



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

**Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos
IX (novena) promoción
2008 – 2010**

**EL PROCESO DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN
EDUCATIVA EN EL PERÚ.**

**UN ESTUDIO SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA Y
DE LA MUNICIPALIDAD EN EL DISTRITO DE PAUCARPATA.**

**Tesis para obtener el grado de Maestro en
Gobierno y Asuntos Públicos***

Presenta:

Jaime Héctor Paredes Calla

Directora de Tesis: Dra. Úrsula Zurita Rivera

Lectores: Mtro. Juan Soca de Iñigo y Mtro. Eduardo Villarreal Cantú

Seminario de Tesis: Redes de política pública y gobernanza

México D.F., Agosto 2010

* El autor agradece al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por la beca otorgada para la realización de los estudios de maestría.

Resumen

Desde la década de los setenta, los países latinoamericanos han experimentado reformas estructurales en educación y otros sectores que han devenido en procesos de descentralización y de participación de la sociedad. El Perú reemprendió desde el año 2001 un proceso de descentralización, que incluyó a la educación a través de un modelo de regionalización; posteriormente, una política de gobierno decidió girar la gestión educativa hacia su municipalización (2007), estableciéndose en su diseño, la participación de los gobiernos locales y de la comunidad educativa, así como la implementación de un Plan Piloto de dicha política. El objetivo general de esta investigación, que considera como estudio de caso al distrito de Paucarpata (en el departamento de Arequipa), es caracterizar la manera como se desarrolla la participación de su municipalidad distrital y de la comunidad educativa local en el marco de la municipalización de la gestión educativa (2007-2009). Los objetivos específicos son analizar el diseño de la política, describir la participación de la municipalidad y de ocho Consejos Educativos Institucionales (CONEIs) en la implementación de la política, así como proponer criterios de política pública en materia de gestión educativa municipal que incluyan la participación social.

Palabras clave: *Descentralización, Municipalización de la gestión educativa, Política pública, Participación social, Educación, Municipalidad distrital, Perú, Ministerio de Educación.*

Abstract

Since the seventies, Latin American countries have experienced structural reforms in education and other sectors, characterized by decentralization and participation of society. Since 2001, Peru restarted a decentralization process, which included the proposal of a model of educational regionalization. Thereafter, a government policy decided to transfer the management of educative process to the municipalities (2007), establishing –at the same time- in its design, the participation of both local governments and the educative community, and in its implementation, a previous pilot plan. The general objective of this research, which considers the study case of the Paucarpata district (in the department of Arequipa), is to characterize the process of confluence in the participation of both the town council of Paucarpata and the local educational community, within the framework of the decentralization of educational management (2007-2009). The specific objectives are: to analyze the design of the policy, to describe the participation of the municipality and eight Institutional Educational Councils (CONEIs) in policy implementation, and to propose public policy criteria relating to municipal educational management, including social participation.

Key words: *Decentralization, Municipal management of the education, Public policy, Social participation, Education, District municipality, Peru, Ministry of Education.*

Dedicatoria

*A Luis Edmundo y Adriana María: mis padres,
quienes permanentemente me acompañan y son fuente de mi inspiración,
por su sabiduría que me ha forjado como ciudadano del mundo.*

*A Ludy, Leobaldo, Tatiana y Sandro: mis hermanos y hermanas,
por su infinito amor y su incansable apoyo.*

*A los Constructores/as de una República de Ciudadanos/as,
así como a los Characatos de la
“Ciudad con fisiología de semilla,
pues donde cae un desierto brota enseguida una revolución”.*

Alberto Hidalgo.

Agradecimientos

Cuando hace dos años, dejé los lares de mi tierra peruana, una grácil nostalgia invadía mi ser, y aunque las tecnologías de la comunicación me acercaron a mis seres queridos, la distancia física permaneció insustituible. No obstante, mi padre, mi madre, mis hermanas y mis hermanos, estuvieron “presentes” en todo momento, su asistencia, apoyo y auxilio trascendieron barreras, ¡gracias Manita!, ¡gracias Doctor!

¡México!, tierra hospitalaria y derrochadora de amabilidad, es imposible no demostrar toda mi gratitud a este país que abre sus puertas para forjar conocimiento, sabiduría, pero también hermandad y amistad. Podría elaborar una larga lista institucional y personal a quienes agradecer, sin embargo lo voy a hacer representativo, a mi juicio: a CONACYT y a la FLACSO (a mis compañeros, compañeras, a mis profesores, profesoras y al personal administrativo), por brindarme la oportunidad de cursar estudios de primer nivel, y a Claudia, la conquistadora... de mi corazón, por sus magníficas orientaciones pero por sobre todo por su amor y compañía que están dando lugar a la construcción de [nuestros] sueños compartidos.

Sin el testimonio de los padres y madres de familia así como de los directores y directoras de las instituciones educativas del “distrito de los Andenes Floridos”, no hubiera sido posible culminar este trabajo de investigación, por lo tanto va un sincero agradecimiento por su colaboración, del mismo modo que lo hago extensivo al Alcalde Distrital y funcionarios municipales de Paucarpata.

Un agradecimiento muy especial a la Doctora Úrsula Zurita, por todo su apoyo durante el proceso de investigación, al Maestro Eduardo Villarreal y al Maestro Juan Soca por sus acertados comentarios que, sin duda, han contribuido a enriquecer este trabajo.

México, Distrito Federal, Julio del 2010

*“Al fin de cuentas los educadores sólo transmitimos lo
que somos, lo que hemos vivido:
algo de sabiduría y algunas virtudes venerables que no
pasan de moda;
un poco de compasión y solidaridad,
respeto, veracidad, sensibilidad a lo bello,
lealtad a la justicia, capacidad de indignación
y a veces de perdón, y algunos estímulos para que
nuestros alumnos descubran su libertad posible
y la construyan”*

Pablo Latapí Sarre

Siglas utilizadas

APAFA:	Asociación de Padres de Familia.
CCL:	Consejo de Coordinación Local.
CCR:	Consejo de Coordinación Regional.
CEM:	Consejo Educativo Municipal.
CND:	Consejo Nacional de Descentralización.
CNE:	Consejo Nacional de Educación.
CONEI:	Consejo Educativo Institucional.
CONSECOM:	Consejo Educativo Comunal.
COPALE:	Consejo Participativo Local de Educación.
COPARE:	Consejo Participativo Regional de Educación.
CTAR:	Consejo Transitorio de Administración Regional.
CV:	Comité de Vigilancia del presupuesto participativo.
DRE:	Dirección Regional de Educación.
FOCAM:	Fondo de Desarrollo de Camisea.
FONCOMUGE:	Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa.
GPC:	Grupo Propuesta Ciudadana.
GRE:	Gerencia Regional de Educación.
GRADE:	Grupo de Análisis para el Desarrollo.
IDH:	Índice de Desarrollo Humano.
IE:	Institución Educativa.
INEI:	Instituto Nacional de Estadística e Informática.
LBD:	Ley de Bases de la Descentralización.

LGE:	Ley General de Educación.
LOGR:	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
LOM:	Ley Orgánica de Municipalidades.
MCLCP:	Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza.
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MINEDU:	Ministerio de Educación.
NEC:	Núcleo Educativo Comunal.
OCSR:	Oficina de Coordinación y Supervisión Regional.
ONG:	Organización No Gubernamental.
OSC:	Organización de la Sociedad Civil.
OSB:	Organización Social de Base.
PCM:	Presidencia del Consejo de Ministros.
PDI:	Proyecto de Desarrollo Institucional.
PEI:	Proyecto Educativo Institucional.
PEL:	Proyecto Educativo Local.
PEN:	Proyecto Educativo Nacional.
PER:	Proyecto Educativo Regional.
PMGE:	Plan de Municipalización de la Gestión Educativa.
PPMGE:	Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa.
ROF:	Reglamento de Organización y Funciones.
SNIP:	Sistema Nacional de Inversión Pública.
SIAF:	Sistema Integrado de Administración Financiera.
SUTEP:	Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú.
UGEL:	Unidad de Gestión Educativa Local.
USE:	Unidad de Servicios Educativos.

Índice general

Resumen	I
Dedicatoria	II
Agradecimientos	III
Siglas utilizadas.....	V
 INTRODUCCIÓN	 1
 CAPÍTULO I	
LA PARTICIPACIÓN EN EL PERÚ Y METODOLOGÍA DE LA	
INVESTIGACIÓN	5
1.1 PANORAMA GENERAL DE LA PARTICIPACIÓN	6
1.1.1 Los Planes Concertados de Desarrollo Regional y los Presupuestos	
Participativos.....	9
1.1.2 Los Consejos de Coordinación Regional (CCRs).....	15
1.1.3 Los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPAREs).....	17
1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	21
1.3 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	25
1.4 ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	27
1.5 OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	33
1.6 PLANTEAMIENTO DE HIPÓTESIS.....	33
1.7 DISEÑO METODOLÓGICO	35
 CAPÍTULO II	
LAS REFORMAS DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL PERÚ	
DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD	
EDUCATIVA EN LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN	41
2.1 CONTEXTO DEL SURGIMIENTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES	
EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA.....	41

2.2 LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN.....	46
2.3 LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA	51
2.4 LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA EN EL PERÚ	58
2.4.1 El primer periodo de la descentralización educativa.....	61
2.4.1.1 Instancias de gestión del sistema educativo descentralizado	68
2.4.2 La transferencia de competencias y funciones del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales	71
2.4.3 El segundo periodo de la descentralización educativa.....	76

CAPÍTULO III

UNA POLÍTICA PÚBLICA DE GOBIERNO: EL PROCESO DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA EN EL PERÚ	78
3.1 ¿CÓMO SURGE LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA?	78
3.2 EL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA	82
3.2.1 Autorización del gobierno nacional al Ministerio de Educación para iniciar la implementación del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE).....	84
3.2.2 Aprobación del “Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007”.....	84
a) Plan de Municipalización de la Gestión Educativa (PMGE).....	84
b) Lineamientos del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa 2007 (PPMGE).....	97
3.2.3 Complemento a las facultades de las municipalidades distritales.....	107
3.2.4 Aprobación de los Planes Anuales de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales de los años 2008 y 2009	107
3.2.5 Coordinación complementaria de la UGEL con el CEM.....	108
3.3 ¿ESTÁ IMPLICADA LA GOBERNANZA EN LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA?	109

CAPÍTULO IV

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA EN EL DISTRITO DE PAUCARPATA	115
4.1 LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA DESDE LA PERSPECTIVA DE SUS MIEMBROS	116
4.2 CARACTERIZACIÓN DE LOS CONSEJOS EDUCATIVOS INSTITUCIONALES (CONEIs) EN PAUCARPATA	119
4.2.1 La dinámica de los CONEIs.....	121
4.2.2 Los miembros del CONEI, ¿conocen y ejercen sus funciones?.....	122
4.2.3 ¿Son los CONEIs la mejor opción de participación de los padres y madres de familia?.....	125
4.3 EL ROL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PAUCARPATA	126
4.3.1 El Consejo Educativo Municipal (CEM).....	127
4.4 EL ROL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINEDU) Y DE OTRAS INSTITUCIONES.....	129
4.5 LAS CONDICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA.....	130
4.5.1 Objetivos claros y consistentes	131
4.5.2 Teoría causal adecuada	132
4.5.3 Implementadores comprometidos y capaces.....	133
4.5.4 Apoyo de los grupos de interés y “soberanos” en el Poder Legislativo y Ejecutivo	135
4.5.5 Cambios en las condiciones socioeconómicas que no menoscaben el apoyo de los grupos y los soberanos ni subviertan la teoría causal que da soporte a las políticas.....	138
4.6 EN DEFINITIVA, ¿CÓMO CARACTERIZAMOS LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA, ASÍ COMO DEL CEM Y DEL GOBIERNO LOCAL?.....	139
CONCLUSIONES	143
RECOMENDACIONES	159

BIBLIOGRAFÍA	163
NORMAS LEGALES	172
ANEXOS	176
ANEXO 1 ARTÍCULO 82° DE LA LEY N° 27972, ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES (LOM)	176
ANEXO 2 COMPARACIÓN DE LAS FUNCIONES MUNICIPALES (ARTÍCULO 82° DE LA LEY N° 27972, ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES) Y LAS FUNCIONES DE LA UGEL (ARTÍCULO 74° DE LA LEY N° 28044, GENERAL DE EDUCACIÓN).....	178
ANEXO 3 MUNICIPALIDADES INCORPORADAS AL PLAN PILOTO DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA (PPMGE) DESDE SEPTIEMBRE DEL AÑO 2008	180
ANEXO 4 ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL PPMGE.....	182
ANEXO 5 ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PAUCARPATA	183
ANEXO 6 DIMENSIONES E INDICADORES DE LOS CUESTIONARIOS APLICADOS EN PAUCARPATA	184
ANEXO 7 CUESTIONARIO APLICADO A DIRECTORES DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN PAUCARPATA	187
ANEXO 8 CUESTIONARIO APLICADO A PADRES DE FAMILIA DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN PAUCARPATA	200

Índice de cuadros

Cuadro 1.1 Agentes participantes del sector público y la sociedad civil.....	12
Cuadro 1.2 Agentes participantes del sector público.....	13
Cuadro 1.3 Funciones del Consejo Educativo Institucional (CONEI)	23
Cuadro 1.4 Objeto de estudio	24
Cuadro 1.5 Instituciones Educativas de Paucarpata seleccionadas	36
Cuadro 2.1 Dos generaciones de reformas de la educación en América Latina y el Caribe	56
Cuadro 2.2 Secuencia del proceso de acreditación.....	73
Cuadro 3.1 Objetivos específicos del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE).....	86
Cuadro 3.2 Funciones del Consejo Educativo Municipal (CEM)	89
Cuadro 3.3 Funciones de la Secretaría Técnica del Consejo Educativo Municipal (CEM)	90
Cuadro 3.4 Competencias de la institución educativa (IE).....	92
Cuadro 3.5 Funciones de las municipalidades distritales	93
Cuadro 3.6 Fuentes de financiamiento de la municipalización de la gestión educativa.....	95
Cuadro 3.7 Líneas de acción del FONCOMUGE.....	96
Cuadro 3.8 Municipalidades distritales participantes del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE).....	99
Cuadro 3.9 Organización del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE).....	101

INTRODUCCIÓN

En el año 2000 el Perú inició la etapa de transición democrática durante la cual se plantearon tareas como la necesidad de retomar la descentralización en la agenda política, como una reforma del Estado orientada a promover el desarrollo del país. Por esta razón, durante el año 2002 se emitió la Ley N° 27680, de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, definiendo un nuevo escenario para la descentralización.

Con la reforma constitucional se reconoció a la descentralización como una forma de organización democrática que constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio y que tiene por objetivo el desarrollo integral y sostenido del país, previendo para ello la distribución de competencias y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno: el Gobierno Nacional, el Gobierno Regional y el Gobierno Local, los cuales gozan de autonomía política, económica y administrativa.

La descentralización que se está implementando constituye una de las reformas del Estado más importantes en el país, pues implica modificar su estructura político-administrativa, contribuyendo a mejorar la calidad en la prestación de los servicios a la población, atender las demandas ciudadanas, así como a impulsar el desarrollo local y regional articulado al desarrollo nacional. Este modelo de descentralización considera enfáticamente el involucramiento de la sociedad civil en la toma de decisiones mediante los mecanismos de participación y vigilancia ciudadana.

Esta tesis de investigación se aboca a estudiar un aspecto específico del proceso de reforma del Estado peruano a través de la descentralización: el de la gestión educativa, que dio un [nuevo] giro a partir de la decisión de municipalizarla, siendo de nuestro interés académico conocer la manera como está participando, de un lado la comunidad educativa local, y de otro la municipalidad en la implementación de la política, a partir de su diseño.

En el primer capítulo de esta investigación presentamos algunas cuestiones conceptuales sobre la participación ciudadana y social, reconociendo la inexistencia de una definición homogénea y universal para el término *participación* (ciudadana, comunitaria, social, etc.) dada la heterogeneidad de realidades sociales, políticas, económicas y culturales que dificultan encontrar una definición unívoca para las diversas prácticas participativas.

Hacemos una presentación de algunos rasgos en cómo se expresa esta participación en el Perú: Planes Concertados de Desarrollo Regional, Presupuestos Participativos, Consejos de Coordinación Regional, Comités de Vigilancia del Presupuesto Participativo y otros espacios temáticos de concertación, sin que esto signifique abordar la totalidad de espacios de participación existentes en un país caracterizado por su diversidad cultural.

También hacemos una presentación de los procesos de participación en materia educativa, destacando la labor de los Consejos Participativos Regionales de Educación como instancia de participación, concertación y vigilancia en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional, y para el ámbito provincial y distrital sus Consejos Participativos Locales de Educación encargados también de elaborar, seguir y evaluar el Proyecto Educativo Local, espacios que no han estado exentos problemas.

Con el consenso de las organizaciones políticas en el Congreso de la República el 2002, así como de la representación que compone el Foro del Acuerdo Nacional (plataforma de diálogo que se propone acordar políticas de Estado que otorguen la estabilidad que el país requiere para alcanzar un desarrollo sostenido), la descentralización se asumió como una política de Estado, como también se asumieron la institucionalización de los canales y mecanismos de participación ciudadana que contribuyan al mejor ejercicio de las funciones ejecutivas y legislativas en los tres niveles de gobierno.

Al asumir funciones en su mensaje a la Nación, en julio del año 2006, el Presidente de la República, Alan García Pérez, anunció que el proceso de descentralización que

ejecutaría su gobierno incluiría un plan piloto de municipalización de la educación inicial y primaria, con la participación de las autoridades locales y de la comunidad.

Por política pública –y la municipalización de la gestión educativa lo es- entendemos el conjunto de objetivos, decisiones y acciones¹ coherentes que lleva a cabo un gobierno para solucionar problemas de carácter público y demandas de la ciudadanía, valorados como prioritarios. En el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa (PMGE) y en los Lineamientos del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE), se menciona la participación de la comunidad educativa, como medio para mejorar la calidad de la educación (PMGE), así como en la aplicación de una nueva dinámica de gestión educativa para mejorar la gestión del servicio educativo y el recojo de experiencias para retroalimentar y expandir el proceso (PPMGE).

Uno de los problemas –que lo hemos asumido para nuestra investigación- es que no existen suficientes datos en el distrito de Paucarpata –ubicado en la provincia de Arequipa, departamento del mismo nombre- ni por parte de su Municipalidad Distrital ni del Ministerio de Educación, no siendo posible establecer el nivel de participación de la comunidad educativa en este ámbito jurisdiccional, sin embargo algunos estudios generales de la política nos dan elementos para asumir que los procesos de participación social que se están conformando a la luz de los cambios impulsados por la política pública no estarían siendo los deseados, por lo que nos propusimos realizar un análisis de su diseño y de los primeros años de su implementación, estableciendo un énfasis en el aspecto de la participación de la comunidad educativa y del municipio en este distrito.

Con ese interés, nos preguntamos ¿Cómo es el diseño de la política pública en relación a la participación de la comunidad educativa y de la municipalidad distrital?, ¿Cómo está participando la comunidad educativa local, a través del Consejo Educativo Institucional (CONEI) en la municipalización de la gestión educativa?, ¿Qué rol está desempeñando

¹ “Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)” (Knoepfel et al., 2007: 9).

la municipalidad en la implementación de la política?, mismas que se responden en los capítulos III y IV.

El alcance temporal del estudio comprende el periodo 2007-2009, es decir, dos de las tres etapas de la política: iniciación y expansión. La investigación considera un estudio de caso: el distrito de Paucarpata, cuya Municipalidad Distrital implementa la política desde su inicio y es una de las que –fuera de Lima- es un gobierno local que cuenta con capacidad de gestión y es de tamaño grande, haciéndonos presumir que, teniendo más recursos económicos en su presupuesto y un número significativo de personal en su burocracia, estaría en capacidad de implementar adecuadamente la política.

La investigación se propuso, como objetivos generales: a) caracterizar la manera como se desarrolla la participación de la Municipalidad Distrital de Paucarpata y de la comunidad educativa local en el marco de la municipalización de la gestión educativa, así como, b) proponer hipótesis que expliquen los procesos de participación social de la comunidad educativa y del municipio en la política pública, y como objetivos específicos: a) analizar el diseño de la política, en términos de la participación de la comunidad educativa y de la municipalidad, b) describir la participación de la Municipalidad Distrital de Paucarpata y de ocho CONEIs en la implementación de la política, así como c) proponer criterios de política pública en materia de gestión educativa municipal que incluyan la participación de la comunidad educativa.

En nuestro capítulo segundo se presenta un análisis contextual en torno al proceso de reformas estructurales que se implementaron en América Latina a partir de la década de los setenta, así como de la descentralización de la educación y la participación social tanto en Latinoamérica como en el Perú.

En los dos capítulos finales, hacemos un análisis del diseño de la política y nos enfocamos en el estudio de caso, describiendo la implementación de la municipalización de la gestión educativa.

CAPÍTULO I

LA PARTICIPACIÓN EN EL PERÚ Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Antes de abordar la participación social en la educación, vamos a referir en la primera parte de este capítulo inicial la participación ciudadana que se da en otros ámbitos de manera significativa en el Perú en expresiones como los planes concertados de desarrollo regional, los presupuestos participativos, los Consejos de Coordinación Regional (CCRs), los comités de vigilancia (CV) del presupuesto participativo y los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPAREs), entre otros.

A pesar de los problemas existentes en las diversas manifestaciones de la participación ciudadana, ésta ha logrado desarrollarse no sólo por la existencia de un marco jurídico que la favorece sino también por la voluntad que le han impreso los actores tanto del sector público en algunos casos, como de la denominada sociedad civil en otros, esperándose de este modo que la participación social en la educación fuera también considerable, en particular en relación a la municipalización de la gestión educativa – política pública en la que se centra nuestra investigación- sin embargo en capítulos posteriores se verá que existen particularidades que dificultan su ejercicio.

El contenido de este primer capítulo también comprende el planteamiento del problema de investigación que constituye a la vez un problema de carácter público, así mismo se incluyen las preguntas de investigación que motivan este trabajo para, sobre la base del estado de la cuestión, determinar los objetivos que le dan sentido a nuestro trabajo. En la parte final del capítulo, se establecen las hipótesis y el diseño metodológico de la investigación.

De esta forma, se presentan los alcances del trabajo de investigación, sobre cuya base en los posteriores capítulos se retoman aspectos para su desarrollo específico.

1.1 PANORAMA GENERAL DE LA PARTICIPACIÓN

Debemos partir de reconocer que no existe una definición homogénea y universal para el término *participación* con cualquiera de sus calificativos (ciudadana, social, comunitaria, entre otros) y esto porque la heterogeneidad de las realidades sociales, políticas, económicas y culturales dificultan la posibilidad de encontrar una definición unívoca para la diversidad de prácticas participativas.

No obstante, la *participación ciudadana*, entendida como aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de lo público (Parés, 2009: 15), y la *participación social*, que involucra la misma participación aunque por parte de actores que formalmente no han adquirido la ciudadanía (como el caso de los estudiantes de educación básica), están revistiendo mayor importancia en el debate sobre nuestras democracias. Como Blas e Ibarra (2006, 33), consideramos que es importante tener en cuenta que la participación implica una cuestión de graduación, siendo conveniente describirla a través de un *continuum*. Ante la crisis de la democracia representativa que da lugar al desarrollo de la democracia participativa, frecuentemente se sitúan a ambas en los extremos opuestos, como si no hubiera ninguna opción más; debemos asumir sin embargo, que ambos tipos de democracia más que excluyentes son complementarios.

El creciente valor atribuido a la participación en el quehacer local, nacional e internacional, tiene como trasfondo una redefinición del papel del Estado y la sociedad civil así como de la relación entre ambos, lo que ha motivado la realización de diversos estudios desde diversas perspectivas. Así por ejemplo, el Índice de Participación

Ciudadana en América Latina elaborado por la Red Interamericana para la Democracia en noviembre del 2005², considera tres tipos de participación:

El primero es la **participación directa**, en la que los participantes son protagonistas del destino de la comunidad o de un proyecto colectivo, en ésta, conceptos como identidad, pertenencia, compromiso, militancia, voluntariado, solidaridad y responsabilidad social, son valores agregados de este tipo de procesos, asimismo, los ámbitos de estas formas de participación directa pueden ser diversos, como por ejemplo partidos y movimientos políticos, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) dedicadas a temas de incidencia colectiva, actividades en torno a organizaciones religiosas, organizaciones comunales o barriales, hasta manifestaciones o movilizaciones callejeras. Si bien podrían definirse un sinnúmero de variables para identificar el grado de intensidad de la participación directa, a los fines del estudio se limitaron básicamente a la constatación de: responsabilidad directiva, asistencia a reuniones, pagar cuotas o realizar aportes, participación en decisiones colectivas o de asamblea, solicitar o recibir información.

El segundo tipo es la **participación opinativa**, que a los fines del estudio se delimitó a las siguientes acciones: enviar artículos o cartas a medios de comunicación con el fin de dar a conocer su opinión, hacer una denuncia o intentar solucionar un problema, contactar a algún programa de radio o televisión en donde se viertan opiniones de actualidad, ya sea una denuncia pública u otras opiniones referidas a asuntos públicos, participar en consultas o encuestas de opinión sobre temas de actualidad, informarse y contactar al gobierno visitando los sitios web o enviando correos electrónicos.

² El Índice de Participación Ciudadana (IPC) se basa en un modelo multivariable para producir una medida resumen basado en una escala numérica de 1 a 10 que incorpora diferentes componentes que involucran la participación ciudadana. Disponible en: http://www.redinter.org/UserFiles/File/ipc/Informe1_gral.pdf

El tercer tipo es la **participación electoral**³, en la que los ciudadanos se expresan en el colectivo mediante un procedimiento reglado, y donde los niveles de participación indican también niveles de compromiso, de interés y de información sobre los problemas de la sociedad.

El Informe Perú⁴ refiere que, en la participación directa de la sociedad civil peruana, destaca en primer lugar las actividades en torno a las organizaciones de tipo religiosas, sin incluir las actividades estrictamente vinculadas al culto, involucrando esta práctica al 17.3 % de la población, en segundo lugar se destaca, con un 15.1%, la participación en actividades de tipo comunal y en tercer lugar, la participación en torno a los intereses o temas deportivos con un 14.2%. De otro lado presentan valores bajos, la participación en partidos o movimientos políticos (sólo un 3.4%), las actividades de asistencia o beneficencia (7.3%) y las actividades de tipo cultural (8.3%).

Respecto a la participación opinativa el mismo informe señala que, en el Perú, como en la mayoría del resto de países estudiados, las diferencias por nivel socioeconómico son elevadas, así, más del 80% de los entrevistados de sectores socioeconómicos altos declararon participar “enviando cartas, contestando encuestas o llamando a los medios de comunicación social como una forma de expresar sus ideas y convicciones. Por el contrario, estos porcentajes descienden 30 puntos porcentuales entre los sectores más desfavorecidos” (Red Interamericana para la Democracia, 2005: 13).

En relación a la participación electoral, en el Perú es considerable la predisposición de la sociedad a participar en el proceso electoral: más del 80% de la población indicó que seguramente concurrirá a votar en las próximas elecciones. Respecto a

³ Aunque nos adscribimos a la idea de Marc Parés (2009: 18) en el sentido que, si de *participación ciudadana* se trata, debemos centrarnos en aquellas prácticas políticas y sociales propias de un modelo de democracia participativa y/o radical, en contraposición a las prácticas políticas características de la democracia representativa, por lo tanto, en una categorización estricta de *participación ciudadana* quedan fuera el voto en las elecciones, la militancia en los partidos políticos, la participación en mítines y en campañas electorales.

⁴ Informe disponible en: http://www.redinter.org/UserFiles/File/ipc/Informe8_Peru.pdf

la participación en otros mecanismos electorales como los de la democracia directa o semidirecta –iniciativa popular-, así como la posibilidad de involucrarse en mayor medida en la vida de los partidos políticos y la selección de sus candidatos a través de las denominadas internas abiertas en sus diversas modalidades o la discusión de asuntos públicos en audiencias y en los procesos de elaboración de presupuestos locales, la situación del Perú también es relevante (Red Interamericana para la Democracia, 2005: 17),

así, sociedades como la boliviana y la peruana, están dispuestas a participar en todos los casos de manera mayoritaria (con valores superiores al 50% y hasta el 60%).

Asimismo, del análisis por niveles socioeconómicos, se observa que “los niveles de ingresos más bajos tienen a un 47.4% de su población participando, los niveles medios a un 52.2% y los niveles altos a un 63.4%” (Red Interamericana para la Democracia, 2005: 19), ubicando al Perú como uno de los países con mayores desigualdades de participación por nivel socioeconómico.

Algunas recientes expresiones de la participación en el Perú son las que a continuación se presentan:

1.1.1 Los Planes Concertados de Desarrollo Regional y los Presupuestos Participativos

Un estudio del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), que analizó 11 experiencias de gobiernos regionales⁵, extrae lecciones sobre lo actuado en el primer año de implementación oficial (2003) de los planes concertados de desarrollo regional y los presupuestos participativos:

⁵ Estos gobiernos regionales fueron: Piura, Cajamarca, La Libertad, Ancash, Ucayali, San Martín, Junín, Huancavelica, Ica, Arequipa y Cusco.

La obligación de implementar el planeamiento y el presupuesto participativo fue percibida de manera predominante por los gobiernos regionales, como “un proceso que les restaba poder” (López y Wiener, 2004: 33) sin que prime la comprensión de que se estaba ante instrumentos claves para su propia gestión pública. Con los distintos grados de inicial suspicacia respecto de la participación ciudadana, la mayoría de gobiernos regionales lo abordó como un trámite para cumplir únicamente con la exigencia de las normas legales (López y Wiener, 2004: 34).

La ausencia de los presidentes regionales en este proceso como máximas autoridades de su circunscripción, a pesar de que la norma dispone que presenten informes de su gestión en los talleres participativos, indica la falta de compromiso con este proceso de elaboración participativa del plan y programación presupuestal.

De acuerdo a López y Wiener (2004), la participación de la sociedad civil en este proceso se caracterizó por:

- Una convocatoria mediatizada y restrictiva de los gobiernos regionales.
- Participación predominantemente urbana y profesional, principalmente en las capitales de región: ONGs (27%), MCLCP⁶ (13,5%), colegios profesionales (8,1%) y universidades (6,1%), entre tanto no se registró una participación importante de las organizaciones sociales de base (OSB) urbanas o rurales: la presencia de comunidades nativas y campesinas, gremios campesinos y OSB fue reducida (14,2%), contraste que tiene que ver con los costos que supone la participación.
- Serias limitaciones de capacidades. Las cuales se presentaron de manera más pronunciada en las OSB, que registran una baja e irregular participación en este proceso, apreciándose un desnivel entre las distintas organizaciones de la sociedad civil; mientras algunas actuaban con mayor conocimiento de la materia, otras se centraban en un espacio de negociación de demandas puntuales.

⁶ Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza.

- Fragmentación y debilidad de la sociedad civil. Reflejado en el hecho que algunas de las instituciones u organizaciones de la sociedad interesadas en participar en el proceso expresan sus opiniones personales antes que institucionales, sumado a la falta de información y el desconocimiento de conceptos básicos para lograr una mejor participación.
- Ausencia de los actores económicos. La mayoría de empresarios definen sus estrategias y establecen sus relaciones al margen de estos nuevos cauces institucionales, resultándoles más efectivas y regulares las vías informales pero directas de relación y negociación establecidas con la autoridad pública.
- Ausencia de los partidos o movimientos políticos, cuyas agendas parecen girar lejos de estos temas de gestión del desarrollo.
- Inexistencia de una ruta crítica clara sobre el proceso. La brecha entre lo que se prioriza en los talleres y las conclusiones a las que arriban los equipos técnicos es grande, lo cual tiende a ser entendido por los representantes de OSB como una manipulación frente a lo que ellos priorizaron.

Otras dificultades que se han observado en el proceso de elaboración de la planificación regional y del presupuesto participativo en los posteriores años (2004 al 2006) son: en términos de la decisión política, los miembros del Consejo Regional “no participan en los grupos de trabajo, pero a la hora de aprobar el plan modifican o incrementan los acuerdos de los talleres, ocasionando problemas con los representantes de las organizaciones que participaron en su elaboración” (Leyton, 2005: 42).

Cuadro 1.1
Agentes participantes del sector público y la sociedad civil

Departamento	Sector público		Sociedad Civil		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Amazonas	168	62.9	99	37.1	267	100
Áncash	275	64.0	155	36.0	430	100
Apurímac	61	71.8	24	28.2	85	100
Ayacucho	38	65.5	20	34.5	58	100
Cajamarca	69	46.3	80	53.7	149	100
Callao	28	34.1	54	65.9	82	100
Huancavelica	13	37.1	22	62.9	35	100
Huánuco	49	51.0	47	49.0	96	100
Ica	20	12.0	147	88.0	167	100
Junín	54	28.3	137	71.7	191	100
Lambayeque	15	19.5	62	80.5	77	100
Lima	9	56.3	7	43.8	16	100
Loreto	58	52.3	53	47.7	111	100
Madre de Dios	49	77.8	14	22.2	63	100
Moquegua	25	41.0	36	59.0	61	100
Piura	112	80.6	27	19.4	139	100
Puno	13	59.1	9	40.9	22	100
San Martín	5	17.2	24	82.8	29	100
Tacna	33	51.6	31	48.4	64	100
Tumbes	36	85.7	6	14.3	42	100
Ucayali	28	32.2	59	67.8	87	100
Total	1158	51.0	1113	49.0	2271	100

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Información recogida de www.mef/presupuestoparticipativo, actualizada al 4 de febrero del 2005 hasta esa fecha no se registraba información sobre las regiones Arequipa, Cusco, La Libertad y Pasco.

Elaboración: Área de Participación Ciudadana del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

Como se aprecia del cuadro anterior, en conjunto, el porcentaje de participación del sector público y de la sociedad civil es paritario, sin embargo entre regiones se observan heterogeneidades que seguramente obedecen a diversos factores que por los alcances de nuestra investigación no los abordaremos.

De otro lado, considerando el conjunto de agentes participantes del sector público (autoridades, funcionarios y empleados de las distintas instancias de gobierno subnacional: regional y local tanto provincial como distrital) los municipios distritales destacan por su involucramiento con el proceso participativo regional, con un 40,3%. La autoridad regional, alcanza el 15%, un promedio incluso menor que el de los

representantes de otras entidades del gobierno nacional que actúan en el ámbito de las regiones (26,3%) (Leyton, 2005: 52), así se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.2
Agentes participantes del sector público

Departamento	Centro poblado		Gobierno distrital		Gobierno nacional		Gobierno provincial		Gobierno regional		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Amazonas	9	5.4	95	56.5	46	27.4	16	9.5	2	1.2	168	100
Áncash	7	2.5	133	48.4	52	22.5	44	16.0	29	10.5	275	100
Apurímac	0	0.0	14	23.0	16	26.2	14	23.0	17	27.9	61	100
Ayacucho	0	0.0	3	7.9	15	39.5	11	28.9	9	23.7	38	100
Cajamarca	7	10.1	22	31.9	31	44.9	4	5.8	5	7.2	69	100
Callao	1	3.6	10	53.7	12	42.9	4	14.3	1	3.6	28	100
Huancavelica	1	7.7	0	0.0	0	0.0	7	53.8	5	38.5	13	100
Huánuco	1	2.0	0	0.0	2	46.9	11	22.4	14	28.6	49	100
Ica	4	20.0	4	20.0	8	40.0	4	20.0	0	0.0	20	100
Junín	0	0.0	28	51.9	6	11.1	9	16.7	11	20.4	54	100
Lambayeque	0	0.0	0	0.0	11	73.3	0	0.0	4	26.7	15	100
Lima	0	0.0	0	0.0	0	0.0	9	100.0	0	0.0	9	100
Loreto	0	0.0	35	60.3	5	8.6	2	3.4	16	27.6	58	100
Madre de Dios	0	0.0	2	4.1	18	37.7	1	2.0	28	57.1	49	100
Moquegua	0	0.0	18	72.0	5	20.0	1	4.0	1	4.0	25	100
Piura	0	0.0	77	68.8	8	7.1	23	20.5	4	3.6	112	100
Puno	0	0.0	0	0.0	0	0.0	12	92.3	1	7.7	13	100
San Martín	0	0.0	3	60.0	2	40.0	0	0.0	0	0.0	5	100
Tacna	3	9.1	9	27.3	11	33.3	3	9.1	7	21.2	33	100
Tumbes	0	0.0	13	36.1	14	38.9	1	2.8	8	22.2	36	100
Ucayali	0	0.0	1	3.6	11	39.3	4	14.3	12	42.9	28	100
Total	33	2.8	467	40.3	304	26.3	180	15.5	174	15.0	1158	100

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Información recogida de www.mef/presupuestoparticipativo, actualizada al 4 de febrero del 2005 hasta esa fecha no se registraba información sobre las regiones Arequipa, Cusco, La Libertad y Pasco.

Elaboración: Área de Participación Ciudadana del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

Entre los agentes que participan por la sociedad civil, las organizaciones que más intervienen son las de los agentes económicos (15,4%), las ONG (14,5%) y las organizaciones vecinales (14%), en tanto que las que menos participan son las organizaciones políticas (0,5%), las juveniles (0,6%) y las religiosas (1,5%) (Leyton, 2005: 54).

Estudios similares realizados por el Grupo Propuesta Ciudadana (2007) que comprenden los procesos correspondientes a los años fiscales 2005, 2006 y 2007 refieren que, en

trece departamentos, más de la tercera parte (37%) de los agentes participantes inscritos pertenecen al Estado (gobierno regional, direcciones regionales, municipios provinciales y distritales, Beneficencia Pública, Instituto Nacional de Cultura, patronato del departamento y empresa de servicio de agua potable, entre otros).

Así también, respecto a los agentes participantes de la sociedad civil (61% del total), el grupo más importante corresponde a las organizaciones sociales (25% del total en el presupuesto participativo 2007), casi la mitad de los agentes de la sociedad civil. La mayoría de estas organizaciones tienen una representación que alcanza el nivel distrital y en el mejor de los casos provincial, pero muy pocos el nivel regional. Se trata de juntas y comités vecinales, clubes de madres, comedores populares, comités de vaso de leche; comunidades campesinas y nativas, indígenas y afroperuanas; sindicatos, asociaciones de padres de familia, organizaciones de mujeres y de jóvenes, etc. (Grupo Propuesta Ciudadana, 2007: 79).

Este mismo estudio señala que el segundo grupo en importancia son las organizaciones no gubernamentales (ONG), aunque su participación haya ido disminuyendo conforme avanzó el proceso, destacando la importancia de su aporte debido al soporte institucional con el que cuentan. En el presupuesto participativo 2005 constituyeron el 18% del total de agentes participantes; en el año 2006, su participación fue 17%; y finalmente en el presupuesto participativo 2007 representaron el 11%. Otros agentes importantes de la sociedad civil son los colegios profesionales (4% del total de agentes del presupuesto participativo 2007).

A pesar de las dificultades, el presupuesto participativo es el espacio de participación ciudadana que mayor convocatoria, dinamismo y consolidación institucional ha logrado a nivel nacional (Grupo Propuesta Ciudadana, 2007: 79).

1.1.2 Los Consejos de Coordinación Regional (CCRs)

El CCR es el órgano consultivo y de coordinación del gobierno regional con las municipalidades y la sociedad civil. Está integrado por el presidente regional, los alcaldes provinciales y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil. La proporción de alcaldes y representantes sociales en este órgano es de 60% y 40%, respectivamente. Algunas dificultades, identificadas por el Grupo Propuesta Ciudadana (2007), que su diseño representa para su funcionamiento, son:

- La concertación prevista entre el presidente regional y los alcaldes provinciales tiene una característica y un alcance distintos a los de la concertación entre el gobierno regional y la sociedad civil. En efecto, los alcaldes provinciales y el ejecutivo regional utilizan generalmente otros canales de coordinación fuera del CCR, con lo cual los alcaldes provinciales tienen pocos incentivos para participar en este espacio.
- La ley establece que sea un órgano consultivo y no vinculante, y en tal sentido sólo emite opinión. Esto le quita fuerza al CCR y origina desinterés entre los alcaldes y los representantes de la sociedad para participar. A ello hay que agregarle la carencia de garantías para el respeto de los acuerdos.
- El número de sesiones ordinarias obligatorias al año es muy reducido, dados los importantes asuntos sobre los cuales el CCR se tiene que pronunciar. Las dos sesiones anuales previstas apenas alcanzan para ver documentos referidos al Plan de Desarrollo Concertado y al presupuesto participativo.
- Existe un problema de representatividad de los representantes de la sociedad civil en el CCR. En efecto, la ley prevé que el gobierno regional abra un registro de organizaciones de la sociedad civil (mandantes), cuyos delegados eligen a los representantes de la sociedad civil ante el CCR (mandatarios) planteándose dos problemas: no todas las organizaciones pueden acceder a esta “asamblea de mandantes” pues existe el requisito de la personería jurídica, lo que termina

afectando la representatividad de la asamblea. Pero por otro lado, esta asamblea no está suficientemente institucionalizada, motivo por el cual los representantes sociales terminan representando a sus particulares organizaciones o representándose a sí mismos y no a la sociedad civil en su conjunto. En la práctica, no rinden cuentas ante ninguna instancia.

- La carencia de recursos económicos no permite la sostenibilidad institucional básica.

En general, los CCRs han mostrado en estos años poco dinamismo. En el año 2006 sólo cinco de trece lograron reunirse el número mínimo de veces establecido por ley, el resto de CCRs sesionó una sola vez o simplemente no lo hizo. Los representantes sociales de Arequipa, Piura y Ucayali mantuvieron un nivel de asistencia a las sesiones superior a 70%. Los porcentajes de asistencia de los alcaldes a las sesiones del CCR oscilan entre 36% y 62%, teniendo como promedio 45%. Los casos más graves fueron los de Arequipa, donde los alcaldes no asistieron a las sesiones del CCR en el 2005 y el 2006; Cusco, donde asistieron 14% a las tres sesiones del 2006; y Junín, 28% en la única sesión del 2006 (Grupo Propuesta Ciudadana, 2007: 77).

En cuanto a los **comités de vigilancia (CVs)** del presupuesto participativo, éstos no han podido cumplir con sus tareas, así, no todos los CV conformados han llegado a reunirse. Su conformación depende de la voluntad del gobierno regional y del interés y la confianza que muestren los agentes participantes en su funcionamiento. La principal actividad que han venido desarrollando es organizativa (elaboración de su reglamento, libro de actas y plan de trabajo) a la vez que una de las principales dificultades que han afrontado es el desconocimiento de temas básicos para hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos, lo que implica conocimiento y manejo de los mecanismos de transparencia (portales electrónicos de transparencia, Sistema Nacional de Inversión Pública-SNIP, Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF, etc.) y acceso a la información (solicitud de información pública al gobierno regional), así como de los procedimientos para hacerlos valer (Grupo Propuesta Ciudadana, 2007: 83-85).

Entre el 2003 y el 2007 el Grupo Propuesta Ciudadana reportó la creación y funcionamiento regular de 78 **espacios temáticos de concertación** entre los 13 gobiernos regionales analizados y la sociedad civil, para enfrentar problemáticas sectoriales específicas en los departamentos. Una característica central de estos espacios es que han mostrado cierta regularidad en su funcionamiento, a diferencia de otros espacios de concertación que, aunque han sido creados por norma, no fueron instalados o simplemente no se reunieron. La problemática abordada por estos espacios se refiere principalmente a temas como la inclusión (44%), el desarrollo económico (30%), la seguridad alimentaria (6%) y el medio ambiente (6%) (Grupo Propuesta Ciudadana, 2007: 91).

1.1.3 Los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPAREs)

Respecto a los procesos participativos en la elaboración de políticas sectoriales de educación, destacan los **Consejos Participativos Regionales de Educación (COPAREs)**, que son una instancia de participación, concertación y vigilancia en la elaboración, seguimiento y evaluación del **Proyecto Educativo Regional⁷ (PER)** y constituyen un espacio de concertación entre los estamentos vinculados al quehacer educativo en el departamento a favor del mejoramiento de la calidad educativa⁸ y del desarrollo regional. Estos COPAREs están presididos por el Director Regional de

⁷ El Proyecto Educativo Regional (PER) es considerado normativamente como el principal instrumento orientador de la política y gestión educativa regional que debe ser elaborado respetando el Proyecto Educativo Nacional, con la participación democrática de la sociedad civil y las autoridades educativas del gobierno regional, y debe permitir concretar acuerdos y compromisos recíprocos en torno a los objetivos planteados colectivamente.

⁸ Aunque nuestra investigación no comprende un análisis sobre la calidad de la educación, es importante tener en cuenta que no existe todavía un consenso general acerca de lo que ésta significa en la práctica educativa, mucho menos cómo alcanzarla y evaluarla, pues ello responde a situaciones particulares de cada sistema educativo, así como al nivel de desarrollo de cada país o circunscripción territorial, sin embargo en la actualidad la calidad se refiere “al derecho de *todas* las personas de recibir educación gratuita y obligatoria por parte del Estado, una educación que trascienda las estadísticas comunes del simple acceso a la educación y se concentre en el qué y el cómo se aprende, dupla inseparable de qué y cómo se enseña; en otras palabras, lo que apunta al elemento clave del aprendizaje: la relación alumno-docente” (Del Castillo y Azuma, 2009: 65). Asimismo, cuando se evaluaba la calidad de la educación, la atención se centraba en los insumos, posteriormente el énfasis se desplazó a los procesos y actualmente el foco de interés pareciera se concentra en los resultados o productos, agregándose además la dimensión del contexto socioeconómico de los alumnos (Del Castillo y Azuma, 2009: 69).

Educación e integrados por representantes de docentes, universidades e institutos superiores, sectores económicos productivos, comunidad educativa local e instituciones públicas y privadas de la región.

Los primeros COPAREs se empiezan a constituir en el segundo semestre del 2003 y los últimos en el segundo semestre del 2005. Algunos de los problemas que encontró el estudio del Grupo Propuesta Ciudadana (2007) durante este periodo fueron:

- Poca constancia en la participación de sus miembros (sociedad civil y autoridades).
- Escasos recursos económicos y logísticos para poder implementar algunos de los acuerdos.
- La mayoría de los Directores Regionales no han ejercido el liderazgo esperado en la conducción de los COPAREs, situación que en muchos casos retrasó las dinámicas de trabajo y, por consiguiente, el avance de los Proyectos Educativos Regionales. La alta rotación de los Directores constituyó un problema que imposibilitó asegurar un ritmo de trabajo constante y continuo en la elaboración concertada de las políticas sectoriales.

En el 2008, los COPAREs, que habían cobrado dinamismo en años anteriores para la elaboración del PER, retrocedieron en su dinámica una vez terminado este documento. Sólo en 6 de las 15 gobiernos regionales donde trabaja Vigila Perú⁹, los miembros del COPARE mantuvieron su ritmo de reuniones¹⁰, existiendo una amplia diversidad entre las instituciones participantes en este espacio: la mayoría pertenece al gobierno regional, a la Dirección Regional de Educación (DRE), a la sociedad civil, y a universidades e instituciones de otros sectores del Estado (Grupo Propuesta Ciudadana, 2009: 91).

⁹ Vigila Perú es un sistema de vigilancia ciudadana implementado por el Grupo Propuesta Ciudadana (consorcio de ONGs que tiene como interés común apoyar la consolidación del sistema democrático en el Perú contribuyendo a la elaboración de propuestas de políticas para la reforma del Estado).

¹⁰ Estas regiones fueron Cusco, Cajamarca, Huancavelica, Lambayeque, Arequipa y La Libertad. De otro lado, en Ica, si bien el COPARE no ha funcionado, algunos de sus representantes participaron en el Comité Técnico Regional del PER.

Las reformas estructurales en América Latina –que se desarrollan en el segundo capítulo-, modifican el papel del Estado en la política económica, incorporando como elemento central los equilibrios macroeconómicos, luego de la crisis de comienzos de la década del ochenta.

En el caso del Perú, que está atravesando un proceso de descentralización desde el año 2001 en que se incluyó en la Constitución Política un capítulo sobre la descentralización, modificando algunos aspectos concernientes a las municipalidades y regulando el tratamiento normativo para la conformación y funcionamiento de los gobiernos regionales, se dota al país de tres niveles de gobierno conforme a la siguiente organización territorial:

- Gobierno Nacional: que comprende al Poder Ejecutivo.

- Gobiernos Regionales: órganos de gobierno subnacional asentados en los 25 departamentos en los que se divide el territorio nacional.

- Gobiernos Locales: conformados por las municipalidades como entidades básicas de la organización territorial del Estado; son órganos de gobierno que se establecen tanto en provincias como en distritos, de manera que en cada departamento existen municipalidades provinciales y dentro de éstas a su vez municipalidades distritales¹¹.

