

La descentralización educativa por las personas: una experiencia

El autor presenta una experiencia de transformación educativa en la región Ayacucho, sostenida durante los primeros años del siglo XXI, en el marco de la descentralización del Estado y su impacto en la educación, experiencia en la que TAREA desempeñó un papel fundamental. Destaca los desafíos educativos que enfrentó la región, que incluían profundas desigualdades sociales, exclusión y un sistema educativo centralizado.

PALABRAS CLAVE:

Autoritarismo,
Democracia,
Educación popular,
Movimiento Pedagógico
Democrático,
Neoliberalismo.

Educational decentralization from a people perspective: an experience in Ayacucho

The author presents an experience of educational transformation in the Ayacucho region, sustained during the early years of the 21st century, within the framework of state decentralization and its impact on education, an experience in which TAREA played a fundamental role. He highlights the educational challenges faced by the region, which included deep social inequalities, exclusion, and a centralized education system that failed to take into account the voices of the most vulnerable groups, such as rural and indigenous communities.

KEYWORDS:

Decentralization,
Participation,
Educational Project,
Territory,
Government.

HUGO REYNAGA MUÑOZ

Excoordinador de la línea de desarrollo educativo regional de TAREA en Ayacucho.

va construida iencia en Ayacucho

EL PUNTO DE PARTIDA

Desde la década de 1990 TAREA trabajaba en la región de Ayacucho desarrollando proyectos educativos enfocados en el fortalecimiento de la educación ciudadana, la participación estudiantil y la cultura democrática en las escuelas. Además, impulsaba el desarrollo educativo local y regional. Gracias a estas experiencias, logró consolidar una red de relaciones interinstitucionales que resultaron fundamentales para la constitución de una masa crítica capaz de abordar los grandes desafíos y aprovechar las oportunidades educativas a partir de la sociedad civil, especialmente en escenarios marcados por cambios y reformas.

Entre los años 2002 y 2004 se establecieron las bases normativas de una reforma central para en el país: el proceso de descentralización del Estado y, en particular, de la educación.¹ En ese contexto, para los ayacuchanos y ayacuchanas, trabajar para gozar de una buena educación fue una apuesta, una preocupación y un compromiso que se manifestó claramente a inicios de esos años y se extendió en los años posteriores. Representó una oportunidad para superar profundas brechas sociales y condiciones de inequidad que afectaban no solo la educación, sino también el desarrollo de las personas. El impacto de esas condiciones —agravado por la violencia sociopolítica y la ausencia del Estado— era particularmente grave entre los grupos más vulnerables: po-

blación en condiciones de pobreza, rural, hablante del quechua o asháninka, así como entre las personas con discapacidad y las niñas, niños, adolescentes y mujeres.²

Por otro lado, la apuesta respondía también a un sistema educativo regional inequitativo, excluyente y poco pertinente a la amplia diversidad de los escenarios territoriales de la región. Las poblaciones más vulnerables no accedían a la educación básica; un importante número de estudiantes no concluían su formación, y menos aún accedían a una instrucción pertinente, que les permitiera desplegar una trayectoria educativa. Estas desigualdades eran notorias entre la educación rural y urbana, pero había otras brechas invisibles, como las grandes diferencias entre las zonas del centro de Ayacucho, el sur y el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM).³ Además, la inmensa riqueza cultural era vista como un problema en lugar de reconocerla como una fortaleza:

Las decisiones, la organización y la planificación —es decir, la gestión— estaban fuertemente marcadas por el nivel nacional, y esa misma estructura se repetía a nivel regional, dejando a las escuelas en el último nivel de toma de decisiones. Los actores principales —niños, niñas, adolescentes, sus docentes, su familia y la comunidad— no eran considerados en la toma de decisiones: carecían, así, de voz y voto.

1 El marco normativo de soporte estaba conformado por la Ley de Bases de la Descentralización 27783, del 2002, que establecía la transferencia de competencias sectoriales de Educación y Salud; la Ley General de Educación (LGE 28044) del 2003, que establece la descentralización como característica central de la gestión del sistema educativo nacional; y, posteriormente, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (27867) y la Ley Orgánica de Gobiernos Locales (27972). En estos instrumentos se establecen la estructura del sector en educación y el mandato de construcción de los proyectos educativos regionales y locales (PER y PEL).

2 Según el IDH 2005, Ayacucho tenía un Índice de Desarrollo Humano de 0,50. Ocupaba el lugar 20 en el *ranking* del total de departamentos del país, con una esperanza de vida de 67 años, un alfabetismo del 71,8 % y un ingreso familiar mensual de 180,4 nuevos soles (citado del PER Ayacucho al 2021).

