conjunto de pistas para reflexionar sobre lo ya avanzado con miras a la optimización de las políticas ya emprendidas. Este último alcance, que constituye nuestro principal objeto, sería relevante puesto que el estudio de los pensamientos (actitudes, expectativas, percepciones) no solo nos ilustraría acerca de los sentidos y significados que se esconden detrás de las propias prácticas, sino también nos hablarían de los acentos que asumirían las acciones futuras de dichos actores ante los futuros cambios que se introducirían al interior de nuestro sistema a la luz del proceso descentralizador (Nisbett y Ross, 1980; Clark y Peterson, 1984)²⁰.

Asimismo, consideramos que estos resultados se podrían constituir en insumos de importancia para: optimizar y efectuar los correctivos a las medidas ya emprendidas desde el sistema; capacitar a los directores para que puedan conducir los desafíos de la descentralización; y reflexionar acerca de las condiciones culturales, institucionales y profesionales -tanto de las escuelas como de los órganos intermedios- que serían necesarias para gestar un pertinente proceso de descentralización de nuestro sistema educativo. De todas formas, resaltamos que este estudio presenta solamente la perspectiva de uno de los actores protagónicos -los directores- y de un solo entorno geográfico (tres provincias de Arequipa). Por tanto, muchos de los aspectos que aquí presentamos tendrían que ser estudiados más ampliamente a través de aproximaciones metodológicas más completas y que incluyan otros ámbitos geográfico políticos de nuestro país.

Con respecto a actitudes estudiadas a través del cuestionario y de los focus group se evidenció una predisposición favorable hacia la descentralización. Pero también, se percibió un amplio desconocimiento con respecto a lo que implicaría este proceso. Tal es así, que se asoció la descentralización con la autonomía pedagógica pero entendida más como libertad funcionaria (trámites, normas, documentos, etc.) con respecto al poder central o de las instancias desconcentradas. De esta manera, por un lado los directivos

²⁰ Estos autores han venido investigando estos procesos de pensamiento en torno al programa de investigación denominado Paradigma del Pensamiento del Profesor.

señalaron – en el cuestionario – que la descentralización implicaría autonomía pedagógica y al mismo tiempo que sus principales desafíos estarían en el ámbito administrativo. De todas formas, en los discursos se puso de manifiesto la marcada insatisfacción de los directores con respecto a la escasa autonomía que tienen para gestionar sus centros educativos.

Es preciso recalcar el escaso nivel de información que tienen los directores acerca de cómo funcionan los sistemas educativos descentralizados de otros países. En este caso, ningún director hizo referencia a experiencias internacionales y se percibió en todo momento un discurso estereotipado con respecto al significado de la descentralización y una falta de recursos para explicar los procedimientos o condiciones necesarias para conducir este proceso. Sin embargo, parte importante de los discursos hicieron referencia a un conjunto de condiciones asociadas mayormente a la moralización al interior de los órganos intermedios, a despolitizar los cargos al interior del Ministerio de Educación y a dotar a las escuelas de mayores niveles de independencia. Todos estos aspectos fueron recurrentes y evidencian un gran malestar con respecto a las interrelaciones entre los centros educativos y los órganos intermedios.

Pero estas demandas por una mayor autonomía e independencia asumieron diversos sentidos. Por un lado, un grupo reducido de directores argumentó que la descentralización tendría que partir de un proyecto educativo nacional que ofrezca en cierta medida unidad al interior del sistema. Para otro segmento importante de directivos las demandas de autonomía se orientaron más bien a proponer un contexto donde cada escuela o espacio territorial -provincia o región- tendría que ver con total independencia qué contenidos y qué dinámicos se tendrían que desarrollar al interior de cada realidad. Esta última perspectiva podría estar asociada a los discursos peligrosamente localistas con que se comprende en gran medida la diversificación curricular (Vásquez y Oliart, 2003). Es así que para muchos directivos la diversificación era entendida como la posibilidad de rechazar todo lo que viene de Lima -pues no correspondería con la realidad de las provincias- para desarrollar contenidos de aprendizaje que solo se alinien con los acentos locales. Al respecto, pensamos que esta visión localista y aislacionista con que se viene entendiendo la diversificación podría estar asociada en parte a la gran inequidad que hoy día evidencia nuestro sistema educativo en cuanto a las expectativas de logro. De todas maneras, este fenómeno tendría que ser estudiado con mayor atención puesto que en los discursos no solo se enfatiza la necesidad de contenidos

diferenciados, sino también se registra la ausencia de una visión que apunte al logro de un conjunto de estándares nacionales. En otras palabras, los discursos acerca de la diversificación estarían ofreciendo una justificación para tener expectativas más bajas en cuanto a los aprendizajes de los niños provenientes de los sectores menos favorecidos o marginales.

