

Los gobiernos locales y el proceso de descentralización

Una agenda pendiente

Lissy Canal Enríquez

Tarea

El retorno a la democracia del país abrió las puertas para la expresión de diversas opciones y demandas de reforma, tanto en lo político como en lo administrativo, lo económico y lo social. El país esperaba no solamente la recuperación de las formas y contenidos de la democracia, sino también, y quizás lo más importante, reformas sustantivas en la gestión macroeconómica que impacten positivamente en las condiciones de vida, la superación de la pobreza, el desarrollo equitativo y la igualdad de oportunidades, con sentido de pertinencia y eficacia, a las necesidades básicas de la población, así como una reforma del Estado que involucre el Poder Ejecutivo, el Congreso de la República, la administración de la justicia, la seguridad ciudadana y el papel de las fuerzas armadas. Lamentablemente, cinco años después, constatamos la frustración de las que fueron las promesas de la transición democrática y de las expectativas que ellas generaron. La única excepción es la descentralización, que se inició en el año 2001 y que con todas las limitaciones es el único proceso de cambio sustantivo en marcha.

El objetivo de la descentralización es generar un modelo de desarrollo territorial que satisfaga las legítimas expectativas de inclusión, prosperidad y acceso a mejores oportunidades para el ejercicio de los derechos ciudadanos. La transparencia de capacidades y recursos hacia las regiones y localidades, es un aspecto central de la descentralización. Tiene como propósito crear condiciones apropiadas para la competitividad y

la equidad, así como el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, en cada uno de los niveles de gobierno, superando de esta manera el centralismo que ha caracterizado históricamente al Estado peruano.

A pocos meses de terminar el mandato del actual gobierno y cumpliéndose más de cuatro años del proceso descentralista, el país se prepara para elegir un nuevo gobierno nacional, pero también nuevos gobiernos regionales y municipales. Este es pues un buen momento para hacer un balance de lo avanzado en el diseño y puesta en práctica de la reforma descentralista.

Desde nuestro punto de vista, el proceso ha avanzado de manera importante en la definición de los principios y del marco legal general de la descentralización, y ha dado un paso sustantivo con la elección de autoridades regionales. Por otro lado, es importante destacar, el haber introducido mecanismos y procesos participativos en el diseño de los gobiernos regionales y locales, así como en la elaboración de los presupuestos anuales y los planes de desarrollo de estas dos instancias de gobierno.

Cabe destacar que dicho proceso trae consigo un marco normativo que incorpora la participación ciudadana



en la toma de decisiones para la gestión local. Esta presencia se da a través de los procesos de planificación concertada del desarrollo (Planes estratégicos y operativos) y la programación del presupuesto público (Presupuesto Participativo). Para lograrlo se han modificado y promulgado nuevas leyes nacionales. Después de una reforma constitucional y la aprobación de la Ley de Bases de Descentralización, se ha dado forma al marco general necesario para avanzar en este proceso tanto en el terreno político como fiscal e institucional.

Ciertamente, el diseño y la gestión de los gobiernos regionales y locales, y de los mecanismos y procesos participativos exigen mejoras sustantivas, pero confiamos en que la participación en la toma de decisiones y la vigilancia ciudadana se afirmen como características permanentes del Estado y la democracia en el Perú.

Es importante también señalar, las dificultades que presenta la conducción del proceso, incluyendo la falta de una real voluntad política descentralista en los sectores responsables para su implementación. Es claro el avance en la descentralización política y administrativa, a través de la instalación de los Gobiernos Regionales, pero falta definir estrategias de desarrollo territorial regional y local, y formas claras de articulación entre inversión pública e inversión privada capaces de generar empleo y calidad de vida, de manera tal que la descentralización de los recursos y las competencias vengán acompañadas de crecimiento y desarrollo económico en las localidades y las regiones fuera de Lima.