Luego del consenso de las organizaciones políticas en el Congreso de la República, así como de la representación que compone el Foro del Acuerdo Nacional¹², la

¹¹ Normativamente, en la vigente Ley N° 27972, Orgánica de Municipalidades (LOM), se define como gobierno local, a la entidad básica de la organización territorial del Estado y canal inmediato de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades, siendo elemento esencial del gobierno local: el territorio, la población y la organización. La Municipalidad (Provincial y Distrital) es el órgano de gobierno promotor del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

¹² El Acuerdo Nacional (AN) es una plataforma de diálogo que cuenta con la participación del Presidente de la República, Presidente del Consejo de Ministros, partidos políticos con representación en el Congreso

descentralización se ha asumido como una política de Estado en concordancia con lo establecido en la Constitución Política y en el desarrollo del ordenamiento jurídico específico. Del mismo modo, son consideradas también como políticas de Estado: la institucionalización de los canales y mecanismos de participación ciudadana que contribuyan al mejor ejercicio de las funciones ejecutivas y legislativas en los niveles de gobierno, tanto nacional como regional y local.

Posteriormente, hacia julio del año 2006, el Presidente de la República, Alan García Pérez anunció –al asumir funciones en su mensaje a la Nación-, que el proceso de descentralización que ejecutaría su gobierno incluiría un plan piloto de municipalización de la educación inicial y primaria, con la participación de las autoridades locales y la comunidad. En este contexto es que se propone un Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007 (en adelante PMGE y PPMGE, respectivamente) estableciéndose la municipalización de la gestión educativa como una política de gobierno.

Considerando los avances normativos que promueven los mecanismos y espacios de participación social y ciudadana que hemos visto hasta este momento, podría pensarse que, al igual que con la experiencia de los COPAREs, con la municipalización de la gestión educativa, la comunidad educativa local también está participando de manera significativa, sin embargo existen particularidades que este trabajo aborda en relación a la política pública objeto de estudio, por lo cual empezaremos presentando a continuación el planteamiento del problema y la metodología de la presente investigación.

y organizaciones de la sociedad civil. Tiene como objetivo acordar políticas de Estado que otorguen la estabilidad que el país requiere para alcanzar un desarrollo sostenido.

1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Como parte de la estrategia del PMGE, se contempla que ésta debe realizarse de manera progresiva, gradual y por etapas, las cuales son:

- a) Etapa de Iniciación, es decir la del Plan Piloto 2007-2008 (PPMGE).
- b) Etapa de Expansión, previsto para 2009-2010, comprendiendo el aumento del número de distritos y provincias integrantes de la municipalización.
- c) Etapa de Generalización, comprendida hacia el período 2011-2015, implicando el crecimiento significativo del número de distritos y provincias.

De este modo, el proceso de municipalización de la gestión educativa se inicia con la ejecución del Plan Piloto (2007), el cual es elaborado en atención a los lineamientos de política, buscando generar un nuevo estilo de gestión educativa que estimule y oriente el accionar de las municipalidades distritales, las instituciones educativas (IEs) y la comunidad educativa en general, respondiendo así a las necesidades y dificultades de la educación (Ministerio de Educación, 2006: 6).

El referido Plan Piloto debió implementarse inicialmente en 56 distritos (dos distritos de una provincia en cada departamento del país, excepto en los departamentos de La Libertad donde participarían 3 distritos y en Lima donde participarían 5), sin embargo, por diversas razones se está implementando desde el año 2007 en 46 distritos, y desde el año 2008, en 88 distritos más.

El PMGE se propone –como objetivo central- desarrollar una educación pertinente y de calidad, constituyendo la participación uno de los principios de la propuesta que concede el rol principal a los agentes directos (la comunidad educativa¹³) y al órgano de gobierno

¹³ La comunidad educativa está integrada por los directores, administradores, profesores y alumnos de la escuela, pero además por los ex alumnos, padres de familia, instituciones y autoridades de su ámbito.

local distrital (la municipalidad), responsable de conducir el proceso de desarrollo integral de la localidad.

Tanto en el diseño del PMGE como en el PPMGE se menciona el recurso de la participación de la comunidad educativa, como medio para mejorar la calidad de la educación (PMGE), así como en la aplicación de una nueva dinámica de gestión educativa para mejorar la gestión del servicio educativo y la acumulación de experiencias para retroalimentar y expandir el proceso (PPMGE). Conforme a la Ley N° 28044, General de Educación¹⁴ (LGE), la calidad de la educación es definida como el nivel óptimo de formación que deben alcanzar las personas para enfrentar los retos del desarrollo humano, ejercer su ciudadanía y continuar aprendiendo durante toda la vida.

Así, se establece que la sociedad participa directamente en la gestión por medio de los Consejos Educativos Institucionales (CONEIs¹⁵), tomando las principales decisiones en el ámbito pedagógico, institucional y administrativo a nivel de institución educativa, y designando a su representante (el director de cada institución educativa) para incorporarse de pleno derecho al Consejo Educativo Municipal (CEM) en tanto órgano directivo de la gestión educativa en el ámbito local de cada municipalidad distrital.

Sin embargo, además de establecer que la institución educativa, bajo la conducción de su director, tiene la función de evaluar, conjuntamente con el CONEI, al personal docente y administrativo para su ingreso, ascenso y permanencia en el servicio, tanto en el PMGE como en el PPMGE no existen nuevas referencias específicas a las funciones del CONEI, manteniendo aquellas ya contempladas con anterioridad en el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo¹⁶, las cuales son:

¹⁴ Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 29 de julio del 2003.

¹⁵ De acuerdo a la Ley N° 28044, General de Educación (LGE) del año 2003, el Consejo Educativo Institucional (CONEI) es un órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana. Es presidido por el Director e integrado por los subdirectores, representantes de los docentes, de los administrativos, de los estudiantes, de los ex alumnos y de los padres de familia, pudiendo exceptuarse la participación de estos últimos cuando las características de la institución lo justifiquen. Pueden integrarlo, también, otras instituciones de la comunidad por invitación a sus miembros.

¹⁶ Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 009-2005-ED, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 29 de abril del 2005.

Cuadro 1.3
Funciones del Consejo Educativo Institucional (CONEI)

- a) Participar en la formulación y evaluación del Proyecto Educativo Institucional (PEI).
- b) Participar en el Comité de Evaluación para el ingreso, ascenso y permanencia del personal docente y administrativo de la institución, de acuerdo con la normatividad específica que emita el Ministerio de Educación.
- c) Vigilar el acceso, matrícula oportuna y asistencia de los estudiantes en la institución educativa.
- d) Cautelar el cumplimiento de los derechos y principios de universalidad, gratuidad, equidad y calidad en las instituciones educativas públicas.
- e) Vigilar el adecuado destino de los recursos de la institución educativa y aquellos que, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de la Asociación de Padres de Familia, estén comprometidos con las actividades previstas en el Plan Anual de Trabajo.
- f) Colaborar con el director en garantizar el cumplimiento de las horas de aprendizaje, el número de semanas lectivas y la jornada del personal docente y administrativo para alcanzar el tiempo de aprendizaje requerido para los diferentes niveles y modalidades.
- g) Cooperar con el Consejo Participativo Local de Educación de su circunscripción.
- h) Propiciar la solución de conflictos que se susciten en ésta, priorizando soluciones concertadas frente a quejas o denuncias que no impliquen delito.
- i) Opinar sobre los criterios de autoevaluación de la institución educativa y los indicadores de desempeño laboral.

Fuente: Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo

Elaboración: propia

En general, el recurso de la participación se corresponde con un intenso proceso de descentralización que se ha desarrollado en el Perú en diferentes áreas, incluido el sector educativo. Dicho proceso está incorporando adicionalmente un nuevo énfasis en el rol que deben jugar las municipalidades. En nuestro caso específico, uno de los problemas es que no existen suficientes datos en el distrito de Paucarpata –ubicado en la provincia de Arequipa, departamento del mismo nombre- ni por parte de su Municipalidad Distrital ni del Ministerio de Educación (MINEDU) para poder establecer el nivel de participación de la comunidad educativa en este ámbito jurisdiccional. Sin embargo algunos estudios generales de la política nos dan elementos para asumir que los procesos de participación social que se están conformando a la luz de los cambios impulsados por la municipalización de la gestión educativa no estarían siendo los deseados, por lo que es necesario hacer un análisis del diseño y de los primeros años de implementación de la política pública estableciendo un énfasis en el aspecto de la participación de la comunidad educativa y del municipio en el distrito concretamente.

Así, el objeto de estudio de nuestra investigación comprende un análisis del diseño de la política pública así como del proceso de su implementación, tanto para la participación de la municipalidad distrital (a través del CEM) como a nivel de los espacios de participación, concertación y vigilancia ciudadana (CONEI) de las instituciones educativas, como se aprecia en el siguiente esquema:

Cuadro 1.4
Objeto de estudio

Fase de la política	Unidad de estudio	
	Municipalidad / CEM	Institución Educativa / CONEI
Diseño		
Implementación		

Siendo la educación un derecho social de reconocimiento universal, y el Estado el que tiene a su cargo la coordinación de la política educativa, la mejora de su calidad que se propone el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa, a través de la aplicación de un modelo de gestión con la participación del municipio y la comunidad educativa local, en el marco del plan de desarrollo local y el proceso de descentralización, afecta a toda la ciudadanía, en particular a la que se encuentra involucrada con la educación pública, y lo hace también de manera negativa al no poder cumplir con las disposiciones que permiten la participación social y la mejora de la calidad educativa.

Dado que “lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere de la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes” (Parsons, 2007: 37), el problema establecido tiene esta naturaleza, y también porque, al menos en la cultura política occidental, es decir, en la tradición ideológica liberal democrática y de las ciencias sociales especializadas en estudiar científico-técnicamente los problemas de naturaleza pública, uno de los sentidos del vocablo *público*, es que estos problemas, en cualquier par de coordenadas espacio temporales, son aquellos de los que puede argumentarse que afectan negativamente a todos los individuos o miembros de la *polis*, aún cuando éstos ni las autoridades los perciban o intenten resolverlos; por lo tanto, son considerados problemas públicos las situaciones, fenómenos o procesos que se consideran objetivamente que dañan el

potencial de desarrollo de la sociedad, por representar costos netos para todos o porque su solución rendiría beneficios netos a todos en el corto, mediano o largo plazo, implicando, por tanto, que en el presente el bienestar público es menor del que habría en ausencia de ellos y/o del que puede haber en el futuro si efectivamente se resuelven (Bazúa y Valenti, 1993: 42).

De este modo, el problema se enmarca en el proceso de descentralización –impulsado y conducido por el gobierno nacional y asumido como política de Estado-, comprendiendo específicamente el proceso de gestión de las municipalidades en su ámbito jurisdiccional del servicio de la educación básica –históricamente concentrada en el nivel de gobierno nacional- involucrando la participación social, en particular de la comunidad educativa.

Es deseable que el público ciudadano conozca la manera en que la participación de la comunidad educativa está desarrollándose en el marco de esta política. También, desde la perspectiva de gobierno, es conveniente considerar que la creación de un modo más participativo de gobernar no significa que aquel sea en realidad menos poderoso, sino más bien, que el Estado y la sociedad se asocien en el proceso de generación de la gobernanza –aspecto que es abordado en el capítulo III-, pudiendo el Estado salir fortalecido a través de sus interacciones con la sociedad (Pierre y Peters, 2000: 49).

1.3 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

La implementación es una etapa fundamental de las políticas públicas puesto que implica el tránsito del discurso y de las palabras que componen el diseño a los hechos concretos, siendo determinante del resultado de una decisión.

Una situación muy frecuente en los estudios de políticas públicas es que a pesar de las decisiones tomadas para remediar problemas concretos, éstos no se resuelven, y por el contrario, suelen empeorar, es lo que se denomina *implementation gap*, es decir, “la diferencia, la brecha que existe entre la decisión y la realidad de su aplicación; o, en

otras palabras, la distancia –a veces abismal- que separa la teoría de la práctica” (Roth, 2006: 107).

La pretendida neutralidad de una administración pública que actúa con “criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad” (según Mény, citado por Roth) es el ideal de una concepción política moderna y racionalista, sin embargo las políticas públicas son diseñadas e implementadas por seres humanos que a la vez son afectados por ellas. Todas las instituciones involucradas en un proceso de política pública tienen características sociales y políticas e intereses que hacen de cada una un actor más del juego político-administrativo (Roth, 2006: 108).

Así, en medio de los diversos sentidos que pueden darse al concepto de implementación, nos adherimos a dos: primero, al de Pressman y Wildavsky, citados por Aguilar (2000: 46), quienes la definen como el proceso que intencionalmente establece y realiza la conexión causal y que, si cae en defectos o en incumplimientos, rompe el nexo causal y lleva al fracaso la política¹⁷, de modo que implementación es el grado en que las consecuencias previstas sucedan. Y también a la de Van Meter y Van Horn, para quienes la implementación

“abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los efectos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas” (Van Meter y Van Horn: 2000: 99).

El enfoque de implementación que estamos considerando en nuestra investigación es el de gestión pública, el cual tiene en cuenta algunas condiciones para incrementar las

¹⁷ “Pressman y Wildavsky proponen una definición formalizada de la política como teoría o hipótesis causal, como una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si X, entonces Y” (Aguilar, 2000: 44).

posibilidades de una implementación más exitosa de las políticas públicas. Este modelo, propuesto por Sabatier y Mazmanian (1979), involucra aspectos del contenido material de la política (objetivos y diseño) así como del contexto y de los recursos disponibles para su implementación.

El problema de investigación que presentamos constituye una oportunidad de conocimiento y análisis para lo cual partimos de las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cómo es el diseño de la política pública en relación a la participación de la comunidad educativa y de la municipalidad distrital?
- ¿Cómo está participando la comunidad educativa local (el CONEI) en la Municipalización de la Gestión Educativa?
- ¿Qué rol está desempeñando la municipalidad en la implementación de la política?

El alcance temporal del estudio comprende el periodo 2007-2009, es decir, dos de las tres etapas que abarca esta política: la de iniciación y parte de la etapa de expansión. La investigación considera además un estudio de caso: el distrito de Paucarpata, ubicado en la provincia y departamento de Arequipa, cuya Municipalidad Distrital está implementando la política desde el año 2007. Nos interesa conocer la participación en este ámbito jurisdiccional puesto que el municipio es uno de los que –fuera de Lima- es considerado como un gobierno local que cuenta con capacidad de gestión y es de tamaño grande, de modo que, al contar con más recursos económicos en su presupuesto y un número significativo de personal que compone su burocracia, nos haría pensar que está en capacidad de implementar adecuadamente el proceso de municipalización de la gestión educativa como política pública.

1.4 ESTADO DE LA CUESTIÓN

Las investigaciones en torno al proceso de municipalización de la gestión educativa, se abocan fundamentalmente a su análisis general en tanto política pública adoptada por el

gobierno de turno. Un estudio del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) hace un diagnóstico que permite establecer ciertas recomendaciones de política en un momento histórico crucial para el Perú marcado por la vigencia de propuestas orientadas a la descentralización y la reforma del sistema educativo, refiriendo que la puesta en marcha de la municipalización de la gestión educativa ha estado marcada por la indefinición en una serie de aspectos concernientes a la organización y las competencias de las diversas instancias implicadas en el proceso de municipalización (Valdivia y Díaz, 2008).

Del mismo modo, un informe del Instituto de Pedagogía Popular analiza el enfoque y la experiencia histórica sobre la municipalización de la educación, los rasgos que asume la propuesta del partido de gobierno, así como la factibilidad de su implementación, opinando que la decisión asumida por el gobierno de llevar adelante un proceso de municipalización del sistema educativo, obedece más que a una decisión técnica, a una decisión política, identificando además una suerte de voluntarismo del Presidente de la República. Una medida de esta naturaleza –continúa el informe- desarticulada del Proyecto Educativo Nacional (PEN) y del proceso real de descentralización no resolverá por sí sola los problemas que caracterizan la crisis de la educación. Además las diferentes etapas de su implementación deberán estar articuladas a un proceso mayor de reforma del Estado (Instituto de Pedagogía Popular, 2007).

Esta percepción de la primacía política sobre la técnica, se relaciona con el problema de legitimidad estatal, planteado tanto por las teorías del gobierno sobrecargado, como las de la crisis de legitimidad¹⁸, motivaciones políticas que se encuentran en consonancia con las reformas estructurales y educativas en América Latina que vamos a ver en el capítulo II.

En este mismo sentido, existen algunos trabajos de organismos plurales y autónomos como el Consejo Nacional de Educación (CNE) –constituido para promover la cooperación entre la sociedad civil y el Estado en la formulación, análisis y evaluación

¹⁸ Al respecto véase: <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a03.htm>

de los objetivos, políticas y planes para el desarrollo de la educación, a mediano y largo plazo- así como de asociaciones civiles como el Foro Educativo –vinculado con el desarrollo de la educación peruana-, que analizan la propuesta gubernamental del Plan Piloto, luego del anuncio que hiciera el Presidente de la República en su mensaje a la nación el año 2006.

En el caso del CNE, considera que se necesitan modelos flexibles de gestión escolar en función de las características regionales y locales y de las brechas en capacidad técnica y de gestión; asimismo considera la urgencia de definir de manera precisa y diferenciada los roles y competencias de los gobiernos nacional, regional y local, así como de la institución educativa; se requiere fortalecer la participación ciudadana para una descentralización efectiva y que todos los municipios asuman, desde ahora, un papel activo a favor de la educación (Consejo Nacional de Educación, 2006).

El Foro Educativo considera que la manera de plantear el PPMGE tiene serias debilidades tales como la yuxtaposición en las competencias y funciones consignadas en la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley General de Educación; señala también que el planteamiento metodológico tiene clara asociación a los diseños de investigación con grupos de control, es decir, observar como funciona lo que se quiere experimentar (la educación) en grupos (municipalidades) con variables (características) distintas, por lo tanto, sin hacer un muy complicado ejercicio de análisis se puede adelantar que aquellas municipalidades con menos dinero y menos capacidad instalada tendrán menos éxito en la tarea encomendada; hasta el momento el proceso de descentralización educativa orienta sus acciones a transferir competencias y funciones fundamentalmente administrativas, demostrándose el carácter de desconcentración de funciones antes que el de delegación de las mismas (Cuenca y Muñoz, 2006).

Por su parte el MINEDU, a través de un enlace electrónico específico del proceso de Municipalización de la Gestión Educativa¹⁹, contiene noticias, documentos de gestión

¹⁹ Al respecto véase: <http://www.minedu.gob.pe/municipalizacion/>. Este enlace ha sido visitado por última vez para efectos de esta investigación el 31 de julio del 2010.

tales como el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007, informes de evaluación y de avance en la ejecución del Plan Piloto, un documento de seguimiento de la conformación del Consejo Educativo Municipal (CEM) y Secretaría Técnica, información del marco normativo del proceso, actividades reportadas por las municipalidades distritales participantes del proceso, boletines de información del proceso, etc.

Entre los aspectos más importantes que refieren los informes de evaluaciones llevados a cabo por el Ministerio de Educación, se encuentran:

- Que con la experiencia del primer año de ejecución del Plan Piloto, se establece la posibilidad de ampliar sus alcances, incorporando nuevas municipalidades e incluyendo los demás niveles y modalidades de educación.
- En cuanto al mejoramiento de la calidad de la educación –principal objetivo del proceso de municipalización de la gestión educativa- se ha hecho posible que las municipalidades participantes realicen acciones y evalúen el estado de la educación en su jurisdicción destinando importantes de esfuerzos y recursos, sin embargo, dado el énfasis de la investigación que el MINEDU se propuso –refieren-, no dan cuenta de los resultados sobre este particular.
- Que el modelo de gestión educativa, con participación del municipio y la comunidad educativa local, ha permitido reunir la información adecuada y suficiente para identificar los problemas de las instituciones educativas y las posibles soluciones así como establecer prioridades para las soluciones, con acuerdo de todas las instituciones a través de sus representantes en el CEM permitiendo a cada municipalidad definir su política y sus planes de trabajo.
- Que dadas las características básicas del modelo –definidas mediante la Resolución Ministerial que aprobó el Plan Piloto y concretadas por cada CEM-, se ha

configurado un modelo flexible en el que cada municipalidad lo pone en práctica de acuerdo con sus posibilidades.

- Que los CEMs han operado con eficacia en las municipalidades participantes en el Plan Piloto, siendo en conjunto representativas de toda la diversidad de características de las municipalidades del Perú, de modo que el modelo puede ser adoptado en cualquier distrito peruano, recomendándose su expansión.
- Que los CEMs han actuado democrática y transparentemente, sin haberse reportado casos en que sus miembros hayan privilegiado los intereses de algunos sobre los de los demás o hayan procedido por favoritismo político o tráfico de influencias. Que los acuerdos han sido tomados por consenso y su cumplimiento ha sido “vigilado directamente por todos”. Esta cualidad –refieren las evaluaciones- es muy significativa en el Perú, porque manifiesta que el modelo participativo del CEM propicia la armonía en las relaciones y puede constituir un modelo para los Consejos Educativos Institucionales (CONEIs) y las Asociaciones de Padres de Familia (APAFAs).
- Que el Ministerio de Educación concluye que la primera etapa del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa ha culminado habiendo logrado sus propósitos, existiendo las condiciones para iniciar la etapa de Expansión.

En diciembre del año 2009, la Defensoría del Pueblo²⁰ publicó el Informe en el que da cuenta de la *Primera Supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa*. Entre los resultados de este importante documento se destaca que, el diseño de la política no se articula con el proceso de descentralización, aspecto que se manifiesta principalmente en el proceso de transferencia de responsabilidades a las municipalidades en el marco del Plan Piloto, que inicia con la transferencia administrativa antes que con

²⁰ La Defensoría del Pueblo (ombudsman) es el órgano constitucional autónomo que le corresponde defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos.

las competencias y funciones, de acuerdo a lo regulado en el marco normativo de la descentralización.

Así también, en la regulación del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa no se contempla una fase de evaluación que determine la viabilidad para pasar de una etapa a otra, sobre la base de indicadores y criterios objetivos (Defensoría del Pueblo, 2009: 71), el cual es uno de los problemas del diseño de la política que forma parte de nuestro objeto de estudio.

Otro problema del diseño es que la política no habría considerado la estructura y funcionamiento de las municipalidades, que normativamente se estructuran sobre la base de un Concejo Municipal –como órgano normativo y fiscalizador del municipio-, y la Alcaldía –como órgano ejecutivo del municipio-, siendo el Alcalde el representante legal y máxima autoridad municipal. De este modo, al Concejo Municipal le correspondería definir la política educativa local en concordancia con la política educativa regional y nacional, en cuyo caso el CEM no se podría constituir como órgano decisor, sino como uno de asesoramiento y apoyo a la gestión municipal en materia de educación o como órgano de línea del municipio (Defensoría del Pueblo, 2009: 74).

Los datos y la información recabada por la Defensoría del Pueblo son de especial utilidad para este trabajo de investigación –que se explica con más detalle en la sección *1.7 Metodología* del presente capítulo-, puesto que, para el caso del distrito de Paucarpata, no existen suficientes datos por parte del Ministerio de Educación para establecer la participación e involucramiento de la municipalidad distrital en la implementación de la municipalización de la gestión educativa.

Nuestra investigación pretende abordar específicamente la manera en que la comunidad educativa está participando en la municipalización como política pública que tiene como objetivo desarrollar una educación pertinente y de calidad, así como el rol que está desempeñando la municipalidad en su implementación.

1.5 OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

Este estudio se propone como objetivos generales:

- a) Caracterizar la manera como se desarrolla la participación de la Municipalidad Distrital de Paucarpata y de la comunidad educativa local en el marco de la Municipalización de la Gestión Educativa.
- b) Proponer hipótesis que expliquen los procesos de participación social de la comunidad educativa y del municipio en la política pública.

Los objetivos específicos que se plantea la investigación son:

- a) Analizar el diseño del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa en términos de la participación de la comunidad educativa y de la municipalidad.
- b) Describir la participación de la Municipalidad Distrital de Paucarpata y de ocho Consejos Educativos Institucionales (CONEIs) en la implementación de la política.
- c) Proponer criterios de política pública en materia de gestión educativa municipal que incluyan la participación de la comunidad educativa.

1.6 PLANTEAMIENTO DE HIPÓTESIS

La participación en la gestión del sistema educativo es definida normativamente como aquella en la que la sociedad interviene en forma organizada, democrática e innovadora, tanto en la planificación, como en la organización, seguimiento y evaluación de la gestión en cada una de las instancias de gestión descentralizada del sistema educativo²¹ por intermedio de su respectivo Consejo Educativo Institucional (CONEI), Consejo Participativo Local de Educación (COPALE), Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE) y otras organizaciones de la comunidad educativa.

²¹ El Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo, reconoce como instancias de gestión educativa descentralizada a la Institución Educativa (IE), la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), la Dirección Regional de Educación (DRE) y el Ministerio de Educación.

Para efectos de nuestra investigación, definimos la participación de la comunidad educativa como el proceso mediante el cual los directores y los padres de familia toman parte en los asuntos educativos a través de las funciones que la normatividad específica le confiere al CONEI.

Dada la naturaleza descriptiva de la investigación, nuestras hipótesis son:

- a) El proceso de toma de decisión y el diseño de la política pública no favorece la decidida participación de la comunidad educativa y de la municipalidad distrital.
- b) La participación de la comunidad educativa en el distrito de Paucarpata en el proceso de Municipalización de la Gestión Educativa se caracteriza por su debilidad.
- c) Las condiciones para la implementación efectiva de los objetivos establecidos en la política pública son insuficientes.

La debilidad de la participación de la comunidad educativa la definimos como el proceso mediante el cual los ciudadanos y la comunidad educativa –con derechos y obligaciones– se muestran desinteresados en participar, y toman parte en los asuntos públicos del Estado en materia de educación, predominando las decisiones y el peso del sector público (municipio y directores de las instituciones educativas, según sea el caso). Esta debilidad también se expresa al ser los CONEIs dejados de lado por la representación personal del director, con lo que no se estimula su desarrollo institucional (Iguñiz, 2008: 60), así como por el hecho de que, por un lado los CONEIs no vienen funcionando y no se ha constatado que desde el CEM y la Secretaría Técnica se estén promoviendo acciones para el desarrollo de capacidades en los miembros del CONEI, y por otro lado, desde el Ministerio de Educación se ha optado por flexibilizar las formas de participación, pero no se han creado los mecanismos que garanticen que todas las instituciones educativas estén representadas en el CEM.

Las condiciones necesarias y suficientes para la implementación efectiva de los objetivos legalmente establecidos en la política pública son las que de manera general establecen Sabatier y Mazmanian (1979), citados en Parsons (2007: 505):

1. Objetivos claros y consistentes.
2. Teoría causal adecuada.
3. Implementadores comprometidos y capaces.
4. Apoyo de los grupos de interés y “soberanos” en el poder legislativo y ejecutivo.
5. Cambios en las condiciones socioeconómicas que no menoscaben el apoyo de los grupos y los soberanos ni subviertan la teoría causal que da soporte a las políticas.

1.7 DISEÑO METODOLÓGICO

Este estudio se plantea como una investigación descriptiva-cualitativa, mediante la cual se busca obtener y analizar información empírica, basándose en una revisión documental y teórica sobre los temas de interés.

El diseño metodológico de esta investigación incluyó: un análisis documental sobre diversos temas referidos al diseño e implementación de las políticas públicas, la participación ciudadana y social, identificándose en la revisión de literatura una variedad de artículos y libros sobre nociones conceptuales del proceso y análisis de las políticas públicas, la participación, la democracia, la descentralización, las reformas educativas, entre los más significativos. Del mismo modo, se han encontrado y revisado investigaciones realizadas tanto en Perú como en otros países, es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Nicaragua.

La obtención de los datos y la información se basó en la aplicación de cuestionarios a directores y padres de familia de 8 instituciones educativas en el distrito de Paucarpata²², quienes nos proporcionaron información sobre los procesos de participación de la comunidad educativa, existencia y funcionamiento de los CONEIs, relación de éstos con el CEM y propiamente sobre la municipalización de la gestión educativa²³. Asimismo se realizaron entrevistas al Alcalde de la Municipalidad Distrital de Paucarpata, al ex

²² Sin embargo en la aplicación de los cuestionarios, por razones ajenas a nuestra voluntad, no fue posible realizarlo a los padres de familia de dos Instituciones Educativas.

²³ Los cuestionarios aplicados se encuentran en los **anexos 7 y 8**.

Secretario Técnico del Consejo Educativo Municipal (CEM) de Paucarpata y al Director de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL Arequipa Sur).

En Paucarpata existen 41 instituciones educativas cuya gestión es pública directa, dependen del Sector Educación y tienen a su cargo los niveles de Educación Básica Regular (Inicial-Jardín, Primaria y Secundaria), aunque no todas las instituciones educativas necesariamente tienen todos los niveles de manera concurrente²⁴, de las cuales –de acuerdo al Ministerio de Educación- 26 formalmente son parte del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa desde el año 2007²⁵, de este universo hemos seleccionado 8 instituciones educativas en donde hemos aplicado una encuesta en relación a la participación de la comunidad educativa en la política materia de estudio. Estas instituciones educativas son:

Cuadro 1.5
Instituciones Educativas de Paucarpata seleccionadas

N°	Nombre de la I.E.	Código modular	Características / Criterios de selección de las instituciones educativas		
			Nivel / Modalidad	Cantidad de alumnos (*)	Ubicación geográfica
1	40162 Francisco Mostajo	0219691	Primaria	107	Zona baja
		1116425	Inicial - Jardín	15	
2	40180 Jesús María	0219857	Primaria	198	Zona baja
		1373307	Inicial - Jardín	15	
3	40181 Alto Jesús	0219865	Primaria	104	Zona alta
4	40183 Indoamérica	0219881	Primaria	171	Zona baja
5	40184 15 de agosto	0219899	Primaria	88	Zona baja
6	40696 Santa María	1272004	Primaria	136	Zona alta
7	Ciudad Blanca C	0639740	Inicial - Jardín	18	Zona alta
8	Miguel Grau A	0225557	Inicial - Jardín	140	Zona alta

Fuente: Unidad de Estadística Educativa (ESCALE) del Ministerio de Educación del Perú, en http://escale.minedu.gob.pe/escale/consulta/buscar/centros_publicos.do

Elaboración: propia

(*) Corresponde al año 2009

²⁴ Este número de Instituciones Educativas no abarca a las que son de *gestión privada* (creadas por iniciativa privada), los *Centros de Educación Técnica Productiva (CETPRO)*, a las de *Educación Básica Alternativa* (que están dirigidas a estudiantes que no tuvieron acceso a la Educación Básica Regular), tampoco comprende a las que se gestionan *en convenio* (las cuales, siendo públicas, están a cargo de entidades sin fines de lucro que prestan servicios educativos gratuitos en convenio con el Estado) ni a los *Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI)*.

²⁵ Las 26 Instituciones Educativas que son parte del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa son del nivel Inicial-Jardín y Primaria.

Los criterios para la selección de estas IEs pretenden garantizar su mayor representatividad, así, hemos considerado a las que son únicamente del nivel Inicial-Jardín y las que son de Primaria, pero también a las que son de ambos niveles; también hemos tenido en cuenta las que tienen mayor y menor población estudiantil y finalmente las que están ubicadas tanto en la parte baja del distrito de Paucarpata (asociadas a un sector social de clase media) como en la parte alta (asociadas a un sector de población en pobreza y pobreza extrema).

Respecto a la participación de la municipalidad distrital en la implementación de la política pública, la investigación ha considerado emplear fuentes de información primarias (en cuanto a la aplicación de cuestionarios) y secundarias (bibliográficas, hemerográficas, reportes de investigación, documentos institucionales, entre otros), posteriormente, ya en el desarrollo de la investigación, ha sido posible acceder a las Fichas de Supervisión aplicadas por la Defensoría del Pueblo en el distrito de Paucarpata, en la *Primera supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: aportes para su implementación*.

Conviene tener en cuenta que la supervisión de la Defensoría del Pueblo se llevó a cabo en tres etapas:

- Primera supervisión: realizada entre septiembre y diciembre del 2007, con la finalidad de obtener un diagnóstico preliminar de la implementación de dicho plan. Esta primera supervisión comprendió una muestra de 12 municipalidades distritales entre las que se encuentra la Municipalidad Distrital de Paucarpata.

La muestra fue seleccionada tomando como referencia el Índice de Desarrollo Humano 2006 de cada departamento (ranking en el IDH y ranking de escolaridad), así como la ubicación geográfica, tratando de abarcar diferentes zonas del país. Asimismo, en esta supervisión se emplearon 4 fichas de supervisión que fueron

aplicadas a los Secretarios Técnicos del CEM, representantes del CEM, Directores de la UGEL y Directores Regionales de Educación.

- Segunda supervisión: consistente en hacer seguimiento y supervisión sobre los avances del Plan Piloto. Esta supervisión se realizó entre junio y julio del 2008, sobre una muestra de 31 municipalidades distritales del ámbito del Plan Piloto, que están distribuidas en 14 departamentos. La muestra se amplió a los dos distritos de los departamentos comprendidos en la primera supervisión, y a los dos distritos de los departamentos de Amazonas, Arequipa, Ica y Junín, aplicando los mismos criterios de selección empleados para la primera supervisión. En total se utilizó información de dos distritos por cada departamento en todos los casos, excepto en Lima Metropolitana, donde se incluyó a los cinco distritos que forman parte del Plan Piloto, debido a la densidad poblacional que representan.

En este caso se emplearon 4 fichas elaboradas sobre la base de los indicadores y competencias definidas en los lineamientos del Plan Piloto. Las fichas de supervisión fueron aplicadas a los Secretarios Técnicos del CEM, un representante del CEM, los Directores de las UGELs y los Gerentes Generales de los respectivos gobiernos regionales. Adicionalmente, y para contar con más datos, se solicitó información oficial al Ministerio de Educación y se sostuvieron reuniones de trabajo con funcionarios de dicha entidad. Asimismo se revisaron los informes evaluativos del Ministerio, las Hojas de Ruta y los dispositivos legales emitidos, entre otros documentos.

- Tercera supervisión: consistente en realizar el seguimiento y supervisión de la etapa de la transferencia administrativa a las municipalidades acreditadas. De las 31 municipalidades supervisadas anteriormente, se seleccionaron a las 24 que contaban con transferencia presupuestal. Esta supervisión se llevó a cabo durante el mes de septiembre del año 2009.

De este modo, tanto la información recabada a través de los cuestionarios aplicados en las 8 instituciones educativas y los funcionarios públicos mencionados líneas arriba, así como, en alguna medida, las Fichas de Supervisión de la Defensoría del Pueblo, constituyen la base del análisis que se presenta en el capítulo IV.

Parte de la metodología del presente ejercicio de investigación está comprendida por un estudio de caso, el cual permite aproximarnos al fenómeno de estudio, de modo que hemos optado por uno con interés intrínseco²⁶, en éste

“el estudio es llevado a cabo porque uno quiere tener un mejor entendimiento del caso en particular. No es llevado a cabo primariamente porque el caso represente a otros casos o porque ilustre un problema en particular²⁷, sino porque, en toda su particularidad y ordinariedad, el caso en sí mismo es interesante” (Stake, 1994: 237).

En el estudio de nuestro caso, uno de los problemas es que no existen suficientes datos en el distrito de Paucarpata, ni por parte de su Municipalidad Distrital, ni del Ministerio de Educación, para poder establecer el nivel de participación de la comunidad educativa en este ámbito jurisdiccional en la implementación de la municipalización de la gestión educativa.

Entre las técnicas que hemos utilizado se encuentran las entrevistas estructuradas y semiestructuradas, las cuales se han aplicado tanto a funcionarios de la municipalidad como a los miembros de la comunidad educativa que participan en los CONEIs (en

²⁶ Remarcamos que nos interesa conocer la participación en este ámbito jurisdiccional puesto que el municipio es uno de los que –fuera de Lima- es considerado como un gobierno local que cuenta con capacidad de gestión y es de tamaño grande, de modo que, al contar con más recursos económicos en su presupuesto y un número significativo de personal que compone su burocracia, nos haría pensar que está en capacidad de implementar adecuadamente el proceso de Municipalización de la Gestión Educativa como política pública.

²⁷ Aunque nuestro caso de estudio podría representar una problemática extendida en el Perú en relación a la participación de la comunidad educativa en la política y con algunos matices también de la participación de la municipalidad en su implementación, nuestra investigación no se ha propuesto esta posibilidad en términos de generalización, sin embargo pretende contribuir en el debate y comprensión de los problemas de implementación.

particular directores de instituciones educativas y padres de familia), análisis de fuentes primarias y secundarias en torno al diseño y proceso de implementación de la municipalización de la gestión educativa.

La puesta a prueba o falsación de las hipótesis la realizamos mediante el análisis de caso en la municipalidad distrital y en 8 CONEIs del distrito de Paucarpata, uno de los dos gobiernos locales de la provincia y departamento de Arequipa donde se está implementando esta política pública.

Sentadas las bases metodológicas y los alcances de esta investigación, y luego de aproximarnos en el capítulo a algunas maneras en que se expresa la participación de la sociedad peruana en los asuntos públicos, se aprecia la existencia de un conjunto de espacios y mecanismos que están permitiendo la movilización de la ciudadanía, ciertamente con algunos problemas pero que de manera general nos dan la idea de un importante ejercicio de interacción entre actores del Estado y de la sociedad civil. Hemos dejado pendiente algunas cuestiones contextuales más generales del proceso de reformas educativas en la región latinoamericana y peruana, así como de lo que significa la participación de la comunidad educativa en estos procesos, los cuales serán abordados en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO II

LAS REFORMAS DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL PERÚ DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA EN LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Para conocer el proceso de descentralización educativa en el Perú así como la manera en que la comunidad educativa participa, es importante considerar el proceso de reformas estructurales en materia educativa que desde la década de los setenta se han impulsado a lo largo de América Latina, aspecto que abordamos en este capítulo.

En este segundo capítulo se revisan también las cuestiones concernientes con la descentralización y de manera específica de la educativa para –a partir de estos elementos- comprender los diversos modos en que se concreta la participación en los asuntos de carácter público. Finalmente, desarrollamos el proceso histórico de la descentralización de la educación en el Perú y de los espacios de participación de la comunidad educativa, incluyendo los periodos del actual proceso de descentralización educativa por el que viene atravesando el país desde el año 2001. Con estos elementos vamos ubicando el proceso de municipalización de la gestión educativa, sobre el que se enfoca nuestro trabajo de investigación.

2.1 CONTEXTO DEL SURGIMIENTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

Desde mediados de 1970 ha ido creciendo el consenso en relación al rol que le corresponde a la educación como una de las herramientas más efectivas para mitigar la pobreza, al punto que hoy se reconoce que la inversión en desarrollo del capital humano permite mejorar la participación en el mercado laboral de las personas con bajos

recursos económicos (Navarro et al., 2000: XV). Sin embargo, la región latinoamericana afrontó en la década del setenta algunas restricciones financieras en su esfuerzo por mejorar la educación, confrontando ésta serios problemas de calidad, privilegiándose así las políticas de acceso al servicio hasta los años ochenta, momento en que los problemas económicos postergaron su atención gubernamental, aun cuando se lograron las metas de cobertura –al menos en la educación primaria-, empezándose a plantear nuevos desafíos (Di Gropello y Cominetti, 1998: 34).

De modo que las reformas estructurales llevadas a cabo en América Latina durante los años ochenta tendían a modificar el papel del Estado en la economía, incorporando los equilibrios macroeconómicos como elemento central de la política económica después de la crisis de comienzos de dicha década, lo cual condujo a una nueva concepción de la política pública y particularmente de la social. “La concepción paternalista del Estado, que había llevado a medir los resultados de las políticas en términos cuantitativos, ha sido sustituida gradualmente por un enfoque que privilegia objetivos de calidad, eficiencia y selectividad del gasto público” (Di Gropello, 1999: 154).

Las reformas estructurales iniciadas por varios países de América Latina, estaban orientadas a reformular el modelo de desarrollo económico de la región, así como rediseñar profundamente las instituciones del Estado. Estas medidas, inspiradas fundamentalmente en las recomendaciones del Consenso de Washington²⁸, desembocaban en un proceso de retirada de los Estados de su función de orientación y conducción de la dinámica económica y social, estableciendo en su lugar una mayor presencia de las lógicas del mercado²⁹ (López, 2007: 11). No obstante, una de las críticas

²⁸ El Consenso de Washington es el término utilizado por John Williamson con el que se pretendía identificar aquellas políticas que, en una conferencia auspiciada por el Instituto de Economía Internacional en 1990 en la capital estadounidense, tenían el propósito de evaluar el progreso logrado por los países de la región en la promoción de reformas económicas –después de la crisis de la deuda de la década de los ochenta- y que consideraban claves para la restauración del crecimiento en América Latina. Participaron en dicha conferencia las instituciones de Washington (el Tesoro de los Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo) así como un grupo de personas responsables por las políticas de la región de América Latina y el Caribe, tanto de organismos internacionales como miembros de comunidades académicas y centros de estudio (Burki, 1998: 1; Kuczynski, 2003: 49).

²⁹ “Al respecto, es interesante subrayar que en estos procesos, quizás como expresión de la globalización y del fortalecimiento del neoliberalismo, diversos organismos internacionales, tuvieron un papel central.

más recurrentes es la visión economicista de la propuesta de reforma educativa preconizada por los organismos financieros internacionales a los países en desarrollo, distorsionando el fin para el que se creó: la educación como un derecho humano³⁰, no como un producto “vendible” al cliente-usuario, situación ante la cual, la UNESCO ha empezado a recuperar su papel como organismo encargado de definir las pautas de la educación en el mundo, sin que esto signifique que el Banco Mundial abandone este terreno (Del Castillo y Azuma, 2009: 44).

La situación educativa de América Latina y de manera particular la calidad impartida al principio de la década del noventa, todavía era insatisfactoria en comparación con la situación de otras regiones del mundo con un nivel de desarrollo similar, caracterizándose esta década por una importante cantidad de tiempo y recursos dedicados a la tarea de modernizar la gestión de los sistemas de educación pública en América Latina, tratando de ofrecer iguales oportunidades de acceso a una educación de calidad para todos, fortalecer la profesión docente, aumentar la inversión en educación y abrir los sistemas educativos y de enseñanza a los nuevos requerimientos de la sociedad (Gajardo, 1999: 7). Al término de los noventa algunos de los logros que se exhiben son la realización de cambios legales, la ubicación de la educación como tema importante en el contexto de la política social y la demostración de que es posible lograr cambios radicales a escala relativamente pequeña (Burki, 1998: 101).

Es importante también tener en cuenta que, en las últimas tres décadas la economía mundial ha atravesado enormes cambios que han hecho a la calidad de los sistemas educativos más importante que antes para la salud económica de una nación. En ese mismo sentido, los países de la región estaban integrándose gradualmente a un nuevo orden económico mundial, sobre la base de un modelo basado en economías nacionales

Así, a diferencia del escaso diálogo y comunicación con los actores nacionales, tanto los gobernantes como los responsables de las políticas económicas y educativas de cada país, mantuvieron un estrecho diálogo con organismos internacionales quienes indicaron las directrices principales al igual que la asesoría necesaria para diseñar y adoptar políticas dirigidas a incrementar la calidad educativa” (Zurita, 2007: 55).

³⁰ “Considerar la educación como un derecho humano hace referencia a tres aspectos básicos:

- 1) El derecho a una educación de calidad como un fin en sí mismo.
- 2) La práctica de los derechos humanos en la educación.
- 3) La educación como medio para lograr otros derechos” (Del Castillo y Azuma, 2009: 72).

abiertas a la competencia internacional, la inversión extranjera y la innovación tecnológica. En materia política, la reinstalación de gobiernos democráticamente electos, obligó a redefinir las funciones del Estado, dando paso a la aplicación de estilos descentralizados de gestión, a la concertación de esfuerzos sociales así como a la promoción de una mayor participación de otros actores en los esfuerzos del desarrollo nacional, adquiriendo la educación una centralidad renovada y otorgándole a las escuelas la responsabilidad del desarrollo de una cultura cívica que fortalezca la tolerancia, la cooperación y el amplio sentido de nación y comunidad, sin que los sistemas educacionales respondan cabalmente a estas demandas en gran parte de los países latinoamericanos (Gajardo, 1999: 7; Navarro et al., 2000: 1, 2).

A comienzos de la década del 2000, la vigencia del nuevo modelo de desarrollo implicó un conjunto de transformaciones en el panorama social y educativo de la región que configuran, para el debate de las nuevas leyes de educación, un contexto muy diferente. Algunas de las transformaciones más relevantes en la definición de las tendencias sociales recientes son el aumento significativo de las desigualdades, la profundización de los procesos de exclusión social y la crisis de cohesión social (López, 2007). Y aunque se aprecia un aumento de las tasas de escolarización primaria –incluso en la mayoría de los países se está llegando a la universalización del acceso a este nivel, y a valores muy altos en las tasas de graduación-, sin embargo, el optimismo que imperaba en los noventa fue gradualmente desplazado por la sensación de fracaso del modelo que se instaló en su capacidad de recomponer el panorama social, irrumpiendo de este modo las configuraciones del escenario social en las aulas aspectos como la exclusión social, la crisis de cohesión, la creciente violencia y el peso de las migraciones (López, 2007: 15), sumado a otros problemas que exigen solución tales como la falta de equidad, mala calidad, excesivo centralismo y escasa autonomía a nivel de las escuelas, deterioro de las condiciones de trabajo docente y desprestigio de la profesión (Gajardo, 1999: 8).

Con las nuevas leyes de educación, ésta nuevamente aparece como un factor clave para lograr los nuevos objetivos de desarrollo económico y social, ante el reciente momento

histórico, lo cual exige revisar la estructura normativa de las prácticas educativas, así como la voluntad de dejar atrás las políticas neoliberales (López, 2007: 23).

La movilización de padres, estudiantes, maestros, empresarios, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación, todos preocupados por la educación, sucede porque la perciben como el catalizador más importante para el desarrollo, que puede coadyuvar en la lucha contra la pobreza y la reducción de las desigualdades de ingreso, además de ser portadora de valores democráticos.

La reforma de la educación es un proceso difícil que requiere a los líderes “alimentar el consenso y construir coaliciones entre funcionarios públicos y empresarios, sindicatos y opinión pública, directores y maestros, así como entre padres y estudiantes, puesto que las reformas educativas no pueden ser planteadas en los ministerios centrales y decretadas desde arriba” (Navarro et al., 2000: 11), si esto ocurriera, su implementación atravesaría por serias dificultades que podrían implicar su fracaso e interrupción.

Así, tanto el apoyo, como las capacidades y la motivación de los administradores, maestros y padres de familia, son necesarios para que las reformas educativas puedan funcionar. Y dado que los maestros tienen una autonomía significativa en los salones de clase, la reforma requiere su apoyo individual, pero también de los sindicatos en los que están organizados.

La mejora del desempeño de las políticas educativas, junto con los procesos sociales y políticos que las pueden hacer factibles, son los principales componentes de lo que estamos comprendiendo como reforma educativa, una de cuyas aristas hace “un énfasis en revivir la escuela como una esfera activa de gestión, innovación y responsabilidad social mediante una creciente autonomía, intensa participación de la comunidad, y donde sean relevante, descentralización e involucramiento de gobiernos locales” (Navarro et al., 2000: 40).

2.2 LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

En general, la descentralización es vista ampliamente como una gran prueba para la democracia, una necesaria reversión de tendencias autoritarias pasadas, dirigidas y justificadas por la necesidad de corregir el centralismo incompetente, aunque la larga tradición de centralización y autoritarismo no sea fácil de vencer (Kuczynski, 2003: 74; Navarro et al., 2000: 22), por eso es que modernamente, la descentralización es asumida como una pieza integral de un régimen democrático, al punto que no parece posible evaluar la calidad democrática de algún régimen político, sin indagar por los efectivos niveles de redistribución del poder que contiene su estructura territorial³¹, tratándose de un asunto muy sustantivo, en particular para la comprensión y redefinición del funcionamiento de las instituciones democráticas en América Latina (Planas, 2001:47).

Democracia y descentralización no sólo deben asumirse como facetas inseparables de un mismo proceso de redistribución del poder estatal, sino que esa combinación tiene la virtud adicional de despejar y descartar viejas disyuntivas teóricas respecto a los límites de la democracia formal, entendida como democracia representativa, partidocracia o democracia no participativa.

Así, las políticas descentralizadoras constituyen esfuerzos encaminados a dos objetivos: imprimir mayor agilidad y eficiencia al aparato estatal, y legitimar la acción del Estado ante la sociedad (Cabrero, 1998). Di Gropello (1998), citando un trabajo de Rondinelli, Nellis y Cheema (1986), afirma que 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

³¹ Esto a pesar que existen casos como los de Costa Rica y Uruguay que, a nivel de la región latinoamericana, se caracterizan por tener fuertes tradiciones democráticas con estructuras estatales altamente centralizadas, sin implicar regímenes autoritarios.

gubernamentales. Con referencia a esta última categoría de instituciones, 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 otras palabras, la privatización puede ser vista como una forma de descentralización. Dentro de este amplio espectro de enfoques definatorios, se adoptará una visión más reducida, que limitará la atención a los casos de transferencia de responsabilidades desde el gobierno central a las unidades públicas subordinadas, y a las corporaciones o autoridades públicas semiautónomas o autónomas.

