

Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Lima: ANGR. 121pp.



Esta publicación da cuenta de los esfuerzos realizados por los gobiernos regionales (GR) para promover el desarrollo integral de sus territorios, acercar el Estado a los ciudadanos brindando servicios públicos de calidad y con equidad, responder a la complejidad de la diversidad territorial y fortalecer la institucionalidad de un Estado descentralizado. A través de los casos destacados también es posible identificar los ‘cuellos de botella’ que los GR deben superar, así como aquéllos que forman parte de la estructura actual del Estado y del proceso de descentralización. El libro ofrece, también, una reflexión profunda sobre la reforma descentralista y plantea la necesidad de relanzar el proceso de descentralización como la reforma más importante del país, indispensable para la gobernanza territorial y la inclusión social.

La primera sección, que analiza la descentralización, nos recuerda el sentido de tal proceso, a saber, lograr un Estado democrático e inclusivo, no obstante lo cual durante más de una década se ha implementado cargando con ciertas fallas de origen. Éstas están relacionadas, por un lado, con el diseño organizacional del Estado, que superpone hasta tres modelos con orientaciones y enfoques distintos, y que no ayudan a realizar una gestión más ágil, eficiente y territorialmente pertinente: sistemas administrativos que fueron diseñados bajo una lógica de ahorro y restricción del gasto y que limitan la inversión; un proceso de transferencia de competencias y funciones desordenado, que no garantizó una adecuada acreditación de capacidades de los recientes GR para asumir sus funciones, e inconcluso, puesto que se transfirieron funciones mas no recursos humanos ni financieros de manera suficiente; y un sistema de presupuesto público basado en el control del gasto, que asigna los recursos de manera inercial, sin instrumentos y mecanismos capaces de medir el costo real de la provisión del servicio público considerando la diversidad territorial del país, y que limita la capacidad de decisión de las regiones en materia de recursos.

Por el lado de la gestión de las políticas públicas se tiene sectores del Ejecutivo con limitada autonomía presupuestal, que no ejercen su rectoría en la dimensión que requiere el modelo de Estado descentralizado pues la limitan a lo procedimental. Finalmente, un problema que viene quebran-

do la estructura del Estado —en sus distintos niveles de gobierno y poderes— es la corrupción, efecto de la crisis del sistema político y de la representatividad de las autoridades elegidas.

A pesar de estas limitaciones, en los ámbitos regionales se configuran nuevas dinámicas económicas y productivas relacionadas con la estabilidad fiscal de la última década, así como grupos de poder en respuesta a la crisis de los partidos políticos.

Entre las **46 experiencias de éxito regionales** se han identificado iniciativas de diversa índole que expresan los énfasis y prioridades que los GR buscan desarrollar en su territorio. Muchas de ellas son proyectos y medidas, y otras son parte de la implementación de políticas regionales de largo aliento. Por un lado se puede reconocer el esfuerzo para generar una articulación macrorregional por medio de la conformación de juntas de coordinación interregional y mancomunidades, como respuesta evidente a la ausencia de macrorregiones en el actual modelo de descentralización. También se han desarrollado experiencias en el marco del ordenamiento territorial, avances en la zonificación ecológica y económica, así como en el desarrollo de herramientas y sistemas de información para la gestión territorial. La política medioambiental también ha sido prioridad para muchas regiones que han impulsado su institucionalización, por ejemplo con la creación de la Autoridad Regional Ambiental en San Martín, del área de conservación regional Huaytapallana en Junín, así como la educación ambiental en Ucayali. En educación se han desarrollado 10 experiencias que serán detalladas más adelante.

