

Descentralizar: ¿Será cierto esta vez?

D

Hugo Díaz

INIDEN.
Integrante del
Consejo Nacional
de Educación.

urante la década pasada, la educación fue objeto de múltiples iniciativas de descentralización del sistema y de intentos de redefinición de los roles de la administración central e intermedia.

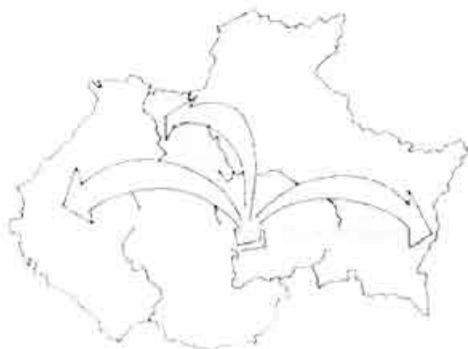
Uno de los escollos más importantes que no pudo superarse fue el no tener una visión clara de lo que se quería hacer, qué objetivos alcanzar y por cuáles empezar (calidad, eficiencia, equidad o participación), sobre la base de qué actores desarrollar el proceso y con qué recursos. Cuando el proceso de descentralización no está bien enfocado y conducido, el riesgo es que su impacto sea negativo en aquellas personas que más necesitan de la asistencia del Estado y que, incluso ellas terminen cuestionando las iniciativas de fortalecimiento de las instancias locales.

El segundo obstáculo, y quizás el mayor, fue la falta de voluntad política y de actitudes favorables en la burocracia para llevar adelante la descentralización educativa. Siempre hubo un pretexto, un argumento legal o el simple deseo de concentrar los mayores poderes de decisión en el nivel central e intermedio, dejando a las instancias locales sin campos

importantes para tomar determinaciones.

No le pasa nada a un político o ministro que haya ofrecido descentralizar y no cumple. Además, no hay que olvidar que quienes pierden poder con la descentralización –niveles central e intermedio de la burocracia, así como los propios representantes de los gremios magisteriales–, son los que más capacidad tienen de organizarse eficazmente para bloquear esta medida. Aún cuando la descentralización les otorga algunos beneficios, no son los suficientes para alentar que este proceso se produzca de manera vigorosa.

La administración gubernamental de turno y las diferentes fuerzas políticas dan paso a un nuevo intento de descentralización, pero esta vez en un contexto distinto. Por un lado, está toda la presión que viene de las corrientes descentralizadoras en América Latina y buena parte del mundo, las que ven a este proceso como un camino para democratizar la toma de decisiones, aumentar la eficacia de los servicios educativos y mejorar el aprendizaje. Por otro lado, en el Perú, se preparan borradores de una nueva Carta



Magna y la Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso ha puesto en consulta un proyecto de Ley de Bases de la Descentralización que enfatiza varios aspectos sustantivos, entre ellos: (i) la necesidad de un proceso de descentralización irreversible, basado en el consenso y un nuevo contrato entre el Estado y la sociedad civil; (ii) el carácter de política permanente y obligatoria de la descentralización, cuyo efecto alcanza a todos los poderes del Estado y al gobierno en su conjunto; (iii) la aplicación progresiva de la descentralización, que se iniciaría con el fortalecimiento de los gobiernos locales y la instalación de los gobiernos regionales; para luego permitir que éstos asuman sus funciones con plena autonomía.

En todo este proceso, tanto el Ejecutivo como el Congreso darán prioridad a toda acción dirigida a fortalecer la descentralización.

