

La descentralización y el derecho a la educación¹

Manuel Iguíñiz Echeverría

Foro Educativo

Luego del referéndum sobre la conformación de regiones el impulso de la descentralización parece tener menos aliento. En particular preocupa la débil atención de buena parte de los candidatos presidenciales en este periodo electoral. Por ello alcanzamos algunas reflexiones sobre la cuestión de fondo: los derechos fundamentales de las personas que la descentralización debe favorecer. Hemos publicado anteriormente unas reflexiones sobre el proceso y el rediseño institucional del Estado en educación, que ahora no reiteramos.² Este aspecto importante de la vida nacional forma parte de las propuestas estructuradas que se han alcanzado desde Foro Educativo *Votemos por la Educación 2006-2011* y en el *Proyecto Educativo Nacional* propuesto por el Consejo Nacional de Educación.

■ Dimensión política de la descentralización

El carácter político de la descentralización del Estado tiene —cuestión extraña— un reconocimiento casi unánime. Casi siempre los analistas y políticos la consideran como una redistribución del poder, hacia sectores sociales que han sido excluidos o recortados en su ejercicio. Impulsar la descentralización es pues incorporar a nuevos actores al quehacer público, incluir a los excluidos y, en el caso de los gobiernos regionales, incorporarlos a la política nacional como actores institucionales. El cambio en la descentralización no es, pues, la participación de grupos en general, sino de de-

terminados grupos bloqueados por poderes dominantes. (McGin 1987, pp 177).

Además, el tema de la descentralización en los países de historia centralista está omnipresente en la política y se convierte en necesario planteamiento aún entre quienes no lo desean.

Cuando se discute sobre la descentralización del Estado en general, son frecuentes los argumentos a favor y los deber ser, como si se tratara de un proceso simple y lineal.

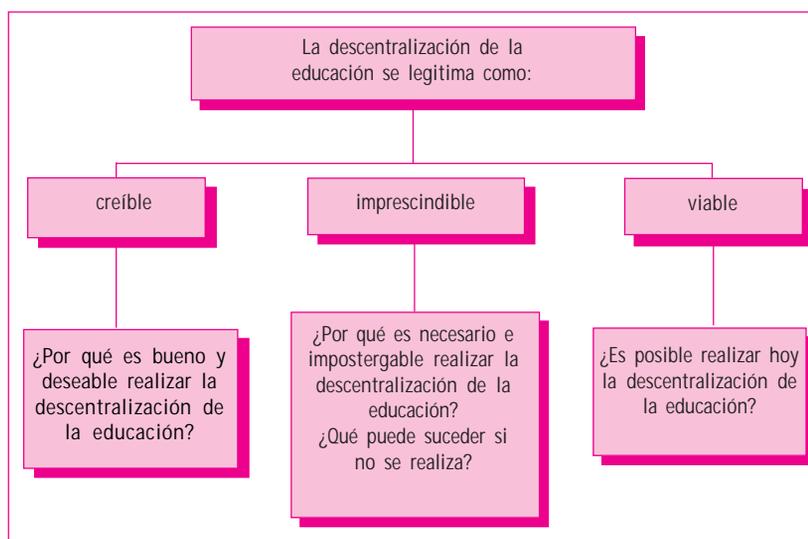
A la descentralización política y específicamente a la educativa se la sustenta generalmente en

¹ Artículo basado en la ponencia presentada en el "Taller de alfabetización económica en financiación y educación", realizada por la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. (Save the Children UK, Ayuda en Acción, Action Aid, Plataforma Interamericana Democracia y Desarrollo, CEAAL) Bogotá, noviembre del 2005.

² Iguíñiz M., La descentralización y la transformación en educación. En: Política educativa y democracia en el Perú. UNMSM y Tarea. 2005, pp.101-111. Lima.



un discurso legitimador muy amplio. Discurso que, como indica Luis Sime se nutre en un proceso histórico, dialoga con otros discursos y busca legitimarse. Como otros discursos de política que para legitimarse se presentan como “creíbles, imprescindibles, y viables” (L. Sime, 1995. 168), el discurso de la descentralización educativa debe hacer otro tanto. El siguiente gráfico es una versión propia basado en uno de L. Sime sobre la educación en derechos humanos.



Esa legitimidad, privilegio de grandes ideales retóricos como el de la educación, se nutre de muchos argumentos que resuenan convergentes, razón por la cual, es importante recogerlos, discutirlos y evitar su mitificación como señala Ricardo Cuenca (2005, 2). Para este autor son cinco las razones en que se suele sustentar la validez de la descentralización:

- es sinónimo de desarrollo, calidad y equidad.
- permite conocer mejor los problemas.
- redistribuye poder.
- favorece la identidad regional y local.
- optimiza los recursos económicos.

La alerta que plantea Cuenca sobre los argumentos lineales, se relaciona con la ambigüedad de la descentralización acertadamente planteada por H. Weiler. (1996, 224).

