

INFORME FINAL

PROYECTO PBC - 05

**“LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y SUS
EFECTOS EN LA MEJORA DE LAS CONDICIONES
EDUCATIVAS: EL CASO DE LAS INSTITUCIONES
PÚBLICAS DE NIVEL SECUNDARIO EN LA CIUDAD DE
AREQUIPA”**

Alipio Montes Urday

Arequipa, noviembre 2009

RESEÑA

Para mejorar la calidad y equidad educativas en el Perú, durante los últimos años, se ha venido implementando la descentralización educativa; para contribuir a un mejor conocimiento de este proceso, en la Región Arequipa, se ha realizado la presente investigación. En este informe se presentan los hallazgos más importantes sobre ello, relevando las concepciones y percepciones que tienen los principales actores educativos (funcionarios, directores, estudiantes y padres de familia); los avances más importantes en la implementación de estos procesos; así como sus efectos más importantes en las condiciones de la educación: currículos, motivación y capacitación de los docentes, producción de material de estudio, motivación y participación de los estudiantes y padres de familia; y mejoras en la infraestructura y equipamiento del colegio.

ABSTRACT

In order to improve quality of education with equal opportunities, during the last years in Peru a decentralized educational system has been implemented. With the intention to contribute to the understanding of the implementation of these reforms, the present investigation was carried out. The following report presents the most important findings, revealing the conceptions and perceptions of those involved (functionaries, directors, students and their parents) the most relevant advances as to the implementation of these processes on regional level and on that of secondary educational institutions , as well as its most important effects on the educational conditions: Curricula, motivation and training of teachers, production of educational material, motivation and participation of students and their parents, as well as improvement of infrastructure and equipment of the schools.

RESEÑA
ABSTRACT
INTRODUCCIÓN

ÍNDICE

1. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

- 1.1 Planteamiento del problema
- 1.2 Objetivos
- 1.3 Marco Teórico: Descentralización Educativa y Autonomía Escolar
 - 1.3.1 ¿Qué es la Descentralización educativa?
 - 1.3.2 Los objetivos de la descentralización educativa
 - 1.3.3 Enfoques sobre la descentralización educativa y la autonomía escolar
- 1.4. Aspectos Metodológicos

2. PERCEPCIONES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y LA AUTONOMÍA ESCOLAR

- 2.1 Sobre la descentralización educativa
 - 2.1.1 Funcionarios
 - 2.1.2 Directores
 - 2.1.3 Padres de Familia y Alumnos
- 2.2 Entorno a la distribución de roles entre los distintos niveles de gestión
- 2.3 La autonomía escolar
- 2.4 Percepciones sobre los avances de la descentralización educativa en la Región
- 2.5 Desarrollo de capacidades para la descentralización educativa

3. AVANCES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN LA REGIÓN AREQUIPA (NIVEL INTERMEDIO)

- 3.1 Los inicios de la descentralización educativa
- 3.2 Implementación de la política de descentralización educativa a nivel nacional
- 3.3 La descentralización educativa en arequipa
 - 3.3.1 Primer resultado: La Autonomía.

- 3.3.2 Segundo resultado: Participación
- 3.3.3 Tercer resultado: Gestión
- 3.3.4 Cuarto resultado: Regiones educadoras

4. AVANCES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA A NIVEL DE LA ESCUELA

- 4.1 elaboración e implementación de los proyectos educativos instituciones
- 4.2 Diversificación curricular de la institución
- 4.3 Constitución y funcionamiento del Consejo Educativo Institucional, CONEI
- 4.4 Mayor autonomía en el manejo en la gestión de los recursos de la institución educativa
 - 4.4.1 Gestión de recursos humanos.
 - 4.4.2 Gestión de recursos económicos
 - 4.4.3 Plan Anual de Trabajo
 - 4.4.4 Mantenimiento Preventivo Básico

5. EFECTOS EN LAS CONDICIONES EDUCATIVAS

- 5.1 Mejoras en los Contenidos curriculares
- 5.2 Motivación y capacitación de los docentes
- 5.3 Producción de Material de Estudio
- 5.4 Motivación y participación de los estudiantes en los asuntos del colegio
- 5.5 Participación de los padres de familia
- 5.6 Mejoras en la infraestructura y equipamiento

CONCLUSIONES.....

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

INTRODUCCIÓN

A partir de 1996, y con mayor intensidad a partir del 2001, en el país se han venido implementando una serie de medidas conocidas con el nombre de descentralización educativa, orientadas a contribuir al logro de una educación con calidad y equidad para todos los peruanos.

El éxito o fracaso de esta reforma depende de muchos factores, siendo uno de ellos quizás el más importante, el conocimiento y las actitudes que tienen los profesores, padres de familia y estudiantes en torno a estos procesos descentralizados.

Con la intención de contribuir a un mayor conocimiento del proceso de implementación y los efectos de la descentralización educativa a nivel de la escuela, y con ello, al diseño de políticas públicas que hagan más eficientes estos procesos en la perspectiva de alcanzar la calidad y equidad educativas, se ha realizado el presente trabajo de investigación.

Los resultados se presentan en cinco capítulos y un acápite de conclusiones. En el primer capítulo se presentan los aspectos conceptuales metodológicos que guiaron la investigación; en el segundo capítulo, se da cuenta de las concepciones y percepciones que tienen los actores educativos (funcionarios, directores, padres de familia y estudiantes) sobre la descentralización educativa y la autonomía escolar; en el tercer capítulo damos cuenta de los avances alcanzados a nivel de la región Arequipa en los niveles intermedios; en el cuarto, presentamos los avances más importantes logrados en las instituciones educativas de nivel secundarios de la ciudad de Arequipa; y en el quinto, reseñamos los hallazgos más importantes en torno a los efectos de la descentralización educativa en la mejora de las condiciones educativas.

Arequipa, noviembre 2009

MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

1.1. Planteamiento del problema

Los esfuerzos realizados por los distintos gobiernos, durante los últimos 50 años, para mejorar las condiciones y la calidad de la educación en el Perú, al igual que en el resto de América Latina, han permitido la ampliación de las coberturas, de manera significativas.

Según fuentes oficiales del Ministerio de Educación (2006), el Perú tiene uno de los mayores niveles de cobertura de educación preescolar de América Latina (3 a 5 años de edad); de igual manera la matrícula en primaria alcanza porcentajes por arriba del 97%, y en secundaria alrededor del 87%. Así mismo, la permanencia y la promoción son logros cuantitativos importantes. La deserción en primaria alcanza sólo un 3,9% y el porcentaje de culminación es de 72,5%; de los cuáles el 91% transitan al nivel de secundaria. (Ricardo Cuenca 2008)

En relación a la calidad, equidad y eficiencia en la educación, a pesar de los esfuerzos realizados, no se ha tenido la misma suerte constituyéndose estas en uno de los principales problemas de interés nacional. Como señala Carlos Malpica “Los sistemas nacionales de formación de recursos humanos, han logrado avances notables en materia de cobertura, pero continúan experimentando graves problemas

de carencias, desigualdades, irrelevancia, ineficiencia y baja calidad del producto educativo en sus diferentes niveles y modalidades. (Carlos Malpica 2003)

Según la Evaluación Nacional 2004, el nivel alcanzado por los estudiantes peruanos es bastante bajo, no observándose mejoras respecto al nivel registrado en las evaluaciones anteriores. Al nivel primario, sólo el 12,1% de los estudiantes logran los aprendizajes esperados en comprensión de textos y el 9,6% en matemática. Al nivel secundario los resultados son aun peores: el 9,8% de alumnos alcanzan lo esperado en comprensión de textos y el 2,9% en matemática. (UMC 2005).

Empero esta situación no es homogénea en todos los estratos sociales, pues los rendimientos son aún más bajos en los niños provenientes de los estratos más pobres y de las zonas rurales. Las inequidades sin embargo, no sólo se dan entre la escuela pública y escuela privada, sino también al interior de la propia escuela pública. Como señalan Bello y Villarán "si bien la escuela pública peruana es, en términos generales, una escuela para pobres, puede decirse que existe una categoría de escuelas públicas para los más pobres, aún más precarias que el resto". Bello y Villarán (2004: 54). Dentro de esta última categoría están los niños de las zonas rurales andinas, las mujeres, los grupos étnicos minoritarios y los discapacitados.

Como factores condicionantes de esta situación se encuentran las diversas debilidades que involucran a diversas entidades y actores como el Ministerio de Educación, gobiernos regionales y locales, promotores educativos, docentes, padres de familia, alumnos y algunas organizaciones de la sociedad civil como ONGs y empresas privadas que participan del sector. Ciertamente, las currículas, estructuras funcionales, procesos de toma de decisiones u otros componentes estructurales también forman parte de esta realidad compleja y crítica.

Con la intención de contribuir a superar esta situación, entre otras acciones, el estado peruano ha venido impulsando el proceso de la descentralización educativa, a través de la dación e implementación de una serie de normas y dispositivos legales. Simultáneamente a este proceso, se han realizado varios estudios sobre el tema. Según Ricardo Cuenca (2008), se han dado tres dimensiones de estudios: el rol de las instancias descentralizadas de gestión y su situación en el marco de la descentralización, el impulso de la participación como sustento del proceso de

descentralización educativa y las percepciones, motivaciones y compromisos de actores educativos en relación al proceso de descentralización educativa.

No obstante el significativo aporte de dichas investigaciones, el nivel de conocimiento sobre la temática de la descentralización educativa es aún bastante insuficiente, existiendo aún varios vacíos, como por ejemplo las concepciones y percepciones sobre la descentralización educativa que tienen los padres de familia, los estudiantes y los propios docentes; los factores que facilitan o limitan el avance de los procesos de la descentralización educativa; el efecto de los procesos de participación ciudadana sobre la calidad y equidad educativa, entre otros.

El éxito o fracaso de la descentralización educativa depende de muchos factores, siendo uno de ellos quizás el más importante, el conocimiento y las actitudes que tienen los profesores, padres de familia y estudiantes en torno a estos procesos descentralizados.

Con la intención de contribuir a un mayor conocimiento del proceso de implementación y los efectos de la descentralización educativa a nivel de la escuela, y con ello, al diseño de políticas públicas que hagan más eficientes estos procesos en la perspectiva de alcanzar la calidad y equidad educativas, se ha realizado el presente trabajo de investigación, cuyas interrogantes son las siguientes:

- ¿Cuáles son las concepciones y percepciones que tienen los principales actores del sector educativo, sobre la descentralización educativa en la ciudad de Arequipa?
- ¿Cuál es el nivel de avance en la implementación de la descentralización educativa a nivel de la escuela secundaria, en la ciudad de Arequipa?
- ¿Cuáles son los efectos de la descentralización educativa en las condiciones educativas en las escuelas secundarias de la ciudad de Arequipa?

1.2 Objetivos

A) Objetivo general

Conocer la situación y el avance del proceso de descentralización educativa, así como las mejoras en las condiciones y calidad de la educación, en las instituciones educativas secundarias de la ciudad de Arequipa,

B) Objetivos específicos

1. identificar las concepciones y percepciones que tienen los principales actores del sector educativo (funcionarios, directores, padres de familia y estudiantes), sobre la descentralización educativa.
2. Caracterizar el nivel de avance en la implementación de la descentralización educativa a nivel de la escuela secundaria: CONEI, PEI, Adecuación Curricular, Manejo de recursos y Participación Ciudadana.
3. Conocer los efectos de la descentralización educativa en las condiciones de la educación en las escuelas secundarias de la ciudad de Arequipa.

1.3. Marco Teórico: Descentralización Educativa y Autonomía Escolar

1.3.1 ¿Qué es la Descentralización educativa?

A fin de comprender mejor el concepto de descentralización educativa, es conveniente que presentemos previamente algunas líneas sobre el concepto de descentralización.

No obstante, el uso generalizado de este término, tanto en medios académicos, como políticos y sociales y quizás por ello, dicho vocablo denota un concepto policémico, en la medida en que alude a realidades bastante diferentes.

Empero, cualquiera sea el enfoque por el que se opte, la descentralización, siempre se refiere a la redistribución del poder desde el centro del Estado hacia las instancias inferiores subordinadas y/o autónomas, y entre aquel y la sociedad y/o el mercado.

En términos de Rondinelli, Nellis y Cheema, la descentralización puede ser definida como:

”La transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos, desde el gobierno central y sus agencias, hacia las unidades de campo de agencias del gobierno, unidades o niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semi-autónomas de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias”, (Citado por Emanuela di Gropello y Rossella Cominetti 1998).

En este marco la privatización de los servicios sociales como: educación, salud, seguridad, etc., puede ser entendida como una forma de descentralización en la medida en que el Estado se desprende de estas funciones a favor de las unidades que operan en el marco del mercado.

Al respecto, Emanuela di Gropello y Rossella Cominetti (1998), señalan que la descentralización puede ser definida “También como una situación en la cual los bienes y servicios públicos son provistos por el mercado, respondiendo a las preferencias manifiestas de los individuos”.

En general, existe un relativo consenso en la literatura especializada sobre los tipos de descentralización, establecidos a partir del grado de autonomía y el alcance de las responsabilidades que adquieren las unidades inferiores, entes autónomos del aparato estatal o entidades del sector privado.

La distinción de estos tipos, es de singular importancia para comprender los alcances o limitaciones de los procesos de descentralización, en tanto ellos determinan el grado de responsabilidad y de autoridad que se transfiere así como su permanencia. (Mark Hanson 1997). Estas formas son:

- a) La desconcentración, que generalmente transfiere las tareas y el trabajo, pero no la autoridad, a otras unidades subalternas al interior de la misma organización (por ejemplo Ministerios a las Direcciones Regionales o Locales).
- b) La delegación, que transfiere la autoridad en la toma de las decisiones desde las unidades jerárquicas superiores a las inferiores, o a otras organizaciones públicas, que pueden estar situadas fuera de la estructura burocrática normal del gobierno central (corporaciones públicas, empresas privadas reguladas públicamente, proyectos especiales, etc.). Sin embargo, esta autoridad puede ser retirada a discreción de la unidad que delega.
- c) El traspaso o devolución transfiere, la autoridad a una unidad que puede actuar en forma independiente o a una unidad que puede actuar sin pedir permiso previo; entidad que por ley es definida como ente autónomo y cuya autoridad máxima, generalmente es nombrada mediante elecciones universales (por ejemplo Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales).
- d) La privatización, de la provisión de servicios sociales es otra forma de traspaso, en la cual la responsabilidad y los recursos se transfieren desde instituciones del sector público a instituciones del sector privado, tales como empresas privadas, organismos no gubernamentales, organizaciones religiosas, etc.

Es importante indicar que en la práctica no es fácil identificar los procesos de descentralización concreta con cada una de estas formas, ya que generalmente los procesos de descentralización asumen en mayor o en menor medida tales formas de

manera combinada, actuando simultáneamente en los diferentes niveles jerárquicos y/o responsabilidades.

El caso Peruano, no esta ajeno a estas tendencias, sin embargo, el proceso de descentralización que viene dándose se sustenta en el fortalecimiento de los gobiernos locales y la creación de una instancia intermedia: los Gobiernos Regionales. Es sobre estas dos instancias que se viene dando el proceso de descentralización. Sin embargo, y paralelo a ello se ha venido dando transferencias de responsabilidades y de recursos del estado central hacia el sector privado, especialmente en la provisión de los servicios públicos de educación, salud, justicia y seguridad social.

Como señala Gonzáles de Olarte, la descentralización en el Perú, es una reforma del Estado que busca la democratización de este y de la sociedad, posibilitando la reducción de las desigualdades económicas y sociales, regionales y locales; además de permitir la "igualación de derechos políticos y ciudadanos" (Efraín Gonzáles de Olarte 2003)

Como mecanismo de redistribución del poder al interior del Estado y la Sociedad, la descentralización conlleva a la redefinición de las relaciones entre los distintos agentes y actores que participan. El éxito o fracaso de estos procesos, en gran medida dependerá de la forma como se manejan los conflictos de intereses que se desprenden de ellos. Así por ejemplo los intereses de los sindicatos de los maestros o de los trabajadores del sector de Educación, podrían chocar abiertamente con un proceso descentralista. De no gerenciarse adecuadamente ello, el proceso podría verse frustrado.

Precisamente en todos los procesos descentralistas de America Latina que han tenido como base la Municipalización de la Educación, han encontrado en los sindicatos de los maestros y de los trabajadores administrativos, sus principales oponentes. El caso peruano no es ajeno a ello; el sindicato único de los trabajadores en la educación Peruana (SUTEP), se ha convertido en el principal oponente del proceso de Municipalización de la educación.

Ahora bien, veamos que se entiende por descentralización educativa.

En términos específicos el concepto de descentralización educativa, en palabras de Beatriz Calvo Pontón,

“es más que una mera estrategia administrativa, pues implica cambios en las estructuras normativas, operativas y políticas, así como en la organización del sistema educativo, con

el objeto de lograr mayor eficiencia y calidad de los servicios educativos en todo el país” (Beatriz Calvo Pontón 2004).

En palabras de Manuel Iguíñez (2005), la descentralización educativa, es un proceso político y pedagógico, que significa la ampliación del poder en los actores relegados y excluidos de las decisiones; así como de transferencias de competencias, funciones y recursos a los organismos subnacionales, en la perspectiva de alcanzar el desarrollo humano.

En otras palabras, se trata del proceso que transfiere decisiones, responsabilidades y recursos del sistema educativo, desde el nivel central (Ministerio de Educación) hacia los niveles inferiores (Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales), así como a las instituciones educativas a fin de alcanzar la eficiencia, calidad y equidad educativas para todos los grupos de la población.

Sin embargo, la descentralización educativa no es un proceso en abstracto, sino que este debe responder a las condiciones históricas – concretas de cada país y cada región para lograr sus objetivos. Como señala Ivan Montes (2004), la descentralización supone la movilización de una gran cantidad de dinanismos 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.

Se trata de generar la concurrencia de una serie de factores que actúen simultáneamente en una misma dirección, tales como: la redistribución de responsabilidades entre los distintos niveles jerárquicos (Gobierno Central, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, e Instituciones Educativas), manteniendo el principio de subsidiaridad; desarrollo de líderes educativos como autoridades, funcionarios, directores, docentes, padres de familia, capaces de asumir y llevar adelante con creatividad las diferentes decisiones pedagógicas de acuerdo a las condiciones concretas de cada realidad; entre otros.

1.3.2 Los objetivos de la descentralización educativa

De la revisión bibliográfica sobre las diferentes experiencias de descentralización educativa que vienen dándose en el Perú y América Latina, se infiere que los objetivos que persigue esta reforma son múltiples, dentro de los más importantes tenemos los siguientes:

a) Mejoramiento de la calidad de la educación. Este es el principal objetivo que está

presente prácticamente en todas las reformas educativas descentralistas. Frente a la crisis educativa que ha puesto a los estudiantes del Perú y América Latina en los últimos lugares en las pruebas estandarizadas desarrolladas por organismos internacionales especializados, y la incapacidad creciente de las políticas educativas tradicionales, para superar dicha crisis se ha planteado, como una de las soluciones las reformas descentralistas de la educación.

Se parte del supuesto de que la toma de decisiones más cercanas a la comunidad, permitirá que las currículas de estudio sean más pertinentes y adecuadas a las condiciones concretas, económicas, sociales, culturales y ecológicas de cada zona; de igual manera, se piensa que ello generará un mayor sentido de pertenencia e identidad; habrá mayores motivaciones para que los estudiantes, docentes, directores y padres de familia participen activamente en los asuntos de la escuela; los presupuestos podrán ser orientados a las necesidades más prioritarias. De igual manera, padres de familia, directores y docentes podrán decidir que capacidades desarrollar, o que proyectos específicos de innovación implementar.

- b) Mayor Equidad, un segundo objetivo de la descentralización esta dado por la búsqueda de mayor equidad; es decir, la generación de un sistema educativo público que permita el acceso igualitario a todos los grupos sociales a una educación de calidad, especialmente a los grupos más excluidos como población rural, niños y jóvenes procedentes de los grupos poblacionales pobres y extremadamente pobres de las ciudades, niños trabajadores, población con necesidades especiales, etc.

Se parte del supuesto que al encontrarse las decisiones más cercanas a la comunidad, la escuela estará en mejores condiciones de atender a los grupos menos favorecidos. De esta suerte, se podrá implementar incluso programas focalizados que den particular atención a dichos grupos.

- c) Mayor eficiencia, dada por la toma de decisiones más oportuna, menos burocrática y a un menor costo.

Se parte del supuesto básico de que las unidades descentralizadas tienen mejor acceso que la unidad central a la información sobre preferencias locales, necesidades y condiciones, y que la mejor utilización de esta información debiera aumentar la eficiencia (Emanuela di Gropello y Rossella Cominetti 1998).

- d) Mayor democratización de la sociedad y el estado, a través de la distribución del

poder público entre un mayor número de instancias del Estado y la sociedad así como la incorporación de la población en la toma de decisiones en los distintos niveles del Estado. Todas las reformas descentralistas, en América Latina en mayor o en menor medida, han generado distintos mecanismos de participación de la población en los diferentes niveles del sistema educativo que van desde los centros educativos hasta el nivel central del Ministerio de Educación.

Sin embargo, la participación de la población es muy diferenciada en cada país, observándose desde aquellos modelos donde es la comunidad quien tiene la autoridad del centro educativo (algunas escuelas de Estados Unidos, España o Nicaragua), hasta los modelos donde la participación de la población se restringe a las cuestiones de consultaría, vigilancia y concertación, como es el caso peruano.

- e) Transferencias de la responsabilidad educativa al mercado. Este ha sido otro objetivo presente en los procesos de descentralización educativa de América Latina. Frente a las crisis fiscales muchos Estados han transferido parte de su responsabilidad en la administración y financiamiento del servicio educativo al mercado. Se han utilizado diferentes mecanismos tales como subsidios por alumno financiados por el gobierno, mediante el uso de vales, los padres pueden matricular a sus hijos en escuelas públicas o privadas de su elección. Otro mecanismo está dado por el hecho de que los padres suelen pagar una mensualidad para cubrir parte de los gastos operativos, mejorar la infraestructura o crear incentivos para los docentes. Un tercer mecanismo lo constituye la administración de colegios públicos a cargo de empresas privadas u organizaciones no lucrativas, (parroquiales), donde el financiamiento en parte es cubierto mediante subsidios del estado y en parte por el pago de cuotas mensuales pagadas por los padres de familia.
- f) Neutralización de los grupos de poder y fragmentación de los conflictos sindicales. Tal como señala Mark Hanson (1997), con frecuencia este objetivo es parte de una agenda oculta. Bajo la apariencia de descentralización, el poder se transfiere desde los grupos de influencia, tales como los sindicatos de docentes, sindicatos administrativos, funcionarios y burócratas tradicionales, etc., a las asociaciones de padres de familia, gobiernos locales, funcionarios de gobiernos regionales, y a otros grupos que brindan mayor apoyo a las políticas educativas.

Es a partir de este objetivo que en los gremios de profesores y los gremios del sector administrativo se encuentra mayor resistencia al proceso de descentralización educativa. Se teme que al transferir las decisiones a las distintas instancias de gobierno, los salarios y las otras condiciones de trabajo de estos grupos de trabajadores empeoren. Es más, a partir de ello en estos gremios se difunde la idea de que descentralización educativa es sinónimo de la municipalización de la educación, y esta a su vez el inicio a la privatización; al mismo tiempo de que se generaliza la idea de que al municipalizar la educación se está atentando abiertamente contra los intereses de los maestros y trabajadores.

1.3.3 Enfoques sobre la descentralización educativa y la autonomía escolar

Uno de los mecanismos más utilizados por los procesos de descentralización educativa en América Latina y en otras partes del mundo, es el incremento de la autonomía de los centros educativos en los asuntos de gestión institucional, pedagógicos y administrativos.

En términos de Mariela Macri (2005), la autonomía escolar alude a “La capacidad de decidir y ejecutar acciones relativas a la vida institucional”, especialmente en las áreas de financiamiento, gestión institucional, organizativa, gestión de los recursos humanos y pedagógica. En este sentido una institución educativa será más autónoma, cuanto mayor capacidad tenga para decidir y actuar en estos campos.

El supuesto básico que subyace en esta reforma, en términos de Mark Hanson, “Es que las decisiones educacionales tomadas a nivel local son más rápidas, informadas, flexibles y sensibles a las necesidades específicas que las decisiones tomadas en la capital” (Mark Hanson 1997).

Empero, la descentralización educativa en este ámbito se da bajo dos enfoques totalmente diferentes y contrapuestos, uno basado en los principios y en la lógica neoliberales, que apunta a transferir la escuela al mercado o dejarlas abandonadas a su suerte, y otro, basada en los principios democráticos y participativos que busca mejorar la calidad educativa y generar igualdad de oportunidades para niños y jóvenes de todos los grupos sociales y estratos sociales.

No obstante, de que ambos enfoques presentan planteamientos comunes tales como: el logro de la eficiencia para mejorar la calidad, la escuela como centro de atención y la participación social en la toma de decisiones en los asuntos de la escuela, sus fundamentos y connotaciones ideológicas y políticas son profundamente diferentes. (Beatriz Calvo Pontón 2004).

El enfoque neoliberal parte del principio de que el libre juego de la oferta y la demanda de los servicios educativos constituyen el principal mecanismo de elevación de la calidad educativa. La libertad de los padres de familia para escoger el Centro Educativo de sus hijos, considerados como “clientes”, incentivará la competencia entre los colegios para captar el mayor número de alumnos y así obtener mayor cantidad de recursos; y esto a su vez se traducirá automáticamente en una mayor calidad educativa; la autonomía de los colegios es el principal instrumento para la determinación de los parámetros de su competitividad. Este enfoque también postula que las municipalidades son las entidades que deben de tener la mayor responsabilidad en la administración y financiamiento de los centros educativos. Con ello se busca descargar gran parte de la responsabilidad educativa del Gobierno Central a los Gobiernos Locales y a los padres de familia; así como fragmentar las demandas laborales de profesores y trabajadores administrativos.

En la práctica este enfoque termina favoreciendo la privatización de la educación tanto por que los padres tienen que aportar parte o todo el financiamiento de la escuela; o por el hecho de que en muchos casos la administración de los recursos de la escuela se encarga a empresas privadas, aunque no siempre asuman esta forma jurídica.

El otro enfoque, considera la autonomía escolar como parte de un proceso de descentralización que implica de redistribución del poder desde el gobierno central hacia las instancias sub nacionales (Gobiernos Regionales y Locales) y las instituciones educativas, con un fuerte grado de participación de la población. Se trata pues de un proceso democratizador del estado y la sociedad.