Así, se cuenta con experiencias de modernización a través de instrumentos para la gestión transparente y eficiente de las inversiones, el fortalecimiento del cuerpo gerencial para atender servicios críticos como salud y nutrición, y conflictividad. Salud, nutrición y saneamiento es un rubro en el cual muchos GR han invertido para erradicar la desnutrición crónica infantil y garantizar la universalización de la atención médica con estrategias que lleguen hasta el hogar. En agua y riego se han desarrollado sistemas de riego y de gestión de los recursos hídricos para favorecer la producción agropecuaria. Programas

para la mejora del ganado, el fomento de cadenas productivas locales, corredores para la conectividad vial interregional forman parte de las experiencias que generan el desarrollo económico y productivo regional. Y, finalmente, en materia de diálogo y participación se han conformado e institucionalizado instancias de diálogo para la transformación de conflictos, y de participación ciudadana para el fortalecimiento de la gobernanza territorial.

Las **experiencias regionales en materia educativa** expresan las distintas maneras cómo los GR atienden las particularidades de su población. Es posible ver experiencias que se inscriben en reformas institucionales en marcha, que implican la reorganización y redefinición de sus instituciones de acuerdo con los retos y potencialidades de su territorio, teniendo como objetivo el logro de los aprendizajes: los modelos de gestión regional de Piura y San Martín. Otras que incrementan o potencian políticas pedagógicas nacionales focalizadas que elevan los logros de aprendizajes y que son adaptadas a las necesidades regionales: la universalización del acompañamiento pedagógico en Moquegua, y el Plan CYMA de Amazonas. Otro grupo de experiencias responden a políticas regionales: es el caso de Ucayali, en la cual se trabajó e implementó una política curricular en educación ambiental. Así como acciones o actividades concretas que dan un valor agregado a un proceso mayor de política nacional: Talento 18 en Huancavelica, y la inversión en tecnologías de la información como insumo clave para fortalecer estrategias pedagógicas en Tacna, Moquegua y Lima región.

Estas iniciativas se han llevado a cabo en un contexto de gran disponibilidad de recursos de inversión, pero con grandes dificultades para gestionarlos, y de disposición de recursos para el gasto corriente que dan sostenibilidad a las políticas.

Estas experiencias regionales en educación dejan algunas lecciones:

1. El liderazgo de la primera autoridad regional —es decir, del presidente del Gobierno Regional— es una característica que se evidencia claramente en los casos de reforma institucional. En ellos se expresa una clara voluntad política y destaca el compromiso y liderazgo de los cuerpos técnicos. El liderazgo institucional dinamiza toda la cadena de toma de decisiones en el territorio, permite orientar recursos hacia las prioridades regionales, planificar de forma articulada desde el nivel regional hasta la escuela, crear espacios de diálogo y participación, e involucrar a los gobiernos locales.
2. Se puede señalar como un componente clave la planificación sobre la base de diagnósticos territoriales que han permitido asignar recursos de la región a los resultados prioritarios, así como optimizar su uso. Ello ha redundado en el fortalecimiento del acompañamiento pedagógico y el incremento de plazas docentes, por ejemplo.
3. La coordinación entre el Gobierno Regional y el Gobierno Local también ha sido sustancial en algunas experiencias, sobre todo en la relación de colaboración entre estos dos niveles de gobierno para llevar a cabo determinadas acciones. Las responsabilidades asumidas no son las mismas: en algunos casos el énfasis ha estado puesto en garanti-

zar condiciones territoriales para que el GR gestione sus estrategias pedagógicas, distribuya los materiales y pueda transportarse a cada una de las instituciones educativas. En otros casos el GL ha asumido un rol mayor, como por ejemplo en la contratación de docentes, y una función más protagónica como la articulación de los distintos programas y acciones del Estado en el territorio local de acuerdo con las necesidades y prioridades de éste.

4. La ruta para construir modelos de gestión territorial no es única sino diferenciada. Los casos de San Martín y Piura contemplaron una etapa de diseño y diálogo regional, de institucionalización, y actualmente están en la fase de implementación. Moquegua, por otro lado, aplicó estrategias concretas para la mejora de los aprendizajes, y su nivel de avance lo llevó a preguntarse posteriormente por la necesidad de definir un modelo de gestión.

