



Revista de Ciencia, Realidad y Valores
www.revistacr.org

Vol. 2 N° 1. Págs. 44-53. 2023

La gestión de gobiernos locales y su efecto en la educación de calidad

Dr. Miguel Ángel, PINGLO RAMIREZ
Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú)

Doctorado en Gestión Económica Global y Administración por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Master en Ciencias de la Gestión por la Universidad de Montesquieu IV – Bordeaux - Francia, Master of Business Administration por la Universidad San Ignacio de Loyola - Perú. Con sólida experiencia en Asesoría y Consultoría de Proyectos para el Desarrollo descentralizado siendo Prof. Investigador adscrito al Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos e-mail: mpinglor@unmsm.edu.pe

Resumen: Una de las principales dificultades con las que tropiezan diversos estudios de investigación en materia de Política Económica, Estado y Gobierno, se constituye en afirmar que: “.. aún el Perú transita por un proceso de descentralización que si bien es cierto se inició con la reforma constitucional del año 2002, desde la perspectiva económica y social aún no concluye, toda vez que al observar la realidad del proceso, se evidencian innumerables formas de exclusión generalmente visibles en los sectores más vulnerables de nuestra sociedad..”, motivo por el cual, la implementación de este proceso se desarrolla sobre organizaciones y normas que responden aún a una visión desconcentrada del Estado débilmente descentralista, es decir: .. el traspaso de la titularidad o el ejercicio de una competencia que las normas le atribuyen como propia a un órgano administrativo en otro órgano de la misma administración pública es jerárquicamente dependiente cuando debería ser horizontal, tal es el caso, de la gestión del sistema educativo nacional. En tal sentido, nos encontramos ante particularidades regionales que motivan una propuesta diferente en temas educativos considerando que según la Encuesta Nacional del 2004, sólo el 15 % de alumnos de segundo grado logró el nivel suficiente en Comunicación y 9,6% en Matemáticas resultados que al margen de obedecer a causas de tipo extraescolar dejan en evidencia el insuficiente esfuerzo del estado en este caso. Palabras clave: Descentralización, Desconcentración, Gestión y Reforma.

Abstract: One of the main difficulties that multiple academic researches on Economic Policies, state and Government are struggling with, is constituted by the fact that “... Peru is still going through a process of decentralization. Even when it has already been started by the constitutional reform of 2002, from an economic and social perspective, to this days it has not been concluded yet. Only by observing the reality of the process, countless visible forms of exclusion get in evidence, especially in the most vulnerable sectors of our society... “.. This is mainly because the implementation of this process is under the responsibility of state-owned organizations and regulations, that act in response to a still weakly vision of what decentralization really is. While the transfer of the ownership or the exercise of jurisdiction that rules conferred as their own to an administrative body to another, both into the same public administration is hierarchically dependent, to make it decentralized it must be horizontal, an example of this is the management of the national education system. In this context, we face regional characteristics that motivate a different proposal on educational issues, according to the National Survey of 2004, only 15% of second graders achieved a sufficient level in writing Communication and 9.6 % in Math results, this outside obey formal causes of extracurricular type, leaves in evidence the insufficient state efforts to improve management in this area.

Keywords: Decentralization, Devolution, Management and Reform

Introducción

La Ley General de Educación N° 28044 menciona la libertad de educación y el deber que tenemos todas las personas e instituciones en velar por ella. Dicha responsabilidad nos obliga a buscar nuevas formas de gestión, como: a) La educación particular, b) La educación a cargo de Congregaciones, c) La participación de las Facultades de Educación Universitaria, etc. La misma norma en su Art.82° establece que las Municipalidades apoyan el servicio educativo y contribuyen al desarrollo educativo de su jurisdicción e inclusive según el Art.87° pueden transferir recursos financieros a los centros y programas educativos. De otro lado, la Ley General de Municipalidades N°. 27972 promulgada en el año 2003, tiene el mérito de revalorar a los gobiernos locales como promotores del desarrollo integral donde se le asigna competencias y funciones específicas en materia educativa como: a) Promoción, b) Monitoreo, c) Coordinación, e)Articulación, f) Capacitación y g) Innovación.