En este sentido, se busca que las instituciones educativas gocen de mayor autonomía para responsabilizarse de los aspectos pedagógicos y administrativos que anteriormente estaban bajo la responsabilidad de las instancias nacionales.

Se parte del supuesto que las instituciones educativas hagan uso de la autonomía para adecuar las políticas nacionales y regionales a las condiciones locales de cada comunidad.

De igual manera, se espera que tanto profesores, padres de familia y estudiantes estén en mejores condiciones y más motivados para establecer un diagnóstico adecuado de la institución educativa, así como las soluciones correspondientes: si se transfiere la capacidad de adecuar los contenidos curriculares a las condiciones locales, entonces la institución educativa estará en mejores condiciones de traducir

las necesidades de los estudiantes y del desarrollo local – regional en la currícula, de suerte que ella pueda aportar al desarrollo de su comunidad, en el marco de las políticas regionales y nacionales. Si se transfieren mayor cantidad de recursos y la capacidad de administrarlos, entonces la comunidad educativa podrá establecer sus prioridades tanto de capacitación de sus docentes como de la implementación de equipamiento, infraestructura y material educativo; además podrá establecer políticas de atención focalizada a los grupos poblacionales con necesidades especiales.

Se espera que todos estos procesos se traduzcan en el diseño e implementación del proyecto educativo institucional, en la adecuación curricular y en el desarrollo de las capacidades institucionales, con la participación de todos los miembros de la comunidad educativa.

En términos de Beatriz Calvo Pontón (2004), esta forma de entender la descentralización implica comprender la vida democrática en las instituciones educativas, a través del desarrollo de los procesos horizontales y colectivos de toma de decisiones que afectan el trabajo del centro escolar, de la instrumentación de acciones que busquen la respuesta de manera específica a necesidades pedagógicas, del fomento de la participación de los distintos grupos de la comunidad educativa. También implica que exista necesariamente entre los distintos actores del proceso educativo la voluntad política de implementar creativamente las distintas medidas descentralistas; lo cual conlleva a su vez el necesario desarrollo de las capacidades de los diferentes actores.

Sin embargo, una mayor autonomía para los centros educativos y una mayor participación de la población no debe significar de ninguna manera el desprendimiento de las responsabilidades básicas del Estado de asegurar una educación de calidad para todos.

En cuanto a los modelos de autoridad en las escuelas descentralizadas según Mark Hanson (1997), existen dos tipos:

- a) La autoridad del Centro Educativo se transfiere al director de la escuela, quien recibe asesoría en cuanto a la toma de decisiones de parte de un consejo escolar elegido, formado por padres, profesores, personal docente y algunas veces alumnos y/o representantes de la comunidad.
- b) La autoridad del centro educativo se transfiere al consejo escolar. Existe un arreglo de poder compartido entre el consejo y el director de la escuela, cada uno de los cuales tiene deberes y responsabilidades definidas.

La experiencia internacional demuestra que cualquiera de estos modelos puede funcionar de manera eficiente siempre y cuando exista una buena capacidad de liderazgo del director y una fuerte dosis de voluntad de los demás integrantes del Consejo Educativo, para resolver los conflictos y establecer las políticas más apropiadas para el desarrollo del centro educativo; así como una clara comprensión de sus responsabilidades (deberes y derechos).

El riesgo principal del primer modelo es el aislamiento sistemático del consejo educativo por parte del director o la participación meramente formal de sus miembros.

En el segundo caso, el riesgo está dado por la posibilidad de conflictos y enfrentamientos entre el consejo educativo y el director, sea por la incompreensión de sus responsabilidades de cada instancia o por falta de voluntad de los integrantes.

Sin embargo, el principal peligro de la autonomía escolar es que nadie se haga responsable, ni siquiera del incumplimiento de sus propias normas y políticas establecidas o del no logro de los estándares mínimos de calidad señalados por las políticas nacionales.

Para superar ello es necesario introducir el concepto de "Responsabilidad por los resultados", (rendición de cuentas). Cada uno de los actores comprometidos deberá hacerse responsable de cada una de las funciones que le compete. Ello implica el establecimiento de un sistema de incentivos y sanciones tanto individuales como colectivas.

1.4. Aspectos Metodológicos

El estudio es de carácter cualitativo, orientado a conocer los niveles de avance de la descentralización educativa y sus efectos sobre las condiciones de la educación, en las instituciones educativas de nivel secundario, en la ciudad de Arequipa. Se optó por la metodología cualitativa debido a que ella nos permite recoger de mejor manera los principales procesos y tendencias que vienen desarrollándose, así como, indagar las concepciones y percepciones que tienen los principales actores entorno a dichos procesos.

Para el logro del primer objetivo específico, es decir, la identificación de las principales concepciones y percepciones que tienen los principales actores del sector educativo (funcionarios, directores, padres de familias y estudiantes), sobre la

descentralización educativa, se basó en el análisis de la información recogida en las entrevistas a profundidad aplicadas a estos actores. Se buscó establecer las tipologías de respuestas en cada uno de ellos estableciéndose un análisis comparativo de las mismas.

El logro del segundo objetivo, caracterización del nivel de avance en la implementación de la descentralización educativa, se sustenta en la revisión y análisis de la información contenida en la base legal producida a nivel nacional y regional sobre el proceso; documentos producidos por las instituciones educativas sobre los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), Proyecto Curricular del Centro (PCC), Plan Anual de Trabajo (PAT), entre otros; entrevistas a profundidad a funcionarios, directores, padres de familia y estudiantes; grupos focales de directores y padres de familia. Se buscó contrastar lo previsto en la ley con lo ejecutado a nivel del Gobierno Regional (GRE, UGEL's), Municipalidades y las instituciones educativas.

El establecimiento de los efectos de la descentralización educativa en las condiciones de la educación en las escuelas secundarias de la ciudad de Arequipa (tercer objetivo específico), se basó en el análisis de la información recogida de los principales actores a través de las entrevistas a profundidad y grupos focales, así como en la revisión de diferentes documentos de las instituciones educativas.

El acopio de información se realizó mediante el uso de las siguientes técnicas:

- a) Aplicación de 36 entrevistas a profundidad a directivos de las instituciones educativas seleccionadas, integrantes de las APAFAS, dirigentes estudiantiles de 4to o 5to año de secundaria de la misma institución y funcionarios del sector educación.

Para la aplicación de las entrevistas en profundidad, se seleccionaron una muestra teórica intencional constituida por 9 instituciones educativas de nivel secundario de la ciudad de Arequipa. Para ello previamente se estableció la tipología de instituciones educativas según el tamaño y el distrito de ubicación categorizados según el índice de Desarrollo Humano. En la variable tamaño se consideró 3 categorías: instituciones pequeñas hasta 200 alumnos, instituciones medianas de 201 a 600 alumnos e instituciones grandes, más de 500 alumnos; y en la variable ubicación, las categorías de instituciones ubicadas en distritos con

IDH bajo, instituciones ubicadas en distritos con IDH medio, instituciones educativas ubicadas en distritos con IDH alto.¹ De esta forma se obtuvieron 9 tipos de instituciones. Por cada tipo se selecciono una institución.

La selección de la institución educativa se revisó de manera aleatoria entre todas las instituciones del mismo tipo.

Por cada institución educativa se aplicaron 3 entrevistas en profundidad: una al director de la institución; una segunda, a un integrante de la directiva de la APAFA; y la tercera a un dirigente de los estudiantes del 4to ó 5to año de secundaria. En total se aplicaron 27 entrevistas en profundidad a nivel de las instituciones educativas.

- b) Aplicación de 9 entrevistas a profundidad a funcionarios del sector educación, del gobierno regional y de la municipalidad provincial. Se buscó que los funcionarios entrevistados sean del máximo nivel posible y que estén relacionados directamente con la gestión de la educación básica regular de la región.
- c) Complementariamente se desarrolló dos grupos focales: uno integrado por 7 directores y otro por 8 padres de familia dirigentes de las APAFA`s.
- d) Revisión y análisis de los diferentes documentos producidos por las instituciones educativas, sobre CONEI, PEI, Diversificación curricular, etc. así como otros documentos producidos en la región.
- e) Revisión y análisis de la bibliografía producida sobre el tema, en la región y el país.

Las categorías que se analizaron son las siguientes:

- a) Percepciones entono a la descentralización educativa y la autonomía escolar:
 - Concepciones sobre la descentralización educativa

¹ Para la clasificación de los distritos según el índice de Desarrollo Humano se tomaron en cuenta todos los distritos de la ciudad de Arequipa, luego estos se segmentaron en tercios según el Índice de desarrollo Humano alcanzado, obteniéndose 3 categorías: bajo, medio y alto.

- Concepciones sobre la autonomía escolar y gestión de la escuela
 - Percepciones sobre el nivel de avance del proceso de descentralización educativa.
 - Percepciones sobre los factores que limitan o facilitan el proceso de la descentralización educativa
 - Capacidades a desarrollar para el éxito de la descentralización educativa.
- b) Avances de la descentralización educativa en los órganos intermedios:
- Normatividad Nacional y Regional
 - Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE)
 - Proyecto Educativo Regional (PER)
- c) Avances de la descentralización educativa a nivel de la escuela:
- Consejos Educativos Institucionales (CONEI)
 - Proyecto Educativo Institucional (PEI)
 - Adecuación curricular
 - Participación ciudadana en los asuntos de la escuela
 - Gestión de recursos
- d) Efectos de la descentralización educativa sobre las condiciones de la educación:
- Mejora de los contenidos curriculares
 - Capacitación y motivados de docentes
 - Producción de materiales de estudio
 - Motivación de los estudiantes y reforzamiento de sus mecanismos de participación en la gestión del colegio
 - Mejora de la participación de padres de familia en los asuntos educativos
 - Mejoramiento de la infraestructura y equipamiento

II

PERCEPCIONES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y LA AUTONOMÍA ESCOLAR

2.1 Sobre la descentralización educativa

Del análisis de la información recogida en las entrevistas a profundidad y grupos focales, se extrae que, en términos generales, en los diferentes actores del proceso educativo no existe mucha claridad sobre la definición de este concepto. La mayoría de ellos, se quedan en definiciones muy genéricas, sin profundizar los principales aspectos que abarca dicho proceso, o en otros casos se tiende a identificar la descentralización educativa con aspectos bastante específicos de estos, tales como: incremento de los recursos económicos para las instituciones educativas, reforma del currículo y disponibilidad de horas libres, etc. Veamos a continuación que piensan cada uno de los cuatro actores estudiados.

2.1.1 Funcionarios

En el caso de los funcionarios del sector educación, las respuestas a la pregunta: ¿"Qué es la descentralización educativa"?, pueden tipificarse en las siguientes dos categorías:

- a) La descentralización educativa entendida como un proceso de transferencia de funciones del gobierno central a las unidades intermedias (Gobierno Regional, GRE, UGEL's). La mayoría de funcionarios entrevistados piensan que la descentralización

educativa es un proceso que debe implicar la transferencia de funciones desde el gobierno Central (Ministerio de Educación) hacia los Gobiernos Regionales: Gerencias Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa, en los 3 aspectos básicos que comprende la gestión educativa: institucional, pedagógico y administrativo. Los testimonios que reproducimos a continuación de dos funcionarios de educación ilustran al respecto:

“Descentralización educativa es la transferencia de funciones del Órgano Nacional al Gobierno Regional: GREA y UGEL’S; deben ser en todo aspectos pedagógico, institucional, administrativo y gerencial”;

“La descentralización la concibo como una transferencia de funciones y no solamente de las funciones en si, sino también, de las capacidades y recursos para desarrollar dichas funciones, en el terreno pedagógico, institucional y administrativo, asía el Gobierno Regional, GREA y UGEL”

Sin embargo, hay quienes piensan que la transferencia de funciones a nivel del Gobierno Regional es insuficiente, debiéndose extenderse a nivel provincial, sin tener claridad sobre el órgano que se encargaría de este proceso.

“Se nota la descentralización de parte del Gobierno Central, mas bien de parte del Gobierno Regional hay centralización; de acuerdo a la ordenanza regional 077, hay centralización en la provincia de Arequipa, pues para mi no tiene cabeza. Aquí lo que hace es centralizar todo, muy por el contrario la descentralización debe llegar a todo nivel, incluso también a todas las provincias”.

Esta preocupación va a estar también presente en buena parte de los otros actores entrevistados.

- b) La descentralización educativa, como una mayor autonomía de la escuela. Una segunda posición de los funcionarios esta representada por quienes piensan que la descentralización educativa debe significar una mayor autonomía para las instituciones educativas, de manera que estas puedan organizar mejor la gestión del proceso educativo. En otras palabras se piensa que la descentralización educativa debe implicar una mayor capacidad de decisión de las autoridades de la escuela en los aspectos pedagógicos, institucionales y administrativos. Al respecto un funcionario señala lo siguiente:

“Yo pienso que como primer aspecto a considerarse es la autonomía de la institución educativa, referida al equipo de gestión, a los aspectos pedagógicos y financieros de la institución educativa, manteniendo la unidad nacional dentro del marco legal. Esto significa que las instituciones educativas deberían tener más libertad en el manejo de sus presupuestos, selección de su personal y determinación de sus currículas, priorización de sus necesidades, etc”.

Es importante anotar que quienes piensan que la descentralización educativa debe significar una mayor autonomía para las escuelas, no tiene mucha claridad sobre el significado de este concepto y las implicancias operativas que de ello se deriva; tampoco tienen claro las diferencias que existirían entre el “modelo” que postulan y el grado de autonomía alcanzado hasta ahora.

Como veremos más adelante, la concepción que la mayoría de los entrevistados tiene sobre la autonomía escolar es bastante elemental y genérica, no difiriendo sustantivamente del anterior concepto.

Cabe destacar, aunque de manera no muy explícita, en algunos funcionarios existe la idea de que la descentralización además significa desarrollo de capacidades para la implementación de los roles y funciones transferidos. “Debo entender la descentralización educativa como un mejor manejo de las funciones y de los roles que deben cumplir las diferentes instancias de la gestión educativa: UGEL, GREA e instituciones educativas” (testimonio de un funcionario)

Cabe destacar que en ninguno de los funcionarios entrevistados, se observo preferencias por la Municipalización de la educación como una forma de descentralización, por el contrario se observa rechazo a este mecanismo, considerándolo como la primera etapa de la privatización de la educación.

2.1.2 Directores

Teniendo en cuenta el grado de integralidad de las respuesta y el énfasis que se pone en cada una de las instancias, las diferentes opiniones de los directores entrevistados se pueden clasificar en las siguientes 3 categorías:

- a) La descentralización como el proceso de reforma del estado que implica una mayor autonomía para las instancias intermedias. La mayoría de directores entrevistados

tiende a identificar la descentralización como el proceso de transferencia del Gobierno Central así el Gobierno Regional, la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local, un conjunto de funciones, competencias y recursos sobre el proceso de la gestión educativa.

“Descentralizar significa la transferencia de funciones, competencias y recursos, del gobierno central a los gobiernos regionales GREA y UGELs. Descentralizar es tomar decisiones con cierta autonomía” (señala un Director)

- b) La descentralización educativa como el fortalecimiento de la autonomía escolar. Otro grupo de directores tiende a identificar principalmente la descentralización educativa como el fortalecimiento de la autonomía escolar, entendida esta como una mayor libertad de las instituciones educativas para organizar el proceso educativo, elaborar y diseñar las currículas, administrar sus recursos (humanos y económicos), etc. Al respecto presentamos el siguiente testimonio:

“La descentralización educativa significa que las instituciones educativas tengan mayor autonomía para manejar su presupuesto, contratar su personal y adecuar su currícula a nuestra realidad... pero esta autonomía debe ser real, ya que actualmente muchas normas nos dan más autonomía pero otras las restringen o las limitan. Por ejemplo teníamos el tercio de libre disponibilidad y ahora, nos han reducido sólo a seis horas obligándonos a que 3 se dedique a comprensión lectora”.

Es importante indicar que en ninguno de los directores se encontró el concepto de la descentralización como la municipalización de la educación, por el contrario varios de ellos piensan que la municipalización atenta contra la descentralización educativa que se viene implementando

“Con la transferencias de las instituciones educativas a los municipios, lo único que busca el gobierno es desentenderse de su responsabilidad de la educación, y así de esta manera iniciar el proceso de privatización de la educación. También busca destruir al SUTEP” (declaración de un director)

- c) La descentralización como el proceso de democratización de la gestión educativa. Además de los anteriores elementos, en algunos directores se encuentra presente la noción de que la descentralización educativa, entre otras cosas, implica la oportunidad de ampliar la participación de los distintos niveles de la gestión de la educación, permitiendo una mayor democratización y transparencia de la misma

2.1.3 Padres de Familia y Alumnos

En el caso de los padres de familia, las ideas más difundidas entorno a la descentralización educativa, son aquellas que tiende a identificar esta con una mayor transferencia de recursos a las instituciones educativas; una mayor participación de los padres de familias en los asuntos del colegio; y en algunos casos, como la municipalización de la educación.

En el primer caso, se afirma que la descentralización educativa significa: “Que el gobierno debe dar una mayor cantidad de recursos económicos para mejorar la infraestructura, (servicios higiénicos, aulas, patio, etc.) laboratorios, bibliotecas, adquirir computadoras.

En el segundo caso se señala que la descentralización educativa debe significar una mayor participación de los padres de familia y de los estudiantes en la gestión de la institución educativa. Al respecto, uno de los padres de familia menciona:

“La descentralización educativa debe significar que los representantes de los padres y de los alumnos debemos participar más en el manejo de la institución educativa. Ahora tenemos normas y reglamentos que nos permiten la participación pero mucho depende del director y también de nosotros que no estamos organizados. Yo creo que deberían capacitarnos para poder aportar mejor en el desarrollo del colegio”

Finalmente un tercer grupo de los padres tiende a identificar la descentralización educativa con el proceso de municipalización de la educación. Al respecto uno de ellos señala:

“Que los colegios ya no van a pertenecer al estado, se van hacer cargo los municipios; supongo que el estado transfiere los recursos a las Municipalidades. Es una educación gratuita, los padres no nos encargamos de pagar a los profesores. Los municipios se van a encargar de esto.... yo pienso que esto traerá mejoras, porque los Municipios conocen mejor de las necesidades del colegio” (testimonio de un padre de familia)

En el caso de los alumnos, es preocupante que la mayoría de estos no tenga nada claro sobre el significado de la descentralización educativa. Cuando se les preguntó qué entendía por descentralización educativa?, la mayoría contestó no saber y que nunca les habrían hablado de ello. Sólo uno de ellos tiene un idea más o menos clara: “que la descentralización educativa se da cuando la institución educativa tiene más soberanía

para decidir en los diferentes aspectos como presupuesto, recursos, profesores, contenidos de lo que se enseña, etc”

Es importante señalar que en la mayoría de los entrevistados no aparece de manera clara el hecho de que la descentralización educativa entre otras cosas también significa, el desarrollo de nuevas capacidades en los distintos niveles de gestión. Se tiene más bien la idea de que descentralizar es solamente transferir funciones y recursos.

Pensamos que esta concepción constituye una limitante que impide el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen las reformas descentralistas. Quizás sea también una forma de eludir la responsabilidad que compete a cada actor en su lugar más bien responsabilizar al otro. Sólo en uno de los entrevistados se observó la idea de que la descentralización significa también la co-responsabilidad por los resultados en el proceso educativo.

Llama la atención también que la mayoría de los entrevistados no conciben a la descentralización como un proceso de democratización de la gestión pública. Como se vió, sólo algunos directores y padres de familia conciben que la descentralización educativa es una oportunidad para ampliar la participación y la democratización de la gestión educativa. La ausencia de este elemento constituye evidentemente un factor que no permite un mejor aprovechamiento de las diferentes normas descentralistas.

2.2 Entorno a la distribución de roles entre los distintos niveles de gestión

Para profundizar sobre las concepciones de descentralización educativa de los actores estudiados, se indagó sobre la opinión que tienen entorno al rol que deben cumplir las diferentes entidades comprometidas en la gestión educativa. Las respuestas de la mayoría de los entrevistados, especialmente de funcionarios y directores, en buena parte tienden a coincidir con lo que está actualmente establecido en la ley. En el caso de los padres de familia y los alumnos, prácticamente esta pregunta no fue contestada, sólo alguno de ellos esbozaron algunas ideas sueltas, lo que denota evidentemente el bajo nivel de conocimiento sobre el proceso de la descentralización educativa.

Para la mayor parte de funcionarios y directores, el gobierno central, a través del Ministerio de Educación debe desempeñar las siguientes funciones:

- Aportar los recursos financieros necesarios para el adecuado funcionamiento del sistema educativo.
- Diseñar e implementar las políticas generales educativas.
- Supervisar el desarrollo e implementación de las políticas generales educativas.
- Elaborar y actualizar permanentemente el proyecto educativo nacional (PEN)

A continuación presentamos dos testimonios al respecto:

“El Ministerio de Educación fundamentalmente debe tener un rol de coordinación y normativo; definir la política educativa nacional en concordancia con el Proyecto Educativo Nacional; pagar a los profesores y aportar los demás recursos necesarios”. Señala uno de los funcionarios entrevistados

“El Ministerio de Educación debe centrarse principalmente en elaborar las políticas educativas generales, aportar los recursos presupuestarios para cubrir las necesidades del sistema educativo, mantener actualizado el proyecto educativo nacional”, indica un director.

En el caso del gobierno regional a través de la GREA y las UGELs, las funciones básicas identificadas por los entrevistados se centran entorno a los siguientes aspectos:

- Adecuar y complementar las políticas educativas generales, teniendo en cuenta las condiciones de desarrollo regional y local.
- Financiar el funcionamiento del sistema educativo conjuntamente con el gobierno central.
- Supervisar el desarrollo e implementación de las políticas generales educativas.
- Elaborar e implementar los proyectos educativos regionales y locales, con la participación de la sociedad civil.
- Promover la participación de la sociedad civil en la gestión de la educación.
- Desarrollar programas de capacitación y actualización docente.

Los siguientes testimonios ilustran al respecto:

“Justamente una vez culminado los dispositivos a nivel nacional el Gobierno Regionales debe desarticularlos, adecuarlos, y adaptarlos a su realidad. Otra función debe ser el funcionamiento de la educación, conjuntamente con el Gobierno Nacional, se debe plantearse la consecución del PER, basado en las propias realidades económicas sociales

y culturales de cada región. No puede haber un solo plan de educación en el país, sino debe estar de acuerdo a las realidades de cada región” (testimonio de un funcionarios)

“Adecuar las políticas nacionales a nivel región; Implementar el proyecto educativo regional y los proyectos educativos locales; capacitar a los docentes; y administrar los recursos financieros proporcionados por el gobierno central” (testimonio de un director)

Respecto al rol que las municipalidades deberían cumplir, la absoluta mayoría de los entrevistados, considera que la municipalidad debería asumir únicamente funciones de apoyo, específicamente en el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento.

Al respecto uno de los testimonios señala:

“Podría cumplir un rol de ayudar, de colaborar, en la infraestructura. Por ejemplo ahorita estamos con el arreglo del patio en base al municipio, a través del presupuesto participativo; creo que otras funciones no podría asumir”. (testimonio de un director)

Es más, como se vio más arriba un buen número de directores y funcionarios piensan que entregar la gestión educativa a las municipalidades podría ser bastante dañino para la educación. Existe la imagen que las municipalidades no tienen ninguna capacidad para asumir esta tarea

“Me parece que las municipalidades no están con la capacidad suficiente, ni con la infraestructura adecuada; y además puede politizar la educación siendo un aspecto negativo”. (testimonio de un funcionario)

Únicamente una de las entrevistas se muestra a favor de la municipalización de la educación, señalando que:

“La municipalización esta bien, porque vamos a estar mas cerca de los municipios, el municipio conoce mejor nuestra problemática; pero hay que mejorar la capacidad de los municipios con personal especializado” (testimonio de un director)

2.3 La autonomía escolar

No obstante que ésta categoría forma parte del concepto de descentralización educativa, consideramos conveniente tratarla por separado a fin de profundizar su análisis.

De la información recogida tanto en las entrevistas como en los grupos focales, se desprende que la mayoría de actores no tienen el significado de este concepto. Sin embargo, de los distintos roles y funciones que le asignan a la institución educativa, podemos categorizar en dos tipos de respuestas:

- a) Quienes asocian a la autonomía escolar con la capacidad que tendría la institución educativa para organizar el proceso educativo de manera autónoma, en los campos institucional, pedagógico y administrativo, de manera que se pueda lograr una mayor calidad en la educación.

Esto significa que la institución educativa tendría una mayor libertad para organizar y gestionar sus proyectos educativos de mediano y largo plazo; una mayor libertad para organizar su plan curricular en función de las necesidades e intereses de sus estudiantes y del ámbito local y regional donde se ubican; una mayor libertad para contratar el personal y decidir el uso de los recursos presupuestarios. El testimonio que presentamos a continuación nos da una idea más clara de ello

“Es la capacidad que podemos tener nosotros para desarrollar actividades que nos permitan lograr la visión y la misión institucional, una educación de calidad; y la libertad para tomar decisiones en bien de los proyectos y de la comunidad, en los terrenos pedagógico, institucional y administrativo” (testimonio de un director)

Sin embargo, no se tiene claro los límites de esa “libertad” o autonomía. Es más, buena parte de estas aspiraciones ya están establecidas en la ley siendo implementadas en mayor y menor medida en las diferentes instituciones educativas.

Cuando se les pregunto a los directores del colegio, por que no aprovechan la autonomía que actualmente brinda la normatividad en educación, la respuesta unánime fue que en gran parte ello se debía a que, “A pesar de que la norma nos permite muchas facultades, son las mismas normas las que también nos limitan y sobre todo la actitud de los funcionarios. El problema en realidad no es que faltan

normas, sino que estas no se implementan o que somos expertos sacándoles la vuelta”, manifiesta un director del grupo focal.

Otra respuesta señala que en gran parte no se aprovecha suficientemente esto por que “aún los distintos actores comprometidos no han desarrollado las capacidades suficientes para aprovechar lo establecido en la norma. Por ejemplo teníamos el tercio curricular y muy pocos colegios han diversificado su currícula adecuadamente, esto por falta de capacidad para contextualizar la currícula” (grupo focal de directores)

- b) Un segundo grupo de actores tiende a identificar la autonomía escolar, con una mayor disponibilidad de recursos económicos por la institución educativa. Esta concepción esta presente principalmente en algunos padres de familia: “Los centros educativos tienen muchas necesidades los aportes que tienen no cubren pues esas necesidades. El centro educativo debería tener la capacidad para identificar y proponer al gobierno el envío de mas recursos”
- c) Mas de un entrevistado se manifestó en contra de la autonomía escolar, pues “darles más poder a las instituciones educativas conlleva a un gran riesgo, toda vez que existen muchos intereses de por medio como por ejemplo el SUTEP, y los padres de familia no están capacitados para ello. Creo que debería de reforzarse la supervisión por parte de las autoridades” (testimonio de un director)

Para profundizar el concepto de autonomía se indagaron algunos aspectos relacionados con el, tales como: Órganos de gestión de la institución educativa, proceso de adecuación curricular y financiamiento.

