

Descentralización educativa: 0



A casi diez años del inicio de la descentralización en el Perú, cabe una mirada descentralista, es decir, una que torne relevante la visión de los eventuales beneficiarios de la descentralización: las regiones. Martín Moya ensaya aquí esta mirada y discute las lecciones de la experiencia regional en el proceso de dar forma institucional y efectiva a la descentralización educativa nacional.

MARTÍN MOYA

Antropólogo, coordinador de Educación, UNICEF, Cuzco-Perú

Desde que se realizó el debate —al inicio mismo de la República— entre la corriente que defendía la construcción de un Estado federal y la que preconizaba un modelo de Estado centralizado y unitario, la descentralización ha sido un tema recurrente en la agenda nacional. Sin embargo, los diversos momentos por los que ha atravesado grafican una historia poco feliz y de tensión permanente entre el modelo centralizado de administración de recursos, políticas y toma de decisión, y las expectativas y demandas de los diversos pueblos que conforman la nación por ser protagonistas de su propio desarrollo.

De esta manera la descentralización se ha movido en la trama de lo político, lo técnico y la movilización de emociones en torno al centralismo y el derecho de las regiones a gestionar sus sistemas administrativos, económicos y políticos tomando como punto de partida su propia realidad, sus potencialidades y recursos. Sin embargo, el proceso de descentralización contiene en sí mismo mayores dimensiones que la sola transferencia de funciones políticas, económicas y administrativas hacia las regiones. Supone, también, la modificación del imaginario nacional y una profunda y seria reestructuración del Estado que considere la diversidad histórica, cultural y económica del Perú como una potencialidad. Solo así se podrán generar las estructuras orgánicas y los modelos de gestión capaces de satisfacer las demandas de la población.

En este marco, la descentralización educativa suma al proceso mayor, pero también contiene una serie de particularidades, limitaciones y nudos críticos que es necesario resolver si se tiene la intención de garantizar un servicio educativo de calidad y centrado en los aprendizajes. Parte de esos retos tiene que ver con la delimitación de funciones de cada nivel de gobierno en el tema educativo.

El Proyecto Educativo Nacional menciona como uno de sus ejes estratégicos la necesidad de contar con “una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad”. Una gestión descentralizada involucra la participación de los tres niveles de

oportunidades y desafíos

gobierno, el fortalecimiento de los espacios de concertación y la generación de modelos de gestión que se articulen al sistema educativo nacional. Ponemos especial énfasis en la idea de modelos de gestión porque la gran diversidad cultural y lingüística del país haría inviable la sostenibilidad de un modelo único.

La Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación contribuirá sin duda alguna a ordenar y articular las intervenciones en el ámbito educativo a partir de la delimitación de las funciones y competencias del Ministerio de Educación y las instancias de gestión regional y local. De igual manera, ayudará al desarrollo de una gestión descentralizada que garantice aprendizajes de calidad, con equidad y que respondan a la gran diversidad del país.

No obstante, la descentralización educativa es un proceso de ida y vuelta que se desarrolla y se debe resolver también en los distintos escenarios, tiempos y realidades regionales y locales.

POLÍTICA NACIONAL, ESCENARIO REGIONAL

El proceso vivido desde la formulación del Proyecto Educativo Nacional y los Proyectos Educativos Regionales no ha hecho sino señalar la ruta para la construcción de una gestión descentralizada de la educación centrada en la persona y los aprendizajes. De ahí para adelante se han dado pasos importantes a escala nacional y regional por consensuar una agenda de políticas y una hoja de ruta que nos permita transitar de lo estratégico a lo programático. Prueba de ello es la agenda común de políticas educativas 2012-2016 en el nivel nacional y los Planes de Mediano Plazo en Educación regionales.

Sin embargo, en este último nivel los esfuerzos por consensuar una agenda educativa en el mediano plazo deben engranarse a su vez con los Planes de Desarrollo Concertado regionales y con las prioridades de política regional en las que en reiteradas ocasiones se privilegia el desarrollo económico o los proyectos gasíferos y mineros por sobre el tema educativo.

Las complejidades propias del nivel regional se acrecientan si se toma en consideración la existencia de una estructura orgánica en Educación que no responde a las exigencias del Proyecto Educativo Regional ni a las del Plan de Mediano Plazo en Educación y que, por el contrario, garantizan la reproducción del modelo por el cual las Direcciones Regionales continúan asumiéndose como una instancia del Ministerio de Educación mas no del Gobierno Regional. Si bien este contexto se viene redefiniendo de a pocos, todavía se puede apreciar de manera general una cierta disociación entre las Gerencias de Desarrollo Social y las Direcciones Regionales de Educación.

A pesar de ello, el proceso de descentralización educativa encuentra en el nivel regional una coyuntura favorable pero, simultáneamente, un reto, pues en esta instancia se juegan también las demandas, expectativas y particularidades de la región, junto a la necesidad de articular la implementación de políticas en el nivel local. Esta función de bisagra entre lo nacional y lo local confiere a la instancia regional un rol sustancial en el proceso de descentralización educativa, de la misma manera que suscita una oportunidad inmensa de consolidar una gestión educativa descentralizada y sostenible que va más allá de la formulación de los instrumentos de gestión educativa regional.

