

Reforma descentralista

Algunos referentes políticos y conceptuales

Manuel Iguñiz

Tarea

“

Un nivel central que asume un rol de liderazgo, y no de simple administrador, es responsable de los aprendizajes de los estudiantes, funciona para el logro efectivo de objetivos de política educativa, garantiza su unidad y continuidad, la compensación de diferencias, el financiamiento suficiente.

Se hace así visible un nuevo 'organigrama' del sistema educativo. En el nivel nacional [...] el MED no administra escuelas sino gestiona políticas nacionales en corresponsabilidad con las regiones. Por su parte el SINEACE hace una evaluación externa de los aprendizajes e instituciones y el CNE se ocupa de las políticas de estado.

Urge por ello, tomar la determinación clara de romper el círculo vicioso de la ineficiencia transformando el triángulo 'centro educativo-instancia intermedia-sede central'." Proyecto Educativo Nacional

■ Un modelo educativo agotado

La reforma del Ministerio de Educación (MINEDU) no se puede aislar de una trama de actores y escenarios. El epígrafe nos acerca al enfoque de esta reforma, inserta en relaciones múltiples y de gran complejidad. El pensamiento pedagógico atisbó la especificidad de la organización educativa cuando asumió enfoques abarcadores de esa experiencia humana. J. A. Encinas (1932: 2) conside-

raba que el análisis de la escuela “[...] ofrece numerosos problemas no sólo de orden educativo, sino sociales y políticos, problemas de verdadero interés y de manifiesta complejidad”.

Eso abarca también a organizaciones como el MINEDU y los órganos subnacionales, pues expresa un enfoque multidimensional de la gestión institucional en el sector. Sin embargo, a pesar de ese y otros aportes, con el tiempo la gestión y conducción fue subsumida en la administración escolar y hoy la rige un gerencialismo comercial uniformador de la naturaleza de aquello que se gestiona y opaco a las especificidades de los procesos educativos y culturales.

Encinas (1930: 133) propone una “escuela social” cuya mira es el indio, “amo y señor del Perú”, olvidado por la reforma de 1905, que “pretendió dar mayor impulso al ‘sentimiento nacional’ buscando en la centralización el instrumento más eficaz”. Las críticas de Encinas se dirigen al olvido de que el Perú es un país heterogéneo, lo que dio origen a la organización de un sistema de escuelas uniforme, con un plan de estudios y reglamentos que llevan al maestro a la rutina y a atrofiar toda iniciativa. Con la mirada puesta en la escuela, concluye: “Bajo ese régimen la Escuela se convirtió, mejor dicho continuó siendo, una dependencia administrativa sin ideal propio, sin libertad necesaria, enclavada



dentro de una sociedad dirigida por caciques...". Estaba pues ante una escuela que enseñaba al estudiante cuestiones que no movilizaban su interés.

El cambio pedagógico radical —servir al indio y su organización, el *ayllu*— consiste en basarse en las necesidades propias y en los problemas diferenciados de cada uno. Por ello recusa el plan único para todas las circunscripciones. El conocimiento previo de las necesidades del estudiante y de su región geográfica será un reclamo a la política educativa.

Pero junto a la valoración de la diversidad, en la base de sus planteamientos pedagógicos y de gestión encontramos también la visión del niño como deliberante, como constructor de conocimiento y en el autogobierno de la escuela. Sobre esto último, indica Encinas que la Escuela Nueva o activa tiene éxito, pues "[...] el gobierno, y por consiguiente, la administración de ellas, está por entero en manos de los maestros y de los estudiantes. Esta función de gobernar o de participar en el gobierno entrena a los alumnos desde su más tierna edad en el ejercicio de todo lo que más tarde constituirá sus deberes cívicos. Ese mismo ejercicio acostumbra a los niños a ser justos, tolerantes, respetuosos de la opinión ajena, esforzados campeones del bien público, o sea, que afirma las bases de una moral desligada de todo dogma y ejercitada permanentemente con una tendencia hacia el bienestar social".