Sin embargo, la posible solución por medio de la acción municipal origina dudas teniendo como referente lo ocurrido en naciones como Argentina y Chile, que no lograron el suficiente éxito quizá por la mayor maduración del proceso de descentralización en dichos países a excepción del Perú, donde los roles están redefiniéndose a partir de las nuevas leyes y al propio proceso que en cierta medida, trata de articularse con las políticas de Planificación a nivel de gobierno nacional formuladas desde el CEPLAN.

Además políticamente el gobierno de la mayor parte de las Municipalidades tienen una estructura y funcionamiento tradicional como herencia del centralismo (muchas no cuentan con personal capacitado para el cumplimiento de sus funciones siendo difícil que asuman su rol promotor del desarrollo local como lo señala la norma) sin embargo estas debilidades son mutables positivamente con voluntad, compromiso social, apoyo del gobierno central y una mayor disposición de los gestores y técnicos responsables.

En este escenario, es necesario contar con gestores locales que busquen eliminar las brechas existentes entre los ciudadanos. Por tanto el primer paso es contar con una educación de calidad que con apoyo del gobierno local, no solo se ocupe por el aspecto académico sino que impulse una mayor consciencia en el individuo en el plano moral y humanista poniendo énfasis en una educación integral que permitirá concertar el aspecto intelectual y personal necesario para formar ciudadanos competentes que al llegar a dirigir los diferentes estratos socioeconómicos y estamentos públicos ó privados, sean capaces de impulsar reformas que aseguren progresivamente la equidad para todos.

Problemática

La educación en el Perú al estar enmarcada en una compleja problemática y entre otros en una inapropiada calidad educativa, no proporciona la debida o suficiente instrucción y formación acorde a las necesidades y prioridades actuales. Por tanto uno de los puntos que genera retraso al país, más allá del aun marcado centralismo, es la resistencia al cambio, la insuficiente capacidad de gestión del Estado en sus diferentes niveles, la exclusión social, etc. De lo antes mencionado se resalta a la desigualdad social, la misma que no solo se ve reflejada en el aspecto económico, sino también en el ámbito educativo, generando brechas entre los estudiantes de distintos niveles, lo cual conlleva a que solo una pequeña fracción de la población tenga acceso a una mejor calidad de vida (que incluye desde una base sólida en educación hasta un buen trabajo y por ende una apropiada remuneración).

Por tanto, la problemática en mención se podría traducir en las siguientes variables tales como; a) La resistencia al cambio, b) Los bajos índices de pobreza y desarrollo humano, c) La cultura centralista, d) Los bajos haberes de los docentes, e) El abandono del Estado, f) La marginación, g) Las limitaciones culturales, h) La falta de voluntad política, i) La diversidad geográfica, j) La falta de compromiso social, k) El problema de la baja calidad educativa, entre otros (según el Sr. José Martín Vegas, ex Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Educación, la comunidad educativa viene denunciando desde hace varios años que; “en nuestro país el problema más grave de la educación es la brecha existente entre quienes aprenden más y quienes aprenden menos

- corresponde a estudiantes que van a la escuela y no aprenden siendo finalmente estos, los más excluidos de la sociedad), por lo que se formula el siguiente planteamiento:



Procesos de descentralización de la educación

Con la conquista española la mayor parte de países de América Latina y específicamente el Perú quedó sometido a la autoridad del Rey de España. Posteriormente a la guerra de la independencia los peruanos se encontraban debatiendo si asumían un gobierno central o federal. Barrenechea y C. Díaz afirman que¹ “El modelo centralizador ha concentrado los recursos y capacidades en las grandes ciudades y metrópolis, en contraste con los déficits de recursos en las ciudades menores”.