Los gobiernos regionales asumirían un rol de promotor y regulador de actividades y servicios educativos, mientras que el papel de los gobiernos locales sería de desarrollo y regulación. Se entiende, entonces, que ambas instancias tendrían capacidad de generar normas y monitorear y evaluar los servicios prestados, y que los gobiernos locales tendrían una responsabilidad ejecutiva, de gestión y expansión de los servicios educativos. Interesante como una forma de adecuar la legislación a las características y necesidades locales, pero todo un desafío en cuanto a su puesta en marcha. Se requerirá claras precisiones que garanticen la real capacidad de las regiones y gobiernos locales de legislar en su ámbito, pero será

La reorganización del nivel intermedio es quizá uno de los puntos medulares en el proceso de descentralización. Al respecto surgen preguntas como las siguientes: ¿se puede revertir una situación en la que un director regional gana menos de mil cien soles?

necesario también asegurar que se cumpla la unidad de política en ciertos procesos básicos y que la integración del país vaya sobre pasos firmes.

En tercer lugar, están los trabajos que realiza la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología del Congreso con miras a elaborar una nueva Ley de Educación, donde el énfasis seguramente estará puesto en el desarrollo de propuestas que atañen al ámbito local y a los roles que deben cumplir otras instancias para que se tienda a una descentralización real y efectiva en este campo. Por último, el Ministerio de Educación estudia una reestructuración y modernización de la administración sectorial, la cual tocará esencialmente los niveles central e intermedio.

Es de esperar que todos estos esfuerzos encuentren un hilo conductor y criterios homogéneos de formulación de propuestas que tengan sostenibilidad en el tiempo. La necesidad de descentralizar es obvia, pero no genera tantos réditos políticos como en otros campos, donde los resultados son visibles en menor plazo. Por ser una reforma orientada en uno de sus objetivos a la mejora de la calidad,

habrá que tener en cuenta también las enormes resistencias que por lo general se ha encontrado en procesos similares anteriores.

¿Qué resistencias y obstáculos vencer?

De la experiencia internacional y en la propia peruana, se pueden identificar las siguientes:

1. El mejor modelo de administración centralizada puede convertirse en el gran obstáculo al propósito de descentralizar la educación. Transitar hacia una real transferencia del poder supone simultáneamente una reingeniería de las estructuras, roles y funciones; la adecuación de los procesos de gestión; profesionales competentes, bien remunerados y comprometidos con la descentralización. Es decir, un cambio sustancial de actitudes entre quienes están acostumbrados a modelos centralizados y detentan el poder. Se requiere, asimismo, renovar el marco legal para respaldar el proceso. Además, todo ello debe estar reflejado en un plan de implementación que sea progresivo y factible, tanto técnica, como financiera y políticamente.
2. La reorganización del nivel intermedio es quizá uno de los puntos medulares en el proceso de descentralización. Al respecto surgen preguntas como las siguientes: ¿se puede revertir una situación en la que un director regional gana menos de mil cien soles? ¿cuánto gana el resto de su personal? ¿hasta qué punto son posibles campañas de moralización y democratización de la gestión regional con sueldos paupérrimos?. Los cargos de la administra-

ción educativa requieren ser más atractivos y no sujetos a los vaivenes políticos. Debe existir una carrera pública, exigente, pero también con incentivos.

Por otro lado, ¿será posible reconvertir funcionarios de esos niveles, acostumbrados a trabajar bajo esquemas centralistas? ¿Por qué no intentar modelos de gestión como los que dieron surgimiento a nuevas instituciones como la SUNAT, INDECOPI y PROMPERÚ?. Es decir, ¿por qué no dar origen a nuevas organizaciones, en vez de remendar las antiguas?.

3. La experiencia internacional demuestra que habría mejores resultados si se dan tres condiciones:

⇒ La capacidad de decisión debe transferirse a los centros de enseñanza, más que a la región y los municipios. La descentralización no debe quedar en la transferencia de funciones al nivel regional, provincial o municipal. Sólo debería otorgarse la administración de escuelas a municipios con comprobada capacidad para administrar redes. La escuela tiene que ser el centro del cambio. Todavía no existe mayor interés por descentralizar ciertas funciones que resultan fundamentales para el logro de una educación de mejor calidad. ¿Por qué los centros educativos no eligen sus modalidades y temas de ca-



pacitación? ¿Por qué los profesores no son dueños de sus iniciativas de mejorar sus prácticas docentes y se deja de imponerles metodologías y un currículo bastante rígido, a pesar de que se procla-

No debe suceder que se asignen responsabilidades de desempeño a los centros de enseñanza sin previamente dar mayor autoridad y responsabilidades a sus directores.

ma la existencia de un tercio curricular de libre disponibilidad? ¿Por qué no seleccionan los textos escolares con los que trabajarán? ¿Por qué no son la última instancia de decisión en la selección del personal a nombrar o contratar?.