La descentralización representa también la atractiva expectativa de la legitimación compensatoria en un momento en el que existe una gran escasez de legitimidad.

El estado moderno tiene como gran desafío la conciliación de dos objetivos opuestos: mantener en lo posible el control (centralizado) del sistema y mostrarse al mismo tiempo cuando menos comprometido con la descentralización y, por tanto, obtener las ventajas de legitimación derivadas de dicha apariencia.

Ricardo Hevia señala la complejidad de motivos y racionalidades que se entrecruzan, como producto de los diferentes intereses que llevan a los actores a hacer determinadas transacciones. En un contexto de crisis del Estado, y no obstante los posibles entrecruzamientos, cabe sintetizar algunas tendencias. Según Hevia:

“*Es posible identificar una racionalidad neoliberal que opera a través de una lógica economicista cuando se fundamentan las propuestas de descentralización en la necesidad de un ahorro del gasto público.*”

[...] es posible identificar una *racionalidad neoliberal* que opera a través de una lógica economicista cuando se fundamentan las propuestas de descentralización en la necesidad de un ahorro del gasto público, de privatizar la contratación del personal docente o de transferir al sector privado la mayor cantidad de escuelas posibles.

También es posible identificar argumentos en pro de la descentralización inspirados en una *racionalidad geopolítica* cuando se pretende desconcentrar la administración del Estado para lograr una plena ocupación del territorio, promover el desarrollo regional y



lograr la integración de las regiones apartadas al conjunto de la nación.

Cercana a esa racionalidad —y a veces entrelazada con ella— se puede distinguir una lógica de *eficiencia administrativa*. Se desconcentra para controlar y hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones.

Se delega la capacidad de ejecutar, pero sobre la base de criterios previamente establecidos por las autoridades del nivel central.

Es posible distinguir también una lógica de inspiración *democrático-participativa*, cuya finalidad es otorgar una mayor autonomía de decisión, poder y recursos a las instancias comunales y regionales para resolver los conflictos que se dan en el ámbito educacional. Para la mirada desde el poder local una administración más cercana a la comunidad permitiría



Se delega la capacidad de ejecutar, pero sobre la base de criterios previamente establecidos por las autoridades del nivel central.



comprometer a ésta para que asuma un mayor control sobre el tipo de formación que se imparte a los estudiantes y pueda, a su vez, aportar al mejoramiento de la calidad educacional de su comuna o región. (Hevia 1991: 15-16).

Dada la influencia del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en las denominadas reformas de mejoramiento de la calidad, es importante recordar que se acompa-

ñaron con un discurso de descentralización. Este discurso es parte de un enfoque que desconecta la autonomía institucional de las políticas nacionales, exagerando así su potencialidad de cambios. Sin embargo, no ha sido lo medular en sus préstamos pues, en general, sus colocaciones preferenciales se han dirigido a los Estados centrales y para programas generalmente muy centralistas.

No obstante esos programas, en varios países del área andina se dieron leyes que propiciaron y afirmaron el proceso de descentralización educativa con una clara afirmación de la educación como derecho fundamental. En Colombia ese derecho se afirma en la Constitución de 1991 y la Ley General de Educación 115 del año 1994. En Bolivia con la Ley de Reforma Educativa (LRE), promulgada en julio de 1994. Y, en el Perú con la Ley General de Educación, promulgada en julio del 2003, que recupera el concepto de derecho fundamental, evitado en la Constitución

de Fujimori, y afirma con más claridad el derecho a la participación y la gratuidad en una educación pública de calidad.

■ Descentralización y derechos

La educación es un derecho fundamental, está indivisiblemente unida a otros derechos. Unos derechos facilitan a otros y requieren de ellos. En esta línea de reflexión, el tema de agenda que nos ocupa —de la descentralización educativa— tiene sentido en su vinculación a los problemas básicos del país: pobreza, desigualdad y exclusión, que no se enfrentan por la carencia de un proyecto político democrático de transformación nacional. De ahí la pertinencia de la formulación de Eduardo Cáceres: “En ese marco, la descentralización, para ser legítima, tiene que desarrollarse como un proceso inclusivo. Lo cual implica que debe desarrollarse modificando relaciones de poder y construyendo sujetos capaces de tomar en sus manos los instrumentos que les permitirán acceder por sí mismos a lo indispensable para una vida digna. Lo cual lleva al tema de la participación ciudadana —de los excluidos— desde una perspectiva de derechos”. (2005, 12).

Las desigualdades educativas están directamente condicionadas por la calidad de vida, que a su vez está determinada por múltiples factores interconectados, sean éstos de pobreza, nutrición, salud, contexto cultural de las familias, distancias, discriminación, etcétera. La desigualdad educativa es, pues, parte de la desigualdad social. La causa principal para no recibir una educación de calidad es



No obstante esos programas, en varios países del área andina se dieron leyes que propiciaron y afirmaron el proceso de descentralización educativa con una clara afirmación de la educación como derecho fundamental.



