

# Descentralización centralista de la educación

Manuel Iguíñiz Echeverría

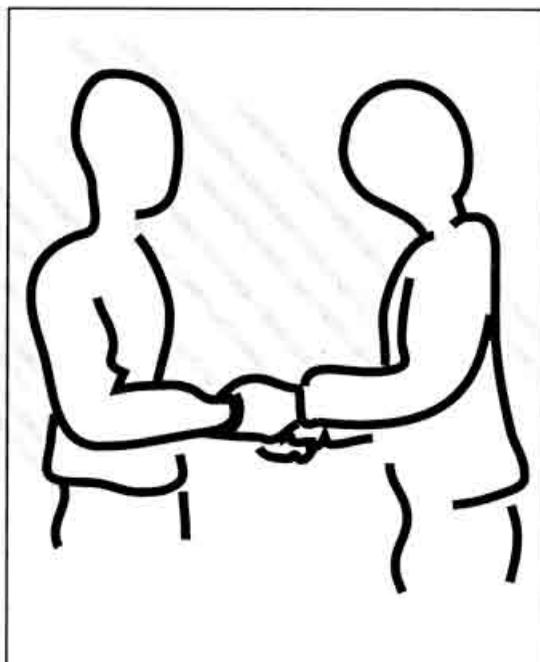
Tarea

Luego de analizar críticamente el último proyecto gubernamental para la educación este artículo propone un enfoque de la descentralización resaltando algunos aspectos centrales para el ejercicio de la ciudadanía en las circunstancias del país.

## Otro libreto para nuevos escenarios

El 28 de julio de 1999, en su Mensaje a la Nación leído ante el Congreso Nacional, al término de casi una década de gobierno, el presidente comunicó la decisión de llevar a cabo la descentralización administrativa de la educación y la salud.

En dos oportunidades, al inicio del presente gobierno (1991 y 1992), se promulgaron normas legales que establecían la transferencia de las escuelas a entidades locales y promotores privados. Se pretendía aplicar a la educación un esquema de organización parecido al de la privatización económica, sin percatarse de las diferencias entre estas políticas en un régimen capitalista. Ante la oposición surgida a esas normas el presidente optó por mantener la prestación directa del servicio en manos del Gobierno Central, y se convenció de que en un esquema centralista se podía en colegios de Lima obtener beneficios políticos a partir de las necesidades de las escuelas.



Posteriormente, en 1994, se decidió experimentar dos formas de gestión de las escuelas públicas con Consejos Educativos. La experimentación se suspendió antes de que pudiera ejecutarse. En 1996 se pasó a la asignación de algunas funciones menores que tenían las USE a los Centros Educativos y, vía la Resolución Ministerial 016, a fortalecer la autoridad del director así como a ampliar el tiempo disponible para decisiones curriculares del centro educativo.

Al igual que en cada anuncio de reforma en educación, el presidente, repitió que sería algo práctica y exenta de "filosofía y elucubraciones"<sup>1</sup>. Ese enfoque es en sí mismo antieducativo pues sin reflexión no hay aprendizajes y sin comunicación de ideas no hay acción conjunta. Es inter-

pretable también como que no se requieren nuevas ideas, y que con las antiguas es posible encarar los desafíos de la educación.

Por su parte el Primer Ministro informó que en una semana el Poder Ejecutivo enviaría un proyecto de Ley al Congreso<sup>2</sup>. Así se dio inicio a una larga serie de anuncios, con sus correspondientes incumplimientos. Recién en setiembre de 1999 circuló informalmente, un proyecto de Ley Orgánica de Descentralización de los Servicios Públicos de Educación y Salud y su correspondiente Exposición de Motivos.

Al proyecto, no obstante ser de circulación informal, se le hicieron críticas públicas. En procedimiento por demás curioso, el presidente difundió -y la agencia oficial Andina reprodujo- los comentarios realizados en el Consejo de Ministros. Fujimori dijo que en la reunión del Consejo de Ministros se analizaron el proyecto de Ley Orgánica de Descentralización de los Servicios Públicos de Educación y Salud, presentado por el Ministerio de la Presidencia, y otro en una materia diferente.

"Ambas propuestas -refirió- tuvieron observaciones y fueron consideradas imperfectas, particularmente en lo que atañe a la descentralización de los servicios públicos de educación porque se

busca que la medida no sólo mantenga la calidad de la enseñanza sino que la mejore<sup>3</sup>.

En octubre el jefe de Estado reiteró que le seguía dando vueltas y, como acostumbra, haciendo pedagogía política sostuvo que "aún falta definir detalles que, aunque aparentemente pequeños, son importantes"<sup>4</sup>.

