

Actitudes, expectativas y percepciones hacia la descentralización de la educación¹

Iván Montes I., Andrés Apaza H., Walter Gutiérrez M. y Jorge Barriga LI. – UCSP



Opiniones sobre la descentralización de la educación

Esta investigación tiene como intención caracterizar las actitudes, expectativas y percepciones de los directores de colegios públicos de Arequipa, Camaná e Islay, con respecto al proceso descentralizador de nuestro sistema educativo. Se espera que este estudio sea un aporte para comprender los impactos de un conjunto de propuestas (básicamente normatividad) desarrolladas en los últimos ocho años. Por otro lado, se considera que la percepción de los directores con relación a estos procesos ofrecería información relevante para proyectar nuevos estudios y desarrollar acciones que posibiliten la optimización de la gestión pedagógica, la profesionalización de los órganos intermedios y la generación de condiciones institucionales (escuela y sistema) que garanticen un dinamismo más coherente con los procesos descentralizadores.

Sin embargo, debe considerarse que este estudio presenta solo la perspectiva de uno de los actores protagónicos –los directores– y de un solo entorno geográfico. Por tanto, muchos de los aspectos que presenta tendrían que ser estudiados ampliamente, a tra-

vés de aproximaciones metodológicas más complejas y que incluyan otros ámbitos geográfico-políticos de nuestro país.

Análisis cuantitativo y cualitativo

El método cuantitativo utilizado para recoger las opiniones mencionadas, fue la aplicación de un cuestionario de actitudes-expectativas a una muestra representativa de 202 directivos de centros educativos estatales de las provincias de Arequipa, Camaná e Islay. Se consideró solo a los directivos de los centros tipo multigrado y polidocente de los lugares mencionados. Asimismo, el concepto directivo incluyó tanto al director como al subdirector de cada establecimiento.

Este cuestionario se divide en cuatro dimensiones o secciones. La primera sección recoge datos vinculados directamente a nuestras variables independientes y otros datos adicionales, con el fin de comprender con mayor detalle la composición de nuestra muestra. En la segunda sección se presenta la escala de actitudes (formato tipo Likert) y comprende 12 afirmaciones con 5 alternativas de respuesta, que van desde “completamente de acuerdo” hasta “completamente en desacuerdo”. En la tercera, se analizan las expectativas de una manera similar. La cuarta sección estudia las percepciones evaluativas comparativas de los directivos, acerca de: a) el aporte de los diversos sectores sociales al proceso descentralizador; b) la injerencia que tendrían las instancias político-administrativas en materia pedagógica; y c) la injerencia que tendrían las diversas instancias en materia pedagógica.

«...la percepción de los directores con relación a estos procesos ofrecería información relevante para proyectar nuevos estudios y desarrollar acciones que posibiliten la optimización de la gestión pedagógica...»

1/ Resumen del documento titulado “Actitudes, expectativas y percepciones hacia la descentralización de la educación en directores de centros educativos estatales”, desarrollado en el marco del concurso de investigación CIES 2003, auspiciado por ACIDI-DRC. Podrá descargar la versión completa del documento desde <http://www.consorcio.org/programa2003.asp>

Por otro lado, la fase cualitativa comprendió la realización de 5 *focus groups* en torno a cuatro preguntas principales, que dieron lugar a respuestas bastante extensas y completas de los participantes. El objetivo fue conocer una serie de aspectos, tales como: la concepción de centralismo y descentralización; la percepción de impacto e importancia con relación a las llamadas normas descentralizadoras; cómo son percibidas las relaciones con los padres de familia y las instancias de participación por la educación; las expectativas y condiciones que los directivos perciben como imprescindibles para consolidar el proceso descentralizador, entre otros.

Discusión de los resultados

En el presente artículo no presentamos los resultados directos de los cuestionarios o *focus groups*, pero sí una detallada discusión de ellos. Con respecto a las actitudes estudiadas, se evidenció una predisposición favorable hacia la descentralización. Sin embargo, también se percibió un amplio desconocimiento de lo que implicaría este proceso. Tanto es así, que se asoció más la descentralización con la libertad funcionaria (trámites, normas, documentos, entre otros) con respecto al poder central. De esta manera, se produjo una paradoja, pues los directores señalaron que la descentralización implicaría autonomía pedagógica y, al mismo tiempo, que sus principales desafíos estarían en el ámbito administrativo. De todas formas, en los discursos se puso de manifiesto la marcada insatisfacción de los directores en cuanto a la escasa autonomía que tienen para gestionar sus centros educativos.

