Gestión educativa descentralizada: un proceso en construcción

Hace un balance de la descentralización en educación y señala que para lograr los resultados esperados y los objetivos de las políticas de Estado se requiere de una gestión educativa descentralizada. Sostiene que es necesario recuperar y fortalecer los espacios y mecanismos de articulación intergubernamental.

Decentralized Education Management: Work in Progress

The author analyzes decentralization in education and points out that decentralized education management is necessary to achieve the expected results and objectives of State policies. He argues that it is convenient to recover and strengthen the spaces and mechanisms for intergovernmental interaction.

JOSÉ LUIS VARGAS DÁVILA

Bachiller en Ciencia Política y Gobierno. Estudiante de la Maestría de Ciencia Política y Gobierno – Mención Gerencia Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especialista en políticas educativas y gerencia pública.

PALABRAS CLAVE:
Descentralización,
gestión educativa descentralizada,
política pública,
modernización,
participación.

SAVE THE CHILDREN

En 2016, el Consejo Nacional de Educación (CNE) desarrolló un balance de la gestión educativa descentralizada. Una de las conclusiones generales de este balance fue el tránsito, en el periodo 2011-2016, de una gestión educativa nacional promotora del manejo descentralizado de la educación a otra que enfoca a ésta como instrumento para la implementación de políticas y medidas nacionales, bajo la conducción del Ministerio de Educación (Minedu), en un marco de modernización del Estado.

Esta constatación general implica que, en el sector, la gestión descentralizada convive con la desconcentración. Las leyes presupuestales y sus instrumentos dinamizan esta última. Las normas de la descentralización, la modernización y la gestión educativa promueven la gestión educativa descentralizada aunque más débilmente. Los instrumentos presupuestales tienen mayor peso. Por lo tanto, la tendencia a la desconcentración es mayor. Ello vulnera la institucionalidad —ya frágil— de la descentralización del Estado, debilita a los gobiernos regionales y reduce el espacio para su intervención en la gestión de políticas educativas que promuevan el desarrollo de sus territorios.

En este marco, en este artículo pretendo, siguiendo las líneas argumentales del balance mencionado, ilustrar por qué la gestión educativa descentralizada es un proceso en construcción.

POLÍTICAS EDUCATIVAS PRIORITARIAS

Los objetivos de las políticas educativas constituyen la sustancia y razón de ser de la gestión educativa descentralizada. Éstas pueden entenderse como el producto de un proceso de concertación con capacidad para agregar demandas e intereses de la ciudadanía en objetivos de desarrollo educativo que aportan, a su vez, al desarrollo local, regional y nacional. Con mayor énfasis, desde hace una década, los avances más importantes se han dado en las políticas de acceso a Educación Inicial, Aprendizajes y Educación Intercultural Bilingüe.

La tasa neta de matrícula de niñas y niños de tres a cinco años de edad se incrementó de 77,3 % en 2012 a 83,2 % en 2015, aproximadamente seis puntos porcentuales. Por el carácter inclusivo de la política y sus instrumentos, el aumento fue mayor en el área rural: casi catorce puntos en el mismo periodo (Fuente: Minedu-Escale). Sin embargo, el mayor problema de este nivel educativo es la calidad del servicio. No solamente en lo que concierne a la dotación de condiciones básicas (locales, mobiliario, servicios básicos, servicios complementarios —salud, alimentación—, docentes formados, materiales educativos, entre otros), sino también en su dimensión pedagógica. En un contexto obsesionado por los resultados de las evaluaciones nacionales, las instituciones educativas de Inicial se ven cada vez más presionadas por escolarizar y "primarizar" sus servicios y adelantar a los estudiantes en los procesos de alfabetización inicial y resolución de problemas matemáticos. Parece importar más la eficiencia del sistema educativo que el desarrollo integral de niñas y niños.

