La Ley de Organización y Funciones y la rectoría del Minedu: un reto pendiente

El sistema educativo no garantiza aún la plena vigencia del acceso a una educación de calidad. Una de las posibilidades para atender y resolver este problema es el compromiso de los tres niveles de gobierno, especialmente otorgando a los gobiernos locales un mayor grado de decisión en la gestión educativa.

The Organic and Duties Act and MINEDU's Leading Role: A Pending Challenge

The education system still fails to guarantee full enjoyment of access to quality education. One possibility of tackling and overcoming this problem is by securing the commitment of the three levels of government, and especially allowing local governments greater participation in the decision-making process in education management.

PATRICIA CORREA ARANGOITIA
Docente, experta en temas de gestión pública y gestión descentralizada, exasesora del Consejo Nacional de Educación y exjefa de la Oficina de Coordinación Regional del Minedu. Consultora de Enacción.

PALABRAS CLAVE:
Rectoría,
gestión territorial,
gestión descentralizada,
cultura institucional.

Las normas son tan importantes como su aplicación. En el Perú sigue siendo un reto tanto la aprobación de leyes como su implementación. Como sabemos, éstas no siempre van de la mano; por ejemplo, la educación está consagrada como un derecho en la Constitución Política, a pesar de lo cual hoy todavía convivimos con un sistema educativo que no es capaz de brindar una educación de calidad a todas y todos los niños y jóvenes del país, especialmente en las zonas rurales. El Estado peruano tiene serias dificultades para garantizar un servicio educativo que responda con pertinencia y calidad a la notoria condición megadiversa del país. Se requiere un currículo diversificado y docentes que manejen lenguas maternas distintas del castellano. De ahí la necesidad de instituir un sistema de gestión descentralizada que conceda mayor capacidad de decisión a los gobiernos subnacionales.

El informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en relación con la gobernanza y la descentralización en nuestro país indica: "Trece años después del lanzamiento del proceso de descentralización, el marco legal que rige la descentralización sigue siendo fragmentado, complejo y es difícil de implementar. La descentralización fiscal es una dimensión esencial en este proceso; sin embargo, es aún limitada". En tal virtud, el mismo estudio recomienda:

> "[…] una estrategia más deliberada para aumentar la autonomía financiera de los gobiernos regionales de tal forma que puedan cumplir con sus mandatos adecuadamente para mejorar los resultados. El Perú debería reforzar sus arreglos institucionales centrales para administrar el proceso de descentralización de manera más efectiva; mejorar sus herramientas de coordinación multinivel; aclarar de una vez por todas los roles y responsabilidades de los gobiernos central, regional y local; y brindar apoyo administrativo e institucional a los gobiernos subnacionales" (OCDE, 2016, p. 11).

Lo referido líneas arriba demuestra que un sistema centralizado en el Perú no permitiría responder a las demandas de una educación de calidad en un país tan diverso como el nuestro. Razones de eficiencia y eficacia, más que políticas, así lo exigen. Por ello, el proceso de descentralización imaginó una ruta normativa y de implementación para gestionar de manera descentralizada los servicios educativos, que exigía, entre otros aspectos, replantear el rol del Ministerio de Educación, hasta entonces diseñador y gestor de las políticas educativas de manera centralizada, en unos casos, y desconcentrada, en otros, trasladando las competencias de gestión a los gobiernos regionales, permitiéndoles planificar y manejar territorialmente el servicio educativo, así como designar a sus propias autoridades, entre otras decisiones. Esta nueva exigencia al Minedu debió ir acompañada de la aprobación de la Ley de Organización y Funciones (LOF), que redefinía al Ministerio de Educación como ente rector, considerando las transferencias de competencias y funciones a los gobiernos regionales que concluyeron en 2007, y que desde entonces exigen resultados educativos a estos gobiernos, en tanto responsables de la gestión educativa.

Hoy contamos con un marco normativo profuso en materia de descentralización, no obstante lo cual el Ministerio de Educación no cuenta aún con su LOF, cuya aprobación está en manos del Congreso de la República. Nos preguntamos, entonces, cuánto impacto y cuánto valor tiene una ley como la LOF, y cuánto contribuye a una gestión descentralizada de los servicios educativos, en el entendido de que, en el Perú, la gestión descentralizada permitiría garantizar mejores y mayores resultados en los aprendizajes y el desarrollo de las y los estudiantes. Ésta es la pregunta que el presente artículo intenta responder.[1]

