

Henry Pease García responde sobre:

Descentralización de la educación y modernización del Estado

Henry Pease hace un balance de la descentralización en el país, plantea darles más atribuciones a los gobiernos regionales y empoderarlos como gobierno en la gestión educativa. Afirma que no hay modernización del Estado si no ponemos al ciudadano, a la persona humana, al centro del objetivo de todo lo que se está haciendo, y llama demagógica la municipalización de la educación en un país donde se ha optado por descentralizarla regionalmente.



ENTREVISTA DE GLORIA HELFER

Gloria Helfer (GH): La revista *Tarea* dedica este número a la descentralización de la educación. Con-tigo queremos ver el marco general del proceso, para poder entender qué está pasando, y por qué, en educación. La descentralización se inicia con la reforma constitucional y con un conjunto de leyes; entre otras, las de reforma del Estado. Nosotros vi-mos en el Congreso cómo se detenían estas refor-mas. ¿Por qué ocurrió esto?

Henry Pease (HP): La reforma constitucional se detuvo, en mi opinión, porque Alan García decidió que no quería ningún tipo de concertación, que había que traer abajo la reforma constitucional, en especial el único capítulo que tuvo éxito, el de descentralización.

GH: Tú conducías este proceso, Alan García no esta-ba en el Congreso.

HP: Así es, pero Alan García comenzó a mover sus fichas para que aprietas enfrenten aprietas.

GH: ¿En qué año fue eso?

HP: En el 2002. Para entender la reforma constitucio-nal hay que entender una discusión previa. La reforma

cación, reforma y

constitucional, en sus dos aspectos —general y particular—, es hija de la Mesa Directiva Concertada, una tesis que peleamos Carlos Ferrero y yo, en ese orden. Carlos Ferrero presidió las dos Mesas Concertadas, y yo fui el primer vicepresidente de la primera. Esa tesis, de alguna manera, era la alternativa a la decisión lógica de todo Gobierno que comienza: buscar mayoría. Pero no era contra la mayoría, sino un “hagamos una política que es fundamental en un momento de transición; sumemos y pongámonos de acuerdo por lo menos en algunas cosas, comencemos por las reglas de juego del Congreso”. Durante el periodo que la presidí, ellos intentaron vacar a Alejandro Toledo dos veces. No lo lograron, pero sí se trajeron abajo la reforma constitucional.

GH: Nuestro tema es descentralización, y la descentralización, lo hemos dicho ya, necesita una reforma del Estado. Esa reforma del Estado no se dio. Fui testigo de ello desde la Comisión de Descentralización y Reforma del Estado, y tú trabajaste mucho el tema. Teníamos listo un paquete de leyes, entre ellas la de reforma del Poder Ejecutivo, la LOPE. En determinado momento, todo el proceso se cortó. ¿Fue también responsabilidad del Partido Aprista? ¿Por qué?

HP: En el caso de la LOPE, el Partido Aprista la detuvo porque quería hacerla a su medida. Pero creo que ahí comenzaron las contradicciones entre nosotros, porque logramos un buen acuerdo en materia de descentralización con una serie de gente. Yo planteé que había que desaparecer los ministerios y que quedaran solo como ministerios de funciones compartidas, entre ellos Educación, Salud, Trabajo, Mujer, Producción, lo que me costó “pelearme” con varios de mis más queridos amigos descentralistas.

GH: Era la época en la que se pensaba en un súper ministerio.

HP: Lo que pensaba era una cosa que después quedó aclarada. A raíz de un artículo mío en *El Comercio*, me contestó nada menos que Alan García a través de una carta que envió a ese diario en la que decía que cómo a un ex congresista se le ocurría decir que había que desaparecer el Ministerio de Educación.

Yo también respondí, y dije que había aprendido a ver el problema de la descentralización en 1962, cuando tenía 17 años. Yo me había equivocado en la Universidad Católica, pues me metí a estudiar Ciencias Económicas cuando en realidad quería seguir Economía. Cuando me pusieron tres cursos de Contabilidad, quise retirarme. Entonces mi papá me llevó a trabajar con él, no me metió de empleado.

