

# Oportunidades y desafío competencias en educación A propósito del debate

En el marco de la modernización del Estado, el presente artículo argumenta por qué a la educación pública se la debe considerar como un servicio de calidad para ciudadanas y ciudadanos que tienen intereses y necesidades diversos y que requieren ser atendidos con equidad, en procesos democráticos de aprendizaje que generen desarrollo para todos.

---

**JOSÉ LUIS GARGUREVICH VALDEZ**

*AprenDes*

---

La elaboración de la Ley de Organización y Funciones (LOF) del Ministerio de Educación (MINEDU) en el marco de lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPE), y la formulación de las matrices de distribución de competencias en educación a escala intergubernamental, han sido y siguen siendo parte *mayúscula* en el debate sobre la descentralización de la gestión educativa en nuestro país.

Y decimos *mayúscula* no solo porque constituye la renovación de un marco institucional que podría sentar bases para la reorganización del sistema educativo, sino también porque ha logrado concitar gradualmente el interés de los actores técnicos y políticos frente a una dimensión poco desarrollada de las políticas educativas —y que hasta es asumida inercial o tangencialmente a la prioridad que siempre ha significado lo pedagógi-

co—: bajo qué modelo o modelos se *gestiona* descentralizadamente la educación pública.

El debate de la LOF nos enfrenta al dilema de pensar nuevos modelos de gestión del servicio educativo en un escenario político en el que el proceso de transferencia de responsabilidades, la descentralización económica y la reestructuración de las instancias de gestión nos muestran aún avances iniciales e incompletos. En ese sentido, la distribución de competencias salta como una demanda que urge aclarar, tanto en el plano de la lucha política (después de todo, supone perder o ganar cuotas de poder), en el plano técnico-administrativo (los gobiernos regionales y los gobiernos locales necesitan claridad en sus funciones y en el nivel de sus responsabilidades), y en el plano democrático (competencias claras permiten un sistema de rendición de cuentas confiable para el ciudadano, así como mecanismos locales que les permitan vincular los logros educativos con el desarrollo de los estudiantes y de sus comunidades).

# os en la distribución de ción: de la LOF

Así, el debate sobre las competencias en educación nos plantea interrogantes contundentes en materia de gestión de las políticas educativas: ¿Cómo imaginamos la toma de decisiones descentralizadas en un Estado unitario? ¿Cómo se convierte el MINEDU en un ente rector? ¿Qué significa concretamente la coordinación y articula-

ción intergubernamental? ¿Quién presta el servicio educativo: el nivel regional o el nivel local? ¿Cómo se articula la gestión del servicio con el desarrollo local?, entre otras. Abordar estas cuestiones supone pensar tanto en fortalecer el proceso de descentralización y modernización del Estado como en poner en marcha un sistema



de gestión que garantice y logre resultados de calidad y equidad en el desarrollo educativo.

## LA OPORTUNIDAD: ¿PARA QUÉ UNA LOF DEL MINEDU?

**¿Qué puertas (o ventanas) abre una reforma institucional como la que podría iniciar la elaboración de la LOF en educación?**

### **1 La oportunidad de armonizar la lógica sectorial con la lógica de la descentralización.**

La estructura desconcentrada que plantea la Ley General de Educación (LGE), y los vacíos y duplicidades funcionales que estableció con respecto a las referidas en las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades (LOGR y LOM, respectivamente), es un campo de conflicto permanente que urge ser conciliado. En esa misma línea, en lugar de insistir en un discurso de “niveles de gobierno” e “instancias de gestión” como células que funcionan en paralelo en un mismo tejido, la LOF puede ayudar a articular ese sistema de actores desordenado y promover así una dinámica de relaciones en la que se conciba la gestión como el brazo actuante de los niveles de gobierno y sea posible por ello fortalecer una mirada integrada de la acción del Estado.

### **2 La oportunidad de definir la cadena de producción del servicio educativo.**

Si bien los primeros esfuerzos por organizar el sector constituyen fuentes valiosas para la distribución de las funciones claves en educación, fueron —en su mayoría— avances en la delimitación de campos de acción (áreas funcionales), es decir, en la organización de las atribuciones necesarias para prestar el servicio educativo (la planificación, la evaluación, la gestión de los recursos, etcétera), pero no respondían a mapas secuenciales y articulados de procesos de la gestión descentralizada vinculados al logro de resultados.