⇒ En lo posible hay que iniciar una progresiva descentralización financiera, aunque sea para los gastos indispensables de mantenimiento que tienen que afrontar las escuelas. No se les puede pedir que hagan un proyecto educativo institucional si no se les dan recursos para implementarlos. Las asociaciones de padres de familia (APAFAs) deberían deci-

dir igualmente sobre las cuotas de sus asociados a partir de unos lineamientos generales de política establecidos por la administración central.

- Hay que dar más poder al director que a las juntas o consejos, lo que no excluye que existan. Sea cual fuere el proceso de descentralización que se adopte, no debe suceder que se asignen responsabilidades de desempeño a los centros de enseñanza sin previamente dar mayor autoridad y responsabilidades a sus directores.
- 4. Al respecto, más autonomía para los niveles a los que se transfiere decisiones y mayor participación de los agentes locales en la descentralización, son dos aspiraciones importantes. Es necesario que las comunidades sean las más fuertes asociadas en el desarrollo de iniciativas locales que tengan más sostenibilidad en el tiempo y sean compartidas financieramente. También en la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas sobre

los resultados obtenidos. De ser así, se ganaría en eficiencia, además, que los recursos del Tesoro podrían verse significativamente complementados.

Pero en la práctica, cuando no están bien concebidas y conducidas, no siempre autonomía y participación son objetivos complementarios y pueden más bien causar resistencias a la descentralización en el nivel local. Un ejemplo son las recientes normas generadas por el Ministerio de Educación en cuanto al desarrollo de las actividades en centros y programas educativos y el proyecto de Reglamento de las APAFA. Con esos dispositivos se está creando en los centros de enseñanza una frondosa estructura de organización y se tiende a un asambleísmo que pone en peligro la autoridad del director y su capacidad para tomar decisiones. No interesa cuál es el tamaño del centro educativo; todos deben tener, además de los órganos tradicionales de la estructura (Comité de Coordinación Interna, APAFA, Co-

mité de Aula y otros), un Consejo Escolar; un Comité de Selección y Evaluación de Personal, un Comité de Recursos y un Comité para el Desarrollo de la Formación Técnica. No se hace mayor intento por evitar la duplicación de estructuras y roles. Lo grave es que iniciativas como las del Consejo Escolar se establecen colmo una obligación para todos los centros educativos estatales.

- 5. De otro lado, la participación en países de escaso desarrollo democrático como el Perú, puede derivar en que pequeños grupos locales capturen la toma de decisiones a ese nivel, sin que se obtengan los resultados buscados. La participación de calidad es un proceso que se logra a largo plazo, con fuerte apoyo de capacitación y amplias campañas de sensibilización a través de los diversos medios de comunicación. Una actitud prudente, al decidir la forma de implementar estas medidas, resulta altamente recomendable.

A modo de conclusión, sería pertinente señalar la importancia de que el Ejecutivo, a través del MED, y el Legislativo, crean en las capacidades de la instancia regional, y que a la vez confíen en el nivel local, para que decida su propio destino. A este último hay que dejarle un nivel suficiente de autonomía técnica, administrativa y presupuestaria. Por tanto, la voluntad de transferir decisiones debe ser real y hay que confiar en la potencialidad de los directores, docentes y comunidad en general. Las fuerzas que contribuyen a la búsqueda del consenso en educación pueden otorgar un excelente apoyo para lograr este propósito.