Aunque la LOF, por sí sola, no podría mejorar el desempeño del sistema educativo, su aprobación en un marco descentralizado contribuiría a una mejor organización del sistema educativo. Aun así, no bastaría aprobarla si no se establece con claridad la rectoría del Minedu y su estructura organizativa en diálogo con el modelo de gestión descentralizada, en la que el gobierno regional es responsable de gestionar el servicio educativo y el gobierno local tiene la obligación de dar soporte a éste desde una lógica intersectorial. Por ello, un paso previo

1 Cuando nos referimos a una LOF estamos aludiendo a un instrumento legislativo y normativo necesario en la organización de la administración pública. Al respecto, Guzmán Napurí ha señalado: "Una entidad administrativa requiere un diseño organizacional determinado, que es el proceso de seleccionar una estructura organizacional apropiada para aquella, en el contexto de una estrategia y ambientes dados". El diseño organizacional resulta entonces fundamental para toda organización y en especial para la administración pública.
El concepto de estructura organizacional —o simplemente estructura— es el concepto clave de la actividad administrativa de organización. Es el que le da sentido. La estructura es la forma en que las actividades de una organización se dividen, organizan y coordinan. En una entidad pública esta estructura está definida por las normas legales del sector que corresponde, pero además se encuentra determinada por el denominado Reglamento de Organización y Funciones (ROF), que establece de manera operativa los contenidos organizativos de la entidad, en mérito de la potestad organizativa limitada que posee la administración pública (Guzmán Napurí, s.f.).

para la definición del rol del Minedu consiste en brindar claridad en las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno (nacional, regional y local), evitando gestionar desarticuladamente el servicio educativo y reconociendo los esfuerzos realizados en los últimos años que han permitido desarrollar estrategias de articulación intergubernamental.

Por tanto, la Ley de Organización y Funciones no es otra cosa que el nuevo ordenamiento institucional del Ministerio de Educación para una gestión descentralizada, cuya aprobación contribuiría a avanzar más rápido en pasar de ser un ministerio implementador a un ministerio rector; es decir, normativa y estructuralmente, el Minedu debería reorganizarse en función de un modelo que le permita ejercer una rectoría para:

- Dar lineamientos y definir la política educativa en lugar de implementar programas de manera directa. En el Perú, aún está pendiente avanzar en la definición de lineamientos en diversas áreas prioritarias, con lo que se reduciría el número de normas que al año se emiten para cada tema. Estas normas deberían ser de carácter regional e implementadas en función de grandes lineamientos que el Ministerio de Educación defina en coordinación con los niveles de gobierno subnacionales.

- Responder a una lógica de procesos más que funcional. A la fecha, no se han aprobado aún los procesos del servicio educativo; se requiere avanzar en ello de modo que el Estado garantice el servicio educativo integral y no de forma compartimentada, más allá de las responsabilidades de cada nivel de gobierno.

- Manejar de manera articulada, superando la lógica de gestionar los servicios educativos como compartimentos estancos. Es necesario, por tanto, que al interior del propio Ministerio de Educación se garantice un proceso coordinado de los servicios que corresponden, a través de sus direcciones, algunas de las cuales deben asumir un rol articulador de otras, según corresponda. Un ejemplo de ello es la Dirección General de Gestión Descentralizada, que viene haciendo los esfuerzos necesarios por engarzar las estrategias de asistencia técnica de todo el Minedu y de relacionamiento intergubernamental frente a los gobiernos regionales y locales. Otro caso que merece ser referido es el de la Dirección de Formación Docente en Servicio, que está articulando diversas estrategias de acompañamiento paralelamente a la labor de muchas direcciones que aún tienen a su cargo el diseño de las referidas estrategias, avanzando con ello en el ordenamiento de la gestión de programas.

- Brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales en función de sus necesidades, lo que requiere un nivel de preparación del ente rector, ya que demanda estrategias diferenciadas para acompañar procesos de los gobiernos regionales y los gobiernos locales de manera pertinente.

- Fortalecer la relación con las Direcciones Regionales de Educación y las Gerencias Regionales de Educación, según corresponda, como instancia de gestión responsable del servicio educativo en el territorio regional, reduciendo cada vez más la relación directa con las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), pues ésta debilita la institucionalidad del gobierno regional y la demanda de una responsabilidad que corresponda a esta instancia de gestión. Ello haría más eficiente y eficaz el ejercicio de la rectoría.

De esta manera, como ente rector, el Ministerio de Educación ejerce funciones normativas, de gestión, de supervisión y de defensa jurídica del Estado, en el marco de sus competencias (Ministerio de Educación, 2016, p. 15).

Así como el Minedu requiere ejercer cada vez más su rectoría, corresponde a los gobiernos regionales asumirse cada vez más como instancias responsables de la gestión educativa en sus territorios. Esto significa asumir las siguientes acciones:

- Planificar territorialmente el servicio educativo y organizarse para garantizar el acceso de todas y todos los estudiantes en su territorio.