Falta de liderazgo y un rumbo claro

En el Perú los gobiernos locales siguen siendo un referente importante para los peruanos cuando piensan

en la satisfacción de sus necesidades básicas y en la participación ciudadana. Sin embargo creemos que el principal problema de la descentralización, pone en evidencia la falta de capacidad de las actuales regiones (y de sus presidentes) para liderar y desarrollar proyectos de infraestructura y de competitividad. No



Es claro el avance en la descentralización política y administrativa, a través de la instalación de los Gobiernos Regionales



existen proyectos de desarrollo bien elaborados, no hay inversión en infraestructura. Las municipalidades y las regiones tienen dinero, pero no pueden gastarlo porque no cuentan con estudios de rentabilidad social y económica.

Respecto a la transferencia de competencias y funciones a las regiones, hecho que a la postre las hace independientes de Lima, ya se ha cumplido con entregar el 50% de ellas, a su vez se puede decir que los gobiernos regionales como los locales, no tienen claro lo que deben hacer. Las leyes orgánicas de municipalidades y regiones se superponen y se cruzan con las del Gobierno Nacional. Al respecto, es un caos el que hay actualmente, existen 25 gobiernos regionales, aproximadamente 200 consejos y 1800 municipios distritales que deben coordinar con 15 Ministerios del Estado.

LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN LOS PLANES DE GOBIERNO

La descentralización es un proceso que debería implementarse en los próximos años. De ser gobierno, ¿transferirían las funciones y el presupuesto a las regiones? ¿Qué rol le asignarían al Ministerio de Educación, a las regiones y a los gobiernos locales?

Unión por el Perú

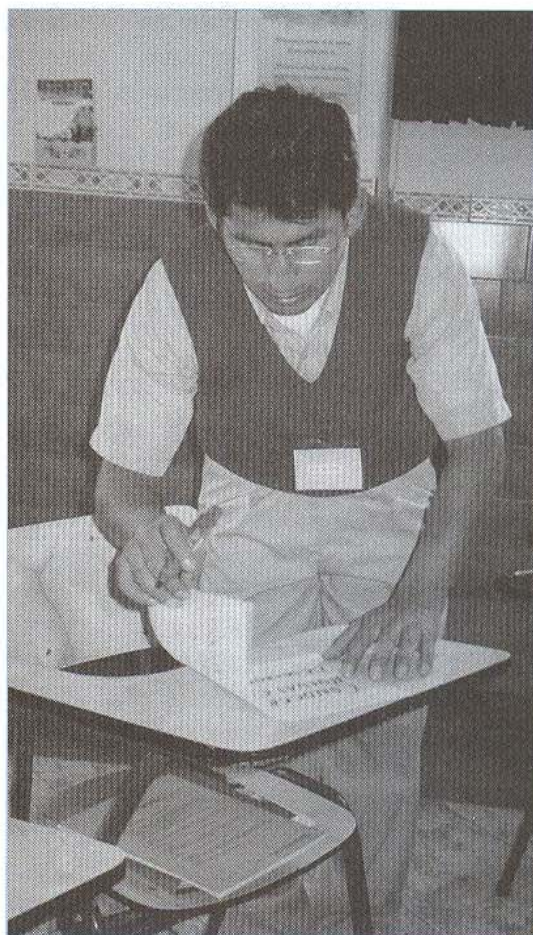


Edmundo Murrugarra

En primer lugar creemos que el Ministerio de Educación (MED) debe reducir sus funciones e incluir en éstas: la investigación y medición, como una función básica. Dos, de acompañamiento a los maestros en su reentrenamiento, apoyar a las unidades educativas que lo necesitan. Tres, encargarse de la orientación y dirección curricular. Y la cuarta es, la concertación con las políticas nacionales con los otros sectores, para que se dé una educación valorada en todas las dimensiones. Es decir, en todos los sectores se hace educación; en Defensa, Agricultura, Salud, etcétera. Por ejemplo, concertar con Defensa para que trace sus políticas atendiendo el tema educativo, tanto en las escuelas, como en los cuarteles. Ya sea brindándoles sus espacios para fines pedagógicos, o aportando personal para que trabajen por los niños. En lo inmediato y de manera prioritaria asumiendo funciones educativas de adultos, porque hay