**El planteamiento minimalista**

El proyecto de Exposición de Motivos y el proyecto de Ley Orgánica del final de sus dos gobiernos, son diferentes a los planteamientos resumidos sin que por ello se produzca un cambio en el modelo político autocrático y el hipercentralismo. De un maximalismo de mercado se ha pasado a una propuesta minimalista, de tipo administrativo<sup>5</sup> que resumimos a continuación:

• *Transferencia de financiamiento.*

Este se reducía al pago de planillas de trabajadores de educación y salud por las Municipalidades. Su objeto era aumentar el presupuesto de estas últimas y reducir el alto presupuesto del Ministerio de la Presidencia (MIPRE). A esta propuesta se la calificó como un cambio de ventanilla, pues los Municipios no pueden tomar decisión alguna sobre los sueldos.

Ante la pronta definición del Presupuesto General del país para el 2000 se informó entonces que no era posible administrativamente proceder a este traslado del gasto de planillas. Las estructuras de los Consejos Transitorios de Administración Regional no podían pasar con sus planilleros por las Municipalidades pues los niveles no son coincidentes y porque una parte de las planillas están a cargo de USEs, que no dependen de los CETAR.

Dado lo anterior, la decisión fue reducir el presupuesto del MIPRE transfiriendo el pago de las planillas de educación y salud a los respectivos Ministerios vía la Ley de Presupuesto del año 2000.

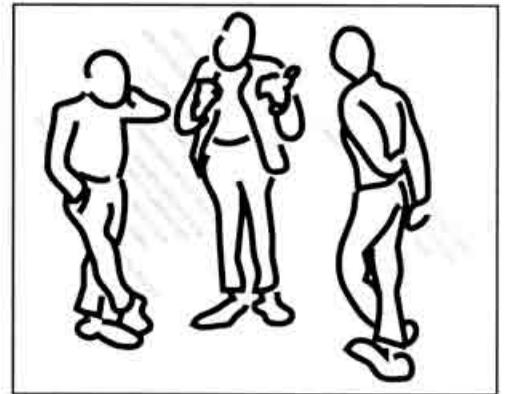
• *La transferencia de los Centros Educativos de educación básica.* En nuestro país ésta incluye la educación inicial, primaria y secundaria. Esos niveles pasarían a los Gobiernos Locales en cuatro años. La transferencia se realizaría –sin el requisito de un Plan Nacional– a través de Convenios de Gestión, instrumentos de gerencia pública. Esta iniciativa evidenciaría un esquema atomizador, donde las funciones sociales se cumplen de igual manera en una unidad económica que una cultural como el sistema educativo. Sin Plan Nacional, ni Planes Locales consultados e información pública, se carece de coordenadas que den sentido a las metas específicas. Mas bien se deja demasiadas cuestiones a la definición de estos Convenios. El resultado previsible es que no se puede evaluar ni demandar una rendición de cuentas con significado que no sea manipular cifras.

El proyecto de ley es claro en eludir planes y consensos nacionales para los asuntos que se incluyen en los convenios y el reglamento. Dice en el artículo 8 que los Convenios "establecerán los indicadores y las metas de cobertura y calidad del servicio, los mecanismos de participación de la comunidad, así como los derechos y obligaciones de las partes, entre otros aspectos que fijara el Reglamento."

• *La preferencia por los distritos.* Los gobiernos regionales y provinciales no recibirían es-

cuelas. Las transferencias de las planillas y de los centros educativos se plantearon sin considerar las regiones (ahora departamentales) y evitando mencionar a los gobiernos locales de nivel provincial, como si eso fuera posible con la precariedad de la mayoría de las municipalidades distritales.

Las USE, que son parte del Ministerio de Educación, se



hubieran integrado a los gobiernos locales pero manteniendo "su actual estructura y régimen de organización y funciones". Las ADE serían parte de las CETAR-Departamentales, por lo que no se sabe que pasaría con ellas<sup>6</sup>.

• *El cambio en la calidad educativa esta implícito.* No se plantea como una cuestión clave de la transferencia el contrarrestar la desigualdad en la educación.