La literatura especializada distingue tres formas principales de descentralización, cuyas diferencias más significativas radican en el nivel de autonomía de la toma de decisiones de las unidades subnacionales en relación con el gobierno central, y en el alcance de las responsabilidades transferidas:

1. Una forma de *desconcentración* de responsabilidades en los niveles menores por parte de las agencias del gobierno central³² con poder de decisión limitado.
2. Una forma de *delegación* o transferencia de responsabilidades de gestión –de ciertas funciones específicamente definidas-, a organizaciones públicas, que pueden estar situadas fuera de la estructura burocrática normal del gobierno nacional, por lo general con autoridad semi independiente para ejecutar las tareas.
3. Una forma de *devolución* consistente en la transferencia de responsabilidades de gestión a las unidades subnacionales de gobierno o unidades públicas en general, que deben ser claramente percibidas como entes separados sobre los cuales las autoridades nacionales ejercen poco o ningún control directo; es decir, tienen autoridad independiente para ejecutar sus actividades (Di Gropello, 1998: 17).

³² Aunque muchos autores se refieren al “gobierno central” así como a las “autoridades centrales”, para efectos de esta investigación, mas bien utilizaremos el término “gobierno nacional” y “autoridades nacionales” para referirnos a aquel nivel de gobierno que tiene este alcance así como a sus respectivas autoridades y/o funcionarios, distinguiéndose de los gobiernos subnacionales (estatales, departamentales, provinciales, distritales, según corresponda).

Un aspecto que no debemos perder de vista es que, no es difícil prever que en condiciones de heterogeneidad de recursos humanos y financieros entre las distintas áreas geográficas, la descentralización podría acrecentar la inequidad territorial, así también, la capacidad técnica probablemente limitada de los niveles subnacionales y la poca participación de la comunidad en la toma de decisiones a nivel local podrían dar lugar, al menos en el inicio, a una intervención activa del nivel de gobierno nacional (Di Gropello, 1999: 155).

Di Gropello (1998), establece algunos tipos de racionalidad de la descentralización y de los modelos de reforma, para los bienes públicos³³ y para la educación, en este último caso el tema que se va a enfrentar es si la descentralización es justificable como factor de eficiencia. El punto de partida en esta discusión concierne a la naturaleza del bien *educación*. Por un lado, no es puramente bien público porque su consumo puede ser excluyente y puede tener precio (cargos a los usuarios), características que pueden justificar la provisión privada de estos servicios a la vez que su provisión local podría ser una respuesta a la sobreutilización de los servicios (dado que el cumplimiento de las preferencias locales actúa como desincentivo a la llegada de mucha población a una unidad particular), y se justifica por cuanto los costos de producción podrían ser fácilmente cubiertos. Sin embargo, la educación es un bien caracterizado por importantes externalidades positivas desplegadas más allá de la comunidad local,

³³ Las motivaciones posibles para la descentralización de los bienes públicos las clasifica en tres grupos:

- *Razones de tipo político*, relacionadas con la redistribución del poder político, el control de situaciones conflictivas y la democratización.

- *Razones económicas de interés fiscal*, traducidas en la esperanza de que una descentralización de los gastos pueda ayudar a reducir el déficit público a través de la reducción del tamaño del sector público central.

- *Razones económicas relacionadas con posibles ganancias en eficiencia y calidad*, las cuales se distinguen en *eficiencia técnica* (cuando el resultado logrado de un proceso de producción alcanza la “frontera de las posibilidades productivas”, es decir, requiere el uso más apropiado y la mejor combinación de recursos para obtener un determinado resultado, midiéndose comparando costos y resultados) y *eficiencia social* (que concierne a los movimientos a lo largo de la frontera de las posibilidades productivas, vinculados con la elección de una diferente composición de resultados, con su correspondiente combinación de insumos, que refleja los valores de los individuos o de la comunidad de individuos considerados).

directamente a través de la migración geográfica, e indirectamente a través de su impacto sobre la acumulación de capital humano, diferenciándose de otros bienes públicos cuyos beneficios están localizados en una región geográfica específica.

Es en el contexto referido anteriormente que surgen las reformas educativas en los países latinoamericanos, encontrándose la mayoría en el proceso de descentralizar sus servicios de educación básica o primaria, algunos por motivaciones políticas (legitimación del Estado, control de situaciones conflictivas, democratización), otros por consideraciones fiscales (reducción del tamaño de la administración central y de sus costos, fomento a procesos indirectos de privatización), algunos otros por razones de eficiencia, y otros por una combinación de estos motivos (Di Gropello, 1999: 158).

En base a los aspectos de autonomía referidos líneas arriba en el estudio de Di Gropello, podemos clasificar las reformas en cinco grandes tipos:

1. Procesos de “devolución” híbrida con poca participación en un nivel territorial principal.
2. Procesos de “devolución” híbrida participativa en la unidad de producción, o sea, del tipo principal/agente entre un agente y dos principales (el nivel central y la comunidad).
3. Reformas de tipo principal/agente entre un principal (nivel central) y un agente (nivel intermedio o local) con poca participación.
4. Reformas de tipo principal/agente entre un principal (nivel central) y dos agentes (niveles intermedios y locales que funcionan de manera complementaria) y con poca participación.
5. Procesos de desconcentración tendencialmente participativa en la unidad de producción, como es el caso de la descentralización escolar en Brasil.

Aunque los sistemas de educación centralizados y bien administrados, con estándares altos y responsabilidad alta, han dado buenos resultados en países como Japón, Singapur y Corea del Sur, en gran parte de América Latina ha sido un fracaso traducido en

burocracias incompetentes e incentivos contraproducentes (Wolff y de Moura Castro, 2003: 246). Quizá sea por esta razón que en la región latinoamericana el tipo de reforma más popular en los años ochenta, incluso en buena parte de los noventa, ha sido el intento de reducir el papel del gobierno nacional en la educación mediante la descentralización de la toma de decisiones así como de su financiamiento (Navarro et al., 2000: 21).

La principal justificación teórica de este tipo de reformas proviene de la idea de que si se da mayor poder y control a gobiernos locales, e incluso a las escuelas mismas, se incrementará la creatividad y mejorará la capacidad de respuesta frente a las diversas demandas. Con mayor gestión local y toma de decisiones financieras a nivel de plantel educativo –se argumenta– los padres incrementarán su participación y los maestros y administradores incrementarán la calidad del servicio educativo que prestan, como resultado de mejorías en la enseñanza misma y del uso de recursos con mayor eficiencia (Navarro et al., 2000: 40), la cual sin embargo no sucede automáticamente, puesto que hay también factores socioeconómicos muchas veces determinantes.

La descentralización posiblemente sea el elemento más común de las reformas iniciadas en la década de los noventa, incrementándose el nivel de responsabilidad de los gobiernos subnacionales en la educación de varios países³⁴.

La descentralización de la educación, debe pensarse en el más amplio contexto de los procesos de descentralización política y administrativa de América Latina, pudiendo nutrirse de las tendencias generales hacia una mayor participación social de la comunidad educativa, así como de unas autoridades locales en contacto más cercano con la población. “La descentralización debe ser vista al menos como un instrumento para desencadenar reformas o crear ambientes favorables a ellas, y no exclusivamente como

³⁴ En Argentina y Brasil por ejemplo, los ministerios del gobierno nacional tienen muy poca responsabilidad en el financiamiento y gestión de la educación básica, en tanto que en Chile, la gestión fiscal y administrativa de la educación fue encargada principalmente a las municipalidades (Burki, 1998: 108).

una estructura más o menos deseable para el sistema educativo” (Navarro et al., 2000: 22, 23).

Los procesos de descentralización podrían generar innovaciones y un cierto crecimiento en los recursos que se dedican a la educación pública como resultado de una preocupación creciente por la educación entre las comunidades locales, “en la medida en que la educación tiene componentes de bien público local, puede esperarse que los gobiernos locales y regionales terminarán por jugar un papel más importante en ella que lo que solía ser en el pasado reciente de América Latina” (Navarro et al., 2000: 24).

2.3 LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Para la literatura, como refiere Ziccardi (2004) citada por Zurita (2007), la participación en cualquier ámbito donde se desarrolle, es considerada como un bien en sí misma debido a que supone una práctica democrática que alienta la rendición de cuentas, la ampliación del espacio público, la extensión de la democracia a nuevos ámbitos y la consolidación del estatuto de la ciudadanía (Zurita, 2007: 65).

La descentralización –en particular la política-, estimula la participación popular³⁵, fomenta la instalación de instituciones locales y regionales viables, haciendo posible su inserción en el proceso de desarrollo (Ahumada, 1994: 10). Ahora bien, hay una diversidad de maneras como puede ser definida la participación en general, así: como influencia y como consulta; como delegación; como intervención en la preparación de decisiones; como control y como intervención en el proceso integral de las decisiones, también puede ser definida como la capacidad de intervenir en los procesos de toma de decisiones y la ejecución o crítica que su realización implica (Ahumada, 1994: 7).

³⁵ Para autores como Álvaro Portillo (2004), la descentralización mas bien surge como condición necesaria de una institucionalidad participativa, precisando además que se trata de descomponer con coherencia la estructura del poder, fortaleciendo su traslado desde las instancias más centralizadas a las más próximas a la sociedad (descentralización territorial) y que para un desempeño más autónomo a nivel sectorial, corresponde promover la descentralización funcional (educación, salud, desarrollo urbano, producción, etc.); de este modo, sin la descentralización no es posible concebir exitosas instancias de participación, ya que si no están dotadas de poder de decisión, rápidamente se muestran como inútiles.

El creciente valor atribuido a la sociedad civil y a la participación ciudadana en el pensar y el quehacer tanto local, como nacional e internacional, tiene como trasfondo una redefinición del papel del Estado y de la sociedad civil así como de la relación entre ambos, pero además entre éstos y las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo, en el marco de una redefinición de la relación entre lo público y lo privado, y entre lo local, lo nacional y lo global (Torres, 2001: 2).

La participación (social, ciudadana, comunitaria, popular) ha sido fundamentalmente una reivindicación de los sectores y actores subordinados y de los sectores progresistas. En el ámbito educativo –como lo vamos a ver enseguida-, “ha sido asimismo bandera del pensamiento y de las corrientes político-pedagógicas de avanzada. Hoy, el discurso de la participación ha copado el discurso público, a nivel nacional e internacional, y es levantado por todos: el Estado, la sociedad civil, el mercado y la cooperación internacional” (Torres, 2001: 15).

De este modo la participación ciudadana en relación al Estado y a la cuestión pública puede adoptar distintos modos y niveles de concreción:

- a) Participación instrumental: las personas u organizaciones cuentan como usuarios-clientes; una vez obtenido el resultado deseado, la acción se disuelve.
- b) Participación ejecutora y administradora: los sujetos se ven como gestores de un programa o proyecto, fomentándose en la convicción de mejorar la gestión y los resultados esperados.
- c) Participación consultiva: los ciudadanos o grupos opinan sobre un plan o propuesta, pasándose de la información (una sola vía) a la comunicación (ida y vuelta).

- d) Participación decisoria: incluye la toma de decisiones y el control tanto del proceso como de los resultados. Los participantes se tornan co-productores y co-responsables de uno y otros (Torres, 2001: 26).

Así también, Torres (2001), citando un trabajo de Orrego (en Gobierno de Chile 2001c) expresa que hay siete niveles de participación:

1. Manipulación: se gestiona el apoyo ciudadano a partir de una participación que es mas bien nominal (por ejemplo, comités consultivos meramente formales).
2. Información: se provee información sobre derechos, responsabilidades y opciones.
3. Consulta: los ciudadanos son invitados a opinar.
4. Representación: implica algún grado de influencia, principalmente a través de representantes ciudadanos en órganos directivos o consultivos.
5. Asociación: el poder se redistribuye mediante la negociación entre ciudadanos y autoridades.
6. Poder delegado: los ciudadanos participan en el proceso de toma de decisiones o de ejecución.
7. Control ciudadano: los ciudadanos administran el programa o el curso de acción (Torres, 2001: 18).

De otro lado, la empatía y credibilidad, la información, la comunicación, las reglas, condiciones y mecanismos claros y la asociatividad, son algunos de los requisitos necesarios para lograr una participación auténtica y efectiva (Torres, 2001: 19).

Sabemos que los ciudadanos completamente informados, muy interesados en participar y con el suficiente tiempo para hacerlo, no son más que un ideal puesto que esos ciudadanos no existen –incluso en sociedades más democráticas y consolidadas-, sin embargo desde hace mucho tiempo esta aspiración no se desvanece (Zurita, 2007: 71). A pesar de este escenario, una participación será real en tanto logre incidir en los procesos de toma de decisiones de quienes tienen esa potestad, pudiendo darse en una o varias fases de la política: su formulación, implementación y evaluación (Andrade y Martínez, 2007: 12).

Más específicamente, la participación social en las decisiones y acciones educativas no es un lujo o una opción: es condición indispensable para sostener, desarrollar y transformar la educación en las direcciones deseadas, pues pone en contacto a los ciudadanos entre sí, vinculándolos con una actividad estatal importante influida por los acuerdos, conflictos y alianzas entre diferentes actores políticos (Zurita, 2009). La participación social es un imperativo no sólo político-democrático sino de relevancia, eficacia y sustentabilidad de las acciones emprendidas (Torres, 2001: 2).

Tradicionalmente, la reforma educativa se ha caracterizado por la falta de una estrategia de información, comunicación y consulta con la sociedad en general, y con los docentes en particular; los aspectos concernientes a la política educativa se han visto como una actividad altamente sofisticada, técnica y especializada que implica saber experto.

“Paradójicamente, a la par que ha avanzado la retórica participativa y el reconocimiento efectivo de la consulta y la participación ciudadana como condición de relevancia, eficacia y sustentabilidad de una educación de calidad para todos, se ha acentuado la veta tecnocrática y elitista de la política educativa, que reserva al experto y a un *knowhow* experto (nacional e internacional) decisiones críticas que pertenecen y afectan a todos” (Torres, 2001: 17).

En el campo educativo, la participación social entendida como toma de decisiones, es más bien excepcional, tanto a nivel micro como macro.

La noción más extendida de *participación* la asocia a *acceso, asistencia o uso* del servicio educativo (así está categorizado este indicador en muchos glosarios internacionales). Priman las comprensiones instrumentales (participar como ejecutar o gestionar un plan o una acción definidos por terceros) y contributivas (participar como dar: dinero, trabajo, tiempo, respuestas correctas, etc.) del término. A nivel de la institución escolar, predomina la participación nominal (docentes, alumnos, padres y comunidad) (Torres, 2001: 18).

Así, los esfuerzos por expandir la *autonomía escolar* se están incrementando en la región, los casos paradigmáticos son Nicaragua, El Salvador, Brasil, Colombia y Argentina, sin embargo aquella no implica necesariamente *descentralización*, puesto que “un sistema puede ser descentralizado y al mismo tiempo estar basado en escuelas que no tienen control sobre el uso de sus recursos” (Navarro et al., 2000: 22), a lo que podemos agregar que –aunque en pocos países–, la transición hacia la autonomía de las escuelas y una mayor participación de la comunidad ha sido más importante para las escuelas que la descentralización gubernamental (Burki, 1998: 108).

De este modo, para algunos autores la *segunda generación de reformas* debe ir en sentido inverso a las de *primera generación*, es decir, ahora deben ir de “abajo hacia arriba”, con énfasis en los cambios conductuales en reemplazo de los cambios legales, dando mayor autoridad a los padres y maestros, o si ya han sido instituidos legalmente con ese poder, asegurando que empiecen a desempeñar sus nuevas funciones, cambiando su comportamiento tradicional, lo cual implicaría que los consejos de las escuelas sean investidos con poderes reales como en Brasil y Nicaragua (Burki, 1998: 109). El siguiente cuadro ayuda a comparar las dos generaciones de reforma educativa:

Cuadro 2.1

Dos generaciones de reformas de la educación en América Latina y el Caribe

PRIMERA	SEGUNDA
Centrada en el sistema Toma de decisiones descentralizada Proyectos de innovación experimentales	Centrada en la escuela Habilitación de maestros y padres Nuevas funciones en la toma de decisiones Implementación a gran escala de los proyectos experimentales
Cambios del marco legal Iniciativas de reforma a todo nivel Nuevas políticas de educación Prioridad para la educación en la política social	Cambios en los sistemas de valores y comportamiento Reformas populares Cambios de comportamiento de todos los agentes
Desarrollo de sistemas de manejo de información Creación de bases de datos básicas Establecimiento de sistemas de pruebas	Desarrollo de mecanismos de responsabilidad por las actuaciones Ampliación del uso de información por parte de todos los agentes Utilización de la información de evaluación a nivel de escuela
Cambios en las estructuras Nueva función de los gobiernos Mayor énfasis en los estados	Cambios en las prácticas pedagógicas Perfeccionamiento profesional de los maestros Utilización de tecnologías avanzadas Cambios en las actividades en la sala de clases Mayor énfasis en los procesos de aprendizaje
Rediseño básico Método del plan maestro	Desarrollo de las instituciones de aprendizaje Método de aprendizaje social Aplicación y utilización de los resultados de los estudios

Fuente y elaboración: Burki, 1998: 111

De lo dicho hasta este momento, es claro que los viejos actores en la participación social en educación siguen siendo *los alumnos*, relegados de la participación, al menos en los niveles inferiores del sistema escolar; *los docentes*, cuya participación tradicionalmente ha sido ubicada en dos extremos, el aula de clase y la gran reforma educativa³⁶; *los padres de familia y la comunidad*³⁷ y otras *organizaciones de la sociedad civil* (agencias internacionales, los empresarios, las Organizaciones No Gubernamentales, entre otras).

³⁶ Sin embargo a nivel macro –el de la política y la reforma educativa–, la interlocución que se da entre el Estado y los dirigentes gremiales, ambas partes la han considerado como el mecanismo corriente e incluso único. No obstante, tanto en el nivel micro como en el macro, directores, docentes y sus gremios reclaman continuamente por el déficit de información, consulta y participación. Entonces no se trata solamente de los contenidos de la reforma sino también, fundamentalmente de los métodos de la reforma. La histórica “resistencia” docente es a la reforma educativa –es decir, a este modo de pensar e intentar hacer reformas– antes que al cambio educativo (Torres, 2001).

³⁷ La *participación comunitaria* –donde se incluye generalmente al subconjunto “padres de familia (y apoderados o representantes)” y al conjunto más amplio “comunidad”– es un viejo tema y problema de la

En un estudio, Margarita López (2006) indica que, de manera general, la información revisada de Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, muestra que “hay participación de los padres y de la comunidad en la dirección y orientaciones que se imparten a la institución educativa, especialmente en lo relacionado con la formulación y aprobación del proyecto educativo de la escuela. Sin embargo, falta mayor información en relación con el peso de la voz que se ha otorgado a los padres y si su participación ha generado cambios reales en la dirección de las instituciones” (López, 2006: 16).

Debemos tener en cuenta que la participación escolar conlleva algunos riesgos y es que, a pesar de la defensa de los beneficios de la participación de los padres y de la comunidad en la vida de la institución educativa, se dice que la toma de decisión participativa puede ser más lenta que la autocrática, pudiendo afectar el tiempo que el director y los docentes requieren para su trabajo pedagógico por el número de reuniones que se programan para planear y debatir los problemas, proyectos y orientaciones de la escuela; otro riesgo es que los padres y miembros de la comunidad que participan sean siempre los mismos (López, 2006: 23). No obstante, también es cierto que

la intervención de los padres en los aspectos administrativos puede propiciar mejoramientos importantes en la eficiencia y en la transparencia. En este punto es importante señalar que para combinar la participación directa en procesos administrativos con el seguimiento a los mismos, es conveniente organizar grupos distintos con roles diferenciados, es decir, que los individuos no tengan a cargo las dos funciones al mismo tiempo (López, 2006: 25).

educación. No obstante sus años de vida, su importancia y su reiterada vigencia, aquella ha permanecido más bien en el nivel normativo, así como ha estado restringida a los aspectos administrativos, centrada en aspectos materiales y monetarios y pensada de manera unilateral (Torres, 2001: 23). Anderson (1999), citado por Torres (2001), refiere que los defensores de la participación auténtica proponen que las familias y comunidades deberían participar en dimensiones del quehacer escolar tales como: a) la gestión y la toma de decisiones, b) la organización para la equidad y la calidad, c) el currículo y su manejo en el aula, y d) el apoyo educativo en el hogar.

Finalmente, debido al nivel frágil de la participación de los padres en las decisiones, es conveniente que ésta siga siendo inducida, debiendo los gobiernos mantener la presión en este tema para que no decaiga y no haya desmotivación en las comunidades por sentirse aisladas y sin respuesta a sus requerimientos (López, 2006: 28).

2.4 LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA EN EL PERÚ

Uno de los sectores donde se han plasmado mayores iniciativas orientadas a la descentralización del Estado en el Perú es la educación, proceso de larga data marcado por tres características centrales: primero, la carencia de una visión del modelo de gestión a alcanzar sujeto a la improvisación y la falta de continuidad; segundo, se ha tratado más bien de una desconcentración de funciones administrativas, orientada a una mejor gestión administrativa antes que a la búsqueda de una mayor equidad y calidad de la educación en el país (Díaz y Valdivia, 2007: 26); y tercero, la respuesta de la gestión de la educación peruana a una cultura burocrática y centralista, a pesar de los intentos por descentralizarla y otorgar mayor autonomía a los gobiernos subnacionales y a las IEs (Tafur, 2009: 110).

Un sucinto repaso histórico nos refiere que, desde los años 50 la enseñanza de la educación primaria fue el centro de la atención gubernamental, centrándose fundamentalmente en las zonas urbanas de Lima y de la costa, olvidando las zonas rurales, las provincias y la sierra y selva del país. Como dice Tafur (2009: 110), citando un trabajo de Díaz y Alfaro (2008) si bien se extendió la cobertura educativa, no se democratizó el sistema, de modo que al masificarse la educación paulatinamente la calidad se fue deteriorando, aumentando las brechas entre niños y niñas, entre la escuela urbana y la rural, entre la educación pública y la privada, entre la educación proporcionada en Lima y la del interior del país. Para afrontar estas características, se elaboró el Plan Nacional de Educación Nacional que “abordó a la educación en forma integral, delimitó objetivos, metodologías, dio lineamientos de organización escolar, de formación de profesores, de atención a la demanda, mejoramiento de la calidad de la

enseñanza y construcción de locales escolares” (Tafur, 2009: 110, citando a Cardó y otros, 1989).

En 1962 se crean las primeras Direcciones Regionales de Educación (DREs), las cuales fueron creciendo rápidamente, de modo que en 1971 el país estaba dividido en 9 regiones educativas y cada una en un número variable de zonas cuyo total nacional era de 33. Estas DREs se encargaban del funcionamiento de la red escolar de la región adaptando las normas nacionales a las características específicas de su ámbito. Hacia 1977 las Direcciones Regionales seguían siendo 9 pero las Direcciones Zonales 27, posteriormente éstas se convirtieron en Unidades de Servicios Educativos (USEs). A principios de los ochenta se desactiva la nuclearización que se puso en marcha en 1972; hacia 1986 nacen las Áreas de Desarrollo Educativo que funcionaron por breve tiempo; finalmente, las USEs cambiaron de nombre convirtiéndose en Unidades de Gestión Educativa Local (UGELs), de las cuales actualmente existen 206 distribuidas en 26 DREs (Díaz y Valdivia, 2007: 26).

En varios momentos el caos administrativo era incontrolable por falta de una visión del tipo de estructura de gestión que requería el sistema educativo: Direcciones Regionales con y sin área de ejecución (administrando centros educativos), Subdirecciones de Región en unas y en otras no, Unidades de Servicios Educativos en unas regiones mientras en otras –además- habían Áreas de Desarrollo Educativo (Díaz y Valdivia, 2007: 27).

Paralelo a este proceso de descentralización de la educación en el Perú, se fueron generando espacios de participación como los Núcleos Educativos Comunales (NECs), creados según Decreto Ley N° 19326 (Ley General de Educación) de 1972, los cuales eran considerados

organizaciones sociales de base para cooperar y gestionar los servicios educativos en un ámbito territorial. Los NECs contaban con un Consejo Educativo Comunal (CONSECOM), conformado por representantes de

autoridades, maestros y padres de familia en el rol de asesoría de la dirección; y respondían claramente a una lógica funcional propia de los espacios generados desde el Estado (Andrade y Martínez, 2007: 18).

Montero (2006), citando trabajos de Kenneth Delgado (1981) y Teresa Tovar (1985) afirma que “los NEC no cumplieron con su cometido principalmente por que fueron burocratizados, además del cambio de política durante los gobiernos sucesivos” (Andrade y Martínez, 2007: 18).

El gobierno de Morales Bermúdez (1974-1980) inició el desmontaje de los NECs. En 1977 se pasó de 819 a 151 NECs por austeridad fiscal, 5 años después, el gobierno de Fernando Belaúnde –elegido democráticamente- promulgó la Ley N° 23384 (Ley General de Educación), la cual desactivó toda instancia de participación asumiendo un rol de colaboración y apoyo para las familias y la comunidad. Junto con estos dos gobiernos, el de Alan García (1985-1990) también significó un retroceso en cuanto a mecanismos formales de participación en la gestión pública. Sin embargo existieron algunas experiencias locales de participación de organizaciones sociales de base en comités de desarrollo local, mesas de concertación, comités de gestión local, consejos de desarrollo comunal, etc., que principalmente respondieron a la voluntad política de algunas autoridades, situación que se consolidaría en los noventa, en el gobierno de Alberto Fujimori (Andrade y Martínez, 2007: 19).

En la década del noventa disminuye el financiamiento de la educación y la capacidad adquisitiva de los docentes, acentuándose su poca participación como sujetos de consulta en la formulación de políticas y gestión educativa (Tafur, 2009: 111), también se producen nuevos intentos de reforma de las estructuras de la administración, en donde la equidad y la calidad, como políticas, toman más importancia, y en la cual se volvió a colocar la reforma descentralizadora de la educación como proceso de transferencia de poder y como reestructuración y democratización del Estado.

Una primera iniciativa de reforma fue municipalizar la educación para lo cual se aprobaron en 1992 tres normas que perseguían cambios substanciales en la conducción del sistema educativo tales como, transferir la administración de centros educativos a Consejos Comunales de Educación, creados como entidades de derecho privado; asignar recursos a las escuelas en base al promedio de alumnos que asiste mensualmente a clases; e instaurar un sistema de evaluación de calidad de la enseñanza de los centros estatales. Se dieron las leyes sin embargo rápidamente fueron derogadas (Díaz y Valdivia, 2007: 27). Este intento de transferir las escuelas estatales a los municipios no prosperó por no considerar las diferencias presupuestales de las municipalidades y por el riesgo de dejar de lado la gratuidad de la enseñanza (Tafur, 2009: 111).

Uno de los proyectos más trascendentes de reforma de gestión descentralizada fue el iniciado en 1996 con la Resolución Ministerial N° 016-96-ED que, además de promover la planificación estratégica con participación de padres de familia, alumnos y comunidad a través de los Proyectos de Desarrollo Institucional (PDI, luego llamados Proyectos Educativos Institucionales), propuso un modelo conducente a dar mayor capacidad de decisión a los centros educativos (ahora denominadas instituciones educativas), por ejemplo, permitir que decidan libremente hasta un tercio del tiempo de programación curricular, así como su estilo de gestión y sus propuestas de desarrollo institucional en el proyecto educativo, autorizar licencias a los docentes y programar sus excursiones; que su director decida el calendario escolar y las estructuras de los planes anuales.

Esta intención de otorgarles mayor autonomía se ha mantenido hasta el presente, sin embargo se requiere tiempo, dotación de capacidades y reformas que afecten el poder de decisión de las instancias superiores de la administración, situación que no ha sucedido (Andrade y Martínez, 2007: 24; Díaz y Valdivia, 2007: 27).

2.4.1 El primer periodo de la descentralización educativa

El primer periodo de la descentralización educativa, corresponde al mismo proceso de descentralización en todo el país, periodo comprendido entre los años 2001 y 2006.

Hacia el 2001, se introdujo la participación colegiada de la comunidad educativa, de modo optativo, por medio del Consejo Escolar³⁸, y se formalizó el Proyecto Curricular de Centro. Posteriormente el Ministerio de Educación

“enriqueció la formulación pedagógica y de la gestión, referida a la vida de la escuela³⁹, e indicó que cada institución, dejando de lado la voluntariedad, tenía que formar el Consejo Escolar Consultivo. En continuidad con esos pasos y con un mayor desarrollo político-pedagógico, la LGE [Ley General de Educación] hizo suyos estos componentes de la política para las escuelas” (Iguñiz, 2008: 18).

En el mismo año 2001, el MINEDU debía elegir Directores Regionales de Educación para reducir la injerencia de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARs⁴⁰) y el impacto de la crisis de estos organismos intermedios, creándose las Comisiones de Democratización y Moralización de la Gestión Educativa, a manera de anticiparse a las crisis institucionales, convocando la participación de las instituciones públicas y de la ciudadanía.

La última iniciativa –asumida como política de Estado– orientada a lograr descentralización política y administrativa del país, inició en el año 2002, durante el gobierno del ex Presidente Alejandro Toledo. La dirección y conducción de este proceso estuvo a cargo del Consejo Nacional de Descentralización⁴¹ (CND) que posteriormente fue replanteado por el actual gobierno de Alan García en enero de 2007 por diversas

³⁸ Véase el Decreto Supremo N° 007-2001-ED: “Normas para la Gestión y Desarrollo de las Actividades en los Centros y Programas Educativos”, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 14 de febrero del 2001.

³⁹ Véase la Resolución Ministerial N° 168-2002-ED: “Aprueban disposiciones complementarias de las Normas para la Gestión y Desarrollo de las Actividades en los Centros y Programas Educativos”, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 14 de marzo del 2002.

⁴⁰ Los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARs) fueron los organismos públicos descentralizados del Ministerio de la Presidencia, creados en el gobierno de Alberto Fujimori mediante la Ley N° 26922, Marco de la Descentralización, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 3 de febrero del 1998.

⁴¹ El Consejo Nacional de Descentralización fue creado como órgano intergubernamental integrado por un representante de la Presidencia de la República, cuatro representantes del Poder Ejecutivo, dos representantes de los Gobiernos Regionales, un representante de los Gobiernos Locales provinciales y un representante de los Gobiernos Locales distritales.

razones, una de los cuales fue la falta de liderazgo que mostró en el cumplimiento de sus funciones, constituyéndose en su reemplazo la Secretaría de Descentralización⁴², como órgano de línea de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) encargada de dirigir y conducir el proceso de descentralización.

En el marco de este proceso y luego del nefasto régimen cleptocrático del ex Presidente Alberto Fujimori, la situación de la participación de la sociedad civil se caracterizó por aplicarse en un proceso de democratización de la gestión pública, creándose la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) y conformándose el Acuerdo Nacional, diversos consejos consultivos, mesas de diálogo, así como los Consejos de Coordinación Regional y Local (CCR y CCL, respectivamente).

En cuanto a la democratización de la gestión educativa, se lleva a cabo la Consulta Nacional por la Educación, se crea el Consejo Nacional de Educación (CNE), se elabora el Proyecto Educativo Nacional (PEN), se formula la nueva Ley General de Educación (LGE), se crean los Consejos Educativos Institucionales (CONEIs), los Consejos de Participación Regional y Local en Educación (COPAREs y COPALEs, respectivamente), se elaboran Proyectos Educativos Regionales y Locales (PERs y PELs) así como Proyectos Educativos Institucionales (PEIs), entre otras iniciativas, para lo cual se desplegaron acciones y disposiciones normativas para alentar y canalizar esta amplia participación. En el 2003 se puso especial énfasis en la regionalización con la creación y el establecimiento de los gobiernos regionales, mayor hecho político en el proceso descentralizador que ha impactado significativamente en el sector Educación.

De este modo, la normatividad de la descentralización de la educación en la que el Perú se encuentra incurso, está dada por las siguientes normas: la Ley N° 27680, de Reforma Constitucional del Capítulo XIV sobre Descentralización; la Ley N° 27783, de Bases de la Descentralización (LBD); la Ley N° 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales

⁴² Mediante el Decreto Supremo N° 007-2007-PCM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 25 de enero del 2007, se aprobó la fusión por absorción del Consejo Nacional de Descentralización (CND) con la Presidencia del Consejo de Ministros como entidad incorporante.

(LOGR); la Ley N° 27972, Orgánica de Municipalidades (LOM) y la Ley N° 28044, General de Educación (LGE).

La Constitución Política del Perú asigna a los gobiernos regionales competencias en materia educativa, formalizando y ampliando lo que ya era –en parte- una atribución y una práctica desconcentrada. Su modificado capítulo XIV señala en su artículo 192° las competencias correspondientes a los gobiernos regionales: “Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley”. Por otro lado, su artículo 195° indica que los gobiernos locales son competentes para “desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud [...]”.

Considerando el marco normativo, el proceso de descentralización debe realizarse por etapas, en forma progresiva y ordenada, con criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y funciones, así como la correspondiente transferencia de recursos hacia los gobiernos regionales y locales, estableciéndose tres tipos de competencias: exclusivas, compartidas y delegadas, las cuales también comprenden al sector Educación.

Las competencias exclusivas permiten asegurar el cumplimiento de las políticas y metas nacionales de educación, así como fijar la autoridad técnica y funcional del MINEDU sobre las DREs y las UGELs.

La Ley N° 27783 (LBD) ubica a la educación como una competencia compartida entre los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Conforme a su artículo 36° los gobiernos regionales son competentes para la “gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo”, así como a la “difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales”.

El artículo 47° de la Ley N° 27867 (LOGR) establece funciones específicas (tanto exclusivas como compartidas) a los gobiernos regionales en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación, entre las que podemos destacar la de formular, ejecutar y evaluar las políticas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y recreación; diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo Regional, así como los programas de desarrollo de la cultura, ciencia y tecnología, y el deporte, en concordancia con la política educativa nacional; se les encarga a los gobiernos regionales la función de “diversificar los currículos nacionales, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica”; este mismo artículo establece que los gobiernos regionales deben “promover, regular, incentivar y supervisar los servicios referidos a la educación inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, en coordinación con el Gobierno Local” y en concordancia con las políticas del sector correspondiente. Están además encargados de propiciar la formación de redes de instituciones educativas, en coordinación con el MINEDU; así como de ejecutar y evaluar, conjuntamente con los gobiernos locales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales.

Se les encarga también a los gobiernos regionales la tarea de diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento, en coordinación con los gobiernos locales, y de llevar a cabo procesos de profesionalización, capacitación y actualización del personal docente y administrativo del sector. Por último, “articular, asesorar y monitorear en el campo pedagógico y administrativo a las unidades de gestión local”. De este modo se constata la importancia otorgada a los gobiernos regionales, sin que esto signifique que se pierda la perspectiva de favorecer la transferencia progresiva de funciones a los gobiernos locales, puesto que otras funciones específicas ratifican el mandato de acción conjunta con el gobierno local en los ámbitos de ejecución de los programas de alfabetización, coordinación de la promoción cultural, e infraestructura y equipamiento.

Al igual que en el caso de los gobiernos regionales, en la Ley N° 27783 (LBD) se fijan también competencias compartidas de los gobiernos locales en relación a la educación, su artículo 43° establece su “participación en la gestión educativa conforme lo determine la ley de la materia”, así como en materia de cultura, turismo, recreación y deporte.

A su turno la Ley N° 27972 (LOM), en su artículo 82°, establece 20 competencias y funciones en materia de educación, cultura, deportes y recreación, que los gobiernos locales deben compartir con el gobierno nacional (a través del MINEDU) y el gobierno regional⁴³. Desatacan: el diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo Local, en coordinación con la DRE y las UGELS, “contribuyendo en la política educativa regional y nacional con un enfoque y acción intersectorial”. También el de la promoción de la diversificación curricular, “incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica”. Asimismo la de “monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, fortaleciendo su autonomía institucional”. Además, están facultadas para construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción, y de apoyar la incorporación y el desarrollo de nuevas tecnologías para el mejoramiento del sistema educativo. Deben promover, coordinar, ejecutar y evaluar –junto con los gobiernos regionales- los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales, así como apoyar la creación de redes educativas como expresión de participación y cooperación entre los centros y los programas educativos de su jurisdicción.

Los gobiernos locales están facultados también para impulsar y organizar el Consejo Participativo Local de Educación (COPALE), “a fin de generar acuerdos concertados y promover la vigilancia y el control ciudadanos”. Se les asigna las funciones de “organizar y sostener centros culturales, bibliotecas, teatros y talleres de arte en

⁴³ La Ley N° 27972, Orgánica de Municipalidades (LOM), publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 27 de mayo del 2003, en su artículo 82°, establece las competencias y funciones específicas de las municipalidades en materia de educación, cultura, deportes y recreación. En el **anexo 1** se pueden apreciar estas competencias y funciones específicas compartidas con el gobierno nacional y el regional.

provincias, distritos y centros poblados” y de “promover actividades culturales diversas”, así como “la consolidación de una cultura de ciudadanía democrática y fortalecer la identidad cultural de la población campesina, nativa y afroperuana”.

Los especialistas coinciden en señalar que el actual proceso de descentralización se ha caracterizado por el desorden y la incoherencia normativa, y por no haber respetado el carácter gradual de la transferencia de competencias a los niveles subnacionales, en efecto, no se ha cumplido a cabalidad el cronograma inicialmente previsto en la Ley N° 27867 (LOGR) que disponía una previa acreditación en el manejo de competencias especializadas –vale decir, aquellas que por su naturaleza requieren de un nivel previo de calificación y capacidad para asumirlas-, aspectos que serán abordados en un acápite posterior de este mismo capítulo.

Si bien el sector Educación había previsto que las transferencias se iniciarían en el 2006, ya desde años atrás se había descentralizado la mayor parte de ellas. Además, a partir del anuncio del gobierno del “shock” descentralizador⁴⁴, se viene culminando la transferencia a los gobiernos regionales de las 185 funciones sectoriales establecidas por la Ley N° 27867 (LOGR). El problema es que este proceso no ha sido acompañado con la entrega de recursos financieros y técnicos, ni la debida capacitación y asistencia técnica (Defensoría del Pueblo, 2009; Díaz y Valdivia, 2007: 29).

Otro problema del proceso de descentralización en curso es la inconsistencia normativa, una confusión de funciones y competencias, y una falta de claridad de los ámbitos que corresponden a cada nivel, afectando en particular a los niveles intermedios de la gestión educativa (Díaz y Valdivia, 2007: 29) como se verá en los sucesivos párrafos, esto a pesar que la Ley N° 28044 (LGE), “es la primera norma que considera los tres niveles de gobierno del Estado y los cuatro niveles de gestión del sistema educativo descentralizado, pues incorpora a la institución educativa. Presenta el sistema en su conjunto, aunque para señalar las funciones de las DREs remita a lo indicado en la

⁴⁴ El “shock descentralizador” es un paquete de 20 medidas que en octubre de 2006 anunció el Presidente Alan García, con el objetivo de relanzar el proceso de descentralización, las cuales señalan las acciones que el gobierno realizaría durante su mandato.

LOGR. Los reglamentos de esta Ley incluyen importantes aspectos concernientes a la transformación de la gestión descentralizada de la educación” (Iguñiz, 2008: 29).

2.4.1.1 Instancias de gestión del sistema educativo descentralizado

a) La Institución Educativa (IE)

Es reconocida como la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo descentralizado, idea que en opinión de Iguñiz (2008) es una de las más importantes entre las surgidas durante las últimas décadas del siglo pasado. También es una comunidad de aprendizaje y enseñanza, que presta el servicio educativo dentro de determinado nivel, modalidad o ciclo del sistema. En ella se toman decisiones orientadas a mejorar los aprendizajes de todos los estudiantes, siguiendo los lineamientos de política y normas nacionales, regionales y locales incorporados en su Proyecto Educativo Institucional (PEI).

La Ley N° 28044 (LGE) afirma los principios de subsidiariedad, solidaridad y concurrencia, distanciándose de las propuestas de competencia entre escuelas. Iguñiz (2008), opina que esta ley tiene claridad respecto de la importancia de las funciones de la institución educativa en la base del sistema.

b) El Ministerio de Educación (MINEDU)

Es el órgano del gobierno nacional que tiene la responsabilidad de definir, dirigir, normar y gestionar la política educativa nacional, teniendo en cuenta los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales, concordando el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Se limita a cumplir importantes funciones normativas, reguladoras, compensadoras, de planificación y financieras. Es competente en aspectos pedagógicos, de planificación, de concertación, de compensación de desigualdades, de evaluación, de producción y difusión de información.

c) La Dirección Regional de Educación (DRE)

Aun cuando las DREs de los antiguos CTARs pasaron a pertenecer a los gobiernos regionales, un aspecto temporal de desconcentración y descentralización residió en que aquellas mantenían una relación técnico-normativa con el MINEDU.

Es importante destacar también que la Ley N° 28044 (LGE) –sumándose al respaldo que otorgan otras normas de descentralización- concede una preferencia a los gobiernos regionales en la operación del servicio, sin mencionar a los gobiernos locales, evitando concederles a éstos un rol protagónico en la gestión educativa local.

d) La Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL)

La UGEL es definida por la Ley N° 28044 (LGE) como una instancia de ejecución descentralizada del gobierno regional, con autonomía en el ámbito de su competencia; como Iguiniz (2008), pensamos que debería decir que aquella es un órgano desconcentrado del gobierno regional. Sus funciones tienen que ver con asegurar la provisión del servicio educativo en su respectiva circunscripción.

Una comparación de las funciones municipales estipuladas del artículo 82° de la Ley N° 27972 (LOM) y las funciones de la UGEL señaladas en el artículo 74° de la Ley N° 28044 (LGE), evidencia una duplicidad de funciones entre los gobiernos locales y las UGELs, al menos en relación a los siguientes puntos que se aprecian con más detalle en el **anexo 2**:

- Diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Local.
- Diversificación curricular.
- Monitoreo de la gestión pedagógica y administrativa de las IEs.
- Construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura de los locales educativos de la jurisdicción.

- Apoyo a la creación de redes educativas.
- Impulso y organización del Consejo Participativo Local de Educación (COPALE).

Esta duplicidad de funciones puede agravar la profusión de normas inspiradas en un estilo burocrático-controlista, y es que en el sector Educación, son varios los niveles y actores que producen normas para regular el sistema.

La descentralización educativa enfrenta también la baja capacidad de gestión y la escasez de recursos de los órganos intermedios. Entre los problemas de las UGELs que destacan Díaz y Valdivia (2007), se encuentran:

- Problemas de contradicciones, vacíos o desfases de normas legales que complican la gestión.
- Existencia de un estilo formalista y burocrático donde predomina el afán de control desde “arriba”, haciendo más lenta la gestión.
- Baja calidad técnica y profesional del personal (sobre todo el personal antiguo y nombrado), aunque una parte cuenta con formación y experiencia profesional.
- Existencia de malas condiciones de trabajo y bajas remuneraciones así como falta de incentivos y de sistemas de evaluación efectivos.
- Escaso presupuesto de la UGEL que condiciona el cumplimiento de sus metas.
- Excesiva carga de trabajo de los especialistas para realizar su trabajo de visitas a las escuelas, lo cual impide realizar una supervisión y asesoría a todas ellas.
- La atención de prioridades formales y administrativas en la UGEL, que genera un descuido de los aspectos fundamentales relacionados a lo institucional y lo pedagógico.

- La escasa supervisión que realizan los especialistas a las escuelas está centrada en lo formal (envío y recepción de documentos), y no en lo sustantivo (asesoría y acompañamiento pedagógico).

Como se desprende hasta esta parte, “la descentralización educativa ha consistido básicamente en su regionalización, aun cuando, como ha ocurrido también con la escuela, ha permitido solo una autonomía incipiente” (Iguñiz, 2008: 23).

2.4.2 La transferencia de competencias y funciones del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales

Las DREs pasaron a ser parte de la organización de los nuevos gobiernos regionales, manteniendo las funciones administrativas, por lo que no se requirieron normas específicas de acreditación.

El artículo 188° de la Constitución Política, concordante con la Ley N° 27783 (LBD), señala que el proceso de descentralización se realiza por etapas, de manera progresiva y ordenada, y conforme con criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Con la finalidad de ordenar este proceso, la Segunda Disposición Transitoria de la Ley N° 27783 (LBD) estableció cuatro etapas, la última de las cuales se reservó para los sectores de Salud y Educación: Etapa Preparatoria (que comprende la aprobación del marco normativo que regularía el proceso de descentralización, entre junio-diciembre del 2002), Primera Etapa (instalación y organización de los gobiernos regionales y locales), Segunda Etapa (consolidación del proceso de regionalización), Tercera Etapa (Transferencia y recepción de competencias sectoriales) y Cuarta Etapa (transferencia y recepción de competencias sectoriales en Educación y Salud).

En esta etapa final del proceso de descentralización se llevaría a cabo la transferencia de competencias en materia de Salud y Educación; sin embargo, la Cuarta Disposición

Transitoria, Complementaria y Final de la Ley N° 27867 (LOGR), modificada por la Ley N° 27902, estableció que a partir del 1 de enero de 2004 se iniciaba la transferencia de competencias sectoriales, incluyendo Educación y Salud. Por lo tanto, la Ley N° 27867 (LOGR) modificó la Ley N° 27783 (LBD) en lo que respecta a las etapas del proceso de descentralización, de modo que la tercera y cuarta etapas dejaron de ser consecutivas y pasaron a ser paralelas, iniciándose dicho proceso sobre la base de la distribución de competencias prevista en la Ley N° 27867 (LOGR) y en la Ley N° 27972 (LOM), debido a que la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, no fue aprobada hasta fines del año 2007. Así, “la etapa de la transferencia de competencias se inició sin encontrarse completo el marco normativo que regula la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno” (Defensoría del Pueblo, 2009: 20).

Los criterios de selectividad y proporcionalidad, contemplados en la Ley N° 27783 (LBD), establecen que el proceso de transferencia de competencias debe tomar en cuenta la capacidad de gestión efectiva de los niveles regionales y locales, los cuales se deben determinar por un conjunto de procedimientos con criterios técnicos y objetivos.

Para este efecto se aprobó la Ley N° 28273, del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales (LSA), y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 080-2004-PCM, mediante los cuales se reguló el proceso para la acreditación de los gobiernos subnacionales. El Sistema de Acreditación tiene por finalidad el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales y locales para el cumplimiento de requisitos e indicadores de gestión que permitan medir su capacidad de gestión efectiva y, por lo tanto, garantizar la continuidad o mejora en la prestación de los servicios a la población.

La Ley N° 28273 (LSA) y su reglamento, establecen que el proceso de acreditación debía desarrollarse conforme a la secuencia del siguiente cuadro:

Cuadro 2.2
Secuencia del proceso de acreditación

Ciclo de acreditación	Plazos
Aprobación del plan anual.	A más tardar el 6 de abril de cada año.
Presentación de solicitudes de transferencia de los gobiernos regionales.	No se fija plazo.
Capacitación y asistencia técnica de los sectores a los gobiernos regionales. Suscripción de convenios de cooperación.	Hasta el último día hábil del mes de abril de cada año.
Certificación de cada función sectorial a ser transferida.	De agosto a septiembre de cada año.
Acreditación.	Hasta el último día hábil del mes de octubre.
Resolución de controversias.	Durante el mes de noviembre de cada año.
Efectivización de la transferencia.	1 de enero del año siguiente.

Fuente: Decreto Supremo N° 080-2004-PCM

Elaboración: Defensoría del Pueblo, 2009: 23

Del cuadro 2.2 se aprecia que “el proceso de acreditación ha de seguir una suerte de oferta y demanda entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales. En efecto, ante la propuesta del Gobierno Nacional de las funciones a ser transferidas contenidas en un determinado Plan Anual, los Gobiernos Regionales y Locales, posteriormente a la aprobación de dicho plan, deberán presentar sus solicitudes de transferencia” (Defensoría del Pueblo, 2009: 24).

La certificación se refiere a la verificación del cumplimiento de los requisitos generales –previstos en la Ley N° 28273 (LSA)-, los requisitos específicos –propuestos por cada sector del gobierno nacional respecto de cada función a ser transferida debiendo ser fijados considerando algunos criterios- y los indicadores de gestión por parte de los gobiernos regionales y locales.

En el 2005, el Poder Ejecutivo evadió la transferencia de funciones en Educación que fueron planteadas en el Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio 2005-2009, desconociendo de este modo los pasos concretos dados en esos años en materia de gestión (Iguñiz, 2008: 37).

El “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2006⁴⁵” (en adelante Plan Anual 2006) propuso iniciar la transferencia de funciones, entre otros, en materia de educación. Asimismo, en relación a los gobiernos locales propuso iniciar un traslado gradual de las funciones, sin embargo el CND no lo aprobó. Se planteaba iniciar ese mismo año, la transferencia a los gobiernos locales de funciones como la elaboración del Proyecto Educativo Local, la diversificación curricular y la alfabetización, así como de los centros culturales, las bibliotecas, los teatros y los talleres de arte (Iguñiz, 2008: 38). Este plan no se llegó a ejecutar debido a que, en octubre del 2006, el nuevo gobierno nacional dictó 20 medidas en materia de descentralización –léase “*shock* descentralizador”-, 10 de las cuales se relacionaban con la transferencia de competencias, traduciéndose la implementación de estas medidas en la aprobación de las siguientes disposiciones:

- Decreto Supremo N° 036-2007-PCM⁴⁶, que aprobó el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del Año 2007” (en adelante Plan Anual 2007).
- Resolución de Secretaría de Descentralización N° 003-2007-PCM/SD⁴⁷, que aprobó la Directiva N° 001-2007-PCM/SD sobre “Normas para la ejecución de la transferencia de las funciones sectoriales incluidas en los planes anuales de transferencia”.
- Resolución de Secretaría de Descentralización N° 025-2007-PCM/SD⁴⁸, que aprobó la Directiva N° 006-2007-PCM/SD sobre “Normas para la efectivización del proceso de transferencia del año 2007 de los sectores del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales”.