Sobre el órgano de dirección se encontró que existen dos posiciones claramente definidas:

- a) Quienes piensan que el órgano de dirección de la institución educativa debe estar constituida por el director, tal como sucede actualmente, desempeñando las mismas funciones y atribuciones que la ley le otorga. Sin embargo para que pueda lograr una eficiente gestión, se recomienda que el gobierno debería poner énfasis en el desarrollo de las capacidades del director, no solo en los aspectos pedagógicos sino también en aquellos aspectos gerenciales y de participación

“El órgano de dirección debe seguir siendo el director desempeñando todas las funciones que se establece en la ley pero para ello, el gobierno debería desarrollar un programa de capacitación de directores que asegure mejorar los aspectos pedagógicos, administrativos y también de participación. No se trata de crear nuevos órganos sino de mejorar los que actualmente se tienen”, señala un director.

Para quienes piensan de esta manera, el CONEI deberá continuar desarrollando las funciones que la ley le establece: concertación, participación y vigilancia. Pero, al igual que en el caso de los directores debería implementarse acciones orientadas a desarrollar las capacidades de sus integrantes, especialmente de los padres de familia y alumnos.

- b) Quienes piensan que el fortalecimiento de la autonomía escolar significa entre otras cosas la modificación de la estructura de los órganos de gestión de la institución educativa. Se señala que el órgano máximo de gestión debe estar constituida por un comité o consejo integrado por el director, los representantes de los padres de familia, representantes de los profesores, representantes de los alumnos y representantes de la comunidad, a la manera, como hoy, se constituye el CONEI. Este consejo sería el ámbito donde se toma las decisiones más importantes tanto en el orden pedagógico, institucional y administrativo.

Entre otras funciones se señala que este Consejo debería tener la potestad para decidir nombramientos y contratación de profesores, la aprobación de los contenidos curriculares, la aprobación del presupuesto, etc.

“Pienso que el órgano de dirección del colegio debe estar constituido por un comité en donde participen representantes de los profesores, representantes de los padres de familia, representante de los estudiantes y representantes de la comunidad. En este comité deberían de tomarse las decisiones más importante para el desarrollo del colegio, por debajo de este comité debería ubicarse el director como el ente encargado de implementar las políticas de gestión aprobadas en el comité” (testimonio de un director)

Quienes piensan de esta manera, no tienen muy claro sobre las funciones específicas de este comité, ni tampoco los pasos que deberían desarrollarse para alcanzar ello. Sin embargo, creen que esta sería la mejor forma para alcanzar la calidad educativa y para la democratización de la gestión del colegio.

Es interesante mencionar que esta posición esta presente en buena parte de los padres de familia y en los alumnos y en menor medida en los funcionarios y directores. Incluso algunos alumnos sienten que la forma como esta organizado el colegio actualmente no es la mas apropiada, ya que el director se comporta con “mucho autoritarismo y dando muy poca participación a los estudiantes y padres de familia; un comité que incorpora a representantes de los padres y los alumnos podría ser mucho mejor” (testimonio de un alumno)

Respecto al proceso de elaboración de los contenidos curriculares, la mayor parte de directores y funcionarios entrevistados, piensan que esta bien la forma como actualmente esta establecido, es decir, se debe partir de la Estructura Curricular Básica Nacional, para adecuarla a las condiciones Regionales y Locales, teniendo en cuenta el diagnóstico de las necesidades educativas de los estudiantes. La autonomía que actualmente existe en el proceso de adecuación curricular a través de las horas de libre disponibilidad y la incorporación de contenidos transversales, resulta suficiente para lograr currículas adecuadas.

Para este grupo de entrevistados el problema no esta en la falta de autonomía, sino más bien en las pocas capacidades que se tiene para llevar a cabo el proceso de diversificación curricular

“Yo creo, en cuanto a la currícula, como se viene trabajando, esta bien ya que nos da un margen que nos permite adecuar la estructura curricular básica, a las necesidades de la institución y del medio regional. Yo creo que el problema mas bien esta por el lado de que la mayor parte de las instituciones educativas no tienen la capacidad para llevar a delante el proceso de diversificación curricular”, declara un director.

Una segunda posición esta representada por quienes piensan que el nivel de autonomia existente es insuficiente y los procedimientos para su elaboración son antidemocráticos, ya que la mayor parte de las capacidades y contenidos esta determinado a nivel nacional y el margen que se deja para incorporar contenidos más particulares es muy estrecho. De igual manera se piensa que el proceso de elaboración curricular es totalmente vertical ya que el currículo básico nacional es elaborado por los “especialistas del Ministerio de Educación” sin la participación de los otros actores educativos

“La diversificación curricular queda sólo en los papeles, porque desde el Ministerio de Educación viene el diseño curricular nacional (DCN), y los especialistas dicen que se ajusten a los lineamientos del ministerio de educación aunque en los 2 últimos años han dado cierta libertad para insertar algunos temas, pero el 90 % es en función del DCN pese a que muchas veces no se ajusta a la realidad de cada institución educativa. Yo creo que deberían darse mayor autonomía a fin de adecuar mejor la currícula a las necesidades de los estudiantes de la región, con la participación de todos los miembros de la comunidad educativa” declara un director.

“Yo pienso que los temas curriculares los deberían elaborar los de la localidad: director, profesores, padres de familia y otros representantes de la comunidad, porque ellos saben los problemas que hay, las necesidades que tienen nuestros estudiantes en nuestra Región” (testimonio de un padre de familia).

Respecto a las fuente de financiamiento del sistema educativo, prácticamente todos los entrevistados están de acuerdo en que la fuente principal de financiamiento debe provenir del estado, a través de los tres niveles de gobierno (central, regional y local). Sin embargo, algunos piensan que esta responsabilidad debería ser asumir exclusivamente por el sector público excluyendo de esta responsabilidad a los otros actores. “La educación debe ser financiada por el estado; yo creo que esto es responsabilidad del estado para esto, los ciudadanos pagamos impuestos” (testimonio de un padre de familia)

Otros piensan que esta responsabilidad debería ser compartida, aunque de manera complementaria por otros agentes dentro de los que destacan los padres de familia y las empresas. Un buen número de funcionarios y de directores, piensan que los padres de familia podrían aportar una mayor cantidad de recursos, pero teniendo en cuenta su situación económica

“Se debería promover una mayor participación de los padres de familia de acuerdo a sus capacidades económicas, y aquellos que no pueden aportar dinero podrían hacerlo con trabajo. En el colegio siempre hay cosas que mejorar” (testimonio de un director)

Respecto a la participación de la empresa privada, prácticamente existe un consenso en todos los entrevistados, en el sentido de que esta debería tener una mayor participación en el financiamiento de la educación. “No solo el estado, sino como dije anteriormente las empresas privadas, no solo deben contaminar nuestro medio ambiente sino también aportar con algo”, señala un director entrevistado.

Sobre la formulación del presupuesto de la institución educativa y el Plan Anual de Trabajo (PAT), al igual que en los casos anteriores la mayoría de entrevistados concuerdan que estos deben ser elaborados con la participación del director, representantes de los docentes, representantes de los padres de familia y representantes de los alumnos; incluso alguno de ellos consideran que aquí también deberían participar un representante de la comunidad, sin embargo, como veremos más adelante esta forma de pensar no se condice con la práctica cotidiana que implementa la mayoría de directores, pues el presupuesto y el PAT generalmente es elaborado sólo por el director con la participación de algunos profesores.

Sobre las necesidades que deben ser priorizadas, se encontró que la capacitación, a directores y docentes; el equipamiento de laboratorios y centros de cómputo; y mejoramiento de la infraestructura (servicios higiénicos, patios, etc) deberían ser atendidos prioritariamente.

2.4 Percepciones sobre los avances de la descentralización educativa en la Región

De la información recogida en las entrevistas y en los grupos focales, se infiere que, desde el punto de vista de los principales actores, el proceso de la descentralización educativa en la región Arequipa, a pesar del tiempo transcurrido, apenas se está empezando, para la mayoría de ellos los logros más significativos son los siguientes:

- a) Transferencia de algunas funciones y competencias del gobierno central, al gobierno regional, GREA y UGELs.
- b) Constitución de los consejos participativos: COPAREDA, a nivel de la Región Arequipa y los CONEI a nivel de las instituciones educativas.
- c) Elaboración del proyecto educativo regional (PER). A decir de muchos de los entrevistados este es uno de los logros más significativos, no obstante las limitaciones que tuvo en su elaboración, en el sentido de que no logro convocar la movilización de todos los actores comprometidos en la región, salvo de algunos grupos de la sociedad civil. “Lo ideal hubiese sido que el proyecto educativo antes de ser aprobado debió ser consultado con todas las instituciones educativa de la región para recibir sus aportes y sobre esa base elaborar la propuesta final”, señala un directo.
- d) La posibilidad de diversificar los contenidos curriculares, adecuándolos al contexto local y regional, como veremos más adelante estos son uno de los avances más reconocidos por los actores del proceso, sin embargo, siente también que este logro

ha empezado a revertirse ya que el gobierno ha disminuido la disponibilidad de horas libres (6) horas

- e) Transferencia de mayores recursos presupuestarios para hacer ejecutados en las instituciones educativas. Particular importancia tiene el programa de mantenimiento básico, que esta permitiendo a las instituciones educativas resolver varios problemas de infraestructura educativa, probablemente pequeños pero muy significativos, bajo la gestión de las instituciones educativas.

Dentro de los factores positivos, que estarían facilitando el proceso de descentralización educativa se señalan los siguientes:

- a) Creación de los gobiernos regionales y la dación de varias normas descentralista, como la ley de educación y su reglamento.
- b) Existencia de varias organizaciones de la sociedad civil que demandan medidas a favor de la educación y de la descentralización.
- c) Actitudes favorables de un número de directores, docentes, padres de familias a favor de profundizar la descentralización educativa.
- d) Una mayor disponibilidad de recursos por parte del estado principalmente Gobiernos Locales y Gobierno Regional

“Los factores que facilitan el avance de la descentralización educativa son: varias normas que se han dado como la ley de educación; existe mucho interés y voluntad en varios directores de las instituciones educativas para implementar el proceso; el gobierno regional también esta enmarcado en ello, de igual manera las municipalidades para mejorar la infraestructura”
(testimonio de un director)

Dentro de los factores más importantes que estarían limitando el proceso de la descentralización educativa se señalan los siguientes:

- a) Falta de voluntad política del gobierno. La mayoría de los entrevistados, sienten que los avances más significativos de la descentralización educativa se dieron entre el 2000 y el 2006. La llegada del gobierno aprista abría significado la paralización del proceso de descentralización educativa, en palabras de unos; o la reorientación de este proceso a favor de la municipalización de la educación, según otros.

Como ejemplo de esta falta de voluntad política se señala el hecho de que sin estar previsto ni en el proyecto educativo nacional ni en ninguno de los foros de discusión

sobre la educación ni tampoco en la propuesta electoral del Partido APRISTA Peruano, se dio paso a la implementación de la municipalización de la educación en varios distritos del país.

Otros indicador de la falta de voluntad política es la disminución de las horas de libre disponibilidad (de un tercio a 6 horas); la eliminación de la función de contratación del personal por parte de los directores a favor de las UGELs; la administración de los recursos para el programa de mantenimiento básico en forma centralizada desde Lima, dejando a las instituciones educativas la ejecución de estos presupuestos con pocas posibilidades de decisión sobre el uso de los mismos, pues el destino de este ya viene predeterminado, entre otras acciones.

- b) Las limitadas capacidades de la mayoría de los diferentes actores comprometidos (funcionarios de educación, directores, profesores, padres de familia, estudiantes), para aprovechar los espacios y oportunidades que brindan las diferentes normas de la descentralización educativa.
- c) El burocratismo y la falta de interés de las autoridades regionales y locales, que frenan o limitan la implementación de las normas o que no hacen lo necesario por difundirlas, promocionarlas y crear las condiciones necesarias para ello.

“Creo que las principales limitaciones para que avance el proceso de la descentralización, esta en la falta de voluntad política del gobierno actual, que prácticamente ha paralizado el proceso; en el desinterés de las autoridades y funcionarios o en las practicas burocráticas de estos, que no permiten aprovechar mejor las normas; y también tenemos que indicar que también es la falta de capacidad de muchos funcionarios, directores, profesores o de los padres de familia” (grupo focal de directores)

Es importante mencionar que en muchos de los funcionarios y directores existe cierto desaliento por la descentralización educativa, a tal punto que sienten que este proceso no camina, no existiendo ningún factor que lo favorezca.

2.5 Desarrollo de capacidades para la descentralización educativa

Desde el punto de vista de los entrevistados, a fin de aprovechar mejor los espacios y oportunidades que brinda el proceso de descentralización educativa, es necesario que

los diferentes actores desarrollen una serie de capacidades, dentro de las que se destacan tenemos:

- a) Capacidad de concertación. La descentralización educativa como toda reforma del estado que implica redistribución de poder, tiende a exacerbar los sentimientos e intereses particulares, posibilitando la emergencia o agravamiento de conflictos entre los distintos actores del proceso educativo, tanto al interior de la escuela como fuera de ella.

Para manejar dichos conflictos, es necesario que tengan la capacidad de concertar sus intereses en función de un objetivo común, de manera que puedan comprometerse activamente en la implementación de las siguientes acciones descentralistas.

De igual manera, para lograr la participación en el proceso educativo de otros agentes como empresas, sindicatos ONGs partidos políticos, es necesario desarrollar procesos de concertación que permitan conocer sus demandas al sistema educativo, así como alcanzar un mayor compromiso de parte de dichas entidades.

- b) Capacidad de gestión de la información y de diseño de propuestas. La toma de decisiones adecuada y oportunamente requiere que los distintos actores comprometidos especialmente funcionarios y directores, tengan la capacidad de manejar adecuadamente la información. Al mismo tiempo deben tener las habilidades y destrezas para identificar problemas, oportunidades y potencialidades, así como, a partir de ello elaborar propuestas.
- c) El desarrollo de capacidades de innovación y creación. El diseño de los proyectos educativos, la adecuación curricular y el reforzamiento de los procesos de enseñanza aprendizaje requieren entre otras capacidades que los diferentes actores, principalmente los docentes desarrollen la capacidad de crear e innovar permanentemente. De lo contrario los distintos procesos se convierten en meras formalidades.
- d) Aplicación creativa de la normatividad. De manera que los aplicadores de las reformas descentralistas, no sólo estén en condiciones de interpretar bien la norma, sino también sean capaces de implementarla de manera creativa, adaptándolas a cada circunstancia concreta.

En otras palabras, de lo que se trata es de desarrollar las capacidades de liderazgo en los diferentes actores educativos: directores, padres de familias, autoridades locales, funcionarios, etc., a fin de aprovechar los espacios para alcanzar la calidad educativa con equidad. Como se verá más adelante, precisamente, la descentralización educativa esta alcanzando mayores logros en aquellas instituciones educativas donde el Director y otros actores han desarrollado más dichas capacidades.

III

AVANCES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN LA REGIÓN AREQUIPA (NIVEL INTERMEDIO)

3.1 Los inicios de la descentralización educativa

El primer precedente de la descentralización educativa en el Perú, lo constituye la Constitución Política aprobada en 1993, en la cual a pesar de que se establece que “Tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados” (Art 16°), durante el periodo de Fujimori, se hizo muy poco al respecto. Si bien en febrero de 1998 se promulgó la Ley 26922 Ley Marco de Descentralización, no se tuvieron resultados, pues se continuó con la hiper centralización del Estado, el abuso del poder y la corrupción, que caracterizaron a la década pasada.

Cabe destacar en éste periodo, la promulgación del R.M. 016-96-ED, el mismo que si bien no menciona la necesidad de descentralizar el sistema educativo, sin embargo otorgó a los centros educativos (C.E.) la potestad de modificar hasta un tercio del tiempo curricular, la capacidad de gestionar sus ingresos y elaborar su Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI); asimismo confiere a los Directores de C.E. mayores niveles de decisión como por ejemplo: seleccionar y designar el personal titulado y administrativo, otorgar licencias, evaluar y sancionar, acompañado de un comité de evaluación; lamentablemente gran parte de lo anterior simplemente se quedó en retórica; pues tales dispositivos no eran coherentes con la vorágine centralista que caracterizó al

gobierno de esa época; por lo tanto falló clamorosamente la voluntad política y el apoyo técnico para la concretización del discurso.

Paralelamente, diversas instituciones de la sociedad civil, ya manifestaban su preocupación por la descentralización educativa y particularmente por la necesidad de contar con un Proyecto Educativo Nacional.

Con el periodo de transición, liderado por el Dr. Valentín Paniagua (noviembre del 2000 a julio del 2001), empiezan los intentos y acciones por generar espacios democratizadores e impulsar la descentralización; destaca la “Consulta Nacional”² efectuada en el 2001, caracterizada por un buen nivel de participación de carácter descentralizado; pero que desafortunadamente no se aprovechó para sistematizar los resultados a nivel de regiones o si se hicieron, no se difundieron.

Ese mismo año se promulga el D.S. N° 007 2001-ED, que entre otros aspectos promueve la participación de la comunidad, la democratización del sistema educativo nacional, revaloración de la gestión pública, la transparencia; impulsa la autonomía de los órganos intermedios y principalmente de los centros educativos, tanto en lo pedagógico como en lo administrativo; por ejemplo, a los centros educativos se asignan funciones tales como promulgación de documentos normativos; evaluación del personal, la selección y propuesta para la contratación o el nombramiento del personal docente y administrativo por la autoridad superior y la selección y designación de docentes reemplazantes en caso de licencias; propone ensayar en centros educativos voluntarios, la experiencia de conformar los Consejos Escolares como órganos consultivos; reitera el “tercio curricular”; establece la necesidad de que las direcciones de los órganos intermedios, elaboren oportunamente los respectivos Lineamientos de Política Educativa Regional; entre otros.

Fue durante el gobierno del Doctor Alejandro Toledo, en que explícitamente se resucitó el anhelo histórico de la descentralización y de todas las políticas anunciadas por él, fue tal vez la que más se impulsó, por lo menos en el discurso, aunque con serias fallas en la ejecución, además de dilaciones reiteradas. Es así que a fines del 2001 se crean las comisiones de democratización y moralización de la gestión educativa (CODEM) y en marzo del 2002 se promulga la Ley 27680 que aprueba la reforma constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización, iniciándose así formal y realmente la

2 Uno de sus ítems fue: ¿Cómo gestionar la educación?. “Que la educación funcione bien en todas partes y se decida en cada lugar”

política de descentralización como “política permanente de Estado, de carácter obligatorio” y por ende planteando las bases de la descentralización educativa.

Tres meses después, en junio del 2002, se publica la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783), la cual desarrolla el Capítulo de la Constitución Política sobre descentralización mencionado en el párrafo anterior, estableciendo que el proceso se debería realizar en forma progresiva.

La transferencia de funciones y servicios a Educación y Salud, estaba considerada en la Cuarta y última etapa del proceso, a cargo del Consejo Nacional de Descentralización (CND), hoy desaparecido por acción del actual Gobierno. Dicha etapa fue postergada para iniciarla en el 2006 hasta el 2010.

En julio 2002 se aprueba el Acuerdo Nacional, el mismo que fijó cuatro objetivos, uno de ellos se refiere a la necesidad de contar con un “Estado eficiente, transparente y descentralizado”. La política de descentralización educativa se relaciona directamente con las siguientes políticas de Estado aprobadas en el Acuerdo Nacional: la octava: “Descentralización Política, Económica y Administrativa para Propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú” y la décimo segunda: “Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte” en la cual explícitamente se afirma: “Reconoceremos la autonomía en la gestión de cada escuela, en el marco de un modelo educativo nacional y descentralizado...”.

Como parte del proceso descentralista, se promulgan la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867 en noviembre del 2002) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972 de mayo del 2003), en las cuales se norman las Funciones en materia de educación tanto para los gobiernos regionales como para la municipalidades a través de los artículos 47° y 82° respectivamente, las cuales lamentablemente aún no son plenamente asumidas, sobre todo por la mayor parte de municipalidades.

3.2 Implementación de la política de descentralización educativa a nivel nacional.

Como se vio en el primer capítulo, la descentralización educativa puede basarse en distintas modalidades, que van desde el fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos regionales, hasta la transferencia de la provisión de servicios sociales al mercado, pasando por la municipalización de la educación. En el caso peruano la descentralización

educativa, hasta el 2006 estuvo enmarcada en la modalidad de Regionalización y se implementó a través de diversas medidas, entre las que se distinguen:

El primer documento oficial que se refiere explícitamente a la política de descentralización educativa, es el que contiene los “Lineamientos de Política Educativa 2001-2006”; documento en el cual se expresan las premisas y diagnóstico que originaron los lineamientos de política que caracterizaron el primer quinquenio de la década actual. Se establecieron cuatro objetivos estratégicos³; de los cuales el tercero se relaciona directamente con el tema del presente estudio: “Fortalecer la escuela pública, asegurándole autonomía, democracia y calidad de aprendizajes”, para lo cual se plantearon, dos prioridades: “Renovar la imagen pública de la escuela gestionada por el Estado” y “Descentralizar, democratizar y moralizar la gestión educativa”, con diversas medidas que sirvieron posteriormente, entre otros aspectos, para la instalación de órganos de participación en las diversas instancias de gestión, y para proporcionar el impulso inicial para la formulación de los proyectos educativos regionales y locales.

En julio del 2003 se promulgó la Ley 28044, Ley General de Educación (LGE), donde se recogen y profundizan las principales propuestas sobre la descentralización educativa en el Perú. Esta norma establece como uno de los criterios para la universalización, la calidad y la equidad en educación, a la acción “descentralizada, intersectorial...” (Art. 10°). Al respecto, establece que la articulación intersectorial se da “con activa participación de la comunidad educativa” (Art 11°). En cuanto a los “currículos básicos..”, como uno de los factores de la calidad educativa, dispone que deben ser diversificados a nivel regional, local e institucional en función de las particularidades de cada ámbito (Art. 13°). Así mismo, establece que la aplicación de la LGE será gradual y progresiva, en concordancia con el proceso de descentralización del país. Además se dispone que el Ministerio de Educación haga entrega al Consejo Nacional de Descentralización, de la propuesta de reestructuración de las instancias intermedias de gestión para adecuarlas a la transferencia y recepción de competencias y funciones sectoriales en educación.

Coincidente con la incorporación en el discurso de la importancia de la participación, la LGE, norma sobre la creación de los Consejos Educativos, estableciendo que “La gestión del sistema educativo nacional es descentralizada, simplificada, participativa y flexible....

³ Objetivo 1: Formar personas y ciudadanos con capacidades para producir bienestar. Objetivo 2: Lograr una educación básica de calidad accesible a niños, jóvenes y adultos de menores recursos. Objetivo3: Fortalecer la escuela pública, asegurándole autonomía, democracia y calidad de aprendizajes y Objetivo 4: Mejorar drásticamente la calidad del desempeño y la condición profesional de los docentes

La sociedad participa directamente en la gestión de la educación a través de los Consejos Educativos”, que se organizan en forma descentralizada. (Art. 63º LGE).

Como puede notarse, la Ley General de Educación (LGE) habla de Consejos Educativos sin excluir ninguna de las instancias y que estos se organizan en forma descentralizada; por lo tanto debería entenderse, que se está refiriendo a las cuatro instancias de gestión educativa descentralizada estipuladas en el Art. 65 de la misma Ley⁴.

Asimismo, esta Ley, establece que en las tres primeras instancias de gestión, de las cuatro existentes, se debe conformar un órgano de participación, concertación y vigilancia, y que a nivel del “Ministerio de Educación”, se constituye el Consejo Nacional de Educación, a quien se le reconoce el carácter especializado, consultivo y autónomo, categorizando así dos tipos de consejos, que en la práctica no tienen articulación formal.

Posteriormente, los Lineamientos de Política 2004-2006 del Ministerio de Educación, consignan como quinta política: “Descentralizar la gestión educativa”, la misma que señala dos medidas orientadas a su consecución: “Descentralizar con equidad” y “Abrir la reforma al país y arriesgarse a la autonomía de las Instituciones Educativas”. El subrayado es nuestro para denotar el probable temor de implementar una descentralización desde abajo; aunque hay que reconocer la intención de fortalecer tales espacios, sin embargo los avances al respecto fueron y son limitados. Estos Lineamientos de Política 2004-2006 del Ministerio de Educación, plantearon cuatro resultados esperados:

1. Autonomía: proyectos educativos regionales, articulados con los planes integrales de desarrollo y currículos diversificados en las instituciones educativas.
2. Participación: autonomía de las instituciones educativas en la ejecución de su presupuesto y regiones con consejos de participación regional (COPAREs), local (COPALEs) e institucionales (CONEI).
3. Gestión: desarrollo de capacidades en gestión en las regiones y sistema de monitoreo de las instancias descentralizadas a nivel regional y local.
4. Regiones educadoras: gobiernos locales y regionales cooperan sostenidamente con la educación: infraestructura, deporte, currículo, centros de servicios y alfabetización.

⁴ Institución Educativa, Unidad de Gestión Educativa Local, Dirección Regional de Educación y Ministerio de Educación.

En abril del 2005, se promulga el DS 009-2005 ED, el mismo que establece diversas normas sobre la descentralización educativa como: el reconocimiento de la competencia exclusiva del Gobierno Nacional de “definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales” y que los gobiernos regionales “definen, norman, dirigen y gestionan sus políticas regionales...”; la articulación de la Gestión del Gobierno Nacional con la de los Gobiernos Regionales; el señalamiento de que la gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria es una competencia compartida; asimismo reitera las funciones del gobierno regional en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación, establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; finalmente decreta la posibilidad de declarar en reorganización las instancias de gestión descentralizada, previa coordinación con el Titular del Ministerio de Educación.

Los cambios que se sucedieron en las políticas educativas, coincidieron con los cambios de ministros de educación y evidenciaron la ausencia de una línea de continuidad certera respecto a las políticas educativas; basta verificar, que los “Lineamientos de política Educativa 2001-2006, se impulsaron fuertemente durante la gestión de N. Lynch, para luego decaer su impulso bajo la administración de G. Ayzanoa, C. Malpica.