Como lo que está en juego es la distribución del poder, se han postergado ciertas definiciones o correcciones al diseño original, como: i) La distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno (herencia del fujimorismo). La Ley Orgánica de Bases de la Descentralización ha optado por un esquema confuso al señalar que gran parte de las competencias o atribuciones sean compartidas o delegables, o que sean ejecutables siguiendo políticas sectoriales nacionales. El resultado es la duplicación de funciones entre los tres niveles de gobierno y desatención de algunas áreas. ii) Organizar gobiernos regionales con ámbito departamental. Las élites políticas departamentales y la nueva burocracia creada por el proceso no van a desprenderse con facilidad de su actual cuota de poder. ¿Otro rotundo no para el Referéndum del 2009?. Proponer la neutralidad fiscal (es decir, que los mayores gastos que implica

la descentralización tengan necesariamente que financiarse con nuevos ingresos fiscales) al mismo tiempo que asumir la misma presión fiscal en el Marco Macroeconómico Multianual es poco realista. La descentralización fiscal está amarrada a la conformación de regiones, pero éstas no se han conformado. iii) Los gobiernos regionales dependen de transferencias del gobierno central. El mayor monto corresponde al pago de planillas de educación y de salud, pero como el gobierno central no les ha transferido las competencias correspondientes, las direcciones regionales dependen del respectivo ministerio. ¿Si el partido que



millones de peruanos que se quedaron sólo con primaria. Por eso, tenemos que aprovechar cualquier instalación, cualquier espacio para convertirlo en escuela. No haremos, quizá, como Fidel Castro que transformó todos los cuarteles en escuelas, pero sí queremos que todos los cuarteles y comisarias nos ayuden; así como las iglesias y las empresas con la educación de adultos y que amplíen su radio de acción más allá de su entorno.

Las regiones y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) tienen que orientar sus funciones hacia el apoyo a las escuelas, al quehacer educativo. El Ministerio, creemos que, se puede desarmar y rearmar con facilidad. Para nosotros la descentralización y su sentido más importante tiene que ser: el poder a las escuelas. Aquéllas que obtengan avances sobre los aprendizajes, ganarán autonomía incluso económica. Y las que no logran los aprendizajes esperados, tenemos que ayudarlas a que adquieran una verdadera autonomía. Por tanto, se trata de organizar las direcciones regionales y locales para servir a las es-

cuelas, para tener equipos de emergencia que vayan a las escuelas que se quedaron atrás. Y acudan a las escuelas que van adelante, para aprender de ellas. Los especialistas tienen que sistematizar esas experiencias y esos conocimientos para llevarlos a otras escuelas que se han quedado rezagadas.

Entonces, las direcciones locales, provinciales y regionales deben apoyar a los maestros. Las UGEL o las DIREL que tienen que ir a las escuelas. Ello requiere que toda la parte administrativa y salarial, sea tarea de la parte administrativa del gobierno regional y provincial. Y así las UGEL y Direcciones Regionales, se convertirán en equipos pedagógicos que ayuden en la investigación y medición nacional, y apoyen el acompañamiento a los maestros, dedicarse a la parte pedagógica, a los aprendizajes.

■ Partido Socialista Nicolás Lynch.

La descentralización educativa ya se ha iniciado, pero de pésima manera. Consideramos que hay tres niveles de descentralización. El primero es el



asunto educativo en sí, a nivel normativo se ha avanzado en el MED. Empezó el ministro Marcial Rubio, se siguió en nuestra gestión y, se ha continuado con Javier Sota. Sin embargo, se observa un primer punto: se mueren de miedo los directores de llevar adelante las normas de gestión que tienen entre manos. Se necesita un apoyo muy grande de parte de expertos, del propio Ministerio, de los gobiernos municipales y regionales, para que se avance en la autonomía del centro educativo, eje de cualquier proceso de descentralización. Segundo, hay necesidad de avanzar a los niveles regionales y municipales, como parte de un proceso. De inmediato no se puede, porque se desbarata el sistema educativo. La capacidad de gerencia de los gobiernos municipales y regionales es muy pequeña. Entonces, se debe empezar una descentralización de funciones, poco a poco. Indudablemente con presupuesto y con autonomía para desarrollar el currículo y la propia administración. El MED, al final de este proceso, debe quedar como un ente normativo; ese sería el ideal. Pero, tiene que acompañar este proceso para que se haga bien, para que el

gana las elecciones presidenciales en julio pierde las elecciones regionales de noviembre, el proceso de descentralización seguirá en la mecedora?