Con la decisión de concluir la transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales, fijando como plazo el 31 de diciembre del 2007, el proceso de descentralización dejó de ser un proceso progresivo, conforme al mandato constitucional

⁴⁵ Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 021-2006-PCM, publicado en Diario Oficial *El Peruano* el 27 de abril del 2006.

⁴⁶ Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 12 de abril del 2007.

⁴⁷ Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 18 de mayo del 2007.

⁴⁸ Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 3 de octubre del 2007.

y la Ley N° 27783 (LBD). Posteriormente, dado que el 31 de diciembre del 2007 no se pudo concluir con el proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales, mediante Decreto Supremo N° 001-2008-PCM se dispuso ampliar el plazo hasta el 31 de marzo del 2008, el cual nuevamente fue ampliado mediante Decreto Supremo N° 029-2008-PCM hasta el 31 de diciembre del 2008 y, finalmente, mediante Decreto Supremo N° 083-2008-PCM se amplió hasta el 31 de diciembre del 2009. “Las ampliaciones se debieron principalmente a la brevedad del plazo que se fijó para culminar la transferencia de competencias, el cual no contempló la complejidad del proceso” (Defensoría del Pueblo, 2009: 29).

A la fecha, todos los gobiernos regionales han sido declarados “aptos” para la acreditación y transferencia del 100% de las funciones contenidas en el Plan Anual 2007. Mediante las Resoluciones de Secretaría de Descentralización N° 016-2007-PCM/SD, N° 020-2007-PCM/SD, N° 041-2007-PCM/SD y N° 044-2007-PCM/SD se ha acreditado a los 25 gobiernos regionales para la transferencia de competencias en materia de educación.

La supervisión del proceso de acreditación para la transferencia de competencias sectoriales 2007 a nivel sectorial, realizada por la Defensoría del Pueblo, refiere que en cumplimiento de la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 003-2007-PCM/SD, “se han suscrito los convenios–marco intergubernamentales (CMI) de cooperación y coordinación con veinticuatro (24) Gobiernos Regionales. Está pendiente la suscripción de dicho convenio con el Gobierno Regional del Callao” (Defensoría del Pueblo, 2009: 48). Respecto al proceso de efectivización de la transferencia de competencias en materia de educación, “se han suscrito las Actas de Entrega y Recepción con los veinticinco (25) Gobiernos Regionales” (Defensoría del Pueblo, 2009: 48). Finalmente, mediante las Resoluciones Ministeriales N° 0300-2008-ED y N° 0417-2008-ED se ha dado por concluido el proceso de transferencia de competencias en el sector Educación en relación a todos los gobiernos regionales.

2.4.3 El segundo periodo de la descentralización educativa

El segundo periodo de la descentralización educativa está marcado por el mandato del nuevo Presidente de la República y del Congreso de la República, así como por la segunda elección de gobiernos regionales y su instalación en enero del 2007. Parte importante de este segundo periodo es la incorporación de los gobiernos locales en este proceso a través de la municipalización de la gestión educativa, tema que sin embargo será ampliamente abordado en el siguiente capítulo.

En este periodo se aprobó el Proyecto Educativo Nacional (PEN), el cual fue reemplazado por una suma de importantes programas como la evaluación docente, seguida de la capacitación de los maestros, la alfabetización, la entrega de textos escolares y de computadoras, así como el mantenimiento preventivo de las escuelas (Iguñiz, 2008: 43).

El discurso del Presidente Alan García marcó una importante diferencia: las medidas del *shock* descentralizador fueron 20, una de las cuales fue el anuncio de la municipalización de la educación inicial y primaria a los gobiernos locales distritales. En este contexto se desactivó el CND para dar lugar a la Secretaría de Descentralización en la coordinación del proceso de descentralización.

En relación a las decisiones de municipalizar y transferir las competencias a los gobiernos regionales durante el 2007, aquellas fueron inconsultas, colocando a los actores en la disyuntiva de estar a favor de esas medidas o en contra de la descentralización. En apariencia, se trataría de un maximalismo toda vez que acelera cuestiones formales pero no las condiciones para ampliar las decisiones con la transferencia de recursos importantes, como corresponde a una cooperación intergubernamental (Iguñiz, 2008: 45).

La transferencia de las escuelas a las municipalidades según el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa (PMGE) implica que se las retire de los gobiernos regionales, de

modo que éstos nada tengan que hacer en el diseño y la conducción del proceso de municipalización, asumiendo un rol de mudos testigos de su propia reforma, y es que – como posteriormente se verá- en todo momento el actor decisivo en la municipalización ha sido [lo sigue siendo] el gobierno nacional (Iguiñiz, 2008: 47). Un aspecto que llama la atención es que mientras el PPMGE opera, la transferencia gradual de funciones a las municipalidades se encuentra paralizada (Iguiñiz, 2008: 49).

Este recorrido de las reformas educativas en América Latina y en nuestro país, desde la década de los setenta hasta la fecha, nos permite ubicarnos en el proceso de municipalización de la gestión educativa en el Perú, materia del siguiente capítulo. Como se ha visto, la vía de la descentralización no es una sola, su diseño y decisión por parte de los tomadores de decisión varían en cada caso conforme a las estructuras de Estado, las orientaciones de cultura política, la coyuntura histórica, la capacidad de negociación de los actores involucrados, entre otros elementos.

La constante en estos procesos ha sido la misma, percepciones disímiles entre actores sociales y políticos, disputas entre la comunidad de docentes y los tomadores de decisión, problemas en la implementación. En lo que sigue, nos corresponde realizar un análisis del diseño de la municipalización de la gestión educativa y posteriormente de su implementación.

CAPÍTULO III

UNA POLÍTICA PÚBLICA DE GOBIERNO: EL PROCESO DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA EN EL PERÚ

No es posible conocer la manera en como se está implementando una política pública sin antes comprender su diseño, sin embargo importa mucho también remontarse a la toma de decisión, analizar las alianzas sociales y políticas existentes, o si fuera el caso la falta de éstas.

En este tercer capítulo damos cuenta del diseño de la política pública, para lo cual estamos considerando tanto el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa (PMGE) como los Lineamientos del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE). En el documento oficial que los contiene, se describen sus objetivos, estrategia, modelo de organización, se precisan los roles, competencias y funciones de las diversas instituciones y actores, entre los más importantes. Con esto estamos cubriendo una de nuestras preguntas de investigación, así como también estamos abarcando uno de nuestros objetivos de investigación.

3.1 ¿CÓMO SURGE LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA?

Como se ha visto en el capítulo precedente, la democratización de la gestión educativa en el 2001 –posterior a la caída del régimen del ex Presidente Alberto Fujimori- permitió llevar a cabo la Consulta Nacional por la Educación, crear el Consejo Nacional de Educación, elaborar el Proyecto Educativo Nacional, formular la nueva Ley General de Educación, crear los Consejos Educativos Institucionales (CONEIs), los Consejos de Participación Regional y Local en Educación (COPAREs y COPALEs), elaborar los

Proyectos Educativos Regionales y Locales (PERs y PELs) así como los Proyectos Educativos Institucionales (PEIs), entre otras iniciativas, desplegando acciones y disposiciones normativas para alentar y canalizar esta amplia participación.

Hasta ese momento, las normas legales⁴⁹ son enfáticas en atribuir un peso significativo al rol de los gobiernos regionales en materia educativa. Este cuerpo normativo está compuesto por *leyes*, las cuales son normas obligatorias, generales, abstractas, permanentes, emanadas del Estado, según los trámites regulados por la Constitución Política para el ejercicio de la función legislativa, promulgadas por el Poder Ejecutivo y provistas de una sanción. En sentido restringido o formal, se entiende por *ley* a todo precepto jurídico aprobado únicamente por el Congreso de la República (Poder Legislativo) a través del procedimiento prescrito en la Constitución, promulgada por el Presidente de la República y publicada en el diario oficial (Rubio, 2009).

Con el “*shock* descentralizador”, paquete de 20 medidas que en octubre de 2006 anunció el Presidente de la República con el objetivo de relanzar el proceso de descentralización señalando las acciones que su gobierno realizaría, se estableció como una de esas medidas, la implementación de la municipalización de la educación inicial y primaria a las municipalidades distritales, incluyendo un Plan Piloto de esta política.

Con la aprobación del Decreto Supremo N° 078-2006-PCM⁵⁰, el gobierno nacional autorizó al Ministerio de Educación iniciar la implementación del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa, entre otros aspectos que más adelante apreciaremos.

En la jerarquía normativa, un *decreto supremo* está por debajo de la Constitución, los Tratados, las Leyes, los Decretos Legislativos, entre otras normales legales, definiéndose los decretos supremos como normas de carácter general que provienen de las más altas

⁴⁹ Las normas legales más significativas son la Ley N° 27680, de Reforma Constitucional del Capítulo XIV sobre Descentralización; la Ley N° 27783, de Bases de la Descentralización (LBD); la Ley N° 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR); la Ley N° 27972, Orgánica de Municipalidades (LOM) y la Ley N° 28044, General de Educación (LGE).

⁵⁰ Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 31 de octubre del 2006.

instancias del Poder Ejecutivo (la Presidencia de la República) y regulan la actividad de un determinado sector o de varios a nivel nacional. Su aprobación corresponde al Poder Ejecutivo y lleva la rúbrica o firma del Presidente de la República, debiendo ser refrendado por uno o más Ministros de Estado.

Como se desprende de lo anterior, la emisión de una *ley* generalmente obedece a un consenso o aprobación por mayoría de diversos actores políticos en el Parlamento, en tanto que la expedición de un *decreto supremo* tiene su origen en la voluntad de sólo un actor político: el Presidente de la República. La municipalización de la gestión educativa no sólo ha carecido del consenso social y político de los diversos actores que están involucrados con la educación, también ha obviado cualquier debate previo al anuncio presidencial.

El inexistente consenso en torno a la iniciativa gubernamental de emprender la municipalización de la gestión educativa se expresa en la desaprobación por parte de los profesionales de la educación, a través del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP), quienes manifiestan que aquella no es más que un falso proceso de descentralización educativa, la desconocen indicando que no existe en la práctica –más allá que el MINEDU indique que la está ejecutando- y que es una medida que obedece a los mandados de una política neoliberal que conducirá a la privatización de la educación⁵¹, también sectores académicos y organizaciones de investigación educativa han criticado duramente la política calificándola de improvisada e incluso de inviable⁵², opiniones que son compartidas por la generalidad de padres de familia y algunas autoridades locales y regionales.

⁵¹ Algunas expresiones pueden verse en: http://www.cnr.org.pe/nueva_web/nota.shtml?x=3432, <http://www.ciudadanojaimeparedes.blogspot.com/2009/08/municipalizacion-de-la-educacion.html>, http://issuu.com/larepublica_peru/docs/edicion_viernes_11 (pp. 21), http://issuu.com/larepublica_peru/docs/edicion_m_16 (pp. 21), http://issuu.com/larepublica_peru/docs/edicion170909 (pp. 21), http://issuu.com/larepublica_peru/docs/edicion_m_23.indd (pp. 22).

⁵² Algunas expresiones pueden verse en: http://www.diariolaprimeraperu.com/online/actualidad/municipalizacion-es-inviable_55009.html, <http://www.diariolaprimeraperu.com/online/edicionNota.php?IDnoticia=55153&EN=1767>, http://www.diariolaprimeraperu.com/online/actualidad/municipalizacion-es-un-proyecto-inviable_55886.html, http://issuu.com/larepublica_peru/docs/edicion210909 (pp. 18).

Quizá hubiera sido necesario atender oportunamente los problemas de factibilidad política puesto que es un error suponer que “las políticas pueden ejecutarse por decreto” (Majone, 1997: 120). El análisis de factibilidad política permite asegurar en alguna medida que la acción política escogida podrá implementarse con cierta garantía de éxito, para lo cual es importante analizar cuáles son los instrumentos de política que se pueden usar, con quién el gobernante debe compartir su autoridad y cuáles son los actores políticos y burocráticos cuyo apoyo se requiere (Majone, 1997: 120).

Una política es factible en tanto satisface las restricciones del problema que trata de resolver, entendiendo por *restricciones* a cualquier característica del ambiente que podría afectar los resultados y está fuera del control del hacedor de la política. Algunas de las restricciones políticas pueden resultar de la limitación de los recursos políticos disponibles, otras de las que se relacionan con la distribución permisible de los costos y beneficios de una política (restricciones distributivas), y otras de las impuestas por el marco institucional. Conviene tener en cuenta que, incluso las decisiones públicas más “técnicas”, requieren del suficiente apoyo político para su aprobación y puesta en práctica. Algunas clases de factibilidad que se pueden distinguir de acuerdo a la naturaleza de las restricciones son la técnica, económica, legal, administrativa (Majone, 1975).

Resulta claro que la municipalización de la gestión educativa es ante todo una política de gobierno, pues contiene un conjunto de lineamientos, orientaciones, decisiones, normas, etc., de corto y mediano plazo, que enmarcan e impulsan el accionar gubernamental hacia determinados propósitos u objetivos fijados previamente. Situación distinta sería si se tratara de una política de Estado, puesto que por ésta se entiende al conjunto de lineamientos, decisiones, normas, etc., de carácter general avaladas por el más alto nivel de conducción política del Estado (la Presidencia de la República) pero además respaldadas por un amplio consenso social y/o político, que permiten que las acciones de gobierno alcancen sus objetivos con un horizonte de cierta estabilidad y permanencia en

el tiempo⁵³, lo cual equivale a decir que independientemente del gobierno de turno que detenta el poder en un determinado momento, una política de Estado se mantiene y debe ejecutarse durante el periodo en el que se ha previsto su aplicación. Los intereses superiores de la nación –y no la coyuntura, ni las metas de corto plazo- fundamentan una política de Estado.

Con el objeto de definir el diseño, determinar la responsabilidad de los actores involucrados y establecer las pautas para la ejecución de la municipalización de la gestión educativa, el Ministerio de Educación emitió un conjunto de normas legales (decretos supremos, resoluciones ministeriales, directivas y hojas de ruta) que nos permiten comprender el diseño de esta política.

3.2 EL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El *policy cycle* –ciclo de las políticas públicas- es una herramienta de análisis que propone la descomposición de la política en etapas o secuencias lógicas: identificación de un problema, definición del problema, formulación de soluciones, evaluación de opciones, toma de decisión, implementación y evaluación (Parsons, 2007: 111).

Esta herramienta tiene la ventaja de presentar la política pública como una sucesión de secuencias que corresponden a la representación clásica y racional de la política con sus distintos escenarios y actores, además, el modelo es lo suficientemente general como para permitir su utilización para cualquier política, facilitando la delimitación del objeto de análisis. Sin embargo, en la realidad las cosas no funcionan conforme a este esquema lineal puesto que el proceso de una política pública puede iniciarse en cualquiera de estas fases, obviar una u otra o también invertir las etapas (Roth, 2006: 51).

En términos generales, el esquema del *policy cycle* “permite el análisis de las complejidades del mundo real, con la condición de que, al usarlo como dispositivo

⁵³ En: <http://www.defensenet.ser2000.org/Archivo/libro-chile/defc-glosario.htm>

heurístico, se recuerde que tiene todas las limitaciones de un mapa o metáfora” (Parsons, 2007: 114).

Es importante además tener en cuenta que los ejecutores de la política se inscriben en un contexto histórico, social y cultural específico, a partir del cual los actores de la implementación realizan un trabajo de interpretación y de traducción del sentido y del significado de un texto según su propia valoración, existiendo así una *lógica interpretativa* de la ejecución de las política y una *cultura* de la política pública. Así, la lógica de la implementación se fundamenta sobre las interpretaciones que hacen de la norma los ejecutores, los cuales no precisamente son neutrales (Roth, 2006: 53).

Por lo vertido hasta este momento, se desprende que la municipalización de la gestión educativa llegó a constituirse como un problema inscrito en la agenda pública (*agenda setting*) por decisión unilateral de la Presidencia de la República, y no porque –como hemos indicado líneas arriba- haya existido un amplio consenso en su reconocimiento como problema⁵⁴. Junto con esta situación, la formulación de la política (*policy formulation*) estuvo caracterizada por un proceso de decisión que careció de la suficiente planificación; como más adelante se verá, quizá la vía de mantener el proceso de la regionalización de la educación hubiera sido una mejor decisión.

Para conocer el diseño de la política debemos remontarnos a las normas legales que básicamente ha emitido el Ministerio de Educación para su implementación.

⁵⁴ Es claro que los problemas concernientes a la calidad educativa y su mejora (principal objetivo de la política materia de estudio) sí constituyen una problemática histórica no sólo en el Perú sino en nuestros países latinoamericanos, sin embargo la vía de la municipalización de la gestión educativa no es valorada precisamente como la mejor alternativa de política para atender los problemas de la educación peruana.

3.2.1 Autorización del gobierno nacional al Ministerio de Educación para iniciar la implementación del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE)

Esta autorización se hace mediante la aprobación del Decreto Supremo N° 078-2006-PCM⁵⁵, estableciéndose el inicio de la implementación a partir del 1 de enero de 2007 en las instituciones educativas públicas de los niveles educativos de inicial y primaria.

Esta norma dispuso al Ministerio de Educación, en coordinación con la Secretaría de Descentralización, establecer los lineamientos para la implementación del Plan Piloto, y que la transferencia de recursos presupuestales necesarios se realice después que se haya declarado su viabilidad técnica y funcional. También determinó las 56 municipalidades distritales comprendidas en el PPMGE, aunque sin señalar los criterios considerados en dicha selección.

3.2.2 Aprobación del “Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007”

Es la Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED⁵⁶ la que aprueba el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa (PMGE) y Lineamientos del Plan Piloto 2007 (PPMGE).

a) Plan de Municipalización de la Gestión Educativa (PMGE)

El PMGE contiene el marco legal que sustenta la política pública y la descripción del problema⁵⁷, establece los objetivos y la estrategia, precisa las competencias de la institución educativa y la municipalidad, así como su organización y las funciones del

⁵⁵ Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 31 de octubre del 2006.

⁵⁶ Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 04 de marzo del 2007.

⁵⁷ La descripción de la problemática se centra en 7 aspectos: cobertura educativa, indicadores de eficiencia interna, resultados de los aprendizajes, equidad, infraestructura escolar, situación docente y el centralismo en la gestión educativa.

CEM, la Secretaría Técnica, la UGEL, la DRE y el Ministerio de Educación, finalmente establece las pautas en relación al financiamiento del PMGE.

La municipalización de la gestión educativa, es entendida como el ejercicio de la dirección y conducción de los servicios educacionales que se brinda en el distrito, a cargo de la municipalidad distrital, en tanto órgano de gobierno local más inmediato a la población.

El proceso de municipalización de la gestión educativa se inicia con la ejecución del PPMGE en el año 2007 y cuyos alcances los veremos más adelante, el cual busca generar la implantación de un nuevo estilo de gestión educativa que estimule y comprometa el accionar de las municipalidades, las instituciones educativas y la comunidad educativa en general.

La descripción del problema contenida en el PMGE se basa en información del Ministerio de Educación (específicamente en la Unidad Estadística, la Secretaría de Planificación Estratégica, el Diagnóstico de la Educación y la Unidad de Medición de la Calidad), sin embargo existen muchos otros estudios que dan cuenta de la problemática educativa, desde centros de estudio de alcance local hasta organismos internacionales como el Banco Mundial.

a.1) Objetivos y estrategia

El PMGE se propone –como objetivo general- mejorar la calidad de la educación a través de la aplicación de un modelo de gestión educativa con la participación de la municipalidad distrital y la comunidad educativa local, en el marco del plan de desarrollo local y el proceso de descentralización. Sus objetivos específicos son los siguientes⁵⁸:

⁵⁸ Los objetivos específicos en la política pública están redactados en forma de productos o resultados, nosotros los estamos adaptando a su modo infinitivo.

Cuadro 3.1
Objetivos específicos del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa (PMGE)

<p>1. Mejorar el nivel de aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes, siendo verificable por medio de indicadores de resultado.</p> <p>2. Hacer más eficiente la gestión institucional, pedagógica y administrativa en las instituciones educativas conducidas por el gobierno local.</p> <p>3. Ampliar la cobertura y reducir la inequidad educativa en el ámbito local con la intervención de la municipalidad y los actores y agentes educativos.</p> <p>Por parte de la comunidad educativa:</p> <p>4. Participar en la gestión educativa local a través de los CONEIs.</p> <p>Por parte de las municipalidades distritales:</p> <p>5. Gestionar en su ámbito jurisdiccional el servicio de la educación básica.</p> <p>6. Articular la intervención intersectorial (salud, alimentación, etc.) en apoyo a la gestión educativa.</p> <p>7. Asumir las funciones establecidas en el artículo 82° de la Ley N° 27972, Orgánica de Municipalidades (LOM).</p> <p>8. Establecer y aplicar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de la gestión y resultados de la municipalización de la gestión educativa.</p>

Fuente: Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007

Elaboración: propia

Como se ve, el PMGE propone un diseño de gestión educativa que permita superar los indicadores de eficiencia educativa (como cobertura, inclusión, retención y calidad), así como mejorar los aprendizajes, los materiales educativos, la infraestructura escolar, la capacitación docente, la gestión institucional y la evaluación, con transparencia, rendición de cuentas y participación de la comunidad educativa.

Para cumplir con el objetivo de mejorar la calidad de la educación en el país, se establece la realización de la política progresiva y gradualmente, en 3 etapas:

1. **Etapas de Iniciación:** que comprende la implementación del Plan Piloto, en el periodo 2007 - 2008.
2. **Etapas de Expansión:** consistente en el aumento del número de distritos y provincias integrantes de la municipalización de la gestión educativa, durante el periodo 2009 - 2010.
3. **Etapas de Generalización:** que implica un crecimiento significativo del número de distritos y provincias, a llevarse a cabo en el período 2011 - 2015.

En la presentación del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007, se señala que la política se inicia con un Plan Piloto que permitirá su posterior expansión y generalización “*en base a las experiencias y lecciones aprendidas*”. De modo que siendo el PPMGE la etapa experimental, el diseño inicial debería irse corrigiendo y perfeccionando, sentando los cimientos para pasar a la expansión y posterior generalización de la política tendiente a garantizar la mejora en la calidad educativa.

Frente a la incertidumbre de los efectos que puede generar una determinada política pública, su implementación experimental sobre un grupo restringido de la población o del espacio geográfico a través de una etapa piloto tiene plena justificación, de este modo el impacto permite ser analizado y, según sus resultados, tomar la determinación de generalizarla para todo el país, abandonarla o realizar los respectivos ajustes (Roth, 2006: 144).

El PMGE, aun cuando establece la gradualidad de su implementación en tres etapas, no contempla la realización específica de una fase evaluación que posibilite un análisis de la factibilidad para el paso de una etapa a otra en función de criterios objetivos. Hubiera sido conveniente acompañar la puesta en marcha de la política a través de una evaluación concomitante⁵⁹, la cual posibilitaría controlar el buen desarrollo de los procedimientos previstos así como permitir la detección de problemas para poder realizar los ajustes necesarios a tiempo (Roth, 2006: 148).

⁵⁹ Este tipo de evaluación puede ser de carácter continuo o periódico y puede ser realizado por personal de la misma administración o por grupos externos como en los casos de la interventoría o de la veeduría.

La evaluación *continua* tiende a ser más amplia que el monitoreo puesto que suministra información permanente para ajustar continuamente tanto los objetivos como los medios y los procesos de una política. Es de particular interés en los casos en que exista gran incertidumbre sobre los efectos de una política por su complejidad o su carácter innovador. Es una de las más importantes para el éxito de un programa, sin embargo, por los costos que ella implica es la que menos se practica.

La evaluación *periódica* consiste en un control de las actividades realizadas de tiempo en tiempo y permite conocer en que va el proceso con relación a la planificación establecida, para luego determinar correctivos. Su inclusión en un programa obliga a que se haya previsto una programación de las actividades con un cronograma (Roth, 2006: 149).

Existen informes de avances y evaluación –sin que constituyan propiamente alguna fase de evaluación- que contienen detalladamente las actividades realizadas tanto por el Ministerio de Educación (preparación del PMGE, capacitación y acompañamiento a las municipalidades, emisión de directivas y hojas de ruta para la implementación del PPMGE, conformación de comisiones de transferencia, etc.) como las realizadas por las municipalidades distritales, esto a pesar que “no todas las acciones desarrolladas por las municipalidades entre los años 2007 y 2008 pueden atribuirse al Plan Piloto, pues éstas, en mayor o menor medida, en el ámbito nacional, han realizado actividades en favor de la educación, inclusive antes del inicio del referido Plan” (Defensoría del Pueblo, 2009: 72).

En base a estos informes de evaluación, el Ministerio de Educación aprobó la incorporación voluntaria de 88 municipalidades al PPMGE⁶⁰, así como la ampliación al nivel secundaria en las instituciones educativas que ya se encontraban incursas en el PPMGE⁶¹.

Sin embargo, como también lo refiere la Defensoría del Pueblo, la evaluación del Plan Piloto 2007-2008 no se basa en indicadores o criterios objetivos que permitan hacer una medición de los avances así como advertir las dificultades en su implementación, como por ejemplo, “medir el funcionamiento efectivo de los CEMs con datos concretos e individualizables que permitan evidenciar su efectividad y articulación en la estructura orgánica de las municipalidades” (Defensoría del Pueblo, 2009: 72).

De otro lado, se plantea que las municipalidades provinciales se incorporarían de manera progresiva, durante la ejecución de las etapas de expansión y generalización. La estrategia también contempla la conformación del Consejo Educativo Municipal (CEM), encargado de dirigir y conducir la gestión educativa municipal, el cual debe estar

⁶⁰ Véase la Resolución Ministerial N° 0379-2008-ED, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 27 de septiembre del 2008. Estas 88 municipalidades distritales son las que aparecen en el **anexo 3**.

⁶¹ Véase el Decreto Supremo N° 005-2008-ED, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 16 de febrero del 2008.

integrado por los representantes de los Consejos Educativos Institucionales (CONEIs) y ser presidido por el alcalde distrital.

a.2) Organización, competencias y funciones

El logro de los objetivos de la política, tiene como sustento un modelo de organización que considera la conformación de un Consejo Educativo Municipal (CEM) en cada municipalidad distrital, como un órgano de carácter directivo y decisorio de la gestión educativa en el ámbito de su circunscripción, así como la conformación de su respectiva Secretaría Técnica, como órgano de apoyo administrativo, es decir, como instancia encargada de operativizar e implementar los acuerdos del CEM.

El CEM es presidido por el alcalde distrital y debe estar integrado por representantes de todos los CONEIs de las IEs de la jurisdicción municipal. Las funciones que le corresponde desempeñar en el ámbito distrital, según el PMGE, son las siguientes:

Cuadro 3.2

Funciones del Consejo Educativo Municipal (CEM)

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer los lineamientos de política educativa. 2. Dirigir las acciones de gestión pedagógica, institucional y administrativa. 3. Aprobar la ejecución y evaluación de los planes educativos de corto y mediano plazo, así como el presupuesto de la gestión educativa descentralizada. 4. Velar por el cumplimiento de los objetivos y metas del servicio educativo. 5. Establecer indicadores que permitan evaluar y verificar el nivel de mejora de la calidad educativa. 6. Promover y aprobar las acciones de capacitación a docentes y directivos de las instituciones educativas. 7. Establecer mecanismos de transparencia, vigilancia y rendición de cuentas de los resultados de la gestión educativa descentralizada. 8. Impulsar el cumplimiento de las horas efectivas de clase (trabajo pedagógico) en las instituciones educativas. 9. Coordinar con el Ministerio de Educación, Gobierno Regional, Dirección Regional de Educación y la Unidad de Gestión Educativa Local el apoyo y asesoramiento requerido para fortalecer la autonomía de las instituciones educativas y la mejora de calidad educativa. 10. Promover el cumplimiento de las funciones señaladas en el artículo 82º de la Ley Orgánica de Municipalidades, en materia de educación. 11. Constituir el Comité de Ética del distrito, convocando la participación de personalidades honorables de la localidad. |
|--|

Fuente: Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007
Elaboración: propia

Dado que la Secretaría Técnica tiene a su cargo el apoyo y la ejecución de los acuerdos del CEM, la Hoja de Ruta N° 002-2007-ME/VMGI-OCSR-PLAN PILOTO, establece que aquella debe estar en la posibilidad de cubrir las áreas administrativas de contabilidad, planillas, personal, presupuesto, tesorería, trámite documentario, archivo, actas, certificados y logística, permitiendo este pequeño aparato administrativo atender la gestión educativa del distrito. Las funciones que le corresponde desempeñar a la Secretaría Técnica en el ámbito distrital son las siguientes:

Cuadro 3.3

Funciones de la Secretaría Técnica del Consejo Educativo Municipal (CEM)

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Operativizar los lineamientos de política del CEM, a través de la implementación de las acciones de gestión educativa: gestión pedagógica, institucional y administrativa. 2. Formular, ejecutar y evaluar el plan operativo de la gestión educativa municipalizada, enmarcado en el Proyecto Educativo Local. 3. Coordinar con las IEs la ejecución de los programas de capacitación y asistencia técnica requeridos. 4. Apoyar al alcalde en el cumplimiento de las atribuciones de la municipalidad. 5. Coordinar con la Dirección Regional de Educación y la Unidad de Gestión Educativa Local el apoyo técnico pedagógico e institucional a las IEs. 6. Ejecutar los sistemas y procesos administrativos que se requiera en la municipalización de la gestión educativa. |
|---|

Fuente: Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007
Elaboración: propia

Según el diseño de organización, el compromiso del alcalde distrital constituye uno de los pilares de éxito de la política, ya que le corresponderá conducir la gestión pedagógica, institucional y administrativa de la educación en su circunscripción, a través del CEM. Así también, podrá destinar fondos adicionales a los que asigna el presupuesto público, como lo veremos más adelante.

En opinión de la Defensoría del Pueblo, el modelo de municipalización de la gestión educativa “habría sido diseñado sin tomar en cuenta la estructura y funcionamiento de las municipalidades” (Defensoría del Pueblo, 2009: 74), las cuales, conforme a la Ley N° 27972, Orgánica de Municipalidades (LOM), se estructuran sobre la base de un Concejo Municipal, como su órgano normativo y fiscalizador, y la Alcaldía, como su órgano ejecutivo, recayendo en el alcalde la representación legal y máxima autoridad municipal. De este modo, “correspondería al Concejo Municipal definir la política

educativa local en concordancia con la política educativa regional y nacional, en cuyo caso el CEM no se puede constituir como un órgano decisor sino, tal vez, como un órgano de asesoramiento y apoyo a la gestión municipal en materia de educación o un órgano de línea del municipio” (Defensoría del Pueblo, 2009: 74), lo que en consecuencia determinaría que las municipalidades que participan en el PMGE deberían reestructurarse para incorporar tanto al CEM como a la Secretaría Técnica en la estructura orgánica municipal.

En cuanto a la composición del CEM, la Hoja de Ruta N° 002-2007-ME/VMGI-OCSR-PLAN PILOTO, estableció que no debían estar integrados por demasiados miembros, considerando que un número razonable es 20 integrantes. Dispuso así que, en los casos donde hubiera más de 20 IEs en un distrito, las municipalidades adopten criterios que aseguren la mayor representatividad de las IEs en el CEM (agrupaciones por redes, áreas geográficas, etc.). Sin embargo, la Resolución Ministerial N° 441-2008-ED⁶², que aprobó la Directiva para el desarrollo del año escolar en las IEs de educación básica y técnico-productiva 2009, estableció que podrán incorporarse al CEM los miembros de la comunidad educativa. De modo que por un lado se propone que el CEM sea integrado por representantes de redes, evitando así un número elevado de miembros, pero por otro lado, se deja abierta la posibilidad para que también lo integren los miembros de la comunidad educativa.

Por otra parte, las competencias de la institución educativa en el marco de la municipalización de la gestión educativa, son las siguientes:

⁶² Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 15 de diciembre del 2008.

Cuadro 3.4
Competencias de la institución educativa (IE)

<ol style="list-style-type: none"> 1. Tomar las decisiones y acciones en materia pedagógica, institucional y administrativa de la educación. 2. Organizar la institución educativa. 3. Elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar el PEI y el Plan de trabajo. 4. Diversificar el currículo básico. 5. Organizar los equipos pedagógicos. 6. Definir los métodos de enseñanza-aprendizaje. 7. Definir las necesidades de capacitación del personal docente, administrativo y directivo. 8. Definir los recursos educativos (materiales educativos, textos y otros). 9. Elaborar su presupuesto. 10. Evaluar, conjuntamente con el CONEI, al personal docente y administrativo para su ingreso, ascenso y permanencia en el servicio. 11. Rendir cuentas y presentar informes de su gestión a la comunidad local. 12. Representar al CONEI ante el CEM. 13. Hacer cumplir las horas efectivas de atención educativa y el avance del desarrollo curricular. 14. Viabilizar la participación de los padres de familia y comunidad en general en la gestión institucional y en los procesos educativos.
--

Fuente: Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007

Elaboración: propia

Como se aprecia, las competencias asignadas a las IEs le confieren tomar decisiones en aspectos importantes para el desarrollo educativo. Resalta también la evaluación que, conjuntamente con el CONEI, deben realizar al personal docente y administrativo en el servicio que brindan.

Un aspecto que llama la atención en el diseño del PMGE es que, si bien se propone desarrollar una educación pertinente y de calidad teniendo como uno de sus principios la participación social de la comunidad educativa, la política pública no señala nuevas funciones de los CONEIs, manteniendo las ya contempladas anteriormente en el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo, norma que data del año 2005.

A su turno, las municipalidades distritales tienen como funciones⁶³, en el marco de la municipalización de la gestión educativa:

⁶³ El PMGE subtitula las competencias a cargo de las municipalidades, sin embargo las enumera como funciones. Al parecer existe una confusión en el diseño de la política o en el mejor de los casos de un error de técnica legislativa puesto que, en sentido estricto, existen diferencias entre competencias y funciones, las primeras son el conjunto de atribuciones y responsabilidades propias e inherentes o asignadas a un nivel de gobierno o instancia descentralizada provenientes de un mandato constitucional y/o legal, en tanto

Cuadro 3.5
Funciones de las municipalidades distritales

1. Ejecutar la contratación del personal docente y administrativo.
2. Diseñar y ejecutar el Proyecto Educativo Local.
3. Conducir la diversificación curricular incorporando contenidos de su realidad.
4. Construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales escolares.
5. Apoyar la creación de redes educativas.
6. Promover y ejecutar los programas de alfabetización en coordinación con el gobierno regional.
7. Crear y sostener centros culturales (bibliotecas y talleres de arte), deportivos y recreacionales.
8. Implementar programas de capacitación docente.
9. Impulsar la implementación del Centro de Capacitación Docente.
10. Ejercer las funciones establecidas en el artículo 82° de la Ley Orgánica de Municipalidades.
11. Vincular los objetivos de la educación con los planes de desarrollo nacional, regional y local.
12. Controlar la asistencia del personal de las IEs, el cumplimiento de las horas efectivas de atención educativa, el avance del desarrollo curricular.
13. Distribuir el material educativo que proporcione el Ministerio de Educación, y dotar de otros complementarios a las IEs, garantizando su utilización adecuada.
14. Mejorar la cobertura educativa, disminuir los indicadores de deserción y repitencia, y superar progresivamente los índices de eficiencia, inclusión, retención y calidad en su jurisdicción.
15. Descontaminar física y socialmente las áreas próximas a las IEs, logrando espacios saludables y libres de delincuencia y tráfico de drogas.
16. Establecer una cultura de evaluación de resultados de la educación y una política de transparencia y rendición de cuentas en la gestión de las IEs.
17. Autorizar pagos y descuentos de las planillas de docentes y administrativos de las IEs.
18. Conducir el proceso de concurso para la selección de directores de las IEs.
19. Rendir cuentas de la gestión educativa anualmente.

Fuente: Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007

Elaboración: propia

Como se desprende, las municipalidades tienen a su cargo la contratación de personal docente y administrativo, la conducción del proceso de selección de directores de las IEs así como de la diversificación curricular.

Finalmente el PMGE establece los roles que le corresponde desempeñar a la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), la Dirección Regional de Educación (DRE) y al Ministerio de Educación (MINEDU).

que las segundas, son las acciones que desarrolla un nivel de gobierno o una instancia descentralizada para ejecutar las competencias que tiene asignadas por mandato constitucional y/o legal (Céspedes, 2005).

Le corresponde a la UGEL apoyar la implementación de las acciones que desarrolla la municipalidad y el CEM a favor de las IEs y la mejora de la calidad de la educación, así como proporcionarles asistencia técnica en la municipalización de la gestión educativa, también debe prestar apoyo a la municipalidad en las actividades administrativas de personal y logística.

El rol que se le asigna a la DRE consiste en apoyar la programación y ejecución de proyectos y actividades que desarrollen la municipalidad y el CEM, incluidas las actividades de gestión pedagógica, institucional y administrativa.

Por parte del MINEDU, se le asigna un rol técnico-normativo en el desarrollo de la municipalización de la gestión educativa, estableciendo la política educativa nacional como marco de referencia para la política educativa municipal. Se le encarga el apoyo a las municipalidades en la organización del servicio educativo, fijación de indicadores, metodología y procedimientos para la medición de los resultados de los aprendizajes, así como la supervisión de la gestión y calidad de los resultados de la educación.

El MINEDU debe también monitorear y evaluar la implementación del PPMGE y –a través de su Comisión de Transferencia- dirigir el proceso de implementación de la política pública, así también su órgano técnico encargado de ejecutar las acciones de la política –la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional- debe establecer coordinaciones con los niveles de gobierno regional y local, así como con las instancias de gestión educativa descentralizada.

a.3) Presupuesto

El PMGE –y también el PPMGE- considera como fuentes de financiamiento para su implementación, las siguientes:

Cuadro 3.6

Fuentes de financiamiento de la municipalización de la gestión educativa

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Tesoro público, compuesto por las transferencias de fondos del gobierno nacional y de los gobiernos regionales, según la implementación del proceso de descentralización.2. Aporte de fondos provenientes de recursos del Canon y sobrecanon⁶⁴, Rentas de Aduana y otros, destinados a algunas municipalidades.3. Recursos del Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa (FONCOMUGE).4. Cooperación no reembolsable de entidades nacionales e internacionales. |
|--|

Fuente: Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007

Elaboración: propia

Parte de la estrategia para ejecutar la municipalización de la gestión educativa, ha considerado implementar el FONCOMUGE, con el que se pretende superar las inequidades existentes por las diferencias de recursos entre los distritos.

El FONCOMUGE está financiado con recursos que provienen del presupuesto nacional y de la cooperación privada nacional e internacional. Sus beneficiarios son las IEs, docentes y estudiantes de educación inicial y primaria de las municipalidades involucradas en la política pública con menores recursos.

Las líneas de acción que permitirá atender el FONCOMUGE son:

⁶⁴ El *canon* y *sobrecanon* es la fuente de financiamiento que concentra los seis tipos de Canon (minero, petrolero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal), el Fondo de Desarrollo de Camisea (FOCAM) y las Regalías Mineras, que se destina a los gobiernos regionales, gobiernos locales y universidades públicas.

Cuadro 3.7
Líneas de acción del FONCOMUGE

1. Construcción y mantenimiento de infraestructura educativa.
2. Materiales educativos.
3. Adquisición de mobiliario, equipamiento y laboratorios.
4. Infraestructura deportiva.
5. Programas de capacitación docente, a directivos, especialistas e integrantes del CEM.
6. Especialización y post grado docente.
7. Programas de asistencia técnica.
8. Becas a estudiantes destacados.
9. Actividades del Proyecto Educativo Institucional.
10. Implementación de bibliotecas escolares.
11. Incentivos a la mejora de la gestión y calidad educativa.
12. Apoyo a convenios de gestión educativa.
13. Fomento y apoyo a la investigación educativa.
14. Financiamiento de proyectos de innovación.
15. Mejoramiento de la organización educativa.
16. Fomento de la práctica recreativa y deportiva de la población.
17. Apoyo a la implementación de acciones orientadas al establecimiento de una ciudad saludable y educadora.
18. Participación ciudadana y rendición de cuentas.
19. Otras líneas de acción involucradas en la mejora de la gestión educativa.

Fuente: Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007

Elaboración: propia

Específicamente, el fondo se destina al financiamiento de proyectos de inversión educativa, mobiliario y equipamiento, mantenimiento de locales escolares, materiales educativos, programas de capacitación y asistencia técnica, apoyo a la ejecución del Proyecto Educativo Institucional e incentivos por el mejoramiento de la gestión educativa, prohibiéndose expresamente su utilización para financiar gastos corrientes de remuneraciones.

El PMGE establece que luego de encontrarse operativo el FONCOMUGE, el MINEDU debe evaluar y aprobar la viabilidad técnica de las solicitudes presentadas por los municipios a través del CEM. Iniciada la ejecución de los proyectos, las municipalidades deben informar al MINEDU sobre sus avances y resultados.

Con información de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, hacia diciembre del 2009, ningún proyecto pudo ser financiado porque “los fondos del FONCOMUGE no pueden ser transferidos a las municipalidades debido a que son

recursos asignados en la partida del Ministerio de Educación y, salvo que se apruebe una modificación del presupuesto por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, no es posible realizar transferencia alguna” (Defensoría del Pueblo, 2009: 80-81).

Aunque los recursos del FONCOMUGE podrían compensar la inequidad del servicio educativo contribuyendo a la viabilidad de la política pública, su conformación y funcionamiento sigue siendo un tema pendiente puesto que en un principio generó mucha expectativa en las municipalidades que forman parte del PPMGE, la cual no fue satisfecha, no pudiendo generar confianza en las autoridades municipales y en los docentes y directores de las IEs así como en la población en general (Defensoría del Pueblo, 2009: 81).

b) Lineamientos del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa 2007 (PPMGE)

El PPMGE corresponde a la etapa de Iniciación –que se llevó a cabo entre los años 2007 y 2008- de la municipalización de la gestión educativa. Los lineamientos del PPMGE contienen su base legal (Decreto Supremo N° 078-2006-PCM) así como su objetivo y estrategia, precisa las municipalidades participantes, la manera como se organiza y un cronograma de actividades a ejecutarse durante los años 2006 y 2007, finalmente incluye sus fuentes de financiamiento y la estrategia de intervención.

En los lineamientos del PPMGE se estableció que éste involucra la participación activa de la municipalidad distrital, del CONEI, del Ministerio de Educación, de los gobiernos regionales, de las DREs y de las UGELs, buscando implementar modelos de gestión educativa que estimulen y orienten el accionar de los gobiernos locales y las instituciones educativas, a partir de las cuales se podrá mejorar la calidad de la educación.

b.1) Objetivo y estrategia

Ha sido objetivo del PPMGE, aplicar una nueva dinámica de gestión educativa, con la participación de las municipalidades distritales, comunidad educativa e instituciones educativas públicas de educación inicial y primaria que permita mejorar la gestión del servicio educativo y el recojo de experiencias para retroalimentar y expandir el proceso.

Como parte de la estrategia del PPMGE se contempló contar con la participación de municipalidades distritales de diferentes tipologías del ámbito nacional, según características de ubicación geográfica, socioeconómicas, educativas, etc., las cuales reflejan la representatividad municipal, sin embargo no existe referencia alguna sobre los criterios adoptados para la selección de las municipalidades que forman parte del PPMGE, únicamente se presenta un conjunto de indicadores en sus anexos que caracterizan a las municipalidades seleccionadas.

No obstante, en el informe de Evaluación del Plan Piloto 2007-2008 –elaborado por el Ministerio de Educación-, se indica que estas municipalidades distritales representan a todos los departamentos del Perú y a la diversidad de situaciones del país, porque son distritos grandes, medianos y chicos de la costa, sierra y selva, del norte, centro y sur, ricos, medianos y pobres, muy poblados, medios y con poca población, sin que tampoco haya una referencia a los criterios adoptados en tal selección.

Sobre este particular, es importante señalar –como también lo refiere la Defensoría del Pueblo- que las municipalidades distritales seleccionadas denotan características muy distintas entre sí, sin embargo, para el PPMGE no se toma en cuenta esta heterogeneidad, puesto que existen por ejemplo, municipalidades con poca recaudación tributaria, con escaso personal administrativo, población en pobreza o extrema pobreza y con muchas IEs a su cargo y de difícil acceso (Defensoría del Pueblo, 2009: 87).

Se considera también en la estrategia, contar con el acompañamiento de un plan de investigación, para evaluar el comportamiento de las variables del PPMGE y así, recoger

los resultados, realizando los ajustes necesarios. De otro lado, además de las municipalidades distritales que implementan actividades del PPMGE, también participan municipalidades “control” que no ejecutan las actividades del PPMGE, sino que siguen desarrollando sus acciones programadas convencionalmente.

En la concepción teórica del PPMGE se asume que su aplicación es una Investigación Experimental Real con Modalidad de Emparejamiento, donde la selección de las municipalidades no se realizó de manera aleatoria, sino seleccionando a dos distritos de una provincia en cada departamento, excepto en La Libertad, donde participarían tres distritos y en Lima Metropolitana, donde participarían cinco, de modo que, mediante el Decreto Supremo N° 078-2006-PCM, se determinó la implementación del PPMGE a partir del año 2007 en 56 municipalidades distritales del país.

De acuerdo a las estadísticas del 2005 de la Unidad de Estadística del Ministerio de Educación, estas municipalidades representan a un total de 1,883 instituciones educativas, 7,823 docentes y 186,164 niñas y niños de educación inicial y primaria. Las municipalidades involucradas son:

Cuadro 3.8
Municipalidades distritales participantes del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE)

N°	DEPARTAMENTO	PROVINCIA	DISTRITO
1	Amazonas	Chachapoyas	La Jalca
2			Asunción
3	Ancash	Huaraz	Huaraz
4			Independencia
5	Apurímac	Andahuaylas	Pacucha
6			Talavera
7	Arequipa	Arequipa	Paucarpata
8			Cerro Colorado
9	Ayacucho	Huanta	Huamanguilla
10			Luricocha
11	Cajamarca	Cajamarca	La Encañada
12			Baños del Inca
13	Callao	Callao	Ventanilla
14			Bellavista
15	Cusco	La Convención	Echarate
16			Kimbiri

17	Huancavelica	Tayacaja	Pampas
18			Colcabamba
19	Huánuco	Huánuco	Amarilis
20			Chinchao
21	Ica	Chincha	Chincha Alta
22			Chincha Baja
23	Junín	Concepción	Santa Rosa de Ocopa
24			Comas
25	La Libertad	Trujillo	La Esperanza
26			Florencia de Mora
27			El Porvenir
28	Lambayeque	Lambayeque	Olmos
29			Motupe
30	Lima Metropolitana	Lima	Miraflores
31			Santiago de Surco
32			La Molina
33			Surquillo
34			Los Olivos
35	Lima Provincias	Cañete	Pacarán
36			Imperial
37	Loreto	Maynas	Belén
38			San Juan Bautista
39	Madre de Dios	Tambopata	Inambari
40			Las Piedras
41	Moquegua	Mariscal Nieto	Torata
42			Carumas
43	Pasco	Pasco	Paucartambo
44			Simón Bolívar
45	Piura	Morropón	Santo Domingo
46			Chulucanas
47	Puno	Puno	Huata
48			Ácora
49	San Martín	San Martín	Morales
50			Juan Guerra
51	Tacna	Tacna	Ciudad Nueva
52			Alto de la Alianza
53	Tumbes	Tumbes	San Jacinto
54			Corrales
55	Ucayali	Coronel Portillo	Yarinacocha
56			Nueva Requena

Fuente: Decreto Supremo N° 078-2006-PCM

Elaboración: propia

De estas 56 municipalidades, 8 desistieron de formar parte del PPMGE desde su inicio por diferentes razones, se trata de las Municipalidades Distritales de La Encañada, Baños del Inca, Pampas, Huata, Ácora, Ciudad Nueva, Alto de la Alianza y Torata,

aunque esta última inicialmente sí conformó su CEM implementando también su Secretaría Técnica, sin embargo posteriormente desistió de manera definitiva.

b.2) Organización

Los lineamientos del PPMGE consideran en su organización y ejecución, la participación de los órganos del Ministerio de Educación, gobiernos regionales, Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local, municipalidades distritales participantes, Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros y órganos de cooperación como Organizaciones No Gubernamentales (ONG). El siguiente cuadro muestra la organización del PPMGE:

Cuadro 3.9
Organización del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE)

ÓRGANOS DE DIRECCIÓN	ÓRGANOS DE EJECUCIÓN	GOBIERNOS DESCENTRALIZADOS	ÓRGANOS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministro ▪ Comisión de Transferencia del Ministerio de Educación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oficina de Coordinación y Supervisión Regional ▪ Equipos Técnicos - Presupuesto - Investigación y Evaluación - Educación Inicial y Primaria - Organización y Funcionamiento del Modelo - Fondo de Compensación ▪ Consejo Educativo Municipal (CEM) - Secretaría Técnica - Asamblea de CONEIs - Instituciones Educativas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gobiernos Regionales (26) - Direcciones Regionales de Educación - Unidades de Gestión Educativa Local ▪ Gobiernos Locales - Municipalidades Distritales (56) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Órgano de Coordinación - Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros ▪ Órganos de Cooperación - ONGs

Fuente: Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007

Elaboración: propia

Como se aprecia en el cuadro 3.9, los órganos de dirección son el Ministerio de Educación (MINEDU), máxima autoridad del Sector que dirige la aplicación del PPMGE, y la Comisión de Transferencia⁶⁵ del MINEDU, que dirige, conduce, monitorea, y evalúa su aplicación en el marco del proceso de descentralización.

