

AULA MAGNA
REFORMA
DEL ESTADO

Capítulo 11

HENRY PEASE GARCÍA / LUIS VILLAFRANCA
EDITORES



**AULA
MAGNA**



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

**FONDO
EDITORIAL**

Aula Magna 2008 - Reforma del Estado

El papel de las políticas públicas

Henry Pease García / Luis Villafranca, editores

© Henry Pease García / Luis Villafranca, editores

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Cuidado de la edición, diseño de cubierta y diagramación de interiores:

Fondo Editorial PUCP

Primera edición, noviembre de 2009

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores

ISBN: 978-9972-42-911-8

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-14729

Registro de Proyecto Editorial: 11501360900745

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Descentralización y políticas públicas en el sector Educación

Ángel María Manrique Linares¹

Repensar el Estado y proponer políticas públicas para el sector Educación es una tarea que en el Perú recién estamos iniciando. La gestión pública de la educación en el país ha girado en torno a la implementación de algunos proyectos específicos que se ejecutan de manera coyuntural, sin ninguna planificación con el resto del aparato estatal. Por su parte, el Estado ha iniciado un proceso de reformas que vienen buscando un rol más protagónico de la educación en la lucha contra la pobreza.

Adicionalmente, en estos últimos años se ha reiniciado un proceso de descentralización donde el rol de las regiones, como verdaderos gobiernos, resulta fundamental para el logro de los objetivos propuestos. Superar la concepción de la descentralización como el conjunto de mandatos normativos provenientes únicamente del gobierno nacional y conocer las particularidades de cada contexto regional son los mayores desafíos para los responsables de formular políticas públicas en materia educativa. No pueden existir políticas públicas nacionales si no se conoce la diversidad de las regiones en las cuales se ejecutarán las mismas, ni tampoco se puede entender lo nacional sin el consenso de lo regional.

¹ Abogado y Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos por la Universidad Jesuita Alberto Hurtado de Santiago de Chile. Ha sido Gerente Regional de Educación del Gobierno Regional de Arequipa por el periodo 2007-2008. Actualmente es asesor de la Presidencia del Gobierno Regional de Arequipa.

Partir de este supuesto nos plantea un reto mayor, por el cual tenemos que ir desterrando la idea de una educación nacional homogénea. Lamentablemente, aún arrastramos una educación como se viene entendiendo desde el siglo XIX, por la cual se pretendió consolidar únicamente el Estado–Nación surgido del proceso de emancipación, donde el ente rector —en aquellos tiempo el Gobierno de turno y ahora el Ministerio de Educación— tiene que tomar todas las decisiones que se deben ejecutar en materia educativa a lo largo del todo el país, sin considerar los demás niveles de gobierno. Los últimos acontecimientos han evidenciado que mantener dicha dinámica consagrará más conflictos que logros.

Si la conformación de estados latinoamericanos requirió de procesos sumamente centralistas desde dos pilares, el militar y el educativo, el éxito del Estado moderno del siglo XXI dependerá de la descentralización de sus políticas, principalmente en materia educativa, reconociendo la educación como base del desarrollo local.

Descentralización

La descentralización, según lo consagrado por su ley orgánica, tiene por finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, considerando el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.

Los tres niveles de gobierno a que se hace referencia son el nacional, el gobierno regional y el local. Cada nivel de gobierno goza de autonomía, como derecho y capacidad efectiva para normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia.

La autonomía se ejerce bajo tres aspectos:

1. *Autonomía política*: facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.

2. *Autonomía administrativa*: facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.
3. *Autonomía económica*: facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las leyes anuales de presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

El proceso de descentralización persigue diferentes objetivos políticos, económicos, administrativos, sociales y ambientales. En el campo político nos interesa considerar dos objetivos fundamentales:

1. *Unidad y eficiencia del Estado*. El Perú es un país unitario y descentralizado, como lo consagra la Constitución Política del Perú. Ello implica que todos los niveles de gobierno deben velar por su unidad desde cada ámbito de su jurisdicción. Sin embargo, para que el Estado logre eficiencia, debe iniciarse un proceso de descentralización mediante la distribución ordenada de las competencias públicas que involucran a cada nivel de gobierno.
2. *Institucionalización de gobiernos regionales y locales*. Cada nivel de gobierno logrará su institucionalización en la medida en que distinga y fortalezca sus funciones de planeamiento, regulación, normatividad, administración, ejecución y control de las funciones que tiene a su cargo.

Cada nivel de gobierno es responsable de lograr la eficacia de sus sistemas administrativos para brindar un servicio público del cual es responsable o corresponsable², respetando plenamente la unidad del Estado peruano.