Pasando al tema de las llamadas normas descentralizadoras se considera que es un error connotarlas de esa manera, puesto que en sentido estricto, no han obedecido a reformas profundas que hayan ofrecido las condiciones mínimas para cristalizarse en las escuelas. Esto no niega el valor ni la trascendencia de estas normas, pero consideramos que la descentralización como proceso, no puede ser reducido a un conjunto de normativas que de alguna manera entraban en contradicción con los dinamismos actuales del Ministerio de Educación -y de sus órganos intermedios- y de las escuelas mismas. A pesar de esto gran parte de los directores manifestaron -en el cuestionario- que estas normas habían posibilitado en cierta medida una mayor autonomía de los centros educativos. Sin embargo, se resaltó en el instrumento que parte importante de los directores percibían estos procesos y normativas como acciones burocráticas (de arriba – abajo). Del mismo modo, nuestras diversas aproximaciones metodológicas arrojaron un marcado descontento con respecto al papel jugado por los órganos intermedios en el no cumplimiento de los alcances de estas normas.

Pero también, se encontró posturas autocríticas vinculadas con el escaso alcance de las normativas. Por ejemplo, muchos directores admitieron conocer -en el marco de la R.M. 016- casos de corrupción, favoritismos y negociados al momento de proponer las plazas a los órganos intermedios. Otros hicieron alusión a que estos actos obedecían muchas veces a situaciones de complicidad con los especialistas del ministerio como una forma de pagar favores burocráticos recibidos o por recibir. De ahí que se resaltó que la moralización de las escuelas y de los órganos intermedios serían una condición necesaria para desarrollar cualquier iniciativa con miras a descentralizar nuestro sistema.

Siguiendo con las normativas, parte importante de los directores señalaron que el D.S. 007 del 2001 significó un corte en la autonomía del director y de los centros educativos al crear los consejos participativos con una gran cantidad de funciones. Se consideró que los malos manejos en el contexto de la R.M. 016, por parte de los directivos, motivó este nuevo instrumento de política educativa. Para algunos directivos estos cambios en

cuanto a la gestión y la participación que comprendía el D.S. 007 constituyeron medidas saludables para equilibrar poderes al interior de la escuela y garantizar una efectiva vigilancia ciudadana. De todas formas, se resaltó la falta de reglamentación y que la ausencia de una adecuada delimitación de las atribuciones de los padres de familia generaba mucha tensión al interior de los centros educativos. En casi todos los discursos se habló de una pugna por el poder con los padres de familia organizados en las APAFA. Una pugna no para asumir el control de la escuela, sino más bien, un conjunto de tensiones relacionadas con la intención de los padres de intervenir en decisiones pedagógicas, técnicas y administrativas²¹.

Cabe advertir que los directivos percibieron como muy favorable que los padres de familia participen en las escuelas brindando su colaboración y apoyo. Sin embargo, quedó de manifiesto el malestar cuando esa participación se proyectaba a decisiones que tenían que ver con el funcionamiento profesional de las escuelas. También, se percibió que los directores de las provincias de Islay y Camaná desconocían en gran medida el contenido de las diversas normas y sus implicancias (especialmente en Camaná). Más aún, se evidenció que se percibió al D.S. 007 y a las normas siguientes como promotoras de una mayor participación de los padres de familia de lo que en realidad se señala. Este fenómeno quizá se deba a que los directores han percibido en estas políticas un elemento que estaría acentuando las ya deterioradas relaciones y tensiones con las APAFA. Al respecto, se considera como necesaria la realización de estudios más profundos a fin de investigar y ofrecer soluciones que permitan reducir los niveles de tensión entre el cuerpo directivo-docente y los padres de familia.