- Perfilar modelos de gestión regional que permitan atender, a través de diversas estrategias, el servicio educativo donde se requiera, considerando que la diversidad no solo se expresa cuando miramos el país en su conjunto sino también un mismo territorio regional y local.

- Articular estrategias con los gobiernos locales y considerar, según sea el caso, establecer convenios de gestión para que puedan hacerlo aquéllos de zonas donde les es imposible llegar regularmente a las Unidades de Gestión Educativa Local como instancias de gestión cercanas a la institución educativa.

- Desarrollar un liderazgo regional como DRE, que articule a todas las UGEL y permita una relación directa con el Ministerio de Educación. No hay instancias más estratégicas a nivel regional que las DRE o las Gerencias Regionales de Educación para gestionar el servicio educativo territorialmente atendiendo la diversidad y tratando de acortar las brechas entre poblaciones con menos recursos.

En cuanto a los gobiernos locales, en un escenario de gestión descentralizada van cobrando cada vez mayor protagonismo, en tanto las brechas más evidentes que subsisten en el sistema educativo se encuentran en las zonas rurales y en tanto son los gobiernos locales los articuladores intersectoriales. Corresponde por ello a este nivel de gobierno asumir un mayor protagonismo en las zonas rurales; paradójicamente, es en muchos gobiernos locales donde existe una mayor demanda de gestión de los gobiernos locales, no obstante que son los que menos recursos tienen.

La ruta de la gestión descentralizada es sinuosa, razón por la cual se requiere de una estrategia pero también de un sistema de evaluación, seguimiento y monitoreo que permita verificar cuánto se viene avanzando sobre la base de indicadores. Esto solo es posible si se tienen claros los roles de los distintos niveles gobierno; de lo contrario, la tarea resultará muy difícil.

Pero tan importante como la participación de los tres niveles de gobierno en la gobernanza de la educación es la participación de la ciudadanía. "La participación es un componente central de todo proceso de descentralización democrática. Incluso aquellas visiones centradas en la eficiencia de la gestión y la eficacia en la utilización de los recursos le otorgan un papel protagónico" (Barrera, 2007, p. 202).

Si se cuenta con esa claridad, será más fácil que el Minedu asuma la rectoría y la ejerza, lo que requiere avanzar en construir una cultura institucional. Es necesario desarrollar estrategias para transferir programas que fueron diseñados en un primer momento para responder a un problema; para ello deben considerarse:

- Estrategias graduales: ningún proceso de cambio opera de la noche a la mañana, sino que se producen por etapas y de manera gradual, tanto en el nivel de gobierno como en el de la gestión.

- En el nivel de gobierno, no todos los gobiernos regionales tienen las mismas condiciones para ejercer competencias sobre el servicio educativo actual, pues los diferencian características territoriales, de organización gubernamental, indicadores; por ello, resulta difícil hacer un *ranking* de regiones para saber cuál está en mejor posición respecto a la otra; por ejemplo, existen elementos previos para saber que no es comparable gestionar el servicio educativo en Ica que en Loreto, o en Madre de Dios que en Piura.

- Estrategias diferenciadas para la asistencia técnica. No es posible brindar asistencia técnica de manera igualitaria para todos los gobiernos regionales.

La gobernanza es posible si se cuenta con recursos que resultan más eficientes en un contexto descentralizado. La gestión descentralizada es más que la LOF, aun cuando esta Ley es parte consustancial de aquélla, porque replantea el rol de un Ministerio de Educación que hasta hoy intenta gestionar en forma descentralizada sin terminar de ejercer una rectoría necesaria. Hay un camino recorrido que es importante repasar, en tanto la rectoría permitiría al Minedu garantizar presupuesto y supervisar que el servicio educativo se brinde con pertinencia.

El reto actual demanda avanzar en el desarrollo de una cultura institucional descentralizada, paralelamente a la mejora de una normativa que permita, cada vez más, concretar el derecho a la educación de todas y todos los estudiantes del Perú.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRERA, Augusto (2007). Estado, sociedad y territorio. En *El Estado en reconstrucción. Nueva Sociedad, 210.* Buenos Aires: Nueva Sociedad / Friedrich Ebert Stiftung.

GUZMÁN NAPURÍ, Christian [s.f.]. *La organización administrativa II.* http://blog.pucp.edu.pe/blog/christianguzmannapuri/page/4/

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2016). *Lineamientos de gestión descentralizada.* Lima: Minedu.

OCDE (2016). *Programa País OCDE-Perú. Resúmenes ejecutivos y principales recomendaciones.* Capítulo "Gobernanza pública: Perú 2016". Lima: OCDE.