Es preciso señalar el escaso nivel de información que tienen los directores de cómo funcionan los sistemas educativos descentralizados de otros países. Ningún director hizo referencia a experiencias internacionales y se percibió, en todo momento, un discurso estereotipado con respecto al significado de la descentralización. Sin embargo, en los discursos se hizo referencia a un conjunto de condiciones asociadas mayormente a la moralización al interior de los órganos intermedios, a designar autoridades debidamente preparadas y a otorgar mayores niveles de autonomía a las escuelas. Todos estos aspectos fueron recurrentes y evidencian un gran malestar con respecto a las interrelaciones entre los centros educativos y los órganos intermedios.

Estas demandas, por una mayor autonomía e independencia, asumieron diversos niveles. Un grupo reducido de directores argumentó que la descentralización tendría que partir de un nuevo proyecto edu-

«Con respecto a las actitudes estudiadas, se evidenció una predisposición favorable hacia la descentralización.

Sin embargo, también se percibió un amplio desconocimiento de lo que implicaría este proceso»

cativo nacional, que ofrezca, en cierta medida, unidad al interior del sistema. Para otro segmento importante de directivos, las demandas de autonomía se orientaron, más bien, a proponer un contexto donde cada escuela o espacio territorial tendría que ver con total independencia qué contenidos y dinámicos se desarrollarían al interior de cada realidad. Esta última perspectiva podría estar asociada a los discursos peligrosamente localistas con que se comprende, en gran medida, la diversificación curricular². Con relación a este último aspecto, se considera que los discursos acerca de la diversificación estarían ofreciendo una justificación para tener expectativas más bajas en cuanto a los aprendizajes de los niños provenientes de los sectores menos favorecidos o marginales.

Gran parte de los directores manifestó que las normas descentralizadoras habían posibilitado, en cierta medida, una mayor autonomía de los centros educativos. Sin embargo, se resaltó que parte importante de los directores percibían estos procesos y normativas como acciones burocráticas. Del mismo modo, nuestras diversas aproximaciones metodológicas arrojaron un marcado descontento con respecto al papel



2/ Vásquez, Tania y Patricia Oliart (2003). "Actores y tensiones en el proceso de descentralización educativa. Estudio de tres experiencias en un contexto cultural similar". Lima: CIES.

desempeñado por los órganos intermedios en el incumplimiento de los alcances de las normas. También se encontró posturas autocríticas vinculadas con el escaso alcance de las normativas. Por ejemplo, muchos directores admitieron conocer casos de corrupción, favoritismos y negociaciones al momento de proponer las plazas a los órganos intermedios. Otros hicieron alusión a que estos actos obedecían, muchas veces, a situaciones de complicidad con los especialistas del Ministerio, como una forma de pagar favores burocráticos recibidos o por recibir.

Se resaltó también la falta de reglamentación y la ausencia de una adecuada delimitación en las atribuciones de los padres de familia, lo cual generaría mucha tensión al interior de los centros educativos. En casi todos los discursos, se habló de que existía una pugna por el poder con los padres de familia, organizados en las Apafa. Una pugna no por asumir el control de la escuela sino, más bien, por el deseo de los padres de intervenir en la toma de decisiones pedagógicas, técnicas y administrativas.

En el plano de las expectativas, se pudo comprobar que existe una gran similitud de estas entre los directores. Se encontraron altas expectativas con respecto a la autonomía administrativa y pedagógica de los directivos, así como en cuanto a una mayor participación de la sociedad civil en las escuelas. Las expectativas menos favorables (pesimismo) están asociadas a la injerencia del poder político en el manejo del sistema, la burocracia instalada y los estilos escasamente profesionales que ha venido caracterizando el funcionamiento de nuestro sistema. En este sentido, se percibe que la selección de los especialistas de las UGE (Unidad de Gestión Educativa) no mejoraría sustancialmente y que empeoraría en gran medida. Igualmente, fueron bajas las expectativas con respecto a la posibilidad de que las escuelas puedan manejar sus presupuestos.