En el plano de las expectativas un hecho importante fue comprobar que no existieron diferencias estadísticamente significativas según la provincia, el tipo de centro educativo y la condición laboral del director, entre otros factores. En otras palabras, vemos que el conjunto de directores de nuestra muestra evidenciaron las mismas expectativas. Por otro lado, estas expectativas nos remiten a visiones poco esperanzadoras en relación a lo que ocurrirá a mediano plazo. Se encontró así más altas expectativas con respecto a la autonomía administrativa y pedagógica de los directivos. Asimismo, se registraron altas expectativas con respecto a que se incrementaría la participación de la sociedad civil en las escuelas.

²¹ Es probable que la desconfianza y la abierta impunidad estén asociadas a las intenciones de los padres de familia por intervenir de manera mucho más decidida sobre una serie de cuestiones que no les compete directamente.

En cambio, las expectativas menos favorables de alguna manera estarían asociadas a los aspectos más sensibles de ser influenciados por el poder político, la burocracia instalada y los estilos escasamente profesionales que ha venido caracterizando el funcionamiento de nuestro sistema. En este sentido, se percibe que la selección de los especialistas de las UGE y de los funcionarios del gobierno regional -para los asuntos educativos- no mejorará sustancialmente y empeorará en gran medida. Igualmente, son bastante bajas las expectativas con respecto a la posibilidad de que las escuelas puedan manejar sus presupuestos. Estos fenómenos nos estarían remitiendo posiblemente a una desesperanza ante la elevada politización y falta de profesionalismo que caracterizaría a nuestro sistema educativo (y que de alguna manera generan condiciones para que se cometan actos inmorales). Asimismo, podrían estar influyendo de alguna manera en el pesimismo, el desgano y el escaso interés que muestran por lo general muchos de los directivos ante las diversas políticas en el marco de la reforma. De hecho este tema es delicado y de alguna manera pone sobre el tapete la necesidad de reflexionar acerca de la posibilidad de reestructurar el sistema educativo y su funcionamiento como punto de partida²².

Con respecto a la delimitación de atribuciones los directores evidenciaron, tanto al momento de responder el cuestionario, las mismas consideraciones. En este caso, el principal hallazgo nos sugiere que los centros educativos tendrían que jugar un papel protagónico (mayor poder de decisión) en un proceso de descentralización. Es más, en los discursos se manifestó con insistencia que la escuela tendría que demandar a la sociedad civil organizada el tipo de ayuda o colaboración que realmente se necesita. Por lo general, serían las ONG e instancias gubernamentales las entidades que irían a las escuelas a imponer programas sin haber consultado antes si aquello que se piensa aplicar se asocia con una necesidad real o no. Por otro lado, los directores percibieron que los municipios eran las instancias menos preparadas para tener alguna injerencia en los procesos de descentralización pedagógica. Se consideró al respecto que no todos los alcaldes conocen de educación y se advirtió también que un mayor poder en los municipios podría originar una mayor politización de nuestro sistema educativo.

²² A propósito de esto, muchos directores manifestaron que el Programa de Emergencia Educativa tendría que orientarse al Ministerio de Educación y no solo a los centros educativos.

En el tema de las atribuciones y la participación de la sociedad civil se evidenció apreciaciones muy favorables hacia aquellas instancias más cercanas al campo profesional de la educación. Es así que los análisis estadísticos permitieron identificar -desde la percepción de los directores- los grupos sociales que se perciben como más autorizados para participar en asuntos de carácter técnico-pedagógico. Por ejemplo, se expresó que las facultades de educación tendrían que ser la instancia social más protagónica en los procesos de descentralización junto con los colegios profesionales, la Iglesia Católica y las APAFA. En cambio, se registró una amplia distancia -aunque no ruptura necesariamente- con las juntas vecinales, el sector empresarial y las fuerzas armadas-policiales²³.

De alguna manera, las tensiones percibidas y las propuestas que hicieron los directores obedecerían a las experiencias -básicamente negativas- que han venido manteniendo con los diversos actores e instancias. Sin embargo, se encontró una amplia apertura a buscar soluciones y medios apropiados a fin de delimitar el aporte de cada cual en el funcionamiento de la institución escolar. De esta manera, en este panorama de reflexiones y recomendaciones, se destacó que la moralización y la necesidad de profesionalizar la toma de decisiones al interior de nuestro sistema serían las principales condiciones para la descentralización. Del mismo modo, se resaltó el papel protagónico que tendrían que asumir las propias comunidades educativas para que los beneficios de la descentralización lleguen de manera efectiva a las aulas y por ende a los alumnos y alumnas de nuestro país.

