La ruta de la gestión descentralizada en la educación

El autor explica la tensión que vivió entre el contexto, avanzar más rápido y descentralizar la educación como gestor de la educación, con el apremio de conseguir mejores resultados en la calidad de los aprendizajes y llegar de manera más eficiente a la ciudadanía.

The Route of Decentralized Management in Education

The author explains the tension he lived as an education agent joggling among the context, moving faster, and decentralizing education in order to achieve better results in the quality of learning and reaching citizens more efficiently.

ALEX MARTÍN RÍOS CÉSPEDES
Licenciado en Psicología Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Maestría en Gestión y Políticas Públicas en el Institute of Social Studies de La Haya, Holanda. Director General de Gestión Descentralizada del Ministerio de Educación

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

TAREA / JULIA VICUÑA YACARINE

La descentralización surge de la necesidad de contar con un mecanismo que permita al Estado llegar de manera más eficiente a la ciudadanía. Un primer objetivo que se busca está vinculado con mejorar la calidad del servicio: se transfiere poder desde el nivel nacional al nivel regional o local con el fin de brindar una mejor calidad educativa, ya que son quienes brindan los servicios directamente quienes mejor pueden resolver los problemas a ellos asociados.

Sin embargo, no existe una relación causa-efecto entre descentralización y calidad del servicio. Álvaro Marchesi, por ejemplo, sostiene que la descentralización no es condición suficiente para elevar la calidad del servicio si las decisiones sobre materiales, currículos o tiempo escolar son las mismas en el ámbito nacional que en el local; se requiere de otras medidas.

Un segundo objetivo está vinculado a que el servicio sea equitativo. Dado que los países suelen estar marcados por grandes diferencias socioeconómicas y que éstas condicionan el aprendizaje, la descentralización puede ser un mecanismo para reducir la inequidad. El mismo Marchesi afirma que un buen proceso de descentralización es aquel que incorpora mecanismos que limitan el riesgo de aumentar desigualdades en el servicio. Esto cobra mayor importancia cuando hablamos de educación en un país como el Perú, donde los resultados —medidos por el logro de aprendizajes— muestran sistemáticamente una aguda brecha principalmente entre lo urbano y lo rural.

DESCENTRALIZACIÓN EN EDUCACIÓN

Para entender el proceso de descentralización educativa en el Perú se debe precisar que la educación es un servicio que ofrece el Estado de manera compartida. Esto quiere decir que los diferentes niveles de gobierno tienen cuotas de responsabilidad en el servicio, lo cual demanda mayor coordinación entre los niveles y mayor precisión sobre las mencionadas cuotas de responsabilidad. La particularidad en educación es que en 2002, cuando se promulgó la Ley de Gobiernos Regionales, se dio también, a los pocos meses, la Ley General de Educación, que no hace referencia a los gobiernos regionales ni a los gobiernos locales, pero sí habla de instancias como las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). El escenario para el desorden estaba servido: confusión, superposición, vacíos y omisiones. En 2004 se inicia la transferencia de las funciones en educación, y en 2008 el Minedu declara la conclusión del proceso de transferencia, en medio de lo que se llamó el "*shock* descentralizador".

Éste fue un proceso administrativo de transferencia de competencias y funciones desde el nivel nacional al nivel regional y el local. La descentralización se entendía en el sentido de cómo mover responsabilidades de un nivel a otro. Sin embargo, la forma de operar era la misma. No existió, tampoco, un plan diferenciado para garantizar que los nuevos responsables contaran con las condiciones mínimas para asumir las nuevas responsabilidades otorgadas; la asistencia técnica fue escasa u homogénea, y la relación gobierno nacional-go-

bierno regional se hizo predominantemente vertical. En el año 2009, desde la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) se buscó pasar de un modelo basado en la transferencia administrativa a uno sustentado en el servicio y el ciudadano. Raúl Molina sostiene que se necesitaba —y se necesita— un modelo de prestación de los servicios públicos a partir de una lógica según la cual lo que se concibe como política pública a nivel nacional pueda ir adaptándose a medida que va recorriendo los distintos niveles de gobierno, adecuándose a las preferencias del ciudadano. Se empieza a hablar de gestión descentralizada, territorio, servicio y ciudadano.