Finalmente, es importante mencionar algunos desafíos aún pendientes para que las experiencias exitosas que demuestren resultados en la calidad y equidad educativa puedan madurar, sostenerse y ampliarse:

1. El Ministerio de Educación tiene el desafío de fortalecer su rol rector y empezar a diseñar, aprobar e institucionalizar las políticas nacionales del sector en coordinación con los gobiernos regionales. Ejercer una rectoría que permita a éstos desarrollar y fortalecer sus capacidades en el marco de sus roles y funciones desde una perspectiva de sistema descentralizado. Articular y coordinar con los GR con el fin de identificar las mejores maneras de implementar las políticas del sector en los diversos territorios. Avanzar en la implementación de la Ley SERVIR y de la Ley de Reforma Magisterial para elevar las condiciones de desarrollo profesional de los servidores públicos. Fortalecer e incrementar la capacidad resolutoria de los gobiernos regionales (DRE, UGEL) para implementar y adecuar la política nacional a las necesidades y prioridades regionales.
2. Los gobiernos regionales, por su lado, tienen el desafío de fortalecer la coordinación regional-local, identificando diversos modelos de funcionamiento según las características y necesidades territoriales. Desarrollar y fortalecer instrumentos de gestión para la implementación de sus modelos de gestión, la identificación de las necesidades en los distintos contextos y territorios al interior de cada GR, así como una planificación estratégica de los recursos y orientada a resultados. Designar a directores o gerentes de educación sobre la base de perfiles profesionales que garanticen la capacidad de liderazgo, de gestión de equipos regionales, especializados en políticas educativas. Sostener y fortalecer los procesos pedagógicos, estrategias y componentes de la gestión regional que les han permitido avanzar en la mejora de sus aprendizajes y las condiciones para ello. Asimismo, es también un desafío de los GR conocer y aprender de las experiencias positivas de otras regiones para mejorar la implementación de sus políticas con pertinencia territorial, y aprender de los errores cometidos para menguar las dificultades en la gestión y tomar las mejores decisiones. **T**

Sonia Paredes Velorio

para la mejora del ganado, el fomento de cadenas productivas locales, corredores para la conectividad vial interregional forman parte de las experiencias que generan el desarrollo económico y productivo regional. Y, finalmente, en materia de diálogo y participación se han conformado e institucionalizado instancias de diálogo para la transformación de conflictos, y de participación ciudadana para el fortalecimiento de la gobernanza territorial.

Las **experiencias regionales en materia educativa** expresan las distintas maneras cómo los GR atienden las particularidades de su población. Es posible ver experiencias que se inscriben en reformas institucionales en marcha, que implican la reorganización y redefinición de sus instituciones de acuerdo con los retos y potencialidades de su territorio, teniendo como objetivo el logro de los aprendizajes: los modelos de gestión regional de Piura y San Martín. Otras que incrementan o potencian políticas pedagógicas nacionales focalizadas que elevan los logros de aprendizajes y que son adaptadas a las necesidades regionales: la universalización del acompañamiento pedagógico en Moquegua, y el Plan CYMA de Amazonas. Otro grupo de experiencias responden a políticas regionales: es el caso de Ucayali, en la cual se trabajó e implementó una política curricular en educación ambiental. Así como acciones o actividades concretas que dan un valor agregado a un proceso mayor de política nacional: Talento 18 en Huancavelica, y la inversión en tecnologías de la información como insumo clave para fortalecer estrategias pedagógicas en Tacna, Moquegua y Lima región.

Estas iniciativas se han llevado a cabo en un contexto de gran disponibilidad de recursos de inversión, pero con grandes dificultades para gestionarlos, y de disposición de recursos para el gasto corriente que dan sostenibilidad a las políticas.