Estos fenómenos nos estarían remitiendo, posiblemente, a un sentimiento de desesperanza ante la elevada politización y falta de profesionalismo que caracteriza a nuestro sistema educativo. Asimismo, podrían

«...estos actos obedecían, muchas veces, a situaciones de complicidad con los especialistas del Ministerio, como una forma de pagar favores burocráticos recibidos o por recibir»

estar influyendo de alguna manera en el pesimismo, el desgano y el escaso interés de los directivos ante las diversas políticas en el marco de la reforma.

Con respecto a la delimitación de las atribuciones, se señaló que los centros educativos desempeñarían un papel protagónico en un proceso de descentralización. Se manifestó, con insistencia, que la escuela tendría que demandar a la sociedad civil organizada el tipo de ayuda o colaboración que realmente necesita y no al revés. Por otro lado, los directores percibieron que los municipios eran las instancias menos preparadas para tener alguna injerencia en los procesos de descentralización pedagógica. Se pudo identificar también, en las opiniones de los directores, a los grupos sociales que se perciben como los más autorizados para participar en asuntos de carácter técnico-pedagógico. Se expresó así que las facultades de educación tendrían que ser la instancia social más protagónica en los procesos de descentralización, junto con los colegios profesionales, la Iglesia Católica y las Apafa. En cambio, se registró una amplia distancia con las juntas vecinales, el sector empresarial y las Fuerzas Armadas y policiales.

Conclusión y recomendaciones

Consideramos que estos resultados se podrían constituir en insumos de importancia para: optimizar y efectuar los correctivos a las medidas ya emprendidas desde el sistema; capacitar a los directores de tal manera que enfrenten los desafíos de la descentralización; y reflexionar acerca de las condiciones culturales, institucionales y profesionales –tanto de las escuelas como de los órganos intermedios– que serían necesarias para gestar un adecuado proceso de descentralización de nuestro sistema educativo.

A continuación, se presentan las recomendaciones producto de este estudio:

1. Es preciso que el debate y la reflexión sobre la descentralización sean muy ilustrativos en cuanto a la complejidad del proceso en lo cultural, profesional y normativo. Esto es importante, pues se encontró una visión predominantemente normativa y funcionaria en la comprensión de este proceso.
2. Las propuestas tendrían que considerar una clara delimitación de las atribuciones y funciones de los diferentes actores sociales. Esto podría reflejarse en normativas claras o reglamentos elaborados, a partir de una reflexión profunda y profesional so-

«...se habló de que existía una pugna por el poder con los padres de familia, organizados en las Apafa. Una pugna no por asumir el control de la escuela sino, más bien, por el deseo de los padres de intervenir en la toma de decisiones pedagógicas, técnicas y administrativas»

bre las posibilidades y limitaciones de los diversos actores.

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



4. Es necesario promover relaciones más equitativas y justas entre la sociedad civil y las escuelas. En este caso, los centros educativos tendrían que tener facultades para poder solicitar a las instituciones sociales su apoyo, según las necesidades priorizadas por las propias instituciones.
5. La descentralización implicaría una serie de desafíos para las instituciones educativas. Por ello, los directores serán un actor clave para que las buenas políticas sean incorporadas a las instituciones y se generen nuevos dinamismos comprometidos con la innovación, la mejora de la calidad y la búsqueda constante de la pertinencia pedagógica. Todo esto estaría sugiriendo una agenda de capacitación y formación, diferente a la que actualmente se viene impartiendo a través de los entes ejecutores y del propio Ministerio de Educación.
6. La reducción de las tensiones al interior de las escuelas tendría que considerar no solo una adecuada definición de funciones, sino también la adecuada selección de directores, profesores, especialistas y líderes de las Apafa. Este problema es vital, pues al parecer el nivel de tensión es tan elevado, que las escuelas estarían reaccionando en función de sus problemas y sin mayores posibilidades de encontrar una estabilidad socio-emocional, que posibilite la innovación y la toma de decisiones en pro de una mejora de la calidad.
7. Ofrecer a las comunidades educativas, así como a las entidades de formación docente y ONG, marcos solventes acerca de lo que es la diversificación curricular. Junto a esto será preciso que se ofrezcan modelos de actuación y estrategias, para poder llevarla a cabo sin caer en el localismo o en la nivelación hacia abajo (expectativas menos ambiciosas para los niños pobres). Esto tendría que enmarcarse en una política nacional de estándares de rendimiento, que explicita con claridad las metas comunes e inaplazables que tendrían que alcanzar todos los alumnos peruanos, independientemente del lugar donde se encuentren.