La centralización se refiere a la acumulación de poder en un determinado estamento, sin embargo este tipo de organización parece ser que fue la primera en las sociedades en formación pues mediante ella, había físicamente un lugar que era el centro y lo demás era la periferia. Con el transcurso del tiempo y el fracaso de esta forma de organización se optó por la fase contraria que es la descentralización. Estas dos referencias complementan con la siguiente afirmación: “Un aspecto fundamental de la modernidad es la búsqueda de la autonomía, con esto quiero decir, el deseo, aspiración y demanda de parte de los actores sociales por conseguir mayor control en su situación social en el entorno social o físico”²

La descentralización es un proceso político que busca traspasar el poder del gobierno central a los gobiernos regionales y locales, con el objetivo de lograr el desarrollo nacional en todos los aspectos. Por ejemplo Daniel Filmus³ Secretario de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires explica que existen lógicas políticas de los procesos de descentralización a saber:

- En algunos procesos prevalecen las lógicas economicistas. Estas propuestas enfatizan la necesidad de ahorro del gasto público, aumentar el aporte familiar, o de transferir a entidades comunitarias y privadas la conducción de la gestión educativa.
- En otros procesos se privilegia las concepciones tecnocráticas y su objetivo principal es controlar y hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones. La eliminación de las burocracias intermedias es uno de los objetivos principales.
- Un tercer tipo de procesos descentralizadores enfatizan la lógica pedagógica, son aquellos que conciben la descentralización como un mecanismo de mejora de la calidad

A diferencia de la década de los 80s en la cual no se registraron avances en los sistemas educativos, a inicios de los 90s en la mayor parte de los países latinoamericanos se recupera la senda del crecimiento económico y la vigencia de las instituciones democráticas. Desde el discurso oficial se retoma la idea de la centralidad de la educación y el conocimiento como estrategia de desarrollo y de equidad social.- Con esta concepción se inician procesos de transformación educativa, la descentralización de los sistemas educativos, la implementación de mecanismos de evaluación de la calidad, la extensión de la escolaridad obligatoria, el cambio de los contenidos curriculares, etc.

Las evaluaciones que se realizan sobre el fin de la década muestran resultados poco satisfactorios. Algunas de las causas de esta situación resultan exógenas al sistema: el crecimiento de la desigualdad social y de los niveles de pobreza, la crisis fiscal y las necesidades de fuertes ajustes económicos, etc. Otras causas, en cambio están vinculadas específicamente, con la restricción de las inversiones en el área, con la naturaleza de las políticas educativas y con las estrategias elaboradas para su implementación.

El proceso de descentralización educativa en Argentina

En Argentina, las primeras experiencias en materia de descentralización se concretan en 1978 con la transferencia de 6.700 escuelas primarias nacionales a las provincias. Una década más tarde se sanciona la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos a las provincias, por la cual las escuelas secundarias como los establecimientos de educación superior no universitarios pasan a funcionar dentro de las jurisdicciones provinciales:

3.578 escuelas secundarias nacionales pasan a las provincias. A partir de la sanción de la Ley Federal de Educación (1993), el sistema educativo cuenta con un nuevo marco general que regula los servicios educativos en estas jurisdicciones.

Si bien es cierto Argentina es un Estado federal. Su organización política está compuesta por el gobierno nacional y por los gobiernos provinciales. Las bases legales que rigen la educación nacional están determinadas en la Constitución del país y en las provincias, en las leyes nacionales y provinciales, y en los decretos y resoluciones de uno y otro.

Por un lado, la Constitución Nacional Argentina norma el derecho a la educación: el art.5 establece que "cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo y republicano, de acuerdo con los principios, derechos y garantías de la Constitución Nacional y que asegure (...) la educación primaria". El Estado Federal, las provincias, los municipios y los agentes del sector privado, están concurrentemente involucrados en la prestación de servicios educativos. En Argentina, la transferencia de las escuelas primarias (1978) y de las escuelas secundarias (1992) a las provincias consiste en una medida economicista de ajuste estructural, que traslada la responsabilidad del gasto público en educación a las provincias con el propósito de mejorar el equilibrio fiscal de las cuentas nacionales.⁴

El proceso de descentralización educativa en Chile⁵

La Constitución de 1980 consolidó la división del territorio en regiones. Sin embargo el proceso de regionalización impulsado por el Régimen Militar de la época no consideraba como herramienta primordial para la organización administrativa a la descentralización. La forma de división de competencias preferida parece haber sido la desconcentración. La idea de la descentralización se asume a partir del restablecimiento de la democracia.