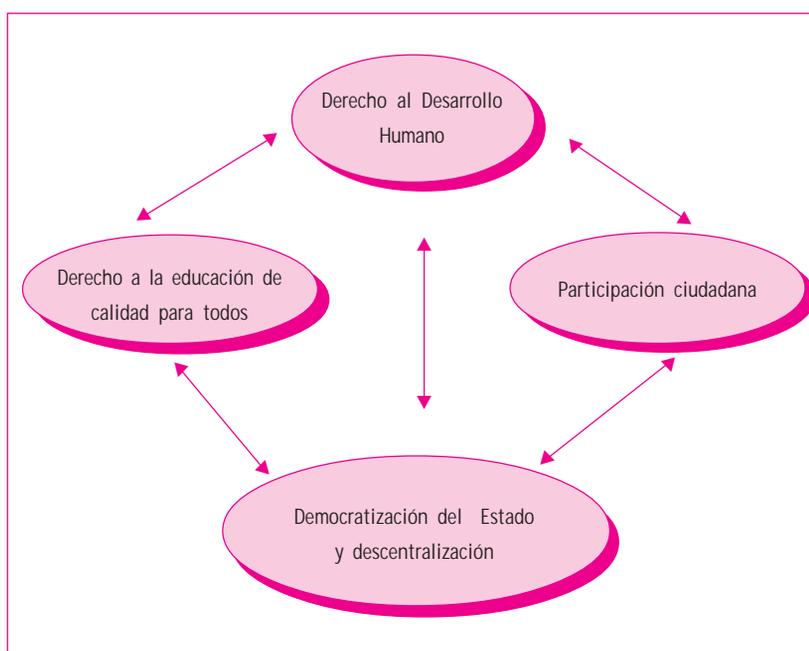
la condición social y económica de pobreza y la debilidad de representación y poder político de los pobres, que no les permiten amortiguar esa desventaja económica y social con vigorosas políticas sociales.

La descentralización educativa debe ser propuesta como un proceso político y pedagógico, con el propósito central de servir a la superación de las desigualdades y exclusiones ante el saber y la cultura y a la participación en un proceso de desarrollo social y económico que garantice los derechos fundamentales para todos.

La participación, en un desarrollo integral, es asumida como un derecho. El derecho a participar en el desarrollo social, económico y cultural mereció una declaración internacional en 1986. Más adelante se tratará sobre la complejidad del desarrollo.

Desde la perspectiva de derechos, se articulan las concepciones sobre desarrollo, participación, reforma democrática del Estado y desarrollo de las capacidades de las personas con las responsabilidades estatales y no estatales para su cumplimiento.

En la línea de la reflexión avanzada, una presentación sintética



de la idea de descentralización es la de Cáceres. (p.15): "Desde una óptica de derechos, la descentralización debe ser entendida como un proceso en el que se amplía el ámbito donde se ejercen los derechos de las personas. Lo cual implica que debe ser vista también como un proceso de identificación y precisión de las obligaciones que generan tales derechos".

■ Derecho al desarrollo humano
 Uno de los contenidos principales del Proyecto Educativo Nacional (PEN) es la relación recíproca entre desarrollo y educación. Para el PEN, la educación no es ajena a un proceso de desarrollo precario, con profundas desigualdades y fragmentaciones en el país. Es parte de las desigualdades y contribuye a su reproducción. A su vez, el desarrollo, como ampliación de las capacidades y las libertades de las personas, es un proceso complejo.

En el Perú, por la velocidad de la transición política luego del 2000, en que se retomó la descentraliza-

ción, estamos obligados a pensar en sus nuevos significados desde las cuestiones del desarrollo humano integral, la participación, la globalización y la sociedad del conocimiento. El enfoque del desarrollo humano se ha asumido en el Perú, desde la educación (Foro Educativo, 1997) y se ha abordado desde enfoques que la relacionan con una estrategia global de desarrollo.

La globalización y la sociedad del conocimiento tienen ya un carácter de mega tendencia. A decir



Uno de los contenidos principales del Proyecto Educativo Nacional (PEN) es la relación recíproca entre desarrollo y educación.



de Sergio Boisier (2002: 6-7), son causadas o empujadas por otras cuatro fuerzas: la revolución científica y tecnológica que, mediante la microelectrónica, modifica la producción industrial manufacturera, los sistemas de comunicación y de transporte; la reforma del Estado en América Latina, con las recuperaciones de la democracia formal; las demandas de autonomía de la sociedad civil; y, por último, las tendencias privatizadoras que amplían el número de decisores independientes.

Particularmente pertinente para la descentralización educativa es que, frente a los enormes desafíos que presentan los territorios, no hay una "[...] acumulación de prácticas históricas, en parte debido a la rapidez del cambio en la sociedad actual. Esta constatación coloca, en el contexto de la actual sociedad del conocimiento, la cuestión del conocimiento en el cruce de la descentralización y el desarrollo territorial". (Boisier 2002: 8, subrayado del autor).