3 La influencia de los pueblos andinos y amazónicos en Ayacucho pasó desapercibida durante mucho tiempo. Sin embargo, en el 2008 se marcó un hito con la aprobación de la ordenanza que declaró lenguas oficiales de Ayacucho el castellano, el quechua y el asháninka. Este acontecimiento prelude la declaratoria de Ayacucho como Región de Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Cabe destacar que Ayacucho posee un espacio territorial significativo en la Amazonía, y forma parte del (VRAEM), lo que implica su gran riqueza cultural, lingüística y geográfica.

Esto respondía a un sistema político centralista y a una cultura autoritaria que mantenían estancada la participación de la comunidad. Asimismo, a la escasa confianza en los servicios estatales y en las autoridades, líderes e instituciones, que aún no habían asumido efectivamente que la voz de las personas debe tener eco en la toma de decisiones. Además, en el proceso de descentralización no se resolvió adecuadamente el diseño institucional. La transferencia de competencias fue más administrativa, carente de un nuevo diseño funcional y modelos de gestión, sin una mejor capacidad operativa, desarrollo de capacidades ni claridad de funciones.

LAS APUESTAS ORIENTADORAS

La respuesta a la situación descrita fue el despliegue de iniciativas impulsadas por TAREA, en alianza con múltiples instituciones del territorio, basadas en un enfoque político, pedagógico y ético. Esto representó un enorme desafío para TAREA, ya que buscaba abordar la problemática educativa de la región en el marco de la descentralización de la educación y el desarrollo educativo local.⁴ Las iniciativas partieron de la convicción de que las propias comunidades debían convertirse en actores activos y demandantes de su desarrollo, participando de manera directa en la definición de la educación que deseaban. Esta visión integradora reflejó un enfoque articulado que abarcó los ámbitos político, educativo, social, cultural y económico.

Por otro lado, para TAREA, concretar la aspiración descentralizadora y democratizadora de la educación requería una visión de desarrollo humano en diálogo con otras perspectivas, como el *allin kawsay*, que promueve el vivir bien, en armonía con las demás personas y con el entorno. Asimismo, era fundamental asumir la educación como un derecho humano irrenunciable: una educación intercultural y bilingüe, promotora de ciudadanía y de ampliación de capacidades para el aprendizaje a lo largo de la vida. Esto permitiría a las personas alcanzar su máximo potencial. Tal aspiración transformadora se sustentaba en la construcción de políticas desde las bases, con un enfoque participativo que permitiera el protagonismo de las personas y las comunidades.⁵

4 Cabe destacar al menos cuatro hitos de la descentralización de los años 2000 en adelante: a) la reforma de la descentralización desde la base normativa; b) la transferencia de competencias, asociada a la movilización regional por una mejor educación; c) la municipalización, del 2006 en adelante, que convivió como un proceso paralelo; y d) el proceso de la gestión descentralizada y los mecanismos de articulación intergubernamental que se impulsaron desde el 2011, durante la gestión de la ministra Patricia Salas.

5 Véase Aliaga y Reynaga 2009.

Además, esta visión promovía una sociedad educadora,⁶ en la que actores ajenos al ámbito escolar —como los barrios, las chacras, las autoridades, los medios de comunicación y los *yachaq* o sabios locales— asumieran también un rol educador. En este marco, el territorio se concebía como el espacio de referencia para la implementación y expresión de la política educativa. En cuanto al enfoque pedagógico, se planteaba el aprendizaje a lo largo de la vida, basado en principios de equidad e interculturalidad, con el aprendizaje centrado en los sujetos.

Estas convicciones encontraron eco en múltiples actores de Ayacucho, lo que facilitó una amplia participación de organizaciones sociales y actores locales.⁷ El proceso transformó las relaciones de poder entre las instancias del Estado y la sociedad civil, contribuyendo a la construcción e implementación de proyectos educativos regionales y locales alineados con la normativa de la descentralización y vinculados al Proyecto Educativo Nacional elaborado por el Consejo Nacional de Educación.⁸

EL PROCESO QUE SEGUIMOS Y LO QUE SE LOGRÓ

Entre los años 2003 y 2012 los ayacuchanos fuimos testigos y actores de acontecimientos sin precedentes en la historia de la educación en la región. Se gestó una gran movilización social y un pacto social por la transformación educativa.⁹ Esos años marcaron varios hitos en la trayectoria educativa de la región, con cambios significativos en términos de visión, actores y herramientas para la educación. Partimos de la convicción de que era necesario construir políticas regionales con los sectores que nunca habían tenido voz, transformando la educación que *teníamos* en la educación que *queríamos*. Estudiantes, familias de contextos urbanos y rurales, autoridades comunitarias y

6 El Informe Coleman (1966) mostró claramente la influencia de factores extraescolares en el éxito educativo. La corriente de la sociedad educadora ha demostrado la responsabilidad y el impacto de la educación tanto del Estado como de las familias, los medios de comunicación, las universidades, las organizaciones civiles y, entre otros, el sector empresarial.