Del mismo modo, lo local presenta toda una gama de tonalidades en lo social, lo económico y lo político que hace impostergable su atención debido, entre otras cosas, a que éste es el nivel más cercano de interrelación entre el sistema educativo, la escuela y la comunidad; por lo tanto, aquel en el que se requiere con mayor urgencia precisar las funciones y competencias de las diversas instancias de gestión.

La dinámica de los tres niveles de gobierno grafica una situación en la cual coexisten varios tiempos y velocidades que conciliar en el marco de un contexto en el que la naturaleza misma de los niveles de gobierno hace improbable un proceso progresivo y ordenado de modo tal que, mientras en el nivel central se hacen esfuerzos inmensos

por ordenar la estructura organizativa y programática, en el ámbito local se vienen viabilizando una variedad de acciones conducentes a la implementación de políticas en alianza con los gobiernos locales u otros organismos de la sociedad civil. En este escenario, el nivel local se coloca como un actor protagónico que articula y concreta las políticas educativas a partir de su propio contexto, necesidad y demanda, trascendiendo con ello las funciones administrativas en lo territorial o la simple implementación y monitoreo. La responsabilidad frente a los procesos de desarrollo local hace que este nivel trascienda incluso lo estipulado por la Ley Orgánica de Municipalidades.

Esta coyuntura reclama estrategias claras de articulación que permitan contar con respuestas expeditivas a las demandas y expectativas de los procesos regionales y locales en Educación. En ese sentido, los pactos firmados entre el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales nos ofrecen una valiosa oportunidad para construir una gestión descentralizada asentada sobre la base de la participación y la concertación.

Este nuevo impulso al proceso de descentralización educativa suma de manera consistente al fortalecimiento de la articulación entre lo nacional, lo regional y lo local sobre la base del reconocimiento de la concertación como eje central de una agenda consensuada que permita consolidar un servicio educativo de calidad, que garantice el logro de aprendizajes y que contribuya a cerrar cada vez más las brechas de exclusión.

En ese sentido, los pactos de compromiso entre el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales aportan a la descentralización educativa en varios niveles:

- Resaltan la importancia y el valor de la concertación como principio fundamental para la toma de decisiones, con lo que contribuyen a la concepción de la gestión descentralizada en Educación.
- Fortalecen el rol rector del Ministerio de Educación frente a la antigua imagen de ente centralizador e implementador de políticas educativas históricamente asignadas de manera vertical a las instancias de gestión educativa regional y local.
- Contribuyen a que tanto los gobiernos regionales como las Direcciones Regionales de Educación reconozcan su rectoría y protagonismo en relación con la educación y la priorización e implementación de políticas educativas contempladas en el Proyecto Educativo Regional.
- Contribuyen a la distribución de responsabilidades en materia educativa entre los tres niveles de gobierno.
- Generan una agenda consensuada sobre la base de los aprendizajes de calidad para todos los niños y niñas de la región a partir de un sistema educativo eficiente y pertinente que contribuya al desarrollo de la región y el país.
- Consolidan la posibilidad de una nueva forma de gestión de la educación más democrática, concertadora y dialogante.

Sin duda, el proceso presenta todavía algunos flancos de fragilidad, sobre todo en lo que concierne a la articulación consistente entre lo nacional, lo regional y lo local, o a la tentativa de mantener una interlocución fluida principalmente cuando la verticalidad y la cultura de la norma se han instalado como un mal endémico en la cultura institucional de las instituciones del Estado. No obstante, se han dado pasos importantes que elevan a un nivel mayor el proceso de descentralización instalando un escenario en el cual cada instancia de gobierno empieza a asumir el reto de la construcción de un sistema educativo de calidad centrado en los aprendizajes, al mismo tiempo que, sobre la marcha, se empiezan a articular los diversos tiempos y velocidades en torno a denominadores comunes que pueden constituir en sí mismos nuevos pactos de gobernabilidad. 📍

BIBLIOGRAFÍA

DAMMERT, Manuel (2003); *La reforma descentralista peruana: Enfoque territorial y autonómico*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

MUÑOZ, Fanni y Ricardo CUENCA (2006); "Análisis de la descentralización educativa y sus alcances". Boletín *Referencias* n.º 20 del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas, año 3. Disponible en: <http://www.foro-latino.org/flape/boletines/boletin_referencias/boletin_20/Doc_Referencias20/peru/ArticuloRicardoFanni.pdf>

PLANAS, Pedro (1998); *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*. Lima: Municipalidad de Lima.

VEGAS, Martín (2010); "Descentralización educativa: Desafíos para seguir avanzando, los roles de los tres niveles de gobierno". *Foro Educativo* n.º 181.