² Hacemos referencia a la corresponsabilidad por el caso de las competencias compartidas entre niveles de gobierno, principalmente en materia de educación y salud.

En tal sentido, cada nivel de gobierno goza de autonomía política, administrativa y económica para lograr su institucionalización, mediante, entre otros aspectos, la modernización de sus sistemas administrativos y la formulación de políticas que le permitan una adecuada provisión de los servicios públicos en beneficio de la población, respetando y fortaleciendo la unidad del Estado peruano.

Contexto regional

Descrita la parte normativa, analicemos ahora cómo nuestras regiones —entendidas como el espacio jurisdiccional— vienen siendo escenario de la complejidad de actores y procesos sin ninguna planificación o armonización de políticas.

En primer lugar, encontramos a los gobiernos regionales, que tienen su atención en materia educativa principalmente desde dos instancias: la Gerencia de Infraestructura y la Gerencia de Desarrollo Social. La primera viene ejecutando diferentes obras de infraestructura educativa, principalmente en las zonas donde el Gobierno Nacional nunca llegó o donde los gobiernos locales no cuentan con el presupuesto necesario. La segunda ha desarrollado principalmente escenarios de concertación y debate, fruto de lo cual se han elaborado los proyectos educativos regionales en armonía con el Proyecto Educativo Nacional. Sin embargo, estas instancias se encuentran divorciadas a nivel de planificación y ejecución de proyectos con sus pares del Gobierno Nacional y de los gobiernos locales y, lo que es peor, con las instancias de gestión educativa descentralizada.

Últimamente, además, los gobiernos regionales han formulados programas de capacitación regional y proyectos de elaboración de material educativo, lo cual ha logrado buenos resultados pero ha generado a su vez paralelismos con los procesos educativos gestados desde la instancia nacional.

En segundo lugar se encuentran los gobiernos locales, desde sus niveles provincial y distrital. Cada municipalidad, en sus diferentes niveles, cuenta con sus oficinas de obras públicas, las cuales se abocan a tareas de infraestructura educativa disputándose los proyectos con el Gobierno Regional, que también es competente para ello. Asimismo, desde su Gerencia de Desarrollo Social y Educación, promueve diferentes actividades educativas y culturales, las cuales en la mayoría de las veces no coinciden con las previstas por las instancias de gestión educativa descentralizadas.

Tengamos en cuenta además que la Ley Orgánica de Municipalidades les faculta para la conformación de los consejos participativos locales —COPALES—, a través de los cuales se formula el Proyecto Educativo Local y gozan además de autorización para iniciar procesos de alfabetización y velar por la calidad educativa.

Las jurisdicciones regionales cuentan además con la ejecución de programas nacionales dirigidos por el Ministerio de Educación y que en la mayoría de los casos desarrollan instancias paralelas a las ejecutadas por los gobiernos regionales y locales.

En los últimos años tenemos al Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización —PRONAMA— y el Programa Nacional de Capacitación Docente —PRONACAF—. Este último viene siendo ejecutado por los convenios suscritos entre el Ministerio de Educación y las universidades públicas y privadas ubicadas en las regiones, sin la planificación debida con los gobiernos regionales, lo cual ha motivado procesos de capacitación paralelos. De la misma manera, el PRONAMA viene ejecutándose como un proyecto coyuntural sin ninguna sostenibilidad en el corto plazo.

A partir de la dación de la Ley General de Educación (LGE) se constituyen las instancias de gestión educativa descentralizadas: las instituciones educativas, la Unidad de Gestión Educativa Local —UGEL— y la Dirección Regional de Educación —DRE—. Tanto las UGEL como las DRE han sido instancias administrativas que históricamente han

respondido a la instancia central y que cumplen una función netamente ejecutora de las disposiciones administrativas. Basta con revisar solamente el sinnúmero de directivas que expide el Ministerio de Educación para que sean ejecutadas a nivel nacional. Ello ha consolidado la idea de «unificación del Estado-Nación», a la que hacíamos referencia anteriormente, pero ha anquilosado a las burocracias regionales, que ante cualquier consulta o duda esperan la respuesta de alguna oficina o burócrata capitalino. En este escenario, por más que la LGE defina a las UGEL y a las DRE como instancias descentralizadas de los gobiernos regionales, dichos organismos responden únicamente a una concepción centralista.

El mayor ejemplo sobre este tema es el proceso de contratación docente que se llevó a cabo en 2008, donde a partir de la expedición del D.S. N° 004-2008-ED, se pretendió contratar a nivel nacional solamente a los docentes que pertenecían al tercio superior. Ello suscitó innumerables enfrentamientos de los gremios docentes con los funcionarios de las UGEL y las DRE, quienes en algunos casos aplicaron al pie de la letra dicho dispositivo y en otros crearon reglas diferentes. El conflicto llegó a tal magnitud que los presidentes regionales y los ministros de Estado tuvieron que sentarse a conversar para llegar a un acuerdo político y superar los problemas debidos a los errores cometidos. Este caso evidenció la ineficacia de las decisiones centralistas que pretenden tener impacto nacional sin los consensos regionales.