²³ Los directores consideraron que las instancias más cercanas al mundo de la educación tendrían que tener mayor injerencia sobre los asuntos pedagógicos. Por tanto, las otras instancias -más alejadas- podrían tener roles o funciones más protagónicas en otras prioridades diferentes como salud, seguridad e infraestructura, etc.

8. Recomendaciones

1. Es preciso que el debate y reflexión sobre de la descentralización ilustren con claridad acerca de la complejidad del proceso en lo cultural, profesional y normativo. Esto es importante pues se encontró una visión predominantemente normativa y funcionaria en la comprensión de este proceso.

2. Las propuestas tendrían que considerar una clara delimitación de atribuciones y funciones de los diferentes actores sociales. Estos señalamientos podrían contemplarse en normativas claras o reglamentos elaborados desde una reflexión profunda y profesional sobre las posibilidades y limitaciones de los diversos actores.

3. Las normativas que se desarrollen en el marco de una efectiva descentralización tendrían que velar por que existan oportunidades reales para su cumplimiento. Para ello, redefinir el rol de los órganos intermedios, establecer perfiles de excelencia para los especialistas, la capacitación a directores y profesores, la entega de recursos suficientes y eliminar la cohesistencia de normas contradictorias entre sí serían vertebrales para alcanzar una integralidad en el proceso.

4. Es necesario promover relaciones más equitativas y justas entre la sociedad civil y las escuelas. En este caso, los centros educativos tendrían que tener facultades para poder solicitar a las instituciones sociales su apoyo según las necesidades priorizadas por las propias instituciones.

5. La descentralización implicará una serie de desafíos para las instituciones educativas. Por ello, los directores serán un actor clave para que las buenas políticas sean incorporadas a las instituciones y se generen nuevos dinamismos comprometidos con la innovación, la mejora de la calidad y la búsqueda constante de la pertinencia pedagógica. Todo esto estaría sugiriendo una agenda de capacitación y formación de directores diferente -en contenidos y en metodología- a la que actualmente se viene impartiendo a través de los entes ejecutores y del propio Ministerio de Educación.

6. La reducción de las tensiones al interior de las escuelas tendría que considerar no solo una adecuada definición de roles, sino también, la adecuada selección de directores, profesores, especialistas y líderes de las APAFA. Este problema es vital, pues al parecer, el nivel de tensiones es tan elevado que las escuelas estarían reaccionando en función a los problemas y sin mayores posibilidades de encontrar una estabilidad socioemocional que posibilite la innovación y la toma de decisiones en pro de una mejora de la calidad.

7. Ofrecer a las comunidades educativas -también las entidades de formación docente y ONG- marcos solventes acerca de lo que es la diversificación curricular. Junto a esto será preciso que se ofrezcan modelos de actuación y estrategias para poder llevarlos a cabo sin caer en el localismo o en la nivelación hacia abajo (expectativas menos ambiciosas para los niños pobres). Esto tendría que enmarcarse en una política nacional de estándares de rendimiento que explicita con claridad las metas comunes e inaplazables que tendrían que alcanzar todos los alumnos peruanos independientemente del lugar donde se encuentren.

Bibliografía

ACUERDO NACIONAL POR LA EDUCACIÓN (2001). Conclusiones de la Consulta. Encarte del Diario La República. Lima.

CLARK Y PETERSON. (1984). *Teacher's thought process* (Ocasional Paper N° 24) East Lansing, Michigan State Univ.

DE PUELLES, M, (1986). Elementos de Administración Educativa. Ministerio de Educación, Madrid.

DE PUELLES, M, (1993). Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. En Revista Iberoamericana de Educación, Madrid.

FORO EDUCATIVO, (1992). Descentralización Educativa. Lima.

IGUIÑIZ, M. (1992). Comentarios al Seminario sobre Descentralización. En Descentralización Educativa, Foro Educativo, Lima.