Frente a lo que denomina la crisis de la ciudadanía que prescinde de la responsabilidad ante la colectividad, para este pensador la escuela tiene como objeto ético la virtud en su grado máximo: la "virtud ciudadana".

Siguiendo con los postulados de la Escuela Nueva, la más prestigiada de su época: "El propósito de esta tendencia es poner el Gobierno del Estado en manos de una generación, acostumbrada desde la Escuela, a manejar intereses colectivos, habiendo mostrado en ese ejercicio sabiduría y honestidad. No cabe, pues, dentro de este concepto una 'enseñanza de la moral', ni una 'enseñanza de los deberes cívicos'. La virtud no es un arte susceptible de enseñarse; la virtud es acción ejercitada desde los bancos de la Escuela" (1930: 138-139).

Encinas enhebra planteamientos sobre la diversidad, el derecho a recibir una educación pertinente, el aprendizaje activo y la idea del autogobierno como aspectos modulares en la educación ciudadana y la gestión del sistema.

El modelo tradicional de expansión del servicio educativo fue criticado desde las esferas de los ministros

de Educación a fines del siglo pasado, pues no aseguró la calidad y equidad. Desde perspectivas críticas, se lo consideró también como reproductor de las desigualdades sociales. Hoy, las pruebas nacionales e internacionales reiteran desde varios enfoques que los rendimientos en algunos aprendizajes muestran una importante correlación con las desigualdades sociales y económicas en y entre los países.

En términos de calidad, este modelo fue siempre centralista y reacio a la diversidad, y en materia de gestión se sustentó en un profesorado de bajo salario. A partir de la transición democrática la política educativa se distanció parcialmente de ese modelo, e incorporó la descentralización para hacer una educación abierta a la diversidad. Además, sumó la preocupación por formular políticas de Estado y acuerdos nacionales desde la deliberación pública.

■ **Un solo proceso nacional, regional y local**

La descentralización en el Perú del nuevo siglo no se orienta al ajuste estructural o al debilitamiento de los movimientos sindicales (lo hizo Fujimori en la década de 1990); su relanzamiento en el periodo de transición permitió una expresión de impulsos democratizadores y de equidad, netamente insertos en la legislación pero cuya realización encuentra trabas.

El proceso de descentralización avanza cuando expresa actores, como dice el Proyecto Educativo Regional de Piura (2006: 32), con una subjetividad favorable al despliegue de las potencialidades en los ámbitos regional y local. "Piura involucra no sólo a sus ventajas comparativas, poco aprovechadas



El cambio pedagógico radical —servir al indio y su organización, el ayllu— consiste en basarse en las necesidades propias y en los problemas diferenciados de cada uno.



hasta hoy en relación al bien común, sino en esencia los seres humanos que cotidianamente la habitan, recorren y trabajan. El nivel de identidad, es decir, de memoria colectiva, de pertenencia consciente, de sueños compartidos, de consensos asumidos, de organizaciones sostenibles, de creatividad creciente y de cultura emprendedora, constituye el factor subjetivo que determina la existencia o ausencia de los sujetos que continuarán ensanchando los surcos del desarrollo regional”.

Pero también hay que señalar que el proceso avanzará poco si no se articula en procesos nacionales de democratización y económicos. J. Iguñiz (2005: 63) ubica a la educación como compañera de la actividad productiva y favorecedora de su despliegue, no como sustituta de esta. Está convencido de que “no hay descentralización económica posible sin el concurso simultáneo de todos los niveles del Estado”.

Por su parte, Ames (2006: 26) considera que, entre varios cambios en las relaciones de poder, “[...] es importante señalar que la descentralización ha avanzado más allá donde ha tenido detrás un consenso político mayoritario o un gobierno fuerte capaz de llevarla a la práctica por su propia iniciativa. Las demandas sociales anticentralistas de la sociedad civil no bastan; hace falta que estén articuladas tras un proyecto descentralizador común a escala nacional, o que los movimientos regionalistas específicos concuerden con actores políticos nacionales con un radio de acción de mayor alcance”.