Finalmente y como para enriquecer la complejidad educativa nacional, se viene ejecutando desde hace dos años el proyecto piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, por el cual se busca «desarrollar una educación pertinente y de calidad, concediendo el rol principal a los agentes directos (la comunidad educativa) y al órgano de gobierno local distrital (la Municipalidad), responsable de conducir el proceso de desarrollo integral de la localidad». Sobre esta experiencia piloto se han recibido diferentes observaciones, las cuales no han sido absueltas por el órgano competente y por el contrario, su carácter de «piloto» viene «generalizándose» a costa de asumir riesgos mayores.

Este es el escenario regional donde se experimentan todas las «políticas educativas» vigentes en el Perú. Cabe entonces preguntarse, ¿Se pueden formular políticas públicas en materia educativa en este contexto? ¿Qué se necesita para que una política pública logre los resultados previstos?

Convengamos que actualmente no existe una política pública en materia educativa, y mucho menos en lo que se refiere a la planificación y coordinación entre los tres niveles de gobierno. El reto más ambicioso del Estado es poder lograr su formulación e implementación alcanzando las metas establecidas, sin embargo es sumamente importante definir algunos aspectos previos.

Consideraciones

Primera

El marco legal vigente en materia de descentralización dota a los gobiernos regionales de la autonomía necesaria para la formulación de políticas públicas, entre ellas en materia educativa, para beneficio de la población. En el mismo escenario se encuentran los gobiernos locales, quienes han tomado mayor protagonismo con el «Proyecto Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa». Sin embargo, no contamos en el Perú con un verdadero sistema educativo que, bajo una visión sistémica, articule todos los elementos del mismo para no duplicar funciones, dispersar recursos, irrumpir competencias y lo que es peor, retroceder en los logros de aprendizajes de nuestros ciudadanos.

Dicho sistema debe tener presente que su único código de reproducción y perfección es el aprendizaje, por lo tanto todos sus elementos y cada una de las estructuras deben girar en torno al logro del aprendizaje en todos los niveles educativos. Formular cualquier proyecto, política y organización teniendo presente el código de aprendizaje, logrará que el sistema educativo consiga su autonomía y evite ser invadido por aspectos políticos, económicos y jurídicos, como ha venido sucediendo en toda nuestra historia republicana.

Segunda

Ante la ausencia de planificación integral a nivel nacional, regional y local, se requiere una reforma del Estado en sus tres niveles de gobierno que delimite claramente las competencias de cada instancia gubernamental.

Es evidente que la reforma no solo pasa por el Poder Ejecutivo, sino además por los gobiernos regionales y locales para lograr una planificación verdaderamente nacional.

Iniciativas en este aspecto se vienen ejecutándose desde las regiones. Tenemos el caso del Gobierno Regional de Arequipa, el que ha iniciado un proceso de reforma del Gobierno Regional a partir de la expedición de la Ordenanza Regional N° 010-2007-Arequipa.

Dicha iniciativa ha permitido reducir el aparato burocrático regional y emular a un gobierno nacional para la formulación de políticas públicas regionales en armonía con las instancias nacionales.

Tercera

Resulta fundamental concluir un adecuado proceso de transferencia de funciones desde el nivel central al regional y local. Si ello no queda plenamente establecido con el consenso previo de todos los niveles de gobierno, lamentablemente se seguirá aumentando la telaraña gubernamental sin resultados positivos.

Asimismo, no contribuye en nada al proceso de descentralización el hecho de que la transferencia de funciones no esté dotada de la asignación de recursos correspondiente.

Procurar el empoderamiento de todos los niveles de gobierno con respecto a su nueva asignación de funciones permitirá un eficiente control de resultados y que cada uno asuma sus responsabilidades.

Cuarta

Por mandato de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, cada ministerio debe definir una nueva estructura organizacional tomando en consideración

las funciones asignadas después del proceso de transferencia. En este sentido, cada ministerio debe ir reduciéndose en sus diferentes instancias e ir transfiriendo el presupuesto correspondiente a las instancias regionales. No sigamos entendiendo entonces que por asignarle más recursos al Ministerio de Educación estaremos mejorando la educación nacional.

Finalmente, corresponderá iniciar un gran debate nacional para la formulación de la nueva Ley Orgánica del Ministerio de Educación; de ello dependerá no retroceder al centralismo que más nos ha generado problemas que soluciones.