■ Descentralización y ejercicio del poder en el nivel local

Es importante reconocer la cercanía política entre el gobierno local y la sociedad como un elemento de importancia estratégica, en la medida que puede hacer receptivo al gobierno a las nuevas demandas de la ciudadanía local y, a partir de ellas, identificar las nuevas tareas de intervención municipal. Es necesario precisar que la gestión municipal es, sobre todo, una acción política, y que su nivel de aplicación real radica en la posibilidad de reconstruir los lazos entre el Estado y la comunidad a partir de la presencia de nuevos espacios públicos locales, que fundamenten una amplia participación ciudadana. La descentralización en el ámbito local tiene que ser un proceso

de democratización. Y entendemos por democratización, no sólo el acceso a la democracia formal y representativa, sino la intervención, es decir la participación de las mayorías ciudadanas en el diseño, construcción y control de las políticas públicas que a ellas van destinadas.

La transferencia de poder a los Gobiernos Locales no puede ser interpretada como una renuncia del Gobierno Central a su responsabilidad. Antes bien, debe entenderse como la búsqueda de una mayor eficacia en el uso de los recursos públicos gracias a una gestión municipal eficiente, en tanto está cercana a las necesidades de su comunidad. Al Gobierno Central le corresponde propiciar las condiciones para generar y desarrollar competencias y capacidades de gestión educativa en los Gobiernos Locales.

Para el fortalecimiento de la institución municipal y para alcanzar las

mejoras de la calidad educativa que la transferencia persigue, se requiere dotar al Gobierno Local de autonomía tanto para el manejo de los presupuestos transferidos -correspondientes a gastos corrientes y de inversión- como para la captación y utilización de nuevos recursos.

No obstante la autonomía administrativa de los Gobiernos Locales, debe asegurarse que las remuneraciones de los docentes correspondan a un escalafón único nacional. La condición de carrera pública que la Constitución señala para el profesorado en la enseñanza oficial (Art. 15º) respalda la necesidad de un enfoque remunerativo que, junto con mejorar las condiciones para el maestro, impida el surgimiento de nuevas o más graves diferencias entre las municipalidades con mayores recursos y las que no los tienen. El concepto de la compensación debe estar presente mediante diferencias remunerativas por condiciones espe-

sistema educativo que ya tiene serios problemas de administración no se desbarate. Ahora, si usted me pregunta ¿es viable el distrito escolar único que existe en este momento y si debe seguir existiendo?, le digo que ¡no!, no es viable observar la capacidad de gestión de las regiones y pongo un solo ejemplo. Cuando ingresé al MED, David Roca, responsable de Otupí me parece, planteó: abramos los colegios los sábados. Me pareció una excelente idea, hicimos un taller y enviamos la directiva: "Abramos los colegios los sábados", no los abrió nadie. Al siguiente sábado, envié a todas las regiones a un tukuyrikuy con una carta del ministro diciendo que si el director regional no abre el colegio, lo abrirá este señor. Se abrieron las escuelas en ocho o nueve regiones, de las 25. Así es, no le hacían caso al ministro. Entonces, envié equipos a las direcciones más duras, como Iquitos o Huancavelica, donde simplemente no le hacen ningún caso a lo que venga de Lima. Inútil, las autoridades hicieron "cero caso" y ¡no! porque tengan una actitud contestaria, un programa distinto, ¡no!. Simplemente por incapacidad absoluta.

Y ¿cómo se van a empezar a desatar los nudos?

Fijese, empezamos con el programa de limpieza de planillas, sólo alcanzamos a limpiarlas en seis departamentos. Es decir, hay corrupción a todos los niveles en el Ministerio, pero uno de los núcleos más duros de corrupción se da a nivel de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), como se llaman ahora, y antes Unidad de Servicios Educativos (USE). Existen costras mafiosas, alianza de dirigentes sindicales con funcionarios y poder local. Esta es una variable que muchas veces no se entiende. Los burócratas de las UGEL en una capital de provincia son parte del poder local. Entonces, allí se vende todo, se compra el alma, la vida, los certificados, las constancias, todo.