IGUIÑIZ, M. y DEL CASTILLO, D. (1995). Materiales para pensar la descentralización educativa. Tarea Asociación de Publicaciones Educativas. Lima.

KRAUSS, M. (2001). Criterios de rigor científico para la investigación cualitativa. Memorias del Congreso Interamericano de Psicología de la SIP. Santiago de Chile.

LATORRE, L y otros. (1991). "La Municipalización de la Educación: una mirada desde los administradores del sistema". PIIE, Santiago.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ (2003). Ley de Educación N° 28044.

MACHADO, A. (2000). El rol de los gestores educativos en el contexto de la descentralización hacia la escuela. Memorias del Seminario sobre perspectivas de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe – Oficina Regional de Educación de la UNESCO. Santiago de Chile, 23 al 25 de agosto del 2000.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2002). Resolución Ministerial N° 016-96 ED. Lima 11 de marzo de 2002.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2003). Resolución Ministerial N° 0310-2003 ED. Lima 28 de febrero de 2003.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2004). Resolución Ministerial N° 030-2004 ED. Lima 1ro de febrero de 2004.

MONTES, I. (1993). "Autoritarismo y Educación". Consorcio de Centros Educativos Católicos del Perú. Lima.

MONTES, I. (1994). "Análisis del Proyecto Educativo del SUTEP". Revista Oiga, Noviembre, Lima.

MONTES, I. (2001a). La Identidad Profesional de los Profesores de Educación Básica en Chile. Tesis Doctoral de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

MONTES, I. (2001b). La Identidad Profesional de los Profesores. Memorias de la cuadragésimo sexto Congreso Mundial de la ICET. Santiago de Chile.

MONTES, I. (2003). Crisis de la Identidad Profesional de los Profesores Peruanos: Apuntes para el Debate. *Persona y Cultura Revista de la Universidad Católica San Pablo*, N° 2, Año 2.

MONTES, I. (2003a). Nueva Ley de Educación I. Diario Arequipa al Día, viernes 8 de noviembre. Arequipa.

MONTES, I. (2003b). Nueva Ley de Educación II. Diario Arequipa al Día, viernes 15 de noviembre. Arequipa.

MONTES, I. (2004a). Descentralización en la Educación en el Perú: Más allá de la normatividad. En Revista Agenda Educativa, N° 7. Lima.

MONTES, I. (2004b). La identidad Profesional de los Profesores de Educación Básica: Una aproximación psicosocial para su investigación y optimización. En memorias del XIV Congreso Mundial de Ciencias de la Educación de la AMCE. Santiago de Chile del 10 al 14 de mayo.

MUÑOZ, F., MOTTA, R., SOLARI, M. (2002). ¿Qué pensamos de la descentralización?: Visiones y expectativas de alcaldes, líderes de opinión y funcionarios públicos. Escuela para el Desarrollo. Lima.

NISBETT Y ROSS (1980). *Human inference: strategies and shortcomings of social judgment*.

PALOMINO, E. (1993). "Educación Peruana: Historia, Análisis y Propuestas". Consorcio de Centros Educativos Católicos, Lima.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE. (1997). *Lineamientos para la realización de Focus Group para Investigaciones Educativas*. Santiago de Chile.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2001). Decreto Supremo N° 007-2001-ED. Lima, 13 de febrero de 2001.

TAREA, (1993). "Descentralización y Gestión Educativa". Tarea Asociación de Publicaciones Educativas, Lima.

VÁSQUEZ, T. y OLIART, P. (2003). Actores y tensiones en el proceso de descentralización educativa. Estudio de tres experiencias en un contexto cultural similar. Consorcio de Investigación Económica y Social (En: www.consorcio.org).

ANEXO A

Instrumento para la medición de la actitudes, expectativas y percepciones

UNIVERSIDAD CATÓLICA SAN PABLO
Dirección de Investigación

CIES

Estudio sobre Gestión de la Educación

ENCUESTA ANÓNIMA PARA DIRECTORES

Estimado colega:

Estamos desarrollando una investigación orientada a conocer sus opiniones acerca de algunos temas vinculados con la gestión de las instituciones educativas en el marco de los actuales procesos encaminados a descentralizar nuestro sistema educativo. Al respecto, creemos que los resultados de este estudio podrían ser un valioso insumo para la discusión de las políticas educativas.

