

La descentralización y la transformación en educación¹

Manuel Iguíñiz Echeverría*

Tarea

1

Descentralización educativa: una apuesta por la democracia y la calidad

La descentralización, en una perspectiva democrática, debe ser parte de una reforma global del Estado y sus relaciones con la sociedad civil. En el campo de la educación, debe ser favorable para la mejora sostenida en la calidad y la reducción de las desigualdades en los aprendizajes fundamentales. La baja calidad en amplios sectores del sistema escolar, como se constata recurrentemente, está condicionada por razones sociales, culturales, territoriales y del propio sistema educativo. Es decir, las causas del fracaso escolar son sociales y educativas, son múltiples y están interconectadas.

La descentralización en el ámbito educativo significa impulsar un proceso político y pedagógico de ampliación de poder en actores relegados o excluidos de las decisiones (autoridades re-

gionales y locales, padres, docentes, profesionales calificados, estudiantes) y de transferencia de competencias y funciones a los organismos descentralizados, a fin de que ejerzan una mayor autonomía. La incorporación de estos actores en las políticas y en la gestión educativa debe adquirir sentido como parte de un esfuerzo por aplicar estrategias de desarrollo humano integral, pues el dinamismo en el desarrollo favorece la educación, y la mejora de ésta impulsa a su vez el desarrollo humano.

En términos de calidad de la educación, la descentralización –tomando en cuenta la diversidad cultural del país– contribuye a impulsar el logro de aprendizajes esenciales pertinentes, que incorporan contenidos de las culturas locales y favorecen su enriquecimiento, en diálogo con la cultura nacional y universal. En este sentido, descentralizar es una aspiración antigua en el pensamiento

educativo, como lo es la idea de que el proceso formativo se produce también en ámbitos diferentes a la escuela y durante toda la vida.

La noción de sociedad educadora, retomada en la Ley General de Educación peruana, es un enfoque que confluye con la descentralización, y con un Estado nacional activo. Esta comprensión de la descentralización como proceso político pedagógico de democratización es una inmensa promesa y desafío, pues su concreción es sumamente compleja y requiere que se sostenga y reconfigure en el tiempo.

■ 2. Proceso de desconcentración y descentralización

En el caso peruano, como en el de otros países de América Latina, se produce una tendencia que es necesario considerar para estructurar la gradualidad del proceso entre desconcentración y descentralización. La desconcentración es una forma que se adoptó desde mediados del siglo pasa-



do para hacer más eficiente y eficaz la acción del gobierno central, creando organismos intermedios dependientes. La descentralización, en cambio, implica crecientes niveles de autonomía, en el marco de un nivel de gobierno que nace de la elección popular.

Para comprender mejor el carácter de proceso ya iniciado, identificamos tres momentos en los que se configuró su diseño básico:

- a) Experiencia de desconcentración educativa.
- b) Diseño normativo básico contenido en la importante legislación sobre descentralización y educación producida en los últimos años.
- c) Instalación y desenvolvimiento de los gobiernos regionales.

a) *La desconcentración educativa*

Como experiencia previa al actual proceso, se dio el funcionamiento de los diversos organismos que actualmente constituyen las direcciones regionales de educación, como organizaciones con personal, bienes, documentación, competencias y funciones desconcentrados. En los primeros años de la transición democrática se aplicaron varias políticas dirigidas a la descentralización. Una de ellas, clave porque incorporó en las instituciones educativas la evaluación docente, fue el concurso para nombramientos (2001-2002). Otra importante medida que se dio anteriormente (1996) fue el énfasis en la diversificación curricular en la escuela, donde se incorporó el criterio de un tercio de libre disponibilidad.

Con miras a preparar el proceso de descentralización que se aproximaba, en julio del 2002 se elaboró el Reglamento de Organización y Funciones

de las Direcciones Regionales y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) –D.S. N° 015-2002-ED–, que tuvo por finalidad iniciar el ordenamiento y cambio de estas organizaciones desconcentradas, a las que se incorporó de manera más afirmativa, funciones en gestión y pedagogía. Antes de ello, la estructura desconcentrada se componía de Direcciones Regionales de Educación (DRE), Direcciones Sub-regionales, Unidades de Servicios Educativos (USE) y Áreas de Desarrollo Educativo (ADE), en ocho combinaciones diferentes. El mismo reglamento incluyó la ampliación de funciones y la creación de instancias de participación de la comunidad en los consejos participativos de educación, tanto en el ámbito regional Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE),² local Consejo Participativo Local de Educación (COPALE), y de institución escolar Consejo Educativo Institucional (CONEI).

b) *Diseño normativo.*

Distribución básica de competencias y funciones

Posteriormente, el 2003, se produjo la distribución de competencias y funciones más importante. A través de la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) y la Ley General de Educación

(LGE), se organizó la distribución de las competencias y funciones entre los niveles de gobierno y las instituciones escolares, tomando en consideración el mencionado reglamento (D.S. N° 015-2002). Estas leyes otorgaron nuevas funciones a los organismos de gestión, pero les plantearon exigencias de transformación.