Boisier percibe la exigencia de “crear un marco cognitivo nuevo” para investigar “[...] cómo se articula un territorio con los procesos globales que están en marcha en el mundo (el nuevo *entorno*) y [...] descubrir las causalidades contemporáneas del crecimiento y del desarrollo (el nuevo *interno*)”. (Boisier 2002: 8-9). El mismo autor cita a Y. Dror (1996: 123): “[...] deben hacerse vigorosos esfuerzos para elevar el nivel de entendimiento popular en relación a temas complejos”, a lo que agrega Boisier que “[...] no hay tema social más complejo e importante que el propio desarrollo”. Así mismo, cita a J. Stiglitz (2000: 130) cuando señala que “El éxito de una economía basada en el conocimiento también requerirá de una ciudadanía altamente educada con fuertes habilidades cognitivas y de una efectiva red descentralizada de comunicaciones [...]”. Concluye Boisier, a partir de estas citas, que ambos autores expresan la necesidad de lograr “[...] cambios en los modelos mentales de los ‘operadores del desarrollo’, desde los agentes sociales de base hasta las más altas autoridades políticas, y ello apunta a un ‘saber’ actualizado”. (Boisier 2002: 13).

■ Participación ciudadana

La participación social en la legislación de reforma del Estado

El recuento que sigue muestra que, desde el 2001, se han conseguido varias instancias de participación en todos los niveles de gobierno no solamente en la “base”, en la comunidad, ni para sólo el sector educación, sino para el conjunto del Estado.

En respuesta al centralismo autoritario de Fujimori y al calor del cambio de régimen político, las normas fundamentales producidas sobre este tema en el Congreso —sea la Constitución y la Ley de Bases de Descentralización y otras como las de presupuesto participativo— recogieron cuestiones importantes referidas a la participación, que permitieron que se incluyan en otras normas.

Poco después, el debate sobre la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y sobre la de Municipalidades puso de manifiesto, en varios partidos políticos, una tendencia a restringir la participación ciudadana.

La participación es un principio democrático que, repetimos, no se restringe al sector educación, sino abarca al conjunto de la vida social. Se expresa en canales para mejorar la calidad de vida y renovar la solidaridad local, como se evidencia en las Mesas de Concertación y Lucha contra la Pobreza o en los presupuestos participativos en el nivel municipal.



La participación es un principio democrático que, repetimos, no se restringe al sector educación, sino abarca al conjunto de la vida social.



La Ley de Bases de Descentralización, en el capítulo sobre los “principios” y en el capítulo de los “objetivos”, da importancia a la participación de la sociedad civil en las políticas. Además, en un capítulo específico sobre participación se indica, por ejemplo, la “obligación de promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos y gestión pública”.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales también señala, en uno de sus principios rectores, que “[...] la gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuesto y proyectos regionales”.

Sin embargo, hubo divergencias respecto a quiénes debían ingresar a la instancia de participación regional.

La participación en educación

En una perspectiva democrática participativa, la descentralización educativa significa impulsar un proceso político y pedagógico de ampliación del poder para actores excluidos o relegados en las decisiones (autoridades regionales, comunidad educativa, profesionales calificados, estudiantes) y, derivado de ello, de instauración de nuevas competencias y funciones institucionales, como la autonomía de la institución educativa.

La incorporación de los actores en la educación debe adquirir sentido, como se ha dicho, como



parte de un esfuerzo por aplicar estrategias de desarrollo humano integral, pues los avances en el desarrollo favorecen la educación y ésta a su vez los impulsa y consolida. En tal desarrollo, la descentralización deberá ser un ámbito favorable para iniciativas que mejoren la calidad y reduzcan las desigualdades en calidad de la educación que provienen, en buena parte, de diferencias sociales, culturales y territoriales.

La participación tiene significados sociales, políticos y culturales diversos. La propia perspectiva de derechos "...está inspirada por movimientos autónomos tales como los de las mujeres, los campesinos sin tierra, los pueblos indígenas, (...) miríadas de luchas sociales, culturales y políticas tanto del norte como en el sur". (Eyben, citado por Cáceres, 2005).

La participación democrática, además de suponer una metodología o estrategia, puede asociarse a la formación de ciudadanos autónomos, pero se trata de más: "Hablar de la participación *en tanto* derecho le otorga

algunas características al término: valor intrínseco y prioridad, entre otras". (Cáceres, 17).

Participación en la política educativa

Con la transición democrática el Ministerio de Educación y el



La gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuesto y proyectos regionales.



Congreso establecen relaciones con muchos actores sociales autónomos de antigua existencia. Ello es el reconocimiento de su legitimidad, trátase de sindicatos de docentes y de administrativos, organizaciones sociales, de indígenas, ong, organizaciones de los padres de familia, medios de comunicación masiva, discapacitados y otros. También se incorporan al dialogo público mesas y núcleos regionales y locales de educación, y campañas de movilización, en particular aquéllas por la infancia y la equidad de género.