<sup>1</sup> La República, 05.08.1999.  
<sup>2</sup> Victor Joy Way, El Comercio, 1 de agosto de 1999.  
<sup>3</sup> El Peruano, 24 de setiembre de 1999.  
<sup>4</sup> El Peruano, 22 de octubre de 1999, p. 3.  
<sup>5</sup> Véase artículo más extenso sobre el proyecto de Ley Orgánica en Palabra de Maestro N° 30, y Perfiles N° 11.  
<sup>6</sup> Paiba, Manuel, 1999. *El proyecto gubernamental de descentralización educativa y sus implicancias para el personal docente y las instancias del Ministerio de educación*, Materiales de discusión, Tarea, 2000.

peruana. El proyecto no aspira a crear una dinámica de cambio en el núcleo del aprendizaje-enseñanza como las leyes de 1992. No repite, al menos explícitamente, la ilusión de que el mercado generará calidad y, que, retirado el Estado de la educación se producirá un despliegue creador de la sociedad al tomar las escuelas bajo su gestión.

Los actores desaparecen en el proyecto. No hubo concertación alguna, ni en el propio Gobierno Central, para lanzar el proyecto. Al prescindir de reformas en las instancias regionales y en las municipalidades se evita incorporar actores regionales y locales. De la idea "la comunidad todo lo puede si retiramos el Estado", de 1992, pasaron a la comunidad al margen. Asimismo, el proyecto tampoco implicaba cambios en la gestión de los centros educativos, algún tipo de redefinición de funciones, competencias y cambio en la conducción y participación de padres y alumnos.

Para evitar grandes debates e incertidumbres, dado el momento electoral que ya vivía el país desde 1999, el proyecto deja mucho por decidir al futuro Reglamento. Es decir, una vez realizadas las elecciones. En consecuencia parte de lo que se definiera sobre la descentralización estaba condicionado por lo que fuera ocurriendo en el corto plazo.

#### **Las causas del desconcierto crónico en el gobierno**

Si bien es normal el desconcierto de los principales poderes de la sociedad frente a la descentralización, en este gobierno ha llegado a ser un desconcierto crónico.

Una primera razón del desconcierto nace de su reiterada lucha contra el pensamiento, contra

la "filosofía", desde un mal entendido pragmatismo. Es decir, el pretender ya saberlo todo. En un proceso tan complejo no es posible prescindir de la reflexión de otros.

En segundo lugar, la descentralización contiene la tensión entre el interés del control de la regulación de la vida social y la asignación de recursos materiales y simbólicos, frente a otra necesidad como es la de legitimación, que implica ceder control, como indica Hans Weiler:

Éste agrega con acierto que "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 reconciliación de estos 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"<sup>7</sup>.

Esa tensión, por la que pasan todos los gobiernos, es la que buscando un milagro de octubre

Fujimori quiere ahorrarse. Pretende beneficiarse con las ventajas de aparecer descentralizador sin ceder nada a ningún nivel del Estado, sin que se detenga la tendencia crecientemente centralista. Es una pretensión excesiva obtener beneficios, con la idea atractiva de la descentralización, sin ceder ni un ápice de poder o recursos.

La parálisis en el gobierno nace también por que cualquier desconcentración y descentralización, aún restringidas, implican la aceptación de un mínimo de proyecto<sup>8</sup>, normas y reglas en el ejercicio de una autonomía y profesionalidad de los funcionarios del Estado.

Con más razón que en el esquema centralizado la entrega de autonomía relativa reclama más un estado de derecho regido por reglas y una delimitación de responsabilidades individuales y de equipos, que no sea sustituido en forma inesperada por el capricho del ministro o del presidente. Es decir, por ejemplo, aceptar USE provinciales con responsabilidad, iniciativa de liderazgo y, pensamiento.

En cuarto lugar, es fuente de desconcierto el pretender transferir organismos que están funcionando mal en el centralismo como las USE y ADE y que, como tales, seguirían funcionando mal pero ahora en las municipalidades. Ese es un "detalle", que parece no importar, aunque estemos hablando de una educación pública que "sólo" atiende al 84 % de la niñez.

Tampoco parece interesar mucho el que serían municipalidades precarias, cada vez más debilitadas por el gobierno central, las que recibirían las escuelas. Desde julio del año pasado no conocemos de la puesta en marcha de ninguna medida de fortalecimiento de estas instancias de

*Pretende beneficiarse con las ventajas de aparecer descentralizador sin ceder nada a ningún nivel del Estado, sin que se detenga la tendencia crecientemente centralista.*

gobierno local. Preocupante situación pues se les ofrece entregar la educación pública.

Descentralizar sin entregar funciones que hoy están en el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de la Mujer, como las construcciones de aulas o la alfabetización, es también como mucho pedir.