En aprendizajes, los resultados también han mejorado. En Comprensión de textos, el porcentaje de estudiantes de segundo grado que logró el nivel esperado de aprendizaje subió de 30,9 % en 2012 a 49,8 % en

2015. Algo similar, aunque en menor medida, ocurrió en Matemática: se incrementó de 12,8 % a 26,6 % en el mismo periodo. Independientemente del tamaño y alcance de los incrementos, resulta difícil que éstos no hubieran ocurrido. Todos los mensajes y esfuerzos del sistema —es decir, oficiales y formales— se orientaron a mejorar estos aprendizajes y no otros como Ciudadanía o Ciencia y tecnología, en una perspectiva de mayor integralidad de la formación de las y los estudiantes. Los primeros se han establecido como uno de los logros más importantes de la gestión escolar, de la gestión educativa de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y las Direcciones Regionales de Educación (DRE), de las estrategias pedagógicas nacionales, llámense acompañamiento pedagógico o soporte pedagógico. También, como criterio para evaluar el desempeño de las y los docentes y directores y directoras, y asignar incentivos monetarios como reconocimiento de esta capacidad. En síntesis, el sistema educativo informa que sí o sí los resultados de la evaluación censal de estudiantes deben incrementarse en cada institución educativa, cada año, y que es necesario hacer todo lo posible para lograrlo.

Sin embargo, el desafío mayor es mejorar los logros educativos de los estudiantes pero, a la vez, reducir las brechas de equidad que se incrementan paulatinamente año a año. Por ejemplo, la diferencia entre el porcentaje de alumnos que lograron los aprendizajes del segundo grado del área urbana y del área rural subió de 27,9 % en 2012 a 36,7 % en 2015. En Matemática se incrementó de 11 puntos a 16,8 puntos en el mismo periodo. Ello aboga por la necesidad de una política diferenciada para el área rural.

En Educación Intercultural Bilingüe (EIB), los avances han sido muy significativos. Es una de las pocas políticas concertadas con los actores involucrados —por ejemplo, pueblos indígenas—. Cuenta con un plan estratégico, planes y estrategias de implementación incorporadas a los programas presupuestales, presupuesto público asignado, instrumentos para la identificación de escuelas y docentes EIB, un mayor número de lenguas normalizadas, materiales educativos producidos en lengua originaria y en segunda lengua, entre otras condiciones básicas. A ello se suma el desarrollo de espacios de coordinación con pueblos originarios —la Comisión Nacional de Educación Intercultural y Bilingüe (Coneib)—, con organizaciones de sociedad civil —Mesas Técnicas sobre aspectos específicos del Plan EIB— y el Tinkuy, estrategia que ha contribuido a generar mayor visibilidad de los pueblos originarios del Perú y una mayor comprensión de la necesidad de brindar una EIB de calidad a estos pueblos. Adicionalmente, un mayor número de gobiernos regionales y sus órganos educativos están incorporando en sus agendas la implementación de esta política y la construcción de condiciones para ello.[1]

Probablemente, el mayor desafío que enfrenta esta política sea la articulación interna del Ministerio de Educación para avanzar en su implementación. Dadas las decisiones ya adoptadas, todas las áreas involucradas, bajo el liderazgo del Viceministerio de Gestión Pedagógica, deberán actuar de manera articulada para lograr los hitos que la política ha marcado. Ello implica mayores esfuerzos en educar a los servidores del Minedu en el sentido ético, político y pedagógico de la política; identificar los roles específicos de cada área e incorporar el Plan EIB en sus planes operativos; articular con los gobiernos regionales la implementación, el monitoreo y la evaluación, y compartir los resultados. Así, no solo se acrecentarán los resultados del Minedu y del sector Educación en su conjunto, sino también se fortalecerá la legitimidad de éste ante los pueblos indígenas del país.

LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA EDUCACIÓN

Todas las políticas anteriormente mencionadas demandan una gestión educativa descentralizada para lograr los resultados esperados y los objetivos de las políticas de Estado a las cuales se articulan. Para cada una de ellas se requiere un diseño específico de esta modalidad de gestión. Quizá, por su propio diseño y por los resultados que persiguen, sea la política de acceso a la Educación Básica Regular (EBR) la que mejor articulación entre niveles de gobierno presenta.