■ Partido Aprista Peruano Manuel Asmat.

Las regiones con las características que actualmente tienen son departamentos con mayor burocracia. Tendrían que crearse las macroregiones.



En cada gobierno regional, también existiría, como en el anterior gobierno del partido, una secretaría regional de asuntos sociales, que involucraría a los sectores vinculados a la sociedad: educación, salud, vivienda, Ministerio de la Producción. La conducción de la educación en la región se realizaría a través de las direcciones regionales de educación.

■ Unidad Nacional Federico Prieto Celi

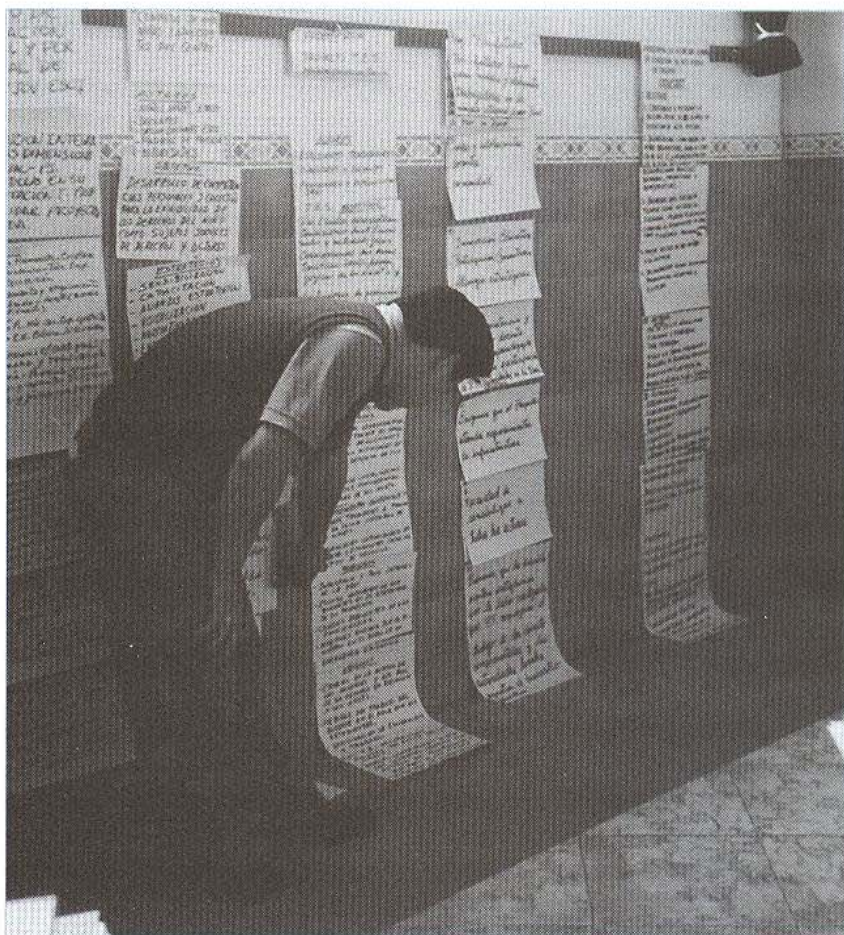


Hemos pensado lo siguiente. En la sede central, evidentemente va a haber una reforma grande, va a tener que ser reorganizada. Los distintos niveles de descentralización y los distintos niveles de desconcentración, en mi opinión tienen que estar informados de un principio: lo que se delega, no se duplica. En consecuencia, no se trata de delegar mucho, se trata de no retener lo que se entrega. Lo que está pasando en la descentralización peruana es que, a la vez que se transfiere una función, se sigue reteniendo. Eso es una burla. Yo no soy partidario de trasladar muchas funciones de inme-

ciales (frontera, selva, menor desarrollo y otras que se vayan identificando).

Asimismo corresponde al Gobierno Central establecer los principios y las políticas de alcance nacional. Su función supone la definición de una normatividad que garantice la unidad nacional, como por ejemplo el establecimiento de un currículo básico común como marco de los currículos regionales y locales. En ningún caso la descentralización debería ser ocasión para que el Gobierno Central eluda sus responsabilidades o permitir que el sistema educativo se desintegre.