Durante el gobierno de Patricio Aylwin el proceso experimentó importantes avances como el haberse dictado la Ley de Gobierno y Administración Regional y la Ley N°.20035, de los gobiernos regionales. En este proceso

1 Barrenechea, C y Díaz J (1999) Desarrollo Local, p.88

2 Tiryakian, E (1969) Sociologismo y existencialismo: dos enfoques sobre el individuo y la sociedad. Bs.As. Amorrortu. En Nacionalismo, modernidad y sociología. Alfonso Pérez Agote Bilbao 1989 p.143-144.

3 Revista de Educación "TAREA" N°.53, Lima, Noviembre del 2002, página 13

4 Mhtml:file://C:/Documents and Settings/Usuario/Mis documentos/Razones y estrag. 20-04-2009 12.45 Pm.

se detectó defectos tales como la descentralización donde sólo se había abordado el aspecto administrativo y no político. Es decir, las funciones gubernativas o políticas de adopción de decisiones se habían reservado a órganos del nivel central o a entes desconcentrados como el intendente regional. A los organismos descentralizados se les privó de funciones políticas. Otro aspecto negativo es la falta de suficientes recursos económicos de los órganos descentralizados, por tanto los mecanismos de financiamiento para fortalecer a los gobiernos regionales y a las municipalidades sugería la creación de impuestos locales, los mismos que en las actuales reformas se estarían gestando. En este contexto el proceso puede ser detallado cronológicamente de la siguiente manera:

1974.- Inicio del proceso de descentralización en el gobierno militar. La estrategia descentralizadora se dio progresivamente desde un centro autoritario y entre 1976 y 1989 la progresiva transferencia de los servicios de salud y educación a los municipios.

En la década de los 80 se implementa en Chile un conjunto de medidas tendientes a transformar el sistema de provisión de servicios educativos (oferta), y el funcionamiento del mercado por el cual las familias seleccionan un establecimiento escolar para sus hijos (demanda)

Entre 1980 y 1986 se traspasaron las escuelas básicas y los liceos de enseñanza media a los municipios. Quedando estos últimos encargados de la infraestructura y el equipamiento, de la administración financiera y de los recursos humanos de las escuelas. Esta municipalización del sistema no se limitó a reformar el gobierno y la gestión educativa, sino también a un proceso de privatización mediante la introducción de mecanismos de mercado por los cuales las familias tienen libertad de elección para la escolaridad de sus hijos en establecimientos municipales/públicos, privados subsidiados o privados.

En 1990, la democracia retoma el control del estado y se da nuevo impulso al proceso Descentralizador concretamente a través de un subsidio a la oferta y municipalización, siguiendo la siguiente secuencia:

- El Proceso de municipalización: se transfirió desde el ministerio a los municipios a todas las escuelas pública del país, dotándolas de autoridad para gestionar el personal y administrar infraestructura.
- En primaria: se pasó desde el sistema de repetición a uno de promoción automática en el primer y tercer año.
- En Educación media: se reestructuro dando prioridad al desarrollo de oferta técnica para rápida salida al mercado laboral.

Con el retorno a la democracia a Chile, se inició una segunda ola de reformas en su sistema educativo. Los magros resultados de aprendizaje de los alumnos y la agudización de la desigualdad en la distribución social de las oportunidades educativas, motivó una reforma que, a diferencia de la de los 80s, se centró en los aspectos estructurales del sistema y en los contenidos. En la última década del siglo XX prevaleció la lógica pedagógica (orientada al contenido de los aspectos pedagógicos y curriculares de la educación) y una concepción democrático-participativa que promovió el acceso de todos los educandos a una educación de calidad (equidad). Por lo expuesto anteriormente, la lógica subyacente a la descentralización es un tanto política como educativa y por consiguiente, la mayoría de las reformas es una combinación de estructura y de contenido.