La Ley General de Educación ubica al Ministerio de Educación (MED) con funciones básicamente normativas, de financiación, compensación de desigualdades y de evaluación. Al gobierno regional le asigna funciones de planificación y de organización de los servicios (vía la UGEL), y refuerza las funciones de la institución escolar. Se opta, sobre todo en la Ley General de Educación, por la regionalización en la gestión y no por la municipalización. La instancia local (UGEL), en definitiva, forma parte de la DRE.

En el diseño básico reseñado aparece una incoherencia. La Ley Orgánica de Municipalidades asigna un conjunto de funciones a los gobiernos locales, que repite varias de las que la Ley General de Educación otorga a las UGEL. Es decir que las asigna a una instancia del gobierno regional. Con ello, las principales funciones de gestión descentralizada se concentran en el gobierno regional y en la institución escolar, y no en el gobierno local. En la distribución de funciones predomina la ley general del sector. Según la Ley General de Educación, las municipalidades apoyan la educación. En

La descentralización, en cambio, implica crecientes niveles de autonomía, en el marco de un nivel de gobierno que nace de la elección popular.

* Presidente de Foro Educativo.

¹ El artículo amplía la ponencia presentada al Consejo de Participación RegiZonal en Educación de Lambayeque, el 2 de junio de 2005.

² Sobre la formación de los COPARE ver Vigilia Perú, Reporte Nacional N° 6, 2004, Participa Perú.

el diseño básico hasta el presente, el papel de los gobiernos locales es uno de los aspectos más defectuosos y debe merecer un pronta revisión. La legislación de descentralización tiene entre sus características más lúcidas la exigencia de desarrollar importantes funciones en forma compartida, hecho indispensable en muchos aspectos de la gestión educativa, y sobre lo que se insiste en el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo.

c) Funcionamiento de los gobiernos regionales

Por lo expuesto, la instalación de los Gobiernos Regionales en el 2003, en reemplazo de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), conllevó la transferencia de las DRE y las UGEL tal como estaban: con una pesada carga de burocratismo, bajos sueldos y corrupción. En esta transferencia no medió una transformación de fondo de dichos órganos.

Más adelante se dieron otros pasos en cuanto a la descentralización. Entre ellos, la conformación de los gobiernos regionales de Lima y del Callao, que aún dependían administrativamente del Gobierno Nacional; la elección por concurso público de los directores regionales; la elección por concurso de los directores de UGEL por mandato de una ley específica, y la elección de directores de instituciones educativas con participación de los CONEI. Asimismo, se están desarrollando planes educativos regionales, locales y de institución educativa, a lo que se suma la instalación de más consejos de participación regional y de participación local. Es importante anotar que, para avanzar en éstos y en otros pasos, no se requirió de ninguna acreditación, pues son mandatos que están en diferentes leyes. Además, aún con defectos, los



Se están desarrollando planes educativos regionales, locales y de institución educativa, a lo que se suma la instalación de más consejos de participación regional y de participación local.



gobiernos regionales están ya legislando en educación.

Solamente la Municipalidad Metropolitana de Lima se abstiene de cumplir con la legislación de descentralización y de asumir las funciones que todo el país está asumiendo. El tenor democrático y participativo de la legislación sobre descentralización no se ha incorporado al estilo del actual gobierno de la alcaldía. Además de este retraso localizado, se han producido varios puntos de tensión, que se están enfrentando de diversas formas. Entre éstos se puede mencionar: la participación de la sociedad civil en los

gobiernos regionales y locales; la política de nombramiento de docentes; la reorganización de las direcciones regionales; la racionalización de personal; la relación entre las gerencias de desarrollo social y las direcciones regionales de educación.

3. Plan de Transferencia Sectorial

En cuanto a la Educación, más que en un momento de transferencia espectacular, estamos frente a un proceso de transformación y descentralización. No obstante esta realidad, es frecuente la referencia a que la Ley de Bases de Descentralización estableció que el proceso de transferencias de funciones dejaría para una cuarta y final etapa de transferencia de las funciones de salud y educación, lo que ha producido confusión. Pero lo más importante que para esa ley del 2002, los legisladores no vislumbraron que la transferencia se iniciaría desde la instalación de los gobiernos regionales. Reiterar la idea de una futura cuarta etapa, conllevaría a que no se estimulen los esfuerzos que se vienen realizando.