La formación de los gobiernos regionales en 2003, posibilita muchas iniciativas a las organizaciones, mesas, redes dedicadas a infancia, género y otras para el planteamiento de demandas y formulación de propuestas.

Instancias de participación

En el periodo comprendido entre 2001 y mediados de 2003 se dieron avances importantes, en especial con la Ley General de Educación, la formalización de los canales de participación conjunta entre el Estado, autoridades y funcionarios y organizaciones de la sociedad civil y personas, en cada nivel de gestión:

- En áreas de especial significación, en términos de justicia educativa, se crearon instancias de encuentro de actores sociales y de profesionales. Es el caso de los Consejos Consultivos de varias Direcciones Nacionales del Ministerio de Educación, como las de Educación Bilingüe e Intercultural, Educación de Jóvenes y Adultos, Educación Técnica. No hay

referencias, respecto a su funcionamiento.

- Entre las nuevas instituciones activas, está el Consejo Nacional de Educación, organismo público del sector educación, con amplia autonomía, integrado por 25 miembros a título personal. Entre sus finalidades está cooperar con dotar al país de un Proyecto Educativo Nacional (PEN), cuya propuesta está en consulta pública.
- En la Ley General de Educación y la legislación sobre descentralización se institucionalizaron los órganos de participación y vigilancia denominados Consejo Participativo Local en Educación (COPALE) y Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE).
- En el ámbito de las escuelas se pasa de una gestión, en muchos casos, unipersonal del director a la combinación con una instancia colegiada consultiva: los Consejos Educativos Institucionales (CONEI), incorporados en la Ley General de Educación.

Comentarios sobre la participación social

Lo novedoso en formas de participación es que, junto a las organizaciones autónomas, han surgido las mencionadas instancias de concertación de Estado con la sociedad civil. Uno de los dinamismos mayores proviene de la preparación en conjunto de los proyectos educativos locales y regionales entre los COPARES y los gobiernos regionales, a través de la Gerencia de Desarrollo Social. En ámbitos más amplios que la educación están los aportes a la formulación de

planes concertados de desarrollo y de los presupuestos participativos. No obstante, la tendencia dominante es a un funcionamiento muy formal y poco creativo.

En cuanto a la formulación de los planes locales, a nivel provincial y distrital, la coordinación entre municipalidades y UGEL es escasa. Hay excepciones, pero la tendencia es a una cooperación municipal poco estructurada con la educación.

Para convertir las instituciones de participación educativa en estructuras permanentes y dinámicas de consulta y cooperación, se requieren procesos prolongados, sin regresiones autoritarias, con prácticas y metodologías democráticas

La participación social en sí misma no es una panacea ni garantiza la formulación de políticas y cambios pedagógicos avanzados. Con la inclusión de nuevos actores también es posible introducir propuestas autoritarias y conservadoras en lo pedagógico, como aquellas que refuerzan paradigmas militares; de ahí la importancia del sentido emancipador de la educación. La información, el dominio del saber pedagógico y la política educativa son fundamentales.

No se puede promover, con convicción, la participación de *base* o de la comunidad sin incluirla en los niveles nacional y regional.

■ **Derecho a una educación de calidad**

En términos de la calidad de la educación, parte de la idea de la descentralización es el impulso

a una mayor diversidad educativa, integrando contenidos de las culturas locales y favoreciendo su enriquecimiento. En este sentido, además, 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 por ejemplo en la Ley General de Educación peruana, es un enfoque que beneficia a la mejor comprensión de la descentralización. En términos de la reflexión pedagógica, la descentralización debe permitir una mayor fluidez en el diálogo entre los saberes "escolares" y los "otros aprendizajes", en los diferentes ámbitos sociales, y facilitar una mayor y mejor comunicación entre ciudadanos diferentes.

Para el proceso de descentralización pedagógica, la interculturalidad debe ser incorporada a su legislación como rasgo del conjunto de la educación. Desde este concepto podemos esperar un mejor debate con dos polos: tanto con las propuestas de modernización educativa uniformes para muchos países que suponen actores sin historia ni arraigo; como con aquellas afirmaciones populistas que sostienen que en las culturas populares locales, históricamente subordinadas, se encuentran los elementos suficientes para su desarrollo y su emancipación.

En América Latina la mirada pedagógica tuvo poca importancia en varios procesos de descentralización educativa; hubo, más bien, un énfasis en la racional-

dad financiera y fiscal. Además, se dieron con una casi nula participación de los docentes en tanto portadores de un saber profesional propio. Durante la década de 1990 la cuestión pedagógica ingresó al aplicarse las mediciones de rendimiento en algunos aprendizajes importantes como comunicación y razonamiento matemático, que se relacionaron con el tema de la equidad.