La descentralización educativa en el Perú

La descentralización en el Perú se inició en el año 2001 y dadas las limitaciones aun es el único proceso de cambio sustantivo en marcha. El objetivo 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 así como la transferencia de capacidades y recursos hacia las regiones y localidades Asimismo, se tiene como propósito crear condiciones apropiadas para la competitividad y equidad, así como el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, en cada uno

5 Mirosevic, C. El Proceso de Descentralización en Chile (mirosevic@gmail.com)

de los niveles de gobierno, superando el centralismo que ha caracterizado históricamente al Estado.⁶

a) Antecedentes

El sector Educación es uno de los sectores donde se han plasmado mayores iniciativas orientadas a la descentralización del Estado. Sin embargo, este proceso de larga data ha estado marcado por dos características centrales. En primer lugar, ha carecido de una visión del modelo de gestión a alcanzar y ha estado sujeto a la improvisación y la falta de continuidad. En segundo lugar, en estricto sentido, se ha tratado más bien de una desconcentración de funciones administrativas, cuyos objetivos se han orientado sobre todo a una mejor gestión administrativa antes que a la búsqueda de una mayor equidad y calidad de la educación en el país. Lo curioso del caso es que pese a los esfuerzos realizados, la administración del sistema educativo peruano sigue teniendo un alto grado de burocratismo e ineficiencia no solo en su funcionamiento sino en su estructura.

Creadas en 1962, las primeras Direcciones Regionales de Educación empezaron a crecer rápidamente. En 1971 el país estaba dividido en nueve regiones educativas y cada región en un número variable de zonas cuyo total nacional era de 33. La función esencial de las Direcciones Regionales era encargarse del funcionamiento de la red escolar de la región adaptando las normas nacionales a las características específicas de su ámbito. Las autoridades de zona constituían un nivel subordinado que se precisaba para hacer funcionar el sistema escolar.

En 1977 las Direcciones Regionales de Educación continuaban siendo nueve pero las Direcciones Zonales 27. Más tarde las Direcciones Zonales se convertirán en Unidades de Servicios Educativos (USE). A principios de los ochenta se desactiva la nuclearización que había sido puesta en marcha en 1972; en 1986 nacen las Áreas de Desarrollo Educativo que funcionarán por breve tiempo, y, finalmente, las USE cambian de nombre convirtiéndose en Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). Actualmente existen 206 UGEL distribuidas en 26 Direcciones Regionales de Educación.

En este entorno hubo momentos en que el caos administrativo era incontrolable por falta de una visión del tipo de estructura de gestión que requería el sistema educativo. Las Direcciones Regionales con y sin áreas de ejecución, es decir, administrando centros educativos; Subdirecciones de Región en unas y en otras no; Unidades de Servicios Educativos en unas Regiones mientras en otras aun no hacía en cierta medida un trabajo insostenible.

Los 90s aparecen como años de nuevos intentos de reforma de las estructuras de la administración. La equidad y la calidad, como políticas, toman más importancia. Una primera iniciativa de reforma fue municipalizar la educación. Para ello se aprobaron en 1992 tres normas que perseguían cambios substanciales en la conducción del sistema educativo; entre ellos, transferir la administración de centros educativos a Consejos Comunales de Educación, creados como entidades de derecho privado; asignar recursos a las escuelas en base al promedio de alumnos que asiste mensualmente a clases; e instaurar un sistema de evaluación de calidad de la enseñanza de los centros estatales (cabe precisar que se dieron las leyes pero rápidamente fueron derogadas).

Uno de los proyectos más trascendentes de reforma de gestión descentralizada fue el iniciado en 1996 con la Resolución Ministerial N° 016 que propuso un modelo cuya finalidad era dar mayor capacidad de decisiones a la institución educativa; por ejemplo, permitir que ésta decida libremente hasta un tercio del tiempo de programación curricular, su estilo de gestión y sus propuestas de desarrollo institucional en el proyecto educativo; y que su director decida el calendario escolar y las estructuras de los planes anuales. La intención de otorgar mayor autonomía a las instituciones educativas se mantiene hasta el presente. Sin embargo, la dificultad está en que esa autonomía requiere dotación de capacidades para ejercerla y reformas que afecten el poder de decisión de las instancias superiores de la administración por lo que los avances son aún limitados.

b) La actual descentralización educativa.