Es necesario reflexionar sobre la conveniencia de contar con una instancia responsable de las políticas educativas locales y de su implementación. Esta instancia, sustentada en la necesidad de hacer vigente la participación y el control social,



diato, porque una cuestión de cambio, de reforma, no se puede hacer dando mucha facultad de iniciativa a 24 regiones. Yo soy partidario que aquella cosa que se traslade, se respete. Ya la autoridad no puede interferir con eso. Si se consigue eso durante cinco años, sería una gran descentralización, aunque las funciones no sean muchas. Por otro lado, ni las municipalidades, ni las regiones, ni las unidades de gestión educativa, ni las direcciones regionales, tienen gran capacidad de gestión, ni quieren asumir demasiadas responsabilidades. Por lo tanto, hay que darles responsabilidades, pero no muchas. Pero aquellas que hay que darlas, hay que respetarlas y hay que exigir su cumplimiento, y hay que supervisar su cumplimiento.

Nosotros hemos pensado concentrar ese tema en la unidad de gestión educativa, para cambiar una sola función: actualmente, el director de un colegio está sujeto a la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), la UGEL le manda. Lo que queremos es cambiar esa relación, que la UGEL esté al servicio del director del colegio y no

el director del colegio al servicio de la UGEL. Para cambiar ese planteamiento administrativo yo creo que vamos a tener que tercerizar la búsqueda de la función de una empresa privada capaz de hacer un diseño administrativo funcional, práctico, barato y eficiente. Si conseguimos eso, habremos hecho el aporte más grande a la descentralización educativa del Perú.

■ Movimiento Nueva Izquierda

César Barrera Bazán

De qué regiones estamos hablando. Eso de haber convertido de un día para otro la demarcación territorial atrasada, rudimentaria, primitiva y todos los calificativos que aquí me faltan, los departamentos convertirlos en regiones automáticamente - voy a hablar fuerte- fue una estupidez. Quién ha dicho que regionalizar es lotizar al país. Afirmar el espíritu de Lot ha sido fatal, es una regresión completa, es una visión feudal, propia de los hacendados, que marcaban con leyes sus latifundios.

Hay 24 regiones, ¿se ha democrati-

zado el Estado?, ¿se ha asfixiado el centralismo limeño? Ni se ha democratizado el Estado ni se ha debilitado el centralismo limeño. Qué haríamos nosotros: nosotros plantearíamos de inmediato una nueva visión de descentralización y de su instrumento llamado regionalización, y plantearíamos una nueva demarcación regional de nuestro país que signifique integración de los espacios productivos, regionales, minerales, acuíferos. Para nosotros la regionalización debe ser una regionalización transversal.

¿Y cómo sería la demarcación?

Lo primero que tiene que hacerse, es sentarnos a una mesa los políticos, porque esta es una demarcación política y ponernos básicamente de acuerdo sobre una visión de país y de descentralización. Y de allí el gobierno asumiría básicamente una propuesta de cómo debería ser esta región, la llevaría al Congreso, y el Congreso haría la propuesta a la ciudadanía. La ciudadanía, por referéndum, aprobaría o desaprobaría la demarcación territorial.

debería buscar y asegurar consenso, independencia y estabilidad para las propuestas educativas, y salvaguardar la administración educacional de la utilización partidista y de posibles improvisaciones políticas efectistas.

En los Gobiernos Locales se pueden dar las mejores condiciones para la planificación y articulación intersectorial. Por ello mismo deben ser los encargados de promover y orientar los procesos de diversificación curricular, fomentar la creación de redes educativas, centros de recursos, fomentar la innovación e investigación, mediante los proyectos educativos, programas de educación de adultos y otras iniciativas educativas orientadas al desarrollo educativo local.

La descentralización educativa pasa por un fortalecimiento de los Centros Educativos y de las funciones de sus organismos de dirección. Para cada Centro Educativo debe corres-

ponder una autonomía pedagógica y administrativa para desarrollar plenamente su Proyecto Educativo Institucional, estableciendo instancias de participación de los profesores, padres de familia y los propios estudiantes. La autonomía no debe estar orientada a encubrir o dar lugar a la privatización.