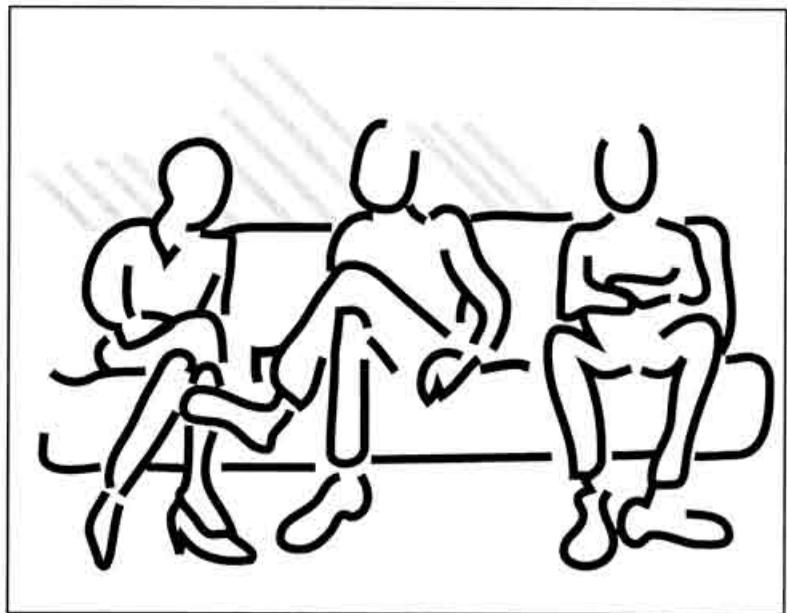
Por estas razones el desconcierto del Gobierno es absolutamente normal. Duró varios meses y aún no sabe como manejarlo. Los límites del proyecto gubernamental lo hacen acercarse al proceso que, por su "diseño y concepto", José Carlos Mariátegui denominó una "descentralización centralista". Este concepto paradójico ha sido aplicado con acierto a procesos recientes en América Latina, como el de México de la década del 90.

**La "descentralización centralista" es nuevamente prescindible**

Algo de real tenía el cálculo presidencial al querer llegar con ese tema en su haber. No creo que fuera lanzado sólo como un elemento distractor. En el período electoral no era desencaminado plantearse la idea de robar el tema a la oposición.

Considerando acertadamente que no era creíble un inicio serio de descentralización, las fuerzas políticas optaron por el criterio de que el anuncio era intrascendente. Prefirieron no impulsar con fuerza la discusión pública ni las exigencias hacia el gobierno. Los límites restringidos del régimen político actual no necesariamente justifican el cierto abstencionismo de las fuerzas políticas del país declaradamente descentralistas.

Calculando que no mellaría su imagen electoral, el margen dejado le permitió al presidente prescindir nuevamente de materializar su promesa en educación y salud. Que-



dara para la discusión, sin embargo, si con una táctica de movilización amplia se hubiese podido obtener mejores condiciones para el más pronto inicio de medidas que posibiliten transformaciones más ambiciosas en adelante.

El sentido de poder del presidente pudo más que el ingenio del ministro Mosqueira. Sin que merezca llamarse una "curación en salud", se decidió diferenciar el caso de salud del de educación. Se iniciaría algo por el primero, aprovechando los GLAS, proponiendo una norma que incluye un vínculo con las municipalidades distritales. Así se cumpliría la "misión" de evadir la estructura provincial. Sin embargo, esa primera medida tampoco se realizó. El proyecto solo llegó al Congreso, pero no salió de esa congeladora en la legislatura de 1999.

Satisfecho el maquillaje del super centralismo en los predios del Ministerio de la Presidencia, la utilización del Ministerio de la Mujer resultó más manejable ya que la presión desde los Municipios está amortiguada. Con el control de la Asociación de Municipalidades del Perú-AMPE se facilitó el camino para seguir la campaña sin buscar una

compleja fórmula de aparentar descentralismos.

**Todo tiempo es bueno para la legitimación democrática**

La legitimación tiene varios sentidos según se trate de los proyectos políticos en juego. Sea de un enfoque estrechamente propagandístico y en función de políticas excluyentes en lo político y neoliberales en lo económico, hasta perspectivas democráticas participativas y de justicia.

En una perspectiva democrática clara tenemos, por ejemplo, el propósito explicitado en un texto que es parte de un acuerdo adoptado en 1996 por Ministros de Educación de Iberoamérica, que aunque no parezca también fue suscrito por el nuestro: "A fin de asegurar la legitimidad de los sistemas educativos: Insistir en la definición de la educación como política de Estado y en la necesidad de generar y poner

<sup>7</sup> Weiler, Hans: *Enfoques comparados en descentralización educativa*. En: Pereyra y otros, *Globalización y descentralización educativa*. Barcelona: Pomares Corredor, 1996.