En el espacio del CNE, diversas instituciones —entre otras, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), TAREA, Unicef, ACDI, la MCLCP, Solaris, Alternativa— contribuyeron a definir, sobre la base de las propuestas de la Presidencia del Consejo de Ministros, los avances del Ministerio de Educación y el análisis de diversas experiencias de gestión de gobiernos regionales —DRE y UGEL— y gobiernos locales, los componentes de la gestión educativa descentralizada con perspectiva territorial. Éstos incluyen las normas, el presupuesto y la planificación, el desarrollo organizacional, el desarrollo de capacidades, los espacios de coordinación y articu-

1 Por ejemplo, el apoyo de TAREA, la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), Diálogos Ciudadanos, entre otras organizaciones, ha promovido, en Ayacucho, la concertación de un diseño de implementación de la política EIB para los próximos años.

TAREA / JULIA VICUÑA YACARINE

lación intergubernamental e interinstitucional, y la participación ciudadana.

En el nivel *normativo,* el Minedu desarrolló, con la participación de los gobiernos regionales, diversos instrumentos que favorecen la gestión educativa descentralizada, como los Lineamientos de gestión descentralizada y la Tipología de UGEL, la Matriz de gestión descentralizada y los Lineamientos de relación intergubernamental. Adicionalmente, estableció el procedimiento para la selección y contratación de cargos directivos en el marco de la Ley de Reforma Magisterial y emitió normas orientadas a especificar la jerarquía y los roles de las DRE y UGEL para el desarrollo del año escolar —en 2016 y ahora para el 2017—. Siendo avances en la construcción de una arquitectura del sistema de gestión educativa descentralizada para el país, la implementación efectiva de las orientaciones y mecanismos que han establecido es todavía un desafío.

En el nivel de la *planificación,* en términos generales, los diagnósticos disponibles señalan que en el país no se ha institucionalizado todavía un sistema robusto de planificación que oriente la ejecución de las políticas nacionales, regionales y locales. Esta función ha sido reemplazada por el nivel nacional, principalmente por el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante la aprobación de los diseños de los programas presupuestales orientados a resultados. Es decir, los instrumentos presupuestales, en la práctica, están reemplazando a los planes de desarrollo por el hecho factico de que a los primeros se les asigna presupuesto y a los segundos no. El *presupuesto* es un instrumento que facilita la implementación de las políticas que se han priorizado y planificado en el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno; de ahí que su uso racional, eficiente y eficaz garantizaría la prestación adecuada de los servicios públicos que propician el bienestar de las y los ciudadanos. Ello implica una gestión presupuestal que atienda prioritariamente las necesidades del servicio en el territorio. Sin embargo, esto se ve bastante limitado. Informes de la MCLCP, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y el CNE han constatado una mayor recentralización en la conducción de la política educativa y el control de los procesos y los insumos a través de los programas presupuestales; la recentralización del presupuesto público y el escaso margen de acción para la implementación de iniciativas regionales; el debilitamiento de la previsibilidad del presupuesto de los gobiernos regionales y locales, debido a la práctica de transferencias condicionadas y no condicionadas que se da a lo largo del año; el insuficiente avance en el establecimiento de criterios políticos y técnicos para la articulación y gestión intergubernamental del presupuesto público del sector Educación, y la alta prioridad que los gobiernos regionales le asignan a la inversión en educación (ámbito en el que gestionan con mayor autonomía y discrecionalidad).

En este campo, la novedad es la transferencia de intervenciones pedagógicas e instrumentos de gestión a los gobiernos regionales. Esta situación abre una nueva oportunidad para que los gobiernos regionales desarrollen y demuestren capacidad de gestión educativa. La interrogante es en qué condiciones se hace esta transferencia y si los gobiernos regionales van a recibir los

recursos que utilizó el Ministerio de Educación para su implementación.[2] También, qué intervenciones va a realizar este ministerio para que los gobiernos regionales tengan éxito en su gestión.