En los últimos años han aumentado los países que realizan pruebas nacionales estandarizadas. Es una política diferente a la de la diversidad. ¿Es incompatible? ¿Es complementaria? Ambas orientaciones se sustentan en la equidad. Varios países de América Latina participan en pruebas internacionales como PISA. Todas las pruebas han resaltado la desigualdad de aprendizajes entre los países y al interior de cada uno y su estrecha relación con las características socioeconómicas de los estudiantes.

Para desarrollar una discusión de fondo sobre las cuestiones actuales del aprendizaje y la enseñanza hay que considerar que la mayor iniciativa en cuestiones curriculares y programas nacionales de "mejoramiento" ha sido, en muchos casos, recomendada por la banca internacional. Ésta amplió su presencia en el sector educación de muchos países del tercer mundo con un mismo patrón de reforma educativa, solo matizado por los Ministerios de Educación. León Trahtemberg (18-4-1998) señala que una de las recomendaciones del BID es *"Establecer estándares claros y precisos para los programas de educación nacional, con resultados que anali-*



En América Latina la mirada pedagógica tuvo poca importancia en varios procesos de descentralización educativa; hubo, más bien, un énfasis en la racionalidad financiera y fiscal.



cen, midan y sometan a la opinión pública de forma regular. Pienso que esto conlleva el riesgo de producir obsesiones por los exámenes, que tienden a concentrar todo el interés de profesores, alumnos y padres en la aprobación de exámenes (especialmente matemáticas y lenguaje) más que a permitir que los alumnos se desarrollen



integralmente y cultiven la diversidad de sus talentos e intereses; además no está demostrado contundentemente que esto mejore la calidad de la educación".

Una importante expresión de poder central es esta regulación pedagógica que expresan las mediciones nacionales e internacionales de rendimiento. El Perú, desde mediados de la década pasada, está realizando mediciones nacionales. La cuarta (2004) revela nuevamente bajos resultados de aprendizaje, en ella no aparece mejoramiento alguno con respecto a la medición del año 2001. Entonces hoy, lo más destacado, siguen siendo los niveles bajos de aprendizajes en el sector público y parte del sector privado y las enormes desigualdades entre el área rural y la urbana, entre los estudiantes no-pobres y los pobres y pobres extremos.

Se replantea con más fuerza, desde los rendimientos, la imposibilidad de mejoramientos educativos de fondo para sectores masivos sin realizar políticas que generen bienestar a las familias y mayor equidad social desde la economía y las políticas sociales.

También ocurre que la mayor y más clara presión por el cambio de la educación tiene asidero en estas mediciones. Estas permiten la denuncia de la desigualdad educativa y de su rol de reproducción de la desigualdad social; pero, por otra parte, somos conscientes que las mediciones estandarizadas, sin vigorosas políticas nacionales de mejora, sin la creación de condi-



ciones de aprendizaje, sin análisis suficiente de la diversidad y con la pretensión de que en el corto plazo se deben alcanzar las mismas metas a nivel nacional, se pueden usar para desprestigiar más la escuela pública.³ El desafío sigue ahí: lograr políticas que legitimen con resultados de equidad la escuela pública o aceptar que se impondrá su debilitamiento y las políticas de subsidio a la demanda.

Las buenas prácticas existentes, en general, pueden surgir con los apoyos específicos que vienen de fuera de los Ministerios de Educación, pero su expansión y sostenimiento requieren otros

³ Entre los textos importantes en el tema de las mediciones, los estándares y la rendición de cuentas está el monográfico "Rendición de cuentas y desarrollo profesional". El artículo principal es de Richard F. Elmore. "Salvar la brecha entre estándares y resultados. El imperativo para el desarrollo profesional en educación". en: PROFESORADO. Revista de Currículum y Formación del Profesorado. Volumen 7, Número 1-2, Enero-diciembre, 2003.

gobiernos y política nacionales, regionales y locales.

■ Preocupación por la desigualdad y la justicia

Junto con el avance de los diversos procesos descentralizados, se confirma la existencia de dificultades y cuestiones críticas que venían siendo esbozadas ya desde hace varios lustros. Juan Carlos Tedesco (1987), por ejemplo, consideraba que en socie-

dades con estructuras caracterizadas por fuertes desequilibrios, era poco viable introducir dinamismo y renovación en la esfera de la educación vía el incentivo de la competencia, pues el sector público y el privado se dirigen a públicos diferentes. La descentralización también se ve afectada, pues, por las estructuras sociales: "En definitiva, como la disponibilidad de recursos está desigualmente distribuida, la descentralización termina por provocar una mayor correspondencia entre desigualdad social y desigualdad educativa". (Tedesco 1987: 145).