Los órganos de ejecución son:

- La Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (OCSR), que es el órgano técnico encargado de formular e implementar el PMGE y los lineamientos del PPMGE, así como de conformar equipos técnicos como apoyo y asesoramiento a los CEMs, además de monitorear y supervisar la ejecución de las actividades del PPMGE.
- Los Equipos Técnicos del Viceministerio de Gestión Institucional, del Viceministerio de Gestión Pedagógica, de la Secretaría General y de la Secretaría de Planificación Estratégica, todos con dependencia técnica de la OCSR y cuya principal actividad es apoyar y asistir técnicamente a los CEMs. Estos equipos técnicos son de Presupuesto, de Investigación y Evaluación, de Educación Inicial y Primaria, de Organización y Funcionamiento del Modelo, y finalmente de Fondo de Compensación (FONCOMUGE).
- El Consejo Educativo Municipal (CEM), encargado –entre otras- de establecer los lineamientos de política educativa en el ámbito distrital, dirigir las acciones de gestión pedagógica, institucional y administrativa en la jurisdicción municipal.

⁶⁵ Integran la Comisión de Transferencia: el Viceministro de Gestión Institucional (quien es su Presidente), el Viceministro de Gestión Pedagógica, el Secretario General, el Secretario de Planificación Estratégica, el Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica, el Jefe de la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación, el Jefe de la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (este último a cargo de la Secretaría Técnica).

- La municipalidad distrital, responsable –entre otras atribuciones- de promover la organización y funcionamiento del CEM, así como de velar por la eficiencia y calidad de los servicios educativos.

Los gobiernos descentralizados involucrados en el PPMGE son los gobiernos regionales, que transferirán los recursos presupuestales correspondiente a los niveles de educación inicial y primaria, a las municipalidades distritales; y las municipalidades provinciales, que apoyan las acciones de las municipalidades distritales, participantes.

El órgano de coordinación es la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, en tanto que los órganos de cooperación son las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), cuyo apoyo se canaliza a solicitud del MINEDU, para desarrollar las capacidades de los CEMs mediante capacitaciones, asistencia técnica y fortalecimiento de la gestión educativa. En el **anexo 4** se presenta el Organigrama Estructural del PPMGE.

b.3) Estrategia de intervención

De manera específica, el PPMGE precisa de una estrategia de intervención que considera como **principios generales** el hecho que, una mayor y más activa participación de los beneficiarios de la acción o usuarios del servicio debe hacer más eficiente una gestión. Asimismo, la intervención de elementos foráneos o ajenos a la realidad local, debe ser respetuosa, no invasiva ni impositiva, siendo de aprendizaje y descubrimiento. En este orden de ideas se establece que la práctica y la experiencia proporcionan enseñanzas, a la vez que el aprendizaje de la práctica social es la actitud básica. Finalmente, el procesamiento y posterior consolidación debería permitir las formulaciones técnicas, a veces imprecisas, sin embargo siempre perfectibles.

Otro de los principios contemplados en la estrategia de intervención es el reconocimiento de que la gestión de la educación es un hecho político, vinculado con el ejercicio del poder y la capacidad de elección y decisión. Así también, que la tarea

pedagógica en el PPMGE debe lograr una estrecha aproximación a la realidad y su correcta comprensión en todos los agentes, intervenir en ella interactuando con las otras personas, tomar decisiones colectivas, planearlas, ejecutarlas y evaluarlas con su gobierno local, dispuestas a rectificar las acciones, si fuera necesario.

En cuanto a la intervención del **Ministerio de Educación**, se le exige una escrupulosa coordinación en el desarrollo de sus acciones, y se establece que los ámbitos normativos deberán ser observados cuidadosamente y flexibilizando su aplicación conforme a cada realidad y condición en particular. Finalmente se contempla establecer mecanismos de coordinación intrasectorial y fuera del sector, privilegiándose la relación con los gobiernos locales intervinientes.

En relación a los **gobiernos regionales**, la estrategia de intervención menciona que éstos se ubican en la vanguardia ya que en su jurisdicción tendrán lugar los cambios que incorpora el PPMGE, por lo que su aceptación, comprensión y apoyo son indispensables para el desarrollo armonioso y concertado de los objetivos trazados.

Identifica como objetivo estratégico de este nivel de gobierno, la generación de espacios de intervención conducentes al desarrollo de la expresión, concertación y participación en los ámbitos distritales, a la vez que establece que, el interés que muestren los gobiernos regionales en la realización del PPMGE así como las iniciativas que favorezcan su extensión en el ámbito regional, deberá ser la base del avance y desarrollo del PPMGE en términos de rapidez y pertinencia.

Sin embargo, contrariamente a lo establecido por el PPMGE, los gobiernos regionales no sólo no han mostrado hasta el momento interés en su realización, sino por el contrario muchos han hecho sentir su preocupación y malestar por la decisión del Ministerio de Educación de no establecer las coordinaciones que correspondería desarrollar a nivel intergubernamental.

La estrategia de intervención considera que, la **Dirección Regional de Educación (DRE)** debe asesorar y apoyar, en coordinación con la UGEL, en la capacitación y actualización del personal que presta servicios educativos en las municipalidades distritales participantes del PPMGE. Asimismo, mediante su Oficina de Prensa y Comunicación, la DRE debe desarrollar acciones de información y difusión de logros y avances del PPMGE, así como generar Redes de Comunicación para mantener información permanente sobre su desarrollo.

Destaca también la responsabilidad de la DRE para apoyar y asesorar, conjuntamente con la UGEL, a las municipalidades en la conformación del CEM así como en la formación y actualización de los CONEIs.

Finalmente, es competencia de la DRE, vigilar que la educación ofrecida en el ámbito regional responda a los objetivos del desarrollo regional, así como a las características socioculturales, a las demandas, necesidades económicas de la población y a las expectativas y aspiraciones de las generaciones jóvenes.

Mientras tanto, la **Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL)** debe proporcionar la información necesaria para que el municipio realice eficientemente la gestión educativa de las IEs y servicios que le sean transferidos. Se le encarga también apoyar inicialmente a la municipalidad distrital en sus nuevas funciones, reduciéndose el apoyo hasta que desarrolle capacidades de gestión autónoma y plenas capacidades y competencias de gestión.

Por parte de la **municipalidad provincial**, debe registrar, integrar y consolidar la información disponible sobre los avances, logros y dificultades observadas en los distritos participantes. Además se establece que deberá definir y proporcionar al gobierno regional y a la DRE la estrategia a seguir en la aplicación del PPMGE, en el ámbito de su provincia. Finalmente deberá participar en la evaluación de los logros y avances del PPMGE ejecutado en su circunscripción geográfica.

La estrategia de intervención del PPMGE refiere que la **municipalidad distrital** deberá liderar la gestión educativa en su localidad, constituyendo su CEM, momento a partir del cual el funcionamiento, desarrollo y organización de los servicios educativos que ofrecen las IEs participantes, pasan a ser gestionadas por el municipio.

Finalmente, se establece que el eje dinamizador y alentador del PPMGE es la **institución educativa (IE)**, cuyo director debe asumir el rol promotor para la participación de los estamentos que la integran.

b.4) Actividades y cronograma de la ejecución

El PPMGE divide la realización de actividades en dos grupos: las previas y las que propiamente son para su ejecución. En el primer grupo se pueden mencionar, por ejemplo, la definición del marco conceptual de la propuesta, el diseño de la investigación aplicada y evaluación de la implementación de la propuesta; la realización del conjunto de estas actividades se previó para el periodo comprendido entre septiembre del año 2006 y febrero del año 2007.

Las actividades para la ejecución del PPMGE se previeron para el periodo comprendido entre febrero y diciembre del año 2007, algunas de las cuales fueron reuniones para brindar información de los roles y funciones a los ejecutores, así como a los directores, docentes y padres de familia, la realización de un diagnóstico de los componentes del PPMGE por municipalidad participante, la transferencia de recursos presupuestales a las municipalidades, formulación del Plan 2008, etc. Sin embargo, algunas actividades no se cumplieron en los plazos establecidos, es el caso de la transferencia de recursos que, de las 44 municipalidades respecto de las cuales se declaró la viabilidad técnica y funcional, 37 fueron acreditadas para la transferencia presupuestal entre abril y septiembre del año 2009⁶⁶.

⁶⁶ Véanse el Decreto de Urgencia N° 044-2009 y los Decretos Supremos N° 130-2009-EF y N° 201-2009-EF, publicados en el Diario Oficial *El Peruano* el 9 de abril del 2009, 10 de junio del 2009 y 17 de septiembre del 2009, respectivamente.

Los lineamientos del PPMGE carecen de un análisis integral de factores condicionantes de la educación (pobreza, bajos niveles de salud, alimentación deficiente, entre otros), del mismo modo, no se ha evaluado la situación de muchas municipalidades con dificultades para ejercer sus competencias y funciones normativas (prestación de los servicios de limpieza pública, transporte público, seguridad ciudadana, entre otros), muchas de las cuales incluso se remontan a varias décadas atrás, situaciones que podrían dificultar la gestión de la educación a cargo de los municipios, profundizando así la brecha de desigualdad educativa entre áreas geográficas con mayores o menores niveles de pobreza y recursos (Defensoría del Pueblo, 2009: 68).

3.2.3 Complemento a las facultades de las municipalidades distritales

Con el Decreto Supremo N° 005-2008-ED⁶⁷ se dispuso que la encargatura de los directores de las instituciones educativas comprendidas en el PPMGE se realice a propuesta de los alcaldes distritales, a quienes también se les autorizó para que realicen labores de supervisión de la gestión de los directores y efectúen el control de la asistencia de los docentes, elaborando un informe y sea tomado en cuenta por la UGEL en la elaboración de las planillas de pagos. La norma incorporó al PPMGE al nivel secundario en las IEs que ya se encontraban incursos en el Plan.

3.2.4 Aprobación de los Planes Anuales de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales de los años 2008 y 2009

El “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2008⁶⁸” (en adelante Plan Anual 2008) dispuso continuar con el PPMGE en los municipios que participaron el 2007 y en los que se incorporasen durante el 2008. El “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los

⁶⁷ Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 16 de febrero del 2008.

⁶⁸ Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 049-2008- PCM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 17 de julio del 2008.

Gobiernos Regionales y Locales del año 2009⁶⁹, (en adelante Plan Anual 2009), contiene un balance del PPMGE, sus avances, logros y dificultades. Esta norma consideró además la transferencia de recursos presupuestales a las municipalidades acreditadas por la Secretaría de Descentralización durante la ejecución del PMGE 2007-2008 y estableció que el Ministerio de Educación, en coordinación con la Secretaría de Descentralización, formulara los lineamientos para implementar la etapa de expansión de la política, entre los años 2009-2010.

3.2.5 Coordinación complementaria de la UGEL con el CEM

La Resolución Ministerial N° 441-2008-ED aprobó la Directiva para el desarrollo del año escolar en las IEs de educación básica y técnico-productiva 2009, la cual dispuso que cada UGEL debe coordinar con el respectivo CEM toda intervención pedagógica, institucional o administrativa que realice en las IEs, así como establecer el número de IEs, secciones, aulas y docentes que requiere cada distrito incluido en el PPMGE para atender los requerimientos educativos de su población.

La resolución estableció además que los funcionarios y servidores públicos que incumplan las normas y directivas, establecidas en el marco de esta política, incurrirán en las faltas señaladas en el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa, y su Reglamento, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales.

Considerando el diseño de la municipalización de la gestión educativa y conforme a las taxonomías teóricas presentadas en el capítulo II sobre la descentralización educativa (Di Gropello, 1998: 17), el proceso de descentralización en el Perú se encontraría ubicada entre una forma de *delegación* o transferencia de responsabilidades de gestión a organizaciones públicas, y una forma de *devolución* consistente en la transferencia de responsabilidades de gestión a los niveles de gobierno subnacionales o unidades públicas

⁶⁹ Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 24 de julio del 2009.

en general. Considerando el papel de la comunidad educativa –a través de la existencia de espacios de participación- el peruano es un proceso de “devolución” híbrida participativa en la unidad de producción, es decir, del tipo principal/agente entre dos agentes (el nivel de gobierno local y la comunidad educativa) y un principal (el nivel central, o más bien nacional) con una relación mediana entre el agente y el nivel nacional.

Por la gran motivación para la participación, dadas las funciones que ya tenían establecidas los CONEIs, aquella pareciera encaminarse [en el plano del diseño] hacia una “participación efectiva”, entendida básicamente como “la existencia de prácticas aceptadas o institucionalizadas que permiten a los ciudadanos, particularmente a los pobres y excluidos, influir en las decisiones de los actores gubernamentales, logrando que sus preferencias reveladas se transformen en resultados para sus vidas” (Aguilar, 2009: 55), sin embargo, como vamos a verlo en el capítulo IV, esta pretensión dista de la realidad.

3.3 ¿ESTÁ IMPLICADA LA GOBERNANZA EN LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA?

Como hemos visto en este capítulo, únicamente ha sido el gobierno nacional el actor preponderante en el proceso de diseño y toma de decisión de la política pública, a pesar de esto, el contenido del diseño comprende algunos elementos que configuran lo que se conoce como *gobernanza*, término que comenzó a usarse para denotar las nuevas prácticas del gobierno que incorpora las acciones de actores privados, económicos y sociales a sus actividades de provisión de bienes y servicios (Aguilar, 2009: 6).

La cuestión de la gobernanza tiene su punto de partida en el hecho de que en las últimas décadas, tanto gobierno como sociedad han comenzado a compartir la tarea y responsabilidad de resolver los problemas de su sociedad, abandonando el trabajo en solitario o en rivalidad (Aguilar, 2006: 109) que lo caracterizó de manera histórica y tradicional, comprendiendo la utilidad de la cooperación así como el “diálogo y

negociación que practican los actores públicos y privados para ajustar sus intereses, conciliar sus diferencias y llegar a los acuerdos básicos que servirán de marco de referencia para elaborar las políticas y los procesos de servicio” (Aguilar, 2009: 16). Estos nuevos modos de interacción gobierno-sociedad son observables en las áreas de políticas de bienestar social, protección ambiental, educación, salud, entre otros.

Esta nueva práctica de gobierno reconoce que su papel directivo ha cambiado, puesto que ya no decide autónomamente las políticas ni impone sus objetivos y actividades a las organizaciones económicas, sociales y ciudadanas, las cuales –por su parte- muestran que han abandonado su subordinación o ausentismo por un papel más influyente en la definición de las políticas públicas y servicios públicos, participando sistemáticamente en su implementación y evaluación; la gobernanza destaca, en suma, que la dirección de la sociedad o el gobierno de la sociedad incluye más actores que el gobierno e implica más actividades que las propiamente gubernamentales (Aguilar, 2009: 16), detrás de la cual subyace la idea de un modo de gobernar

“más descentralizado, horizontal, interdependiente, relacional, interactivo, participativo, consensual, en forma de red y hasta paritario con las organizaciones sociales. En resumen, Gobernanza representa las formas de un gobernar nuevo, descentralizado, asociado, con la consecuencia de que gobierno y sociedad sin perder su diferencia e independencia producen asociadamente el mayor número de políticas, inversiones, proyectos y servicios públicos, determinando la división del trabajo o de tareas que tendrá lugar entre el sector público y el privado al momento de llevarlos a cabo, así como la cantidad y tipo del aporte de recursos de cada uno de los sectores y la distribución de la autoridad y la responsabilidad durante el proceso de ejecución” (Aguilar, 2009: 18).

Sin embargo no debemos ignorar la existencia de obstáculos que dificultan la construcción de condiciones de gobernanza en muchos países de América Latina, entre los que se encuentran la falta de rendición de cuentas, la corrupción generalizada en

diversos niveles de gobierno, los crecientes conflictos entre gobernantes y gobernados, el mantenimiento de la centralización de las decisiones, entre otros.

El desarrollo teórico de la gobernanza en buena cuenta ha logrado establecer que, así como se sabe que Lo Público no es Lo Gubernamental, ahora también “Lo Directivo / Lo Gubernativo no [sólo] es Lo Gubernamental” (Aguilar, 2009: 27).

En el aspecto educativo específicamente y en su más amplio sentido,

“la gobernanza hace referencia a los procesos, las políticas y el entramado institucional que conectan entre sí a los diferentes actores de la educación. Define las responsabilidades de los gobiernos nacionales y de los organismos subnacionales en ámbitos como las finanzas, la gestión y la reglamentación. Las reglas de la gobernanza estipulan las responsabilidades de cada uno en la toma de decisiones, desde el Ministerio de Economía o de Educación hasta el aula y la comunidad. Las buenas prácticas de la gobernanza pueden contribuir a promover el desarrollo de sistemas educativos más inclusivos y con capacidad de reacción, que puedan responder a las necesidades reales de las personas en situación de marginalidad. Las malas prácticas de gobernanza tienen, en cambio, el efecto contrario” (UNESCO, 2009: 6).

El diseño de la política pública materia de nuestra investigación se aproxima al concepto de gobernanza cuando establece como su objetivo general, mejorar la calidad de la educación a través de un modelo de gestión educativa con la participación tanto de la municipalidad distrital como de la comunidad educativa local, aspecto que también se refleja en las funciones que ya tenía asignada el CONEI como espacio de participación, concertación y vigilancia en las instituciones educativas (ver cuadro 3.1), así como las que confiere el PMGE al órgano directivo de la gestión educativa en el ámbito local de la municipalidad distrital (el CEM, ver cuadro 3.2).

Podemos decir de manera general que en el diseño del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa, y de manera específica en el distrito de Paucarpata –como lo vamos a ver en el siguiente capítulo-, se busca generar un proceso de participación social, el cual es un elemento de la gobernanza, aunque tal situación no sea el factor determinante para configurarla, puesto que para ello se requieren de diversos factores entre los que podemos destacar la confianza, la cual –siguiendo a Davies (2002)- es la clave en la concepción de la gobernanza como la creación de redes denotando un conjunto de relaciones de colaboración estables (a largo plazo) en torno a un conjunto de objetivos. Sobre esta última idea, Aguilar indica que el concepto de gobernanza “tiene sentido, viabilidad y productividad heurística y práctica sólo en las condiciones de los gobiernos democráticos de estados de derecho, subordinados al imperio de la ley y dependientes de la confianza ciudadana” (2009: 12).

Un último aspecto que no debemos obviar es que, la apertura de mecanismos de participación social no necesariamente ni por sí mismo garantiza el incremento de los niveles de democratización, para lograr esta última se requieren de otros factores adicionales a la promoción de la participación. Dicho de otro modo y para el caso de nuestra política pública, la participación social en el proceso de municipalización de la gestión educativa sería condición necesaria pero no suficiente para lograr mayores niveles de democratización. En este mismo sentido, tampoco podemos inferir que en razón de la asociación y sinergia de los recursos públicos y privados, la gobernanza sea un proceso de dirección correcto y exitoso, puesto que las decisiones se adoptan en condiciones de “racionalidad limitada”, por lo cual son proclives al error y a los costes que de los errores se derivan (Aguilar, 2009: 35).

En suma, la política pública se inscribió como un problema en la agenda pública (*agenda setting*) por decisión unilateral de la Presidencia de la República, careciendo del consenso social y político de los diversos actores involucrados con la educación y obviando cualquier debate previo a la decisión presidencial. Por su parte, la formulación de la política (*policy formulation*) careció de la suficiente planificación, como lo venía siendo en el caso del proceso de la regionalización de la educación. Su conducción recae

principalmente en el MINEDU sin el establecimiento de coordinaciones con los gobiernos subnacionales, ni con otros actores sociales y políticos.

En general, el diseño del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa (PMGE) no se articula con el proceso de descentralización que el Perú está implementando desde hace casi una década. Así también, aun cuando el PMGE establece la gradualidad de su implementación en tres etapas, no contempla la realización específica de una fase de evaluación que posibilite un análisis de la factibilidad para el paso de una etapa a otra en función de criterios objetivos. Del mismo modo, su diseño de organización, no ha tomado en cuenta la estructura y funcionamiento de las municipalidades, estructuradas en un Concejo Municipal y la Alcaldía, como órganos normativo-fiscalizador y ejecutivo, respectivamente.

El PMGE pretende desarrollar una educación pertinente y de calidad teniendo como uno de sus principios la participación social de la comunidad educativa, sin embargo no establece nuevas funciones y responsabilidades a las ya establecidas para los CONEIs, (en tanto espacios de participación, concertación y vigilancia en cada institución educativa), más allá de hacerlos partícipes en el Consejo Educativo Municipal (CEM).

Por su parte, el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE) que, con la participación de las municipalidades distritales, comunidad educativa e instituciones educativas públicas, se propone mejorar la gestión del servicio educativo y el recojo de experiencias para retroalimentar y expandir el proceso, no parece cumplir esta retroalimentación puesto que el gobierno nacional ha decidido iniciar la etapa de expansión, sin una evaluación de a etapa de iniciación.

En el caso de las municipalidades distritales, a pesar que no participaron en el diseño de la política ni fueron incorporadas por el gobierno nacional, el PMGE sí les confiere importantes atribuciones a este nivel de gobierno más inmediato y cercano a la población. Sin embargo llama la atención que el MINEDU no haya presentado hasta el momento los criterios para la selección de las 56 municipalidades distritales

participantes del PPMGE, tampoco les ha ofrecido mecanismos de consulta alguno, por lo que, considerando la diversidad y heterogeneidad de municipios con sus respectivas particularidades a nivel nacional (municipalidades con poca recaudación tributaria, con escaso personal administrativo, población en pobreza o extrema pobreza y con muchas IEs a su cargo y de difícil acceso) hubiera sido conveniente “escuchar” la opinión de parte de los destinatarios de la política.

Con todos estos elementos, estamos en condiciones ahora de abordar la manera en cómo está implementándose la política de municipalización de la gestión educativa en el distrito arequipeño de Paucarpata, en particular la participación de la comunidad educativa y de su Municipalidad Distrital.

CAPÍTULO IV

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA EN EL DISTRITO DE PAUCARPATA

Hemos llegado hasta aquí para responder a nuestras dos últimas preguntas de investigación: ¿Cómo está participando la comunidad educativa local del distrito de Paucarpata (a través del CONEI) en la municipalización de la gestión educativa?, así como ¿Qué rol está desempeñando la Municipalidad Distrital de Paucarpata en la implementación de esta política?

El distrito de Paucarpata, según las proyecciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en base al último censo de población y vivienda, tiene 165,773 habitantes, 51% de los cuales serían mujeres. Del total de la población distrital, 119,271 habitantes tienen acceso a la educación, lo cual representa el 71,94%. Asimismo, el 4,6% de la población es analfabeta (Municipalidad Distrital de Paucarpata, 2007: 2).

Teniendo como marco el diseño de la política pública que analizamos en el capítulo anterior, nos proponemos describir la participación de la Municipalidad Distrital de Paucarpata y de algunos Consejos Educativos Institucionales (CONEIs) del distrito – representativos en su diversidad- en la implementación de la política, a partir de los cuales podamos también caracterizar la manera como se desarrolla la participación tanto de la comunidad educativa local como de su Municipalidad Distrital, en relación a la municipalización de la gestión educativa.

Conviene remarcar que en esta parte de la investigación estamos utilizando el cuestionario aplicado a directores de las 8 instituciones educativas que hemos

seleccionado, así como de sus respectivos padres y/o madres de familia que participan en los CONEIs⁷⁰. También nos sirve en el análisis del presente capítulo, las entrevistas y la observación que hicieramos en la pasantía durante el mes de agosto del año 2009 en el mismo distrito de Paucarpata, así como los resultados de la *Primera Supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa* realizada por la Defensoría del Pueblo, entre otras referencias periodísticas y eventos relacionados con la política pública.

4.1 LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA DESDE LA PERSPECTIVA DE SUS MIEMBROS⁷¹

Los directores de las instituciones educativas (IEs) asumen variadas formas de entender la participación de la comunidad educativa. En principio, casi hay consenso en reconocer que se trata de algo muy importante para el desarrollo del proceso educativo, implicando a los padres de familia básicamente en el apoyo que realizan los profesores, así como en su involucramiento en la problemática educativa de la institución. Esta participación es considerada un proceso de suma de esfuerzos conjuntos que permite mejorar la enseñanza de los niños, así como la infraestructura educativa.

En cuanto a la descripción de la participación que hacen los directores y los padres de familia, destacan las contradicciones entre IEs, así, mientras que para algunos –la mayoría- es activa, armoniosa y buena, existiendo identidad con la IE, para otros no es

⁷⁰ Sin embargo, no fue posible realizar la aplicación de los cuestionarios a dos padres de familia de las Instituciones Educativas 40180 Jesús María y 40181 Alto Jesús, en el primer caso porque –según refirió el Director- la madre de familia viajó fuera de la ciudad por motivos de salud, desconociéndose la fecha de su regreso, y en el segundo caso porque el padre de familia retiró a su hijo de la IE para trasladarlo a otro plantel más cercano de donde desarrolla sus actividades laborales, quedando por el momento esta IE sin representante de los padres en el CONEI.

⁷¹ Debido a que los alcances de nuestra investigación, en relación a la participación de la comunidad educativa, comprenden la perspectiva de los directores y de los padres de familia como actores principales, no estamos considerando en nuestro análisis la que desarrollan los estudiantes quienes, conforme a la Ley N° 28044, General de Educación (LGE), son el centro del proceso y del sistema educativo y les corresponde organizarse en Municipios Escolares u otras formas de organización estudiantil, a fin de ejercer sus derechos y participar responsablemente en la institución educativa y en la comunidad. Los Municipios Escolares se definen como los organismos que representan a la generalidad de estudiantes de la institución educativa, elegidos en forma democrática –por voto universal y secreto- teniendo como finalidad promover la participación estudiantil para el ejercicio de sus deberes y derechos.

tan acertada, no consideran que exista mucha participación, indicando que ésta se ha dado solamente cuando se han establecido convenios con instituciones consideradas como aliadas estratégicas. Incluso para los directores que indican que la participación en su IE es activa y buena, le atribuyen diversas razones tales como la conciencia tomada por los padres de familia o el involucramiento de sus profesores. Algunos padres de familia destacan la importancia en el mantenimiento y fortalecimiento de las relaciones humanas entre padres y directores.

Como refieren algunos directores, no debemos obviar las condiciones del entorno: el descontento que existe con algunos padres de familia que no están muy involucrados tiene que ver con su situación económica, por ejemplo, hay padres que laboran como obreros y madres que trabajan en el mercado mayorista, por su sistema de vida deben levantarse a tempranas horas de la mañana y regresar a su vivienda en horas de la noche en que sus hijos ya no están despiertos. En este mismo sentido, debemos tener en cuenta que muchos pueblos jóvenes, es decir, asentamientos humanos, son lugares de descanso, que básicamente sirven para dormir por lo barato del alquiler de viviendas, esta situación determina la estancia de los padres de familia por temporadas, de modo que cuando no encuentran trabajo retornan a sus lugares de origen. Lo mismo sucede con los escolares, que estudian uno, dos o tres años en la IE para luego enrumbar a otro lugar, lo cual no brinda la seguridad de contar con un alumnado estable. Esta realidad no permite a los padres de familia involucrarse en la problemática de la IE, siendo muy pocos los que asisten a las asambleas.

En relación a las actividades, asuntos y/o decisiones en las que normalmente intervienen los padres de familia en las IEs, la mayoría de directores indica que lo hacen en las actividades de mejora de la infraestructura (tales como jornadas dominicales de limpieza) y las relacionadas con el aprendizaje de los niños, en menor medida también lo hacen en actividades culturales (talleres de danza y música básicamente) así como en la escuela de padres, actividades de confraternidad, recreación, deportivas y las que comprendan los festejos por el aniversario de la IE y otras fechas especiales en las que se llevan a cabo actuaciones escolares. La mayoría de padres de familia no identifica

claramente los asuntos en los que participan aunque reconocen que en las asambleas de la APAFA es donde se aprecia mayor participación.

Los objetivos de la participación que se proponen las IEs son variados, por parte de los directores se aprecia correspondencia con lo indicado en el párrafo precedente en el sentido que, se plantean como objetivo fomentar que los padres y madres de familia contribuyan a mejorar la infraestructura de la escuela, el aprendizaje de los alumnos y la calidad educativa, así como lograr acuerdos en torno al Proyecto Educativo Institucional (PEI). Los padres de familia se enfocan en mejorar, fortalecer y hacer que progrese la IE, así como en lograr el bienestar de los niños.

Un hecho que destaca al momento de indagar por las características de los padres y madres de familia que participan en la IE es que, son las mujeres quienes más se involucran (resultado que se puede observar en otros estudios, para otros contextos como el mexicano⁷²). Las principales dificultades que afrontan son la falta de tiempo por las responsabilidades familiares cotidianas de tipo económico, así como el desinterés en participar.

Finalmente, las opiniones de los directores sobre la normatividad que promueve la participación de la comunidad educativa asumen ópticas disímiles. Algunos por ejemplo la consideran positiva porque les ha permitido tomar conciencia de la importancia de participar en la educación, también perciben que aquella ha hecho posible cumplir con sus propias disposiciones, obligando de alguna manera a los padres a que también cumplan con los objetivos que se les propone.

Opiniones aisladas de otros directores en cambio, indican que los padres de familia no toman en cuenta la normatividad, limitándose a reclamar sin asumir ninguna responsabilidad. Se ha podido apreciar también que hay percepciones que consideran que algunas normas –como el Decreto Supremo N° 004-2006-ED que reglamenta la Ley

⁷² Véase: Zurita Rivera, Úrsula (coord.) (2007), *La participación social en las escuelas primarias del Distrito Federal*, Informe Final, México, FLACSO.

N° 28628, que regula la participación de las Asociaciones de Padres de Familia en las instituciones educativas públicas- les estarían confiriendo atribuciones “*un poco exageradas*” puesto que algunos padres quieren hacer valer sus derechos sin respetar el reglamento interno de la IE ni las normas del sector educación. En esta misma línea, un director también refirió que la ley del profesorado, les otorga a los maestros “*muchos derechos*” haciendo que los profesores se resistan a obedecer algunas funciones o ejercerlas correctamente, acusando al director de resquebrajar las relaciones humanas cuando éste trata de hacerlas cumplir como corresponde.

Por parte de los padres de familia, el escenario no es alentador puesto que gran parte de ellos refieren que su participación la realizan sin conocer la normatividad que la promueve.

La percepción de los directores es que la participación de la comunidad educativa ha contribuido a mejorar su trabajo, también consideran que con la participación han contribuido a mejorar el aprendizaje de sus alumnos, la organización y funcionamiento de la IE, así como el interés de los padres de familia en el aprendizaje de sus hijos. En menor proporción, consideran que aquello ha contribuido además en la mejora de la labor de los maestros y asumir el sentimiento de pertenencia a una gran familia entre los miembros de la comunidad educativa. Por su parte, prácticamente todos los padres de familia, consideran que la participación de la comunidad educativa ha contribuido a mejorar la totalidad de estos aspectos.

4.2 CARACTERIZACIÓN DE LOS CONSEJOS EDUCATIVOS INSTITUCIONALES (CONEIs) EN PAUCARPATA

Como ya se ha indicado en los capítulos precedentes, los CONEIs –cuyo funcionamiento data desde el año 2003- son los órganos de participación, concertación y vigilancia, que deben estar integrados por el director de la IE, los subdirectores, representantes de los docentes, de los administrativos, de los estudiantes, de los ex alumnos y de los padres de familia. En el distrito de Paucarpata, por referencias del ex Secretario Técnico del CEM,

en todas las IEs que participan en la municipalización de la gestión educativa se han constituido los CONEIs.

De las entrevistas realizadas a los directores se aprecia que en todos estos CONEIs sus integrantes son el director de la IE –quien además lo preside y representa en el CEM-, un padre de familia elegido en asamblea de padres y un representante de los maestros. Sin embargo no todos los CONEIs tienen entre sus integrantes a los estudiantes (en uno de los casos por ser niños del nivel inicial-jardín, y en el otro caso, desde este año se ha tomado la decisión de no hacerlos participar por ser una IE de nivel inicial-jardín y primaria), lo cual nos parece que, además de contravenir en sentido estricto las normas legales –desde el punto de vista jurídico-, fundamentalmente se trata de una ley absurda (la Ley N° 28044, General de Educación (LGE) que crea estos espacios de participación) –desde el punto de vista politológico- por la generación de más problemas y gastos de energía en relación a los beneficios que trae; quizá es más realista y lógico pensar en dejar fuera de la participación a los estudiantes –al menos del nivel inicial-jardín y del primario- considerando las funciones que tienen asignadas los CONEIs. Así también, no todos los CONEIs están integrados por el representante del personal administrativo de la IE, lo cual se justifica en el caso de aquellas IEs que no cuentan con ninguna persona encargada de las cuestiones administrativas, pero no en el caso de aquellas que al menos cuentan con un administrativo a su cargo.

Sin embargo, por las entrevistas realizadas a los padres de familia se aprecia que no en todos los CONEIs participan los representantes de los maestros, en tanto que en muy pocos casos participan los administrativos. Llama la atención que todos los padres de familia no identifiquen a los alumnos entre sus miembros, ¿acaso porque realmente no participan? o es que ¿su participación es tan irrelevante que no la tienen en cuenta al punto de ignorarlos?, futuras investigaciones podrían abordar estos aspectos.

4.2.1 La dinámica de los CONEIs

La frecuencia de las reuniones de los CONEIs son bastante irregulares, la gran mayoría se reúne conforme a la coyuntura y cuando los directores lo juzguen conveniente de acuerdo a los problemas que abordan, y no de manera previamente establecida. En el caso de aquellos CONEIs que se reúnen de manera ordinaria, con fechas previamente programadas, tampoco se identifica un patrón determinado, mientras que algunos lo hacen cada 15 días, otros mensualmente o incluso cada 2 o 3 meses. En cuanto a la duración de las reuniones por lo general oscilan entre 30 a 60 minutos.

Las principales actividades que realizan los CONEIs consisten en apoyar iniciativas de mejora escolar y en buscar solucionar los problemas de las IEs, en particular de los alumnos y en menor medida entre los maestros y los padres. También se realizan coordinaciones de actividades entre estos últimos y se proporciona apoyo a la Dirección de la IE.

Respecto al desarrollo de capacidades, en los últimos dos años la mayoría de los CONEIs han recibido entre 2 y 5 cursos, talleres o alguna capacitación sobre la normatividad, la conformación del CONEI, sus funciones y la forma como deben participar sus miembros. Quienes las han recibido son en mayor medida los maestros y los directores, en tanto que los padres de familia y los estudiantes casi en su totalidad no las han recibido. Por estos contenidos, hubiera sido conveniente que los miembros de todos los CONEIs reciban estas capacitaciones que han sido proporcionadas básicamente por funcionarios de la Municipalidad Distrital de Paucarpata, es decir del Consejo Educativo Municipal, así como de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL Arequipa Sur), aunque también por la Asociación Solaris Perú y en un caso se indica que lo hizo el propio director al interior de su IE.

4.2.2 Los miembros del CONEI, ¿conocen y ejercen sus funciones?

Como se ha visto con anterioridad, las normas legales confieren funciones que los CONEIs deben desarrollar (ver cuadro 1.3). Así, todos los directores señalan haber participado en la formulación del Proyecto Educativo Institucional (PEI), el cual es descrito por los directores como un documento de gestión que contiene un plan de trabajo que permite ejecutar actividades programadas durante el año en 3 aspectos básicamente: el pedagógico, el institucional y el administrativo. Se lo considera también como un proyecto que contiene los lineamientos de desarrollo de la IE en cuanto a infraestructura, mobiliario, preparación de los docentes, propuesta pedagógica y curricular así como de lo que se pretende hacer en el largo plazo (alrededor de 5 años). La gran mayoría de directores refiere que ha participado también en la correspondiente evaluación del PEI, el único caso que indica no haber participado lo justifica en razón a que aun no se ha realizado.

Los padres de familia en cambio refieren no haber participado ni en la elaboración ni en la evaluación del PEI, debido a que la IE lo ha trabajado de manera hermética, aunque la mayoría indica por no haber sido convocados o simplemente no conocer dicho documento. Esta situación indicaría que los objetivos de la política están lejos de cumplirse, que los actores institucionales no quieren que los padres se involucren en la gestión educativa –sea por algún recelo técnico, de poder, o ambos-, todo lo cual es consistente con las actividades que los directores reportan como participación familiar mayoritaria (infraestructura, celebraciones), así como con lo que se conoce de otros países: no hay participación social sobre asuntos centrales, como tampoco en el ámbito de la evaluación y contratación de personal.

Otras actividades donde han participado todos los directores son en la vigilancia del acceso, de la matrícula oportuna y de la asistencia de los estudiantes, así como del adecuado destino de los recursos de la IE, en la promoción de la solución de conflictos, priorizando soluciones concertadas frente a quejas o denuncias que no impliquen delito y en la opinión sobre los criterios de autoevaluación de la IE. De manera muy

significativa también han participado opinando sobre los indicadores de desempeño laboral.

Únicamente un director refiere haber participado en la cooperación con el Consejo Participativo Local de Educación (COPALE) de Paucarpata; a pesar que las normas legales les confieren esta función a los directores, la falta de ejercicio generalizado no se debería sólo al desconocimiento de la función como tal, sino más bien al desconocimiento de la existencia misma de esta instancia de participación, concertación y vigilancia en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Local (PEL), las expresiones de sorpresa y admiración entre los directores entrevistados parecerían indicar esta situación.

A su turno, la mayoría de padres de familia indican haber participado más en la vigilancia del acceso de los estudiantes y del adecuado destino de los recursos comprometidos con las actividades previstas en el Plan Anual de Trabajo, así como en la promoción de la solución de conflictos, priorizando soluciones concertadas frente a quejas o denuncias que no impliquen delito. Pocos padres refieren que han participado también en la vigilancia de la matrícula oportuna y de la asistencia de los estudiantes, así como en la opinión sobre los indicadores de desempeño laboral.

Todos los directores y la mitad de padres de familia manifiestan haber participado en la prevención del cumplimiento de los derechos y principios de universalidad, gratuidad, equidad y calidad en la IE, la otra mitad de padres no ha realizado esta función. Del mismo modo, todos los directores han participado garantizando el cumplimiento de las actividades en la IE para alcanzar el tiempo de aprendizaje requerido para los diferentes niveles y modalidades, como por ejemplo, de las horas de aprendizaje, del número de semanas lectivas y de la jornada del personal docente y del personal administrativo, sin embargo la mitad de padres de familia no ha participado en ninguna de estas actividades.

La generalidad de directores –y también de padres de familia- no ha participado en las evaluaciones al personal docente en su IE, específicamente para su ingreso, ascenso y

permanencia en el servicio, son muy particulares los casos que sí lo han realizado (básicamente en el caso de personal contratado). Entre las razones por las cuales refieren no haber participado se cuenta con que aun no se han presentado tales casos, ya no se distribuye como antes las fichas para su evaluación, y en algunos casos todo el personal docente cuenta con nombramiento.

Situación menos alentadora aun, es la que existe en relación a la misma participación en las evaluaciones al personal administrativo en las IEs, de manera muy aislada existen casos en que el director participó para la permanencia y para el ingreso en el servicio de un administrativo, en tanto que únicamente hemos reportado un caso en que el director de una IE participó en el nombramiento de un administrativo. En el caso de los padres de familia, ninguno ha participado en estas evaluaciones.

A la pregunta sobre la medida en que conoce las funciones establecidas por las normas legales que les corresponde desempeñar como miembro del CONEI, las respuestas de los directores casi se distribuyen de manera muy pareja entre regular y mucho, mientras que los padres de familia indican mayoritariamente que poco. Del mismo modo, al preguntarles sobre su nivel o grado de participación en el CONEI, casi todos los directores consideran que es alto o en el peor de los casos medio alto. Situación muy distinta a lo que piensan de la participación de los padres de familia, de quienes al menos la mitad de los directores indican que su participación es regular; muy pocos creen que es medio alta y también muy pocos que es medio baja y baja, sin embargo los padres de familia consideran divididamente que el grado de su participación es medio y alto.

Sin duda, el CONEI afronta algunas dificultades en el logro de una mayor participación de la comunidad educativa, los directores consideran que las principales son la falta de tiempo y el desinterés en participar de los padres de familia, así como el desinterés en la municipalización de la gestión educativa, tanto por parte de los maestros como por parte de los padres de familia.

4.2.3 ¿Son los CONEIs la mejor opción de participación de los padres y madres de familia?

En todas las IEs no sólo se han conformado los Consejos Educativos Instituciones (CONEIs), sino que desde hace muchos años atrás existen las Asociaciones de Padres de Familia (APAFAs). Entre estos dos existe una colaboración conjunta muy significativa en actividades relacionadas con la mejora de la infraestructura, en menor medida en actividades culturales de la IE y en actividades de recaudación de fondos. Esta interacción es significativamente menor en relación a actividades académicas de la IE.

En opinión de la mitad de directores, la mejor opción que tienen los padres de familia para participar en sus IEs es definitivamente a través de las APAFAs, en tanto que la otra mitad considera que es por intermedio de los salones de clase, organizados sobre la base de un Comité de Aula elegido entre los padres de familia del mismo salón de clase. De similar parecer son los propios padres de familia entrevistados.

Explican sus percepciones, indicando que en la APAFA los padres de familia se sienten más seguros de hacer llegar sus comentarios, ya que no se animan a hacerlo personalmente. Además, siendo la APAFA más reconocida, los padres se involucran más y asumen responsabilidades, a diferencia del CONEI sobre el que han tenido muy poca capacitación, lo cual explica su escasa participación. Opina un director que los padres optan en participar más en la APAFA debido a la presión que sienten por las multas que les ponen cuando no participan, sobre esto tendríamos que decir que la idea que subyace a esta percepción se refiere a la concepción de la participación como simple asistencia –como lo indicamos en el capítulo II, en relación a la noción más extendida de participación en el campo educativo-.

Las razones por las que –en opinión de los directores-, los padres de familia tienen en los salones de clases la mejor opción para participar en la IE giran en torno a que aquellos están más inmersos en el trato directo con los docentes y el trabajo de sus hijos, y

también porque como el grupo al que llaman los profesores es más pequeño, resulta más fácil ponerse de acuerdo.

Esta situación de que los padres de familia aprecien en las asambleas de la APAFA como su mejor opción de participación, indica un problema de diseño de la política, y es que las nuevas estructuras institucionales creadas “desde arriba” para impulsar la participación de la comunidad educativa, pueden chocar con estructuras de participación tradicionalmente establecidas: en casi todos los casos con las APAFAs, situación que se observa también en otros contextos como el mexicano⁷³.

4.3 EL ROL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PAUCARPATA

Luego que la municipalidad aceptara participar en el PMGE, constituyó su Consejo Educativo Municipal (CEM) el 25 de marzo del 2007 mediante Resolución de Alcaldía N° 063-2007-MD, como órgano de carácter directivo y decisorio de la gestión educativa en el ámbito de su circunscripción, compuesto por el alcalde distrital –quien lo preside– así como por representantes de los CONEIs del distrito. En el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y en el organigrama estructural de la Municipalidad Distrital de Paucarpata, el CEM aparece incorporado como órgano de coordinación, participación y consultivo, tal como se aprecia en el **anexo 5**.

Aunque a nivel nacional, inicialmente hubo un cumplimiento casi generalizado por parte de las municipalidades comprendidas en el PPMGE en cuanto a la conformación del CEM, la supervisión de la Defensoría del Pueblo (2009: 103), constató que con posterioridad, en Paucarpata y en otras 8 municipalidades más, los CEMs no se encontraban operativos.

⁷³ Véase: Zurita Rivera, Úrsula (coord.) (2007), *La participación social en las escuelas primarias del Distrito Federal*, Informe Final, México, FLACSO. También: Martínez Bordon, Arcelia; Teresa Bracho González y Claudia Osiris Martínez Valle (2007), *Los Consejos de Participación Social en la Educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿Mecanismos Sociales para la Rendición de Cuentas?*, México, CIESAS y Universidad Veracruzana.

Considerando que la Hoja de Ruta N° 002-2007-ME/VMGI-OCSR-PLAN PILOTO estableció que cada municipalidad podía definir su composición, estructura y organización interna, de acuerdo con sus posibilidades, señalando que los municipios podían hacer uso de su propia organización y personal para la conformación de las Secretarías Técnicas del CEM, evitando así comprometer recursos adicionales que pudieran afectar el presupuesto municipal, la Defensoría del Pueblo (2009: 107) constató que el primer Secretario Técnico del CEM de Paucarpata, constituido en abril del 2007, no ejercía sus labores a dedicación exclusiva puesto que se desempeñaba como Sub Gerente de Educación y Cultura de la Municipalidad Distrital, a esta situación hay que agregar que la Secretaría Técnica está conformada únicamente por dos personas.

4.3.1 El Consejo Educativo Municipal (CEM)

Algunas de las primeras actividades del CEM de Paucarpata consistieron en la elaboración de documentos tales como su Plan de Trabajo, su Reglamento Interno así como de la Línea Base (a manera de evaluación de la situación de la educación en el ámbito del distrito y establecimiento de un orden de prioridades para solucionar los problemas más significativos).

En el plano de su funcionamiento real, los representantes de los CONEIs en el CEM son en su totalidad los directores de las IEs, quienes indican mayoritariamente que su participación en el CEM no se lleva a cabo conforme a una programación de reuniones establecida con antelación, sino más bien se realiza de manera muy irregular, así como puede ser una vez al mes, puede también ser cada 3 o 4 meses, según cuando sean convocados. Sólo en el caso de los directores que participan en las subcomisiones de trabajo que se han conformado⁷⁴, sus reuniones suelen llevarse a cabo semanalmente. En

⁷⁴ Una directora nos indicó que en el CEM se encuentran en proceso de organizarse, para lo cual están teniendo una serie de reuniones, en marzo del 2010 por ejemplo se han reunido todos los directores de las IEs del distrito de Paucarpata con quienes se ha conformado el CEM, eligiéndose a 12 representantes, entre los cuales se han conformado subcomisiones para poder trabajar puesto que recién en este año se les ha transferido el presupuesto. En abril se les ha entregado las resoluciones para poder ejecutar las funciones que les corresponde a cada una de las 9 subcomisiones, que están conformadas por un Presidente, un Secretario y un Vocal.

general los directores manifiestan que, del total de reuniones convocadas por el CEM, han participado entre el 75% y el 100 % de aquellas.

Los directores, como representantes de sus respectivos CONEIs en el CEM, en la gran mayoría de los casos indican no haber presentado iniciativas al CEM tales como propuestas sobre gestión pedagógica, institucional y/o administrativa, y en general, consideran que el nivel o grado de participación del CONEI en el CEM es muy variado, algunos lo consideran medio alto, en tanto que otros como medio y bajo, lo cual tendría que ver con la manera en cómo se involucran en el CEM. Mientras tanto, a pesar que casi todos los padres de familia desconocen la dinámica del CEM –más aun su propia existencia en pocos casos- algunos consideran que el nivel de participación de los directores en este espacio es alto.

Las principales dificultades que afronta el CEM para lograr una mayor participación en los CONEIs, en opinión de la mayoría de directores es la falta de concertación en dicho órgano directivo de la gestión educativa, se percibe de manera recurrente en los directores que, la existencia de una buena participación en el CEM es para mejorar la calidad educativa y no precisamente para impulsar la municipalización de la gestión educativa, puesto que en la mayoría de casos existe un marcado desinterés de los directores, y de manera más significativa una preocupación muy fuerte en la gran mayoría de docentes. En este sentido, resulta ilustrativa la opinión de una directora quien manifiesta que *“en el CEM no sentimos que estamos trabajando en la municipalización de la gestión educativa”*.

De este modo, la percepción que tienen casi todos los directores acerca de la labor que está desempeñando el CEM es que está promoviendo acciones de capacitación a docentes y directivos de las IEs –apreciación compartida por la mitad de padres de familia-, y en menor medida también consideran que no sólo está tomando en cuenta las opiniones de los CONEIs, sino también reconocen que se está esforzando en promover su participación.

Específicamente, sobre el Secretario Técnico del CEM, los padres de familia desconocen totalmente su labor, mientras que los directores no pueden formarse un opinión plena debido a que, al momento de aplicar el cuestionario, se había designado hace menos de un mes un nuevo Secretario Técnico, el tercero desde el año 2007; sin embargo con base en las entrevistas y la pasantía que realizamos en agosto del año 2009, pudimos observar que el primer Secretario Técnico –que por esas fechas presentó su renuncia al cargo-, gozaba de un significativo liderazgo pero sobre todo dominio en cuanto a su labor.