En ese sentido, pensar los procesos del sector Educación como ordenadores de las competencias de los niveles de gobierno exige consensuar cómo poner en marcha

un modelo de gestión educativa que respondiera a los objetivos planteados, y que están definidos en el Proyecto Educativo Nacional (PEN) y en el Plan Estratégico Sectorial Multianual del MINEDU. La pregunta no pasa solo por “¿qué funciones es necesario ejecutar para garantizar un servicio educativo de calidad y equidad?”, sino también por “¿qué procesos son necesarios para alcanzar los resultados esperados y cómo se organiza la acción intergubernamental para ello?”.

### **3 La oportunidad para visualizar esa cadena de producción de servicios en un escenario político y un territorio mayor como es el del gobierno de las decisiones en materia educativa.**

Esto quiere decir que las competencias en esta cadena de producción no se circunscriben a la gestión de los servicios educativos (esto es, a la planificación, la organización, la ejecución, el manejo de los recursos y la evaluación y monitoreo), sino que, dado el valor público que debe generar en la sociedad, comprende el “gobierno” de la educación pública, es decir, actuar el servicio como legitimidad en la toma de decisiones, la regulación y la definición del marco institucional, la promoción de una educación con equidad y no solo de calidad, la participación democrática de la sociedad y la articulación intersectorial que garantice el desarrollo humano y social.

**La prestación del servicio educativo es, en este momento del proceso descentralizado, el centro competencial del nivel regional. Esto supone que se haga efectivo el servicio (que exista), que se lleve a cabo bajo los estándares establecidos.**

### **4 La oportunidad para legitimar el grado de autonomía de los gobiernos regionales en la implementación de sus modelos de gestión educativa de cara a garantizar la centralidad de la institución educativa (IE).**

Teniendo como norte de acción sus proyectos educativos regionales, y a pesar de una normatividad poco consistente, los actores regionales están ensayando innovaciones de desarrollo educativo y diseñando escenarios organizacionales acordes con sus particularidades, recuperando las experiencias exitosas y valorando la dinámica específica y la capacidad real que muestran sus gobiernos locales con respecto a la gestión educativa. La LOF debe procurar un escenario flexible a las innovaciones que, por autonomía, los gobiernos regionales pueden y



están implementando en sus jurisdicciones, autonomía que tendrá su generatriz en la operación de los servicios educativos por las IE.

### EL DESAFÍO: LOS ROLES GUBERNAMENTALES PARA DEFINIR LAS COMPETENCIAS EN EDUCACIÓN

Los primeros desafíos que enfrenta la elaboración de la LOF y su matriz de distribución de competencias en educación se centran en la recomposición de los roles y funciones de cada nivel de gobierno.

Pero no solo ello: también la sujeción de esos roles de gobierno al funcionamiento autónomo de la IE como punto inicial de la cadena de competencias de la gestión educativa. Aun cuando la distribución de competencias fijada por la LOPE y la LOF sea intergubernamental, la ausencia de las IE en el establecimiento de estos roles no hará otra cosa que dejar fuera del mapa funcional al centro del servicio educativo donde los logros se generan y se irradian.

#### ¿Qué roles pueden ejercer los niveles de gobierno en educación?

##### 1. MINEDU: De operador a rector

A medida que el proceso de descentralización del Estado se va haciendo efectivo, el nivel nacional se dirige a un

escenario inexplorado en nuestro país: concebir la rectoría de las políticas. ¿Esto implica simplificación o debilitamiento del Ministerio al que aspiramos? Todo lo contrario. La asignatura pendiente es repensar las funciones en las que se traduce tal rectoría (la definición concertada de políticas; el establecimiento de lineamientos técnicos y estándares nacionales; el liderazgo en la coordinación y articulación intergubernamental; la asistencia técnica permanente a los niveles regionales y locales).

Luego, identificar qué parte (o partes) de la cadena de producción es(son) atribuible(s) a su jurisdicción, cómo se relaciona con los niveles descentralizados, y cómo reestructura internamente su organización para estos fines. Y, por último, dónde radica su responsabilidad si la operación del servicio no está a su cargo (garantizar los resultados de calidad y equidad en la educación, preservar y promover la educación como un derecho y una condición para el desarrollo, unificar el sistema educativo descentralizado), entre otros retos.