Los gobiernos regionales y los actores políticos y sociales no pueden seguir apenas reaccionando

frente a decisiones o indecisiones del Estado; deben desarrollar una actitud protagónica en la definición de la política nacional. El desarrollo regional no precisa solo ‘sacarse de encima’ el centralismo; exige, además, generar otras políticas nacionales, esta vez favorables al desarrollo de los territorios (Iguñiz, M. *et al.*, 2006: 51-52).

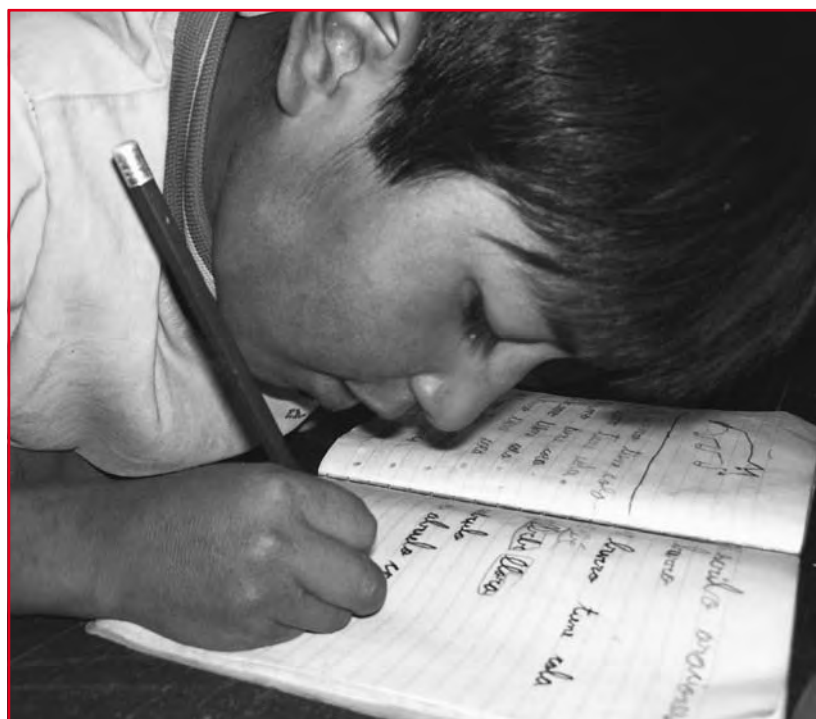
■ Legitimidad y control

Todos los procesos de descentralización tienen una alta conflictividad, pues están destinados a enfrentar una crisis de legitimidad de los estados modernos. No debe extrañar entonces que un proceso sociopolítico de la complejidad de la descentralización muestre pugnas permanentes entre las demandas de mayor autonomía y las resistencias centralistas.

Como indica Weiler (1966: 224): “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”. Él mismo añade con acierto que “[...] toda descentralización real (entendida como una distribución auténtica del poder de asignación y regulación entre los niveles directivos) implica ciertamente una pérdida de control”.

En tanto el Estado moderno tiene una necesidad imperiosa de legitimación, para Weiler la descentralización ofrece una “legitimación compensatoria”. Pero ello no es sencillo. 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. La frecuente oscilación del comportamiento político entre la retórica descentralizadora y el comportamiento centralizador puede tener su raíz en esta difícil tarea



de traspasar la tenue línea que separa los imperativos opuestos del control y la legitimidad”.

Animado por la emoción inaugural de su segundo Gobierno, el jefe de Estado, Alan García, planteó claramente en su Mensaje a la Nación el 28 de julio de 2006 que reconocía la crisis del Estado y su débil legitimación, y anunció su decisión de reconstruir la política. A nuestro entender, es a partir de este compromiso que tiene que ser evaluada su ejecutoria en el Gobierno, en particular en materia de educación:

“Hoy requerimos de un nuevo consenso, que rescate el rol del Estado por el empleo y la justicia y que afirme la participación ciudadana sin exclusiones”.