4.4 EL ROL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINEDU) Y DE OTRAS INSTITUCIONES

Más allá del rol técnico-normativo que le corresponde desempeñar al MINEDU en el desarrollo de la municipalización de la gestión educativa, estableciendo la política educativa nacional como marco de referencia para la política educativa municipal, con información de la Defensoría del Pueblo (2009: 144), se sabe que durante los años 2007 y 2008 el MINEDU realizó cuatro talleres de capacitación dirigidos al personal de las Secretarías Técnicas de los CEMs, con la finalidad de lograr el cumplimiento de los requisitos específicos mínimos y desarrollar su aptitud para el manejo de los sistemas administrativos. Además, se les brindó capacitación en temas relacionados con la planificación y estadística; los sistemas administrativos (presupuesto, personal y acervo documentario); los sistemas de administración financiera (contabilidad y tesorería); las normas de personal; el sistema único de planillas; los lineamientos de gestión pedagógica e institucional y en general de la normatividad educativa.

En relación al desarrollo de capacidades de los integrantes del CEM de las municipalidades participantes del PPMGE, el MINEDU informó que durante los años 2007 y 2008 se realizaron dos talleres, orientados principalmente a desarrollar capacidades en gestión educativa, dirección general, liderazgo, organización y administración, toma de decisiones, trabajo en equipo y rendición de cuentas (Defensoría del Pueblo, 2009: 146).

A pesar que funcionarios de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL Arequipa Sur) refieren haber realizado talleres de capacitación dirigidos, tanto a Secretarios Técnicos, como integrantes del CEM, docentes y directores de IEs en el marco del PPMGE, el primer Secretario Técnico del CEM consideró que la falta de apoyo de la UGEL, así como de la Gerencia Regional de Educación (GRE⁷⁵), ha sido una de las debilidades en este proceso⁷⁶.

Sobre este aspecto, el primer Secretario Técnico del CEM ha indicado que la UGEL tiene una visión muy burocrática y formalista, ha convocado algunas reuniones con la intención de cumplir formalmente con la conformación del Consejo Participativo Local de Educación (COPALE), sin embargo no ha generado un mayor espacio de participación donde se pueda formular y discutir la experiencia de la municipalización y de los CONEIs, la importancia de los gobiernos locales y regional en el proceso de la gestión educativa, entre otros.

4.5 LAS CONDICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA

Hemos indicado en nuestro primer capítulo, que las condiciones necesarias y suficientes para la implementación efectiva de los objetivos legalmente establecidos en la política pública son las que de manera general establecen Sabatier y Mazmanian (1979), citados en Parsons (2007: 505), los cuales son:

⁷⁵ En virtud de la Ordenanza Regional N° 10-AREQUIPA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo del 2007, el Gobierno Regional de Arequipa aprobó la modificación de su Estructura Orgánica y de su Reglamento de Organización y Funciones (ROF), adoptando la figura de las Gerencias Regionales en lugar de las Direcciones Regionales, por lo que al momento de hacer mención a la Gerencia Regional de Educación, para el caso de Arequipa, nos estamos refiriendo a la Dirección Regional de Educación existente en el resto de departamentos del Perú.

⁷⁶ No es poca cosa esta situación considerando que “17 de los 31 miembros del CEM entrevistados identificaron la falta de apoyo de las DRE y de las UGEL como una de las debilidades en la ejecución del Plan Piloto” (Defensoría del Pueblo, 2009: 112).

4.5.1 Objetivos claros y consistentes

Es posible que los objetivos en una determinada política estén formulados con claridad (para el caso específico del PMGE consideramos que sí lo están). En líneas generales, pareciera que los implementadores (en el caso de la municipalidad a través del CEM) sí han tenido claros los objetivos, a pesar que en un principio el Alcalde al parecer no estaba lo suficientemente informado⁷⁷.

Los objetivos no únicamente deben estar formulados con claridad, se requiere garantizar que los implementadores de la política, así como los destinatarios, compartan también la apreciación sobre esta claridad y consistencia. Preguntados los directores de las IEs y los padres de familia sobre sus conocimientos en relación a los alcances de la municipalización de la gestión educativa, la gran mayoría indicaron que de manera regular.

Quizá por esto, las principales actividades en relación a la municipalización de la gestión educativa que realiza el CONEI en las IEs –de acuerdo a las versiones de los directores- se limiten únicamente a intercambiar información entre sus miembros sobre esta política pública, o simplemente no desarrollar actividades sobre la municipalización de la gestión educativa, situación reforzada por la percepción de los padres de familia, quienes no saben si se realizan actividades al respecto o simplemente indican que no se desarrollan actividades.

Aunque no existen criterios uniformes en cuanto a las expectativas que tienen los directores sobre la municipalización de la gestión educativa, un poco más de la mitad cree que con esta política se permitirá que la comunidad educativa sea más participativa, así como que se resolverán los problemas educativos del distrito. Algunos directores creen también que con la municipalización de la gestión

⁷⁷ Así se desprende de algunas opiniones realizadas por especialistas, profesores y directores, así como de la entrevista que realizamos en agosto del año 2009 al mismo Alcalde Distrital de Paucarpata, en esa ocasión aclaraba la primera autoridad civil y política de Paucarpata, que la municipalización de la gestión educativa aún no se había dado en el Perú y que “recién” se daría, cuando sin embargo ya desde el año 2007 la Municipalidad Distrital que encabeza ya formaba parte del PPMGE.

educativa se privatizará la educación, constituyendo éste el más grande temor de la inmensa mayoría de profesores. Los padres de familia tienen una similar apreciación.

4.5.2 Teoría causal adecuada

La literatura especializada considera que una política pública debe tener una teoría del cambio social que establezca con firmeza la causalidad entre el instrumento utilizado y los efectos deseados. Para su efectividad se necesitan dos elementos indispensables: indicar lo que se desea obtener como objetivo final por medio del cambio del comportamiento de los destinatarios, así como especificar los medios por los cuales se puede obtener el cumplimiento de estos cambios en los destinatarios (Roth, 2006: 116).

Si lo que se pretende es mejorar la calidad de la educación a través de la aplicación de un modelo de gestión educativa con la participación de la municipalidad distrital y la comunidad educativa local, en el marco del plan de desarrollo local y el proceso de descentralización, estableciendo una jerarquía en relación a objetivos específicos (los considerados en el diseño del PMGE), la vía de la municipalización de la gestión educativa pudo haber sido una buena alternativa si es que se hubiera realizado un estudio de factibilidad política, con la cual se pueda asegurar en alguna medida que esta acción política seleccionada podría implementarse con cierta garantía de éxito.

Como hemos indicado especialmente en el capítulo III, la descentralización de la educación a través de la regionalización, logró un consenso muy significativo a nivel de diversos actores sociales, políticos y académicos, y como lo veremos en la quinta condición del enfoque de gestión pública de Sabatier y Mazmanian que estamos considerando, si de algo trascendental carece esta política, es de una estrecha coordinación con los gobiernos regionales y locales a quienes no obstante, se le asignan importantes roles, analizados también en el capítulo precedente.

4.5.3 Implementadores comprometidos y capaces

Esta condición apunta a que, los dirigentes o los responsables de las entidades encargadas de implementar la política deben disponer de capacidades políticas y de gestión importantes, sintiéndose comprometidos con sus objetivos. Es necesario además que estos funcionarios tengan la suficiente capacidad para convencer a los opositores y a los destinatarios de la política para que colaboren, así como para conseguir el apoyo de grupos organizados y de los medios de comunicación (Roth, 2006: 118).

Según el diseño de organización del PMGE –visto con detalle en el capítulo III-, el compromiso del alcalde distrital constituye uno de los pilares de éxito de la política, ya que le corresponde conducir la gestión pedagógica, institucional y administrativa de la educación en su circunscripción, a través del CEM.

El Alcalde Distrital de Paucarpata ha evidenciado, no sólo con palabras, sino también con hechos reconocidos por diversos sectores tanto de su localidad como a nivel nacional, su compromiso con la educación. La puesta en marcha del plan de trabajo municipal denominado “*Revolución radical en la calidad educativa*”⁷⁸ es quizá su principal bandera que le ha permitido un posicionamiento significativo en el medio.

En la entrevista que nos concedió el Alcalde, refiere que su trabajo por la calidad educativa comprende un conjunto de acciones que realiza el municipio por propia iniciativa –con antelación a la política materia de análisis en esta investigación– teniendo como base el artículo 82° de la Ley N° 27972, Orgánica de Municipalidades

⁷⁸ En el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Municipalidad Distrital de Paucarpata del 26 de febrero del 2010, se establece que el Programa de la Calidad Educativa es un órgano desconcentrado que depende administrativa y funcionalmente de la estructura orgánica de la municipalidad a través de la alcaldía, tiene el rango de gerencia general y es responsable de evaluar y establecer las necesidades del servicio de la educación en los tres niveles de educación inicial, primaria y secundaria y el equipamiento e infraestructura educativa, así como coordinar las acciones necesarias para su implementación y mejora de la calidad de la educación en el ámbito del distrito de Paucarpata. Una de las funciones y atribuciones de este programa “es operativizar los lineamientos de política del CEM a través de la implementación de las acciones de gestión educativa en el ámbito de gestión pedagógica, institucional y administrativa”.

(LOM), y que por lo tanto, hace mal el MINEDU en incluir su labor municipal como si fuera parte de la municipalización de la educación.

Consultados los directores sobre si consideran que el mencionado plan de trabajo es parte de la municipalización de la gestión educativa o por el contrario es independiente de la política, de manera unánime responden que definitivamente es una iniciativa independiente llevada a cabo por la municipalidad distrital, desde antes que se implementaran los lineamientos del PMGE. Sin embargo sólo la mitad de los padres de familia tiene claridad en que la “*Revolución radical en la calidad educativa*” no es parte de la política pública del gobierno nacional, la otra mitad no lo sabe.

A pesar de esto –y como también lo ha referido la Defensoría del Pueblo (2009: 72)- en muchas ocasiones el MINEDU ha ostentado la labor de varias municipalidades que son parte del PMGE –en particular la de Paucarpata- como si fueran consecuencia de la municipalización de la gestión educativa.

Es cierto que la municipalidad aceptó ser parte de este proceso (y lo hizo de manera activa cumpliendo con conformar su CEM, su Secretaría Técnica, elaborando documentos relacionados con la municipalización de la gestión educativa, etc.), sin embargo también lo es que en varias ocasiones quiso renunciar, la última de la que tenemos conocimiento fue la producida entre julio y agosto del año 2009, en esa ocasión el Alcalde Distrital remitió una comunicación formal al MINEDU manifestando su voluntad en ese sentido, sin embargo la respuesta de este la hizo desistir de su intento.

Los implementadores de la política en la municipalidad no han estado ni están dotados de todas las capacidades y recursos, aunque la primera Secretaría Técnica del CEM mostró solvencia en su desempeño, sin embargo contó únicamente con dos personas (incluido el Secretario Técnico) los cuales, pese al empeño que le pudieran poner en el ejercicio de su labor no podrían mostrarse comprometidos con la

municipalización –aunque sí con la educación- por la decisión política del Alcalde Distrital en la priorización de su política local.

El compromiso de la Municipalidad Distrital de Paucarpata en la persona de su Alcalde, antes que con la municipalización de la gestión educativa ha sido [lo sigue siendo] con la “*Revolución radical en la calidad educativa*”. Es posible que por sus actividades desprendidas, por la considerable campaña mediática de esta iniciativa municipal, así como por las constantes referencias del Alcalde en las reuniones sostenidas con los directores, éstos perciban –como en efecto lo han hecho- que la labor de la autoridad municipal en el tema educativo se caracteriza por estar abierta al diálogo con los maestros, y en menor medida –tras indicar que en los primeros dos años de implementación de la política el Alcalde carecía de los suficientes conocimientos-, contar con mayores elementos de información y juicio sobre los alcances de la política. En contraste, la mayoría de padres de familia consideran mas bien que el Alcalde está convencido que la municipalización de la gestión educativa permitirá mejorar la calidad educativa en Paucarpata, así como que está suficientemente informado sobre esta política pública.

4.5.4 Apoyo de los grupos de interés y “soberanos” en el Poder Legislativo y Ejecutivo

Una política pública debe disponer de apoyos activos durante el proceso de su implementación para la realización de sus objetivos, por parte de grupos organizados de electores y por algunos legisladores de importancia decisiva o por el jefe del órgano ejecutivo u otros altos funcionarios. Esta condición es particularmente importante cuando se trata de políticas que tienen que desarrollarse en un largo tiempo (Roth, 2006: 118).

No se aprecia ningún apoyo activo hacia la municipalización de la gestión educativa, más allá del gobierno nacional. Los gobiernos regionales se han sentido [se sienten] al margen de las decisiones adoptadas de manera unilateral e inconsulta por parte del

MINEDU. Una situación muy parecida es compartida por las municipalidades provinciales, mientras que en el caso de las municipalidades distritales, pocas son las que decididamente apoyan la política –incluso entre las que participan en el PMGE–.

Aunque en cuanto al consenso, se ha apreciado su inexistencia y falta de apoyo a nivel de actores sociales y políticos, también ha sucedido lo mismo por parte de los beneficiarios finales de la política pública, es decir, los docentes y más propiamente los padres de familia.

Los padres de familia consideran que las decisiones y los acuerdos adoptados en el CONEI sí son respetados por el director de la IE, sin embargo la mayoría confía poco en las actividades relacionadas con la municipalización de la gestión educativa que realiza el director. Asimismo, los directores en su mayoría consideran que las decisiones y los acuerdos adoptados en el CEM son respetados por la autoridad municipal y sus funcionarios. Pese a esto, la confianza de los directores en las actividades relacionadas con la municipalización de la gestión educativa que realiza la municipalidad a través del CEM, prácticamente está dividida, entre los que confían poco y los que confían mucho. Los padres de familia nuevamente desconocen estos aspectos relacionados con el CEM, aunque a pesar de esta situación, algunos indican confiar poco en las actividades que realiza este órgano directivo de la gestión educativa en torno a la política.

Las razones por las que los directores confían poco en las actividades relacionadas con la municipalización de la gestión educativa a cargo del CEM son porque no están informados en su totalidad, consideran que el Alcalde tiene poco apoyo y han notado algunas deficiencias, problemas y reclamos cuya superación tarda un tiempo muy largo. A su turno, los directores que confían mucho en las actividades que realiza la municipalidad en el marco de esta política, lo hacen porque indican que es la problemática real la que se lleva al CEM, se sienten parte del órgano directivo y porque el Alcalde y sus concejales apoyan las decisiones del CEM.

Una situación muy distinta sucede con el grado de confianza en las actividades relacionadas con la municipalización de la gestión educativa que realiza el Ministerio de Educación, en este caso, los directores –y también los padres de familia- se dividen entre aquellos que confían poco y los que en nada confían. Las razones de los primeros son porque entienden que no hay una verdadera información hacia la comunidad educativa del distrito, hay poca comunicación, no hay una buena coordinación ni capacitaciones por parte de los directos responsables, también porque ven en el MINEDU la intención de deslindarse de las responsabilidades que le corresponden en materia educativa, para lo cual quiere descentralizar, aunque los directores no están seguros que todos los alcaldes del país quieran comprometerse en pro de la educación, como lo está haciendo el actual Alcalde de Paucarpata, existiendo el temor de que las posteriores autoridades municipales no continúen con esta importante labor. Existe poca confianza también porque los documentos que existen sobre el CEM no se cumplen, además que este órgano no puede funcionar si no cuenta con presupuesto.

Las razones por las cuales los directores simplemente no confían nada en el Ministerio de Educación, son porque perciben el proceso como una obligación e imposición, existe una fuerte incredulidad en lo que dicen las autoridades de gobierno –incluidas las del sector Educación-, quienes consideran haberlos engañado a lo largo de estos años, incluso hay referencias a calificativos del orden “*son unos grandes mentirosos y tramposos*”. A su turno, las expresiones de los padres de familia denotan también una grave pérdida de la credibilidad en sus autoridades nacionales.

Como se ha dicho con anterioridad, la resistencia a la implementación del PMGE proviene de diversos sectores, siendo los mayores opositores los grupos de docentes afiliados al Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP), quienes consideran que esta política es el inicio de la privatización de la educación y de la disminución de plazas para personal docente y administrativo en dicho sector. Existe también resistencia, o más propiamente mucha incertidumbre, por parte de los

padres de familia y la población en general, debido a la falta de información y difusión del MINEDU sobre los alcances del PMGE⁷⁹ así como por temor a la pérdida de la gratuidad de la educación en las IEs.

Siendo la coordinación y concertación intergubernamentales elementos fundamentales en el proceso de descentralización, toda vez que son mecanismos que permiten adoptar políticas públicas articuladas y sostenibles, tanto a nivel nacional como a nivel regional y local, en la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo (2009: 171) también se ha advertido que desde el diseño del PPMGE hasta su implementación, la política ha sido [es] conducida principalmente por el MINEDU sin una estrecha coordinación con los gobiernos subnacionales.

La falta de coordinación intergubernamental motivó que el Gobierno Regional de Arequipa, mediante Acuerdo Regional N° 091-2009-GRA/CR-AREQUIPA, del 21 de setiembre del 2009, cuestione la falta de coordinación en el diseño, ejecución y evaluación del PPMGE con dicho nivel de gobierno, acordando iniciar las acciones judiciales y/o constitucionales contra la regulación del MINEDU en relación al PPMGE⁸⁰.

4.5.5 Cambios en las condiciones socioeconómicas que no menoscaben el apoyo de los grupos y los soberanos ni subviertan la teoría causal que da soporte a las políticas

Esta última condición parte de reconocer que las sociedades modernas se encuentran inmersas en un entorno sociopolítico y económico internacional donde los países tienen una capacidad de incidencia muy limitada. En este contexto, los cambios

⁷⁹ Esta situación se ve reflejada también en los últimos cuatro mensajes a la nación que anualmente dirige el Presidente de la República, los cuales han omitido referirse a esta política pública, posiblemente por carecer de resultados específicos.

⁸⁰ Otra medida adoptada por la Municipalidad Distrital de Cerro Colorado –que como hemos dicho, junto con la de Paucarpata, son las dos que se encuentran participando en el PPMGE desde el año 2007-, fue el anuncio de realizar un cabildo abierto para que la población de Cerro Colorado decida si el distrito debía continuar en el PPMGE, decisión que fue adoptada con posterioridad a la transferencia presupuestal realizada por el Ministerio de Educación.

continuos y algunos eventos específicos pueden erosionar y desgastar cualquier decisión política (Roth, 2006: 119).

No se han presentado situaciones o factores que impliquen algún cambio significativo en el apoyo de grupos, como hemos indicado líneas arriba, la falta de respaldo y consenso ha sido una constante desde el principio, por lo que tampoco es novedosa la oposición de los maestros agrupados en el SUTEP.

4.6 EN DEFINITIVA, ¿CÓMO CARACTERIZAMOS LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA, ASÍ COMO DEL CEM Y DEL GOBIERNO LOCAL?

Se desprende de este capítulo final, en relación a **la participación de la comunidad educativa** que:

- Es valorada como algo muy importante para el desarrollo del proceso educativo, implicando a los padres de familia básicamente en el apoyo que realizan los profesores, así como en su involucramiento en la problemática educativa de la IE. No existe una descripción uniforme de la participación de la comunidad educativa, para la mayoría es activa, armoniosa y buena, para otros no es tan acertada y no consideran que exista mucha participación.
- Los padres de familia en las IEs normalmente intervienen en actividades de mejora de la infraestructura y las relacionadas con el aprendizaje de los niños, en menor medida también lo hacen en actividades culturales.
- En su mayoría son las mujeres quienes más participan en la IE, afrontando como principal dificultad la falta de tiempo dadas las responsabilidades familiares cotidianas de tipo económico, así como la carencia de interés en participar.

- Todos los CONEIs están integrados por el director de la IE –quien lo preside y representa en el CEM-, un padre de familia elegido en asamblea de padres y un representante de los maestros, todo esto según las versiones de los directores. No todos los CONEIs están integrados por los estudiantes ni todos están integrados por el representante del personal administrativo de la IE. En contraste, los padres de familia indican que no en todos los CONEIs participan los representantes de los maestros, y en muy pocos los administrativos, llamando la atención que todos los padres de familia no identifiquen a los alumnos entre sus miembros.

- La frecuencia de las reuniones del CONEI son bastante irregulares, la gran mayoría se reúne conforme a la coyuntura y cuando los directores lo juzguen conveniente de acuerdo a los problemas que abordan, y no de manera previamente establecida.

- Las principales actividades que realizan los CONEIs consisten en apoyar iniciativas de mejora escolar, así como en buscar solucionar los problemas de las IEs, en particular de los alumnos.

- Los directores y los padres de familia desconocen la existencia del Consejo Participativo Local de Educación (COPALE) de Paucarpata, instancia de participación, concertación y vigilancia en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Local (PEL).

- Los directores consideran que las funciones establecidas por las normas legales que les corresponde desempeñar como miembros del CONEI las conocen entre regular y mucho, mientras que los padres de familia indican mayoritariamente que poco. Del mismo modo, sostienen que su nivel o grado de participación en el CONEI, es alto o en el peor de los casos medio alto. Situación muy distinta a lo que piensan de la participación de los padres de familia, de quienes en general perciben que es regular, sin embargo los padres de familia consideran divididamente que el grado de su participación es medio y alto. En este mismo sentido, la gran mayoría de directores y

de padres de familia también manifiestan que sus conocimientos en relación a los alcances de la municipalización de la gestión educativa es regular.

- Las principales actividades en relación a la municipalización de la gestión educativa que realiza el CONEI en las IEs –de acuerdo a las versiones de los directores- se limitan únicamente a intercambiar información entre sus miembros sobre esta política pública, o simplemente no desarrollar actividades sobre la municipalización de la gestión educativa, situación reforzada por la percepción de los padres de familia quienes no saben si se realizan actividades al respecto o simplemente indican que no se desarrollan actividades.
- La mejor opción que tienen los padres de familia para participar en sus IEs es definitivamente a través de las APAFAs, así como a través de los salones de clase, organizados estos últimos sobre la base de un Comité de Aula elegido entre los padres de familia del mismo salón de clase.

Respecto a **la participación de los CONEIs en el CEM** destacamos las siguientes características:

- Los representantes de los CONEIs en el CEM son en su totalidad los directores de las IEs, quienes indican mayoritariamente que su participación en el CEM no se lleva a cabo conforme a una programación de reuniones establecida con antelación, sino más bien se realiza de manera muy irregular.
- A pesar que los directores reconocen que hay una buena participación en el CEM como representantes de los CONEIs, manifiestan que el motor es el trabajo por la mejora de la calidad educativa y no precisamente el impulso de la municipalización de la gestión educativa, puesto que en la mayoría de casos existe un marcado desinterés de los directores, y de manera más significativa una preocupación muy fuerte en la gran mayoría de docentes.

- Los padres de familia en general desconocen la dinámica del CEM –incluso algunos hasta su propia existencia-, así como los aspectos que le conciernen, del mismo modo desconocen la labor que realiza y han realizado los Secretarios Técnicos.

En relación a **la participación de la Municipalidad Distrital de Paucarpata** destacamos que:

- El Alcalde Distrital de Paucarpata ha evidenciado, no sólo con palabras, sino también con hechos reconocidos por diversos sectores tanto de su localidad como a nivel nacional, su compromiso con la educación. La puesta en marcha del plan de trabajo municipal denominado “*Revolución radical en la calidad educativa*” – llevado a la práctica con anterioridad a la política- constituye su principal bandera que le ha permitido un posicionamiento significativo en el medio.
- La municipalidad aceptó ser parte de la política, y lo hizo de manera activa cumpliendo con conformar su CEM, su Secretaría Técnica, elaborando documentos relacionados con la municipalización de la gestión educativa, etc., sin embargo después quiso renunciar en varias ocasiones aunque sin éxito.
- Los implementadores de la política en la municipalidad no han estado ni están dotados de todas las capacidades y recursos, las primeras Secretarías Técnicas han contado únicamente con dos personas (incluido el Secretario Técnico, quien no se dedicaba de manera exclusiva) los cuales, pese al empeño que le pudieran poner en el ejercicio de su labor no podrían mostrarse comprometidos con la municipalización por la decisión política del Alcalde Distrital en la priorización de su política local.
- Así, el compromiso de la Municipalidad Distrital de Paucarpata en la persona de su Alcalde, antes que con la municipalización de la gestión educativa es con el plan de trabajo “*Revolución radical en la calidad educativa*”.

CONCLUSIONES

Implicancias de las reformas estructurales en materia educativa

El proceso de reformas estructurales en materia educativa que se sucedió en América Latina desde la década de los setenta, contribuye a entender la decisión de llevar a cabo la municipalización de la gestión educativa en el Perú. En ese momento, fue creciendo el consenso sobre el rol que le corresponde a la educación como una de las herramientas más efectivas para mitigar la pobreza. En los años ochenta, estas reformas tendían a modificar el papel del Estado en la política económica, incorporando como elemento central los equilibrios macroeconómicos, luego de la crisis de comienzos de dicha década, lo cual condujo a una nueva concepción de la política pública y particularmente de la social.

Se puede decir que las reformas estructurales durante aquel tiempo se orientaban a reformular el modelo de desarrollo económico de la región, así como rediseñar las instituciones del Estado, medidas inspiradas en las recomendaciones del Consenso de Washington, que desembocaron en un proceso de retirada de los Estados de su función de orientación y conducción de la dinámica económica y social, estableciendo en su lugar una mayor presencia de las lógicas del mercado (López, 2007: 11).

De este modo, los países de la región estaban integrándose gradualmente a un nuevo orden económico mundial, sobre la base de un modelo basado en economías nacionales abiertas a la competencia internacional, la inversión extranjera y la innovación tecnológica. Mientras tanto, en materia política, la reinstalación de gobiernos electos democráticamente, obligó a redefinir las funciones del Estado, dando paso a la aplicación de estilos descentralizados de gestión, a la concertación de esfuerzos sociales así como a la promoción de una mayor participación de otros actores en los esfuerzos del desarrollo nacional.

Como hemos visto en el capítulo II, la reforma de la educación es un proceso difícil, el cual requiere liderazgo alimentado por el consenso entre funcionarios públicos, sindicatos, opinión pública, directores, maestros, así como padres y estudiantes, de modo que las reformas educativas sean planteadas incorporando a los actores claves en la marcha del sistema educativo (Navarro et al., 2000: 11), conjunto de aspectos que, a juzgar por los resultados del estudio de caso que hemos realizado en la presente investigación, lo hemos visto reflejarse, y de manera amplia en todo el proceso de la política pública, debido a la ausencia de tal consenso.

El apoyo, las capacidades y la motivación de los administradores, maestros y padres de familia –que tampoco se han dado en Paucarpata-, son necesarios para que las reformas educativas funcionen. Dada la autonomía significativa de los maestros en los salones de clase, la reforma educativa requiere su apoyo individual, así como de sus sindicatos.

Si bien se distinguen formas de descentralización, diferenciadas por el nivel de autonomía de la toma de decisiones de las unidades subnacionales en relación con el gobierno central o nacional y por el alcance de las responsabilidades transferidas, sustancialmente la descentralización puede ser definida como la transferencia de responsabilidades desde el nivel de gobierno nacional y sus agencias, hacia niveles de gobierno subnacional, entidades públicas autónomas o semi-autónomas, u organizaciones no gubernamentales.

Aunque los sistemas de educación centralizados y bien administrados, con estándares y responsabilidades altas han dado buenos resultados en Japón, Singapur y Corea del Sur, en gran parte de América Latina ha sido un fracaso traducido en burocracias incompetentes e incentivos contraproducentes (Wolff y de Moura Castro, 2003: 246). Quizá por esta razón, el tipo de reforma más popular en la región latinoamericana entre los años ochenta y los noventa, ha sido el intento de reducir el rol del gobierno nacional en la educación mediante la descentralización de la toma de decisiones y de su financiamiento (Navarro et al., 2000: 21).

La principal justificación teórica de este tipo de reformas asume que dando mayor poder y control a los gobiernos locales, incluso a las escuelas mismas, se incrementará la creatividad y mejorará la capacidad de respuesta frente a las demandas, así como, con más gestión local y toma de decisiones financieras a nivel de escuela, se incrementará la participación de los padres y la calidad del servicio educativo que prestan los maestros y administradores (Navarro et al., 2000: 40), la cual sin embargo no sucede automáticamente, pues hay también factores socioeconómicos determinantes en muchos casos –nuestro estudio de caso da cuenta sobre este particular-. Es posible que el elemento más común de las reformas de la década de los noventa sea la descentralización, incrementándose en varios países el nivel de responsabilidad de los gobiernos subnacionales en la educación, la cual debe pensarse en el más amplio contexto de los procesos de descentralización política y administrativa, nutriéndose de las tendencias generales hacia una mayor participación social, política y ciudadana, así como de autoridades locales en contacto más cercano con la población.

Si bien la participación ciudadana en relación al Estado y a la cuestión pública puede adoptar distintos modos como la participación instrumental, ejecutora, administradora, consultiva, decisoria, entre otras, y de la misma manera, adoptar niveles de concreción distintos como la manipulación, información, consulta, representación, asociación, poder delegado y control ciudadano (Torres, 2001), en el campo educativo la noción más extendida de participación es la que la asocia a acceso, asistencia o uso del servicio educativo, primando las comprensiones instrumentales (participar como ejecutar o gestionar un plan o una acción definidos por terceros), sobre todo en el caso de los padres de familia –como también se da en el distrito de Paucarpata-, y contributivas del término (participar como dar dinero, trabajo, tiempo, respuestas correctas, etc.).

Es un hecho que la reforma educativa tradicional –y Paucarpata no ha sido la excepción- se ha caracterizado por la falta de una estrategia de información, comunicación y consulta con la sociedad en general, y con los docentes en particular, asimismo, los aspectos concernientes a la política educativa, tradicionalmente se han visto como una

actividad sofisticada, altamente especializada que implica saber experto, fuera del alcance del ciudadano común, e incluso de los especialistas en educación.

La descentralización de la educación en el Perú

En el Perú, con el proceso de descentralización de la educación se crearon las primeras Direcciones Regionales de Educación (DREs) en la década de los sesenta –encargadas del funcionamiento de la red escolar de la región y de adaptar las normas nacionales a las características específicas de su ámbito–, mismas que posteriormente se convirtieron en las Unidades de Servicios Educativos (USEs), para luego dar lugar a las Unidades de Gestión Educativa Local (UGELs) manteniendo a las DREs. Paralelamente con este proceso, se fueron generando espacios de participación como los Núcleos Educativos Comunales (NECs), creados en 1972, como organizaciones sociales de base para la cooperación y gestión de los servicios educativos en su ámbito territorial, sin embargo no cumplieron con su cometido debido a que fueron burocratizados, así como por el cambio de política de los gobiernos sucesivos que terminaron por desactivarlos en 1977.

Luego de varios intentos por hacer sostenible la reforma educativa así como incluir la participación de la comunidad educativa, uno de los proyectos más trascendentes de reforma de gestión descentralizada se inició en 1996 la cual pretendía promover la planificación estratégica con participación de padres, alumnos y comunidad a través de los Proyectos de Desarrollo Institucional (PDI, ahora llamados Proyectos Educativos Institucionales), otorgando mayor capacidad de decisión a las escuelas.

Con la vuelta a la democracia, luego del gobierno cleptocrático de Alberto Fujimori, se inicia el primer periodo de la descentralización educativa, que corresponde al mismo proceso de descentralización en todo el país, entre los años 2001 y 2006. Destacan la Consulta Nacional por la Educación, la creación del Consejo Nacional de Educación (CNE), la elaboración del Proyecto Educativo Nacional (PEN), la formulación de la nueva Ley General de Educación (LGE), la creación de los Consejos Educativos

Institucionales (CONEIs⁸¹), los Consejos de Participación Regional y Local en Educación (COPAREs y COPALEs, respectivamente), la elaboración de los Proyectos Educativos Regionales y Locales (PERs y PELs) así como Proyectos Educativos Institucionales (PEIS), entre otras iniciativas, desplegándose acciones y disposiciones normativas para alentar y canalizar esta amplia participación.

La profusa normatividad sobre la descentralización, en particular de la educativa, no ha sido precisamente ordenada y coherente, así, no ha respetado el carácter gradual de la transferencia de competencias a los niveles subnacionales de gobierno, ha generado una confusión de funciones y competencias, y una falta de claridad de los ámbitos que corresponden a cada nivel, afectando en particular a los niveles intermedios de la gestión educativa (Díaz y Valdivia, 2007: 29).

Así también, al comparar las funciones municipales estipuladas en el artículo 82° de la Ley N° 27972, Orgánica de Municipalidades (LOM) y las funciones de la UGEL señaladas en el artículo 74° de la Ley N° 28044, General de Educación (LGE), se hace evidente una duplicidad de funciones entre los gobiernos locales y las UGELs, al menos en relación al diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Local, diversificación curricular, monitoreo de la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas (IEs), construcción y mantenimiento de la infraestructura de los locales educativos de la jurisdicción, impulso y organización del Consejo Participativo Local de Educación (COPALE), etc.

De acuerdo a la formulación de la normatividad, la descentralización educativa consistió básicamente en su regionalización. Ya en el segundo periodo de esta descentralización educativa –marcada por el mandato del nuevo Presidente de la República y Congreso de la República, así como por la segunda elección de gobiernos regionales y su instalación

⁸¹ La Ley N° 28044, General de Educación (LGE) es absurda en cuanto a la composición de los CONEIs, puesto que establece que están conformados, además de los directores, los representantes de los padres de familia, de los docentes y del personal administrativo, por los estudiantes, sin distinguir si éstos son del nivel inicial-jardín, primaria o secundaria y es que, desde el punto de vista politológico, son más los problemas y gastos de energía que los beneficios que trae la participación de los estudiantes, siendo más realista y lógico pensar en dejarlos fuera de la participación –al menos a los estudiantes del nivel inicial y del primario- considerando las funciones que tienen asignadas los CONEIs.

en enero del 2007-, se incluyeron a los gobiernos locales en este proceso a través de la municipalización de la gestión educativa, la cual fue incorporada con el “*shock descentralizador*”, paquete de 20 medidas que en octubre de 2006 anunció el Presidente de la República con el objetivo de relanzar el proceso de descentralización.

Estas decisiones fueron inconsultas, colocando a los actores en la disyuntiva de estar a favor de esas medidas o en contra de la descentralización. Así también, la transferencia de las escuelas a las municipalidades, según el Plan Piloto de la política, implicó que se las retire de los gobiernos regionales sin que éstos nada tuvieran que hacer en el diseño y la conducción del proceso de municipalización, asumiendo un rol de mudos testigos de su propia reforma, y es que en todo momento el actor decisivo en la municipalización es el gobierno nacional (Iguñiz, 2008: 47).

La municipalización de la gestión educativa

El Poder Ejecutivo autorizó al Ministerio de Educación (MINEDU) iniciar la implementación del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE) mediante el Decreto Supremo N° 078-2006-PCM, norma que, por su naturaleza, se encuentra por debajo de la Constitución Política, los Tratados, las Leyes, los Decretos Legislativos, entre otras normales legales. Es claro que la política pública, además de carecer del consenso social y político de los diversos actores involucrados con la educación, también ha obviado cualquier debate previo al anuncio presidencial, se trata de una política de gobierno que no ha seguido los lineamientos de política de Estado enmarcados en el Foro del Acuerdo Nacional.

Esta municipalización de la gestión educativa se constituyó como un problema inscrito en la agenda pública (*agenda setting*) por decisión unilateral de la Presidencia de la República, y no porque –insistimos- haya existido un amplio consenso en su reconocimiento como problema, independientemente que los problemas relacionados con la calidad educativa y su mejora en sí constituyen un problema público histórico. Por otro lado, la formulación de la política (*policy formulation*) se caracterizó por un

proceso de decisión que careció de la suficiente planificación, como lo venía siendo en el caso del proceso de la regionalización de la educación.

De este modo, la decidida participación de la comunidad educativa y de la municipalidad distrital no es favorecida por el proceso de toma de decisión y el diseño de la política pública (primera hipótesis), no sólo porque no se asignan nuevas funciones y responsabilidades a las ya establecidas para el CONEI con anterioridad –más allá de la novedad de hacerlos partícipes en el Consejo Educativo Municipal (CEM) que, al igual que la municipalidad distrital, se le confiere importantes funciones de decisión en el ámbito de su circunscripción- sino también por otros aspectos que se presentan en los siguientes párrafos.

Siguiendo los modos de concreción de la participación (Torres, 2001: 26) vistos en el capítulo II, el modo que se desprende del diseño que ya tenían los CONEIs con anterioridad a la política es, por un lado, la participación *ejecutora y administradora*, en el entendido que los miembros de la comunidad educativa se ven como gestores de las funciones que en materia de educación tienen establecidas (ver cuadro 1.3), y por otro lado, la participación *decisoria*, que incluye –aunque con algunas reservas- la toma de decisiones y el control del proceso y de los resultados. El nivel de participación sería el de *poder delegado*, en el que los miembros de la comunidad educativa participan en el proceso de toma de decisiones o de ejecución (Torres, 2001: 18).

En la práctica de la implementación sin embargo, sería la *manipulación* el nivel de participación que estaría primando, esto porque el apoyo de la comunidad educativa a través de los CONEIs es a partir de una participación únicamente nominal.

El diseño del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa

El diseño del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa (PMGE) no se articula con el proceso de descentralización que el Perú está implementando desde hace casi una década, la principal expresión de esta situación se da en el proceso de transferencia de

responsabilidades a las municipalidades distritales participantes en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE), el cual se inicia con la transferencia administrativa antes que con la transferencia de competencias y funciones, conforme es regulado en la normatividad de la descentralización.

Aun cuando el PMGE establece la gradualidad de su implementación en tres etapas, no contempla la realización específica de una fase de evaluación que posibilite un análisis de la factibilidad para el paso de una etapa a otra en función de criterios objetivos; los informes de evaluación del Plan Piloto 2007-2008, realizados por el MINEDU, tampoco se basan en indicadores o criterios objetivos que permitan hacer una medición de los avances ni advertir las dificultades en su implementación.

En relación al diseño de organización de la política, no se ha tomado en cuenta la estructura y funcionamiento de las municipalidades, las cuales se estructuran sobre la base de un Concejo Municipal, como su órgano normativo y fiscalizador, y la Alcaldía, como su órgano ejecutivo. Así, al primero le correspondería definir la política educativa local en concordancia con la política educativa regional y nacional, en tanto que el CEM podría constituirse como un órgano de asesoramiento y apoyo a la gestión municipal en materia de educación, mas no de decisión.

En cuanto a la composición del CEM, por un lado se propone que sea integrado por representantes de redes, evitando así un número elevado de miembros, considerando que un número razonable es 20 integrantes (Hoja de Ruta N° 002-2007-ME/VMGI-OCSR-PLAN PILOTO), pero por otro lado, se deja abierta la posibilidad para que también lo integren los miembros de la comunidad educativa (Resolución Ministerial N° 441-2008-ED).

Las funciones que se les otorga a las municipalidades son significativas puesto que les confiere tomar decisiones en la gestión pedagógica, institucional y administrativa en sus

respectivos ámbitos, con esta política pública además, se les encarga a los gobiernos locales otras funciones igualmente importantes⁸².

Asimismo, a las funciones ya conferidas por la Ley N° 28044, General de Educación (LGE), a las IEs, la política pública les confiere adicionalmente las funciones de tomar las decisiones y acciones en materia pedagógica, institucional y administrativa de la educación, hacer cumplir las horas efectivas de atención educativa y el avance del desarrollo curricular, viabilizar la participación de los padres de familia y comunidad en general en la gestión institucional y en los procesos educativos.

El PMGE (2007) pretende desarrollar una educación pertinente y de calidad teniendo como uno de sus principios la participación social de la comunidad educativa, sin embargo no establece nuevas funciones expresas a los Consejos Educativos Institucionales (CONEIs), que son los espacios de participación, concertación y vigilancia en cada IE, manteniendo las ya contempladas anteriormente en el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo (2005).

La política pública considera para su implementación recursos del tesoro público, de la cooperación no reembolsable de entidades nacionales e internacionales, el aporte de fondos del Canon y sobrecanon y del Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa (FONCOMUGE), con este último se pretende superar las inequidades existentes por las diferencias de recursos entre los distritos, siendo sus beneficiarios las IEs, docentes y estudiantes de educación inicial y primaria de las municipalidades involucradas en la política con menores recursos, sin embargo la conformación y funcionamiento del FONCOMUGE es todavía un tema pendiente debido a la insatisfacción de las expectativas que generó en las municipalidades.

⁸² Algunas de estas funciones son la ejecución de la contratación del personal docente y administrativo, la implementación de programas de capacitación docente, el control de la asistencia del personal de las IEs, el cumplimiento de las horas efectivas de atención educativa, el avance del desarrollo curricular, la distribución del material educativo que proporcione el MINEDU, la mejora de la cobertura educativa, disminución de los indicadores de deserción y repitencia, la descontaminación física y social de las áreas próximas a las IEs, el establecimiento de una cultura de evaluación de resultados de la educación y una política de transparencia y rendición de cuentas en la gestión de las IEs, la autorización de pagos y descuentos de las planillas de docentes y administrativos de las IEs, la conducción del proceso de concurso para la selección de directores de las IEs y la rendición de cuentas anual de la gestión educativa.

El diseño del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa

En cuanto al Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE), cuyo objetivo consistió en aplicar una nueva dinámica de gestión educativa, con la participación de las municipalidades distritales, comunidad educativa e instituciones educativas públicas de educación inicial y primaria que permita mejorar la gestión del servicio educativo y el recojo de experiencias para retroalimentar y expandir el proceso, tampoco parecería haberlo retroalimentado. Y aunque contempló contar con la participación de municipalidades distritales de diferentes tipologías del ámbito nacional –según características de ubicación geográfica, socioeconómicas, educativas, etc.–, no existe referencia alguna en torno a los criterios adoptados para su selección, como tampoco se aprecia en el informe de Evaluación del Plan Piloto 2007-2008 elaborado por el Ministerio de Educación, más allá de un conjunto de indicadores en sus anexos que caracterizan a las municipalidades seleccionadas.

La política pública, desde su diseño hasta su implementación, es conducida principalmente por el MINEDU sin una estrecha coordinación con los gobiernos subnacionales, tanto regionales como locales, así como con otros actores sociales y políticos, lo cual no se condice con el proceso de descentralización, que asume que la coordinación y concertación intergubernamental son fundamentales en tanto son mecanismos que permiten adoptar políticas articuladas y sostenibles, tanto a nivel nacional como a nivel regional y local. Esto ha originado que los gobiernos regionales no sólo no se muestren interesados en la política, sino por el contrario muchos hagan sentir su preocupación y malestar por la decisión del MINEDU de no establecer las coordinaciones que correspondería desarrollar a nivel intergubernamental.

Los lineamientos del PPMGE carecen de un análisis integral de factores condicionantes de la educación (pobreza, bajos niveles de salud, alimentación deficiente, entre otros), como también de una evaluación de la situación de muchas municipalidades con dificultades para ejercer sus competencias y funciones normativas (prestación de los

servicios de limpieza pública, transporte público, seguridad ciudadana, entre otros), muchas de las cuales incluso se remontan a varias décadas atrás, aspectos que podrían dificultar la gestión de la educación a cargo de los municipios, profundizando la brecha de desigualdad educativa entre áreas geográficas con mayores o menores niveles de pobreza y recursos (Defensoría del Pueblo, 2009: 68).

Caracterización de la participación de la comunidad educativa y de la Municipalidad Distrital de Paucarpata: estudio de caso

Como veremos en los siguientes párrafos, la participación de la comunidad educativa en el distrito de Paucarpata en el proceso de municipalización de la gestión educativa se caracteriza por su debilidad⁸³ (segunda hipótesis de nuestra investigación), aunque también es confusa y poco comprometida, entre otros rasgos que veremos a continuación..

En lo que respecta al estudio de caso comprendido en nuestra investigación, podemos establecer que los padres de familia intervienen en actividades de mejora de la infraestructura (tales como jornadas dominicales de limpieza) y las relacionadas con el aprendizaje de los niños, en menor medida también lo hacen en actividades culturales (talleres de danza y música, básicamente) así como en la escuela de padres, actividades de confraternidad, recreación, deportivas y las que comprendan los festejos por el aniversario de la IE y otras fechas especiales en las que se llevan a cabo actuaciones escolares.

Los padres de familia afrontan como principal dificultad la falta de tiempo por las responsabilidades familiares cotidianas de tipo económico, aunque también la falta de

⁸³ Debilidad definida como el proceso mediante el cual la comunidad educativa se muestra desinteresada en participar, tomando parte en los asuntos educativos con un predominio de las decisiones y peso del sector público (municipio y directores de IEs). Esta debilidad también se expresa al ser los CONEIs dejados de lado por la representación personal del director, con lo que no se estimula su desarrollo institucional (Iguíñiz, 2008: 60), así como por el hecho de que, por un lado los CONEIs no vienen funcionando y no se ha constatado que desde los CEMs y las Secretarías Técnicas se estén promoviendo acciones para el desarrollo de capacidades en los miembros del CONEI, y por otro lado, desde el Ministerio de Educación se ha optado por flexibilizar las formas de participación, pero no se han creado los mecanismos que garanticen que todas las IEs se encuentren representadas en el CEM.

interés en participar. Destaca el hecho de que sean las mujeres quienes más participen en las IEs.

En todas las IEs que participan en la municipalización de la gestión educativa en Paucarpata se han constituido los CONEIs, gran parte de los cuales desde el año 2003. Refieren los directores que en todos los CONEIs sus integrantes son el director de la IE –quien lo preside y representa en el CEM-, un padre de familia elegido en asamblea de padres y un representante de los maestros. Sin embargo algunos no están integrados por estudiantes, por ser niños del nivel inicial-jardín o primaria, lo cual en sentido estricto contraviene las disposiciones legales –desde el punto de vista jurídico-, a pesar de tratarse de una ley absurda (la Ley N° 28044, General de Educación (LGE) que crea estos espacios de participación) –desde el punto de vista politológico- por la generación de más problemas y gastos de energía en relación a los beneficios que trae, siendo más realista y lógico pensar en dejar fuera de la participación a los estudiantes –al menos del nivel inicial-jardín y del primario- considerando las funciones asignadas los CONEIs. Así también, no todos los CONEIs están integrados por el representante del personal administrativo de la IE, lo cual se justifica en el caso de aquellas IEs que no cuentan con ningún personal administrativo a su servicio, pero no en el caso de aquellas que al menos cuentan con un administrativo a su cargo.

Los CONEIs realizan principalmente actividades de apoyo en la mejora escolar y de búsqueda de solución de los problemas de las IEs, en particular de los alumnos. También realizan coordinaciones de actividades entre padres y docentes y proporcionan apoyo a la Dirección de la IE.

Las capacitaciones proporcionadas han sido recibidas generalmente por los directores de las IEs, en tanto que los padres de familia en su gran mayoría no las han recibido, reconociendo estos últimos que, si bien logran participar, sin embargo lo hacen sin

conocer la normatividad que promueve la participación de la comunidad educativa⁸⁴, así como los aspectos concernientes a la municipalización de la gestión educativa.

A pesar que el Perú se encuentra incurso en un proceso de descentralización, en el que se han conformado órganos de participación, concertación y vigilancia (los CONEIs, desde el 2003), y a pesar de que la política pública pretende mejorar la calidad educativa con la participación de la municipalidad distrital y de la comunidad educativa local (a través de los CONEIs), la mejor opción que tienen los padres de familia para participar en las IEs es –como lo ha sido tradicionalmente- mediante las Asociaciones de Padres de Familia (APAFAs), así como a través de los salones de clase organizados en un Comité de Aula.

Considerando que cada municipalidad podía definir su composición, estructura y organización interna, de acuerdo con sus posibilidades, para la conformación de las Secretarías Técnicas del CEM, el primer Secretario Técnico de Paucarpata, constituido en abril del 2007, ejercía estas labores además de desempeñarse como Sub Gerente de Educación y Cultura del municipio. El hecho que la Secretaría Técnica haya estado conformada únicamente por dos personas refleja la precariedad de sus condiciones.

Las principales dificultades que afronta el CEM para lograr una mayor participación en los CONEIs, en opinión de la mayoría de directores, es la falta de concertación en dicho órgano directivo de la gestión educativa, esto a pesar que perciben de manera recurrente que la buena participación en el CEM es para mejorar la calidad educativa y no precisamente para impulsar la municipalización de la gestión educativa (que se propone esta mejora), puesto que en la mayoría de casos existe un marcado desinterés de los directores y un significativa preocupación en la gran mayoría de docentes. En este sentido, resulta ilustrativa la opinión de una directora, quien manifiesta que, “*en el CEM no sentimos que estamos trabajando en la municipalización de la gestión educativa*”.

⁸⁴ Casi se reproduce el hallazgo que Margarita López (2006) hiciera en un estudio en el que, de manera general, de acuerdo a la información revisada de Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, muestra que “hay participación de los padres y de la comunidad en la dirección y orientaciones que se imparten a la institución educativa, especialmente en lo relacionado con la formulación y aprobación del proyecto educativo de la escuela. Sin embargo, falta mayor información en relación con el peso de la voz que se ha otorgado a los padres y si su participación ha generado cambios reales en la dirección de las instituciones” (López, 2006: 16).

Casi todos los directores perciben en relación al desempeñando del CEM, que está promoviendo acciones de capacitación a docentes y directivos de las IEs, en menor medida también consideran que no sólo está tomando en cuenta las opiniones de los CONEIs, sino también reconocen que se está esforzando en promover su participación.