Estas experiencias regionales en educación dejan algunas lecciones:

1. El liderazgo de la primera autoridad regional —es decir, del presidente del Gobierno Regional— es una característica que se evidencia claramente en los casos de reforma institucional. En ellos se expresa una clara voluntad política y destaca el compromiso y liderazgo de los cuerpos técnicos. El liderazgo institucional dinamiza toda la cadena de toma de decisiones en el territorio, permite orientar recursos hacia las prioridades regionales, planificar de forma articulada desde el nivel regional hasta la escuela, crear espacios de diálogo y participación, e involucrar a los gobiernos locales.
2. Se puede señalar como un componente clave la planificación sobre la base de diagnósticos territoriales que han permitido asignar recursos de la región a los resultados prioritarios, así como optimizar su uso. Ello ha redundado en el fortalecimiento del acompañamiento pedagógico y el incremento de plazas docentes, por ejemplo.
3. La coordinación entre el Gobierno Regional y el Gobierno Local también ha sido sustancial en algunas experiencias, sobre todo en la relación de colaboración entre estos dos niveles de gobierno para llevar a cabo determinadas acciones. Las responsabilidades asumidas no son las mismas: en algunos casos el énfasis ha estado puesto en garanti-

zar condiciones territoriales para que el GR gestione sus estrategias pedagógicas, distribuya los materiales y pueda transportarse a cada una de las instituciones educativas. En otros casos el GL ha asumido un rol mayor, como por ejemplo en la contratación de docentes, y una función más protagónica como la articulación de los distintos programas y acciones del Estado en el territorio local de acuerdo con las necesidades y prioridades de éste.

4. La ruta para construir modelos de gestión territorial no es única sino diferenciada. Los casos de San Martín y Piura contemplaron una etapa de diseño y diálogo regional, de institucionalización, y actualmente están en la fase de implementación. Moquegua, por otro lado, aplicó estrategias concretas para la mejora de los aprendizajes, y su nivel de avance lo llevó a preguntarse posteriormente por la necesidad de definir un modelo de gestión.

Finalmente, es importante mencionar algunos desafíos aún pendientes para que las experiencias exitosas que demuestren resultados en la calidad y equidad educativa puedan madurar, sostenerse y ampliarse:

1. El Ministerio de Educación tiene el desafío de fortalecer su rol rector y empezar a diseñar, aprobar e institucionalizar las políticas nacionales del sector en coordinación con los gobiernos regionales. Ejercer una rectoría que permita a éstos desarrollar y fortalecer sus capacidades en el marco de sus roles y funciones desde una perspectiva de sistema descentralizado. Articular y coordinar con los GR con el fin de identificar las mejores maneras de implementar las políticas del sector en los diversos territorios. Avanzar en la implementación de la Ley SERVIR y de la Ley de Reforma Magisterial para elevar las condiciones de desarrollo profesional de los servidores públicos. Fortalecer e incrementar la capacidad resolutoria de los gobiernos regionales (DRE, UGEL) para implementar y adecuar la política nacional a las necesidades y prioridades regionales.
2. Los gobiernos regionales, por su lado, tienen el desafío de fortalecer la coordinación regional-local, identificando diversos modelos de funcionamiento según las características y necesidades territoriales. Desarrollar y fortalecer instrumentos de gestión para la implementación de sus modelos de gestión, la identificación de las necesidades en los distintos contextos y territorios al interior de cada GR, así como una planificación estratégica de los recursos y orientada a resultados. Designar a directores o gerentes de educación sobre la base de perfiles profesionales que garanticen la capacidad de liderazgo, de gestión de equipos regionales, especializados en políticas educativas. Sostener y fortalecer los procesos pedagógicos, estrategias y componentes de la gestión regional que les han permitido avanzar en la mejora de sus aprendizajes y las condiciones para ello. Asimismo, es también un desafío de los GR conocer y aprender de las experiencias positivas de otras regiones para mejorar la implementación de sus políticas con pertinencia territorial, y aprender de los errores cometidos para menguar las dificultades en la gestión y tomar las mejores decisiones. **T**

Sonia Paredes