



DESCENTRALIZACIÓN

Los gobiernos descentralizados y los sectores

Los gobiernos descentralizados y los sectores. ¿Quién es responsable de qué?

La Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783 de julio de 2002, establecía en su declaración de principios que el proceso debía tener "Competencias claramente definidas. Se debe tener una distribución clara y precisa de funciones entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y funcional en la provisión de servicios de cada uno de ellos". Como bien establecía la ley, esa era una condición para el desarrollo de claras rendiciones de cuentas de los gobernantes

en los diferentes niveles de gobierno hacia las y los ciudadanos.

Cuando la misma ley establece la existencia de tres tipos de competencias (exclusivas, compartidas y delegables) señala que las segundas, las compartidas, "son aquéllas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno", pero agrega que estos "comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel". Es decir, no se trata de que varios niveles de gobierno hagan lo mismo.

Las leyes orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, sin embargo, no llegaron a desarrollar estas cadenas de fases sucesivas bajo responsabilidad específica de los tres niveles de gobierno que culminaran en la provisión de los servicios a las y los ciudadanos. Todo lo contrario, establecieron múltiples “funciones compartidas” sin especificar responsabilidades y así se aprobaron las transferencias de competencias. Con el paso de los años, no ha terminado de quedar claro quién es responsable de qué fase y/o función del proceso en la dotación de servicios a los ciudadanos. Lo que termina sucediendo es que, como ninguno es específicamente responsable de alguna fase, los tres niveles de gobierno pueden realizar las mismas funciones y las mismas fases de procesos generando traslapes y superposiciones, y que simultáneamente todos descuiden alguna de las funciones y/o tareas, quedando éstas en vacío.

Pero quizás observando el presupuesto que no es de inversión, sino de actividad (prestación de servicios) encontramos algunas pistas de lo que se ha descentralizado.

Presupuesto solo de actividades 2022. Principales funciones

Nivel de Gobierno R: GOBIERNOS REGIONALES	PIA	PIM	%
	27,778,760,285	32,606,847,980	
Función	PIA	PIM	%
22: EDUCACIÓN	15,810,009,766	16,943,196,071	52.0
20: SALUD	8,226,411,022	10,877,361,732	33.4



El gráfico da cuenta de la inversión de los diferentes niveles de gobierno en diferentes funciones. Aún en una función tan directamente asociada a los gobiernos locales como la de saneamiento, hay inversiones realizadas por el gobierno nacional y los regionales. En educación y en la función agraria, la inversión es pareja. ¿Quién es responsable de que un pueblo tenga saneamiento, que un valle cuente con riego, que las niñas y niños asistan a una secundaria de alta calidad?

Lo primero que resalta es que la diferencia entre Presupuesto Inicial (PIA) y Presupuesto Modificado (PIM) para el conjunto de gobiernos regionales, varía muy poco. Lo segundo, que entre los dos rubros del cuadro, Salud y Educación, cubren el 85.4% de todo el presupuesto de actividades de todos los Gobiernos Regionales. Lo que se descentralizó principalmente es la ejecución del gasto en planillas de maestros y personal de los centros de salud. Y si se entrega a los gobiernos regionales 16 mil millones para planillas de profesores, el gobierno nacional conserva para sus actividades nada menos que 12 mil millones.

No quedan dudas de que este desenlace está bastante lejos de los objetivos y aspiraciones de quienes impulsaron las reformas descentralizadoras a inicios de la década del 2000 que, entre otras cosas, buscaban dotar a los gobiernos regionales y a la sociedad de civil de mayor autonomía para tomar decisiones de política pública. Y no es que la gestión del personal y su calificación no sea relevante; el problema es que la manera en la que se ha estructurado la asignación presupuestal en estas últimas dos décadas ha terminado por aniquilar cualquier iniciativa aun incluso antes de nacer. Para empezar, los gobiernos regionales y locales son extremadamente dependientes de las transferencias del gobierno central y cuentan con pocas alternativas e incentivos para buscar fuentes alternativas de financiamiento que les permitan mejorar los salarios o la contratación de más y mejor personal. En segundo lugar, los recursos de los que disponen con

mayor nivel de autonomía (el canon o las regalías) no pueden ser invertidos en gasto corriente destinado a pagar planillas o desarrollar actividades de mejora de las calificaciones del personal.