La transferencia de responsabilidades y poder a los actores y a las instituciones (competencias y las funciones) requiere un conjunto de condiciones para favorecer los mejores resultados educativos. Indica Tedesco, además, que "[...] el fortalecimiento de la participación, de la capacidad de gestión institucional y, en definitiva, de la responsabilidad por los resultados del trabajo exige, como condición necesaria, un activo rol de la adminis-

“ Establecer estándares claros y precisos para los programas de educación nacional, con resultados que analicen, midan y sometan a la opinión pública de forma regular. ”

tración central en la asignación de recursos de acuerdo a prioridades que superen la capacidad inicial de cada institución, región o ámbito educativo local para desarrollar sus iniciativas” (Tedesco 1987: 146). Las opciones de estrategia adquieren, según Tedesco, un valor democrático o antidemocrático según el lugar que ocupen en el conjunto de la política educativa y social.

En el Proyecto Educativo Nacional se remarca como la ampliación de la cobertura, en ausencia de vigorosas políticas nacionales, se realiza a través de circuitos diferenciados de calidad. Con ello se produce una exclusión más sofisticada que consiste en estar dentro del sistema educativo pero con un servicio diferente en calidad. La antigua exclusión era la no-incorporación al sistema. El déficit de atención subsiste aún en educación inicial y en la falta de conclusión de la educación secundaria de un grupo importante de estudiantes.

Estas preocupaciones están expresadas también en un pronunciamiento de Foro Educativo (1999) que alerta respecto a que, junto con las medidas de descentralización, resulta de igual importancia asegurar la fuerza de las políticas universales y que ellas contengan de partida mecanismos de compensación de desigualdades y de reparación —en contextos de violencia política—, justamente para no contribuir a agudizarlas.

En este marco, son interesantes las atingencias que derivan de la experiencia regional más reciente. En opinión de Graciela Messina.



En la mayoría de los países no han existido mecanismos al nivel de los escalones centrales e intermedios de los sistemas educativos para garantizar la descentralización en condiciones de equidad.



La descentralización en América Latina, tuvo lugar en sistemas educativos que se habían expandido aceleradamente desde los cincuenta, sin resolver el problema de desigualdad y la exclusión. En este marco, si bien la descentralización contiene una promesa de democratización y apertura de los sistemas educativos hacia las culturas locales, no es menos cierto que también ha generado nuevas desigualdades en sistemas educativos donde no reinaba la equidad. La descentralización se ha entrecruzado con procesos de recentralización y privatización. En la mayoría de los países no han existido mecanismos al nivel de los escalones centrales e intermedios de los sistemas educativos para garantizar la descentralización en condiciones de equidad. (Messina 2002: 146-147).

En América Latina, luego de la reforma impulsada durante el gobierno de Augusto Pinochet,

reaparece intermitentemente la propuesta de implantar un sistema de competencia basado en el subsidio a la demanda, que consiste en entregar un monto de dinero por alumno matriculado en la institución educativa. En el Perú, también resurge cada cierto tiempo.

En Chile, con el subsidio a la demanda se estimula a cada institución para que atraiga estudiantes, apelando a mejores ofertas que llevarían a los padres a retirar a sus hijos de otras escuelas. El Estado financia la educación privada directamente o a través del municipio, para que —con los *voucher* por alumno— la institución decida su uso, incluido el pago a los docentes, sobre la base del monto recibido. En esta perspectiva neoliberal, la igualdad de oportunidades no tiene centralidad. Sin embargo, en el proceso electoral último, la Concertación reconoció la persistencia de la desigualdad en educación. Incluso el candidato de la derecha estableció la relación entre educación y brecha social. En el debate final entre los candidatos a la segunda vuelta, “Sebastián Piñera respondió apuntando primero a las causas del problema, diciendo que primero obedece a que muchos no tuvieron la educación pre escolar, sus padres tienen salarios bajos y la calidad de la educación no sólo es mala, sino que está lejos de ser el motor de igualdad. Es una verdadera fábrica de injusticia” (La República, 5-01-2006. Santiago de Chile, Agencias). Olvidó decir que parte le tocaba a la mantención del modelo educativo heredado del régimen de Pinochet.



Es bueno recordar, ante los procesos de descentralización y privatización, la dimensión pública de toda educación y de la educación pública en particular. "Todo proyecto educativo, ya se desarrolle en un modelo de escuela pública, privada o concertada, debe partir de unas aspiraciones mínimas universales que han de ser metas para todos, como son los objetivos de respetar la *dignidad de las personas*, que sea de calidad *científica y pedagógica* o que posibilite y facilite el *progreso de todos* desde las condiciones desiguales de partida de cada uno. Para que estas aspiraciones sean éticamente defendibles, debemos considerarlas como buenas para todos. La aspiración esencial específica de la educación pública es la igualdad para aprovechar el bien que representa la educación; una utopía necesaria ...". (Gimeno, 2001, 42-43).

■ Reflexiones finales

1 La descentralización debe ayudar a replantear y enfren-

tar con más fuerza las dificultades de los mejoramientos educativos para sectores masivos, con el concurso de políticas que generen bienestar a las familias y mayor equidad social desde la economía y las políticas sociales. Ello coloca la interrogante sobre la voluntad y fuerza social y política de los actores para la actualización y realización de las 31 políticas del Acuerdo Nacional. Es decir de la coherencia y fuerza de nuestras principales organizaciones políticas, gre-

miales, sociales e iglesias, la cooperación internacional, etcétera, para renovar ese acuerdo y avanzar más firmemente en concretarlas.