“Los peruanos se preguntan cómo es que la producción material ha crecido más de 25%, el empleo no ha crecido así y la pobreza apenas se redujo en 2%. Qué ha pasado en nuestra patria, adónde se ha ido ese crecimiento, por qué demora tanto en llegar a los pobres, por qué hay analfabetos y niños en las calles”.

“Señores: Hemos caído en el círculo vicioso de tener más exportaciones con más miseria y de tener democracia sin credibilidad social. Por eso, en esta hora es fundamental reconstruir el sistema político, reconstruir la política misma como capacidad de conducir el país”.

■ **Gobernabilidad y equidad u opresión**

En esta línea de reflexión conceptual, la descentralización, desde nuestra perspectiva, tiene sentido si se la vincula con el problema básico del país, es decir, la pobreza, la desigualdad y la exclusión.

Es frente a ellos que se juega su legitimación, ligada a la participación social y la mirada de los derechos. Como señala Cáceres (2005: 12): “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. Esto lleva al tema de la participación ciudadana —de los excluidos— desde una perspectiva de derechos”.

Una propuesta sobre el sentido del proceso descentralizador complementa la anterior, y vincula los derechos a las responsabilidades: “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” (Cáceres, 2005: 15).

Los movimientos sociales han sido históricamente creadores de derechos, como lo evidencia con claridad la historia de los derechos de los trabajadores, las mujeres, los pueblos indígenas y los afroamericanos. La conciencia ambiental es también tributaria de movilizaciones sociales.

Algunos análisis de políticas han enfatizado cómo la educación tiene sentido si aporta a la densidad del vínculo y el tejido social, como plantea McGinn. Para este estudio de las políticas educativas, la educación, si contribuye a la integración social, contribuye al desarrollo. Esa integración supone equidad en el acceso y en la distribución de oportunidades y resultados. Además: “El compromiso individual y grupal con el desarrollo nacional requiere un cierto sentido de equidad (o bien debe recurrir a sistemas costosos de opresión)” (McGinn, 1994: 102). Sentido de equidad que es, en opinión de este autor, requisito para el enriquecimiento de las naciones y no un resultado posterior de este.

■ **Reforma de la calidad y equidad**

La educación pública tiene para esta línea de planteamientos un particular significado en la atención de demandas de la sociedad por acceso a la educación, así como especiales funciones para la equidad. Su responsabilidad es más directa en la reducción de las brechas entre grupos sociales y culturales distintos. Ella atiende a la totalidad de los pobres, a los estudiantes que sufren la discriminación cultural, en aulas con alumnos más heterogéneos. La calidad de la escuela pública es



Alan García, planteó claramente en su Mensaje a la Nación el 28 de julio de 2006 que reconocía la crisis del Estado y su débil legitimación.



una preocupación y un componente indispensable para la democratización del país. Es, además, el único servicio que atiende al área rural del país, a los pueblos indígenas. Sin embargo, no vemos el interés del Gobierno Central en repensar la transformación de la escuela pública. En términos reales, sin un proyecto para ella, termina siendo una escuela asistencial.