Finalmente estando de Ministro de Educación J. Sota, se formulan los “Lineamientos de Política 2004-2006”, luego del famoso “Programa de Emergencia Educativa 2004”.

Tales cambios, no cabe duda que incidieron en la demora del proceso de implementación de la descentralización educativa; pero también influyeron el inadecuado desarrollo del proceso de descentralización en su conjunto, que finalmente codujo al estrepitoso fracaso del Referendo del año 2005, para la conformación de regiones, el mismo que además de una serie de fallas en su implementación, contó con la oposición clara de algunos partidos políticos, entre ellos el APRA; recordemos que solo en Arequipa ganó la opción del “SI” a la regiones; en todas las demás, la población expresó un categórico “NO”.

Si bien en el primer quinquenio de la actual década, no existió continuidad en la política de descentralización educativa, está cambió aún más desde el 2006, arriando las banderas de la “Regionalización” para pasar, sin la reflexión necesaria, a la modalidad de “Municipalización”.

Efectivamente, en julio del 2006, con motivo del mensaje presidencial, el Dr. Alan García, anunció para sorpresa de todos, “la municipalización de la educación primaria”, luego fue

sutilmente corregido para incorporar a la Educación Inicial al proceso; la decisión de municipalizar la educación, se tomó sin haber evaluado participativamente los avances y dificultades de la descentralización educativa enmarcada en la modalidad de Regionalización; cambiándose abruptamente, sin los consensos necesarios, a la modalidad de Municipalización; lo cual ha generado incertidumbres y temores, así como también algunos entusiasmos.

En octubre del 2006, más con impacto mediático que real, el Sr. Presidente Constitucional, anuncia el “Shock descentralizador”, el mismo que contiene 20 medidas, dos de las cuales se relacionan con el presente tema: “Los Gobiernos Regionales, sin participación del Gobierno Nacional, designarán directamente a sus Directores Regionales Sectoriales”; disposición que colisiona con las normas vigentes, marcando un retroceso en el tema de selección de autoridades⁵. Otra medida ligada directamente a nuestro tema es la N° 8: “A partir del 1 de enero de 2007, se iniciará, a través de la ejecución de programas piloto, la descentralización de la gestión de los centros y programas educativos, a las Municipalidades Provinciales y Distritales”; lo cual se cumplió en las municipalidades distritales; disposición que se viene desarrollando en 46 municipalidades distritales y en dos provinciales (Chincha y Huaraz)

Cabe mencionar que la posibilidad de optar por la modalidad de municipalización, en ningún momento estuvo en la palestra preelectoral; tampoco está mencionada en el Acuerdo Nacional, ni en el Proyecto Educativo Nacional, menos en el Proyecto Educativo Regional y lo que es más sintomático, tampoco se encuentra ni una línea al respecto, en el Plan de Gobierno del Partido APRISTA; ello provocó decisiones apresuradas, verbigracia: considerar en el primer momento sólo la Educación Inicial. Ello no hace sino confirmar la improvisación y el verticalismo que caracterizan las políticas educativas actuales.

En noviembre del 2006 el Consejo Educativo Nacional, presenta al país el Proyecto Educativo Nacional al 2021 (PEN). “La educación que queremos para el Perú”, cuyo cuarto objetivo señala: “Una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad”. El PEN fue aprobado con una resolución ministerial en enero del 2007, concretándose como política de Estado; sin embargo su cumplimiento al igual que otras políticas, deja mucho que desear

⁵ En el Sector Educación el DS 009-2005-ED, establece que El Director Regional de Educación “es seleccionado mediante concurso público convocado por el Gobierno Regional en coordinación con el Ministerio de Educación...”. Normatividad que ya se venía cumpliendo.

A partir de enero del 2007, se inicia el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión del Sistema Educativo de los niveles educativos de Inicial y Primaria, diseñado por el Ministerio de Educación. Dicho Plan Piloto señala tres etapas para su ejecución: Etapa de Iniciación (2007-2008); Etapa de Expansión (aumento del número de distritos y provincias en la gestión educativa 2009–2010); Etapa de Generalización (período 2011-2015).

Además de las funciones sobre educación que la Ley Orgánica de Municipalidades establece en su Art 82°, el Plan Piloto de Municipalización asigna como funciones de las municipalidades: contratar al personal docente, implementar sistemas de capacitación docente e impulsar la implementación del Centro de Capacitación Docente, entre otras. Establece como unidad mínima de planificación de desarrollo al distrito, otorgando al Gobierno Local la responsabilidad de la gestión de las instituciones educativas tomando las principales decisiones en el ámbito pedagógico, institucional y administrativo.

Como parte del “Plan Piloto”, se creó el Consejo Educativo Municipal (CEM) como órgano directivo del proceso de municipalización de la gestión educativa; el cual es presidido por el Alcalde de la municipalidad distrital e integrado por los representantes de todos los Consejos Educativos Institucionales (CONEI) del ámbito distrital; la Secretaria Técnica del CEM, es la encargada de implementar los acuerdos emanados de la asamblea del Consejo Educativo Municipal.

A más de dos años de iniciado el proceso, en la que se designó desde Lima y sin consulta previa a 56 municipalidades distritales a nivel nacional, ocho desistieron de participar, de tal manera que durante el 2007 solo participaron 48 distritos, los cuales no recibieron fondos adicionales para implementar dicho proceso; salvo la autorización de utilizar un porcentaje del Canon que les correspondía.

En el año 2008, se prosiguió las acciones en los 48 distritos que quedaron en el proceso, incluyendo a más distritos en el Plan; rompiendo así su propio esquema, pues la incorporación de nuevos distritos estaba prevista para la Etapa de Expansión; en febrero de dicho año, se decide incorporar en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, al nivel de Educación Secundaria que desarrolle sus actividades dentro del mismo local escolar de las instituciones educativas que se encuentren dentro del referido plan⁶; corrigiendo así el error de marginar a éste nivel educativo en las instituciones educativas que fueron consideradas en el Plan Piloto.

⁶ Decreto Supremo N° 005-2008-ED.

Sin embargo, en la misma norma jurídica que corrige el desacierto inicial de soslayar el Nivel Secundario, se autoriza al Alcalde Distrital para que proponga encargaturas de Direcciones en las Instituciones Educativas que se encuentren dentro del Plan Piloto de Municipalización, a fin de que “sean cubiertas bajo responsabilidad funcional”; dejando de lado así, el discurso gubernamental por la meritocracia y retrocediendo el avance que significó la norma que establece que en las instituciones educativas públicas el Director “es seleccionado por concurso público...”(DS N° 009-2005-ED). Esta medida probablemente restará autonomía a las instituciones educativas e incrementará el poder del Alcalde, el mismo que podría ser utilizado inadecuadamente.

En febrero del 2008, el Ministerio de Educación en concordancia con la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, procedió a declarar la viabilidad técnica y funcional del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, resultando aptas y acreditadas para la transferencia de recursos presupuestales 44 Municipalidades del Plan Piloto 2007. El 18 de marzo del 2009 se acredita únicamente a dieciocho municipalidades para la transferencia de la función del artículo 82° de la Ley Orgánica de Municipalidades en materia de gestión educativa (Resolución de Secretaría de Descentralización N° 018-2009-PCP/SD). Actualmente son 136 localidades que forman parte de éste proyecto Piloto de Municipalización de la gestión educativa

El rasgo que ha caracterizado la implementación de la política de descentralización educativa en éste decenio, ha sido no precisamente una línea de continuidad, por el contrario han existido una serie cambios de rumbo, dudas, dilaciones y últimamente regresiones que evidenciarían una tendencia re-centralizadora; un ejemplo concreto es lo ocurrido en el 2009 respecto a las horas de libre disponibilidad del currículo escolar.

Efectivamente, inicialmente se hablaba del “tercio curricular”, en el que se podía disponer de hasta un tercio del tiempo curricular (11 horas para el nivel secundario), para la libre elección de asignaturas y contenidos. Posteriormente se estableció que las Instituciones Educativas públicas y privadas de la EBR, “podrán disponer de 10 horas de libre disponibilidad en el nivel de Educación Primaria y en el de Educación Secundaria” (año 2005). Durante el 2007 se comienza, muy sutilmente, a recortar el poder decisiones en este aspecto, al disponer que en estas 10 horas de libre disponibilidad, “se da preferencia a Matemática, Comunicación y Educación para el trabajo” (RM 0712-2006-ED). Similar situación se repite en el 2008; para pasar en el 2009 a recortar en la práctica, el libre albedrío concedido a las instituciones públicas en el tema de las horas de libre disponibilidad.

Es así que a través de la norma que regula las actividades educativas del año 2009 (RM 441-2008-ED15-12-08), se establece que “Las IE de Educación Primaria y Secundaria hacen uso de un mínimo de 10 y 06 horas de libre disponibilidad respectivamente (el subrayado es nuestro); el verticalismo de la norma de reducir de 10 a 6 horas en Educación Secundaria, llega a su extremo cuando se dispone que “en los grados 2do, 3ro y 4to. de las Instituciones Educativas Públicas se consideran de las horas de libre disponibilidad obligatoriamente 3 horas semanales para el desarrollo de las capacidades de comprensión lectora en el área de Comunicación”; dejando en la práctica sólo tres horas para que las instituciones educativas de gestión pública, puedan disponer libremente del tiempo curricular. Paradójicamente a las instituciones educativas de gestión privada se les otorga mayor autonomía, al disponer que estas “pueden tener más horas de libre disponibilidad de acuerdo a su PCI”.

3.3 La descentralización educativa en arequipa

El análisis de los avances de la descentralización educativa en Arequipa (nivel intermedio), lo haremos teniendo en cuenta los cuatro resultados esperados planteados en los Lineamientos de Política 2004-2006 del Ministerio de Educación: Autonomía, Participación, Gestión y Regiones educadoras. En esta oportunidad dejaremos de lado los avances de la Municipalización de la Educación en los distritos de Paucarpata y Cerro Colorado de la ciudad de Arequipa, toda vez que esta temática no forma parte de los objetivos del presente estudio.

3.3.1 Primer resultado: La Autonomía.

Nos referiremos a dos aspectos: la diversificación curricular y el Proyecto Educativo Regional (PER). Respecto al tema de la diversificación curricular, prácticamente aún no se ha avanzado nada, salvo actual Gerente Regional de Educación, de que su despacho se abocará a la formulación del currículo regional; en el caso de los proyectos educativos institucionales, aún no existen estudios de sistematización que den cuenta de sus logros; sin embargo, del análisis de la información recogida para este trabajo, se concluye que la formulación y uso de los proyectos educativos institucionales es bastante heterogénea, observándose en algunos colegios un importante nivel de avance en su implementación. En tanto que en otros no pasan de ser respuestas formales al mandato legal, que adolecen de serios problemas metodológicos y conceptuales.

Sobre el Proyecto Educativo Regional (PER), distinguimos en Arequipa las siguientes etapas o periodos en su formulación e implementación. Arturo Portilla (2007).

- a) Entre el impulso vertiginoso inicial, la incertidumbre y la latencia. (Diciembre del 2001 a octubre del 2003). Entre diciembre del 2001 y mediados del 2002, la Comisión de Democratización y Moralización de Arequipa (CODEMA), realizó los primeros esfuerzos colectivos orgánicos, por proponer los lineamientos de formulación del PER; el hecho de asumir otros importantes desafíos como el de generar debate y colocar en la agenda regional mecanismos de transparencia en la gestión educativa y la lucha frontal contra la corrupción, restó tiempo y energía para la formulación de los lineamientos del PER.

Desde mediados del 2002 hasta el tercer trimestre del 2003, desciende sorprendentemente el trabajo de diseñar el PER; ingresando a un periodo de incertidumbre y de latencia, coincidente con el cambio de Ministro de Educación, los sucesivos cambios de directores en la Dirección Regional de Educación (DREA) y por el demasiado tiempo invertido en la aprobación del reglamento del órgano de participación regional. Los directores entrantes a la DREA, desconocían los avances logrados en la construcción del PER y el breve período que ejercieron funciones, hizo que no se ocupasen de tan importante trabajo.

- b) Formulación intersectorial del PER (Fines del 2003 a mediados del 2005). Fase en la que el Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE, también denominado COPAREDA), trabajó casi exclusivamente el tema del Proyecto Educativo Regional, a través de una serie de eventos con la participación de diversas instituciones y personas provenientes de las ocho provincias de Arequipa.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de la sociedad civil, no se pudo cumplir con el cronograma para la socialización del documento: "Proyecto Educativo Regional-Arequipa 2005-2021", debido principalmente al mínimo apoyo por parte del Gobierno Regional a los esfuerzos del COPAREDA en torno al PER.

- c) Énfasis en la labor técnica y sistematización (mediados del 2005 a principios del 2006). Aquí destaca la creación de la Comisión Técnica y la Comisión de Gestión (al margen del Reglamento del COPARE), así como el aporte económico de algunas organizaciones de la sociedad civil. Como producto, se logra difundir (febrero del 2006) la versión mejor estructurada hasta esa fecha, del Proyecto Educativo Regional de Arequipa 2006-2021 (versión de primera generación). A partir de allí se delinearon estrategias para consultar dicho documento en todas las provincias de la región.

- d) Proceso de participación social descentralizada (tres últimos trimestres del 2006). Se realizaron diversos eventos de difusión y discusión de las propuestas del “Proyecto Educativo Regional de Arequipa 2006-2021”, bajo el lema: “Construyamos descentralizadamente el PER de Arequipa”. Participaron distintos actores, entre los que se distinguen las desarrolladas en cada una de las provincias de la región y el Panel efectuado con representantes de los principales partidos políticos, que participaron en el proceso electoral del 2006, entre otros actores; recogiendo diversos y valiosas vivencias, aportes y sugerencias.

La experiencia fue bastante satisfactoria, aunque la falta de recursos y otros factores, principalmente de carácter político, impidieron una participación más amplia, con más organizaciones de base y llegar a nivel distrital e incluso a instituciones educativas. Aún así, constituyó un avance significativo en el proceso de construcción del PER.

Desde fines noviembre del 2006, se intensificó la labor técnica de sistematización de los resultados de los eventos realizados y los aportes de destacados profesionales de Arequipa, quienes hicieron llegar por escrito, sus observaciones y reflexiones.

Es digno de destacar, que a pesar de limitaciones de tipo político, social y técnico; el COPARE, especialmente con el impulso de una pléyade de personas bien comprometidas y el apoyo de los más asiduos participantes en las diversas actividades del COPARE, que en promedio fueron 15 personas; lograron la participación de cerca de un millar de personas, entre docentes, autoridades locales, padres de familia y estudiantes en las ocho provincias del departamento.

Los actores que integran el COPARE, no solo provienen de las ONG, como tendenciosamente algunas personas quieren hacer creer; entre las instituciones que tienen representación en el COPARE de Arequipa, figuran organismos estatales: Gobierno Regional de Educación, Gerencia Regional de Educación, MINSA, cuatro municipalidades; de la academia: tres universidades, dos institutos superiores; y de la sociedad civil: seis gremios y asociaciones, cuatro ONGs, tres colegios profesionales; dos organizaciones de tipo productivo, la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza y otras.

- e) Aprobación y publicación del PER (Enero a Marzo del 2007). El Proyecto Educativo Regional de Arequipa es aprobado RD 1721-2007-DREA del 10 de abril del 2007) en abril del 2007. Su aprobación y publicación se aceleró por la inminente salida del Director Regional de Educación de ese entonces y para evitar que se pierda el financiamiento otorgado por una ONG. Debido a esta situación, los integrantes del COPARE no fueron convocados de manera orgánica, para la revisión final. Por esta razón, algunos de ellos se mostraron disconformes con la forma cómo se publicó el documento; ello también explicaría la cantidad de errores ortográficos que contiene; errores que de ninguna manera restan mérito al gran esfuerzo que significó la elaboración del PER.

El documento, que lo llamaremos de “segunda generación”, plantea el Marco Referencial de la educación en Arequipa, el Contexto histórico de la Región y los escenarios para el futuro, así como la Visión⁷, la misma que se plantea como desafío el contar con “...una educación con equidad, calidad, participación...articulada a lo productivo...”, para lo cual se han formulado siete objetivos; tres de ellos categorizados como objetivos de resultado o de llegada: “Educación con equidad y calidad que responde a demandas y potencialidades regionales” (Obj N° 1), “Reconocimiento de niñas y niños menores de 5 años; garantizando la promoción de su desarrollo integral” (Obj. N° 6) y “Educación para la realización individual y social” (Obj. N° 2); para el logro adecuado de estos tres objetivos se necesitan otros denominados de inicio o entrada: “Docentes calificados, autónomos e innovadores que se

⁷ “En la región Arequipa, al año 2021 tenemos una educación con equidad, calidad y participación comprometida, articulada con lo productivo, que permite el desarrollo integral sostenido de la persona con perspectiva local, regional, nacional y globalizada”.

forman continuamente” (Obj. N° 5) e “Innovación y gestión del conocimiento para el cambio” (Obj. N° 7); como objetivo de proceso se tiene una “Gestión educativa autónoma, descentralizada, eficiente y transparente” (Obj. N° 4) y como objetivo retroalimentador presente en todos los anteriores, a la “Sociedad educadora participando y garantizando el proceso educativo” (Obj. N° 3).

Cada uno de los siete objetivos, tiene sus respectivos resultados a conseguir y para el logro de los objetivos del PER, se han formulado 33 políticas regionales, cada una con sus medidas sugeridas; que no pretenden ser una camisa de fuerza, sino elementos sugerentes abiertos al aporte crítico y creativo de los diversos actores educativos y ciudadanía en general; lo importante es considerar al PER, no solo como un documento, sino como una forma de pensar y sentir colectiva que aglutine sentimientos, razones y compromiso ético, a través de los consejos educativos articulados en un sistema de participación, en la perspectiva de desarrollar una educación cualitativamente diferente a la actual, formando personas que cuestionen lúcidamente la realidad actual y propongan y ejecuten alternativas viables para liberar a las personas de la deshumanización que la “cultura depredadora” actual genera y fortalece.

- f) El proceso con el cambio de autoridad. El 25 de mayo del 2007 se hace cargo de la Gerencia Regional de Educación de Arequipa (antes DREA) una nueva Autoridad. El Gerente Regional nombrado por el nuevo Gobierno Regional (2007-2010), quien tuvo el mérito de reconocer el esfuerzo desplegado con anterioridad a favor del PER, asumiendo el proceso seguido hasta esa fecha y presentándolo públicamente el 26 de junio del 2007; dejando de lado así, los temores existentes al interior del COPARE, respecto a que las nuevas autoridades regionales no continuarían el proceso de construcción del PER. La actitud de las nuevas autoridades, fue positiva y valorada por los integrantes del COPARE, pues se daba en un contexto en el que precisamente estaba ausente una línea de continuidad de la descentralización educativa. Posteriormente se iniciaron acciones de divulgación y difusión principalmente al interior de la Gerencia Regional de Educación, cuyos funcionarios, en su mayoría, estuvieron relativamente al margen en las etapas precedentes.

Con las nuevas autoridades regionales el COPARE, luego de un breve espacio de reflujo, retoma sus actividades, destacando el importante desafío de articular los proyectos educativos institucionales (PEI) con el PER, concretando algunas actividades, durante el 2008, con participación de las diez UGEL, una institución educativa emblemática por cada UGEL e integrantes del COPARE.

- g) Institucionalización del PER. Si bien es cierto que el documento del PER 2006-2021, fue aprobado por una resolución de la Dirección Regional de Educación (año 2007), era necesario su reconocimiento formal de parte de las autoridades regionales elegidas en el 2006, en vista de que el esfuerzo de formular el PER, fue impulsado fundamentalmente por la sociedad civil, a pesar del limitado apoyo que proporcionó el Gobierno Regional anterior.

La necesidad del apoyo político al PER-Arequipa 2006-2021, fue concretada en marzo del 2009, fecha en la que valiéndose de su autonomía política y administrativa, el Gobierno Regional emite la Ordenanza Regional N° 077-Arequipa, por la cual se aprueba el "Proceso de Modernización Descentralizada de la Gestión del Sistema Educativo Regional y de la Gerencia Regional de Educación" y como parte de ella se aprueba e incorpora el documento "Proyecto Educativo Regional de Arequipa 2006-2021".

De esta suerte el Proyecto Educativo Regional, se convierte en el primer instrumento orientador de la gestión educativa de la Región Arequipa, que demanda ser implementado por las diferentes instancias de la gestión educativa: GREAs, UGEL's, Instituciones Educativas y Municipalidades, articulándolo con los proyectos educativos locales y los proyectos educativos institucionales.

Si bien, el PER en sí mismo ya es un gran logro, aún falta concretar sus objetivos y políticas en proyectos y actividades; además, significativos sectores poblacionales y especialmente instituciones educativas, aún permanecen al margen del PER, ya que a la fecha o no lo conocen o si es de su conocimiento, no está articulado a los proyectos educativos institucionales. Felizmente, con la institucionalización del PER a través de la Ordenanza N° 077, ya se ha iniciado en algunas UGEL el impulso por articular los PEI con el PER.

3.3.2 Segundo resultado: Participación.

Referido a la autonomía de las instituciones educativas y a los consejos educativos. En cuanto a la autonomía, ésta es relativa en las 2245 instituciones educativas de gestión pública, siendo mayor la autonomía en las instituciones de gestión privada que en Arequipa son 1795. Como se verá en el siguiente capítulo el nivel de logro en la autonomía escolar en las escuelas secundarias es bastante heterogéneo.

Respecto a la parte final del segundo resultado, la Ley establece que la sociedad participa en la gestión de la educación a través de los “Consejos Educativos”⁸; éstos son de dos tipos: a) los órganos de participación, concertación y vigilancia ciudadana, que son el Consejo Educativo Institucional (CONEI), que funciona en las instituciones educativas; el Consejo Participativo Local de Educación (COPAL), que se constituye a nivel de UGEL; y el Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE), a nivel de la Gerencia Regional de Educación y b) un órgano especializado consultivo y autónomo del Ministerio de Educación, que es el Consejo Nacional de Educación (CNE).

En Arequipa, lamentablemente aún no existe entre los cuatro consejos, una articulación orgánica que optimice la participación de la sociedad, de allí que la mayoría de tales instancias aún no funcionan satisfactoriamente y no favorecen significativamente los procesos de descentralización educacional. Además que no se conectan institucionalmente entre ellos; tampoco lo hacen con los órganos de participación de los gobiernos locales (CCL), ni del Gobierno Regional (CCR). Por ejemplo ninguno de los miembros del CONEI de Arequipa, pertenece al Consejo Educativo Local, tampoco algún delegado de esta instancia es parte orgánica del COPARE y menos aún existe representante alguno del COPARE, en el Consejo Nacional de Educación.

Esta desarticulación se agrava con la creación de los dos consejos educativos municipales (CEM) que existen en Arequipa (En Cerro Colorado y Paucarpata), en el marco del “Plan Piloto de Municipalización”; los cuales se encuentran totalmente desvinculados del COPARE, por ejemplo.

⁸ Art. 63° Ley 28044 Ley General de la Educación.

Respecto a los consejos educativos institucionales (CONEI), si es cierto estos existen en todos los colegios su funcionamiento es bastante heterogeneo, como veremos más adelante. En un estudio realizado sobre el Proyecto Educativo Regional de Arequipa, se solicitó la opinión sobre el funcionamiento de los consejos educativos; los resultados revelaron que la mayoría (56 %) de los integrantes de instituciones educativas afirmaba que el funcionamiento de los CONEI era satisfactorio, el 20 % lo juzgaba insatisfactorio y un 9 % reconocía sin ambages que no funcionaban. Entre los integrantes del COPARE, el 13 % opinaba que el funcionamiento de los CONEI era satisfactorio, pero la mayoría (67 %) decía que era insatisfactorio, el 7 % afirmaba que no funcionaban y el 13 % confesaba no saber. Arturo Portilla Valdivia (2007)

Situación similar ocurre con los COPALE, pues de los cuatro tipos de consejos educativos, son los que menos gravitación han tenido en Arequipa; en las diez UGELs se han instalado formalmente, pero su funcionamiento es menos satisfactorio que los CONEI. Se sabe que algunas municipalidades han tomado la decisión de impulsar consejos de participación, destacan el COPAL de la provincia de Arequipa y consejos educativos en ciertas municipalidades distritales, como Socabaya, Huanca Yanahuara, Cayma, etc., algunas de ellas impulsadas por la UGEL.

En el estudio aludido párrafos arriba, un alarmante 73 % de los integrantes de las instituciones educativas, reconoció no saber sobre el funcionamiento de los COPALE y de los que sabían, solo el 4 % evaluaba su funcionamiento como satisfactorio y el 9 % como insatisfactorio. De los miembros del COPARE, el 40 % opinaba que los COPALE no funcionaban, el 33% opinaba que funcionaban insatisfactoriamente y el 27% admitía no saber.

En cuanto al Consejo Participativo Regional de Educación de Arequipa (COPAREDA), los mayores esfuerzos para su funcionamiento han sido dados por las organizaciones de la sociedad civil y su mejor logro es haber formulado el Proyecto Educativo Regional; sin embargo, a pesar del impulso que le dan un grupo de sus integrantes, le falta integrar algunos actores, como el empresariado y representantes de las restantes siete provincias; estas y otras dificultades de carácter político, técnico y logístico limitan el protagonismo y liderazgo que debiera tener.

Un indicador del limitado conocimiento por parte de la población del COPARE o COPAREDA, lo constituye el 78% de personas pertenecientes a las instituciones educativas, que declararon no saber sobre su funcionamiento; de los que sabían de él, solo el 4 % juzgó que funcionaba satisfactoriamente, mientras que el 9 % evaluaba negativamente su accionar. Las respuestas dadas por los integrantes del COPARE, estaban divididas, pues el 53% reconoció un funcionamiento satisfactorio, mientras que para el 47 % era insatisfactorio. Arturo Portilla (2007).

Es evidente que priman las opiniones negativas sobre el funcionamiento de los órganos de participación, concertación y vigilancia; probablemente una de las causas de ésta preocupante realidad, sea la falta de articulación orgánica entre ellos y de éstos con el CNE. Efectivamente los cuatro consejos educativos no logran ser elementos de todo un sistema que canalice la participación de la sociedad civil para trabajar conjuntamente (sociedad civil y Estado), en favor de la educación.

Por otro lado, se reconoce una limitada cultura de participación de la población, asociada a débiles niveles de institucionalidad y a los evidentes desniveles socioeconómicos y culturales en la ciudadanía, unos tratando de pensar y actuar prospectivamente, imaginando y aportando por escenarios futuros, cualitativamente diferentes a los actuales; mientras otros (la mayoría), preocupados en las supervivencia cotidiana

En Arequipa existen diversos grupos y personas que trabajan el tema educativo; sin embargo son limitados los esfuerzos sinérgicos que superen la atomización de acciones desde el Estado y también de la sociedad civil, lo cual ha impedido generar un movimiento regional que aglutine voluntades dispersas.