La última iniciativa encaminada a lograr descentralización política y administrativa del país se ha dado en el

6 Revista de Educación y Cultura TAREA N° 63, Lima, Abril del 2006, pág.9

año 2002 y en los años sucesivos. Para dirigir la descentralización de la administración pública se creó el CND (Consejo Nacional de Descentralización) y siguiendo las normas de este organismo, el Ministerio de Educación formuló un Plan de Transferencia de activos y presupuestos a los Gobiernos Regionales, plan cuya ejecución se fue difiriendo reiteradas veces, en parte por la falta de liderazgo que el CND mostro en el cumplimiento de sus funciones razón por la cual fue replanteado en su estructura, pasando a ser un órgano descentralizado de la PCM.

El marco normativo de la actual descentralización de la educación está dado por las siguientes normas: la Ley 27680 de Reforma Constitucional del Capítulo XIV sobre Descentralización, la Ley de Bases de la Descentralización 27783 (LBD), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867 (LGR), Ley Orgánica de Municipalidades 27972 (LOM) y la Ley General de Educación 28044 (LGE).

La normatividad del actual proceso de descentralización de la administración pública señala que éste debe realizarse por etapas, en forma progresiva y ordenada, con criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos hacia los Gobiernos Regionales y Locales que asumen cinco tipos de funciones: normativa y reguladora, de planeamiento, administrativa y ejecutora, de promoción de las inversiones, y de supervisión, evaluación y control. En relación al Sector Educación, las leyes que norman el funcionamiento de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales establecen el ejercicio de tres tipos de competencias: exclusivas, compartidas y delegadas. Las primeras aseguran el cumplimiento de las políticas y metas nacionales de educación.

Asimismo, fijan la autoridad técnica y funcional del Ministerio sobre las Direcciones Regionales de Educación y sobre las Unidades de Gestión Educativa Local. Además según el artículo 36 de la LBD 27783, los Gobiernos Regionales ejercen competencias compartidas en materia de educación, referidas a la “gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo”. También se establecen competencias compartidas en relación a la “difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales”.

También, el artículo 47 de la LGR 27867 señala una serie de funciones específicas (que pueden ser exclusivas o compartidas) en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación. Entre las principales se puede mencionar la de formular, ejecutar y evaluar las políticas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y recreación. También la de diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo Regional, así como los programas de desarrollo de la cultura, ciencia y tecnología, y el deporte, en concordancia con la política educativa nacional. Por otro lado, se les encarga a los Gobiernos Regionales la función de “diversificar los currículos nacionales, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica”.

Se establece que los Gobiernos Regionales deben “promover, regular, incentivar y supervisar los servicios referidos a la educación inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, en coordinación con el Gobierno Local” y en concordancia con las políticas del sector correspondiente. Están además encargados de propiciar la formación de redes de instituciones educativas, en coordinación con el Ministerio de Educación; así como de ejecutar y evaluar, conjuntamente con los gobiernos locales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales.

Además se encarga la tarea de diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento, en coordinación con los Gobiernos Locales, y de llevar a cabo procesos de profesionalización, capacitación y actualización del personal docente y administrativo del sector. Por último, se establece como una función adicional el “articular, asesorar y monitorear en el campo pedagógico y administrativo a las unidades de gestión local”. Al igual que en el caso de los Gobiernos Regionales, en la LBD 27783 también se fijan competencias compartidas de los Gobiernos Locales en relación a la educación. El artículo 43 de dicha ley establece

explícitamente su “participación en la gestión educativa conforme lo determine la ley de la materia”, así como en materia de cultura, turismo, recreación y deporte.

De otro lado, el artículo 82 de la LOM 27972 fija 20 competencias y funciones en materia de educación, cultura, deportes y recreación, que los Gobiernos Locales deben compartir con el Gobierno nacional (a través del Ministerio de Educación) y el Gobierno Regional. Entre ellas, se pueden mencionar el diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo Local, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, “contribuyendo en la política educativa regional y nacional con un enfoque y acción intersectorial”. También se les asigna la tarea de promover la diversificación curricular, “incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica”. Así como la de “monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, fortaleciendo su autonomía institucional”. Además, están facultadas para construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción, y de apoyar la incorporación y el desarrollo de nuevas tecnologías para el mejoramiento del sistema educativo así como promover, coordinar, ejecutar y evaluar -junto con los gobiernos regionales- los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales y además apoyar la creación de redes educativas como expresión de participación y cooperación entre los centros y los programas educativos de su jurisdicción.