Estaremos muy agradecidos de que conteste a cada una de las preguntas de este cuestionario. Es importante resaltar que esta encuesta tiene carácter anónimo.

Muchas gracias por su cooperación

Datos de identificación y cuestiones generales

Por favor marque con una " X " según corresponda.

1. Sexo:

- () Masculino
() Femenino

2. ¿Cuál es su edad?

_____ años

3. En qué tipo de institución recibió su formación pedagógica principal:

- () Escuela Normal
() Instituto Superior Pedagógico
() Instituto Superior Tecnológico
() Universidad
() Otra (especificar)

4. Total de años de experiencia en el sector educación:

Respuesta (en años).

5. Del total de años de experiencia en el sector educación.....

5.1. ¿Cuántos años aproximadamente se ha desempeñado exclusivamente como docente de aula?

Respuesta

5.2. ¿Cuántos años aproximadamente se ha desempeñado exclusivamente como directivo (director o subdirector), funcionario o especialista?

Respuesta

6. ¿Cuál es el cargo que desempeña actualmente?

- Director (a)
- Subdirector (a)
- Otro (especificar)

7. ¿Cuál es su actual condición en el cargo que ocupa?

- Titular
- Destacado (a)
- Encargado (a)
- Otro (especificar)

8. ¿Cuánto tiempo se encuentra ejerciendo el cargo actual?

Respuesta:

9. ¿Ha laborado alguna vez como especialista o autoridad en algún órgano intermedio (USE, NEC, UGE, ADE, Dirección Regional de Educación, etc.)?

- Si
- No

10. Tipo de Centro Educativo donde labora:

- Escuela (solo primaria)
- Colegio (secundaria)
- Integrado (primaria y secundaria)
- Otro (especificar)

11. Su centro educativo es:

- Polidocente completo.
- Polidocente incompleto.
- Unidocente.

12. Su centro educativo pertenece a la UGE:

- Sur Arequipa
- Norte Arequipa
- Camaná
- Islay

13. Su centro educativo se encuentra ubicado en:

El Distrito de

En la zona de

14. Según el Ministerio de Educación su centro educativo se encuentra ubicado en la zona:

- Urbana
- Urbano marginal
- Rural o semirural
- Otro (especificar)

15. ¿Tiene a su cargo el dictado de alguna asignatura o área de desarrollo en el centro educativo donde trabaja actualmente como directivo?

- Sí
- No

16. ¿Su centro educativo cuenta con una APAFA?

Sí (si contestó "Sí" señale si su centro educativo cuenta con.....)

Con una sola APAFA

Con 2 o más APAFA

No

17. ¿Cómo califica usted las relaciones entre usted y la (s) Directiva (s) de la APAFA (s) de su centro educativo?

Muy provechosas

Provechosas

Poco provechosas

Inútiles

18. ¿Se encuentra afiliado al SUTEP?

Si

No

19. Independientemente de que se encuentre afiliado o no al SUTEP, ¿Cuál es el grado de identificación que usted tiene con las propuestas actuales del Sindicato en materia de remuneraciones ?

Muy elevada

Elevada

Ni mucho ni poco

Escasa

Nula

20. Independientemente que se encuentre afiliado o no al SUTEP, ¿Cuál es el grado de identificación que usted tiene con las propuestas actuales del Sindicato en materia pedagógica ?

Muy elevada

Elevada

Ni mucho ni poco

Escasa

Nula

21. Fuera del centro educativo donde se desempeña como directivo, ¿Tiene usted otro u otros trabajos? (de manera dependiente o independiente).

Sí

No (Si marcó "No" pase por favor a la siguiente sección).

22. Si contestó "Sí", ¿De qué otro trabajo u ocupación se trata? (puede marcar varias opciones si tiene otros trabajos).

Docente en otro centro educativo estatal.

Docente en un centro educativo no estatal.

Docente en un instituto superior o tecnológico.

Dictado de clases particulares.

Vendedor de productos o artículos.

Chofer de taxi, colectivo o microbús.