No obstante, en los años siguientes, la escasa inversión en la mejora de los órganos intermedios de educación, la distante relación entre los niveles de gobierno y el enfrentamiento entre el ministerio y el magisterio creó una mayor desconfianza entre el ente rector y los gobiernos subnacionales. Estos últimos —regionales y locales— avanzaron de acuerdo con sus propias condiciones, historias y azares, lo que facilitó el agravamiento de las brechas de inequidad en los resultados del aprendizaje. Cuando se inició la gestión del gobierno pasado, en 2011, la gestión descentralizada estaba afectada por cuatro grandes temas:

a) No existían canales de coordinación entre los niveles de gobierno. El nivel de presión entre el Minedu y los gobiernos regionales era enorme. El personal del Minedu evitaba reunirse con las autoridades regionales y se coordinaba a través de las normas publicadas; el descontento se generalizó en las regiones.

b) No existía claridad sobre lo que debía hacer cada nivel e instancia de gobierno. Había vacíos, superposiciones y omisiones respecto de las responsabilidades del ministerio, del gobierno regional y del gobierno local, y lo mismo ocurría entre las DRE y las UGEL. Por ejemplo, en medio del auge del canon minero, los municipios contrataban docentes o financiaban a las UGEL.

c) La política educativa era implementada de espaldas a las características del territorio y las regiones, sin considerar los retos que se enfrentaban. Se aplicaban políticas homogéneas para territorios diversos. En ese momento aún no se hablaba de "enfoque territorial", un concepto ajeno a la gestión educativa descentralizada.

d) La burocracia intermedia estaba abandonada y estigmatizada como ineficiente, excesivamente burocrática y corrupta. El ministerio optaba por crear nuevos cargos paralelos fuera de la influencia de las DRE y las UGEL. El abandono era tal que ni siquiera se tenía un registro de cuántas UGEL existían en el país.

Entre 2011 y 2016 hubo un impulso por mejorar la gestión de la educación con base en un esquema descentralizador. Una primera línea estuvo dirigida a establecer un set de reglas claras para discernir entre las responsabilidades de los niveles de gobierno y sus instancias de gestión, así como a generar un flujo de información sobre éstas. Para ello:

- Se establecieron las responsabilidades de los niveles de gobierno para gestionar materiales, personal y mantenimiento preventivo de locales a través de una matriz de gestión descentralizada que innova lo que se estableció en el DS 045.

- Se propuso cómo había que formular, implementar y evaluar políticas e intervenciones en el sector entre el Minedu, el gobierno regional y el gobierno local. Se señaló que el ministerio definía políticas e intervenciones de manera diferenciada según las características del territorio; se precisaron canales para proponer políticas desde gobiernos regionales; se establecieron campos en los que los municipios podían colaborar con la educación, como seguridad, almuerzos, transporte para estudiantes o docentes, servicios de recreación, biblioteca y cultura en general, entre otros.

- Se precisó la relación jerárquica entre las DRE y las UGEL, y se especificaron sus diferentes responsabilidades, para lo cual se tuvo que modificar el Reglamento de la Ley de Educación.

- Se reguló y estandarizó la creación de las UGEL para garantizar que cualquiera nueva que se constituyera tuviera las condiciones mínimas de operación para brindar servicios.

- Se llevó a cabo, por primera vez, un censo de las UGEL, que permitió tener información sobre las condiciones de personal, gestión, equipos y locales.

- Se diseñó una clasificación de UGEL en función de sus características territoriales y de sus condiciones operativas, con el objetivo de implementar una política y una asistencia técnica diferenciada.

Una segunda línea ha tenido que ver con mejorar la relación entre el ministerio y los gobiernos regionales y los

TAREA / JULIA VICUÑA YACARINE

gobiernos locales. Con tal fin, las autoridades del ministerio han mantenido constantes reuniones con funcionarios regionales, en las que manifestaron la necesidad de compartir líneas de trabajo a partir de pactos de buen entendimiento. Más allá de institucionalizar la Comisión Intergubernamental, como manda la ley y como se ha hecho en otros sectores, en el ministerio se vio la necesidad de instalar dos espacios nuevos: un directorio con todos los directores y gerentes de educación del país, y la Comisión de Gestión Intergubernamental (CGIE), espacio de reunión bilateral ministerio-gobierno regional cuyo propósito consiste en analizar y decidir sobre la política pública en la región, supervisando y destrabando escollos propios de cada territorio. Todo, además, fue institucionalizado por medio de una norma que describe la dinámica de cada espacio y que encarga a los gobiernos regionales hacer lo mismo con sus municipios, algo que, en la práctica, no ha progresado mucho.