Usando esas normas el Poder Ejecutivo promulgó la propuesta del Consejo Nacional de Descentralización (CND), el Plan de Transfe-



rencia Sectorial del Quinquenio 2005-2009, que incluye al sector educación. Desconoce el diseño básico ya operando y los pasos concretos, no deja ver las dificultades específicas de la marcha de la descentralización. Esa confusión viene en parte del propio gobierno, que apoyándose en la formalidad de la Ley de Bases de la Descentralización establece que durante el 2005 no se realizará ninguna transferencia de las funciones en educación establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Por ejemplo, dispone que funciones como la elaboración del Proyecto Educativo Regional (art. 47 b) –que ya están trabajando diversos gobiernos regionales–, o la diversificación curricular (art. 47 c), asignada desde hace tiempo a las direcciones regionales y a las instituciones educativas, serían recién transferidas el 2007. No es lo mismo disponer de facultades normativamente como las mencionadas, que contar con recursos y capacidades para un buen ejercicio de ellas.

Con esa manera de ver el proceso, el CND olvida también que las etapas ya no tienen una formulación unívoca pues la modificatoria de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales indica que la transferencia de educación y salud se inicia el año 2004. Como se indicó antes, el proceso vivo ha cambiado las etapas, pero además también, como señala Johnny Zas Friz, "...se ha modificado el carácter consecutivo de las etapas previstas en la Ley de Bases de Descentralización, ya que no se transferirá a las regiones propiamente tales –es decir, a aquellas integradas– las competencias sectoriales, sino que esta transferencia podrá verificarse en los gobiernos regionales sobre la base departamental".³ Otro comentario sobre la transferencia lo ofrece María Isabel Remy: "En la mayoría

de los casos, las competencias y funciones identificadas para ser transferidas, son las que en realidad ya se ejercen en los gobiernos regionales y se trata más bien de un proceso de regularización".⁴ El matiz en Educación es que, como indicamos, se ha dejado para el 2006 la ejecución de ese *check list*.

La mirada de la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (OCSR) del MED reconoce que muchas de las funciones que serían transferidas según el Plan del CND, están ya a cargo –de manera total (ocho funciones) o de manera parcial (siete funciones)– de las Direcciones Regionales de Educa-

ción.⁵ Hay que recordar que, para la concreción de la mayoría de esas funciones en los ámbitos de los gobiernos regionales, se requiere la concurrencia de todos los niveles. También hay que hacer notar que la propia OCSR propone pocos pasos nuevos en el corto plazo. Pero sobre todo, preocupa que el proceso global de descentralización se haya hecho más lento de lo deseable y posible.

■ 4. Transformación educativa e impulso a la descentralización

Mirando a futuro, el proceso nos presenta nuevas y más complejas exigencias de transformación de los órganos nacionales descentraliza-



“
Los legisladores no
vislumbraron que la
transferencia se iniciaría
desde la instalación de
los gobiernos regionales.”

³ ZAS, Johnny. El actual proceso peruano de descentralización: balance y perspectivas de su diseño normativo e institucional. En: Walter ALEJOS CALDERÓN y Johnny ZAS FRIZ BURGA, Concertando la descentralización: Balance del diseño normativo, p. 45. Fondo Editorial del Congreso del Perú. 2005.

⁴ REMY, María Isabel. Elementos para un balance de los avances de la Descentralización como reforma del Estado en el 2004. Policopiado. IEP. 2005.

⁵ Para comparar las versiones véase Contacto Foro, N°133, abril, 2005. Foro Educativo.

dos, así como de la sociedad civil, para construir autonomía regional, local e institucional. Para ello, junto con la puesta en marcha de nuevas transferencias, todos los actores tenemos que desarrollar mayores capacidades políticas, pedagógicas y de gestión; generar formas de complementariedad entre sectores, y dotar al sistema de más recursos materiales.

Veamos algunos puntos en los cuales se debería expresar una nueva voluntad política para avanzar:

En cuanto a las instituciones educativas

- La autonomía de la institución educativa, con mayores recursos, mayor decisión en políticas de personal y desarrollo de capacidades para mejorar el aprendizaje, que a la vez evite la autarquía y el abandono de los distintos niveles de gobierno y la comunidad. No se puede aceptar, por ejemplo, que cada escuela vea y garantice por sí sola los resultados educativos deseados.
- La exigencia de mejores rendimientos supone ampliar el financiamiento y las facilidades de



Las UGEL deben concentrarse crecientemente en funciones de asistencia técnica y supervisión para mejorar los aprendizajes.



organización y tiempo para que el Consejo Académico avance en la elaboración de la propuesta pedagógica descentralizada en la institución educativa.

- La transferencia de recursos debe ser prioritariamente a las instituciones escolares públicas. Ello demanda el aumento del presupuesto público para gasto corriente, adquisición de material educativo, mobiliario sobre todo, lo cual requiere establecer mecanismos de entrega directa de fondos a las escuelas o redes educativas. Esto implica la dinamización de los CONEI.