<sup>8</sup> Sobre la necesidad de otra administración pública ver Iguíñiz M., Del Castillo, 1995. cap. 1 y V.

en práctica mecanismos de concertación que aseguren la participación de los distintos actores sociales en la determinación de las políticas educativas de mediano y largo plazo<sup>9</sup>.

#### **La descentralización como cambio global**

La descentralización en una perspectiva democrática es componente de un cambio global. Es decir en cultura política, en institucionalidad del Estado, en participación plural, en eficiencia y eficacia. Así, parece poco consistente plantear descentralizaciones sólo de algunas dimensiones como, por ejemplo, la administrativa. Por el contrario requiere de un enfoque multidimensional, según se desprende de la cita siguiente:

"De hecho, y como propuesta global, está asociada a un tipo de reforma educativa que implica un cambio social y cultural que debe asumirse como un problema político, en el marco de la reconfiguración del Estado; implica tanto una gestión más plural y participativa de los agentes antes mencionados como la necesidad de una relación más armónica de las políticas y acciones regionales y locales respecto a los objetivos nacionales. Lo que conduce y exige una modificación sustancial de los estilos y procedimientos de gobierno, del trabajo y la evaluación de las instituciones sociales, en este caso de las educativas, para asumir abiertamente cuestiones tales como el grado real de distribución del poder, la eficiencia, el despliegue y gestión eficaz de los recursos disponibles, la apertura a las culturas de aprendizaje"<sup>10</sup>.

#### **Descentralización: profundización democrática**

En el caso peruano lo central en la política es revertir la exclusión de la sociedad y las entidades asociativas en las decisiones pú-

blicas. Sin libertades e inclusión de los grupos sociales como actores legítimos no es posible una ruta hacia la educación de calidad y equidad. Por ello la descentralización, como indica Weiler, multiplica el poder con una más amplia y difusa división del control y la autoridad en el sistema educativo.

El énfasis es claro, se trata de incorporar intereses legítimos y perturbar la cerrada convivencia de grupos de poder privilegiados. Pero veámoslo en el texto que sigue: "... de forma análoga, un sistema de dirección descentralizada tiende a introducir en los procesos de regulación y asignación ciertos intereses (como los de los padres y los de las comunidades locales), que perturban la interacción, relativamente fluida y privilegiada entre el Estado y los organismos de acumulación del capital"<sup>11</sup>.

La descentralización educativa y global requiere la inclusión de los actores y la consulta. Tanto por elemental consideración a la ciudadanía como por la necesidad de refundar una descentralización que integre los cambios ocurridos en el país y la experiencia social desde fines de la década del 80.

#### **Descentralización y equidad u opresión**

Junto al tema de la legitimación democrática y de la representación plural que ello implica, también es asunto de estos procesos la densidad de los vínculos y tejidos sociales, como plantea Noel McGinn.

Para este estudioso de las políticas educativas, si la educación contribuye a la integración social entonces contribuye al desarrollo. Esa integración supone equidad en el acceso, en la distribución de oportunidades y en los resultados.

"El compromiso individual y grupal con el desarrollo nacional requiere un cierto sentido de

equidad (o bien debe recurrir a sistemas costosos de opresión)"<sup>12</sup>, señala este autor. Sentido de equidad que para McGinn es requisito para el enriquecimiento de las naciones y no un resultado posterior de este.

Ese enfoque implica una convivencia de poderes en conflictos y alianzas, junto con un Estado fuerte comprometido en el juego de la promoción de la sociedad civil y de la concertación. Es decir, no confundir las subsidiariedad —que se orienta a reducir el poder del gobierno central y aumenta el de las instancias de base e intermedias—, con el Estado mínimo y débil —que consistiría más en dejar los poderes de hecho libres de controles—.

La subsidiariedad se puede esgrimir para un abandono de cada grupo social, territorial y cultural a desenvolverse básicamente con sus propias fuerzas. Ello es ciertamente un sistema de dismulo del darwinismo social, con un canto a la sociedad civil como a una autonomía para sobrevivir en la precariedad.

<sup>9</sup> VI. Conferencia Iberoamericana de educación, 1996, *Declaración de Concepción: "Gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos"*, Documentos OEI.

<sup>10</sup> Pereyra Miguel, y otros: *Introducción a. Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, 6-7, Barcelona: Pomares-Corredor, 1996.

<sup>11</sup> Weiler, Hans: op. cit. 215

<sup>12</sup> McGinn, Noel, 1994, *¿Podrá la educación pública sobreponerse a la amenaza de las organizaciones supranacionales?*, Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, Vol. XXIV, Nros.3 y 4, p. 102. México.