2 Las mediciones nacionales e internacionales permiten por un lado la denuncia de la desigualdad educativa y su rol de reproducción de la desigualdad social. A la vez, somos conscientes que las mediciones estandarizadas, pueden servir para justificar la privatización. Sin vigorosas políticas nacionales, sin crear condiciones de aprendizaje, sin análisis suficiente de la diversidad, y con la pretensión de que en el corto plazo se deben alcanzar las mismas metas a nivel nacional, las mediciones de rendimiento se pueden usar para desprestigiar más a la escuela pública. Pero el desafío es legitimar con resultados de equidad la escuela pública o aceptar que se impondrá su debilitamiento y las políticas de subsidio a la demanda. En el ámbito regional debe avanzarse

“
La democracia
requiere de
descentralización y
la descentralización
requiere de democracia.”

a la especificación de la política pedagógica y al establecimiento de metas y logros de aprendizajes diferenciados según el punto de partida.

3 Los gobiernos regionales tienen que incluir en sus proyectos regionales el diagnóstico, identificando *las situaciones de desigualdad que afectan el derecho de las personas a educarse*, además de proponer medidas. A nivel local, el proyecto educativo debe ser parte de los planes de desarrollo municipal, como la legislación educativa obliga. Pero a la vez hay que insistir en que no hay desarrollo local y regional sin participación de esas niveles de gobierno en la definición de las políticas nacionales.

Las buenas prácticas existentes en las escuelas públicas, ciertamente pueden desarrollarse con los apoyos específicos que tienen, pero su expansión y sostenimiento requieren otras políticas nacionales, regionales y locales.

4 A las organizaciones de la sociedad civil se nos plantea movilizarlos en el debate y compromiso con el Proyecto Educativo Nacional y lograr incorporar en los planes de gobierno, en las plataformas de lucha, en los proyectos educativos regionales y locales, los planteamientos nacionales de política considerando las especificidades de política y de estrategia que correspondan a cada región y localidad.

Bibliografía

BOISIER, Sergio

2002 "2001: La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y la descentralización". *Seminario "Descentralización de sectores sociales: Nudos críticos y alternativas"*, MIPRE y MINSa, Lima

Consejo Nacional de Educación

2003 "Educación peruana: urgencias y propuestas". En: *Revista Tarea* N° 54. Lima.

CACERES, Eduardo

2005 ¿Nuevas relaciones? Estado y ciudadanos en el contexto de la descentralización. En *La democratización de la gestión educativa. Introducción*. Mesa de Agencias Bilaterales de Cooperación en Educación. Lima

CUENCA, Ricardo

2005 *La democratización de la gestión educativa. Introducción*. Mesa de Agencias Bilaterales de Cooperación en Educación. Lima

FORO EDUCATIVO

1999 *Descentralizar para mejorar. Pronunciamiento*. Octubre. Lima

GIMENO S., José

2005 ¿Qué se puede ganar descentralizando la educación? ¿Es posible diferenciarse sin desigualdad? En: Gairín J. (Coordinador). *La descentralización educativa ¿Una solución o un problema?* Praxis, Madrid.

HEVIA, Ricardo

1991 *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina*. UNESCO-REDUC, Santiago.

IGUIÑIZ, Manuel

2005 "La descentralización y la transformación en educación". En: *Política educativa y democracia en el Perú*.

UNMSM y Tarea. Lima.

2005 "La transición democrática y los acuerdos en educación en el Perú". En: *Política educativa y democracia en el Perú*. UNMSM y Tarea. Lima

IGUIÑIZ, Manuel y DUEÑAS Claudia

1998 *Dos miradas a la gestión de la escuela pública*. Tarea, Lima.

MCGIN, Noel

1987 *Un proyecto de investigaciones y acción para la descentralización de sistemas educacionales en América Latina y el Caribe*. La Educación N° 101. OEA Washington.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

2005 *Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular*. Lima

MESSINA, Graciela

2002 "Capacitación en tiempos de descentralización". En: *Formación continua de docentes en servicio*. Seminario Internacional, 2001. Ministerio de Educación, GTZ, KfW. Lima.

SIME, Luis

1995 "El eco de las voces. Perspectivas para el análisis de los discursos educativos". En: *Educación*, Revista del Departamento de Educación, Vol. IV, N° 8, PUC, Lima.

TRAHTEMBERG, León

1998 "El BID y la uniformización de la educación". En: *Mitos y realidades de la educación para el tercer milenio*. Bruño. Lima.

WEILER, Hans,

1996, Enfoques comparados en descentralización educativa. En: PEREYRA y otros, *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Ediciones Pomares-Corredor, Barcelona.

TEDESCO, Juan Carlos

1987 *El desafío educativo*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.