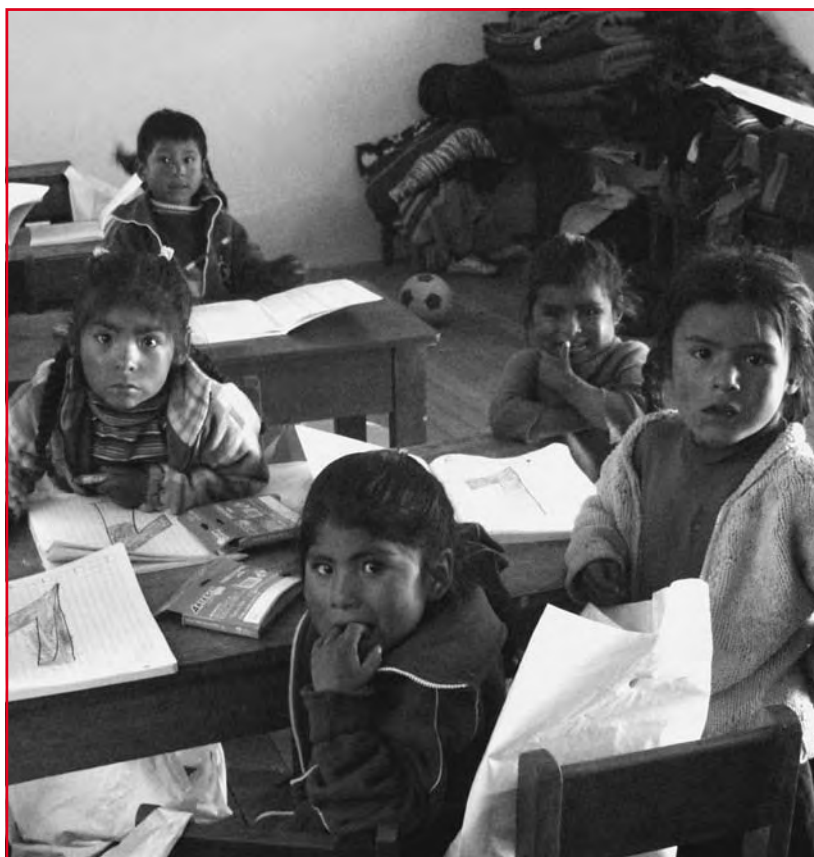
Basadre (1960: 70) ordena un conjunto de criterios para la “determinación y la aplicación del Plan” en educación. Retomamos el tercero de ellos: “El carácter integral e interdependiente de la política educativa frente a los tratamientos parciales o especializados que sólo pueden ser hechos por corto tiempo y como ensayo. Preciso es romper la concepción vertical y tubular que divide al Ministerio de Educación en compartimentos estancos, tierras extrañas y distantes entre sí, a veces rivales o con mutuos celos. La coordinación y el ensamble se imponen sobre las soluciones impulsivas, intuitivas, o de momento”.

En la etapa actual se debe, simultáneamente, reformar el MINEDU, fortalecer los gobiernos regionales y las escuelas y aumentar las funciones de las municipalidades.

■ Referencias bibliográficas

Ames, Rolando; 2006; “La descentralización: Contenidos políticos de una reforma institucional”. En *Democracia, descentralización y reforma fiscal en América Latina y Europa del Este*. Lima: Propuesta Ciudadana, pp. 22-29.

Basadre, Jorge; 1960; “Inventario de la realidad educativa”. En *Materiales para otra morada: Ensayos sobre temas de educación y cultura*. Lima: Librería La Universidad Editorial.



Cáceres, Eduardo; 2005; “¿Nuevas relaciones? Estado y ciudadanos en el contexto de la descentralización”. En Cuenca, R., E. Gonzales y F. Muñoz (editores); *La democratización de la gestión educativa*. Lima: Mesa de Agencias Bilaterales en Educación.

Encinas, José Antonio; 1930; “A los maestros graduados en la Escuela Normal Superior de Lima”. En José Portugal Catacora; *José Antonio Encinas, el maestro de los maestros peruanos*. Lima: CONCYTEC.

1932; *Un ensayo de escuela nueva en el Perú*. Lima: Imp. Minerva. Iguñiz, Javier; 2005; “Para un desarrollo económico descentralizado”. En Congreso de la República; *Evaluación anual y balance del proceso de descentralización*, pp. 60-80. Lima: Congreso de la República/PRODES/USAID-Perú.

Iguñiz, Manuel; Arturo Miranda y Elena Sánchez; 2006; *Cajamarca: Lineamientos para una política regional de educación*; pp. 51-52. Cajamarca: Los Andes Cajamarca y CDE.

Gobierno Regional de Piura; 2006; *Proyecto Educativo Regional de Piura 2007-2021*. Piura: Gobierno Regional.

McGinn, Noel; 1994; “¿Podrá la educación pública sobreponerse a la amenaza de las organizaciones supranacionales?”. En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIV, nn.º 3 y 4, p. 102. México.

Weiler, Hans; 1996; “Enfoques comparados en descentralización educativa”. En Pereyra y otros; *Globalización y descentralización educativa*. Barcelona: Pomares Corredor ■