Sin embargo a pesar de las dificultades existentes, de la poca importancia real que algunos gobernantes otorgan al tema de la participación; se debe destacar el esfuerzo realizado por diferentes personas e instituciones al interior del COPARE, y que gracias a su persistencia, compromiso y entusiasmo, logró formular el Proyecto Educativa Regional, hoy convertido en política regional, constituyéndose en el mejor espacio de participación, a pesar de sus debilidades; ello merece el reconocimiento y apoyo del Estado, especialmente en cuanto al aspecto logístico y presupuestal para mejorar su desempeño e incorporar a todos los que deberían estar, especialmente a representantes de todas las provincias.

3.3.3 Tercer resultado: Gestión.

En el Gobierno Regional anterior, no se avanzó mucho en éste tema, salvo la “Comisión” que se creó en el 2005 para la “reorganización y reestructuración orgánica y administrativa a la Dirección Regional de Educación de Arequipa y de las unidades de gestión educativa local”, que no tuvo mayor trascendencia.

Es el actual Gobierno Regional, quien en abril del 2007, inicia un proceso de reestructuración y reorganización abarcando a todos los órganos y niveles organizacionales del Gobierno Regional, aprobando la nueva Estructura Orgánica y Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Gobierno Regional de Arequipa (Ordenanza Regional N° 010-Arequipa del 27 de abril del 2007); a partir de la cual la Dirección Regional de Educación, pasa a ser Gerencia Regional de Educación.

Posteriormente, en el marco del proceso de reorganización del Gobierno Regional expresado en la ordenanza N° 010, se conforma la Comisión Especial de Reorganización y Reestructuración Administrativa del Sector Educación, integrada por siete personas y en la que estuvieron representadas algunas organizaciones⁹, curiosamente se excluyó al Colegio de Profesores. Dicha Comisión presentó a fines del 2008 en audiencia pública, las recomendaciones para adecuar la organización administrativa del Sector, a las políticas educativas regionales en el marco de los objetivos del Proyecto Educativo Regional.

Derivada de las recomendaciones de la “Comisión Especial”, el Gobierno Regional declara formalmente en reestructuración de la Gerencia Regional de Educación y todas sus Unidades Orgánicas, aprobando el “Proceso de Modernización Descentralizada de la Gestión del Sistema Educativo Regional y de la Gerencia Regional de Educación de Arequipa.” (Ordenanza Regional N° 077-Arequipa del 23 de marzo del 2009)

Lo paradójico es que en el proceso de implementación y ejecución de las propuestas, además de la oposición de Sindicato de la Gerencia Regional; una organización (SUTEP) que formó parte de la Comisión, también cuestionó algunos aspectos de su implementación. Lo cierto es que la aplicación de la norma regional

⁹ Universidad Nacional de San Agustín, Universidad Católica santa María; Consejo Regional de Decanos, Sindicato Único de Trabajadores de la Educación y Cámara de Comercio

es débil y con significativas demoras por las resistencias surgidas, así como dudas y errores de quienes toman las decisiones al más alto nivel, las instituciones educativas permanecen relativamente al margen, pues no saben que procesos y resultados, como parte del cambio, se espera de ellas.

La intención de cambiar por parte del Gobierno Regional de Arequipa, es elogiada; sin embargo la Comisión Especial, probablemente por la naturaleza del mandato recibido, obvió sugerir cambios en el corazón del sistema, constituido por el aula y las instituciones educativas; es decir que el énfasis se está otorgando al aspecto administrativo de la Gerencia Regional y de las UGEL's; cuando lo más aconsejable, es primero concebir una escuela que nunca tuvimos, preparada para desarrollar capacidades como para atender necesidades y en base a las demandas que surjan de una nueva organización escolar, generar y realizar los cambios necesarios en los órganos intermedios y el propio Ministerio de Educación.

Al respecto el Colegio Regional de Profesores de Arequipa, está proponiendo la implementación voluntaria y gradual de la "Jornada Escolar Completa" en las instituciones educativas arequipeñas, con merienda incluida a cargo del Estado, lo que supone el fortalecimiento de las instituciones educativas y redes que se deriven; como una alternativa para hacer realidad una descentralización desde la instancia de gestión más importante del sistema, signada por la racionalidad de la cooperación entre escuelas, antes que por la competencia entre ellas.

Merece resaltar que en el Proceso de Modernización Descentralizada de la Gestión del Sistema Educativo Regional y de la Gerencia Regional de Educación, aprobado por el Consejo Regional de Educación, se haya incorporado la visión, objetivos y políticas del Proyecto Educativo Regional, el mismo que se reconoce que no es un documento acabado o definitivo, al establecer como parte de la Ordenanza N° 077, que lo aprueba, que "será actualizado y complementado permanentemente" a propuesta del COPARE - AQP) "y aprobado mediante Ordenanza Regional."

A pesar de las limitaciones que pueda tener la propuesta del Consejo Educativo Regional y las dificultades surgidas en su implementación, que han provocado una dilatada demora en su aplicación, la sola nueva organización propuesta, es importante porque ella permitirá crear nuevos escenarios para lograr las demandas del PER. En lo que si deberíamos coincidir todos, es en tomar partido por la propuesta presentada y cuestionar cualquier intento de regresar a lo que ya existía;

asimismo oponerse a cualquier intento de fuera de la Región, de soslayar o desconocer las iniciativas regionales.

3.3.4 Cuarto resultado: Regiones educadoras.

A pesar de las preocupaciones y esfuerzos del Gobierno Regional y de algunos gobiernos locales, no existen avances significativos en éste aspecto; si bien no existe un registro donde pueda verificarse los avances en las ocho municipalidades provinciales y 109 distritales, respecto al grado de cumplimiento de lo normado por la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), todo indica que la mayoría de municipalidades no estaría cumpliendo con ejercer cabalmente las funciones que se estipulan en el Art. 82° de la LOM.

De esta manera, la absoluta mayoría de las municipalidades han restringido su participación al mejoramiento o construcción de infraestructura educativa, en el mejor de los casos, a excepción de las municipalidades distritales de Paucarpata y Cerro Colorado, donde funciona el Plan Piloto de Municipalización de la Educación

De otro lado tampoco se cuenta con un currículo regional, ni menos propuestas locales para la diversificación curricular; la práctica masiva de todas las disciplinas deportivas aún no es una realidad y en el tema de alfabetización, no existen propuestas locales ni a nivel de la región; pues el Programa de Alfabetización (PRONAMA), a pesar de que se diga que se suscriben convenios con las municipalidades, es concebido, dirigido y evaluado desde Lima.

IV

AVANCES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA A NIVEL DE LA ESCUELA

Veamos a continuación los avances más importantes de la descentralización educativa a nivel de los colegios, en torno a los aspectos más importantes de este proceso: Elaboración e implementación de los proyectos educativos institucionales (PEI); Diversificación curricular; Establecimiento y funcionamiento de los consejos educativos institucionales y Mayor autonomía en el manejo de los recursos de la institución educativa (económicos y humanos).

En términos generales, como era de esperar, el avance de la descentralización educativa en los colegios es bastante heterogéneo: vamos a encontrar colegios donde el proceso se viene implementando con bastante creatividad e iniciativa (la minoría), como colegios donde se ha avanzado muy poco, que lamentablemente son la mayoría.

Cabe indicar, que, de acuerdo a la información recogida para este trabajo, el grado de avance de la descentralización educativa está asociado, principalmente, a las concepciones de descentralización y la capacidad de liderazgo que han desarrollado los diferentes miembros de la comunidad educativa, especialmente el director. Es decir, los avances serán mayores cuanto más clara sea la concepción de descentralización, y cuanto mayor capacidad de liderazgo tengan dichos actores. Veamos a continuación cada uno de dichos aspectos.

4.1 Elaboración e implementación de los proyectos educativos institucionales

Desde su establecimiento en 1996, con el RM. 016-96-ED, la implementación de los proyectos educativos institucionales ha pasado por dos etapas.

La primera etapa que va desde 1996 hasta el 2003, los proyectos educativos institucionales, denominado Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI), sin bien es cierto la ley obligaba a que todos los colegios prepararan este documento, la absoluta mayoría de ellos, lo hacían tan solo por cumplir la norma, sin comprender a cabalidad el significado de los PDI para el desarrollo de la institución educativa

Como señala uno de los directores, prácticamente este periodo fue una especie de aprendizaje para aquellas instituciones educativas cuyos directores tuvieron la voluntad de implementarlo.

“La ley nos obliga a elaborar los proyectos educativos institucionales y muchos directores no tenían la menor idea de cómo elaborarlo. Yo recuerdo que un director de la UGEL se quejaba de que más del 90% de los proyectos educativos eran fotocopias de otros documentos de otras instituciones”, señala un director.

Sin embargo, hubo un grupo minoritario de colegios que hicieron esfuerzos interesantes por elaborar de manera creativa este instrumento, movilizándolo a los diferentes actores de la comunidad educativa (docentes, padres de familia, e incluso lograron comprometer a otros agentes de la comunidad como ONG's).

La segunda etapa, que va desde el 2003 a la actualidad, se caracteriza por el hecho de que el proyecto educativo institucional es elaborado por todas las instituciones educativas, no sólo porque la ley lo obliga sino y sobre todo, porque buena parte de ellas vienen entendiendo la enorme importancia que tiene la elaboración y manejo de este instrumento de gestión en el desarrollo de la institución educativa.

Es interesante constatar que un buen número de directores están haciendo de los PEI verdaderos instrumentos de gestión, aún cuando todavía se este lejos de lo óptimo. Según testimonios de los funcionarios “más del 80% de los PEI están bien formulados y la mayoría de estos están siendo utilizados como instrumentos de gestión de la institución educativa” (testimonio de un funcionario).

En los colegios donde el PEI ha alcanzado mayores niveles de desarrollo, las ventajas reconocidas por los propios directores son las siguientes:

- a) Es un documento que orienta las acciones de la gestión en el corto y mediano plazo, posibilitando una mejor preparación del plan curricular, el plan anual de trabajo y los reglamentos internos, así como el mejor uso de los recursos

“Con el PEI sabemos a donde queremos ir en el mediano y largo plazo; sabemos el perfil de nuestra institución y con ello podemos diseñar después el plan curricular, los planes anuales de trabajo, el reglamento interno y aprovechar mejor los escasos recursos económicos, porque sabemos donde apuntamos entonces me parece clave”, indica un director.

- b) Permite evaluar las acciones de desarrollo de la institución en función de objetivos de mediano plazo. “Contribuye a la autonomía escolar porque permite contrastar y evaluar la realidad de la institución educativa con lo planteado en la visión y misión, además es una herramienta guía para el desarrollo de la institución educativa”, testimonio de un director.

- c) Permite movilizar la participación de los diferentes actores de la comunidad educativa en función de objetivos comunes; generar consensos y superar los diferentes conflictos al interior de la institución educativa

“Yo lo veo ventajoso porque allí participan los diferentes miembros de la comunidad educativa; también allí se dialoga se busca las posibles soluciones y de alguna u otra manera es una ayuda para la dirección, y esto sirve de mucho para la dirección”.
Testimonio de un director.

En la elaboración del proyecto educativo institucional generalmente participan, el director, representante de los docentes por áreas, representantes de los padres de familia y en algunos casos representantes de los estudiantes.

Sin embargo, en la mayoría de casos la participación de los padres de familia y de los estudiantes todavía sigue siendo nominal, pues el nivel de aporte es mínimo.

Sobre los procedimientos de elaboración se encontró 3 modalidades según el grado de institucionalización que el PEI ha logrado:

- a) En aquellos colegios donde el PEI ha alcanzado mayores niveles de desarrollo, el procedimiento es el siguiente: Primeramente se realiza un taller de planeamiento

estratégico con la participación de todos los profesores, algunos trabajadores administrativos, representantes de padres de familia, representante de estudiantes, el director y en algunos casos invitados de otras instituciones de la comunidad; luego de este trabajo, se nombran comisiones para profundizar y desarrollar las distintas partes que comprende el PEI; finalmente, en una tercera etapa, los resultados de las comisiones son discutidos y validados en un taller participativo con la participación de todos los representantes de los estamentos anteriormente indicados. Sobre esta una comisión se encarga de elaborar el documento final.

- b) En otro grupo de colegios el procedimiento difiere ligeramente: en un primer momento se nombran comisiones para que desarrollen las distintas partes que comprende el PEI; en un segundo momento, los resultados de las comisiones son discutidos y validados en un taller participativo. Sobre la base de estos resultados se elabora el documento final. Al igual que en el caso anterior aquí participan el director, los profesores, representantes de los docentes de padres de familia y representantes de los estudiantes.
- c) Finalmente un tercer grupo de colegios, donde el PEI sigue siendo básicamente una formalidad, el proyecto es elaborado por el director luego este es presentado a una asamblea, donde participan profesores, padres de familia y estudiantes para su aprobación, sin mayores niveles de discusión. En muchos casos todavía se observa que los documentos son copia de otros proyectos educativos, sin mayores modificaciones.

Dentro de las limitaciones más significativas identificadas en el proceso de elaboración y uso del PEI, se pueden nombrar las siguientes:

- a) Aún los proyectos educativos, incluso los más avanzados en su elaboración, no están insertos en el proyecto educativo local (porque no existen), ni tampoco el proyecto educativo regional (como se indico más arriba, este es muy poco conocido por los directores y por otros miembros de la comunidad educativa).
- b) En su elaboración se recoge de manera muy limitada, casi intuitiva, las necesidades de los estudiantes y las condiciones específicas de desarrollo de la localidad.

- c) Buena parte de las propuestas en el PEI “queda en el papel sin implementarse”, por escasez de recursos económicos, falta de capacidad de los principales actores educativos o inviabilidad de las mismas. La absoluta mayoría de las instituciones educativas, tampoco avalúan el proceso de implementación del proyecto educativo

“Las principal limitación es que los PEI no están articulados con el proyecto educativo regional; lo que hay que hacer es articularlo con este; hay que elaborar matrices de consistencia para ver si efectivamente esto cuadra, pero de hecho hay que armar el PEI articulado a un plan de trabajo y aun reglamento interno y, ver también, un mecanismo de seguimiento y de evaluación... puede haber mucha voluntad de varios miembros de la comunidad educativa, pero también tenemos el problema que no conocemos las metodologías para elaborar e implementar mejor nuestro proyecto educativo”, señala un director.

4.2 Diversificación curricular de la institución

Una de las acciones descentralistas más importantes, sin duda alguna, lo constituye las normas de diversificación curricular. Como se vio anteriormente, esta reforma se 1996 con el RM 016-96-ED, donde se establece que los colegios secundarios disponen de 11 horas libres para impartir contenidos, asignaturas y desarrollar otras actividades que correspondan a los contextos local y regional, mejorando los procesos de aprendizaje de los alumnos; a demás, de que la diversificación curricular implica la adaptación del currículo básico a las condiciones locales y regionales.

Sin embargo, no obstante el tiempo transcurrido, desde su instauración es poco lo que se ha avanzado en ello.

Una demanda permanente de profesores, directores, padres de familia y otros actores del proceso educativo, paradójicamente, ha sido y sigue siendo una mayor autonomía en la elaboración de los contenidos curriculares de la escuela. Afirmaciones como: “la currícula es impuesta por el gobierno central”, “los contenidos curriculares que les enseñan en la escuela no responde a la realidad local y regional” o “los textos que se usan en los colegios están descontextualizados”, etc, dan cuenta de ello.

Expresiones como estas, no son casuales encontrar en las entrevistas y grupos focales realizados para la presente investigación. Es más en los estudiantes y padres de familia, la idea de que todo se elabora en Lima es todavía generalizada: “como sabemos el

currículo lo mandan desde Lima o sea los temas que van a dar los profesores, los temas, los materiales, los libros, todo viene desde la capital, y sin saber que necesitamos aquí”, Indica un estudiante.

Este comentario, refleja el erróneo conocimiento que tienen los estudiantes sobre el proceso de elaboración de la currícula, y quizá, este traduciendo las quejas que muchas veces suelen hacer los profesores al respecto.

Empero, varias instituciones educativas han venido haciendo esfuerzos interesantes por desarrollar currículas más adecuadas para el aprendizaje de los alumnos.

De acuerdo a la información recogida para este estudio, encontramos que, gracias al tercio de libre disponibilidad, y a las posibilidades de adecuación de la currícula básica al contexto local y regional, estos colegios han podido introducir importantes mejoras en los contenidos curriculares.

Según la mayor parte de los entrevistados, el tercio curricular permitió reforzar la enseñanza en materias como educación para el trabajo, comunicación y matemáticas; así como implementar proyectos innovadores orientados a mejorar los procesos de enseñanza - aprendizaje. En el área de educación para el trabajo generalmente se trabajo los temas de cómputo e informática, carpinterearía de madera y carpintería metálica, corte y confección, electrónica, producción agrícola, entre otros.

En otros casos se ha observado algunos esfuerzos por incorporar en el Proyecto Curricular Institucional (PCI), el calendario comunal, en los cursos respectivos

“Creemos que el tercio curricular fue una importante medida que ayudó a muchos colegios a mejorar sus currículas y aquello permitió que se reforzarán las áreas de educación para el trabajo, comunicación, lógico matemático; y también nos permitió desarrollar proyectos innovadores que ayudan a mejorar el aprendizaje de los alumnos. Con estos proyectos innovadores podíamos integrarnos a la comunidad”. Testimonio de un director en el grupo focal.

Dentro de las limitaciones que impiden un mayor avance en la diversificación curricular se señalan las siguientes:

- a) Carencia de infraestructura y equipamiento para desarrollar mejor el área de educación para el trabajo o implementar proyectos innovadores.
- b) Carencia de profesores especialistas para el desarrollo de dichas áreas.
- c) Uso del tiempo de libre disponibilidad en función de satisfacer la carga académica de los docentes. Es muy frecuente que estas horas se designen a profesores, que no tienen la especialidad respectiva pero que necesitan cubrir su carga lectiva.
- d) No obstante de que las normas de jerarquía superior establecen el tercio curricular, muchas veces directivas de menor jerarquía, distorsiona en la práctica el uso de horas de libre disponibilidad, señalando como obligatorio el desarrollo de determinadas materias (comunicación, lógico matemático), utilizando parte del tercio de libre disponibilidad.
- e) Limitada capacidad de la mayor parte de docentes para incorporar contenidos que respondan a las necesidades de los estudiantes y a los contextos local y regional, especialmente en la identificación de los estudiantes. Quizá sea esto uno de los principales factores, que muchas veces no es reconocida por los propios maestros, y en su lugar se recurre al argumento de: “todo bien de Lima”.
- f) Escasa disponibilidad de tiempo para elaborar el proyecto curricular del centro. La preparación de este generalmente se realiza cuando las clases ya han empezado en el mes de marzo y ello evidentemente no permite un trabajo a profundidad. Sin embargo algunos directores toman la previsión de iniciar este trabajo durante el mes de diciembre cuando ha concluido las evaluaciones finales, incluso comprometiendo a los profesores a trabajar algunos sábados

“Desgraciadamente también tenemos el problema del cuadro del personal que tengo, tengo muchos profesores de ciencias sociales y por mas que quiera poner mas horas en educación para el trabajo, me veo limitado salvo que algún profesor de ciencias sociales quiera hacerlo. Otra limitación es que no contamos con la infraestructura y equipamientos para una mejor enseñanza en formación laboral”. Testimonio de un director.

En las instituciones educativas donde se ha avanzado mas con la diversificación curricular, este proceso implica la movilización de la mayoría de los profesores. Generalmente el procedimiento es el siguiente: en un primer momento se nombran

comisiones de profesores por áreas de estudio, estas comisiones se encargan de revisar la currícula nacional, los lineamientos emitidos por el ministerio de educación o la GREA si los hubiere; en un segundo momento los trabajos preparados por las comisiones son presentados en un taller con la participación con todos los profesores donde estas propuestas son validadas y aprobadas. En la primera etapa es donde los profesores intentan adaptar la currícula a las condiciones locales, pero con muchas dificultades; de igual manera en la elaboración de la propuesta se toma en cuenta el proyecto educativo institucional

“Primeramente todos los profesores nos organizamos en comisiones por áreas para revisar la currícula nacional que ya nos viene desde Lima, vemos que podemos agregarle allí, teniendo en cuenta nuestro proyecto educativo institucional y las condiciones de la zona donde se encuentra el colegio; también proponemos como podemos aprovechar las horas de libre disponibilidad, aunque generalmente estas horas ya están destinadas por algunas normas que vienen del ministerio de Educación. Luego el trabajo de las comisiones se presentan y se aprueban en un taller donde participan los profesores y representantes de los padres de familia”. Declaraciones de un director.

Es importante indicar que en la mayoría de casos entrevistados, en la adecuación curricular sólo participan los profesores. Sólo en dos casos se señaló que además participan los representantes de los padres de familia.

Tales limitaciones tienden a agravarse como consecuencia de la disminución de las horas de libre disponibilidad. Como se mencionó en el capítulo anterior, el tercio de libre disponibilidad estuvo vigente hasta el 2004; a partir del 2005 se reduce a 10 horas; y para del año 2009, éste se establece en sólo 6 horas para el nivel secundario, y de esas 6 horas, se obliga a que 3 estén destinadas para Comprensión Lectora. De esta suerte prácticamente de 11 horas de libre disponibilidad en el 2004, se reducen a sólo 3 horas en el 2009.

Como señala un director, “necesariamente 3 horas tengo que destinar a comprensión lectora y las otras 3, podría destinarlo para educación para el trabajo, pero no tengo el especialista”.

Desde el punto de vista de los directores, prácticamente esta reforma descentralista ha sido cancelada; durante el grupo focal, todos los directores fueron de la opinión de que el

esfuerzo que se venía realizando para mejorar las currículas desde las escuelas, ha quedado trunco

“Cuando teníamos el tercio curricular, dedicábamos entre 3 y 4 horas para la elaboración e implementación de proyectos innovadores, eso nos permitió desarrollar varios proyectos que sirvieron para mejorar los contenidos curriculares y la enseñanza a los estudiantes; ahora, este año ya no podemos dedicarnos a ello, ya que en términos sólo disponemos realmente de 3 horas, las mismas que están destinadas a la Educación para el trabajo”. Señala un director.

4.3 Constitución y funcionamiento del Consejo Educativo Institucional, CONEI

Los Concejos Educativos Institucionales, CONEI, tienen sus antecedentes en los Consejos Escolares promovidos por el DS. 007 – 2001, en ese dispositivo se establece que los centros educativos que así lo consideren conveniente podrían crear los consejos educativos, como órganos de consultaría.

En tanto la ley no establece con carácter obligatorio, sólo algunos colegios en la región Arequipa, tuvieron la iniciativa de formar estos consejos escolares, atribuyéndoles las funciones únicamente de consultaría. Estos órganos estuvieron constituidos por el director, representantes de los profesores, representantes de los padres de familia y los estudiantes. Al respecto declara un director lo siguiente:

“La creación de los Consejos Escolares nos sirvió, para algunos colegios, de experiencia que permitió una mejor implementación de los CONEI. Aquí aprendimos sobre todo a concertar distintos puntos de vista de los miembros de la comunidad educativa y también comenzamos a trabajar los primeros proyectos educativos institucionales”.

Con la dación de la ley General de Educación Nro. 28044, se crean con carácter obligatorio los Consejos Educativos institucionales en todas las escuelas del país. Los dispositivos posteriores como el reglamento de la ley y el DS 009 – 2005 - ED, precisan la naturaleza, composición y funciones de los CONEI, definiendo a estos como:

“El órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana de la Institución Educativa Pública que colabora con la promoción y ejercicio de una gestión eficaz, transparente, ética y democrática”. (Artículo 22º del Decreto Supremo N° 009 – 2005 – ED).

Respondiendo a este mandato, entre el 2003 y 2005 todos los colegios crearon los CONEI. En la mayoría de casos, inicialmente esta acción fue una respuesta formal a lo establecido a las normas. En muchos de ellos, los integrantes fueron nombrados por el director; sin embargo, a medida que ha ido pasando el tiempo esta institución ha venido consolidándose en varios colegios.

Para la mayoría de los actores entrevistados, los CONEI quizás sea la principal reforma educativa y la que esta haciendo implementada con mayor éxito, no obstante las limitaciones que pudiera tener en su funcionamiento. El testimonio que reproducimos a continuación es bastante elocuente al respecto:

“Yo pienso que en la mayor parte de instituciones educativas los CONEI están funcionando bien, ya que están cumpliendo con las funciones para las que fueron creados: participación, concertación y vigilancia, aún cuando todavía no cumplan todas las funciones que les otorga la ley, pero creo que ayuda mucho a resolver los conflictos en el colegio, a definir mejor el PEI y también al uso de los recursos... en mi opinión es lo más avanzado de la descentralización educativa”. Señala un funcionario.

Percepciones similares tienen los otros actores educativos, tanto directores como padres de familia y estudiantes. Como se indico más arriba, según un estudio sobre el proyecto educativo regional, alrededor del 56% de los entrevistados de las instituciones educativas indican que el funcionamiento del CONEI es satisfactorio. (Arturo Portilla Valdivia, 2007)

Dentro de las funciones más importantes que los CONEI vienen desempeñando en las instituciones educativas donde han alcanzado mayores niveles de consolidación, se tienen las siguientes:

- a) Solución de conflictos que se presentan al interior de la institución educativa, especialmente los relacionados con los problemas laborales de los maestros o trabajadores administrativos y con aquellos relacionados con la indisciplina de algunos estudiantes.
- b) Participación en la elaboración del PEI, PAT y en menor medida del PCI.
- c) Asignación y uso de los recursos: aulas, laboratorios, horarios y recursos presupuestarios.
- d) Controlar y fiscalizar el uso adecuado de los recursos, el cumplimiento de horarios, por parte de los maestros, etc.; así como vigilar el cumplimiento de la gratuidad de la enseñanza.