El rescate de la autonomía, autoridad y participación aparece hoy como una de las alternativas más prometedoras para crear un nuevo modelo de gestión de la educación con base en la escuela, pero sobre todo para generar una educación de calidad. Una relación interinstitucional, actual y exitosa como las "redes educativas", pueden crear verdaderas dinámicas de calidad educativa.

Finalmente es necesaria una relación sinérgica entre la gestión municipal y escolar para que los Centros Educativos puedan, por ejemplo, convertirse en ejes para atender otros

servicios vitales como salud, alimentación, recreación y cultura.

Sobre la base de este breve balance, queremos poner en debate los temas señalados en el presente artículo y para ello proponemos una agenda cuyo objetivo sea el de contribuir a dar un nuevo impulso a la descentralización y al verdadero ejercicio de poder que requieren los gobiernos regionales y locales para garantizar la orientación y el desarrollo de dicho proceso: participación y vigilancia ciudadana, el carácter y competencias de los gobiernos regionales y municipales, diseño institucional y adecuación de las estructuras de gobierno, la cuestión fiscal, transferencia de funciones, recursos e integración de regiones, la descentralización curricular y democratización. En este sentido debemos presionar todos, medios de comunicación y ciudadanos, para que la misma ocupe un espacio importante en la competencia electoral. Las elecciones regionales y municipales de noviembre son razón adicional para esta urgencia.

Esperamos de esta manera que las distintas agrupaciones políticas que buscan el voto ciudadano, estén en la obligación de pronunciarse claramente sobre estos y otros puntos precisando su posición. El país tiene la necesidad y el derecho de conocer cómo piensan ratificar o rectificar un proceso ya en curso. Las peruanas y peruanos que creemos que la descentralización y la reforma del Estado son procesos de cambio indispensables que debe abordar el futuro gobierno, sea el que fuere, debemos saber cuál es el balance que tienen de los resultados y problemas de la descentralización en marcha, tanto cómo cuáles serán las orientaciones y medidas que llevarían adelante.

Necesitamos reconstruir el país como nación. Y es el acercamiento que también debe producirse con una visión mucho más integral de la sociedad, del país, de la regionalización. Nosotros sí daríamos poder a las regiones, pero hablamos de las regiones en serio, no hablamos de estos lotes de terreno llamados ahora regiones, que es una vergüenza.

■ Concertación Descentralista
Alfredo Cafferata



Sí, en principio tiene que haber un proceso, no solamente de descentralización, en los términos que me has puesto, presupuestales, administrativos, sino que tiene que haber una descentralización económica. Es fundamental que la economía del interior del país se active. Por eso nosotros hemos propuesto, el proyecto sierra emprendedora. Si la sierra, que cubre la mayor parte de nuestro territorio, no se desarrolla, la descentralización no se va a realizar. Las provincias o las regiones siempre van a requerir que el gobierno central les asigne más. Y el gobierno central va a decir, ya no les puedo asignar más, porque se acabó.

Tiene que haber un desarrollo productivo, para que el mayor ingreso de impuestos se retenga en las regiones. La minería, que es una actividad muy discutible, pero que a la vez es una de las actividades que más rentas le da a la sierra, y a las provincias, no está siendo bien utilizada. Para nosotros la base del proceso de descentralización es una base productiva, en principio. Y en segundo lugar, salvada esta situación, debe darse mayores competencias a niveles provinciales, porque la región aún sigue siendo lejana para el poblador, para el ciudadano común y corriente. En cambio la provincia, le es mucho más próxima. El nivel de descentralización en término de competencia educativa debe estar, en principio, a nivel provincial, en todo lo que es planeamiento, lineamientos. El Ministerio de Educación debe ser básicamente, un ente rector, coordinador a nivel nacional. Pero quien define, las prioridades, los contenidos curriculares, los profesores, quiénes deben ser promocionados, debe ser a nivel provincial, en principio. El nivel de planeamiento, digamos, básico, debe ser la provincia. Y el nivel decisorio debe ser la escuela, a esos niveles debe apuntar la descentralización. (Julia Vicuña Yacarine, Tarea).