Descentralización de Educación. Una muestra. Una historia

La educación siempre ha sido objeto de discusiones descentralistas: la diversidad de historias y realidades territoriales sugiere que es positivo que órganos cercanos construyan estrategias de acceso y calidad del servicio, mejor adaptadas a la realidad local. Su organización en niveles (Inicial, Primaria, Secundaria, Técnica, Superior) inspira propuesta de manejos descentralizados a la manera del Transporte (vías Nacionales, Departamentales, Vecinales) o los niveles de los centros de salud. Sin embargo, cualquiera sea el modelo, se requiere también garantizar que las niñas y niños puedan circular de un territorio a otro por migración de la familia, por ejemplo, y que la calidad sea homogénea. Desde los años 90, empieza a desconcentrarse la gestión del sector, entregándose a los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) los recursos para el pago de la planilla magisterial, aunque no se desarrollaron capacidades ni información para asumir otras tareas en estos órganos intermedios. De entonces a nuestros días, una historia de decisiones cambiantes deja el sector en prácticamente lo mismo, con pocos cambios.



Constructivismo optimista: 2001-2004

El retorno a la democracia se inicia con un fuerte entusiasmo sobre la mejora de la calidad de la educación y el rol que puede jugar la sociedad civil en ello. El periodo conoce grandes procesos de consulta ciudadana: la Consulta Nacional por la Educación, el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación y el Proyecto Educativo Nacional. Se asiste a un proceso técnico de elaboración de diseños de descentralización del sector con el apoyo de instituciones especializadas de la sociedad civil (PHRplus, Prisma, Foro Salud, Foro Educativo, Propuesta Ciudadana). En 2004 se promulga la Ley General de Educación (N° 28044) y empieza el proceso de transferencias de competencias a los nuevos Gobiernos Regionales, entre ellas, la formación en servicio: la capacitación de los propios maestros para lo que se diseña un piloto en 3 regiones para el desarrollo de unos centros Amauta en convenio con el Instituto Superior Pedagógico.

El desencanto 2005-2006

Pero los planes de transferencia de competencias sectoriales (2006 y 2006-2009) mantienen un proceso de desconcentración administrativa sin descentralizar la capacidad de decisión, ni tener claro un nuevo modelo de descentralización educativa. Sin una transferencia de recursos, competencias transferidas como la formación docente en servicio a través de los centros Amauta, fracasan y la función se mantiene en el nivel central a través de proyectos como el Programa Nacional de Formación en Servicio (PNFS) 2002/2006; Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP) 2007/2011. Algo semejante a lo que sucede con el sector Agricultura y Riego: se transfieren las agencias agrarias sin recursos, pero no se transfiere el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas (PRONAMACH) cuyos recursos se mantienen en el gobierno central. Lo mismo sucede con FONCODES, programa de infraestructura básica, con recursos que no se descentralizan. Al final del periodo, incluso en Consejo Nacional de Descentralización (CND) es liquidado.

Intento de ruptura y renovación regional, 2007 - 2011

A pesar de no contar aún con un modelo de descentralización educativa, el gobierno decide crear unos pilotos de municipalización de la educación; es

decir, no desarrollar el modelo inicial de transferencia de la educación básica a las regiones, sino a las municipalidades. El piloto fracasa, aunque no se da tiempo para evaluar si mejora la calidad y el acceso, y se suspende. Entre tanto, se ponen en marcha las instancias de participación previstas en la Ley de Educación: los Consejos de Participación Regional Educativa (COPARE) y los Consejos de Participación Local Educativa (COPALE) quienes debían elaborar los Planes Educativos Regionales y Locales respectivamente. Todo funciona, pero se usa poco. Los planes son referenciales.