7 Fueron claves la abogacía y la asistencia técnica de organizaciones como la Red por la Calidad Educativa (Recea), la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP) y el Consejo Participativo Regional (Copare), y de instituciones como Unicef, TAREA y el Núcleo Educativo Regional de Ayacucho (NERA)

8 Este marco normativo, junto con las políticas que fomentaban la construcción de la ciudadanía, permitió el desarrollo del proceso de transformación educativa en la región.

9 En su acepción sociológica y de ciencias políticas, colectivos sociales con intereses comunes se unen para influir en políticas públicas en el gobierno y las instituciones. (Durkheim 1985, Melucci 1990 y Pleyers 2018).



locales, maestras y maestros, directivos y autoridades, reunidos en diversas consultas participativas, delinearon las políticas regionales y locales.

A nivel regional, se movilizó a toda la comunidad educativa en cada provincia y distrito para la construcción e implementación del Proyecto Educativo Regional (PER-A). El proceso estuvo liderado por un grupo impulsor de amplia base y un equipo técnico. TAREA desempeñó un papel fundamental al brindar asistencia técnica y liderar la construcción participativa del PER-A. Como resultado, se desplegó un conjunto de acciones estratégicas territoriales.

Para la educación rural, se pusieron en agenda las escuelas multigrado,¹⁰ activando más de 320 redes educativas rurales¹¹ como una apuesta para cerrar brechas en estas instituciones educativas. Además, con la apuesta por una educación intercultural bilingüe, la aprobación de la Ordenanza Regional 010 del 2008 fue emblemática, ya que declaró la oficialización del quechua y el asháninka y permitió la expansión de la EIB en el ámbito regional.¹²

Otro avance significativo fue la formulación de una propuesta de currículo regional intercultural para Ayacu-

cho,¹³ que revalorizaba el quechua y el asháninka como vehículos de aprendizaje y construcción de ciudadanía. El Seminario Taller Regional “Hacia la construcción del Diseño Curricular Regional (DCR)”, organizado por TAREA, permitió delinear una ruta de trabajo. Además, se impulsó un nuevo modelo de gestión territorial descentralizado, participativo e intercultural, centrado en la escuela, junto con la formación y acompañamiento docente. Estas iniciativas fueron componentes de un proyecto de inversión pública de 5,9 millones de soles a través del Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades Pedagógicas y de Gestión en el Sistema Educativo (Focap)¹⁴. TAREA, junto con otras instituciones de la Red por la Calidad Educativa, desempeñó un papel clave como soporte técnico en la construcción del Focap.

Este proceso regional tuvo, además, un gran impacto a nivel local, iniciado en el distrito de Jesús Nazareno.¹⁵ Lo que ocurrió allí fue la expresión local de un movimiento regional de transformación educativa en Ayacucho, impulsado por un colectivo de docentes líderes¹⁶ del dis-

10 En Ayacucho hay 1049 escuelas multigrado, que representan el 73,5 % del total de escuelas de la región; esto es, 7 de cada 10 son multigrado.

11 Véase Reynaga 2008.

12 De acuerdo con la RVM 158 2022 Minedu, 3194 instituciones educativas están reconocidas oficialmente como EIB; es decir, el 87 % de la región.

13 Véase Arana y Reynaga 2010.

14 Código 123350 del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

15 Según los Censos Nacionales del 2017, se trata de un distrito urbano ubicado en la ciudad de Huamanga, caracterizado por atender a muchos estudiantes provenientes de zonas rurales cercanas y por acoger a una gran población de migrantes de distintos ámbitos rurales. Más del 45 % de su población tiene el quechua como lengua materna cuentan con 21 servicios y programas educativos y más de 3800 estudiantes (INEI 2018).

16 El equipo técnico del PEL de Jesús Nazareno estuvo integrado por más de

trito. Contó, además, con el liderazgo clave de la municipalidad distrital, que emprendió un cambio educativo desde el territorio y se articuló con el nivel regional. El equipo técnico del Proyecto Educativo Local de Jesús Nazareno (ETPN) se motivó y fortaleció con la experiencia del distrito de Independencia en Lima Metropolitana, junto con la asistencia técnica permanente de TAREA desde el inicio del proyecto hasta su maduración.