GH: Tu papá era Ministro de Educación.

HP: Era Ministro, y fue el primero que hizo la descentralización en el Ministerio, porque creó las Direcciones Regionales, que funcionaron durante un año. Recuerdo al exitoso director de Educación Primaria, el profesor Rivera Ramírez, porque realizó la campaña de alfabetización más fuerte de la época.

Ese Director exitoso se enfrentaba a mi papá y le decía: “Usted, almirante, va a destruir la educación peruana”. ¿Por qué lo decía? Porque la descentralizó. “Lo que pasa es que usted quiere tener todo el verano a los maestros haciendo cola en su oficina, cada uno con su gallinita, su regalito; ése es su poder”, le decía mi padre. Todo lo que habían hecho era descentralizar la administración.

¿Y qué pasó cuando esto terminó? Acá entra a tallar Paco Miró Quesada padre, que fue un buen Ministro, pero que lo único que hizo fue agregarle una rayita más a las funciones que se habían descentralizado. Y esa rayita estaba en Lima; es decir, volvió a recentralizar.

GH: A desvirtuar...

HP: Ésa es la historia que he visto en Educación y en Salud, y la he seguido desde esa época: los órganos centrales que quedan tienen que recuperar poder y se convierten en los enemigos de lo descentralizado. Por eso mi tesis es muy puntual: la administración se reparte, es decir, el Gobierno Central no va a administrar nunca más la educación o la salud. Tiene que haber un órgano político y técnico que puede formar parte de un ministerio, para que sea la autoridad académica y de contenido y trabaje además la relación con el mundo exterior, pero nada más.

GH: Tú que piensas y estudias el Estado, ¿qué reformas crees que hay que hacer? ¿Con qué orientaciones?

HP: La primera idea que quiero afirmar es que la descentralización tiene que establecer funciones completas y no parte de funciones. Por eso me molesta mucho la discusión de todas las competencias, como si fueran 10 cosas. La administración de la educación es toda regional, y lo mismo ocurre en salud. Obviamente, la defensa toda es nacional.

La segunda idea concierne a una necesidad no resuelta en toda la historia republicana, la de reposicionarnos en el territorio. Eso quiere decir que en el Perú tenemos una presencia irracional en el territorio, porque la población es lo último que importa. Hay que darle vuelta a esa idea. Miremos la década de 1980: ¿acaso alguna vez Sendero liberó alguna tierra? No: ocupó espacios vacíos, porque el Estado no llegaba allí. En el Perú nunca ha habido exceso de Estado, como dicen los neoliberales; en el Perú hay un enorme territorio donde el Estado no se ha posicionado.

GH: No solo estás diciendo que el Estado se posicione en el territorio, sino que la población sea lo primero.

HP: Es que una cosa y la otra van de la mano, porque la población sola no va a ser lo primero, y el Estado solo no tiene sentido. Tomemos el caso del VRAE, donde el Estado no existe porque hay demasiados interesados en que así sea, incluidos los criminales y otros que "se ganan algo" con esta situación. Creo que hay necesidad de un Estado que ponga las reglas de juego en todos los lugares.

GH: Pero tú estás diciendo al mismo tiempo que toda la descentralización tiene que girar en torno a la gente. En el caso de la educación, se trata de los estudiantes y los adultos analfabetos.

HP: Son todos los educandos, pero también los familiares, porque la educación no se puede separar de la familia. Cuando te digo que el Estado está ausente, no te estoy diciendo solo que no hay esta dependencia, sino también que no hay reglas de juego. Identifico mucho Estado e institucionalidad con reglas de juego, y las reglas de juego no existen si no hay gente.

GH: En educación, ¿cuáles serían las reglas de juego?

HP: El derecho de unos a educarse y de otros a encontrar en el sistema educativo el apoyo para participar y cumplir su rol.

GH: ¿Qué opinas del proceso de descentralización en curso?