A continuación presentamos algunos testimonios que dan cuenta de ello:

“El rol fundamental del CONEI es de concertación y de vigilancia; entonces, cuando hay situaciones un poco controvertidas la dirección llama a reunión del CONEI para ver como se soluciona, por ejemplo el desempeño laboral de un personal de servicio, o tomar una determinación respecto al cambio de horario, el funcionamiento de la sala de computo, por ejemplo del lugar mas adecuado y así aspectos que contribuyen a la gestión; también el CONEI participa en la elaboración del PEI y el PAT”, testimonio de un director

“Tomamos acuerdos, resolvemos problemas, por ejemplo abuso de autoridad de profesores, mala enseñanza de profesores, la no asistencia a sus horas completas de profesores, la no participación de los padres de familia, la participación de los administrativos y alumnos”.
(Grupo focal de padre de familia)

Como se ve, las funciones del CONEI más difundidas son las relacionadas con la vigilancia y la solución de conflictos. Las funciones de participación en la elaboración de los instrumentos de gestión, evaluación y seguimiento de los mismos (PEI, PCI, PAT, etc), es más limitada. En la elaboración del PEI, si bien es cierto, participan en la mayoría de colegios, el nivel de aportes es aún bastante limitado. En la elaboración de los otros instrumentos su participación es totalmente marginal.

Al respecto la mayoría de directores coinciden en señalar que todavía los niveles de participación de los padres de familia y estudiantes en los diferentes asuntos del colegio es bastante limitado

“Hay muchos padres y estudiantes que tienen interés en participar pero muchas veces no saben como hacerlo, cuando estamos discutiendo por ejemplo el Proyecto Educativo Institucional sus aportes son mínimas. Quizá el problema sea que requieran más capacitación para mejorar su participación” (Señala un Director en el grupo focal)

Es importante indicar que la mayoría de los actores entrevistados coinciden en valorar positivamente el funcionamiento de los CONEI, destacando las siguientes ventajas:

- a) Permite establecer consensos entre los distintos actores del colegio (director, profesores, padres de familia y estudiantes), sobre los diferentes temas fundamentales del colegio: PEI, PAT, Manejo del presupuestario y resolución de conflictos.

- b) Mayor compromiso entre los diferentes actores en los asuntos del colegio. Al estar involucrado en la toma de decisiones tanto profesores, padres de familia y estudiantes, sienten la necesidad y el interés de una mayor participación en la solución de problemas o en la ejecución de tareas o actividades realizadas por el colegio.
- c) Contribuye a la vigilancia, transparencia y cumplimiento de normas de los diversos actores de la institución educativa.
- d) Permite resolver los conflictos que se presentan al interior del colegio, de manera oportuna.
- e) Permite vigilar los distintos procesos de gestión (uso de recursos, organización del tiempo escolar, cumplimiento de actividades, cumplimiento de calendarios, etc); y priorizar mejor las diferentes necesidades de la institución
- f) Permite a los diferentes actores plantear sus puntos de vista, necesidades e intereses.

Los testimonios que presentamos a continuación ratifican estas aseveraciones:

“... es facilitador, la decisión ya no es de solo mi opinión, sino que sale de un consenso donde todos lo hacen suyo para pronunciarse... permite ponernos de acuerdo en la elaboración del PEI, y en el uso de los recursos” (testimonio de un Director)

“... ahora al participar ya se comprometen más los padres de familia y los propios profesores; también de los alumnos hay mayor interés” (testimonio de un Director)

“Si es favorable, las preocupaciones que tienen los padres de familia se hace conocer a través del CONEI, en las reuniones; si hay algún problema con algún maestro, trabajador o estudiantes, se manifiesta en el CONEI y ahí se encuentra la solución; también nos permite vigilar el buen funcionamiento del colegio. (Testimonio de un padre de familia)

“Tiene grandes ventajas, porque el CONEI tiene su fuerza de voz en todas las reuniones de la institución educativa; tiene esa fuerza de voz de reclamar o hacer peticiones para el alumnado de lo que necesita el alumno” (testimonio de un alumno)

Es interesante ver que tanto padres de familia como alumnos encuentran en los CONEI espacios de participación y democratización de la gestión educativa, donde pueden expresar sus necesidades, intereses y puntos de vista.

En nuestra opinión, pensamos que quizás este sea el principal valor de estas instancias de participación.

Uno de los riesgos más importantes en el funcionamiento de los CONEI, mencionados con mucha frecuencia por los directores en el grupo focal, está relacionado con el hecho de que algunos de sus integrantes (padres de familia o profesores) tienden a distorsionar su rol de vigilancia, convirtiéndose en “fiscalizadores” o “acusadores” constantes, generando con ello conflictos y problemas que dificultan el desarrollo de la gestión de la institución educativa:

“Algunos directores de otros colegios, señalan que la desventaja del CONEI es que algunos de sus integrantes creen tener muchas atribuciones, y se meten en todo; entonces, en vez de fortalecer es un obstáculo, se ponen como ente que fiscalizan y no dejan hacer la gestión... te denuncian por aquí, te denuncian por allá. Y esto lo hacen por intereses políticos o rencillas personales”. (Grupo focal de directores)

Finalmente, sobre la frecuencia de sus reuniones y su composición de los CONEI, se debe señalar que todos los colegios entrevistados, realizan más de 4 reuniones al año y algunos de ellos tienen establecido una reunión mensual y cuando las circunstancias lo ameriten. En cuanto a la composición de sus integrantes se encontró 3 tipos: CONEI conformados por el Director (y subdirectores si existen), representantes de los profesores, representantes de los padres de familia y representantes de los alumnos; CONEI compuestos por estos integrantes más un representante de los trabajadores administrativos; y CONEI compuestos por los anteriores estamentos más representantes de otras instituciones. En este tercer tipo se encontró un solo caso, donde además de los representantes de la comunidad educativa, en el CONEI participa un representante del centro de Salud y un representante de la Policía Nacional.

La elección de sus integrantes se da de acuerdo a lo establecido por ley: cada estamento elige a su representante en elecciones directas; en algunos casos los representantes de los alumnos es el Alcalde Escolar (Alcaldesa).

4.4 Mayor autonomía en el manejo en la gestión de los recursos de la institución educativa

La reforma descentralista en este ámbito básicamente comprende dos aspectos: la gestión de recursos humanos y gestión de recursos económicos y financieros.

Al igual que en los casos anteriores esta reforma descentralista se inicia con el RM - 016 – 96 – ED, donde se establece una mayor autonomía para que los directores pueden gestionar sus presupuestos anuales, seleccionar al personal contratado, seleccionar y designar el personal administrativo, otorgar licencias, evaluar y sancionar, al personal. Estas atribuciones se consolidan con el DS N° 007 2001- ED. Sin embargo posteriormente serán recortadas con la Ley de la carrera magisterial y otros dispositivos posteriores. Veamos a continuación en que medida estas reformas fueron introducidas en las instituciones educativas:

4.4.1 Gestión de recursos humanos.

En este campo hasta el 2008, la responsabilidad de contratar a los docentes y administrativos estuvo a cargo de los directores de los centros educativos. Lamentablemente a partir del año 2009 esta responsabilidad es retirada de las instituciones educativas para transferírselas a la UGEL's.

Como señalan la mayor parte de los entrevistados, esta facultad ofrecía la ventaja de que permitía contar con los docentes de manera más oportuna y sobre todo conseguir el docente de la especialidad requerida, evitando con ello retrasos en el desarrollo de las materias.

En contraste a ello, presentaba un inconveniente: que en el proceso de selección y contratación de los docentes aparecían muchos conflictos, derivados principalmente del hecho de que los concursantes que no resultaban favorecidos terminaban reclamando, presentando argumentos válidos o simple y llanamente inventados.

Pero el inconveniente no sólo venía del lado de los concursantes, sino también en muchos casos, del lado de los directores, que aprovechando este espacio de poder, favorecían a familiares o amigos, como señalaron los integrantes del grupo focal de padres de familia

“...claro que favorece la autonomía escolar porque permitía contratar a los profesores a tiempo y de la especialidad; pero a mi entender, esto estaba creciendo en conflictos, muchos reclamos, desesperación del docente, que también estaba desempleado”,
(testimonio de un Director)

Para la contratación del personal en algunos casos, se nombraba un comité Evaluador constituido por el Director, un maestro por cada nivel, un alumno y un padre de familia; en otros casos, esta responsabilidad se encargaba al CONEI. Las otras responsabilidades relacionadas con el manejo del personal prácticamente no fueron asumidas por las instituciones educativas.

4.4.2 Gestión de recursos económicos.

Al igual que en el caso anterior el R.M – 016 – 96 – ED y luego el DS – 007 – 2001, consagran una mayor autonomía en el manejo de los recursos económicos y financieros de las instituciones educativas. Se permite que los directores, la asociación de padres de familia y los CONEI puedan organizar su presupuesto anual de manera autónoma, estableciendo sus fuentes de ingreso y priorizando las actividades a hacer ejecutadas en el marco del Plan Anual de Trabajo (PAT).

Como parte de estas atribuciones, está el hecho de que las instituciones educativas también pueden realizar gestiones ante otras instituciones del estado, empresas privadas u otras instituciones nacionales o extranjeras.

En este marco, buena parte de las instituciones educativas ha venido desarrollando capacidades para gestionar el apoyo de otras instituciones a fin de mejorar la infraestructura, el equipamiento o incluso implementar algunos proyectos innovadores.

Las instancias donde mayormente concurren las instituciones educativas son los gobiernos locales y el gobierno regional, y un sector minoritario además ha venido desarrollando gestiones ante otras instituciones como empresas privadas, ONG's u otros organismos. De los 9 colegios entrevistados 7 de ellos declararon haber conseguido, durante los últimos 3 años apoyo financiero de las municipalidades distritales y del gobierno regional de Arequipa; y 3 de ellas indicaron que además cuentan con apoyo de organizaciones privadas como la Fundación Telefónica, o de organismos de cooperación de Alemania o de otras instituciones extranjeras.

De esta suerte las fuentes de financiamiento de los centros educativos tienden a diversificarse, además de la fuente principal, transferencias del Gobierno Central, vamos a encontrar aportaciones de los padres de familia, generación de recursos propios (agendas, libretas, certificados, actividades económicas, etc), aportes de

los Gobiernos Locales y Regional, donaciones de empresas privadas y otro tipo de organizaciones. Al respecto señala un director lo siguiente:

“El financiamiento mas ha sido por gestión; los padres de familia, el año pasado sólo han recolectado 4500 soles, y en gestiones ante otras instituciones, unos 70,000 soles: la sala de computo nos financió el Gobierno Regional; lo obtención del Premio Solidario (concurso de dibujo y pintura a nivel de colegios), de 10 000 dólares que han sido invertidos en la compra de equipos diversos. Además contamos con el apoyo del programa PRO NIÑO que proporciona material de estudio para los alumnos, capacitación a los padres de familia, reforzamiento de las materias a los alumnos con mayores dificultades y becas para formación ocupacional para algunos alumnos del último año.

4.4.3 Plan Anual de Trabajo

La norma también establece que las instituciones educativas deben organizar su presupuesto y priorizar sus actividades en el Plan Anual de Trabajo, teniendo en cuenta los objetivos estratégicos del Proyecto Educativo Institucional y el Informe de Gestión Anual de la dirección del año anterior.

La introducción de este instrumento, al igual que en los casos anteriores ha sido bastante disímil entre las diferentes instituciones educativas. Ha tenido mayor éxito en aquellas instituciones educativas que han desarrollado capacidades de diversificación de sus fuentes de financiamiento. En estos casos el PAT se convierte en un valioso instrumento de Gestión que ayuda a un mejor manejo de los recursos de la institución en función de los objetivos estratégicos establecidos en el PEI “El PAT permite a la institución educativa ir concretando los objetivos estratégicos del Proyecto Educativo Institucional y aprovechar mejor los recursos institucionales”. Grupo focal de Directores.

En aquellos colegios donde le han puesto mayor empeño, en su elaboración participan generalmente el Director y los profesores, y en algunos casos se incorpora además a los representantes de los padres de familia y de los estudiantes. Para ello se organizan comisiones de trabajo por áreas, las que preparan sus planes de trabajo específicos; luego estos planes son integrados en el PAT, en un taller de trabajo

“...estamos en proceso de elaboración del PAT; tenemos comisiones, equipos de trabajo que presentan sus planes de trabajo por áreas y teniendo en cuenta el PEI, después de eso se hace el consolidado en una reunión de trabajo, y de ahí sale el plan con su presupuesto. En el presupuesto tenemos que considerar tanto nuestros recursos propios como los provenientes de otras instituciones”, (Testimonio de un Director).

Empero, en otras instituciones el PAT no es utilizado por cuanto consideran que no tiene sentido realizarlo ya que no disponen de los recursos necesarios. Al respecto señala un director. “No lo hemos hecho, no lo hacemos porque no tiene mayor relevancia, porque los ingresos que tenemos son mínimos y se gasta en lo que se necesita”.

Como se ve, prácticamente este grupo de directores no ha entendido el significado que tiene el PAT para la concreción de los objetivos estratégicos del Proyecto Educativo Institucional. En el mejor de los casos, ellos entienden al PAT como un mero instrumento de organización de las actividades y uso de los recursos, y como no hay muchos recursos “no justifica su elaboración”.

4.4.4 Mantenimiento Preventivo Básico

Otra Medida descentralista de la educación lo constituye el programa de mantenimiento preventivo básico de los locales escolares, creado por el Decreto de Urgencia N° 004-2008. En virtud a este decreto entre el 2008 y 2009 muchas instituciones educativas de la región y el país han recibido recursos económicos del gobierno central, para llevar a cabo como su nombre lo indica, labores de mantenimiento de la infraestructura a fin de asegurar que estos se encuentren en condiciones físicas adecuadas y seguras, para el normal desarrollo de las actividades del año escolar. (DIRECTIVA N° 003-2008-ME/VMGI)

En el cuadro que presentamos a continuación se muestra la distribución de colegios de los recursos financieros destinados al programa de Mantenimiento Preventivo Básico en el 2008 y 2009, en la Región Arequipa. Aquí podemos ver que para el 2008 se entregó un total de 7 835 400 nuevos soles, a un total de 1010 colegios (74,2 % del total), a razón de 7757 nuevos soles por institución educativa. Para el 2009 estas cifras tienden a incrementarse: el monto total entregado fue de 9 330 500 nuevos soles a un total de 1142 instituciones educativas (83,9 % del

total), lo cual significa que en términos promedios cada institución educativa recibió 8170 nuevos soles.

CUADRO Nº 01
DISTRIBUCIÓN DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS Y DE LOS RECURSOS
FINANCIEROS DEL PROGRAMA DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO BÁSICO, POR
PROVINCIAS 2008 – 2009, REGIÓN AREQUIPA
 %

PROVINCIA	2008		2009	
	INSTITUCIONES EDUCATIVAS	MONTO	INSTITUCIONES EDUCATIVAS	MONTO
AREQUIPA	42.28	48.11	47.64	55.78
CAMANA	6.73	6.87	5.52	5.67
CARAVELI	7.92	6.98	7.27	6.05
CASTILLA	12.67	10.43	10.51	8.46
CAYLLOMA	14.75	13.37	11.30	9.05
CONDESUYOS	9.41	7.99	5.78	4.25
LA UNIÓN	5.94	5.85	7.09	4.86
ISLAY	0.30	0.39	4.90	5.86
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100
	(1010 I.E.)	7 835 400	(1142 I.E.)	(9 330 500)

Fuente: Elaboración propia en base a la información del Portal de Transparencia del MEF, 2009.

Tal como establece la norma, estos recursos estuvieron destinados exclusivamente a labores de mantenimiento de la infraestructura tales como: pintado de aulas, reparación de puertas y ventanas, reparación de servicios eléctricos, reparación de servicios higiénicos, mantenimiento de carpetas, etc.

De acuerdo a la información recogida en las entrevistas y los grupos focales, con los recursos recibidos en el 2008 y 2009, la mayoría de los colegios han logrado rehabilitar gran parte de la infraestructura deteriorada: existiendo aún un déficit significativo en nueva infraestructura y nuevo equipamiento.

Paradójicamente esta norma representa al mismo tiempo un avance y un retroceso en la descentralización educativa: un avance en la medida que transfiere recursos a las instituciones educativas para que sean ejecutados por

dichas entidades, de acuerdo a sus necesidades determinadas por la propia institución dentro del concepto de mantenimiento preventivo básico; lo cual evidentemente representa un mayor espacio para la autonomía escolar. Sin embargo, en la medida en que la norma establece el destino de los fondos, es poco el margen que queda para que las instituciones educativas puedan aprovechar de mejor manera dichos fondos, y sobre todo, el hecho de que los recursos son administrados desde Lima sin tener en cuenta a los Gobiernos Regionales y a los Gobiernos Locales. Según la información recogida en el grupo focal, la mayoría de los directores, sienten que esta medida ayuda al fortalecimiento de la gestión educativa, en tanto les permite resolver necesidades urgentes de la infraestructura; sin embargo, este mismo hecho se convierte en una limitación ya que no pueden adquirir un nuevo (equipamiento) o infraestructura, no obstante que puede ser más urgente o más racional

“Es interesante y bueno que podamos invertir en el pintado, mantenimiento de los baños, colocado de los vidrios, arreglo de puertas; sin embargo, sería mucho más ventajoso si tendríamos más libertad... por ejemplo en mi colegio tengo muchas puertas deterioradas y quise remplazarlas por nuevas, pero la norma no me permite, entonces, no me queda otra cosa que repararlas aunque resulten tan costosas como una nueva” Grupo Focal de Directores.

La transferencia de recursos a las instituciones educativas, presenta la ventaja de que las necesidades de infraestructuras más urgentes pueden ser resueltas oportunamente y a un menor costo

“A penas nos transfieren el dinero, conjuntamente con el Director nos movilizamos para realizar las compras, contratar a los albañiles al menor costo posible y de la manera más rápida, en lugar de tener que esperar muchas veces trámites burocráticos cuando los recursos vienen a través de otras instituciones del estado... yo creo que es buena esta medida, lo único malo es que si quisiéramos comprar algo nuevo en lugar de repararlo no podemos hacerlo” (grupo focal de padre de familia).

Para su administración, tal como lo establece la ley, las instituciones educativas han creado un comité de mantenimiento y un comité veedor. El Comité de Mantenimiento está constituido por el Director y 2 padres de familia, quienes son elegidos por la Asociación de Padres de Familia. El Comité Veedor está constituido por el Alcalde distrital y 2 representantes de los padres de familia.

Nuevamente en este caso, la norma representa al mismo tiempo un avance y un retroceso en la democratización de la gestión de la institución educativa. Un avance en la medida que permite una mayor participación de los padres de familia, pero un retroceso en tanto no toma en cuenta la existencia de los consejos educativos institucionales. Lo adecuado hubiese sido que la gestión de estos fondos este a cargo de esta instancia

“Pareciera que el actual gobierno quisiera desconocer los avances de la descentralización educativa; en lugar de fortalecer a los CONEI dándole las atribuciones para que se encargara del mantenimiento preventivo, crea dos nuevos comités: Comité de Mantenimiento y el Comité Veedor”, señala un Director en el grupo focal.

Empero, algunos colegios han tenido la iniciativa de incorporar a los CONEI como instancias de consulta, especialmente en la etapa de priorización de sus necesidades.

Es importante indicar que en algunos colegios, estos recursos se han podido aprovechar de mejor manera, gracias a que sus directores u otros integrantes de la comunidad educativa han desarrollado la capacidad de gestionar recursos ante otras instancias, particularmente a los gobiernos locales. En varios casos hemos encontrado que junto a los recursos de mantenimiento preventivo, las municipalidades distritales han venido implementando proyectos de infraestructura y equipamiento.

V

EFFECTOS EN LAS CONDICIONES EDUCATIVAS

Veamos a continuación las mejoras más importantes en las condiciones educativas, que se han producido durante los últimos años como consecuencia de la implementación de las reformas descentralistas, en aquellos colegios donde dichas reformas se vienen implementando de mejor manera

5.1 Mejoras en los Contenidos curriculares

Según las apreciaciones de la mayoría de los entrevistados y de los integrantes de los grupos focales, en las instituciones educativas, durante los últimos años, se ha venido dando un lento proceso del mejoramiento de los contenidos curriculares, como producto de las diferentes reformas descentralistas de la educación que ha venido implementándose.

Dentro de las mejoras más importantes tenemos:

Reforzamiento de los contenidos del área de Ciencia, Tecnología y Ambiente (CTA). Gracias al desarrollo de los proyectos innovadores aprovechando las horas de libre disponibilidad, se ha podido reforzar los contenidos de esta materia, especialmente los aspectos prácticos

“Con los proyectos innovadores que se podía desarrollar con las horas de libre disponibilidad, nos permitió reforzar los contenidos de CTA. Los proyectos desarrollados

en muchos casos nos servía de prácticas demostrativas para los estudiantes”, declaración de un director.

Reforzamiento de los procesos de enseñanza del área de Educación para el Trabajo. Gracias a la utilización de las horas de libre disponibilidad y la disponibilidad de talleres ocupacionales o proyectos productivos, se puede mejorar los procesos de enseñanza de esta área. Los talleres ocupacionales más frecuentes son: centros de cómputo, talleres de electrónica, talleres de metal mecánica, talleres de carpintería, talleres de corte y confección, etc., y dentro de los proyectos innovadores se encontró proyectos de desarrollo agrícola y proyecto de medio ambiente, entre otros. La flexibilidad en la currícula permite también que algunos colegios puedan mejorar la enseñanza de gestión empresarial gracias a los contactos con algunas empresas de su entorno

“Gracias al tercio curricular, hemos mejorado la enseñanza en materia de Educación para el Trabajo y también hemos establecido alianzas con empresas para que nos apoyen en la enseñanza de la gestión empresarial, por ejemplo nosotros tenemos un proyecto con la Fundación Telefónica y allí tenemos la Beca Semilla que permite a los estudiantes del 5to año aprender algunos oficios y conocer sobre las prácticas de cómo administrar una empresa”, indica un Director.

Reforzamiento de las prácticas de la lectura y técnicas de estudio. Gracias a las horas de libre disponibilidad, en varias instituciones educativas han reforzado las técnicas de lectura y de estudio. Como se vio más arriba, parte de las horas de libre disponibilidad están destinadas al tema de comprensión lectora. Pero no sólo ello, algunos colegios han introducido esta temática de manera transversal, en las otras áreas. Como se sabe, una de las causas del bajo rendimiento escolar lo constituye el hecho de que la mayor parte de estudiantes no saben leer.

Establecimiento de una currícula articulada y basada en el logro de capacidades. Esta es otra mejora bastante valorada por los directores de las instituciones educativas entrevistados, aún cuando no se origine en la descentralización educativa propiamente dicha. La mayoría de directores entrevistados perciben que el establecimiento de una currícula articulada en sus tres niveles y basada en el logro de

capacidades constituye un avance muy importante que está ayudando a mejorar los procesos de enseñanza aprendizaje

“Efectivamente en ese aspecto debemos resaltar algunas cuestiones: desde hace 3 ó 4 años se viene desarrollando un diseño curricular debidamente articulado, lo que no era antes, en educación regular básica es decir inicial, primaria y secundaria; entonces aquí ya hay un compromiso de parte de los directores para tener una visión global de los diseños curriculares. El currículo está organizado en base a logro de capacidades por cada nivel de estudio. Antes no era así, había muchos diseños curriculares”, declara un Director.

Sin embargo los propios directores reconocen que trabajar en función del logro de capacidades no es nada fácil; por el contrario, resulta una tarea compleja toda vez que la mayor parte de los profesores no están formados para ello

“Ahora se viene trabajando con el desarrollo de capacidades, ósea, el objetivo fundamental en los tres niveles es el de desarrollar capacidades en los estudiantes; es un cambio fundamental; sin embargo, es bastante difícil lograr el alcance de las capacidades ya que el docente tiene que saber como lograrlas, y ese es un gran problema actualmente, porque la mayor parte de los docentes no ha sido formada para desarrollar capacidades, sino para desarrollar contenidos; y para desarrollar capacidades hay que desarrollar procesos mentales. Entonces ahí radica el gran problema....” Testimonio de un director

5.2 Motivación y capacitación de los docentes

Al igual que en el caso anterior en este campo, se observa importantes mejoras. Tanto funcionarios y directores, como padres de familia y estudiantes coinciden en señalar que durante los últimos años, buena parte de los docentes han mejorando sus capacidades de enseñanza, el grado de motivación y sus niveles de compromiso con las labores educativas. Los testimonios que presentamos a continuación dan cuenta de ello:

“Si, ahora apreciamos un nivel mayor del compromiso de los profesores en lograr mejores resultados; se siente más motivados y con mayor interés por implementar lo que van aprendiendo en los cursos de capacitación”, (Testimonio de un Funcionario)

“Tengo un equipo de docentes que muchos de ellos apuestan a la innovación, no se quieren quedar aunque también hay de los otros; están muy motivados y con disposición para mejorar el colegio. Bueno, creo ello se da por la oportunidad que han tenido los maestros de capacitarse. Este colegio ha sido uno de los beneficiarios del Plancad 2002, 2003; después hemos estado en varias capacitaciones, y como la gota labra la piedra la gente va cambiando. No todos...pero van cambiando, eso por un lado; y también la oportunidad que tenemos de conseguir cosas de la empresa privada, que nos dan muchas facilidades”. (Testimonio de un Director)

“Nosotros observamos que en estos últimos años varios profesores han mejorado su nivel de comunicación con los alumnos, ahora los vemos más interesados en cumplir con sus tareas y participar en las distintas labores del colegio” (Grupo focal de padres de familia)

“Hay mejoría, porque ahora vemos que los profesores se dedican al máximo, desde que ingresan al aula, comienzan con preguntas, revisión de cuadernos, nos dotan de información, traen sus papelotes, su material, una explicación detallada, la mayoría vienen alegres. (Testimonio de un estudiante)

Es interesante constatar que casi todos los alumnos entrevistados, sienten que la actitud de sus profesores hacia sus alumnos ha mejorado sustantivamente mostrando, mayor disposición e interés para la enseñanza, durante los últimos años. Esta misma percepción tiene buena parte de los padres de familia. Al parecer, la imagen de un profesor “sin vocación”, “poco capacitado”, comienza a desaparecer, por lo menos en los colegios donde se desarrolló el estudio. De los 18 entrevistados (padres de familia y alumnos), sólo dos padres de familia y un estudiante consideran que la situación de los docentes no ha cambiado nada.

Si bien es cierto, como se señaló en el grupo focal de directores, en buena parte de los docentes se vienen dando significativas mejoras; todavía un buen sector de ellos se resiste al cambio y sobre todo a participar en los procesos de capacitación y menos a incorporarse en la carrera pública magisterial.

5.3 Producción de Material de Estudio

En este aspecto los resultados son menos favorables. Las mejoras más importantes se da en la preparación y uso de materiales didácticos en el proceso de enseñanza aprendizaje, tales como: presentaciones en power point, papelógrafos, videos, fotografías, uso de mapas conceptuales y otros esquemas visuales, etc.