La experiencia del PEL de Jesús Nazareno se convirtió en un detonante de transformación educativa en los ámbitos locales. Bajo el concepto “Jesús Nazareno, distrito educador y saludable”, se dinamizaron los cambios en las instituciones educativas y en el entorno local gracias al compromiso del ETPN y la Municipalidad. Las maestras y los maestros del equipo técnico se convirtieron posteriormente en gestores y formadores de otros equipos técnicos en diversas provincias. Estos esfuerzos llevaron a la creación y fortalecimiento de los equipos y el PEL de Páucar del Sara Sara, Lucanas, Parinacochas, Fajardo y Sucre,¹⁷ liderados por los alcaldes, las UGEL y las instituciones educativas. La educación comenzó a transformarse a nivel local, organizando a la sociedad civil en redes, y gracias a la alianza entre TAREA y Unicef se logró acompañar exitosamente los procesos en estas provincias.

La movilización alcanzó también a las escuelas. Se comenzaron a visibilizar, por ejemplo, las escuelas vitrinas en EIB, particularmente en el distrito de Vinchos, y las escuelas de alternancia, como en Cayramayo y Uchuray.

Si bien no existen estudios específicos sobre resultados e impactos educativos en ese período, por la ausencia de un sistema de seguimiento y evaluación del PER-A y los PEL, es notable que “las agujas del reloj”¹⁸ se comenzaron a mover en sentido positivo. La tasa de conclusión oportuna en educación secundaria pasó del 20,8 % en el 2002 al 44,5 % en el 2009; y en primaria, en ese mismo lapso, aumentó en 12 puntos porcentuales: del 49 % al 61 %. La tasa de deserción acumulada en primaria y secundaria retrocedió del 1,6 % al 0,5 %. Además, los estudiantes que lograron los aprendizajes esperados en primaria pasaron del 7,6 % en 2007 al 21,8 % en 2013.

15 maestros y maestras del distrito con una gran iniciativa. Más adelante, la mayoría se han convertido en importantes autoridades de las IE y de la región.

17 Como efecto se logró en construcción de los PEL provinciales Huanca-sancos y Vilcashuamán, con el apoyo del Fondo Perú España; asimismo, los PEL de Huamanga, Huanta y La Mar.

18 En políticas públicas se utiliza esta metáfora para referirse a acciones y políticas que generan cambios y mejoras concretas y medibles, en un avance hacia objetivos educativos claros.

No obstante estos avances, los procesos enfrentaron diversas barreras durante su implementación. Entre ellas, la limitada asignación presupuestal, dado que los recursos del sistema de inversión pública presentan restricciones. No se logró disponer de recursos ordinarios ni de incentivos para implementar los lineamientos del PER-A, y tampoco se desarrolló un sistema efectivo de seguimiento y evaluación de la política. A nivel local, el esquema de municipalización obstaculizó el progreso en la participación de los gobiernos locales en la educación, particularmente debido a la presión ejercida por los gremios.¹⁹

LOS DESAFÍOS ACTUALES

De cara a la experiencia de la región Ayacucho, se plantean varios desafíos para tener una educación intercultural, de calidad con equidad y descentralizada.

Primero. Es urgente articular las políticas y planes a nivel sectorial y territorial, desde la escuela hasta el nivel nacional. Nos encontramos en un escenario distinto, con un Proyecto Educativo Nacional al 2036, un ente rector de políticas y planes —el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan)— y una nueva generación de proyectos educativos regionales y locales, oficializados hacia el 2030 y 2036. Es fundamental establecer un esquema y criterios claros que permitan el alineamiento de su implementación, seguimiento y evaluación.

¿Es posible lograr la armonización de planes de abajo hacia arriba? En los últimos años, el Ceplan ha logrado estructurar la armonización de los planes institucionales territoriales.²⁰ Dada la complejidad de nuestro sistema educativo, es necesario que el Ministerio de Educación (Minedu) desarrolle herramientas territoriales y mecanismos claros que integren los planes de las instituciones o redes educativas (PEI), los de las respectivas Unidad de Gestión Educativa y Dirección Regional de Educación (POI o Plan Anual de Trabajo, PAT)— y los del Minedu (Plan Estratégico Sectorial, PEI y POI).