Otro (s) (especificar)

Parte II

A continuación encontrará una serie de enunciados a los que tendrá que responder marcado con una “X” en la alternativa que más se ajuste a su manera de pensar. Las alternativas son las siguientes para cada una de las cuestiones que se le presentan:

Completamente de acuerdo
De acuerdo
Indeciso
En desacuerdo
Completamente en desacuerdo

1. La descentralización en educación implica que los profesores tengan mayor autonomía pedagógica en el desarrollo de sus clases.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Completamente De acuerdo	De acuerdo	Indeciso	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo

2. La descentralización de la educación en el Perú viene considerando las demandas de las instituciones escolares tanto administrativas como pedagógicas.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Completamente De acuerdo	De acuerdo	Indeciso	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo

3. El sistema educativo peruano ya se encuentra descentralizado a través de las Direcciones Regionales de Educación y las UGE.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Completamente De acuerdo	De acuerdo	Indeciso	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo

4. La descentralización de la educación en nuestro país es un proceso generado de arriba hacia abajo (burocrático – normativo).

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Completamente De acuerdo	De acuerdo	Indeciso	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo

5. El proceso de descentralización de la educación en el Perú ha definido con claridad cuál es el rol que tendría que jugar la sociedad civil organizada en las acciones de mejoramiento de la calidad en los centros educativos estatales.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Completamente De acuerdo	De acuerdo	Indeciso	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo

6. La descentralización de la educación supone la posibilidad de que los directores de los centros educativos tengan una mayor autonomía para decidir los asuntos pedagógicos.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Completamente De acuerdo	De acuerdo	Indeciso	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo

7. Descentralizar nuestro sistema educativo supone fundamentalmente regionalizar el quehacer administrativo y pedagógico.

()	()	()	()	()
Completamente De acuerdo	De acuerdo	Indeciso	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo

8. Los diferentes Decretos Supremos y Resoluciones del Ministerio de Educación de los últimos años han posibilitado en cierta medida que los centros educativos gocen de mayor autonomía para decidir en materia pedagógica.

()	()	()	()	()
Completamente De acuerdo	De acuerdo	Indeciso	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo

9. Los desafíos de los Directores en los procesos descentralizadores se centran más en lo administrativo que en lo pedagógico.

()	()	()	()	()
Completamente De acuerdo	De acuerdo	Indeciso	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo

10. Los Directores de los centros educativos estatales están preparados para enfrentar los desafíos de la descentralización del sistema educativo.

()	()	()	()	()
Completamente De acuerdo	De acuerdo	Indeciso	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo

11. Los especialistas de las UGE han venido contribuyendo en los últimos años para que los centros educativos puedan ejercer mayor autonomía en el plano pedagógico.

()	()	()	()	()
Completamente De acuerdo	De acuerdo	Indeciso	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo

12. Los centros educativos privados se están beneficiando más de los procesos descentralizadores que los centros educativos estatales.

()	()	()	()	()
Completamente De acuerdo	De acuerdo	Indeciso	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo

Parte III

En esta sección le presentamos algunas cuestiones y preguntas donde tendrá que marcar con una "X" en la alternativa que más se ajuste a sus expectativas.

1. En el futuro la autonomía de los directores de los centros educativos Estatales en materia administrativa en el contexto de la descentralización de la educación peruana.....

() Se incrementará () Se mantendrá igual () Se reducirá () No sabe

2. La calidad de normas pedagógicas y disposiciones del Ministerio de Educación en el marco de la descentralización de nuestro sistema educativo.....

() Se incrementará () Se mantendrá igual () Se reducirá () No sabe

3. Los mecanismos que se emplearán en los próximos años para seleccionar a los especialistas o funcionarios educativos de los gobiernos regionales

() Mejorarán () Se mantendrán igual () Empeorarán () No sabe

4. En el futuro, y en el marco de los procesos de descentralización de la educación, las relaciones con los padres de familia

() Mejorarán () Se mantendrán igual () Empeorarán () No sabe

5. La calidad en la supervisión pedagógica que hagan las UGE a los centros educativos estatales en los próximos tres años.....

() Mejorará () Se mantendrá igual () Empeorará () No sabe

6. En los próximos tres años los mecanismos para seleccionar a los especialistas que trabajarán en las UGE.....

() Mejorarán () Se mantendrán igual () Empeorarán () No sabe

7. La calidad del debate y las propuestas del Congreso de la República con respecto a la descentralización de nuestro sistema educativo....