Paradójicamente, la investigación pedagógica y la producción de textos escolares se han visto afectada sustantivamente. La entrega de textos escolares y otros materiales didácticos, en forma gratuita y de uso obligatorio por parte del estado, así como la prohibición y venta de libros y otros materiales académicos, esta desincentivando toda iniciativa y creatividad para la producción de textos escolares. A continuación presentamos el testimonio de un director que ilustra con bastante claridad al respecto:

“Aunque parezca mentira, el hecho que el estado haya dado textos, libros a todos los alumnos ha cortado la iniciativa de muchos docentes de preparar material, y si tu produces libros, nadie te los compra porque esta prohibido vender libros en el colegio; entonces, han quitado la iniciativa de generar nuevos textos; ese es un problema, porque tampoco ahora les interesa la investigación pedagógica. Pero sigo pensando que los textos son solamente ayuda y que se pueden ir construyendo nuevos materiales con los alumnos, no necesariamente textos; pero si creando e innovando cosas. Aquí en el colegio, algunos docentes si lo hacen, crean, organizan conocimiento, arman mapas conceptuales, mapas mentales; ayudan a buscar, a armar información, buscan lo mas relevante y eso me parece importante; pero no todos lo hacen, continúan con la escuela clásica, claro que son los menos” (Testimonio de un Director)

5.4 Motivación y participación de los estudiantes en los asuntos del colegio

De acuerdo a los directores, padres de familia y los propios estudiantes entrevistados, durante los últimos años la participación de los estudiantes en la gestión institucional ha mejorado sustantivamente, ya que a través de sus organizaciones (Municipios Escolares) se preocupan más por mejorar la infraestructura del colegio, conseguir equipamiento básicamente

“Yo creo que la participación y el interés de los estudiantes en la institución educativa, los últimos años ha mejorado bastante; a través de los Municipios Escolares se preocupan más por gestionar apoyos de la Región, de los Municipios o ellos mismos organizan actividades” (Testimonio de un Director)

“Si, los veo que están bien siempre, hacen sus pequeños fonditos; para el día de la madre han hecho bonitos regalitos. Incluso un año una alcaldesa hizo poner los rompe muelles para los carros, fue al concejo y ellos lo han puesto. El año pasado han hecho gestiones para forestar” (Testimonio de un padre de familia)

“Este año, nos estamos poniendo pilas y hemos enviado solicitud al Gobierno Regional y al Municipio. El Gobierno Regional si nos ha contestado. Al gobierno Regional le estamos pidiendo que nos apoyen con la pavimentación del patio y las computadoras, y al municipio con los árboles. El gobierno regional nos ha dicho que podemos contar con las computadoras siempre y cuando cumplamos con sembrar árboles, y ya lo estamos haciendo”. (Testimonio de un estudiante)

Si bien es cierto, se observan importantes mejoras en la participación de los alumnos, especialmente en aquellos colegios donde las medidas descentralistas se vienen implementando con mayor interés, como se señaló más arriba, la calidad de su participación todavía es muy baja, siendo sus aportes muy limitados.

En cuanto a la motivación individual para el estudio, al parecer la situación no ha mejorado en nada, pues prácticamente todos los directores coinciden en señalar que uno de los principales problemas que afectan a los estudiantes sigue siendo el fuerte grado de desmotivación y desinterés que tiene la mayoría de ellos por el estudio.

“No, creo que no ha mejorado nada, la mayoría de los alumnos, se encuentran bastante desmotivados, tienen poco interés en estudiar. Siento que los jóvenes están perdidos, creo que ven un futuro muy difícil. No ven alternativas de futuro; muy pocos saben que hacer, y al no saber que hacer optan por caminos errados” (testimonio de un Director)

5.5 Participación de los padres de familia

Al igual que en el caso anterior los resultados son contradictorios:

- a) De un lado se observa significativas mejoras en la participación en la gestión, especialmente a través del CONEI, la APAFA, y los otros comités existentes en los colegios, en aquellas instituciones donde la descentralización educativa ha alcanzado mayores niveles.

“Pese a que no es como debiera, últimamente ha mejorado la participación; porque los representantes al estar incorporados en el CONEI, en la comisión de Mantenimiento o en

otras comisiones, están comprometidos con la gestión del colegio; ahora se preocupan por mejorar la infraestructura, ver el uso de los recursos, la capacitación de los profesores, resolver los problemas que se presentan al interior del colegio, etc. (Testimonio de un director)

“Los padres de familia si estamos contentos porque hay más transparencia, podemos opinar y ver diferentes asuntos del colegio; yo mismo trabajo como si fuera mi casa me siento orgulloso con este trabajo” (testimonio de un padre de familia)

Empero como se señaló más arriba, una de las distorsiones de la participación de los padres de familia, es la exagerada preocupación de alguno de ellos por fiscalizar sin tener información ni criterios adecuados; lo cual termina generando conflictos y problemas, en muchos casos por intereses personales o grupales. De igual manera, la calidad de su participación sigue siendo baja, al igual que el de los estudiantes.

- b) De otro lado, su participación en apoyar al estudiante en las tareas escolares pareciera que no ha cambiado sustantivamente. Según la mayoría de los directores, la mayor parte de los padres de familia “no tienen interés en apoyar a sus hijos, se contentan con enviarlos al colegio sin preocuparse del resto, he incluso muchos de ellos ni siquiera se preocupan por matricularlos” (declaración de un director). Esta percepción también esta presente en los alumnos y padres de familia entrevistados.

5.6 Mejoras en la infraestructura y equipamiento

El incremento de los recursos financieros de los Gobiernos Locales y del Gobierno Regional, así como la creación y funcionamiento de los presupuestos participativos, durante los últimos años, sin duda alguna están permitiendo la mejora sustantiva de la infraestructura y el equipamiento de la mayor parte de las instituciones educativas de la Región.

De acuerdo a la información ofrecida por el Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, entre el 2007 y 2008, la inversión en la Región Arequipa, en el sector educación, por ambos niveles de gobierno alcanzo a 120´173,769 nuevos soles, de los cuales el 47,68% corresponde a la inversión de los Gobiernos Locales y 52,31% al Gobierno Regional.

CUADRO N° 02
DISTRIBUCIÓN DE LAS INVERSIONES EN EL SECTOR EDUCACIÓN, DE LOS
GOBIERNOS LOCALES Y REGIONAL, REGIÓN AREQUIPA

NIVEL DE GOBIERNO	2007	2008	TOTAL
Gobierno Regional	23 842 919	39 030 222	62 873 141
Gobierno Local	11 332 946	45 967 682	57 300 628
TOTAL	35 175 865	84 997 904	120 173 769

Fuente: Elaboración propia en base a la información del Portal de Transparencia del MEF, 2009

Revisando los proyectos priorizados en los presupuestos participativos, tanto de los gobiernos locales, como del gobierno regional, vamos a encontrar que la primera prioridad lo tienen los proyectos destinados al mejoramiento de la infraestructura o al equipamiento de las instituciones educativas. De esta suerte vamos a tener que prácticamente en los últimos 3 años todas las instituciones educativas de la región han mejorado significativamente su infraestructura y equipamiento.

Los recursos en infraestructura estuvieron dirigidos básicamente a la construcción de aulas, implementación de servicios higiénicos, pavimentación de patios, construcción de lozas deportivas, refacción de los ambientes deteriorados y levantamiento de cercos perimétricos, entre otros. En tanto que la inversión en equipamiento estuvo destinada principalmente a la adquisición de mobiliario, implementación de centros de cómputo, implementación de laboratorios, adquisición de equipos multimedia (TV, DVD Cañón Multimedia, equipos de sonido), e implementación de algunos talleres. Como se vio más arriba, las labores de mantenimiento durante el 2008 y el 2009 fueron financiados con recursos del Gobierno Central.

Los testimonios recogidos en las entrevistas y en los grupos focales, ratifican estas afirmaciones. Los nueve directores entrevistados, manifiestan que durante los últimos 3 años la infraestructura y equipamiento de sus colegios ha mejorado bastante, aún cuando existan todavía fuertes déficits, especialmente en equipamiento

“Yo creo que todos los colegios de la Región están mejorando su infraestructura y su equipamiento durante los últimos años. Por ejemplo en mi colegio que es el más grande del Cono Norte en los últimos cuatro años, se ha trabajado bastante, todo lo que tiene, por lo menos en un 30% se habrá incrementado en estos cuatro años: hemos hecho cuatro aulas, un

pabellón administrativo y un laboratorio de dos pisos, también los servicios higiénicos”.
(Testimonio de un Director)

“Bueno en equipamiento estamos cada vez mejor, fundamentalmente con el apoyo de la institución privada, y este año con el municipio: 20 Computadoras (Pentium IV Pro-Niño); Fotocopiadora (Pro-niño); 12 televisores con DVD (Municipalidad de Paucarpata); Un cañón multimedia (dinero de concurso); Un cañón multimedia (Municipalidad de Paucarpata); equipos para talleres; Soldadura, compresora. (Testimonio de un director)

Empero, en equipamiento el déficit todavía es muy grande. Si bien es cierto, la mayoría de directores admiten que este está mejorando, al mismo tiempo señalan que el déficit es todavía bastante fuerte. “Hemos mejorado en equipamiento, con adquisición de algunas computadoras y equipos multimedia, pero aún nos falta mucho: laboratorios, talleres para el área de Educación para el Trabajo” (Testimonio de un Director)

CONCLUSIONES

1. Entorno a las concepciones sobre descentralización educativa se encontró que tanto en funcionarios como directores, se observan dos concepciones claramente definidas: quienes tienden a identificar a la descentralización, como el proceso de transferencia de funciones, competencias y recursos del centro (Ministerio de Educación) hacia los gobiernos regionales: GREA, UGEL's, mas o menos tal como se esta dando el proceso actualmente; un segundo grupo tiende a identificar a la descentralización educativa como el proceso de fortalecimiento de la autonomía escolar, entendida esta como una mayor capacidad de decisión de las autoridades de la escuela en los aspectos pedagógicos, institucionales y administrativos. Sólo en algunos directores aparece de manera explícita la democratización de la gestión educativa y la construcción de capacidades como parte de la descentralización educativa.
2. Sobre la municipalización de la educación, la mayoría de funcionarios y directores perciben que esta reforma no significa descentralizar la gestión de la educación, sino, más bien, se tienen la idea de que la municipalización por el contrario constituye la primera etapa a la privatización de la educación.
3. En el caso de los padres de familia, las ideas más difundidas entorno a la descentralización educativa, son aquellas que tienden a identificarla con la solución de problemas concretos de la escuela (mayor transferencia de recursos, dotación de profesores más calificados, etc); la democratización de la gestión de la escuela, con una mayor participación de los padres de familia y estudiantes; y en algunos casos, con la municipalización de la educación. Por su parte los alumnos no tienen nada claro sobre el significado de la descentralización educativa.
4. Sobre la concepción de autonomía escolar que tienen los actores, se encontró dos tendencias: quienes asocian a la autonomía escolar con la capacidad que tendría la institución educativa para organizar el proceso educativo de manera autónoma, en los campos institucional, pedagógico y administrativo, de manera que se pueda lograr una mayor calidad y equidad en la educación pública; y quienes tiende a identificar la autonomía escolar, con una mayor disponibilidad de recursos económicos por la institución educativa.

De otro lado, sobre el órgano máximo de dirección del colegio, la mayoría piensa que debe continuar siendo el director con la participación del consejo educativo institucional, (tal como viene sucediendo ahora). Una segunda posición esta representada por quienes creen que el órgano de dirección debe estar constituido por

un consejo educativo compuesto por los representantes de los diferentes estamentos de la comunidad educativa; por debajo de este estamento se encontraría el director

5. Sobre las fuente de financiamiento del sistema educativo, prácticamente todos los entrevistados están de acuerdo en que la fuente principal de financiamiento debe provenir del estado, a través de los tres niveles de gobierno (central, regional y local). Sin embargo, algunos piensan que esta responsabilidad debería ser asumida exclusivamente por el sector público, excluyendo de esta responsabilidad a los otros actores; y otros creen que debería hacerse esfuerzo por diversificarse las fuentes de financiamiento, a través de la generación de recursos propios, o la cooperación de empresas privadas u otras instituciones nacionales o extranjeras.
6. Desde el punto de vista de los actores, las capacidades que se deben desarrollar para impulsar el proceso de la descentralización educativa son las siguientes: capacidad de concertación y manejo de conflictos; capacidad de gestión de la información y de diseño de propuestas, seguimiento y evaluación; y capacidad de implementación creativa de la normatividad.
7. El proceso de descentralización educativa en el país ha pasado por tres periodos: el que va desde 1995 hasta el 2003, basado principalmente en el fortalecimiento de la autonomía escolar; el segundo periodo que va desde el 2003 hasta el 2006, basado tanto en la creación de los gobiernos regionales y fortalecimiento de los gobiernos locales, así como el mantenimiento de la autonomía escolar alcanzada en el primer periodo; y el tercer periodo, que se inicia en el 2006 con la implementación del plan piloto de la municipalización de la educación, que vino a significar en la práctica el estancamiento de los procesos anteriores.
8. A nivel de la región Arequipa los avances de la descentralización educativas más significativos son los siguientes:
 - La elaboración del proyecto educativo regional 2006 - 2021, con la participación de diferentes representantes de la sociedad civil, y que a partir del mes de marzo del presente año se ha convertido en la principal política de la región orientadora del proceso educativo, que requiere ser concretizada en las

diferentes políticas regionales y sobre todo en la gestión de las instituciones educativas.

- Constitución y funcionamiento del COPAREDA, compuesto por diferentes representantes de la sociedad civil, cuyo principal logro fue la elaboración del PER; sin embargo, a pesar del impulso que le dan un grupo de sus integrantes, le falta incorporar algunos actores, como el empresariado y representantes de las restantes siete provincias del departamento. Sumado a esto, las limitaciones de orden operativo, impiden al COPAREDA convertirse en la institución líder promotora de las políticas educativas regionales.
- Creación de la Gerencia Regional de Educación, y aprobación y puesta en marcha del Proceso de Modernización Descentralizada de la Gestión del Sistema Educativo Regional, a partir de las recomendaciones hechas por la Comisión Especial de Reorganización y Reestructuración Administrativa del Sector Educación. La propuesta principalmente se centran en los aspectos administrativos dejando de lado reformas a nivel de las instituciones educativas, sin embargo, lo mas saltante es que en la propuesta se incorpora, la visión y objetivos estratégicos del PER.

9. En términos generales, el grado de avance de la descentralización educativa a nivel de las escuelas secundarias de Arequipa, esta asociado, a las concepciones de descentralización y autonomía escolar y a la capacidad de liderazgo que han desarrollado los diferentes miembros de la comunidad educativa, especialmente el director. Esto significa que los distintos aspectos de la descentralización educativa tienen mayores niveles de desarrollo en aquellos colegios donde los directores y otros actores educativos tienen más claro el significado de los conceptos de descentralización educativa y autonomía escolar, al mismo tiempo que han logrado mayores capacidades en liderazgo y gestión institucional.

10. El nivel de avance de los proyectos educativos es bastante heterogéneo, observándose que en algunos colegios, ya ha logrado importantes niveles de desarrollo, jugando un significativo papel en la gestión del proceso educativo. En estos colegios, según la versión de los propios actores educativos, el PEI, ofrece las siguientes ventajas: es un documento que orienta las acciones de la gestión en el corto y mediano plazo; permite evaluar las acciones de desarrollo de la institución en función de objetivos de mediano plazo; y permite movilizar la participación de los diferentes actores de la comunidad educativa en función de objetivos comunes. Para su elaboración se moviliza a los diferentes actores: profesores, representantes de los

padres de familia, estudiantes y en algunos casos otros miembros de la comunidad, a través de comisiones y talleres participativos. Empero, las limitaciones más importantes que impiden un mejor desarrollo del PEI lo constituye las bajas capacidades de la mayoría de los actores involucrados, en aspectos metodológicos y conceptuales. Ello no permite una adecuada identificación de necesidades, ni tampoco la formulación de las propuestas correspondientes.

11. En los colegios donde la descentralización educativa ha alcanzado mayores niveles, la diversificación curricular ha permitido reforzar la enseñanza en materias como educación para el trabajo, comunicación, matemáticas y ciencia tecnología y ambiente; así como implementar proyectos innovadores orientados a mejorar los procesos de enseñanza - aprendizaje. Las limitaciones que no permitieron mayores avances son: escasez de infraestructura y equipamiento para el dictado de ciertas materias; escasez de profesores especialistas; uso de las horas de libre disponibilidad en función de completar la carga lectiva de los docentes; directivas que imponen el uso del tiempo de libre disponibilidad en ciertas materias; y problemas metodológicos y conceptuales de los maestros para identificar las necesidades de los estudiantes. La reducción de las horas de libre disponibilidad a partir del 2009 pone en riesgo lo avanzado en la diversificación curricular.

12. Los Consejos Educativos Institucionales es uno de los aspectos de la reforma educativa que mayor desarrollo ha tenido al igual que en las reformas anteriores, su nivel de avance es muy heterogéneo en los diferentes colegios. En aquellos donde ha alcanzado mayores niveles de desarrollo, este órgano desempeña las siguientes funciones: solución de conflictos entre los diferentes actores educativos (problemas laborales, indisciplina estudiantil); participación en la elaboración del PEI, PAT y en menor medida del PCI; generación de consensos en la asignación y uso de los recursos; y control y fiscalización del uso adecuado de los recursos. El principal problema de los CONEI está en la baja calidad de la participación de sus integrantes, especialmente de los padres de familia y de los estudiantes.

Tanto padres de familia como alumnos encuentran en los CONEI espacios de participación y democratización de la gestión educativa, donde pueden expresar sus necesidades, intereses y puntos de vista.

13. Los principales avances en la gestión de los recursos, lo constituyen: la capacidad de contratar a los profesores por parte de los directores, el manejo de su presupuesto y la diversificación de fuentes financieras, y la implementación del programa Mantenimiento Preventivo Básico. La capacidad de contratar profesores que estuvo vigente hasta el año pasado, ofrecía la ventaja que permitía al centro educativo disponer del docente de manera oportuna y en la especialidad requerida; sin embargo, en muchos casos esta facultad se distorsionó por el manejo clientelista del proceso por parte del director.

14. Las normas de descentralización educativa permiten que la institución educativa pueda organizar su presupuesto anual de manera autónoma, estableciendo sus fuentes de ingreso y priorizando las actividades a hacer ejecutadas en el marco del Plan Anual de Trabajo (PAT). En este contexto varias instituciones educativas están desarrollando capacidades para diversificar sus fuentes de financiamiento, recurriendo al gobierno regional, a los gobiernos locales, a empresas privadas, a organismos no gubernamentales, o, incluso algunas de ellas, a organizaciones internacionales, a fin de mejorar la infraestructura, el equipamiento o incluso implementar algunos proyectos innovadores.

15. La implementación del programa del Mantenimiento Preventivo, paradójicamente constituye al mismo tiempo un avance y un retroceso en la descentralización educativa y la autonomía escolar. Un avance en la medida en que dota a la institución educativa de recursos económicos para que sean ejecutadas por ellas mismas en labores de mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento; y un retroceso en tanto este programa es administrado desde Lima, pasando por alto al gobierno regional y a los gobiernos locales. De igual manera, es un avance en la democratización de la gestión en tanto permite la participación de los padres de familia y otros actores educativos en la administración de los recursos; pero constituye un retroceso en cuanto deja de lado a los Consejos Educativos Institucionales.

16. Como producto de las reformas descentralistas, se pueden observar las siguientes mejoras en las condiciones educativas de aquellas instituciones donde la descentralización educativa tiene mayores niveles de avance:

- Diversificación curricular, los logros más importantes son: reforzamiento de los contenidos del área de Ciencia, Tecnología y Ambiente (CTA); reforzamiento de los procesos de enseñanza - aprendizaje del área de Educación para el Trabajo; reforzamiento de las prácticas de lectura y técnicas de estudio; y establecimiento de una currícula articulada y basada en el logro de capacidades.
- Mejora de las capacidades técnico pedagógicas de buena parte de los profesores y mayores niveles de motivación y compromiso con las tareas educativas.
- En la producción y uso de materiales didácticos se observa algunas mejoras especialmente en el uso de medios audiovisuales, el desarrollo de esquemas conceptuales, el manejo de la información, entre otros; sin embargo, paradójicamente, la entrega de textos escolares en forma gratuita estaría cercenando las iniciativas de algunos profesores para producir textos escolares, ya que está prohibido la venta de libros y otros materiales en las escuelas.
- La participación de los alumnos y padres de familia en la gestión institucional, en tareas de concertación, vigilancia, resolución de conflictos, búsqueda de financiamiento, asignación de recursos, etc. ha mejorado significativamente; sin embargo, la motivación por el estudio por parte de los estudiantes y el apoyo de los padres en las tareas escolares prácticamente no han mejorado nada, persistiendo la despreocupación y el desinterés por parte de los mismos.
- El programa de mantenimiento preventivo básico, el incremento de los recursos financieros de los gobiernos locales y del gobierno regional, y la creación y funcionamiento de los presupuestos participativos, durante los últimos años, están permitiendo la mejora sustantiva de la infraestructura y el equipamiento de la mayoría de las instituciones educativas de la Región. Entre el 2007 y 2008 la inversión en la Región Arequipa, en el sector educación, por ambos niveles de gobierno alcanzo a 120'173,769 nuevos soles, y la inversión de mantenimiento preventivo entre el 2008 y 2009 fue de 17'165,900 nuevo soles, la misma que benefició al 84% de instituciones educativas. Los nueve directores entrevistados, manifiestan que durante los últimos 3 años la infraestructura y equipamiento de sus colegios ha mejorado bastante, aún cuando existan todavía fuertes déficits, especialmente en equipamiento.

BIBLIOGRAFÍA

- 📖 Álvarez, Gonzalo y Ruiz, Guillermo. (2001). Descentralización Educativa y Ley Federal de Educación: Impactos sobre la organización institucional de la educación superior no universitaria de la ciudad de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires.
- 📖 Arana Cardó, José. (2002). Los Caminos de la Gestión en la Escuela Pública (Primera Edición) Serie: Educar es Innovar. Lima – Perú.
- 📖 Barrea, Petruska. (2005) Estudio de actores sociales: enfoques, intereses y compromisos en la descentralización educativa. www.cne.gob.pe
- 📖 Bello, Manuel y Villarán, Verónica (2004) Educación, reformas en los países de los Andes y como sur; dos escenarios en el Perú. IIPE. Buenos Aires.
- 📖 Calvo Pontón, Beatriz. (2004). La Descentralización de los Sistemas Educativos www.ciberdocencia.gob.pe. Boletín Electrónico de Ciberdocencia. Lima - Perú.
- 📖 CIDE-REDUC-UNESCO-FAO (2003). Estado del Arte Educación para la Población Rural. Documento preliminar preparado para la Reunión Técnica Local de discusión organizada por Foro Educativo.
- 📖 Consejo Nacional de Educación (2003). Proceso Descentralizado de consulta y propuesta - Informe Final .Primer Taller, 3 y 4 de Octubre, 2003. Arequipa – Perú.
- 📖 Consejo Nacional de Educación (2007). Proyecto Educativo Nacional al 2021. Lima - Perú
- 📖 Consejo Participativo Regional de Arequipa. Proyecto Educativo Regional de Arequipa 2006 – 2021. Lima - Perú
- 📖 Corrales Prieto, Mariela. (2002). Utopía o realidad - Propuesta Pedagógica Innovadora en la Escuela Pública. (Edición). Lima – Perú. Serie: Educar es Innovar.

- 📖 Cuenca, Ricardo. (2008). Balance de la investigación en educación 2004 – 2007. www.cies.org.pe CIES. Lima - Perú.
- 📖 Cuenca, Ricardo y Muñoz, Fanni (2006). La descentralización. Hablan los docentes. PROEDUCA-GTZ. Lima - Perú
- 📖 Espinola, Viola H. (1991). Descentralización del Sistema Escolar en Chile (Primera Edición). Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación – CIDE. Santiago de Chile.
- 📖 Espinola, Viola; Chaparro, M; Guzmán, A; Gálvez, R; y Lazcano, L. (1996). Transformaciones en los Procesos de Descentralización: El caso de Chile (Primera Edición). Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación – CIDE. Santiago de Chile.
- 📖 Foro Educativo (2000 – 2003). Agenda Educativa. Revista Institucional de Foro Educativo. Lima – Perú.
- 📖 Foro Educativo (2003). Descentralización Educativa: Ensayos para el análisis de un proceso abierto. (Primera Edición). Foro Educativo. Lima – Perú.
- 📖 Gonzáles De Olarte, Efraín (2003). Descentralización para el desarrollo humano en el Perú. Lima: Cuadernos PNUD, serie Desarrollo Humano, 4. Pág. 27.
- 📖 Hamsón E. Mark, (1997). La descentralización Educativa: Problemas y Desafíos. PREAL – Santiago de Chile.
- 📖 Iguñiz, Manuel, (2005) La descentralización y la transformación en educación. TAREAINFORMA N° 39. – Lima.
- 📖 Iguñiz, Manuel y Del Castillo, Daniel. (1995). Materiales para pensar la Descentralización Educativa. (Primera Edición) Lima – Perú.
- 📖 ITDE (2004). Apuntes sobre Municipios y Educación.

- 📖 Macri, Mariela. (2005). Descentralización educativa y autonomía institucional: ¿constituye la descentralización un proceso abierto hacia la autonomía de las escuelas públicas de la ciudad de buenos aires?. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- 📖 Montes Iturrizaga, Iván; Apaza, Andrés; Rodríguez, Walter; Barriga, Jorge. (2003). La descentralización de la educación en el Perú: Un estudio en directores de centros educativos estatales de Arequipa. (informe preliminar, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)). Universidad Católica San Pablo. Arequipa – Perú.
- 📖 Malpica, Carlos. (2003). La descentralización de la educación en el Perú: aspectos conceptuales, marco normativo del proceso y análisis de las experiencias. Seminario Sobre Descentralización De La Educación, Buenos Aires, Argentina.
- 📖 Portilla Valdivia, Arturo, “El Proyecto Educativo Regional de Arequipa en el Marco de la Política de Descentralización Educativa”, Tesis Doctoral (2007)
- 📖 PREAL (1999 – 2003). Formas y Reformas de la Educación. Serie Políticas. Santiago de Chile.
- 📖 Winkler, Donald R. y Gerhberg, Alec Lan. (2000). Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina. (Año17) PREAL. Santiago de Chile.