No obstante todo lo hasta aquí mencionado, el sentir de las regiones sobre gestión descentralizada es crítico. Son recurrentes adjetivos que aluden a la "recentralización", como si hubiese existido un contexto descentralizado despojado. La observación se sustenta en la poca posibilidad de gestión en los espacios intergubernamentales, en la escasa frecuencia con que se reúnen los directorios y la Comisión Intergubernamental, en la fuerte presencia de equipos del ministerio en las regiones, en la fuga de talentos de diversas instancias regionales y locales al Minedu debido a las remuneraciones más atractivas que se pagan en éste, a la gestión directa del ministerio en las nuevas intervenciones y la poca posibilidad de influir en la política nacional. Efectivamente, con el incremento del presupuesto para el sector, el Ministerio de Educación se embarcó en el diseño, focalización y gestión directa de las nuevas estrategias como Jornada Escolar Completa, Soporte Pedagógico Urbano, Semáforo Escuela, Plan Inglés, Educación Física, entre otras. Esto demandó contratar personal en regiones directamente desde el nivel nacional y usar los espacios de relación intergubernamental sobre todo para brindar información. La ruta para gestionar descentralizadamente se hizo más compleja. Las críticas pueden ser resumidas en que se han creado condiciones normativas e instrumentales para la gestión descentralizada, pero aún no se la ha implementado.

De acuerdo con los Lineamientos para la gestión educativa descentralizada, el Minedu puede implementar excepcionalmente y de manera temporal políticas por razones de alta especialización, equidad o emergencia. En estos casos, incorpora necesariamente una estrategia de generación de condiciones para que las intervenciones puedan ser progresivamente asumidas por los gobiernos regionales sobre la base de un proceso de verificación de capacidades.

Toda intervención se hace con conocimiento y en coordinación con los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Por lo mismo, el Ministerio de Educación tiene prevista una transferencia que se debe caracterizar por la gradualidad y un set de reglas claras de a quién, cuándo y qué se transfiere, y qué ocurre cuando una meta no se cumple. Es la tarea pendiente que se espera trazar hacia 2017.

DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN

Existe un falso dilema entre descentralización y modernización. Uno de los comentarios recurrentes de algunos expertos es que en el ministerio hay una tendencia más marcada a modernizar que a descentralizar, al punto que ambas líneas de intervención aparecen como antagónicas. No es posible hablar de descentralización sin contar con una línea de modernización de las DRE y las UGEL; el no asumirlo así implicaría que solo estaríamos hablando de descentralización de problemas. Nuestras instancias de gestión, tal como están diseñadas y tal como funcionan actualmente, no tienen posibilidad de cumplir el rol encargado en la cadena del servicio.

El propio término *modernización* también puede describir diferentes líneas de trabajo. La Secretaría de Gestión Pública de la PCM ha elaborado una Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y un Plan de Implementación que define las metas por alcanzar. Este marco contempla la ejecución de una agenda de reformas en diversas materias que buscan la simplificación de los procedimientos y procesos internos de las entidades públicas, la mejor atención a través de los trámites y servicios, una mayor transparencia y acceso a la información para un Estado al servicio del ciudadano.

Para el Ministerio de Educación, el paraguas de modernización en las DRE y las UGEL se resume en dos líneas: i) mejorar condiciones de operación y ii) incrementar y cualificar el personal.

Sobre la primera, importan mucho la reorganización, la desregulación y la desburocratización, en las que debemos eliminar carga administrativa con la inclusión de un set básico de equipos de trámite documentario. ¿Cómo se entiende esto? Se busca que la UGEL tenga más presencia en las instituciones educativas. Sin embargo, la realidad es inversa. Son los directores y docentes de éstas quienes pasan más tiempo en las UGEL porque deben realizar un sinnúmero de trámites, tanto institucionales como personales. Como la *tramitología* es abundante, la UGEL se sobrecarga de tareas administrativas y, al no tener sistemas de trámite o transparencia, obliga a directores y docentes a dejar las escuelas para ir a ver cómo va su trámite, que finalmente nunca llega a resolverse. En el fondo, se trata de una mala distribución de la variable tiempo que va en desmedro de la enseñanza-aprendizaje. Así, si tomamos como base la instalación de un sistema de trámite documentario en Lima Metropolitana, descubrimos que sus siete UGEL reciben al año 670 mil trámites. Para entender mejor la magnitud de esta carga, digamos que una UGEL recibe un trámite cada minuto, las 24 horas del día, los 365 días del año. Tenemos que descargar el volumen de procesos administrativos a cargo de las UGEL, que consume tiempo que debe ser invertido en el monitoreo de escuelas. La experiencia de Lima quiere ahora ser trasladada a las regiones.

Por otro lado, no hay reforma organizativa que no pase por las mejoras del personal. No existen buenas estructuras, locales y equipos que funcionen si no cuentan con masas críticas que les impriman eficiencia, calidez y resultados; no hardware sin software; ni tener el mejor auto funciona bien sin un buen piloto. Y en las instancias intermedias no solo ha faltado cualificar más y mejor al personal, sino también incrementarlo.