El *desarrollo organizacional* implica la adecuación de las estructuras organizativas de los tres niveles de gobierno para ejercer los roles que le han sido atribuidos en la gestión educativa descentralizada y mejorar la provisión de los servicios educativos de acuerdo con el contexto y ámbito territorial en el que se desempeñan. En este componente, el Ministerio de Educación desarrolló una primera propuesta de rectoría para el sector y modificó su Reglamento de Organización y Funciones, reformando su estructura organizativa con la perspectiva de ejercer su rol rector e implementador de la política educativa. De igual manera, algunos gobiernos regionales desarrollaron modelos de gestión para ejercer el gobierno de la educación en sus territorios. Algunos de éstos no continuaron, pero otros, como el de Piura, están animando la reflexión sobre la ruta que se ha de seguir para constituir organizaciones más eficaces en el logro de los objetivos educativos. La experiencia de la Dirección Regional de Lima Metropolitana, órgano desconcentrado del Minedu, ha aportado conocimiento a esta reflexión. Asimismo, las experiencias de diseño de un modelo de gestión de la política EIB, de las UGEL Imaza, Quispicanchis, Atalaya y Huanta, indican el esfuerzo que gestores regionales y locales están haciendo para adecuar sus instituciones a los desafíos de las políticas educativas. El punto de partida es claro. Estos desafíos no se podrán atender con organizaciones públicas que fueron diseñadas —incluso antes del proceso de descentralización— para cumplir funciones distintas a las que ahora se les demanda, tanto desde el territorio como desde la política educativa.

El *desarrollo de capacidades* mejora el desempeño de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, la prestación de servicios públicos de calidad al ciudadano y, en consecuencia, los resultados de las políticas públicas de sus sectores. La información disponible sobre esta dimensión de la gestión educativa descentralizada indica la existencia de un contexto institucional favorable para la mejora de las capacidades del servicio civil desarrollado por Servir —aun cuando todavía no se logra configurar un sistema de desarrollo de capacidades más robusto—, y la disponibilidad de herramientas —lineamientos, marcos y guías nacionales— para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de los funcionarios y servidores públicos del sector Educación. Pero, al mismo tiempo, reporta un desigual avance en el fortalecimiento de capacidades entre los servidores públicos del nivel nacional y gobiernos regionales; heterogeneidad en la dotación de capacidades profesionales entre los niveles de gobierno; la carencia de acreditación, articulación y evaluación de las iniciativas de fortalecimiento de capacidades dirigidas a mejorar el desempeño de funcionarios públicos y actores de sociedad civil de las regiones; la asistencia técnica del Minedu a los servidores públicos regionales como estrategia central de desarrollo de capacidades, y la pérdida de capacidades por la alta rotación de servidores públicos en las regiones.

Entre los avances se identifican la trasferencia de recursos a los gobiernos regionales para contratar profesionales que completen los Cuadros de Asignación de Personal de las UGEL. Más recientemente, en el contexto de la designación de directores regionales de educación y de UGEL, el Minedu, en coordinación con Servir, avanzó en el desarrollo de un Programa de Alta Gerencia (PAG II) con el objetivo de fortalecer y desarrollar sus competencias gerenciales para optimizar la gestión educativa, el liderazgo en la transformación del sistema educativo y la mejora de los aprendizajes de las y los estudiantes. Adicionalmente, se han dado los primeros pasos para que los servidores públicos de las DRE y las UGEL transiten al nuevo régimen del servicio civil.[3] Iniciativa que ha recibido el respaldo de los funcionarios regionales por sus implicancias en la mejora de sus remuneraciones, el ingreso a una línea de carrera meritocrática y el acceso a procesos de formación y fortalecimiento de capacidades.

La *participación ciudadana* genera diversas modalidades de cooperación e interrelación entre el Estado y la sociedad civil; hace posible su intervención en todo el ciclo de la gestión de políticas públicas más pertinentes a las necesidades, intereses y demandas de la población; desarrolla la corresponsabilidad de los ciudadanos con sus derechos y las políticas que han concertado para garantizarlos, y fortalece la legitimidad de la acción del Estado y las políticas públicas que implementa. Desde esta perspectiva, la información disponible indica que las instituciones de la participación, si bien se han

2 En el reporte de transferencia de gestión 2011-2016, el Ministerio de Educación señala que ha desarrollado e implementado una serie de intervenciones estratégicas y las enumera. Algunas de ellas serán transferidas a los gobiernos regionales (Ministerio de Educación. Reporte de Cumplimiento Misional 2011-2016. Informe para la Transferencia de Gestión).

3 Al respecto, se puede revisar la Resolución de Presidencia Ejecutiva 117-2016-SERVIR/PE.