ANEXOS

PROYECTO DE INVESTIGACION “DESCENTRALIZACION EDUCATIVA”
GUÍA DE ENTREVISTA A DIRECTORES

Fecha: _____

Distrito: _____

Institución a la que pertenece _____

A- PRESENTACIÓN:

Presentar de manera breve y sencilla los objetivos de la Investigación, el uso que se dará a la información recabada y el tiempo que durará la entrevista.

B. CARACTERISTICAS DEL PARTICIPANTE:

Sexo: 1. Masculino

2. Femenino

Edad: _____ años

Cargo: _____

I.- PERCEPCIONES EN TORNO A LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y LA AUTONOMÍA ESCOLAR:

1.1 Para usted, ¿Qué es la descentralización educativa; que aspectos debería considerarse en este proceso?

1.2 En su opinión, en el marco de la descentralización educativa, ¿Qué rol debería cumplir, en la gestión de la educación las siguientes instituciones?

-Gobierno Central/ Ministerio de Educación

-Gobierno Regional/ GREA-UGEL

-Municipalidades Provinciales o Distritales

-Institución Educativa

-Padres de Familia

-Sector privado

1.3 Para usted, ¿Qué es la autonomía escolar?; ¿Podría nombrar una lista de características, funciones, competencias y atribuciones?

1.4 De acuerdo a su concepción de autonomía escolar, ¿Cuales deberían ser los órganos de gestión de la Institución educativa?

¿Por quienes deben estar conformados estos órganos, y que rol deben cumplir cada uno de los actores?

- 1.5 ¿Cuál debería ser el procedimiento adecuado para elaborar y aprobar los currículos escolares?
¿Y quien o quienes deberían de hacerlo?
- 1.6 ¿Cuáles deberían ser las principales fuentes de financiamiento de la Institución Educativa?
¿Qué papel deberían cumplir los padres de familia en el financiamiento de la Institución educativa?
- 1.7 ¿Cómo debería elaborarse el presupuesto de la Institución Educativa?
¿Y quien o quienes deberían de hacerlo?
- 1.8 ¿Cómo debería ser el proceso de control y vigilancia de la ejecución presupuestaria en la Institución Educativa?
¿Y quien o quienes deberían de hacerlo?
- 1.9 En su opinión, ¿Qué factores, facilitan la implementación del proceso de la descentralización educativa en la región? Detallar
- 1.10 En su opinión, ¿Qué factores, limitan la implementación del proceso de la descentralización educativa en la región? Detallar
- 1.11 En su opinión, ¿Qué capacidades debería desarrollarse para el éxito de la descentralización educativa en: ?
- Docentes
 - Estudiantes
 - Padres de Familia
 - Otros actores de la comunidad local ¿Cuales?
- 1.12 ¿Como evalúa usted, la implementación de la descentralización educativa en la región Arequipa? ¿Por qué?

II.- AVANCES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA A NIVEL DE LA ESCUELA

- 2.13 Su Centro Educativo, ¿cuenta con Proyecto Educativo Institucional - PEI?
¿Desde cuando?
- 2.14 ¿Cómo se elaboro el PEI?, ¿Podría detallarnos? (proceso, metodologías, etc.)
- 2.15 ¿Qué actores participan en la elaboración del PEI?
- 2.16 ¿Qué ventajas ofrece el PEI para el mejoramiento de las condiciones educativas?,
¿cómo lo utilizan? ; ¿sirve para fortalecer la autonomía de la escuela?
- 2.17 ¿Qué desventajas tiene el PEI para el mejoramiento de las condiciones educativas?, ¿Por qué?
- 2.18 ¿Cómo se elabora la adecuación curricular en su colegio?, ¿Podría detallarnos?
(proceso, metodologías, etc.)
- 2.19 ¿Qué actores participan en la adecuación curricular (PCI)?

- 2.20 ¿Podría indicarnos en que materias se utilizó el tercio de libre disponibilidad el año pasado?
- 2.21 ¿Qué criterios se tienen en cuenta para la priorización de las materias desarrolladas en las horas de libre disponibilidad?
- 2.22 ¿Qué ventajas ofrece el tercio curricular para el mejoramiento de las condiciones educativas?, ¿cómo lo utilizan? ; ¿sirve para fortalecer la autonomía de la escuela?
- 2.23 ¿Qué desventajas tiene el tercio curricular para el mejoramiento de las condiciones educativas? ¿Por qué?
- 2.24 ¿Su centro educativo cuenta con Consejo Educativo Institucional - CONEI?
¿Cuándo se eligió por última vez?
- 2.25 ¿Qué actores educativos conforman el CONEI?, ¿Cómo fueron elegidos sus representantes?
- 2.26 Podría indicarnos, ¿Qué rol o tareas desempeñó el CONEI el año pasado?
- 2.27 ¿Cada cuánto tiempo se reúne?
- 2.28 En su opinión, ¿Cómo califica usted la participación de los estudiantes en la gestión del colegio? ¿Por qué?
- 2.29 En su opinión, ¿Cómo califica usted la participación de los padres de familia en los asuntos educativos? ¿Por qué?
- 2.30 En su opinión, ¿Cómo califica usted la participación de los docentes en la gestión del colegio? ¿Por qué?
- 2.31 El CONEI, ¿Qué ventajas trae para el mejoramiento de las condiciones educativas? ¿Por qué?
- 2.32 El CONEI, ¿Qué desventajas trae para el mejoramiento de las condiciones educativas? ¿Por qué?
- 2.33 ¿El año pasado cómo se ha realizado el proceso de contratación del personal y quienes participaron en él?
- 2.34 Su centro educativo cuenta con presupuesto anual de trabajo (PAT); ¿y cómo se elaboró? (proceso, metodologías, etc.)
- 2.35 ¿Qué actores participan en la elaboración del Presupuesto Anual (PAT)?
- 2.36 ¿Qué criterios se tienen en cuenta para la priorización de las actividades comprendidas en el presupuesto?
- 2.37 ¿Cómo se realiza el proceso de vigilancia y control de la ejecución del presupuesto? (proceso, quienes participaron, metodologías, etc.)
- 2.38 ¿Cuáles fueron las principales fuentes de financiamiento el año pasado? (incluyendo los padres de familia); indicar montos
- 2.39 ¿Qué actividades fueron ejecutadas con el PAT el año pasado?

2.40 En el 2008, ¿Su institución educativa ha recibido recursos del Ministerio de Educación para mantenimiento preventivo básico?

¿En que se invirtieron esos recursos?

¿Cómo fueron administrados?, ¿Qué rol cumplieron los padres de familia?

¿Qué otras instituciones aportaron para estas actividades?

III.- EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN SOBRE LAS CONDICIONES EDUCATIVAS

3.41 En su opinión, ¿Qué beneficios o desventajas esta trayendo los cambios que se han producido durante los últimos años en la gestión educativa (descentralización educativa)?, Podría hacer un análisis comparativo de la situación actual respecto a la de hace 6 años, en los siguientes aspectos:

- En los Contenidos curriculares-Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la motivación y capacitación de los docentes - Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la producción de materiales de estudio -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la motivación de los estudiantes -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la participación de los padres de familia en los asuntos educativos-Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la participación de los estudiantes en la gestión de su colegio -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la disposición de infraestructura -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la disposición de equipamiento-Detallar los cambios ilustrando con casos concretos

**PROYECTO DE INVESTIGACION “DESCENTRALIZACION EDUCATIVA”
GUÍA DE ENTREVISTA A FUNCIONARIOS DEL SECTOR EDUCACIÓN**

Fecha: _____

Institución a la que pertenece _____

A- PRESENTACIÓN:

Presentar de manera breve y sencilla los objetivos de la Investigación, el uso que se dará a la información recabada y el tiempo que durará la entrevista.

B. CARACTERISTICAS DEL PARTICIPANTE:

Sexo: 1. Masculino

2. Femenino

Edad: _____ años

Cargo: _____

I.- PERCEPCIONES DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

1.13 Para usted, ¿Qué es la descentralización educativa; que aspectos debería considerarse en este proceso?

1.14 En su opinión, en el marco de la descentralización educativa, ¿Qué rol debería cumplir, en la gestión de la educación las siguientes instituciones?

-Gobierno Central/ Ministerio de Educación

-Gobierno Regional/ GREA-UGEL

-Municipalidades Provinciales o Distritales

-Institución Educativa

-Padres de Familia

-Sector privado

1.15 Para usted, ¿Qué es la autonomía escolar?; ¿Podría nombrar una lista de características, funciones, competencias y atribuciones?

1.16 De acuerdo a su concepción de autonomía escolar, ¿Cuáles deberían ser los órganos de gestión de la Institución educativa?

¿Por quienes deben estar conformados estos órganos, y que roles deben cumplir cada uno de los actores?

1.17 ¿Cuál debería ser el procedimiento adecuado para elaborar y aprobar los currículos escolares?

¿Y quien o quienes deberían de hacerlo?

- 1.18 ¿Cuáles deberían ser las principales fuentes de financiamiento de la Institución Educativa?
¿Qué papel deberían cumplir los padres de familia en el financiamiento de la Institución educativa?
- 1.19 ¿Cómo debería elaborarse el presupuesto de la Institución Educativa?
¿Y quien o quienes deberían de hacerlo?
- 1.20 ¿Cómo debería ser el proceso de control y vigilancia de la ejecución presupuestaria en la Institución Educativa?
¿Y quien o quienes deberían de hacerlo?
- 1.21 En su opinión, ¿Qué factores, facilitan la implementación del proceso de la descentralización educativa en la región? Detallar
- 1.22 En su opinión, ¿Qué factores, limitan la implementación del proceso de la descentralización educativa en la región? Detallar
- 1.23 En su opinión, ¿Qué capacidades debería desarrollarse para el éxito de la descentralización educativa en: ?
- Docentes
 - Estudiantes
 - Padres de Familia
 - Otros actores de la comunidad local ¿Cuales?

II.- AVANCES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN LA REGION

- 2.12 ¿Qué avances se han dado actualmente en el proceso de la descentralización educativa en la región? Detallar
- 2.13 ¿Qué dispositivos o normas ha aprobado su Institución durante los últimos 5 años, para implementar el proceso de la descentralización educativa?
- 2.14 ¿Cómo evalúa usted la implementación de la descentralización educativa en la región Arequipa?, ¿Por qué?
- 2.15 ¿Cómo evalúa usted la calidad de los PEI en los colegios de la ciudad?, ¿Por qué?
- 2.16 ¿Cómo evalúa usted el proceso de la adecuación curricular en los colegios de la ciudad?, ¿Por qué?
- 2.17 ¿Cómo evalúa usted funcionamiento del CONEI y la participación de los principales actores educativos en el proceso de la educación?, ¿Por qué?

III.- EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN SOBRE LAS CONDICIONES EDUCATIVAS

3.18 En su opinión, ¿Qué beneficios o desventajas está trayendo los cambios que se han producido durante los últimos años en la gestión educativa (descentralización educativa)?, Podría hacer un análisis comparativo de la situación actual respecto a la de hace 6 años, en los siguientes aspectos:

- En los Contenidos curriculares-Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la motivación y capacitación de los docentes -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la producción de materiales de estudio -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la motivación de los estudiantes -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la participación de los padres de familia en los asuntos educativos-Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la participación de los estudiantes en la gestión de su colegio -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la disposición de infraestructura -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la disposición de equipamiento-Detallar los cambios ilustrando con casos concretos

PROYECTO DE INVESTIGACION “DESCENTRALIZACION EDUCATIVA”
GUÍA DE ENTREVISTA A PADRES DE FAMILIA

Fecha: _____

Distrito: _____

Institución Educativa a la que pertenece _____

A- PRESENTACIÓN:

Presentar de manera breve y sencilla los objetivos de la Investigación, el uso que se dará a la información recabada y el tiempo que durará la entrevista.

B. CARACTERISTICAS DEL PARTICIPANTE:

Sexo: 1. Masculino

2. Femenino

Edad: _____ años

Cargo: _____

I.- PERCEPCIONES EN TORNO A LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y LA AUTONOMÍA ESCOLAR:

1.24 Ha oído usted hablar de la descentralización educativa (SI - NO). ¿Qué entiende por ello?

1.25 En su opinión para lograr una mejor educación, ¿Cuáles deberían ser las principales funciones de las siguientes entidades?:

-Gobierno Central/ Ministerio de Educación

-Gobierno Regional/ GREA-UGEL

-Municipalidades Provinciales o Distritales

-Institución Educativa

-Padres de Familia

-Sector privado

1.26 ¿Esta usted de acuerdo con que el gobierno central transfiera mayor poder de decisión a las Instituciones Educativas?, ¿Por qué?

En caso de estar de acuerdo con que las I.E. tengan mayor poder decisión, ¿Qué funciones deberían ser transferidas o fortalecidas?

- 1.27 Para lograr una mejor educación, ¿Cómo debería estar organizado el órgano de dirección de la Institución Educativa?, ¿Quiénes deberían participar en el?
- 1.28 ¿Quiénes deberían participar en la definición de los cursos y contenidos de enseñanza? ¿Deberían participar los estudiantes y los padres de familia? ¿Por qué?
- 1.29 ¿Cuáles deberían ser las principales fuentes de financiamiento de la Institución Educativa?, y
¿Qué papel deberían cumplir los padres de familia en el financiamiento de la Institución educativa?
- 1.30 ¿Esta de acuerdo en que representantes de los estudiantes y de los padres de familia participen en la contratación del personal y la elaboración del presupuesto anual de trabajo – PAT, de la institución educativa, por que?
- 1.31 En su opinión, ¿Qué capacidades deberían desarrollarse para el logro de una mejor educación en: ?
- Docentes
 - Estudiantes
 - Padres de Familia
 - Otros actores de la comunidad local ¿Cuales?

II.- AVANCES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA A NIVEL DE LA ESCUELA

- 2.9 ¿Conoce usted que es el Proyecto Educativo Institucional - PEI?
- 2.10 ¿Sabe si su colegio cuenta con este documento?
- 2.11 ¿Quiénes y como han participado en su elaboración? (Director, profesores, padres de familia, estudiantes)
- 2.12 ¿Qué ventajas o desventajas ofrece el PEI para mejorar la educación?
- 2.13 ¿Sabe como se define los cursos y los contenidos de estos en su colegio?
- 2.14 ¿Podría indicarnos en que cursos se utilizo el tiempo de (“libre disponibilidad” que se otorga por ley), el año pasado?
- 2.15 ¿Quiénes participaron en la determinación de los cursos o materias dictadas en el tercio de libre disponibilidad? (Director, profesores, padres de familia, estudiantes)
- 2.16 ¿Qué ventajas o desventajas ofrece el tercio curricular para el mejoramiento de la educación?

- 2.17 ¿Su centro educativo cuenta con Consejo Educativo Institucional - CONEI?
¿Cuándo se eligió por última vez?
- 2.18 ¿Quiénes conforman el Consejo Educativo Institucional CONEI? (Director, profesores, padres de familia, estudiantes) ¿Cómo fueron elegidos sus representantes?
- 2.19 Podría indicarnos, ¿Qué rol o tareas desempeño el CONEI el año pasado?
- 2.20 En su opinión, ¿Cómo califica usted la participación de los estudiantes en la gestión del colegio? ¿Por qué?
- 2.21 En su opinión, ¿Cómo califica usted la participación de los padres de familia en los asuntos educativos? ¿Por qué?
- 2.22 El CONEI, ¿Qué ventajas o desventajas trae para el mejoramiento de la educación? ¿Por qué?
- 2.23 ¿Quiénes participan en la contratación del personal del colegio?
- 2.24 ¿Su centro educativo cuenta con presupuesto anual de trabajo (PAT)?
- 2.25 ¿Quiénes participan en la elaboración del Presupuesto Anual de Trabajo (PAT) del colegio?
- 2.26 ¿Sabe usted si su colegio recibió el año pasado apoyo financiero y de que instituciones?
- 2.27 El año pasado, como participaron los padres de familia en el financiamiento de las actividades del colegio (aportes)
- 2.28 ¿Qué actividades fueron ejecutadas con el PAT el año pasado?
- 2.29 ¿Cómo evalúa la ejecución de estas actividades?

III.- EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN SOBRE LAS CONDICIONES EDUCATIVAS

3.30 En su opinión, ¿Qué beneficios o desventajas esta trayendo los cambios que se han producido durante los últimos años, en la gestión educativa (descentralización educativa) para lograr una mejor educación? :

- En los contenidos curriculares-Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la motivación y capacitación de los docentes -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la producción de materiales de estudio -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos

- En la motivación de los estudiantes -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la participación de los padres de familia en los asuntos educativos -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la participación de los estudiantes en la gestión de su colegio -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la infraestructura -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la disposición de equipamiento -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos

PROYECTO DE INVESTIGACION “DESCENTRALIZACION EDUCATIVA”

GUÍA DE ENTREVISTA A ALUMNOS

Fecha: _____

Distrito: _____

Institución Educativa a la que pertenece: _____

A- PRESENTACIÓN:

Presentar de manera breve y sencilla los objetivos de la Investigación, el uso que se dará a la información recabada y el tiempo que durará la entrevista.

B. CARACTERISTICAS DEL PARTICIPANTE:

Sexo: 1. Masculino

2. Femenino

Edad: _____ años

Grado: _____

Cargo: _____

I.- PERCEPCIONES EN TORNO A LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y LA AUTONOMÍA ESCOLAR:

1.32 Ha oído usted hablar de la descentralización educativa (SI - NO). ¿Qué entiende por ello?

1.33 En su opinión para lograr una mejor educación, ¿Cuáles deberían ser las principales funciones de las siguientes entidades?:

-Gobierno Central/ Ministerio de Educación

-Gobierno Regional/ GREA-UGEL

-Municipalidades Provinciales o Distritales

-Institución Educativa

-Padres de Familia

-Sector privado

1.34 ¿Esta usted de acuerdo con que el gobierno central transfiera mayor poder de decisión a las Instituciones Educativas?, ¿Por qué?

En caso de estar de acuerdo con que las I.E. tengan mayor poder decisión, ¿Qué funciones deberían ser transferidas o fortalecidas?

1.35 Para lograr una mejor educación, ¿Cómo debería estar organizado el órgano de dirección de la Institución Educativa?, ¿Quiénes deberían participar en el?

- 1.36 ¿Quiénes deberían participar en la definición de los cursos y contenidos de enseñanza? ¿Deberían participar los estudiantes y los padres de familia? ¿Por qué?
- 1.37 ¿Cuáles deberían ser las principales fuentes de financiamiento de la Institución Educativa?, y
¿Qué papel deberían cumplir los padres de familia en el financiamiento de la Institución educativa?
- 1.38 ¿Esta de acuerdo en que representantes de los estudiantes y de los padres de familia participen en la contratación del personal y la elaboración del presupuesto anual de trabajo – PAT, de la institución educativa, por que?
- 1.39 En su opinión, ¿Qué capacidades deberían desarrollarse para el logro de una mejor educación en: ?
- Docentes
 - Estudiantes
 - Padres de Familia
 - Otros actores de la comunidad local ¿Cuales?

II.- AVANCES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA A NIVEL DE LA ESCUELA

- 2.10 ¿Conoce usted que es el Proyecto Educativo Institucional - PEI?
- 2.10 ¿Sabe si su colegio cuenta con este documento?
- 2.30 ¿Quiénes y como han participado en su elaboración? (Director, profesores, padres de familia, estudiantes)
- 2.31 ¿Qué ventajas o desventajas ofrece el PEI para mejorar la educación?
- 2.32 ¿Sabe como se define los cursos y los contenidos de estos en su colegio?
- 2.33 ¿Podría indicarnos en que cursos se utilizo el tiempo de (“libre disponibilidad” que se otorga por ley), el año pasado?
- 2.34 ¿Quiénes participaron en la determinación de los cursos o materias dictadas en el tercio de libre disponibilidad? (Director, profesores, padres de familia, estudiantes)
- 2.35 ¿Qué ventajas o desventajas ofrece el tercio curricular para el mejoramiento de la educación?
- 2.36 ¿Su centro educativo cuenta con Consejo Educativo Institucional - CONEI?
¿Cuándo se eligió por última vez?
- 2.37 ¿Quiénes conforman el Consejo Educativo Institucional CONEI? (Director, profesores, padres de familia, estudiantes) ¿Cómo fueron elegidos sus representantes?
- 2.38 Podría indicarnos, ¿Qué rol o tareas desempeño el CONEI el año pasado?
- 2.39 En su opinión, ¿Cómo califica usted la participación de los estudiantes en la gestión del colegio? ¿Por qué?

- 2.40 En su opinión, ¿Cómo califica usted la participación de los padres de familia en los asuntos educativos? ¿Por qué?
- 2.41 El CONEI, ¿Qué ventajas o desventajas trae para el mejoramiento de la educación? ¿Por qué?
- 2.42 ¿Quiénes participan en la contratación del personal del colegio?
- 2.43 ¿Su centro educativo cuenta con presupuesto anual de trabajo (PAT)?
- 2.44 ¿Quiénes participan en la elaboración del Presupuesto Anual de Trabajo (PAT) del colegio?
- 2.45 ¿Sabe usted si su colegio recibió el año pasado apoyo financiero y de que instituciones?
- 2.46 El año pasado, como participaron los padres de familia en el financiamiento de las actividades del colegio (aportes)
- 2.47 ¿Qué actividades fueron ejecutadas con el PAT el año pasado?
- 2.48 ¿Cómo evalúa la ejecución de estas actividades?

III.- EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN SOBRE LAS CONDICIONES EDUCATIVAS

3.30 En su opinión, ¿Qué beneficios o desventajas esta trayendo los cambios que se han producido durante los últimos años, en la gestión educativa (descentralización educativa) para lograr una mejor educación? :

- En los contenidos curriculares-Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la motivación y capacitación de los docentes -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la producción de materiales de estudio -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la motivación de los estudiantes -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la participación de los padres de familia en los asuntos educativos -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la participación de los estudiantes en la gestión de su colegio -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la infraestructura -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos
- En la disposición de equipamiento -Detallar los cambios ilustrando con casos concretos

GUIA PARA GRUPO FOCAL DE DIRECTORES

PRESENTACIÓN

Presentar de manera breve y sencilla los objetivos de la investigación, el uso que dará a la información recabada y el tiempo necesario para desarrollar el Grupo Focal.

I. PERCEPCIONES EN TORNO A LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y LA AUTONOMÍA ESCOLAR:

1. ¿Qué entiende por descentralización educativa, podría definirla?
2. ¿Qué entiende por autonomía escolar, podría definirla?. Podría enumerar los avances más importante de la descentralización educativa

II. AVANCES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA A NIVEL DE LA ESCUELA

1. Podrían reseñar como se elabora las funciones el PEI; ¿quienes participan?
2. ¿Qué opinión tiene sobre las ventajas del PEI para el mejoramiento de las condiciones educativas?; ¿Cómo lo utilizan?
3. Podrían indicarnos como se eligen los CONEI; ¿quienes lo integran?
4. ¿Qué labores y funciones desempeñan los CONEI en sus colegios; ¿podrían detallar?
5. En su opinión que ventajas ofrece los CONEI?
6. Durante el año pasado o este año, han recibido recursos del programa: Mantenimiento preventivo?; ¿Podría detallarnos como esta siendo administrado y en que lo están invirtiendo?

III. EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN SOBRE LAS CONDICIONES EDUCATIVAS

Podría indicar cuales han sido los cambios que se han producido durante los últimos años en los siguientes aspecto:

1. En los contenidos curriculares: ¿se ha mejorado la currícula, ha empeorado?
2. Específicamente que temas se ha introducido en la currícula
3. Hubo algún cambio o mejora en la producción de material educativo, ¿Cuáles?

4. Ha mejorado la participación y motivación de los estudiantes, en los asuntos de la institución educativa, ¿Cómo califica la participación de los estudiantes?
5. Ha mejorado la participación y motivación de los padres de familia, en los asuntos de la institución educativa, ¿Cómo califica la participación de los padres de familia?
6. ¿Qué proyectos innovadores tiene su colegio, podrían detallar?
7. En resumen, las reformas de la descentralización educativa, de los últimos años, esta mejorado las condiciones educativa, porque?

GUIA PARA GRUPO FOCAL DE PADRES DE FAMILIA

PRESENTACIÓN

Presentar de manera breve y sencilla los objetivos de la investigación, el uso que dará a la información recabada y el tiempo necesario para desarrollar el Grupo Focal.

I. PERCEPCIONES EN TORNO A LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y LA AUTONOMÍA ESCOLAR:

1. ¿Saben ustedes que es descentralización educativa?
2. ¿y autonomía escolar?

II. AVANCES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA A NIVEL DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS

1. ¿Cómo se elabora el PEI, y quines participan?
2. ¿Qué opinión tiene sobre las ventajas del PEI para el mejoramiento de la educación?
3. Podrían indicarnos como se eligen los CONEI; ¿quienes lo integran?
4. ¿Qué labores y funciones desempeñan los CONEI en sus colegios?
5. En su opinión que ventajas ofrece los CONEI para la mejora de la educación?
6. Durante el año pasado o este año, han recibido recursos del programa Mantenimiento preventivo básico?; ¿Podría detallarnos como esta siendo administrado y en que lo están invirtiendo?

III. EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN SOBRE LAS CONDICIONES EDUCATIVAS

Podría indicar cuales han sido los cambios que se han producido durante los últimos años en los siguientes aspecto:

1. En los contenidos de los cursos
2. Específicamente que temas se ha introducido en la currícula
3. Hubo algún cambio o mejora en la producción de material educativo, ¿Cuáles?
4. Ha mejorado la participación y motivación de los estudiantes, en los asuntos de la institución educativa

5. Ha mejorado la participación y motivación de los padres de familia, en los asuntos de la institución educativa

6. 7. En resumen, las reformas de la descentralización educativa, de los últimos años, esta mejorado las condiciones educativa, por que?

RELACIÓN DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS SELECCIONADAS

NOMBRE DE LA INSTITUCION EDUCATIVA	DISTRITO	TAMAÑO
40315 JOSE MARIA ARGUEDAS	PAUCARPATA	PEQUEÑO
40122 MANUEL SCORZA TORRES	JOSE LUIS BUSTAMANTE Y RIVERO	PEQUEÑO
40256 CARLOS MANCHEGO RENDON	SOCABAYA	PEQUEÑO
40029 LUDWING VAN BEETHOVEN	ALTO SELVA ALEGRE	GRANDE
INDEPENDENCIA AMERICANA	AREQUIPA	GRANDE
G.U.E. MARIANO MELGAR VALDIVIESO	MARIANO MELGAR	GRANDE
FRANCISCO MOSTAJO	TIABAYA	MEDIANO
40175 GRAN LIBERTADOR SIMON BOLIVAR	JOSE LUIS BUSTAMANTE Y RIVERO	MEDINO
40202 CHARLOTTE	YURA	MEDIANO