Segundo. Es necesario contar con mecanismos de financiamiento de la educación que partan de los territorios, con un enfoque de equidad y diversidad. En el país, el presupuesto nacional para el sector Educación en el año 2011

19 Plan piloto de municipalización de la educación 2007-2011 impulsado por el gobierno de Alan García.

20 Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), Planes Estratégicos Institucional (PEI) y Planes Operativos Institucionales (POI).

fue de 16,322 millones y en el 2024 de 49,528 millones. En 13 años, el incremento ha sido de más de 200 %. Más del 60 % se invierte en personal y obligaciones sociales, y más del 50 % lo gestionan los gobiernos regionales.

¿Cómo avanzar en un esquema de financiamiento descentralizado? Gestionar el financiamiento desde economías de escala y con instrumentos de planificación alineados podría permitir que se cuente con unidades de costeo basadas en las escuelas y redes educativas, para que las instancias de gestión descentralizada permitan un financiamiento más efectivo, eficiente y equitativo. Para ello, es fundamental contar con diversas herramientas de financiamiento —como inversión pública, incentivos y un fondo específico— que permitan a las regiones solventar sus estrategias territoriales alineadas al nivel nacional, considerando las prioridades y resultados contemplados en los proyectos educativos regionales (PER) y en los proyectos educativos locales (PEL).

Tercero. Es vital desarrollar nuevos modelos y formas de organizar y gestionar el servicio educativo desde los territorios, con ecosistemas de gobernanza colaborativa que respondan a la diversidad, las necesidades y las demandas de las personas y del contexto. Es necesario dar un salto en el proceso de descentralización de la educación, pasando de los mecanismos de relación y articulación intergubernamental e intersectorial a:


a Esquemas de toma de decisiones entre los tres niveles de gobierno.

b Un gobierno abierto, que permita que niños, niñas y adolescentes, familias, docentes y directivos formen parte de la toma de decisiones en las políticas y en los servicios del sistema educativo.

c Instalar mecanismos de rendición de cuentas multಿನivel para asumir responsabilidades claras en el cumplimiento de los resultados de las políticas.

Además, en los territorios, es necesario repensar los espacios de participación y concertación,²¹ promoviendo espacios más diversos basados en enfoques territorial, intersectorial y de ciclo de vida. En los últimos años, el entramado de espacios en educación se ha complejizado por la presencia de múltiples espacios, como las

Instancia de Articulación Regional y los Consejos Regionales de Salud. El efecto es que no se aprovecha de manera efectiva la participación de múltiples actores en el territorio con una agenda intersectorial para incidir, vigilar y participar en las políticas y la gestión educativa. Esta situación se reproduce también a nivel local.

Finalmente, es crucial desarrollar mecanismos para que la voz de todas las personas, particularmente de las más vulnerables, sea tomada en cuenta. Existe mucha evidencia concreta de cómo la participación de niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, familias, etcétera, logra cambios positivos en la mejora de la educación. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANA, José y Hugo REYNAGA (2009). *Guía metodológica para la formulación participativa del Proyecto Educativo Local*. Lima y Ayacucho: Tarea. <https://n9.cl/vgwh5>

ARANA, José y Hugo REYNAGA (comp.) (2010). *Hacia la construcción del Currículo Regional para Ayacucho. Seminario Taller Regional, agosto 2009*. Lima y Ayacucho: Tarea. <https://n9.cl/pf6af>

DURKHEIM, Émile (1895). *Las reglas del método sociológico*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

GOBIERNO REGIONAL DE AYACUCHO y DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN (2006). *Proyecto Educativo Regional al 2021, PER-A*. <https://n9.cl/r35mg>

INEI, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2018). *Perú: resultados definitivos de los Censos Nacionales 2017. Ayacucho*. Lima: INEI. <https://n9.cl/qfc2b>

MELUCCI, Alberto (1990). La acción colectiva como construcción social. Ponencia presentada en el Grupo Temático "Clases Sociales y Movimientos Sociales", XII Congreso Mundial de Sociología. Madrid.

MINEDU, MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Resolución Viceministerial 158-2022-Minedu. "Actualización del Registro Nacional de Instituciones Educativas que brindan el Servicio de Educación Bilingüe". <https://n9.cl/vnfh9>

PLEYERS, Geoffrey (2018). *Movimientos sociales en el siglo XXI: perspectivas y herramientas analíticas*. Buenos Aires: CLACSO.

REYNAGA, Hugo (2008, mayo). Ricardo Arone Huamani, Director Regional de Educación, Ayacucho: Proyecto Educativo Regional es rector de planificación estratégica y gestión educativa. *Tarea*, 68, pp. 39-41. <https://n9.cl/inycas>

21 Las normas señalan que las instancias de participación, concertación y vigilancia en los niveles regional, local e institucional son, respectivamente, los consejos participativos regionales (Copare), los consejos participativos locales (Copale) y los consejos educativos institucionales (Conei).