También se les faculta la tarea de impulsar y organizar el Consejo Participativo Local de Educación, “a fin de generar acuerdos concertados y promover la vigilancia y el control ciudadano” se asignan las funciones de “organizar y sostener centros culturales, bibliotecas, teatros y talleres de arte en provincias, distritos y centros poblados” y de “promover actividades culturales diversas”, así como “la consolidación de una cultura de ciudadanía democrática y fortalecer la identidad cultural de la población campesina, nativa y afroperuana”.

El actual proceso de descentralización se ha caracterizado por el desorden y la incoherencia normativa, y por no haber respetado el carácter gradual de la transferencia de competencias a los niveles subnacionales. En efecto, no se ha cumplido a cabalidad el cronograma inicialmente previsto en la LGR 27867 que disponía una previa acreditación en el manejo de competencias especializadas -vale decir, aquellas que por su naturaleza requieren de un nivel previo de calificación y capacidad para asumirlas pues si bien el sector Educación había previsto que las transferencias se iniciarían en el 2006, ya desde años atrás se había descentralizado la mayor parte de ellas. Además, a partir del anuncio del estado del shock descentralizador en Octubre de 2006, el problema es que este proceso no ha sido acompañado con la entrega de recursos financieros y técnicos, ni la debida capacitación y asistencia técnica oportunamente.

Por otro lado, como han señalado diversos especialistas, el proceso de descentralización adolece de una confusión de funciones y competencias, y una falta de claridad de los ámbitos que corresponden a cada nivel, en tal sentido ello afecta en particular a los niveles intermedios de la gestión educativa, motivo por el cual se propone hacer un piloto en aquellos estamentos del estado (municipalidades) donde al margen de una mejor capacidad de gestión, exista mejores condiciones para probar la validez del proceso. Por tanto, la Municipalización de la gestión educativa, “es entendida como el ejercicio de la dirección y conducción de los servicios educacionales que se brinda en el ámbito jurisdiccional de un distrito, a cargo del órgano de gobierno local más inmediato, es decir la Municipalidad distrital, la misma que constituye una experiencia nueva en las actuales condiciones de nuestra coyuntural vida política”

Por lo expuesto, se afirma que la educación pública en nuestro país es responsabilidad compartida por los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), ello quiere decir que cada uno de ellos tienen una función específica que cumplir de manera coordinada y complementaria, para brindar un servicio educativo público de calidad a los estudiantes sin ninguna distinción. El papel que desempeñan las instituciones educativas en la formación del intelecto social es de suma importancia ya que se busca desarrollar en el niño, el adolescente, el joven y el adulto, un individuo con

suficiente capacidad para desempeñarse apropiadamente y generar una fuerza laboral que incremente e incentive el deseo de crear, innovar y generar valor en la economía (la preocupación como un común denominador es que los dependientes logren un apropiado nivel académico, que les permita desarrollarse sin limitaciones económicas).

Esta situación por ejemplo se ve reflejada en el progresivo aumento del número de instituciones educativas privadas de nivel primario y/o secundario, que a diferencia del sistema público exigen al estudiante más tiempo de estudio, mayor rapidez resolutoria, mayor disposición para elaborar trabajos prácticos, etc. que luego le permita tener acceso a los estudios de nivel superior que incorpore el desarrollo integral de la persona (incluye el aspecto académico, la educación en valores, la socialización del individuo y la promoción y ejercicio de los derechos y obligaciones conocida también como “Sociedad Educadora”). Es este sentido, el Consejo Nacional de Educación, entiende como Sociedad Educadora al: Proyecto Educativo Nacional al 2021, elaborado concertadamente con los organismos estatales y la sociedad civil, los mismos que constituyen un Marco Estratégico para la formulación y ejecución de políticas educativas públicas que entre sus objetivos destaque el desarrollo de la misma y que asu vez involucre a los gobiernos locales, empresas públicas y privadas, medios de comunicación y otros actores cuya misión sea formar ciudadanos cada vez más informados, propositivos y comprometidos con el desarrollo y el bienestar de la comunidad necesidad que se hace cada vez más evidente.