##### 2. El Gobierno Regional: Implementar el servicio y garantizar la autonomía de las IE

El desafío es aun más complejo para los gobiernos regionales, espacio donde conviven actualmente lógicas desconcentradas, descentralizadas y autónomas de la gestión educativa en evidente duplicidad y atomización, pero donde incluso con reglas de juego confusas, los

actores están conduciendo innovaciones en el campo educativo sólidas y con resultados en el marco de sus PER. La LOF y sus matrices de competencias deben garantizar la suficiente flexibilidad como para que estas reformas regionales encuentren un camino institucional claro y articulado, no poniendo límites que se conviertan en “camisas de fuerza” sino dialogando con los modelos de gestión educativa interna que las regiones vienen diseñando.

La prestación del servicio educativo es, en este momento del proceso descentralizado, el centro competencial del nivel regional. Esto supone que se haga efectivo el servicio (que exista), que se lleve a cabo bajo los estándares establecidos y reuniendo articuladamente los factores de calidad, y que su ejecución se haga en un contexto democrático, de equidad y de participación de la comunidad.

¿Quién, sino el nivel regional, debe ser responsable de la operación autónoma de las IE, permitiendo y promoviendo, de la mano del nivel local, la flexibilidad para que dichas instituciones puedan organizarse al interior y en red, y con el involucramiento permanente de la comunidad? Por ello, cuando comúnmente nos referimos a **prestar el servicio educativo** ello supone, en realidad, una competencia más compleja que la puesta en marcha de factores de calidad y condiciones de equidad en las IE: implica la garantía de que podrán tomar decisiones con autonomía y que el sistema de gestión descentralizada les asegurará las herramientas pertinentes para solucionar problemas, necesidades y nuevas demandas.

### 3. El nivel local: ¿Prestar servicios o promover desarrollo?

El nivel local también enfrenta un escenario complejo en este debate competencial: el de discernir cómo se traduce el rol educador que su marco normativo le demanda en funciones concretas.

El papel del municipio excede la provisión de servicios: se materializa en la articulación permanente entre satisfacción de necesidades a los ciudadanos y estrategias de desarrollo local. Después de todo, es en el nivel provincial y distrital donde las acciones del Estado se integran intersectorialmente y son vinculables directamente a las demandas de desarrollo de las comunidades.

Si es así, y teniendo esa tarea compleja por delante, ¿debe el municipio redirigir sus recursos para operar técnica y administrativamente servicios públicos tan com-

plejos como educación? Quizá el debate competencial del nivel local, antes que en la municipalización, debiera centrarse en la concreción del rol educador del municipio y a través de qué acciones y funciones serán capaces de articular el desarrollo educativo con el desarrollo de su localidad. Antes de pensar en cómo pueden asumir la prestación del servicio, que es materia ya transferida a los niveles regionales, la LOF y las matrices de competencias se enfrentan a la dura tarea de articular a la cadena de producción del servicio educativo al actor de gobierno clave para la consecución de los impactos sociales en los que el Estado debe traducir la gestión de sus servicios.

\*\*\*

Una vez que estos roles y competencias sean definidos y asumidos concertadamente y con la suficiente contundencia como para respaldar el espíritu de la LGE, respetar los pasos establecidos para el proceso de descentralización, y perseguir los objetivos del PEN, será posible lograr mayores cambios sostenibles en materia de gestión. Si no aprovechamos la oportunidad y el desafío que implica la renovación de estos arreglos institucionales para la mejora de la calidad de la gestión educativa, ningún intento de desarrollo de capacidades, modernización administrativa o reestructuración organizacional encontrará terreno fértil para sostenerse en el tiempo.

El debate de la LOF, por ello, es de carácter institucional y organizacional, porque pone sobre la mesa la discusión sobre un nuevo modelo de gestión del servicio educativo, pero, sobre todo, es de carácter político porque define los roles del Estado en la implementación de políticas públicas que, como la de educación, son cruciales para la ciudadanía.

En general, las LOF deben plantear cambios sustantivos en la gestión de los servicios, de eso no hay duda, pero también en cómo entendemos el gobierno de las políticas públicas de cada sector, haciendo claro que el reto de la modernización del Estado no se ciñe a reingenierías organizacionales que bien podemos aprender del sector privado: esta nueva manera de pensar la educación pública debe asumir que, además del servicio educativo de calidad que se debe prestar, estamos frente a ciudadanos con intereses diversos, a necesidades y particularidades que requieren ser atendidas con equidad, a niveles descentralizados de decisión que requieren una conducción deliberativa, y a procesos de aprendizaje democrático que generen desarrollo para todos. **T**