Los padres de familia en general desconocen la dinámica del CEM –incluso algunos hasta su propia existencia-, así como los aspectos que le conciernen, del mismo modo desconocen la labor que realiza y han realizado los Secretarios Técnicos.

Condiciones para la implementación efectiva de los objetivos establecidos en la política pública

En cuanto a las condiciones necesarias y suficientes para la implementación efectiva de los objetivos legalmente establecidos en la política pública (definidos por Sabatier y Mazmanian) y que nuestra tercera hipótesis la planteaba como insuficientes, efectivamente en nuestro estudio de caso hemos podido comprobar esta situación:

1. A pesar que los objetivos de la política están formulados con claridad, sin embargo los implementadores y los destinatarios, parecen no compartir esta apreciación. Los directores de las IEs –al igual que los padres de familia- apenas conocen de manera regular los aspectos sobre la municipalización de la gestión educativa; ¿será por esto que las principales actividades en relación a la municipalización de la gestión educativa que realiza el CONEI en las IEs se limiten únicamente a intercambiar información entre sus miembros sobre esta política pública, o simplemente no desarrollar actividades sobre la municipalización de la gestión educativa?
2. La teoría causal no parece ser la más adecuada, si se pretende mejorar la calidad de la educación, la vía de la municipalización de la gestión educativa pudo haber sido una buena alternativa si es que se hubiera realizado un estudio de factibilidad

política, con la cual se pueda asegurar en alguna medida que esta acción política seleccionada se implemente con cierta garantía de éxito.

3. Los implementadores no están comprometidos con la política a la vez que sus capacidades no serían las suficientes. Si bien es cierto que la municipalidad aceptó implementar la municipalización de la gestión educativa, haciéndolo de manera activa (conformando su CEM, su Secretaría Técnica, elaborando documentos relacionados con la municipalización de la gestión educativa, etc.), sin embargo en varias ocasiones quiso renunciar, sin poderlo concretar formalmente. El compromiso del Alcalde Distrital de Paucarpata, y en consecuencia de la municipalidad en su conjunto, antes que con la política de la municipalización de la gestión educativa es con el documento de trabajo “*Revolución radical en la calidad educativa*” –llevado a la práctica con anterioridad a la política y de manera independiente a la iniciativa del MINEDU-.

Los directores de las IEs, que representan a los CONEIs en el CEM, manifiestan su reconocimiento a este documento de trabajo municipal. La participación en el *Programa de la Calidad Educativa* –producido y conducido por la municipalidad- se canaliza a través del CEM, a la vez que –conforme al Reglamento de Organización y Funciones (ROF) municipal- el programa tiene como una de sus funciones “operativizar los lineamientos de política del CEM a través de la implementación de las acciones de gestión educativa en el ámbito de gestión pedagógica, institucional y administrativa”, lo cual es paradójico puesto que el CEM es constituido en el marco de la municipalización de la gestión educativa.

4. No se aprecia ningún apoyo activo hacia la política pública, más allá del gobierno nacional. Los gobiernos regionales manifiestan sentirse al margen de las decisiones adoptadas de manera unilateral e inconsulta por parte del MINEDU, sentir muy parecido por parte de las municipalidades provinciales; mientras, son pocas las municipalidades distritales que decididamente apoyan la política –incluso entre los que participan en el PMGE-.

Las actividades que se realizan en el marco de la municipalización de la gestión educativa tienen diferente valoración en cuanto a la confianza que les inspira a los directores de las IEs y los padres de familia: las que son realizadas por las autoridades y funcionarios de la Municipalidad Distrital de Paucarpata les son más confiables, en relación a las que realizan las autoridades y funcionarios del gobierno nacional (Presidencia de la República y Ministerio de Educación, principalmente). La considerable brecha en la confianza que les genera las actividades de la misma política pública, podría obedecer a la imagen muy deteriorada que en general tiene el gobierno nacional respecto a los gobiernos subnacionales, quienes teniendo también problemas de popularidad en sus circunscripciones logran sin embargo “acercarse” más a sus poblaciones. La brecha también podría obedecer a la particularidad de la Municipalidad Distrital de Paucarpata por “posicionar” y hacer prevalecer su iniciativa municipal por encima de la política pública nacional, a pesar que desde el principio aceptó participar en ésta.

Esta desconfianza no contribuye a configurar gobernanza con la política pública, para lograrlo se requieren, además de condiciones de gobiernos democráticos de estados de derecho, subordinados al imperio de la ley, que sean dependientes de la confianza ciudadana (Aguilar, 2009: 12).

Así también, siendo la coordinación y concertación intergubernamentales elementos fundamentales en el proceso de descentralización, toda vez que son mecanismos que permiten adoptar políticas públicas articuladas y sostenibles, tanto a nivel nacional como a nivel regional y local, desde el diseño del PPMGE hasta su implementación, la política es conducida principalmente por el MINEDU sin una estrecha coordinación con los gobiernos subnacionales.

5. No se han presentado situaciones o factores que impliquen algún cambio significativo en la falta de apoyo y consenso de grupos.

RECOMENDACIONES

En relación a la creación de nuevas estructuras institucionales; debido a que los padres de familia no consideran al CONEI como su mejor opción de participación social en las IEs, sino mas bien a las asambleas de las Asociaciones de Padres de Familia (APAFAs) y los Comités de Aulas, los hacedores de política y los tomadores de decisión deben tener en cuenta que las nuevas estructuras institucionales creadas “desde arriba” para impulsar la participación de la comunidad educativa, pueden colisionar con estructuras de participación tradicionalmente establecidas y operativas.

En cuanto a la participación de los padres de familia; debido a su frágil nivel de participación en las decisiones que les corresponde desempeñar a través de los Consejos Educativos Institucionales (CONEIs), es conveniente pensar en la posibilidad de inducir su participación aunque brindándoles la suficiente capacitación, debiendo presionar la municipalidad y el Ministerio de Educación al respecto para que no decaiga su participación y no haya desmotivación en la comunidad educativa local por sentir que no son tomadas en cuenta al momento de decidir.

En relación a la privatización de la educación; debido al temor –casi generalizado en la comunidad de profesores- hacia la privatización de la educación como consecuencia de la implementación de la política, las municipalidades, a través del CEM, deben proponerse un trabajo más cercano y directo con los docentes, trascendiendo el que están llevando a cabo únicamente con los directores de las IEs. Los padres de familia, a través de las diversas instancias de participación existentes en las IEs, deberían también ser partícipes de este trabajo.

En relación a la conformación de los Consejos Educativos Institucionales (CONEIs); dado que la política se basa en el diseño de los CONEIs delineados por la Ley N° 28044, General de Educación (LGE), debido a los problemas y pocos beneficios que implica la

participación de los estudiantes –al menos del nivel inicial y primaria- debería modificarse su conformación, dejándolos fuera de estos espacios cuyas funciones son significativas a nivel de instituciones educativas (IEs).

En cuanto al rol del Consejo Educativo Municipal (CEM); es necesario que el Ministerio de Educación (MINEDU), como ente rector de la política educativa, coordinadamente con las municipalidades comprendidas en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE), precise mejor el rol del CEM en el marco de la política pública. En este mismo sentido, para contribuir a institucionalizarlo como una instancia representativa y participativa, es necesario establecer criterios uniformes para su conformación, garantizando la representatividad de las instituciones educativas y respetando las particularidades geográficas propias de cada lugar.

Respecto al presupuesto de la política pública; se requiere agilizar los sistemas administrativos para canalizar los recursos del Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa (FONCOMUGE), que podría y debería compensar la inequidad del servicio educativo contribuyendo a la viabilidad de la municipalización de la gestión educativa. Este fondo requiere ser puesto en funcionamiento de manera inmediata, revirtiendo la insatisfacción y desconfianza generada en las autoridades municipales, los docentes y los directores de las IEs, así como en la población en general, por las expectativas generadas.

En cuanto a la interacción gobierno-sociedad; debería atenderse a la necesidad de conectar a los diferentes actores de la educación en el proceso de toma de decisiones, rescatando las buenas prácticas de la gobernanza que pueden contribuir a promover el desarrollo de sistemas educativos más inclusivos y que respondan a las necesidades reales de las personas en situación de marginalidad. Debe empezarse a reconocer que las nuevas prácticas de gobierno están asumiendo que su papel directivo ya no decide autónomamente las políticas educativas ni impone sus objetivos y actividades al conglomerado de organizaciones de la sociedad, las cuales deben asumir a la vez un

papel más influyente en la definición de las políticas y servicios públicos, participando además en su implementación y evaluación.

En relación a la coordinación intergubernamental; una lección que se extrae del proceso de toma de decisión e implementación de la municipalización de la gestión educativa es que, sin una estrecha coordinación con los gobiernos subnacionales, no se facilita el apoyo y el consenso político que requiere la política, por ello la municipalización de la gestión educativa requeriría establecer mecanismos de coordinación y concertación intergubernamentales como elementos fundamentales en el proceso de descentralización, puesto que permitirían adoptar políticas públicas articuladas y sostenibles, a nivel nacional, regional y local.

Respecto a la expansión de la política pública; sería conveniente realizar una evaluación integral con mayor profundidad por parte del Ministerio de Educación (MINEDU), para –según sus resultados- analizar el impacto de la implementación experimental del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE) y tomar la decisión de pasar de la etapa de iniciación a la de expansión. Sería igualmente conveniente acompañar la puesta en marcha de la política, a través de una evaluación concomitante, posibilitando controlar el buen desarrollo de los procedimientos previstos y detectar los problemas existentes para realizar los ajustes necesarios de manera oportuna.

Respecto a la heterogeneidad y capacidad institucional de las municipalidades; se requiere reflexionar sobre la heterogeneidad municipal, otorgando tratamientos diferenciados y adoptando medidas que compensen las brechas existentes entre unas y otras, tanto en el aspecto presupuestal, como en el fortalecimiento de sus capacidades. España constituye un buen ejemplo puesto que la educación se fue descentralizando de forma gradual y atada al progresivo desarrollo de capacidades en las comunidades autónomas, así como mediante la decisión conjunta entre éstas y el gobierno nacional (Viñao, 1994).

En relación a la participación de la Municipalidad Distrital de Paucarpata; de continuar implementándose la política, en aras a una mejor apreciación y evaluación de los resultados de la municipalización de la gestión educativa, tanto el Ministerio de Educación como el municipio deberían tomar la decisión –preferentemente de manera consensuada- de retirar a la municipalidad de la implementación de esta política, dada la confusión que genera la puesta en práctica del documento de trabajo “*Revolución radical en la calidad educativa*”.

En cuanto al futuro de la política pública; dado que la política no es políticamente factible (carece de recursos políticos expresados en el insuficiente –o casi inexistente- apoyo político para su puesta en práctica, afronta limitantes presupuestales que impiden la realización del curso de acción propuesto y carece de implementadores comprometidos, en particular en el caso de la Municipalidad Distrital de Paucarpata) y de mantenerse inalterable tanto el diseño como su respectiva implementación, si no se realizan algunos correctivos como los referidos en este estudio de investigación, el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa (PMGE) debería desactivarse, retomando el impulso y consenso que logró la regionalización de la educación. Dada la coyuntura electoral del país en la que, en octubre y noviembre de este año, se elegirán nuevos presidentes de gobiernos regionales y alcaldes de municipalidades provinciales y distritales, y en abril del 2011 se elegirán nuevo Presidente de la República así como Congresistas de la República, sería más conveniente y factible que sea el próximo gobierno nacional quien derogue la municipalización de la gestión educativa.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis F. (2000), “Estudio Introdutorio”, en Luis F. Aguilar (ed.), *La Implementación de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa, marzo, México, pp. 15-92.

_____, (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

_____, (2009), *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*, Barcelona, ESADE.

Ahumada Pacheco, Jaime (1994), “El gobierno y la administración pública local en los escenarios de la descentralización”, *Series en LC/IP/R.147*, Santiago de Chile, ILPES.

Andrade, Patricia y Miguel Martínez (2007), *Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso peruano*, Buenos Aires, FLAPE.

Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti (1993), “Hacia un enfoque amplio de política pública”, en *Revista de Administración Pública*, No. 84, Instituto Nacional de Administración Pública, México, pp. 25-81.

Blas, Asier y Pedro Ibarra (2006), *La participación: estado de la cuestión*, enero, España, Colección Cuadernos de Trabajo de Hegoa, N° 39: Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional.

Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry (1998), *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington D.C., Banco Mundial.

Cabrero Mendoza, Enrique (1998), “La ola descentralizadora. Un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional”, en Enrique

Cabrero Mendoza (coordinador), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, Universidad de Guadalajara, México, septiembre, pp. 17-54.

Céspedes Zavaleta, Adolfo (2005), *Derecho regional: normatividad esencial del proceso de descentralización peruano*, Lima, en <http://www.grupoidd.org/publicaciones/LIBRO%20COMPLETO.doc>. Documento consultado el 12 de abril del 2010.

Consejo Nacional de Educación (2006), *Proyecto Educativo Nacional al 2021*, Lima, noviembre, en <http://www.cne.gob.pe/docs/cne-pen/PEN-Oficial.pdf>. Documento consultado el 09 de julio del 2009.

Cuenca, Ricardo y Fanni Muñoz (2006), *Análisis de la descentralización educativa y sus alcances: la municipalización de la educación pública*, noviembre, Boletín Referencias N° 20, Foro Latinoamericano de Políticas Educativas – FLAPE.

Davies, Jonathan S. (2002), *The Governance of Urban Regeneration: A Critique of the 'Governing without Government' Thesis*, en *Public Administration*, 80(2), pp. 301-322.

Defensoría del Pueblo (2009), *Informe Defensorial N° 141: Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales*, marzo, Lima.

_____, (2009), *Informe Defensorial N° 148: Primera supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: aportes para su implementación*, diciembre, Lima.

Del Castillo Alemán, Gloria y Alicia Azuma Hiruma (2009), *La reforma y las políticas educativas: Impacto en la supervisión escolar*, octubre, FLACSO – México.

Di Gropello, Emanuela y Rossella Cominetti (1998), *La descentralización de la educación y la salud: Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Santiago de Chile, CEPAL.

Di Gropello, Emanuela (1999), “Los modelos de descentralización educativa en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 68, agosto, pp. 153-170.

Díaz, Hugo y Néstor Valdivia (2007), “Descentralización educativa y niveles intermedios: algunos temas pendientes sobre el rol de las UGEL”, en *Descentralización educativa: Transfiriendo competencias a los gobiernos regionales*, Revista Foro Educativo, Año IV, N° 12, pp. 26-35.

Foro Educativo (2006), *Contacto Foro: Municipalización de la Educación, Año IX - N° 148*, Lima, septiembre, en http://www.foroeducativo.org/admin/images/menues/listado/archivo_92.pdf. Documento consultado el 12 de julio del 2009.

Gajardo, Marcela (1999), *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década*, PREAL, en <http://www.preal.org/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=Preal Publicaciones\PREAL Documentos&Archivo=gajardo15español.pdf>. Documento consultado el 30 de septiembre del 2009.

Grupo Propuesta Ciudadana (2007), *Vigilancia del proceso de descentralización. Reporte Nacional N° 11, Balance 2003-2006*, Lima.

_____, (2009), *Vigilancia del proceso de descentralización. Reporte Nacional N° 17*, Lima.

Iguñiz, Manuel (2008), *Descentralización del Sistema Educativo*, Lima, Tarea – Asociación de Publicaciones Educativas.

Instituto de Pedagogía Popular (2007), *Informe N° 58: Educación: ¿la municipalización perdió el piloto?*, Lima, marzo, en <http://www.ipp-peru.com/Templates/upload/INFORME582007.pdf>.

Documento consultado el 12 de julio del 2009.

Knoepfel, Peter; Corinne Larrue y Frédéric Varone y Miriam Hinojosa (2007), “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recuerdos y las instituciones”, en *Revista Ciencia Política No. 3. Políticas públicas: teoría y análisis de casos*, Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá) Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Departamento de Ciencia Política, pp. 6-38.

Kuczynski, Pedro Pablo (2003), “Explicando el contexto”, en Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson (ed.), *Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*, Lima, UPC, pp. 45-57.

_____, (2003), “Reformando el Estado”, en Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson (ed.), *Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*, Lima, UPC, pp. 59-76.

Leyton, Carlos (2005), “La planificación estratégica como instrumento de gestión pública: un balance de cinco casos regionales”, en Carlos Leyton Muñoz y José López Ricci, *Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo 2004-2006. Avances y desafíos a tomar en cuenta*, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, pp. 11-46.

López, José y Elisa Wiener (2004), “Planeamiento y el presupuesto participativo regional 2003-2004: Enfoque de desarrollo, prioridades de inversión y roles de los Agentes Participantes”, en *La Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo*, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, pp. 17-57.

López, María Margarita (2006), *Una revisión a la participación escolar en América Latina*, Buenos Aires, PREAL.

López, Néstor (2007), *Las nuevas leyes de educación en América Latina: Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE – UNESCO. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación.

Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.

_____, (1975), “Sobre la noción de factibilidad política”, en *European Journal of Political Research*, 3, pp. 259-274, versión en español de Jonathan Molinet.

Martínez Bordon, Arcelia; Teresa Bracho González y Claudia Osiris Martínez Valle (2007), *Los Consejos de Participación Social en la Educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿Mecanismos Sociales para la Rendición de Cuentas?*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y Universidad Veracruzana.

Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile (2000), *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, en <http://www.defensenet.ser2000.org/Archivo/libro-chile/defc-glosario.htm>. Documento consultado el 13 de junio del 2009.

Ministerio de Educación (2009), *MUNIEscuela, Quincenario Virtual – Municipalización de la Gestión Educativa, Año 1 - N° 02*, Lima, febrero, en <http://www.minedu.gob.pe/municipalizacion/xtras/download.php?link=muniescuela2.pdf>. Documento consultado el 12 de julio del 2009.

Ministerio de Educación, Viceministerio de Gestión Institucional, Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (2006), *Municipalización de la Gestión Educativa*, Lima, marzo, en

http://www.minedu.gob.pe/municipalizacion/xtras/download.php?link=lineamientos_municipalizacion.08.11.06.pdf. Documento consultado el 12 de julio del 2009.

_____, (2007), *Evaluación del Plan Piloto 2007*, Lima, diciembre, en http://www.minedu.gob.pe/municipalizacion/xtras/download.php?link=evaluacion_plan_piloto_2007.pdf. Documento consultado el 12 de julio del 2009.

_____, (2009), *Evaluación del Plan Piloto 2007 - 2008*, Lima, enero, en http://www.minedu.gob.pe/municipalizacion/xtras/download.php?link=evaluacion_plan_piloto_2007-2008.pdf. Documento consultado el 12 de julio del 2009.

Municipalidad Distrital de Paucarpata (2007a), *Línea de Base: Educación con Calidad y Equidad, Paucarpata 2007*, Arequipa.

_____, (2007b), *Plan de Trabajo: Consejo Educativo Municipal*, Arequipa, abril, en http://www.minedu.gob.pe/municipalizacion/xtras/download.php?link=plan_de_trabajo_cem_paucarpata.pdf. Documento consultado el 12 de julio del 2009.

Navarro, Juan Carlos; Katherine Taylor; Andrés Bernasconi y Lewis Tyler (2000), *Perspectivas sobre la reforma educativa: América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas*, USAID, BID, HIID.

Navarro, Juan Carlos; Martin Carnoy y Claudio de Moura Castro (2000), “La reforma educativa en América Latina: Temas, componentes e instrumentos”, en Juan Carlos Navarro, Katherine Taylor, Andrés Bernasconi y Lewis Tyler (ed.), *Perspectivas sobre la reforma educativa: América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas*, USAID, BID, HIID, pp. 1-45.

Parés, Marc (2009), “Introducción: participación y evaluación de la participación”, en Marc Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, España, pp. 15-26.

Parsons, Wayne (2007), *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*, Argentina: Edgard Elgar y FLACSO – México.

Pérez, Jesús Ignacio (1994), “La crisis política del Estado como quiebra de la legitimidad democrática en América Latina: la descentralización educativa entre la eficacia democrática, la retórica, la imitación y la legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión”, en *Revista Iberoamericana de Educación, Número 4, Descentralización Educativa (y 2)*, Organización de Estados Iberoamericanos, España, en <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a03.htm>. Documento consultado el 16 de junio del 2010.

Pierre, Jon y B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, New York, N.Y.: St. Martin's Press, pp. 28-49.

Planas, Pedro (2001), *Manual del Buen Descentralista*, Trujillo, Empresa Editora Nuevo Norte.

Portillo, Álvaro (2004), “Normas y cauces institucionales de la participación”, en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM, México, pp. 105-114.

Red Interamericana para la Democracia (2005a), Índice de Participación Ciudadana, Informe 1, Buenos Aires, en http://www.redinter.org/UserFiles/File/ipc/Informe1_gral.pdf. Documento consultado el 25 de enero del 2010.

_____, (2005b), Índice de Participación Ciudadana, Informe 8 Perú, Buenos Aires, en http://www.redinter.org/UserFiles/File/ipc/Informe8_Peru.pdf. Documento consultado el 25 de enero del 2010.

Roth Deubel, André-Noël (2006), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, setiembre, Colombia, ediciones Aurora.

Rubio Correa, Marcial (2009), *El sistema jurídico. Introducción al Derecho*, Lima, PUCP - Fondo Editorial.

Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian (2000), “La implementación de la política pública, un marco de análisis”, en Luis F. Aguilar (ed.), *La Implementación de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa, marzo, México, pp. 323-372.

Stake, Robert (1994), “Case Studies”, en Norman Denzin e Yvonna Lincoln (ed.), *Handbook of Qualitative Research*, Sage, Thousand Oaks, California, pp. 275-295.

Tafur, Rosa María (2009), “La gestión de los centros de enseñanza obligatoria en Perú”, en Joaquín Gairín Sallán (coord.), *La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Iberoamérica*, Imprenta Gráfica Don Bosco, pp. 109-124.

Torres, Rosa María (2001), *Participación Ciudadana y Educación: Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina*, Documento encargado por la Unidad de Desarrollo Social y Educación (UDSE) de la OEA para su presentación en la II Reunión de Ministros de Educación de las Américas (Punta del Este, Uruguay, 24-25 Septiembre, 2001).

UNESCO (2009), *Informe de seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2009. Superar las desigualdades: Por qué es importante la gobernanza*, París, EFA

Global Monitoring Report, en <http://www.unesco.org/es/efareport/reports/2009-governance/>. Documento consultado el 22 de junio del 2010.

Valdivia, Néstor y Hugo Díaz (2008), “Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL”, en Martín Benavides (ed.), *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú. Contribuciones empíricas para el debate*, Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE, pp. 275-295.

Van Meter, Donald y Carl E. Van Horn (2000), “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en Luis F. Aguilar (ed.), *La Implementación de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa, marzo, México, pp. 97-146.

Viñao Frago, Antonio (1994), “Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España”, en *Revista Iberoamericana de Educación, Número 4, Descentralización Educativa (y 2)*, Organización de Estados Iberoamericanos, España, en <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a02.htm>. Documento consultado el 22 de junio del 2010.

Wolff, Laurence y Claudio de Moura Castro (2003), “Educación y Capacitación: La Tarea por Delante”, en Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson (ed.), *Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*, Lima, UPC, pp. 223-259.

Zurita Rivera, Úrsula (coord.) (2007), *La participación social en las escuelas primarias del Distrito Federal*, Informe Final, México, FLACSO.

_____, (2009), “La participación social y las reformas educativas en América Latina. La discusión pendiente”, en Ana María Goetschel (coord.), *Perspectivas de la educación en América Latina*, Quito, FLACSO.

NORMAS LEGALES

Acuerdo Regional N° 091-2009-GRA/CR-AREQUIPA, Constituyen Mesa de Trabajo Multisectorial con el propósito de analizar los objetivos, estrategias, modelos y efectos en el mediano y largo plazo del Plan Piloto de Municipalización en el Departamento de Arequipa.

Decreto de Urgencia N° 044-2009, Dictan medidas en materia económica y financiera orientadas a las transferencias de partidas en el marco de la municipalización de la gestión educativa.

Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa.

Decreto Ley N° 19326, Ley General de Educación (LGE).

Decreto Supremo N° 007-2001-ED, Normas para la Gestión y Desarrollo de las Actividades en los Centros y Programas Educativos.

Decreto Supremo N° 080-2004-PCM, Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales.

Decreto Supremo N° 004-2006-ED, Reglamento de la Ley que regula la participación de las Asociaciones de Padres de Familia en las Instituciones Educativas públicas.

Decreto Supremo N° 009-2005-ED, Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo.

Decreto Supremo N° 021-2006-PCM, Aprueban el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2006.

Decreto Supremo N° 078-2006-PCM, Autorizan al Ministerio de Educación, con la participación de las Municipalidades, llevar a cabo un Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa de niveles educativos de Inicial y Primaria.

Decreto Supremo N° 007-2007-PCM, Aprueba la fusión por absorción del Consejo Nacional de Descentralización (CND) con la Presidencia del Consejo de Ministros como entidad incorporante.

Decreto Supremo N° 036-2007-PCM, Aprobó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del Año 2007.

Decreto Supremo N° 001-2008-PCM, Amplían plazo para culminar las transferencias dispuestas por el Decreto Supremo N° 036-2007-PCM hasta el 31 de marzo de 2008.

Decreto Supremo N° 005-2008-ED, Dictan disposiciones para la ejecución del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa e incorporan el nivel secundario que desarrolle actividades en el mismo local de instituciones educativas comprendidas en el plan.

Decreto Supremo N° 029-2008-PCM, Dicta medidas complementarias para culminar el proceso de transferencia de competencias, funciones, atribuciones, fondos, programas, proyectos, empresas, activos y otros organismos, a los Gobiernos Regionales y Locales, correspondiente al año 2007.

Decreto Supremo N° 049-2008- PCM, Aprueba el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2008.

Decreto Supremo N° 083-2008-PCM, Establecen medidas para culminar proceso de transferencia programados en el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2007.

Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, Aprueba el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009.

Decreto Supremo N° 130-2009-EF, Autorizan transferencia de Partidas a diversas Municipalidades en el Marco del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa.

Decreto Supremo N° 201-2009-EF, Autorizan transferencia de Partidas a diversas Municipalidades en el Marco del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa.

Directiva N° 001-2007-PCM/SD, Normas para la ejecución de la transferencia de las funciones sectoriales incluidas en los planes anuales de transferencia.

Directiva N° 006-2007-PCM/SD, Normas para la efectivización del proceso de transferencia del año 2007 de los sectores del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales.

Hoja de Ruta N° 002-2007-ME/VMGI-OCSR-PLAN PILOTO.

Ley N° 23384, Ley General de Educación (LGE).

Ley N° 26922, Ley Marco de la Descentralización (LMD).

Ley N° 27680, de Reforma Constitucional del Capítulo XIV sobre Descentralización.

Ley N° 27783, de Bases de la Descentralización (LBD).

Ley N° 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR).

Ley N° 27902, Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867, para regular la participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales y fortalecer el proceso de Descentralización y Regionalización.

Ley N° 27972, Orgánica de Municipalidades (LOM).

Ley N° 28044, General de Educación (LGE).

Ley N° 28273, del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales (LSA).

Ley N° 28628, que regula la participación de las Asociaciones de Padres de Familia en las Instituciones Educativas públicas.

Resolución de Alcaldía N° 063-2007-MD, Constituye el Consejo Educativo Municipal (CEM) del Distrito de Paucarpata.

Ordenanza Regional N° 10-AREQUIPA, el Gobierno Regional de Arequipa aprobó la modificación de su Estructura Orgánica y de su Reglamento de Organización y Funciones (ROF), adoptando la figura de las Gerencias Regionales en lugar de las Direcciones Regionales.

Resolución de Secretaría de Descentralización N° 003-2007-PCM/SD, Aprobación de la Directiva N° 001-2007-PCM/SD “Normas para la Ejecución de la Transferencia del año 2007 a los Gobiernos Regionales y Locales, de las Funciones Sectoriales incluidas en los Planes Anuales de transferencia”.

Resolución de Secretaría de Descentralización N° 016-2007-PCM/SD.

Resolución de Secretaría de Descentralización N° 020-2007-PCM/SD.

Resolución de Secretaría de Descentralización N° 025-2007-PCM/SD, Aprueba la Directiva N° 006-2007-PCM/SD sobre “Normas para la efectivización del proceso de transferencia del año 2007 de los sectores del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales”.

Resolución de Secretaría de Descentralización N° 041-2007-PCM/SD.

Resolución de Secretaría de Descentralización N° 044-2007-PCM/SD.

Resolución Ministerial N° 016-96-ED, Aprueban Normas para la Gestión y Desarrollo de Actividades en los Centros y Programas Educativos.

Resolución Ministerial N° 168-2002-ED, Aprueban disposiciones complementarias de las Normas para la Gestión y Desarrollo de las Actividades en los Centros y Programas Educativos.

Resolución Ministerial N° 0300-2008-ED, Declaran concluido proceso de transferencia de funciones sectoriales en materia de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Deporte y Recreación en 23 Gobiernos Regionales.

Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED, Aprueban el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa (PMGE) y Lineamientos del Plan Piloto 2007 (PPMGE).

Resolución Ministerial N° 0379-2008-ED, Aprueban incorporación de las Municipalidades que han solicitado por acuerdo de su Consejo Municipal, participar en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa en el año 2008.

Resolución Ministerial N° 441-2008-ED, Aprueban la Directiva para el desarrollo del año escolar en las IE de educación básica y técnico-productiva 2009.

Resolución Ministerial N° 0417-2008-ED, Declaran la conclusión de proceso de transferencia de funciones sectoriales a los Gobiernos Regionales del Callao, Arequipa y Huánuco.

ANEXOS

ANEXO 1

ARTÍCULO 82° DE LA LEY N° 27972, ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES (LOM)

EDUCACIÓN, CULTURA, DEPORTES Y RECREACIÓN

Las municipalidades, en materia de educación, cultura, deportes y recreación, tienen como competencias y funciones específicas compartidas con el gobierno nacional y el regional las siguientes:

1. Promover el desarrollo humano sostenible en el nivel local, propiciando el desarrollo de comunidades educadoras.
2. Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, contribuyendo en la política educativa regional y nacional con un enfoque y acción intersectorial.
3. Promover la diversificación curricular, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica.
4. Monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, fortaleciendo su autonomía institucional.
5. Construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción de acuerdo al Plan de Desarrollo Regional concertado y al presupuesto que se le asigne.
6. Apoyar la creación de redes educativas como expresión de participación y cooperación entre los centros y los programas educativos de su jurisdicción. Para ello se harán alianzas estratégicas con instituciones especializadas de la comunidad.
7. Impulsar y organizar el Consejo Participativo Local de Educación, a fin de generar acuerdos concertados y promover la vigilancia y el control ciudadanos.
8. Apoyar la incorporación y el desarrollo de nuevas tecnologías para el mejoramiento del sistema educativo. Este proceso se realiza para optimizar la relación con otros sectores.
9. Promover, coordinar, ejecutar y evaluar, con los gobiernos regionales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales, de acuerdo con las características socioculturales y lingüísticas de cada localidad.
10. Fortalecer el espíritu solidario y el trabajo colectivo, orientado hacia el desarrollo de la convivencia social, armoniosa y productiva, a la prevención de desastres naturales y a la seguridad ciudadana.

11. Organizar y sostener centros culturales, bibliotecas, teatros y talleres de arte en provincias, distritos y centros poblados.
12. Promover la protección y difusión del patrimonio cultural de la nación, dentro de su jurisdicción, y la defensa y conservación de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, colaborando con los organismos regionales y nacionales competentes para su identificación, registro, control, conservación y restauración.
13. Promover la cultura de la prevención mediante la educación para la preservación del ambiente.
14. Promover y administrar parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales ya sea directamente o mediante contrato o concesión, de conformidad con la normatividad en la materia.
15. Fomentar el turismo sostenible y regular los servicios destinados a ese fin, en cooperación con las entidades competentes.
16. Impulsar una cultura cívica de respeto a los bienes comunales, de mantenimiento y limpieza y de conservación y mejora del ornato local.
17. Promover espacios de participación, educativos y de recreación destinados a adultos mayores de la localidad.
18. Normar, coordinar y fomentar el deporte y la recreación de la niñez y del vecindario en general, mediante la construcción de campos deportivos y recreacionales o el empleo temporal de zonas urbanas apropiadas, para los fines antes indicados.
19. Promover actividades culturales diversas.
20. Promover la consolidación de una cultura de ciudadanía democrática y fortalecer la identidad cultural de la población campesina, nativa y afroperuana.

ANEXO 2

COMPARACIÓN DE LAS FUNCIONES MUNICIPALES (ARTÍCULO 82° DE LA LEY N° 27972, ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES) Y LAS FUNCIONES DE LA UGEL (ARTÍCULO 74° DE LA LEY N° 28044, GENERAL DE EDUCACIÓN)

DUPLICIDAD DE FUNCIONES	
<p>Ley N° 27972, Orgánica de Municipalidades (LOM) Las municipalidades</p>	<p>Ley N° 28044, General de Educación (LGE) La Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL)</p>
<p>Artículo 82°.- Educación, cultura, deportes y recreación Las municipalidades, en materia de educación, cultura, deporte y recreación, tienen como competencias y funciones compartidas con el gobierno nacional y el gobierno regional las siguientes:</p>	<p>Artículo 73°.- Definición y finalidad La Unidad de Gestión Educativa Local es una instancia de ejecución descentralizada del gobierno regional con autonomía en el ámbito de su competencia. Su jurisdicción territorial es la provincia. Dicha jurisdicción territorial puede ser modificada bajo criterios de dinámica social, afinidad geográfica, cultural o económica y facilidades de comunicación, en concordancia con las políticas nacionales de descentralización y modernización de la gestión del Estado.</p> <p>Artículo 74°.- Funciones Las funciones de la Unidad de Gestión Educativa Local en el marco de lo establecido en el artículo 64° son las siguientes: [...]</p>
<p>2. Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción, contribuyendo en la política educativa regional y nacional con un enfoque de acción intersectorial.</p>	<p>b) Diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo de su jurisdicción en concordancia con los Proyectos Educativos Regionales y Nacionales y con el aporte, en lo que corresponda, de los gobiernos locales. [...]</p>
<p>3. Promover la diversificación curricular, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica.</p>	<p>n) Promover y apoyar la diversificación de los currículos de las instituciones educativas en su jurisdicción</p>
<p>4. Monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, fortaleciendo su autonomía institucional.</p>	<p>c) Regular y supervisar las actividades y servicios que brindan las instituciones educativas, preservando su autonomía institucional.</p> <p>d) Asesorar la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, fortaleciendo su autonomía institucional.</p>

5. Construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción de acuerdo con el Plan de Desarrollo Regional concertado y el presupuesto que se le asigne.	m) Determinar las necesidades de infraestructura y equipamiento, así como participar en su construcción y mantenimiento, en coordinación y con el apoyo del gobierno local y regional.
6. Apoyar la creación de redes educativas como expresión de participación y cooperación entre los centros y los programas educativos de su jurisdicción. Para ello se harán alianzas estratégicas con instituciones especializadas de la comunidad.	h) Promover la formación y funcionamiento de redes educativas como forma de cooperación entre centros y programas educativos de su jurisdicción, las cuales establecen alianzas estratégicas con instituciones especializadas de la comunidad.
7. Impulsar y organizar el Consejo Participativo Local, a fin de generar acuerdos concertados y promover la vigilancia y el control ciudadanos.	k) Impulsar la actividad del Consejo Participativo Local de Educación, a fin de generar acuerdos y promover la vigilancia ciudadana.
8. Apoyar la incorporación y el desarrollo de nuevas tecnologías para el mejoramiento del sistema educativo. Este proceso se realiza para optimizar la relación con otros sectores.	i) Apoyar el desarrollo y la adaptación de nuevas tecnologías de la comunicación y de la información para conseguir el mejoramiento del sistema educativo con una orientación intersectorial.
9. Promover, coordinar, ejecutar y evaluar, con los gobiernos regionales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales, de acuerdo con las características socioculturales y lingüísticas de cada localidad.	j) Promover y ejecutar estrategias y programas efectivos de alfabetización, de acuerdo con las características socioculturales y lingüísticas de cada localidad.
11. Organizar y sostener centros culturales, bibliotecas, teatros y talleres de arte en provincias, distritos y centros poblados.	o) Promover centros culturales, bibliotecas, teatros y talleres de arte así como el deporte y la recreación y brindar apoyo sobre la materia a los gobiernos locales que lo requieran. Esta acción la realiza en coordinación con los Organismos Públicos Descentralizados de su zona.

Fuente: Resolución Ministerial N° 0379-2008-ED

Elaboración: propia

ANEXO 3

MUNICIPALIDADES INCORPORADAS AL PLAN PILOTO DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA (PPMGE) DESDE SETIEMBRE DEL AÑO 2008

N°	DEPARTAMENTO	PROVINCIA	DISTRITO	
1	Amazonas	Chachapoyas	Montevideo	
2		Luya	Lamud	
3			Ocumal	
4			San Francisco del Yeso	
5			Tingo	
6	Ancash	Huaylas	Huallanca	
7			Huaylas	
8			Pueblo Libre	
9			Santa Cruz	
10			Santo Toribio	
11			Yuracmarca	
12		Pallasca	Pallasca	
13			Tauca	
14			Pararín	
15		Apurímac	Andahuaylas	Andarapa
16			San Jerónimo	
17	Aymaraes	Colcabamba		
18	Ayacucho	Huanta	Iguaín	
19		Parinacochas	Upahuacho	
20		Víctor Fajardo	Alcamenca	
21	Callao	Provincia	Carmen de la Legua Reynoso	
22		Constitucional del	La Perla	
23		Callao	La Punta	
24	Cusco	Urubamba	Machu Picchu	
25	Huancavelica	Huancaveica	Vilca	
26		Angaraes	Julcamarca	
27		Churcampa	Chinchihuasi	
28		Huaytará	San Isidro	
29		Tayacaja	Acostambo	
30			Daniel Hernández	
31			Huachocolpa	
32			Churubamba	
33		Huánuco	Santa María del Valle	
34			Llata	
35	Huamalíes	Jacas Grande		
36		Punchao		
37		Singa		
38	Leoncio Prado	Padre Felipe Luyando		
39	Puerto Inca	Tournavista		
40	Yarowilca	Cáhuac		
41	Ica	Ica	Parcona	

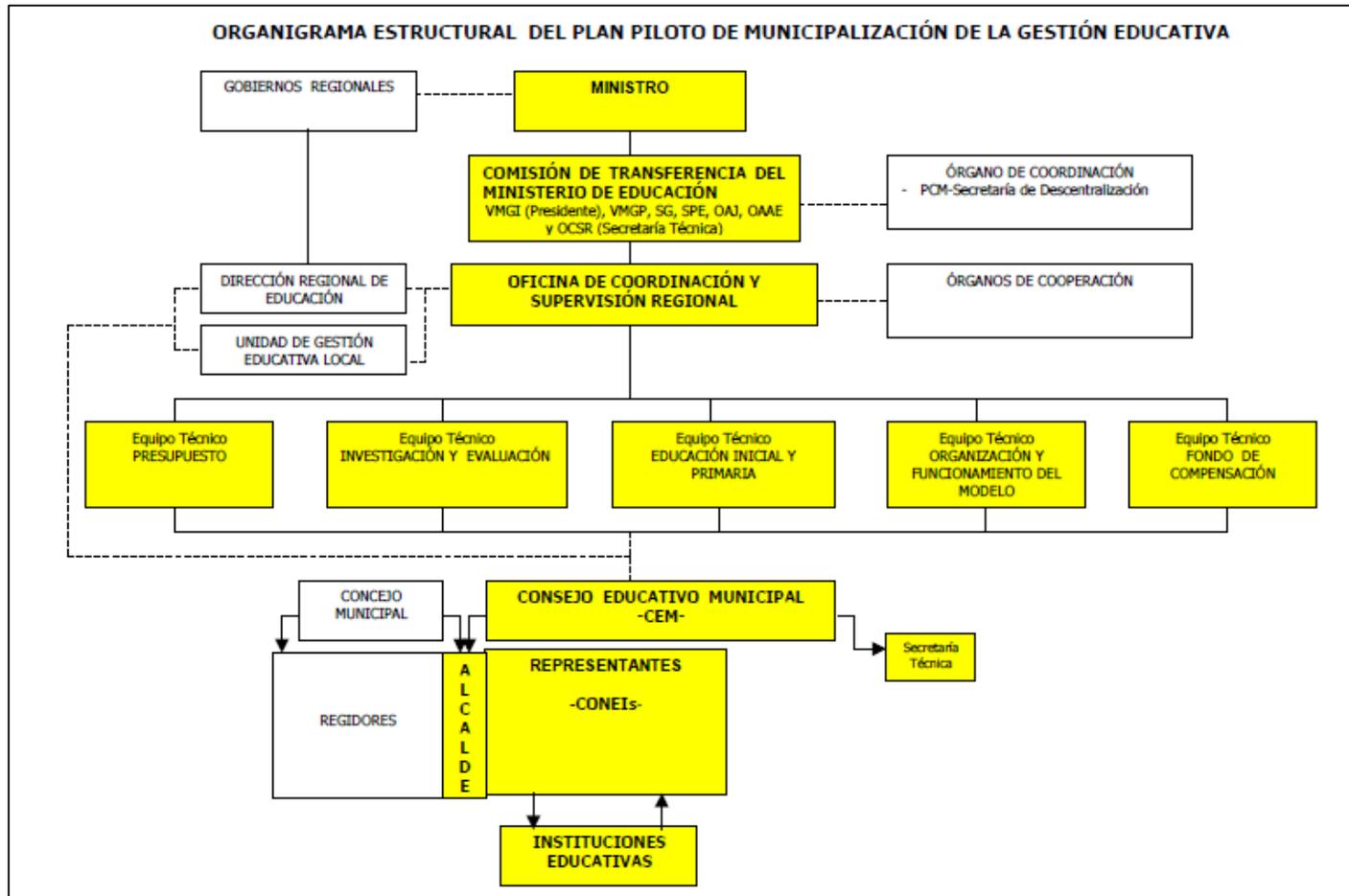
42		Chincha	Alto Larán
43		Palpa	Tibillo
44		Nasca	El Ingenio
45	Junín	Chupaca	Huáchac
46			Tres de Diciembre
47		Chanchamayo	San Luis de Shuaro
48	La Libertad	Bolívar	Bolívar
49		Chepén	Chepén
50	Lambayeque	Chiclayo	Santa Rosa
51		Ferreñafe	Ferreñafe
52	Lima Metropolitana	Lima	Ancón
53			Breña
54			Pachacámac
55			Puente Piedra
56			Santa Rosa
57	Lima	Huaura	Leoncio Prado
58		Huaral	Chancay
59		Huarochirí	Huarochirí Matucana
60			Carampoma
61			Chicla
62			Huarochirí
63			Huanza
64			Laraos
65			San Antonio
66			San Lorenzo de Quinti
67			Santa Eulalia
68	Loreto	Maynas	Punchana
69		Alto Amazonas	Lagunas
70		Loreto	Trompeteros
71	Madre de Dios	Tahuamanu	Tahuamanu-Iñapari
72			Tahuamanu-San Lorenzo
73	Pasco	Pasco	Huariaca
74	Piura	Paita	Paita
75			Colán
76	San Martín	Huallaga	El Eslabón
77		Picota	Buenos Aires
78			Caspisapa
79			Pucacaca
80			San Cristóbal
81			San Hilarión
82	Tres Unidos		
83	Tacna	Jorge Basadre	Ite
84	Ucayali	Coronel Portillo	Campo Verde
85			Manantay
86			Masisea
87		Padre Abad	Irazola
88		Purús	Purús

Fuente: Resolución Ministerial N° 0379-2008-ED

Elaboración: propia

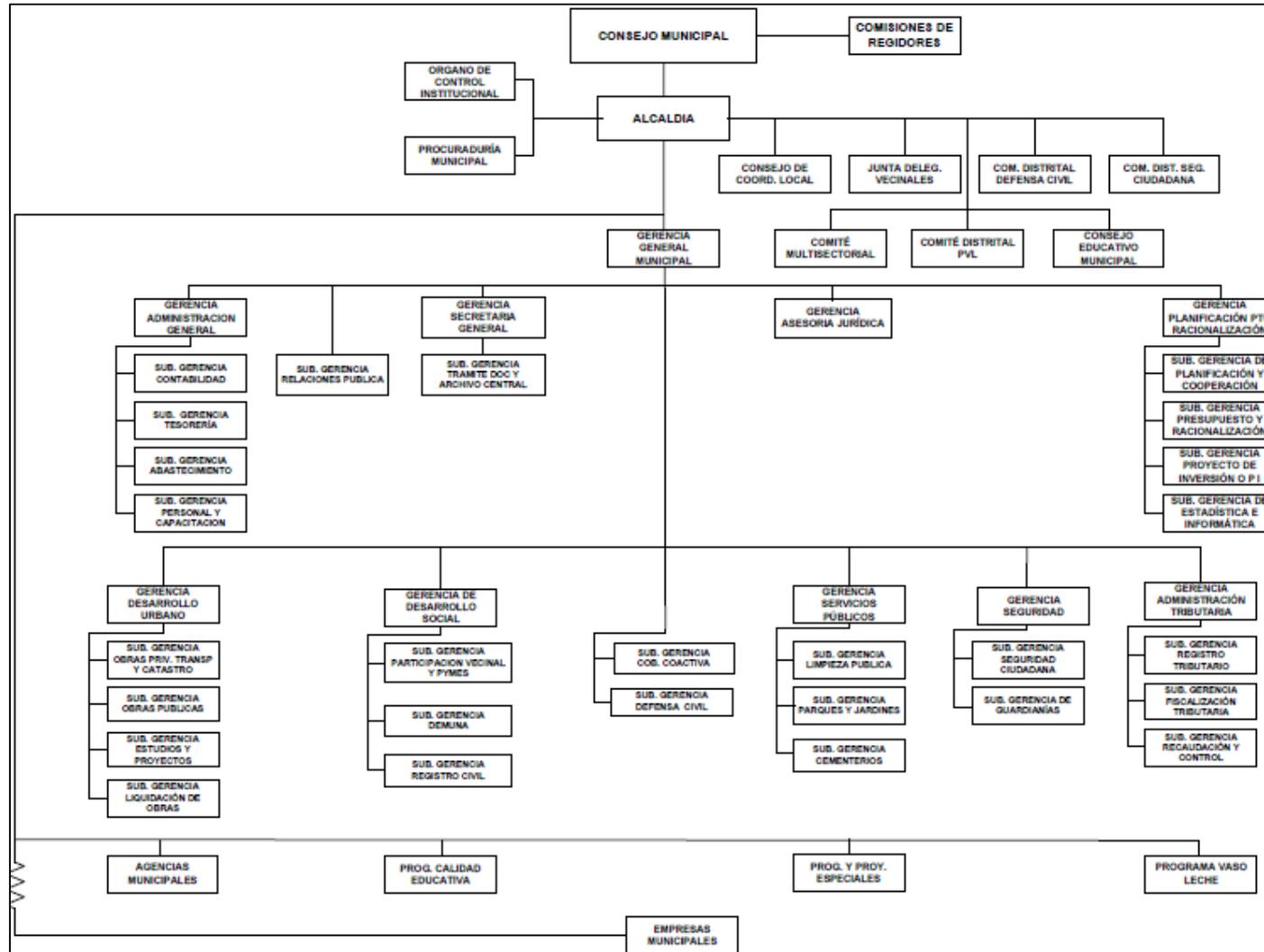
ANEXO 4

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL PPMGE



ANEXO 5

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PAUCARPATA



ANEXO 6

DIMENSIONES E INDICADORES DE LOS CUESTIONARIOS APLICADOS EN PAUCARPATA

IE: Directores/as de Instituciones Educativas (IE)

PF: Padres/madres de familia que participan en el Consejo Educativo Institucional (CONEI) de su institución educativa (IE)

I. DATOS GENERALES DEL DIRECTOR/A DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA	IE	PF
Nombre del Director/a o padre/madre de familia	X	X
Nombre y número de la IE	X	X
Turno en que es Director/a de la IE	X	
Antigüedad como profesor y Director/a	X	
Número de hijos/as en la IE		X
Grado del hijo/a mayor		X
Turno del hijo/a mayor		X
Nivel máximo de estudios alcanzado del Director/a o padre/madre de familia	X	X
Edad del Director/a o padre/madre de familia	X	X
II. PROCESOS DE PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA	IE	PF
Concepto de la participación de la comunidad educativa en la IE	X	
Descripción de la participación de la comunidad educativa en la IE	X	X
Instancias de participación existentes en la IE	X	X
Características de la IE donde sí hay participación de la comunidad educativa	X	
Diferencias en la participación de la comunidad educativa en las IEs por el hecho de que unas participan en el PMGE y otras no	X	
Actividades/asuntos/decisiones en las que intervienen los padres/madres de familia en la IE	X	X
Objetivos de la participación en la IE	X	X
Opinión sobre la normatividad de la participación de la comunidad educativa	X	X
Características de los padres/madres de familia que se involucran más en las actividades de la IE	X	X
Razones por las que algunos padres/madres no participan en la IE	X	X
Participación en algún movimiento, organización, grupo religioso o partido político		X

III. EXISTENCIA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CONEIs	IE	PF
Existencia del CONEI	X	X
Integrantes del CONEI	X	X
Frecuencia de las reuniones del CONEI	X	X
Duración de las reuniones del CONEI	X	X
Fecha de la última reunión del CONEI	X	X
Principales actividades que hace el CONEI en la IE	X	X
Participación en la formulación del Proyecto Educativo Institucional (PEI) de la IE	X	X
Descripción del PEI de la IE	X	X
Evaluación del PEI de la IE	X	X
Participación en funciones normativas	X	X
Principales dificultades que afronta el CONEI para lograr una mayor participación de la comunidad educativa	X	X
Grado de conocimiento de las funciones establecidas por la normatividad que le corresponde desempeñar como miembro del CONEI	X	X
Nivel o grado de participación como Director/a en el CONEI	X	X
Nivel o grado de participación como padre/madre de familia en el CONEI	X	X
Actividades de colaboración conjunta entre la APAFA y el CONEI	X	X
Mejor opción que tienen los padres/madres de familia para participar en la IE	X	X
Cursos, talleres o alguna capacitación relacionada con la participación de la comunidad educativa en los últimos dos años a los miembros del CONEI	X	X
Contribución de la participación de la comunidad educativa	X	X
IV. RELACIÓN DEL CONEI CON EL CEM	IE	PF
Representante del CONEI en el CEM	X	X
Frecuencia de reuniones del representante del CONEI en el CEM	X	X
Porcentaje de participación del representante del CONEI en el total de reuniones convocadas por el CEM	X	X
Presentación de iniciativas del representante del CONEI al CEM	X	
Nivel o grado de participación del CONEI en el CEM	X	X
Principales dificultades que afronta el CEM para lograr una mayor participación en el CONEI	X	X
Percepción en relación a la labor del CEM	X	X
Opinión acerca de la labor del actual Secretario Técnico del CEM	X	X
V. MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA	IE	PF
Conocimiento de los alcances del PMGE que se está implementando en Paucarpata	X	X
Principales actividades en relación a la municipalización de la gestión educativa que hace el CONEI en la IE	X	X

Nivel o grado de participación del CONEI específicamente en la municipalización de la gestión educativa	X	X
Percepción en relación a la labor del Alcalde de Paucarpata en el tema educativo	X	X
Relación entre el plan de trabajo denominado “ <i>revolución radical en la calidad educativa</i> ” y la municipalización de la gestión educativa	X	X
Expectativas sobre la municipalización de la gestión educativa	X	X
VI. CONFIANZA INSTITUCIONAL	IE	PF
Respeto por el director/a de la IE de las decisiones y los acuerdos adoptados en el CONEI		X
Respeto por la autoridad municipal y sus funcionarios del CEM de las decisiones y los acuerdos adoptados en el CEM	X	X
Confianza en las actividades relacionadas con la municipalización de la gestión educativa que realiza el Director/a de la IE		X
Confianza en las actividades relacionadas con la municipalización de la gestión educativa que realiza la Municipalidad a través del CEM	X	X
Confianza en las actividades relacionadas con la municipalización de la gestión educativa que realiza el Ministerio de Educación	X	X
VII. RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA	IE	PF
Rendición de cuentas a la comunidad educativa sobre el uso de los recursos económicos de la IE	X	X
Rendición de cuentas a la comunidad educativa sobre las decisiones relacionadas con el aprendizaje de los alumnos de la IE	X	X

Elaboración: propia

ANEXO 7

CUESTIONARIO APLICADO A DIRECTORES DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN PAUCARPATA

Investigación:

EL PROCESO DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA EN EL PERÚ. UN ESTUDIO SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA Y DE LA MUNICIPALIDAD EN PAUCARPATA

Arequipa

Abril 2010

Instrucciones para el entrevistado/a:

Este cuestionario se realiza para una investigación de tesis cuyo objetivo principal es analizar la participación de la comunidad educativa en las Instituciones Educativas que participan en el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa en el distrito de Paucarpata. Está a cargo del abogado arequipeño Jaime Paredes Calla, estudiante de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO sede México).