La inercia, 2011 - 2021

Salvo pequeños cambios (la transferencia directa de recursos para el mantenimiento de los locales escolares a los directores de instituciones educativas, por ejemplo) todo quedó más o menos estancado. Las competencias transferidas siguen siendo vistas como insuficientes desde las regiones, o son nominales porque no tienen recursos para que se operen. Por ello, los procesos generados no han suscitado cambios. En realidad, las competencias están distribuidas, pero no conllevan a procesos de descentralización.

Balance Final

A pesar de la larga tradición de desconcentración en el sector educación, no hay, en estricto, un proceso de descentralización, es decir, de distribución de ejercicio de poder: las decisiones presupuestales, por ejemplo, están limitadas a gastos corrientes (pago de docentes, contratación de personal), vienen elaboradas desde el MEF y se transfieren directamente a las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) que debían tener incidencia en los procesos pedagógicos locales (control de maestros, propuestas de estrategias territoriales de acceso), pero han terminado siendo solo unidades de manejo de la planilla y proveedores de informes

que nunca son retroalimentados. La priorización de las inversiones en infraestructura educativa esta principalmente en al ámbito nacional (PRONIED) aunque los tres niveles construyen escuelas. La participación ciudadana, una de las apuestas de la descentralización educativa, por su lado, ha ido disminuyendo. El interés inicial ha desaparecido ante la nula eficacia de sus aportes.

En realidad, todo parece haber cambiado, pero los aparatos institucionales siguen igual y las desigualdades profundas de calidad de servicios como Educación y Salud, como se mostró durante la pandemia del COVID 19, siguen vigentes también.

La promesa de la descentralización, la idea de que un rediseño del Estado hacia su mayor cercanía con las realidades locales y regionales permitiría contrapesar las desigualdades que genera la economía y colaboraría a producir un país más armónico y cohesionado, con oportunidades más igualitariamente distribuidas, sigue sin cumplirse. ¿El fracaso de la descentralización se origina en su diseño? ¿En sus propósitos? ¿En la manera en que los diferentes gobiernos realmente implementaron el proceso? ¿En el contexto de actores políticos y una falta de compromiso con el proceso? ¿Sociedades regionales que se resignaron demasiado pronto?

Los objetivos de equidad y cohesión siguen vigentes, y la descentralización, en un país de la diversidad del Perú, es la mejor manera de avanzar hacia ellos. Urge entonces que el Gobierno Nacional, Congreso, Asamblea de Gobiernos Regionales, Asociaciones de Municipalidades y Sociedad Civil desarrollen una seria evaluación y elaboren una drástica reforma. Hay actores descentralistas.



Bibliografía

BARRANTES, Roxana; CUENCA, Ricardo y MOREL, Jorge.
Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales. Lima: IEP, 2012

CUENCA, Ricardo, CARRILLO, Sandra y PUÉMAPE, Félix.
Mirando al Estado desde la intersectorialidad y la intergubernamentalidad: el caso de la iniciativa Aprende Saludable. Revista de Ciencia

Política y Gobierno, 3(6), Lima: 2016.

MONTERO, Carmen; GONZÁLEZ, Natalia; UCCELLI, Francesca; EGUREN, Mariana y DE BELAUNDE, Carolina. El Estado de la educación. Estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector. Lima: IEP, 2009

ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2022

La descentralización: entre la expectativa y el desencanto

Grupo de trabajo de Descentralización

Coordinadora: María Isabel Remy

Ricardo Cuenca
Rodrigo Gil
Romeo Grompone
Diego Sánchez

Horacio Urteaga 694,
Jesús María
Lima - Perú
(51-1) 200-8500

<https://iep.org.pe/>