() Mejorará () Se mantendrá igual () Empeorará () No sabe

8. El nivel en las propuestas del SUTEP con respecto a la descentralización de nuestro sistema educativo.....

() Mejorará () Se mantendrá igual () Empeorará () No sabe

9. El status y prestigio de los Directores de los centros educativos estatales en el contexto de la descentralización de la educación en los próximos tres años.....

() Mejorará () Se mantendrá igual () Empeorará () No sabe

10. Los procesos que se emplearán en los próximos años para seleccionar a los especialistas o funcionarios educativos de las Municipalidades

() Mejorarán () Se mantendrán igual () Empeorarán () No sabe

11. En el futuro, la autonomía de los Directores de los centros educativos estatales en materia pedagógica en el contexto de la descentralización de la educación peruana.....

() Se incrementará () Se mantendrá igual () Se reducirá () No sabe

12. En los próximos tres años el accionar pedagógico de las UGE con los centros educativos.....

() Mejorará () Se mantendrá igual () Empeorará () No sabe

13. En los próximos tres años la relación que sostienen los directivos de los centros educativos estatales con los padres de familia.....

() Mejorará () Se mantendrá igual () Empeorará () No sabe

14. En los próximos tres años el poder de la sociedad civil organizada en materia educativa.....

() Se incrementará () Se mantendrá igual () Se reducirá () No sabe

15. En los próximos tres años el poder de los directores de los centros educativos estatales para seleccionar a su personal docente.....

() Se incrementará () Se mantendrá igual () Se reducirá () No sabe

16. En los próximos tres años el manejo de los presupuestos de los centros educativos estatales por parte de los directores

() Será una realidad () Se dará parcialmente () Será igual () No sabe

Parte IV

1. Cómo calificaría usted el aporte que vienen haciendo actualmente las siguientes instancias en los procesos e iniciativas por descentralizar nuestro sistema educativo:

(marcar con una "X" según considere para cada instancia)

	Ninguno	Escaso	Regular	Bueno	Excelente
Ministerio de Educación (sede central)					
Gobierno Regional de Arequipa					
Comisión de Educación del Congreso de la República					
Dirección Regional de Educación de Arequipa					
UGE de mi localidad					
ONG educativas de Arequipa					
ONG educativas de Lima					
SUTEP					
Consejo Nacional de Educación					

2. Según su parecer, ¿Cuánto poder deberían tener las siguientes instancias para decidir sobre los aspectos pedagógicos que se desarrollarán en los centros educativos en el marco de la descentralización de nuestro sistema educativo?

	Nada	Poco	Ni mucho ni poco	Elevado	Muy Elevado
La Dirección Regional de Educación					
El Gobierno Regional					
Los Centros Educativos					
Las UGE					
Los Municipios					

3. En su opinión, ¿Cuánta responsabilidad pedagógico-curricular tendrían que tener las siguientes instancias en los procesos de descentralización de nuestro sistema educativo?

	Ninguna	Poca	Ni mucha ni poca	Elevada	Muchísima
ONG educativas					
Representantes de comedores populares					
Sector empresaria e industrial					
SUTEP					
Facultades de Educación					
Fuerzas armadas y policiales					
Asociaciones de Padres de Familia (APAFA)					
Colegios profesionales					
La Iglesia Católica					
Juntas vecinales					

Agradecemos su colaboración

ANEXO B

Preguntas que se hicieron en el focus group con directivos

Nº 1.- Se dice frecuentemente que el sistema educativo peruano es centralista o centralizado. ¿Qué significa este hecho para ustedes?, ¿Qué ventajas, desventajas o implicancias tendría el centralismo en el trabajo que hacen ustedes en el centro educativo?

Nº 2.- ¿Cuáles serían los pasos y/o condiciones para descentralizar el sistema educativo peruano ?

Nº 3.- ¿Existe una relación entre el proceso de descentralización de la educación y la norma 016 de 1996, el Decreto Supremo 007 del 2001 y las Resoluciones Ministeriales 168 y 310 del 2003?

Nº 4.- Se dice que la descentralización de la educación implicaría la participación de diferentes actores sociales, de la sociedad civil, de los padres de familia. ¿Cómo consideran ustedes que deberían participar los padres de familia y la sociedad civil organizada para que este proceso funcione adecuadamente?