HP: En nuestra campaña electoral del 2000, cuando llegué a Arequipa, un amigo me llevó al Parque Industrial y me mostró cómo estaba desapareciendo. Ya ni la Leche Gloria era de Arequipa. ¿Qué trataba de mostrar? Que todo estaba en Lima. Bueno, eso cambió gracias a que la política tiene una dimensión de imaginación, de sueño, representada por los gobiernos regionales.

GH: Esos gobiernos regionales están funcionando, pero tienen límites. Tú estás investigando ese Estado en tu trabajo académico. ¿Qué necesita ese Estado para funcionar mejor?

HP: Antes que nada, insisto en mi primera idea, demarcar radicalmente las funciones, de modo que no se entienda que se descentraliza a medias. Hace poco vi una polémica entre el ministro de Salud, Óscar Ugarte, y el Presidente Regional de Puno. El Ministro le dijo por televisión: "Usted tiene la vacuna, ¿por qué no las pone?", a lo que el Presidente Regional respondió: "El Ministro de Salud es el responsable". Mientras haya un Ministerio de Salud en el imaginario de la gente, el hospital dependerá del Ministro de Salud.

GH: ¿Lo que tú propones es hacer lo que haya que hacer para que ese imaginario desaparezca? ¿El responsable es el Gobierno Regional?

HP: La región es responsable de la educación y la salud, y punto. No hay ningún otro administrador de la educación y la salud, porque no puedo estar peleando por quién aplica las vacunas.

GH: En educación hay una cuestión pendiente: definir las funciones para cada instancia de gobierno.

HP: No, yo planteo que solo existe un administrador de la salud, un solo administrador de la educación. Son servicios públicos que se manejan regionalmente. Otra cosa es que haya una autoridad educativa nacional, que fija calidades, límites, linderos, relación con el exterior.



GH: Pero ésa es su función.

HP: Sí, pero eso no es un ministerio, eso es parte de otra cosa, y debe tener otra denominación para que ni en el imaginario ni en la burocracia le quiten las funciones.

GH: Tu planteamiento es muy radical.

HP: Pero eso es central, porque la escuela de Arequipa debe responder a un componente nacional pero tiene que ser de Arequipa; y la de Tacna, que no está tan lejos de Arequipa, va a darle un componente diferente, acorde con su realidad histórica, pero también porque productivamente tienen tales y cuales diferencias.

GH: De acuerdo. Pero también hay gobiernos locales.

HP: Lo que han hecho en este caso es crear un despelote.

GH: Estás hablando de la municipalización...

HP: Es un despelote. Si la región tal decide municipalizar, muy bien, felicitaciones.

GH: Tú le otorgas esa función a la región.

HP: Así es, y la región sabrá a quién le entrega la educación, cómo y por qué. Porque, en el Perú, una municipalidad de la selva es totalmente distinta de la municipalidad de la sierra y de la costa.

GH: Y la Red Nacional de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) podría hablar bien del asunto.

HP: Hace años que sostengo que debe desaparecer la Ley Orgánica de Municipalidades; debe haber una ley de bases del Gobierno Local que regule la participación y algunas nomenclaturas claves en materia de Gobierno Local y punto. Y luego cada región definiría cómo es su Municipalidad.

GH: ¿Cómo sería la relación entre los distintos niveles de gobierno? Así como tú eres radical al decir nada de ministerios, que el Gobierno pase a las regiones funciones completas, algunos somos radicales planteando que el primer nivel de gobierno es la escuela. Es ahí donde se toman las primeras decisiones. El CONEI debe funcionar, el Director debe tener liderazgo.

HP: Eso tiene que estar en la Ley de Educación.

GH: Eso está en la Ley de Educación...

HP: No es cierto: el Ministerio desaparece el poder del Director de la escuela todos los días.

GH: Hablemos de la sociedad civil. Tú has hecho un buen diseño del Estado, pero la sociedad civil orga-

nizada también habla, y el proceso de descentralización ha requerido y ha demandado de una sociedad civil interlocutora del Estado. ¿Cómo ves eso?

HP: Lo plasmamos en los Consejos de Consulta Regional, en los Consejos de Conciliación, que tenían que incluir a la sociedad civil y al estamento siguiente, compuesto por los alcaldes. Yo quería que ese nivel fuera decisivo en el plan, es decir, en el derrotero estratégico.