Cabe precisar que una Sociedad Educadora forma ciudadanos (niños, niñas, jóvenes y adultos) y los compromete con su comunidad cuando promueve la comprensión y el ejercicio individual y colectivo de sus derechos y obligaciones y supervisa que el Estado respete los derechos y haga cumplir las obligaciones, situación que garantiza la calidad de vida de los ciudadanos en el marco del desarrollo humano sostenible manteniendo la armonía con el entorno social en un ambiente de democracia favorable para el desarrollo del proceso educativo (Artículo 82 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972)

En este nuevo contexto, las autoridades locales elegidas democráticamente tienen un papel clave al asumir su rol articulador y formador de ciudadanos. Esto implica crear y estimular ambientes favorables para el aprendizaje en el ámbito familiar, escolar, social, cultural, laboral y político, que respondan a las expectativas y necesidades de las personas teniendo en cuenta las condiciones locales; es decir, que se reconozca y se atienda a la diversidad local, para que los ciudadanos puedan expresarse y participar en el desarrollo de su comunidad. (cada municipio recoge estas acciones en su Plan de Desarrollo Local, la misma que debería servir como referencia para la construcción de una Sociedad Educadora) acordes a las experiencias internacionales y nacionales en gobiernos locales, las mismas que se han realizado mediante proyectos exitosos tales como:

1. Proyectos relacionados a identidad y sentido de pertenencia con la comunidad
2. Iniciativas de participación y movilización ciudadana
3. Proyectos de formación dirigidos a jóvenes
4. Actividades culturales y proyectos para la transformación del entorno
5. Actividades deportivas y recreativas
6. Proyectos de desarrollo económico y programas de apoyo familiar

Conclusiones

La educación de calidad no solamente introduce y produce diferencias sociales sino que también las legitima, teniendo en cuenta que esta posición está respaldada por una condición meritocrática, la misma que a partir del seguimiento y evaluación de las propuestas educativas, permite unificar el enfoque metodológico y de gestión.

La educación de calidad no solo homogeniza al estudiante sino que se constituye como un proceso de socialización

diferencial el mismo que permite al individuo desarrollar mejores competencias de transformación productiva.

Implementar el uso intensivo de las TICs para lograr una sistematización de las actividades de aprendizaje y por ende una educación de calidad es uno de los principales retos que debe resolver el estado como institución.

La educación eficaz y consistente, no es meramente intelectual ni se logra sino dentro de un ambiente que contribuya constantemente a la adquisición de hábitos, a un cambio en la conducta del estudiante, que se convierta en parte de su propia naturaleza.

La participación de los padres en el proceso de aprendizaje es de vital importancia para el reforzamiento de aquellas competencias que aún se encuentran en proceso de formación.

Desarrollar formas de organización y gestión educativa adecuadas a las diferentes características, condiciones, realidades y aspiraciones regionales y locales constituyen como una alternativa aun por explorar por lo que se recomienda implementar el modelo planteado solo en aquellos gobiernos locales con comprobada capacidad de gestión.

Bibliografía

1. GOBIERNOS LOCALES Y EDUCACIÓN, Consejo Nacional de Educación, Lima, Octubre del 2012
2. DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA EN EL PERÚ: LA AGENDA PENDIENTE Y EL ROL DEL NIVEL LOCAL. Seminario Internacional: “Cambios institucionales para un Estado más inclusivo“ Lima, 10 – 12 Julio 2012
3. MUNICIPALIDADES Y EDUCACIÓN. Edmundo Cordero Maldonado. Diciembre 2011
4. COMISION NACIONAL DE EDUCACION,(2006) Proyecto Educativo Nacional
5. MANUAL DEL ALCALDE Y REGIDOR MODERNO. Alfaro, J. (2004) Lima: FECAT
6. POLÍTICA EDUCATIVA. CONCEPTOS, REFLEXIONES Y PROPUESTAS PERÚ: Alvarado, O. (2002) Vallejino Marrou, A (2002) Historia de la Educación Peruana y Latinoamericana.- Texto Autoinstructivo Lima: San Marcos