La información que usted nos brinde, aun cuando se le piden datos personales, es absolutamente confidencial. Su uso es exclusivamente académico y en ningún caso sus opiniones personales serán de conocimiento de las autoridades, sino más bien, al igual que las de sus colegas, serán tomadas en cuenta de manera general sin personalizar la Institución Educativa y asegurando la reserva de su identificación personal. **Este cuestionario no es una evaluación sobre sus conocimientos, por ello le solicitamos por favor su máxima sinceridad en las respuestas, contribuyendo de este modo con las ciencias sociales.**

En muchas preguntas que se le harán se presentan varias opciones de respuesta, por lo que le pido escucharlas con atención. Si necesita que repita la pregunta o las respuestas propuestas, por favor, no dude en pedírmelo. La duración aproximada es de 20 minutos; de antemano le agradecemos su valioso tiempo.

Instrucciones al aplicador/a:

La persona que aplique este cuestionario debe seguir las siguientes indicaciones:

- No leer los títulos en mayúsculas, que vienen precedidos de un número romano.
- Leer las breves introducciones correspondientes a cada inicio de sección.
- Adaptar las preguntas según el sexo de los entrevistados, por ejemplo, maestro o maestra.
- Marcar tantas respuestas como señale el entrevistado/a sólo cuando así se indique en la pregunta.
- Pedirle al entrevistado que elija sólo una respuesta cuando no se acepten múltiples respuestas en las preguntas.

I. DATOS GENERALES DEL DIRECTOR/A DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA

En primer lugar quisiera hacerle algunas preguntas sobre ciertos datos generales

1. Nombre del director/a

2. Nombre de la IE (en adelante colegio)

3. Número del colegio

4. Turno en que es director/a de este colegio

1. Mañana
 2. Tarde
 3. Noche

5. ¿Cuál es su antigüedad.....?
 (coloque los años y/o meses cumplidos)

1. Como profesor/a | _____ |
 2. Como director/a | _____ |
 3. Como director/a de este colegio | _____ |

Completar respuesta

II. PROCESOS DE PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA

6. Para usted ¿qué es la participación de la comunidad educativa en el colegio?

1. _____

2. No sabe

7. Describa cómo es la participación de la comunidad educativa en este colegio

1. _____

2. No hay

3. No sabe

8. Señale qué instancias de participación existen en este colegio

1. Asociación de Padres de Familia (APAFA)
 2. Consejo Educativo Institucional (CONEI)
 3. Asociación de alumnos
 4. Otra (especifique) _____

Marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

-
9. En su opinión y según su experiencia, ¿qué características tienen los colegios donde sí hay participación de la comunidad educativa?
- Espontánea y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a**
1. () El director es líder
 2. () Los maestros participan
 3. () Los padres de familia están interesados por la educación de sus hijos
 4. () La APAFA funciona
 5. () El CONEI funciona
 6. () Otro (especifique) _____
-
7. () No sabe
-
10. ¿Cree que hay diferencias en la participación de la comunidad educativa en los colegios por el hecho de que unas participan en el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y otras no?
1. () Sí
 2. () No hay diferencias (**pasar a la 12**)
 3. () No sabe (**pasar a la 12**)
-
11. ¿En qué consisten esas diferencias?
- _____
- _____
- _____
-
12. ¿En qué actividades/asuntos/decisiones normalmente intervienen los padres/madres de familia en este colegio?
- Espontánea y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a**
1. () Aprendizaje de los niños
 2. () Actividades culturales del colegio
 3. () Contenidos de la enseñanza
 4. () Formas de enseñanza utilizadas
 5. () Actividades de mejora de la infraestructura
 6. () Otro (especifique) _____
-
7. () En ninguno/a
8. () No sabe
-
13. Para usted, ¿cuáles son los objetivos de la participación en este colegio?
- Espontánea y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a**
1. () Lograr acuerdos en torno al Proyecto Educativo Institucional (PEI)
 2. () Fortalecer prácticas democráticas en el colegio
 3. () Fomentar que los padres/madres de familia contribuyan a mejorar la infraestructura
 4. () Propiciar que los padres/madres se involucren en la recaudación de fondos extra
 5. () Mejorar el aprendizaje de los alumnos/as a través de la participación de todos/as
 6. () Cumplir con la normatividad
 7. () Otro, ¿cuál? _____
-
8. () No sabe
-
14. ¿Cuál es su opinión sobre la normatividad de la participación de la comunidad educativa?
1. _____
 - _____
 - _____
-
2. () No tiene ninguna opinión
3. () No conoce la normatividad
-

15. ¿Qué características tienen los padres/madres de familia que se involucran activamente en este colegio?

Espontánea y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

1. () Tienen tiempo
2. () Tienen interés
3. () Son responsables y cumplen con sus obligaciones de padres/madres de familia
4. () Son mujeres
5. () No trabajan
6. () Otro (especifique) _____

7. () No sabe

16. ¿Por qué cree que algunos padres/madres no participan en el colegio?

Espontánea y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

1. () Por falta de tiempo
2. () Por desinterés
3. () Por falta de información proporcionada por el director, los maestros, etc.
4. () Por rechazo a las actividades propuestas
5. () Porque consideran que es obligación del colegio cubrir las necesidades básicas de los alumnos/as
6. () Otro, ¿cuál? _____

7. () No sabe

III. EXISTENCIA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CONEI

A continuación le haré algunas preguntas relacionadas con el Consejo Educativo Institucional (CONEI)

17. En este colegio, ¿existe el Consejo Educativo Institucional (en adelante CONEI)?

1. () Sí, ¿desde hace cuánto tiempo? _____
2. () No, ¿por qué no? _____

(pasar a la 23)

18. ¿Quiénes lo integran?

Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

1. () El director/a
2. () El presidente/a de la APAFA
3. () Otros padres/madres de familia
4. () Los maestros/as
5. () Los administrativos/as
6. () Los alumnos/as
7. () Los ex alumno/as
8. () Otro (especifique) _____

19. ¿Qué tan frecuente se reúne el CONEI?

Espontánea y marcar sólo una respuesta

1. () Una vez a la semana
2. () Cada quince días
3. () Una vez al mes
4. () Cada tres meses
5. () Cada seis meses
6. () Una vez al año
7. () Otra periodicidad (especifique) _____
8. () No sabe

20. ¿En promedio cuánto tiempo duran las reuniones del CONEI?

Espontánea y marcar sólo una respuesta

1. () 30 minutos
2. () Una hora
3. () Dos horas
4. () Otro (especifique) _____
5. () No sabe

21. ¿Cuándo fue la última reunión?

1. _____
2. () No sabe

22. ¿Cuáles son las principales actividades que hace el CONEI en este colegio?

Espontánea y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

1. () Representar a los padres/madres de familia
2. () Recaudar fondos
3. () Apoyar actividades de mejora escolar
4. () Solucionar los problemas de los alumnos/as
5. () Resolver los problemas entre los maestros/as y los padres/madres de familia
6. () Apoyar actividades académicas
7. () Otro (especifique) _____
8. () No sabe

23. ¿Ha participado usted en la formulación del Proyecto Educativo Institucional (PEI) de este colegio?

1. () Sí
2. () No, ¿por qué no? _____

24. ¿En qué consiste el Proyecto Educativo Institucional (PEI) que se lleva a cabo en este colegio?

1. _____

2. () No hay PEI
3. () No sabe

25. ¿Ha participado usted en la evaluación del Proyecto Educativo Institucional de este colegio?

1. () Sí
2. () No, ¿por qué no? _____

26. ¿Ha participado usted en algunas de las siguientes actividades en el colegio?

Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

1. () En la vigilancia del acceso de los estudiantes
2. () En la vigilancia de la matrícula oportuna de los estudiantes
3. () En la vigilancia de la asistencia de los estudiantes
4. () En la vigilancia del adecuado destino de los recursos del colegio
5. () En la vigilancia del adecuado destino de los recursos comprometidos con las actividades previstas en el Plan Anual de Trabajo (de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de la Asociación de Padres de Familia)
6. () En la cooperación con el Consejo Participativo Local de Educación (COPALE) de Paucarpata
7. () En la promoción de la solución de conflictos, priorizando soluciones concertadas frente a quejas o denuncias que no impliquen delito
8. () En la opinión sobre los criterios de autoevaluación del colegio
9. () En la opinión sobre los indicadores de desempeño laboral
10. () No ha participado en ninguna
11. () No sabe

27. ¿Ha participado usted en la prevención del cumplimiento de algunos de los siguientes derechos y principios?	1. () Universalidad en el colegio 2. () Gratuidad en el colegio 3. () Equidad en el colegio 4. () Calidad en el colegio 5. () No ha participado 6. () No sabe
Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a	
28. ¿Ha participado usted garantizando el cumplimiento de algunas de las siguientes actividades en el colegio para alcanzar el tiempo de aprendizaje requerido para los diferentes niveles y modalidades?	1. () De las horas de aprendizaje del personal docente 2. () Del número de semanas lectivas del personal docente 3. () De la jornada del personal docente 4. () De la jornada del personal administrativo 5. () No ha participado 6. () No sabe
Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a	
29. ¿Ha participado usted en algunas de las siguientes evaluaciones al personal docente en el colegio?	1. () Para su ingreso en el servicio 2. () Para su ascenso en el servicio 3. () Para su permanencia en el servicio 4. () No, ¿por qué no? _____
Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a	
30. ¿Ha participado usted en algunas de las siguientes evaluaciones al personal administrativo en el colegio?	1. () Para su ingreso en el servicio 2. () Para su ascenso en el servicio 3. () Para su permanencia en el servicio 4. () No, ¿por qué no? _____
Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a	
31. En su opinión ¿cuáles son las principales dificultades que afronta el CONEI para lograr una mayor participación de la comunidad educativa?	1. () El desinterés en participar por parte de los maestros/as 2. () El desinterés en participar por parte de los padres/madres 3. () El desinterés en la municipalización de la gestión educativa por parte de los maestros/as 4. () El desinterés en la municipalización de la gestión educativa por parte de los padres/madres 5. () Las enemistades entre los miembros de la comunidad educativa 6. () La falta de motivación para participar 7. () La desconfianza y el desinterés en la realización de actividades colectivas 8. () La falta de tiempo 9. () La falta de comunicación 10. () La falta de concertación en el CONEI 11. () Otro (especifique) _____
Espontánea y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a	
32. ¿En qué medida conoce las funciones establecidas por las normas legales que le corresponde desempeñar como miembro del CONEI?	12. () No sabe 1. () Mucho 2. () Regular 3. () Poco 4. () No conoce las funciones
Leer opciones y marcar sólo una respuesta	
33. Con todo lo referido anteriormente, ¿cuál considera que es el nivel o grado de participación como director/a en el CONEI?	1. () Alto 2. () Medio alto 3. () Medio 4. () Medio bajo 5. () Bajo 6. () No sabe
Leer opciones y marcar sólo una respuesta	

34. En su opinión, ¿cuál considera que es el nivel o grado de participación de los padres/madres de familia en el CONEI?	1. () Alto 2. () Medio alto 3. () Medio 4. () Medio bajo 5. () Bajo 6. () No sabe
Leer opciones y marcar sólo una respuesta	
35. ¿En qué actividades colaboran conjuntamente la APAFA y el CONEI?	1. () Actividades culturales de la IE 2. () Actividades académicas de la IE 3. () Actividades de mejora de la infraestructura 4. () Actividades de recaudación de fondos 5. () En ninguna 6. () Otra (especifique)_____
Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a	
	7. () No sabe
36. ¿Cuál es la mejor opción que tienen los padres/madres de familia para participar en este colegio?	1. () El CONEI 2. () La APAFA 3. () Por medio de los salones 4. () De manera individual 5. () Tienen varias opciones 6. () Otra (especifique)_____
Leer opciones y marcar sólo una respuesta	
	7. () Ninguna
	8. () No sabe
37. ¿Por qué considera eso?	1. _____

	2. () No sabe
38. ¿Los miembros del CONEI han recibido cursos, talleres o alguna capacitación relacionada con la participación de la comunidad educativa en los últimos dos años?	1. () Sí 2. () No (pasar a la 43) 3. () No sabe (pasar a la 43)
39. ¿Quiénes han recibido la capacitación?	1. () Padres/madres de familia 2. () Maestros/as 3. () Directivos 4. () Alumnos/as 5. () Exalumnos/as 6. () Todos los miembros del CONEI 7. () Otros (especifique)_____
Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a	
40. ¿Cuántas veces durante los últimos dos años?	1. () Una vez 2. () Entre 2 y 5 veces 3. () Más de 5 veces 4. () No sabe
Espontánea y marcar sólo una respuesta	
41. ¿Quién se las ha proporcionado?	1. () Funcionarios del Ministerio de Educación 2. () Funcionarios de la Gerencia Regional de Educación (GRE) 3. () Funcionarios de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) 4. () Funcionarios de la Municipalidad Distrital de Paucarpata 5. () Otro (especifique)_____
Espontánea y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a	

42. ¿En qué consistieron las capacitaciones?

1. _____
- _____
- _____
- _____

2. () No sabe

43. La participación de la comunidad educativa ha contribuido a mejorar...

Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

1. () El aprendizaje de los alumnos/as
2. () La organización y funcionamiento del colegio
3. () El trabajo del director/a
4. () El trabajo de los maestros/as
5. () El interés de los padres/madres de familia en el aprendizaje de sus hijos/as
6. () El sentimiento de pertenencia a una gran familia
7. () Otro (especifique) _____
8. () No ha contribuido a nada
9. () No sabe

IV. RELACIÓN DEL CONEI CON EL CEM

Nos interesa también conocer aspectos sobre el Consejo Educativo Municipal (CEM)

44. ¿Quién participa en el Consejo Educativo Municipal (CEM) en representación del CONEI del colegio?

Espontánea y marcar sólo una respuesta

1. () El director/a
2. () El maestro/a
3. () El padre/madre de familia
4. () De manera intercalada, ¿entre quiénes? _____

5. () Otro (especifique) _____
6. () No sabe

45. ¿El representante del CONEI qué tan frecuente participa en las reuniones del CEM?

Espontánea y marcar sólo una respuesta

1. () Cada quince días
2. () Una vez al mes
3. () Cada tres meses
4. () Cada seis meses
5. () Una vez al año
6. () Otra periodicidad (especifique) _____
7. () No sabe

46. ¿En qué porcentaje del total de reuniones convocadas por el CEM ha participado el representante del CONEI?

Espontánea y marcar sólo una respuesta

1. () En el 100% de las reuniones
2. () En el 75% de las reuniones
3. () En el 50% de las reuniones
4. () En el 25% de las reuniones
5. () No ha participado en ninguna reunión del CEM
6. () No sabe

47. ¿El representante del CONEI ha presentado algunas de las siguientes iniciativas al CEM?

Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

1. () Planes de trabajo
2. () Propuestas sobre gestión pedagógica
3. () Propuestas sobre gestión institucional
4. () Propuestas sobre gestión administrativa
5. () Otra (especifique) _____

6. () No ha presentado ninguna iniciativa al CEM
7. () No sabe

48. ¿Cuál considera que es el nivel o grado de participación del CONEI en el CEM?	1. () Alto 2. () Medio alto 3. () Medio 4. () Medio bajo 5. () Bajo 6. () No sabe
Leer opciones y marcar sólo una respuesta	
49. En su opinión ¿cuáles son las principales dificultades que afronta el CEM para lograr una mayor participación en el CONEI?	1. () El desinterés en participar por parte de los representantes de los CONEI 2. () El desinterés en la municipalización de la gestión educativa por parte de los representantes del CONEI 3. () La falta de concertación en el CEM 4. () El desinterés de los funcionarios del CEM para promover la participación de los CONEI 5. () El desinterés de los funcionarios del CEM en la municipalización de la gestión educativa 6. () Otro (especifique) _____ _____ _____
Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a	
50. ¿Cuál es su percepción en relación a la labor del CEM?	7. () No sabe 1. () Está promoviendo acciones de capacitación a docentes y directivos de los colegios 2. () Está estableciendo mecanismos de transparencia, vigilancia y rendición de cuentas de los resultados de la gestión educativa descentralizada 3. () Está cumpliendo eficientemente su labor 4. () Está tomando en cuenta las opiniones de los CONEI 5. () Se está esforzando en promover la participación de los CONEI 6. () Otro (especifique) _____ _____ _____
Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a	
51. ¿Qué opina acerca de la labor del actual Secretario Técnico del CEM?	7. () No sabe 1. () Está preparado y capacitado, se desempeña óptimamente 2. () No está lo suficiente preparado 3. () Ejerce un importante liderazgo 4. () Ha perdido liderazgo en relación al anterior secretario técnico 5. () Otro (especifique) _____ _____ _____
Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a	
	6. () No sabe

V. MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

Queremos saber también algunas impresiones tuyas en relación al proceso de Municipalización de la Gestión Educativa

52. ¿En qué medida conoce los alcances del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa que se está implementando en Paucarpata?	1. () Mucho 2. () Regular 3. () Poco 4. () Nada
Leer opciones y marcar sólo una respuesta	

53. ¿Cuáles son las principales actividades en relación a la municipalización de la gestión educativa que hace el CONEI en este colegio?

Espontánea y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

1. () Intercambia información entre sus miembros sobre la municipalización de la gestión educativa
2. () Capacita a los padres/madres de familia sobre el proceso de municipalización de la gestión educativa
3. () Promueve iniciativas para presentarlas al CEM
4. () Otro (especifique)_____

5. () No desarrolla actividades sobre la municipalización de la gestión educativa
6. () No sabe

54. En su opinión, ¿cuál considera que es el nivel o grado de participación del CONEI específicamente en la municipalización de la gestión educativa?

Leer opciones y marcar sólo una respuesta

1. () Alto
2. () Medio alto
3. () Medio
4. () Medio bajo
5. () Bajo
6. () No sabe

55. ¿Cuál es su percepción en relación a la labor del Alcalde de Paucarpata en el tema educativo?

Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

1. () El Alcalde está suficientemente informado sobre la municipalización de la gestión educativa
2. () El Alcalde está convencido que la municipalización de la gestión educativa permitirá mejorar la calidad educativa en Paucarpata
3. () El Alcalde está abierto al diálogo con los maestros/as
4. () Otro (especifique)_____

5. () No sabe

56. ¿Considera que el plan de trabajo denominado "*revolución radical en la calidad educativa*" es parte del proceso de municipalización de la gestión educativa o es una iniciativa de la Municipalidad independiente de la municipalización?

Leer opciones y marcar sólo una respuesta

1. () Es parte de la municipalización de la gestión educativa
2. () Es independiente de la municipalización de la gestión educativa
3. () No sabe

57. ¿Qué expectativas tiene sobre la municipalización de la gestión educativa?

Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

1. () Va a mejorar la calidad de la educación en el distrito
2. () Va a permitir que la comunidad educativa sea más participativa
3. () Va a resolver los problemas educativos del distrito
4. () Va a privatizar la educación
5. () Otro (especifique)_____

6. () No sabe

VI. CONFIANZA INSTITUCIONAL

58. ¿Las decisiones y los acuerdos adoptados en el CEM son respetados por la autoridad municipal y sus funcionarios del CEM?
- Marcar sólo una respuesta**
1. Siempre
 2. Casi siempre
 3. Pocas veces
 4. Nunca
 5. Otro (especifique) _____

6. No sabe

59. ¿Confía en las actividades relacionadas con la municipalización de la gestión educativa que realiza la municipalidad a través del CEM?
1. Mucho
 2. Poco
 3. Nada
 4. No sabe (**pasar a la 61**)

60. ¿Por qué considera eso?
- _____
- _____
- _____

61. ¿Confía en las actividades relacionadas con la municipalización de la gestión educativa que realiza el Ministerio de Educación?
1. Mucho
 2. Poco
 3. Nada
 4. No sabe (**pasar a la 63**)

62. ¿Por qué considera eso?
- _____
- _____
- _____

VII. LIDERAZGO DEL DIRECTOR/A

En las siguientes preguntas quisiera que por favor nos señalara el papel que usted tiene en el impulso de la participación de la comunidad educativa

63. ¿En este colegio se rinden cuentas a la comunidad educativa sobre el uso de los recursos económicos?
- Marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a**
- Sí, a través de:
1. Informes escritos
 2. Reuniones generales con todos los miembros de la comunidad educativa
 3. Reuniones con la APAFA
 4. Reuniones con el CONEI
 5. Murales del colegio
 6. Algún otro (especifique) _____

No:

7. No lo hacen
8. No sabe

64. ¿Y sobre las decisiones relacionadas con el aprendizaje de los alumnos, este colegio rinde cuentas a la comunidad educativa?
- Marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a**
- Sí, a través de:
1. Informes escritos
 2. Reuniones generales con todos los miembros de la comunidad educativa
 3. Reuniones con la APAFA
 4. Reuniones con el CONEI
 5. Murales de la escuela
 6. Algún otro (especifique) _____
-
- No:
7. No lo hacen
 8. No sabe

65. Finalmente, le pido que por favor me diga ¿cuál es su edad? _____ años cumplidos

66. Nivel máximo de estudios alcanzado del entrevistado/a
- Leer opciones y marcar sólo una respuesta**
1. Profesional en Educación
 2. Posgrado: Especialidad
 3. Posgrado: Maestría
 4. Posgrado: Doctorado
 5. Otro (especifique) _____

Le agradecemos mucho su participación en esta investigación. Si tiene algún otro comentario o alguna pregunta sobre este estudio, por favor comuníquese con el abogado Jaime Paredes, quien es el responsable de este estudio al correo electrónico jaimeparedes28@yahoo.es

De nuevo le reiteramos que la información que usted nos ha proporcionado es confidencial y su utilización es estrictamente académica.

Muchas gracias.

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y SIGLAS

APAFA	Asociación de Padres de Familia
CEM	Consejo Educativo Municipal
Comunidad educativa	Está integrada por el director/a, administradores/as, profesores y alumnos de la escuela, pero además por los ex alumnos, padres/madres de familia, instituciones y autoridades de su ámbito
CONEI	Consejo Educativo Institucional
COPALE	Consejo Participativo Local de Educación
IE	Institución Educativa. También colegio, escuela, centro educativo
PEI	Proyecto Educativo Institucional

ANEXO 8

CUESTIONARIO APLICADO A PADRES DE FAMILIA DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN PAUCARPATA

Investigación:

EL PROCESO DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA EN EL PERÚ. UN ESTUDIO SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA Y DE LA MUNICIPALIDAD EN PAUCARPATA

Arequipa

Abril 2010

Instrucciones para el entrevistado/a:

Este cuestionario se realiza para una investigación de tesis cuyo objetivo principal es analizar la participación de la comunidad educativa en las Instituciones Educativas que participan en el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa en el distrito de Paucarpata. Está a cargo del abogado arequipeño Jaime Paredes Calla, estudiante de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO sede México).

La información que usted nos brinde, aun cuando se le piden datos personales, es absolutamente confidencial. Su uso es exclusivamente académico y en ningún caso sus opiniones personales serán de conocimiento de las autoridades, sino más bien, al igual que las de sus colegas, serán tomadas en cuenta de manera general sin personalizar la Institución Educativa y asegurando la reserva de su identificación personal. **Este cuestionario no es una evaluación sobre sus conocimientos, por ello le solicitamos por favor su máxima sinceridad en las respuestas, contribuyendo de este modo con las ciencias sociales.**

En muchas preguntas que se le harán se presentan varias opciones de respuesta, por lo que le pido escucharlas con atención. Si necesita que repita la pregunta o las respuestas propuestas, por favor, no dude en pedírmelo. La duración aproximada es de 20 minutos; de antemano le agradecemos su valioso tiempo.

Instrucciones al aplicador/a:

La persona que aplique este cuestionario debe seguir las siguientes indicaciones:

- No leer los títulos en mayúsculas, que vienen precedidos de un número romano.
- Leer las breves introducciones correspondientes a cada inicio de sección.
- Adaptar las preguntas según el sexo de los entrevistados, por ejemplo, maestro o maestra.
- Marcar tantas respuestas como señale el entrevistado/a sólo cuando así se indique en la pregunta.
- Pedirle al entrevistado que elija sólo una respuesta cuando no se acepten múltiples respuestas en las preguntas.

I. DATOS GENERALES DEL PADRE/MADRE DE FAMILIA

En primer lugar quisiera hacerle algunas preguntas sobre ciertos datos generales

1. Nombre del padre/madre _____

2. Nombre de la IE (en adelante colegio) _____

3. ¿Cuántos hijos e hijas tiene en este colegio? _____
4. ¿En qué grado está el hijo/a mayor?
 1. () Inicial
 2. () Primaria, _____
 3. () Secundaria, _____
5. ¿En qué turno?
 4. () Mañana
 5. () Tarde
 6. () Noche

II. PROCESOS DE PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA

6. Describa cómo es la participación de la comunidad educativa en este colegio
 1. _____

 2. () No hay
 3. () No sabe
7. Señale qué instancias de participación existen en este colegio
 1. () Asociación de Padres de Familia (APAFA)
 2. () Consejo Educativo Institucional (CONEI)
 3. () Asociación de alumnos
 4. () Otra (especifique) _____

Marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a
8. ¿En qué actividades/asuntos/decisiones normalmente intervienen los padres/madres de familia en este colegio?
 1. () Aprendizaje de los niños
 2. () Actividades culturales del colegio
 3. () Contenidos de la enseñanza
 4. () Formas de enseñanza utilizadas
 5. () Actividades de mejora de la infraestructura
 6. () Otro (especifique) _____

 7. () En ninguno/a
 8. () No sabe

Espontánea y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

9. Para usted, ¿cuáles son los objetivos de la participación en este colegio?

Espontánea y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

1. () Lograr acuerdos en torno al Proyecto Educativo Institucional (PEI)
2. () Fortalecer prácticas democráticas en el colegio
3. () Fomentar que los padres/madres de familia contribuyan a mejorar la infraestructura
4. () Propiciar que los padres/madres se involucren en la recaudación de fondos extra
5. () Mejorar el aprendizaje de los alumnos/as a través de la participación de todos/as
6. () Cumplir con la normatividad
7. () Otro, ¿cuál? _____

8. () No sabe

10. ¿Cuál es su opinión sobre la normatividad de la participación de la comunidad educativa?

1. _____

2. () No tiene ninguna opinión
3. () No conoce la normatividad

11. ¿Qué características tienen los padres/madres de familia que se involucran más en las actividades de este colegio?

Espontánea y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

1. () Tienen tiempo
2. () Tienen interés
3. () Son responsables y cumplen con sus obligaciones de padres/madres de familia
4. () Son mujeres
5. () No trabajan
6. () Otro (especifique) _____

7. () No sabe

12. ¿Por qué cree que algunos padres/madres no participan en el colegio?

Espontánea y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

1. () Por falta de tiempo
2. () Por desinterés
3. () Por falta de información proporcionada por el director, los maestros, etc.
4. () Por rechazo a las actividades propuestas
5. () Porque consideran que es obligación del colegio cubrir las necesidades básicas de los alumnos/as
6. () Otro, ¿cuál? _____

7. () No sabe

13. ¿Usted participa o es miembro de algún movimiento, organización, grupo religioso o partido político?

1. Sí
2. No (**pasar a la 15**)

14. ¿De qué tipo?	1. Grupos religiosos (especifique)
Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a	2. Organizaciones sociales (especifique)
	3. Organizaciones vecinales (especifique)
	4. Partidos políticos (especifique)
	5. Movimientos sociales o ciudadanos (especifique)
	6. Sindicatos (especifique)
	7. Otro (especifique)

III. EXISTENCIA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CONEI

A continuación le haré algunas preguntas relacionadas con el Consejo Educativo Institucional (CONEI)

15. En este colegio, ¿existe el Consejo Educativo Institucional (en adelante CONEI)?	1. () Sí, ¿desde hace cuánto tiempo? _____ 2. () No, ¿por qué no? _____
(pasar a la 21)	
16. ¿Quiénes lo integran?	1. () El director/a 2. () El presidente/a de la APAFA 3. () Otros padres/madres de familia 4. () Los maestros/as 5. () Los administrativos/as 6. () Los alumnos/as 7. () Los ex alumno/as 8. () Otro (especifique) _____
Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a	
17. ¿Qué tan frecuente se reúne el CONEI?	1. () Una vez a la semana 2. () Cada quince días 3. () Una vez al mes 4. () Cada tres meses 5. () Cada seis meses 6. () Una vez al año 7. () Otra periodicidad (especifique) _____ 8. () No sabe
Espontánea y marcar sólo una respuesta	
18. ¿En promedio cuánto tiempo duran las reuniones del CONEI?	1. () 30 minutos 2. () Una hora 3. () Dos horas 4. () Otro (especifique) _____ 5. () No sabe
Espontánea y marcar sólo una respuesta	
19. ¿Cuándo fue la última reunión?	1. _____ 2. () No sabe
20. ¿Cuáles son las principales actividades que hace el CONEI en este colegio?	1. () Representar a los padres/madres de familia 2. () Recaudar fondos 3. () Apoyar actividades de mejora escolar 4. () Solucionar los problemas de los alumnos/as 5. () Resolver los problemas entre los maestros/as y los padres/madres de familia 6. () Apoyar actividades académicas 7. () Otro (especifique) _____
Espontánea y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a	
	8. () No sabe

-
21. ¿Ha participado usted en la formulación del Proyecto Educativo Institucional (PEI) de este colegio?
1. Sí
2. No, ¿por qué no? _____

-
22. ¿En qué consiste el Proyecto Educativo Institucional (PEI) que se lleva a cabo en este colegio?
1. _____

2. No hay PEI
3. No sabe
-
23. ¿Ha participado usted en la evaluación del Proyecto Educativo Institucional de este colegio?
1. Sí
2. No, ¿por qué no? _____

-
24. ¿Ha participado usted en algunas de las siguientes actividades en el colegio?
- Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a**
1. En la vigilancia del acceso de los estudiantes
2. En la vigilancia de la matrícula oportuna de los estudiantes
3. En la vigilancia de la asistencia de los estudiantes
4. En la vigilancia del adecuado destino de los recursos del colegio
5. En la vigilancia del adecuado destino de los recursos comprometidos con las actividades previstas en el Plan Anual de Trabajo
6. En la cooperación con el Consejo Participativo Local de Educación (COPALE) de Paucarpata
7. En la promoción de la solución de conflictos, priorizando soluciones concertadas frente a quejas o denuncias que no impliquen delito
8. En la opinión sobre los criterios de autoevaluación del colegio
9. En la opinión sobre los indicadores de desempeño laboral
10. No ha participado en ninguna
11. No sabe
-
25. ¿Ha participado usted en la prevención del cumplimiento de algunos de los siguientes derechos y principios?
- Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a**
1. Universalidad en el colegio
2. Gratuidad en el colegio
3. Equidad en el colegio
4. Calidad en el colegio
5. No ha participado
6. No sabe
-
26. ¿Ha participado usted garantizando el cumplimiento de algunas de las siguientes actividades en el colegio para alcanzar el tiempo de aprendizaje requerido para los diferentes niveles y modalidades?
- Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a**
1. De las horas de aprendizaje del personal docente
2. Del número de semanas lectivas del personal docente
3. De la jornada del personal docente
4. De la jornada del personal administrativo
5. No ha participado
6. No sabe
-

27. ¿Ha participado usted en algunas de las siguientes evaluaciones al personal docente en el colegio?	1. <input type="checkbox"/> Para su ingreso en el servicio 2. <input type="checkbox"/> Para su ascenso en el servicio 3. <input type="checkbox"/> Para su permanencia en el servicio 4. <input type="checkbox"/> No, ¿por qué no? _____ _____
Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a	5. <input type="checkbox"/> No sabe
28. ¿Ha participado usted en algunas de las siguientes evaluaciones al personal administrativo en el colegio?	1. <input type="checkbox"/> Para su ingreso en el servicio 2. <input type="checkbox"/> Para su ascenso en el servicio 3. <input type="checkbox"/> Para su permanencia en el servicio 4. <input type="checkbox"/> No, ¿por qué no? _____ _____
Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a	5. <input type="checkbox"/> No sabe
29. En su opinión ¿cuáles son las principales dificultades que afronta el CONEI para lograr una mayor participación de la comunidad educativa?	1. <input type="checkbox"/> El desinterés en participar por parte de los maestros/as 2. <input type="checkbox"/> El desinterés en participar por parte de los padres/madres 3. <input type="checkbox"/> El desinterés en la municipalización de la gestión educativa por parte de los maestros/as 4. <input type="checkbox"/> El desinterés en la municipalización de la gestión educativa por parte de los padres/madres 5. <input type="checkbox"/> Las enemistades entre los miembros de la comunidad educativa 6. <input type="checkbox"/> La falta de motivación para participar 7. <input type="checkbox"/> La desconfianza y el desinterés en la realización de actividades colectivas 8. <input type="checkbox"/> La falta de tiempo 9. <input type="checkbox"/> La falta de comunicación 10. <input type="checkbox"/> La falta de concertación en el CONEI 11. <input type="checkbox"/> Otro (especifique) _____ _____
Espontánea y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a	12. <input type="checkbox"/> No sabe
30. ¿En qué medida conoce las funciones establecidas por las normas legales que le corresponde desempeñar como miembro del CONEI?	1. <input type="checkbox"/> Mucho 2. <input type="checkbox"/> Regular 3. <input type="checkbox"/> Poco 4. <input type="checkbox"/> No conoce las funciones
Leer opciones y marcar sólo una respuesta	
31. Con todo lo referido anteriormente, ¿cuál considera que es el nivel o grado de participación como padre/madre de familia en el CONEI?	1. <input type="checkbox"/> Alto 2. <input type="checkbox"/> Medio alto 3. <input type="checkbox"/> Medio 4. <input type="checkbox"/> Medio bajo 5. <input type="checkbox"/> Bajo 6. <input type="checkbox"/> No sabe
Leer opciones y marcar sólo una respuesta	
32. En su opinión, ¿cuál considera que es el nivel o grado de participación del director/a en el CONEI?	1. <input type="checkbox"/> Alto 2. <input type="checkbox"/> Medio alto 3. <input type="checkbox"/> Medio 4. <input type="checkbox"/> Medio bajo 5. <input type="checkbox"/> Bajo 6. <input type="checkbox"/> No sabe
Leer opciones y marcar sólo una respuesta	
33. ¿En qué actividades colaboran conjuntamente la APAFA y el CONEI?	1. <input type="checkbox"/> Actividades culturales de la IE 2. <input type="checkbox"/> Actividades académicas de la IE 3. <input type="checkbox"/> Actividades de mejora de la infraestructura 4. <input type="checkbox"/> Actividades de recaudación de fondos 5. <input type="checkbox"/> En ninguna 6. <input type="checkbox"/> Otra (especifique) _____ _____
Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a	7. <input type="checkbox"/> No sabe

34. ¿Cuál es la mejor opción que tienen los padres/madres de familia para participar en este colegio?	1. () El CONEI 2. () La APAFA 3. () Por medio de los salones 4. () De manera individual 5. () Tienen varias opciones 6. () Otra (especifique) _____ _____ 7. () Ninguna 8. () No sabe
Leer opciones y marcar sólo una respuesta	
35. ¿Por qué considera eso?	1. _____ _____ _____ 2. () No sabe
36. ¿Los miembros del CONEI han recibido cursos, talleres o alguna capacitación relacionada con la participación de la comunidad educativa en los últimos dos años?	1. () Sí 2. () No (pasar a la 41) 3. () No sabe (pasar a la 41)
37. ¿Quiénes han recibido la capacitación?	1. () Padres/madres de familia 2. () Maestros/as 3. () Directivos 4. () Alumnos/as 5. () Exalumnos/as 6. () Todos los miembros del CONEI 7. () Otros (especifique) _____
Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a	
38. ¿Cuántas veces durante los últimos dos años?	1. () Una vez 2. () Entre 2 y 5 veces 3. () Más de 5 veces 4. () No sabe
Espontánea y marcar sólo una respuesta	
39. ¿Quién se las ha proporcionado?	1. () Funcionarios del Ministerio de Educación 2. () Funcionarios de la Gerencia Regional de Educación (GRE) 3. () Funcionarios de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) 4. () Funcionarios de la Municipalidad Distrital de Paucarpata 5. () Otro (especifique) _____ _____
Espontánea y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a	
40. ¿En qué consistieron las capacitaciones?	1. _____ _____ _____ _____ _____ 2. () No sabe

41. La participación de la comunidad educativa ha contribuido a mejorar...
- Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a**
1. () El aprendizaje de los alumnos/as
 2. () La organización y funcionamiento del colegio
 3. () El trabajo del director/a
 4. () El trabajo de los maestros/as
 5. () El interés de los padres/madres de familia en el aprendizaje de sus hijos/as
 6. () El sentimiento de pertenencia a una gran familia
 7. () Otro (especifique)_____
-
8. () No ha contribuido a nada
 9. () No sabe

IV. RELACIÓN DEL CONEI CON EL CEM

Nos interesa también conocer aspectos sobre el Consejo Educativo Municipal (CEM)

42. ¿Quién participa en el Consejo Educativo Municipal (CEM) en representación del CONEI del colegio?
- Espontánea y marcar sólo una respuesta**
1. () El director/a
 2. () El maestro/a
 3. () El padre/madre de familia
 4. () De manera intercalada, ¿entre quiénes?_____
-
5. () Otro (especifique)_____
 6. () No sabe
43. ¿El representante del CONEI qué tan frecuente participa en las reuniones del CEM?
- Espontánea y marcar sólo una respuesta**
1. () Cada quince días
 2. () Una vez al mes
 3. () Cada tres meses
 4. () Cada seis meses
 5. () Una vez al año
 6. () Otra periodicidad (especifique)_____
 7. () No sabe
-
44. ¿En qué porcentaje del total de reuniones convocadas por el CEM ha participado el representante del CONEI?
- Espontánea y marcar sólo una respuesta**
1. () En el 100% de las reuniones
 2. () En el 75% de las reuniones
 3. () En el 50% de las reuniones
 4. () En el 25% de las reuniones
 5. () No ha participado en ninguna reunión del CEM
 6. () No sabe
-
45. ¿Cuál considera que es el nivel o grado de participación del CONEI en el CEM?
- Leer opciones y marcar sólo una respuesta**
1. () Alto
 2. () Medio alto
 3. () Medio
 4. () Medio bajo
 5. () Bajo
 6. () No sabe

46. En su opinión ¿cuáles son las principales dificultades que afronta el CEM para lograr una mayor participación en el CONEI?

Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

1. () El desinterés en participar por parte de los representantes de los CONEI
2. () El desinterés en la municipalización de la gestión educativa por parte de los representantes del CONEI
3. () La falta de concertación en el CEM
4. () El desinterés de los funcionarios del CEM para promover la participación de los CONEI
5. () El desinterés de los funcionarios del CEM en la municipalización de la gestión educativa
6. () Otro (especifique)_____

7. () No sabe

47. ¿Cuál es su percepción en relación a la labor del CEM?

Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

1. () Está promoviendo acciones de capacitación a docentes y directivos de los colegios
2. () Está estableciendo mecanismos de transparencia, vigilancia y rendición de cuentas de los resultados de la gestión educativa descentralizada
3. () Está cumpliendo eficientemente su labor
4. () Está tomando en cuenta las opiniones de los CONEI
5. () Se está esforzando en promover la participación de los CONEI
6. () Otro (especifique)_____

7. () No sabe

48. ¿Qué opina acerca de la labor del actual Secretario Técnico del CEM?

Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

1. () Está preparado y capacitado, se desempeña óptimamente
2. () No está lo suficiente preparado
3. () Ejerce un importante liderazgo
4. () Ha perdido liderazgo en relación al anterior secretario técnico
5. () Otro (especifique)_____

6. () No sabe

V. MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

Queremos saber también algunas impresiones suyas en relación al proceso de Municipalización de la Gestión Educativa

49. ¿En qué medida conoce los alcances del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa que se está implementando en Paucarpata?

1. () Mucho
2. () Regular
3. () Poco
4. () Nada

Leer opciones y marcar sólo una respuesta

50. ¿Cuáles son las principales actividades en relación a la municipalización de la gestión educativa que hace el CONEI en este colegio?

Espontánea y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

1. () Intercambia información entre sus miembros sobre la municipalización de la gestión educativa
2. () Capacita a los padres/madres de familia sobre el proceso de municipalización de la gestión educativa
3. () Promueve iniciativas para presentarlas al CEM
4. () Otro (especifique)_____

5. () No desarrolla actividades sobre la municipalización de la gestión educativa
6. () No sabe

51. En su opinión, ¿cuál considera que es el nivel o grado de participación del CONEI específicamente en la municipalización de la gestión educativa?

Leer opciones y marcar sólo una respuesta

1. () Alto
2. () Medio alto
3. () Medio
4. () Medio bajo
5. () Bajo
6. () No sabe

52. ¿Cuál es su percepción en relación a la labor del Alcalde de Paucarpata en el tema educativo?

Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

1. () El Alcalde está suficientemente informado sobre la municipalización de la gestión educativa
2. () El Alcalde está convencido que la municipalización de la gestión educativa permitirá mejorar la calidad educativa en Paucarpata
3. () El Alcalde está abierto al diálogo con los maestros/as
4. () Otro (especifique)_____

5. () No sabe

53. ¿Considera que el plan de trabajo denominado "*revolución radical en la calidad educativa*" es parte del proceso de municipalización de la gestión educativa o es una iniciativa de la Municipalidad independiente de la municipalización?

Leer opciones y marcar sólo una respuesta

1. () Es parte de la municipalización de la gestión educativa
2. () Es independiente de la municipalización de la gestión educativa
3. () No sabe

54. ¿Qué expectativas tiene sobre la municipalización de la gestión educativa?

Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

1. () Va a mejorar la calidad de la educación en el distrito
2. () Va a permitir que la comunidad educativa sea más participativa
3. () Va a resolver los problemas educativos del distrito
4. () Va a privatizar la educación
5. () Otro (especifique)_____

6. () No sabe

VI. CONFIANZA INSTITUCIONAL

-
55. ¿Las decisiones y los acuerdos adoptados en el CONEI son respetados por el director/a del colegio?
- Marcar sólo una respuesta**
1. Siempre
 2. Casi siempre
 3. Pocas veces
 4. Nunca
 5. Otro (especifique) _____
- _____
6. No sabe
-
56. ¿Las decisiones y los acuerdos adoptados en el CEM son respetados por la autoridad municipal y sus funcionarios del CEM?
- Marcar sólo una respuesta**
1. Siempre
 2. Casi siempre
 3. Pocas veces
 4. Nunca
 5. Otro (especifique) _____
- _____
6. No sabe
-
57. ¿Confía en las actividades relacionadas con la municipalización de la gestión educativa que realiza el Director/a del colegio?
1. Mucho
 2. Poco
 3. Nada
 4. No sabe (**pasar a la 59**)
-
58. ¿Por qué considera eso?
- _____
- _____
- _____
-
59. ¿Confía en las actividades relacionadas con la municipalización de la gestión educativa que realiza la Municipalidad a través del CEM?
1. Mucho
 2. Poco
 3. Nada
 4. No sabe (**pasar a la 61**)
-
60. ¿Por qué considera eso?
- _____
- _____
- _____
-
61. ¿Confía en las actividades relacionadas con la municipalización de la gestión educativa que realiza el Ministerio de Educación?
1. Mucho
 2. Poco
 3. Nada
 4. No sabe (**pasar a la 63**)
-
62. ¿Por qué considera eso?
- _____
- _____
- _____
-

VII. PAPEL DE LOS PADRES/MADRES DE FAMILIA

En las siguientes preguntas quisiera que por favor nos señalara el papel que usted, como el resto de los padres y madres de familia de este colegio, tiene en el impulso de la participación de la comunidad educativa

63. ¿En este colegio se rinden cuentas a la comunidad educativa sobre el uso de los recursos económicos?
- Sí, a través de:
1. Informes escritos
 2. Reuniones generales con todos los miembros de la comunidad educativa
 3. Reuniones con la APAFA
 4. Reuniones con el CONEI
 5. Murales del colegio
 6. Algún otro (especifique) _____

Marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

No:

7. No lo hacen
8. No sabe

64. ¿Y sobre las decisiones relacionadas con el aprendizaje de los alumnos, este colegio rinde cuentas a la comunidad educativa?
- Sí, a través de:
1. Informes escritos
 2. Reuniones generales con todos los miembros de la comunidad educativa
 3. Reuniones con la APAFA
 4. Reuniones con el CONEI
 5. Murales de la escuela
 6. Algún otro (especifique) _____

Marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

No:

7. No lo hacen
8. No sabe

65. Usted pertenece a...
1. APAFA, ¿qué cargo ocupa? _____
 2. CONEI, ¿qué cargo ocupa? _____
 3. Otras (especifique) _____

Leer opciones y marcar tantas opciones como diga el entrevistado/a

66. Nivel máximo de estudios alcanzado del entrevistado/a
1. Educación básica
 2. Educación superior
 3. Profesional
 4. Posgrado: Especialidad
 5. Posgrado: Maestría
 6. Posgrado: Doctorado
 7. Otro (especifique) _____

Leer opciones y marcar sólo una respuesta

67. Finalmente, le pido que por favor me diga ¿cuál es su edad? _____ años cumplidos

Le agradecemos mucho su participación en esta investigación. Si tiene algún otro comentario o alguna pregunta sobre este estudio, por favor comuníquese con el abogado Jaime Paredes, quien es el responsable de este estudio al correo electrónico jaimeparedes28@yahoo.es

De nuevo le reiteramos que la información que usted nos ha proporcionado es confidencial y su utilización es estrictamente académica.

Muchas gracias.