GH: Estás hablando de los organismos de participación ciudadana.

HP: Claro, los Consejos de Coordinación Regional, que incluyen a los alcaldes, pero también a todas las entidades importantes de la sociedad civil.

GH: Para nosotros, en la educación, éstos son los COPARE, los Consejos de Participación Educativa Regional, los COPALE en el nivel local y los CONEI en las escuelas.

HP: Pero eso tiene que incorporar toda la dimensión regional, y lamentablemente en el Congreso hubo muchos que desde sus partidos entendían que la sociedad civil competía con ellos. No se daban cuenta de que un partido político es un órgano de la sociedad civil para la política, y no un órgano del Estado.

GH: ¿De repente porque identificaban sociedad civil con las ONG?

HP: Probablemente; pero, en el fondo, porque tienen una visión burocrática, según la cual al que compite contigo hay que eliminarlo. Eso lo he visto desde Velasco hasta Toledo.

GH: ¿Y por qué se oponen a las ONG?

HP: Porque creen que pueden monopolizar el escenario. Esa actitud autoritaria es parte de una sociedad democráticamente precaria como la peruana, y por eso se han opuesto; pero la sociedad siempre gana, porque al final de cuentas el Estado es una expresión de la sociedad. No tengo duda de que lo poco que dejamos en los Consejos de Coordinación es un buen escenario si lo saben manejar. Faltan algunos instrumentos que hagan obligatorio lo que ahí se concierta y que hagan imposible que un Gobierno Regional autoritario tenga espacio para imponerse, nada más.

GH: Entremos a la descentralización y el derecho a una educación de calidad.

HP: La calidad tiene varias dimensiones. Una, fundamental, es la relación que existe entre lo que se hace como educación y la sociedad; por tanto, es una dimensión regional o local. Otra dimensión, básicamente nacional,



está vinculada a la identidad de la nación y su relación con el mundo exterior.

GH: Estás hablando de estándares...

HP: De estándares, pero también de contenidos. El contenido es nacional, pero hay otros que tienen relación con qué cosa se hace en el Japón o Europa, porque el peruano tiene que ser capaz de competir acá y afuera.

GH: En la última época se ha puesto muy arriba el Proyecto de Municipalización de la Educación y, por otro lado, se han visto procesos muy interesantes en una perspectiva de ampliación de derechos (por ejemplo, estudiar en su propio idioma). Tenemos normas regionales como "quechua para todos" en Apurímac, y que después adoptan otras regiones como Ayacucho. Es decir, iniciativas regionales que integran lo que ellos son.

HP: Así es. Esas iniciativas, en mi opinión, son más importantes que la calidad entendida en términos nacionales o en términos regionales, porque estoy absolutamente seguro de que nadie es capaz de entender lo que está lejos si no se afirma donde está.

Eso significa, en materia educativa, que manda el del lugar: define contenidos, define ritmos, define tiempos, y agrega desde lejos otros contenidos y otras experiencias.

GH: ¿Por qué son tan importantes las raíces?

HP: Porque solo tienes seguridad en tus raíces, y porque solo eres tú mismo en tus raíces. Todo ser humano está abierto casi naturalmente a lo que viene, y si alguno es más cerrado o más conservador, yo lo respeto, no lo embarro. Rezo cada día para poder ver el fin del "perro del hortelano".

GH: A ver, cuéntame eso que me interesa, porque también quiero rezar.

HP: Esos artículos del perro del hortelano son la negación...

GH: De la solidaridad...

HP: Por supuesto; pero hay algo previo a la solidaridad, que es el respeto por el otro y por el pueblo que está ahí.

Lo que hicieron esos artículos del presidente García fue decir que nuestra gente está de sobra. Y no hay afirmación posible de un proyecto de país, de pueblo. No hay país sin pueblo, no hay país sin partes; las partes salen antes que el país. Quiero construir esa relación, porque es esa relación la que ha sido ofendida por este Gobierno.

GH: Hay ciudadanos de segunda categoría...