Sobre este último punto, vale la pena mencionar algunas líneas. El ministro Saavedra sostuvo que, si queríamos ser un país desarrollado, necesitábamos un Estado de mayor tamaño, y citó varios ejemplos —Francia, Suecia, el Reino Unido, los Estados Unidos— en los que el tamaño del Estado, medido como gasto público como porcentaje del PBI, es superior al 35 %. En el Perú llega al 18 %. De hecho, mientras el presupuesto, el número de escuelas y de docentes han sido incrementados en los últimos lustros, el número del personal de las DRE y las UGEL se ha mantenido congelado. No se trata de incrementar por incrementar, sino de inyectar meritocracia y racionalidad. Con la implementación de la Ley de la Reforma Magisterial (LRM) en 2017, casi dos mil plazas de especialistas de educación serán cubiertas por concurso, lo que significa acceso por méritos y no por tiempo de servicio. El número ha sido posible gracias al financiamiento de 523 plazas en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP), sin considerar que resta financiar 487 nuevas plazas creadas.

Hasta este punto, ninguna referencia al personal administrativo. Como éste no está regido por la LRM, la única posibilidad que se tiene desde el ministerio es la transferencia presupuestal para contratación bajo modalidad CAS, prevista en 1020 especialistas administrativos en 2017.

¿Son todos estos números suficientes visto el tamaño de las DRE y las UGEL? Los cálculos que se han realizado estiman que aún se está en un 60 % de lo re-

querido. Sin embargo, no solo se trata de incrementar personal, sino también de descargar responsabilidades, y son principalmente las UGEL las indiscriminadamente encargadas de la implementación de todo tipo de nueva intervención o política que se quiera implementar, incluyendo otros sectores como Salud o Inclusión Social. Desregular, descargar e informatizar es un frente que requiere trabajarse con urgencia en las DRE y las UGEL.

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

En el país, la descentralización educativa ha enfatizado la participación sobre la autonomía de las instancias descentralizadas. De ahí que, lejos de brindar mayor poder a la escuela o a la UGEL, se ha privilegiado la creación de Consejos Participativos con presencia de padres y autoridades de la comunidad, bajo el supuesto de que la toma de decisiones conjuntas tendría un efecto en la mejora de los servicios. En un inicio, y con el impulso de la cooperación internacional, sobre todo los Consejos Participativos Regionales (Copare) cobraron vitalidad alrededor de la construcción de los Proyectos Educativos Regionales, pero decayeron luego con el retiro progresivo de la cooperación. Las razones pueden ser la dependencia del voluntariado y de las DRE, así como la ausencia de recursos. En los Copale los resultados fueron menos auspiciosos. Debe entenderse, además, que en el nivel local la educación no puede estar separada de otros servicios o funciones públicas, como la alimentación, la seguridad o la salud. Es en el ámbito local donde las miradas sectoriales se difuminan y la presencia de un Consejo Participativo exclusivo para educación no resulta sostenible.

Los vínculos entre la participación en la calidad del servicio y la reducción de la inequidad no han resultado favorables. Sin embargo, los Consejos Participativos podrían ser mecanismos efectivos para la vigilancia de tareas muy concretas aún indefinidas, y un medio para la transparencia y rendición de cuentas del Estado. En la actualidad, es una deuda pendiente contar con lineamientos sobre gestión participativa.

La descentralización es —según la Constitución— un mecanismo permanente, irreversible y gradual. En repetidas ocasiones se le exige mayores resultados luego de sus casi quince años de implementación, algo que paradójicamente no se logró en los casi doscientos años de vida republicana centralizada. En parte, el tema se atiza entre el interés político y la coyuntura. En este punto, vale mencionar el estrecho vínculo entre descentralización y democracia. La gestión descentralizada requiere mejoras, y parte de ello tiene que ver con reformas no solo de las instituciones sino además de las mentalidades. El juicio al proceso de descentralización se debe hacer en función del cumplimiento progresivo de los objetivos planteados: mejora de la calidad del servicio y reducción de la inequidad en su prestación. Ambos, desafíos de enorme complejidad, dada la diversidad del país, la escasa articulación, la débil institucionalidad y una cultura de la desconfianza bidireccional entre los niveles de gobierno. A ello se suma el difícil reto de conciliar ambos objetivos, dado que la calidad puede tener rutas más accesibles a costa de la equidad. Por otro lado, siempre es importante entender que la descentralización responde al cómo hacer mejor las cosas; es —en ese sentido— un medio y no un fin en sí mismo.

CONSTRUYENDO LA CARRERA DEL MAESTRO. PERÚ 2001-2014. ACIERTOS Y TROPIEZOS

Guillermo Sánchez Moreno Izaguirre

Más información: Teléfono: 424 0997, jjuscamayta@tarea.pe