En cuanto a los gobiernos locales

- El gobierno local debe canalizar sus aportes a la educación participando en la elaboración de los planes educativos locales y promoviendo la participación social.
- En los aspectos pedagógicos debe asumir más iniciativas específicas para incorporar la cultura local en el proceso educativo escolar y sociocomunitario.
- También en materia pedagógica, le corresponde integrar más claramente la alfabetización, facilitar los recursos para el uso pedagógico de nuevas tecnologías y para la promoción de la educación social-comunitaria.
- Tiene que potenciar las bibliotecas y otros centros de recursos y servicios.
- La instancia municipal es un nivel de gobierno clave para avanzar en la acción intersectorial en coordinación con las UGEL. Le corresponde, además, demandar la transferencia de los programas de apoyo alimentario, Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), e Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES), con su asignación presupuestal.

En cuanto a los órganos intermedios

- Las UGEL deben concentrarse crecientemente en funciones de asistencia técnica y supervisión para mejorar los aprendizajes, el desarrollo profesional docente y la gestión, dejando progresivamente la provisión de bienes y servicios a las instituciones educativas y redes.
- Avanzar en la elaboración de los planes educativos locales en alianza con el gobierno



local y su plan de desarrollo local, como lo plantea el reglamento de gestión.

- A las DRE y gerencias de desarrollo social les corresponde continuar con la elaboración y culminación concertada de los proyectos educativos regionales, e integrarlos a los planes de desarrollo regional, generando capacidades de planificación educativa en el conjunto del gobierno regional.
- El fortalecimiento de los COPARE debe asegurar su representatividad y su participación en decisiones relevantes.
- Concertar con el MED la continuación de los procesos de racionalización de los institutos superiores, así como afinar la propuesta y ejecución de las mediadas de racionalización de personal.
- Atención más asertiva a las necesidades del personal docente en los lugares donde se produce un aumento de alumnos.
- Exigir a las instituciones del nivel de educación superior su participación en el plan de desarrollo concertado a nivel regional y local.

En cuanto al Ministerio de Educación

- El proceso en marcha impone la reestructuración del MED y la creación de un sistema de dirección nacional tripartito, en que el MED tenga el rol de concertar sistemáticamente con los directores regionales de educación y con las gerencias de desarrollo social, recreando un Consejo de Concertación Nacional y el Consejo Nacional de Educación, a fin de lograr que las decisiones importantes sean políticas de Estado con sustento nacional.
- Impulso por parte del MED de consultas nacionales sobre un



Participar activamente en la consultas sobre el Proyecto Educativo Nacional, la Carrera Pública Magisterial, y la política de corto plazo.



Proyecto Educativo Nacional que recoja el Acuerdo Nacional; promoción de la reflexión con los docentes sobre el diseño curricular básico y la política de texto escolar; debate sobre la Carrera Pública Magisterial (CPM) y el protagonismo de la institución educativa en la política docente; evaluación de la orientación hacia la descentralización de los programas nacionales y plan de Educación para Todos (EPT). Esta revisión de los programas nacionales no implica desconocer que debe haber programas dirigidos por el MED, enfocados a la compensación de desigualdades y a la descentralización.

- En la sociedad civil se requiere articular mejor entre las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la educación y las acciones intersectoriales sobre la infancia.
- Calificar la demanda y vigilancia de la sociedad por una mejor educación, con más información y capacidad de análisis. Participar activamente en la consulta del Proyecto Educativo Nacional (PEN), las metas de EPT, y la CPM.

En las organizaciones de la sociedad civil

- Enriquecer la participación de la sociedad civil en los consejos participativos en educación en cada nivel de gestión.
- Darle mayor calificación y rigor a las propuestas y demandas por una mejor educación, con más información y capacidad de análisis.
- Ampliar las articulaciones para una mayor presión nacional y regional en función de los compromisos asumidos en los foros públicos, acuerdos y la legislación.
- Participar activamente en la consultas sobre el Proyecto Educativo Nacional, la Carrera Pública Magisterial, y la política de corto plazo.
- Impulso a campañas de carácter nacional y regional en defensa del derecho a la educación.

En el Foro de Acuerdo Nacional

- Evaluar los procesos de cumplimiento –y los de no cumplimiento– de los compromisos suscritos por los diferentes actores públicos.
- Fomentar un tipo de compromisos de mayor envergadura y exigibilidad a los actores estatales y no estatales.
- Impulsar una consulta sobre la Carrera Pública Magisterial y las políticas sociales en el próximo periodo electoral nacional, regional y local.
- Formular un acuerdo de mediano plazo sobre la descentralización.

Esos son algunos pasos que se proponen para la transformación sostenida de una organización y cultura tradicional, con el fin de superar su lógica reproductora de rutinas anquilosadas, y reducir las desigualdades ■