HP: Lo dijo el Presidente de la República, ese señor cuyo cerebro está cada vez más lejos de la gente. Lo único que quiero es reivindicar que el Perú necesita una enorme afirmación nacional, y que no hay afirmación nacional posible si no se parte de cada pueblo. Ése es el sentido de la descentralización: la descentralización no es lo que tantas veces decían los militares: "Va a fragmentar al país"; al revés: va a construir el país.

GH: Eso supone que la gente también tenga muy claro lo que quiere.

HP: Así es; pero si no lo tienen claro, se lo aclararán en el camino. No tengo problema con la gente; la gente tiene derecho a equivocarse.

GH: Modernización del Estado... ¿Qué implica modernizar el Estado? ¿Cómo conjugamos esta modernización con lo que estamos conversando sobre descentralización? ¿Cómo se combinan estos dos conceptos (modernización y reforma del Estado)?

HP: Para mí, modernización y reforma es más o menos lo mismo.

Lo que ocurre es que unos quieren enfatizar una cosa y otros, otra. La modernización es un término metodológico, que tiene que ver con el uso de la informática moderna, con una administración que no se basa en procedimientos sino en resultados, pero todo eso...

GH: Simplificación del Estado...

HP: Todo tiene que simplificarse en la vida. Yo sostengo que las complicaciones que se han inventado en cada profesión se han inventado para "ganarse algo" y no sirven. Pero el problema de fondo es que no hay modernización si no ponemos al ciudadano, a la persona humana, en el centro. La modernización no es sino una mejor manera de llegar a lo que el ciudadano pueda hacer; por tanto, no voy a modernizar igual en Lima, en Huancave-

Lo poco que dejamos en los Consejos de Coordinación es un buen escenario si lo saben manejar. Faltan algunos instrumentos que hagan obligatorio lo que ahí se concierta y que hagan imposible que un Gobierno Regional autoritario tenga espacio para imponerse, nada más.



lica, en Apurímac o en el Nanay en la selva; voy a modernizar según lo que esa población esté en capacidad de desarrollar, y lo voy a modernizar en la medida en que esa población lo asuma: si no lo asume, no hice nada.

GH: Hay otro tema muy grave en el sector Educación: la corrupción. Educación es el sector más denunciado, más quejado, según la Defensoría del Pueblo. Necesitamos que el Estado funcione de tal manera que impida la corrupción. No solo que la sancione bien y oportunamente, sino que la evite. Muchos han visto en la reforma del Estado, en su modernización y simplificación administrativa, una prevención contra la corrupción.

HP: La corrupción es la contracara de la inexistencia de reglas de juego aceptadas por los ciudadanos, que es lo que tiene que garantizar un Estado moderno. Si se establecen clara y participativamente reglas de juego con el sector Educación, va a ser más fácil controlar la corrupción. ¿Tiene esto que ver con participación? Sí, pero también con calidad de las reglas de juego. Si yo establezco que se participa de esta manera, ésa va a ser la unidad de medida para que la gente diga con qué está en desacuerdo.

Uno de los problemas con la corrupción en el Perú es que todo el mundo llama corrupción a lo que no entiende y a lo que no es transparente. Hacerlo transparente implica algunas reglas posibles; el problema del entendimiento es ya más complejo: depende de dónde estoy y con quién, pero ambos son procesos que es posible impulsar y que hay que acelerar.

GH: ¿Crees que nadie detiene la descentralización, que el proceso ya es imparable?

HP: No, en el Perú no hay nada imparable. Los reaccionarios son grandes, enormes, y están en todas las instituciones, hasta en las que más queremos.

GH: ¿Que podría detenerla?

HP: Muchas cosas: un Gobierno, intereses privados o públicos, y los hay.

GH: ¿Crees que la gente aceptaría eso? Ahora que hemos estado hablando de la sociedad civil...

HP: En el Perú la gente ha demostrado que acepta todo. Depende en qué momento; el momento manda: el momento de los 90 hizo que aceptaran a Fujimori, y en los 2000 la gente ya no aceptaba a Fujimori.

GH: Eso era el efecto del rebote de la catástrofe del Gobierno de Alan García, pero ahora vemos que...

HP: No digas solo el Gobierno de García; di la ruptura de Izquierda Unida. Todas las lealtades se quebraron, entre otras cosas porque muchos fallamos. Lo importante es entender que esas cosas se van a dar: depende de cada situación; en eso no puedo ser dogmático, y el pueblo peruano siempre ha sabido responder al reto del momento, aunque eso no tenga perspectiva.

GH: Pero en este momento tenemos el caso del Cuzco, a propósito del gas; tenemos Bagua; tenemos un despliegue de reivindicaciones, de conciencia de derechos en las regiones, que son parte de esta presencia mucho más descentralizada en las decisiones de un Estado nacional.

HP: Es cierto, pero son reivindicaciones mal planteadas, planteadas con demagogia. Quiero que los defensores de la no exportación del gas me demuestren cómo se consigue inversión para no exportar. Porque el inversionista que viene aquí para invertir y no exportar se convierte en preso del Estado.

GH: Pero lo que ellos están pidiendo es que el gas, que ellos producen debajo de su suelo, les cueste barato, y que no solo sea para comprar su balón de gas y hacer su menú del día, sino que además les sirva para desarrollar industria, empresas.

HP: Todo eso está muy bien, pero está planteado demagógicamente, en términos "exportas o no exportas"; no se lo plantea desde un "quiero una regalía mayor, quiero una participación mayor". No: está planteado en términos blanco o negro. Eso es un error. Tienen que ser capaces de negociar de otra manera.

GH: Pero tienes que empezar a revertir la tendencia de diáspora, de atomización.

HP: Eso se puede revertir si hacemos de la negociación un mecanismo de acumulación.

GH: En educación, ahí hay un problema. ¿A quién le preguntaron si había que municipalizar la educación?

HP: Ésa es otra actitud demagógica del APRA: municipalizar en un país donde se ha optado por descentralizar re-

gionalmente es atomizar la regionalización. Yo solo estoy dispuesto a discutir la municipalización de la educación dentro de las opciones regionales. Es decir: si mañana una región dice "yo voy a municipalizar", muy bien, velas y buen viento. Pero si quiero contraponer municipalización con descentralización a través de las regiones, no, porque el único ganador sería el Gobierno Central.

GH: Claro, lo que está ocurriendo ahora es que desde el Gobierno Central entregan la función a los municipios, pasando por encima de las regiones.

HP: Eso es inaceptable constitucionalmente.

GH: ¿Por qué?

HP: Porque en la Constitución, la reforma que hicimos dio esa atribución a los gobiernos regionales. Lo que pasa es que, otra vez, ellos han querido identificar competencias como una lista de no sé cuántas miles de aptitudes. Hay un solo administrador de la educación, un solo administrador de la salud. En la Constitución eso es regional, pero esa contundencia le falta, aunque está implícita, porque la lógica sigue siendo divide y reinarás. Eso es lo que en mi opinión está detrás de la idea aprista de municipalizar. Insisto, no es mala la idea, pero se municipaliza a partir de una autoridad que es regional y no nacional.

GH: Autoridad regional y no nacional, y también garantizando que el tránsito, este desplazamiento de la

responsabilidad, no vulnere los derechos de los estudiantes.

HP: Bueno, eso está en la ley. Terminó señalando algo que para mí es fundamental: nadie es autónomo de la ley; por tanto, la ley dice lo que se hace, y el decreto supremo no es ley.

GH: ¿Estás aludiendo a la ley de regiones?

HP: A cualquier ley: a la ley de regiones, a la ley de educación; la ley es lo único vinculante. Con eso quiero decir que la ley debe resolver el problema, y que no es el Poder Ejecutivo el que define la política sino la ley. Eso es lo único que articula gobiernos que, de acuerdo con la reforma constitucional que hicimos, definimos como económica, administrativa y políticamente autónomos. ①

Es otra actitud demagógica del APRA: municipalizar en un país donde se ha optado por descentralizar regionalmente es atomizar la regionalización. Yo solo estoy dispuesto a discutir la municipalización de la educación dentro de las opciones regionales.