

**DOCUMENTO DE TRABAJO  
20020709.CM.DESCENEDU  
Autor: Carlos N. MALPICA FAUSTOR**

**“DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN: NUDOS Y ALTERNATIVAS”  
Prof. Carlos N. MALPICA FAUSTOR**

**Materiales preparados para ser expuestos en el  
Primer Encuentro Descentralizado de las CODEM  
(Comisiones de Democratización y Moralización de la Gestión Educativa)**

**CAPÍTULOS:**

- I. ASPECTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES**
- II. ANTECEDENTES Y DESAFÍOS ACTUALES.**
- III. NUEVAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS ANUNCIADAS Y EN EJECUCIÓN.**
- IV. CONSIDERACIONES PARA EL DEBATE.**

**Huampaní, 9 de julio de 2002.**

## **INTRODUCCIÓN**

Me ha solicitado el Viceministro de Gestión Institucional del Ministerio de Educación, exponer el Tema: “**Descentralización de la Educación: Nudos y Alternativas**”, en el Primer Encuentro Descentralizado de las Comisiones de Democratización y Modernización de la Educativa – CODEM. Para esa exposición he seleccionado extractos, y en algunos casos los he actualizado, de los materiales que preparé como **Documento Base de Discusión** para los “**Talleres Regionales sobre Descentralización Educativa**” que Foro Educativo realizó el mes de abril pasado en Amazonas, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Lambayeque, Lima, Loreto, Piura y Puno. En esa oportunidad no tuve el privilegio, como ahora, de intervenir como expositor.

Para los participantes en este Encuentro le he entregado a los organizadores un diskette con el texto íntegro del referido **Documento Base**, así como del **Texto de la Exposición** de hoy. Para ambos casos he utilizado un conjunto de bases de información y de notas que estoy preparando desde el año pasado, con miras a la publicación de un segundo libro mío sobre el tema de la descentralización de la educación, esta vez sobre las experiencias peruanas de las últimas cuatro décadas y sobre las perspectivas al horizonte del año 2021.

La descentralización política, económica y administrativa del país es una de las grandes tareas históricas pendientes en la **Agenda del Perú para el Siglo XXI** y el Perú tiene una rica experiencia en materia de ensayos de descentralización de la educación, la misma que, aunque no ha logrado generar una dinámica continua y acumulativa, puede brindarnos importantes “**Lecciones de la Experiencia**”. Tuve el privilegio de haber contribuido a dicha experiencia peruana como funcionario y como especialista en planificación, reforma administrativa y desarrollo de capacidades, tanto a nivel general, como en el Sector Educación en las décadas de los 50 a los 70, y luego a partir de la segunda mitad de la década de los 90.

Encontrarán ustedes varias referencias a mi primer libro sobre la Descentralización y Planificación de la Educación, que fue publicado en 1994 por el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo de la UNESCO, París, como un Informe de la Investigación que, con la cooperación de sendos equipos nacionales, analizó las experiencias de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México, las mismas que fueron debatidas en un Seminario Regional realizado en Río de Janeiro.

Desde el derrocamiento de la dictadura se ha iniciado en el Perú la producción de importantes Consultas Nacionales, Propuestas Técnicas, Leyes, Proyectos y Programas, sobre la Regionalización y la Descentralización. El Sector Educación, tanto las organizaciones del Estado como de la Sociedad Civil, es uno de los más activos en ese movimiento. La descentralización es uno de los **Grandes Temas** que ha abordado el **Consejo Nacional de Educación**, puesto en marcha este año, al cabo de un largo sueño de veinte años, para reanudar la “**Consulta Nacional de Educación**”, y para participar en la formulación y vigilancia de un “**Proyecto Educativo Nacional**”, de la “**nueva legislación educativa**” y de la concertación de los “**Acuerdos Nacionales de Educación**” que se requiera para asegurar su cumplimiento.

Este Encuentro forma parte de esa causa y movilización nacional, partiendo de la idea de que quienes quieran aportar al debate y asumir eficazmente sus responsabilidades, deben prepararse debidamente, analizando las experiencias del pasado, los desafíos del presente, las perspectivas para el futuro y las propuestas técnicas y políticas en marcha.

Carlos N. MALPICA FAUSTOR ( [carlos@malpica.net](mailto:carlos@malpica.net) ). Lima, 9 de julio de 2002.

## I.- ASPECTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES

### **El Contexto**

Los sistemas nacionales de educación de América Latina han sido afectados en los últimos años por problemas tales como:

- a) tensiones y conflictos sociales y políticos;
- b) crisis económica y fiscal;
- c) pobreza y exclusión;
- d) desigualdad en la distribución del ingreso;
- e) dependencia científica y tecnológica;
- f) agotamiento de los modelos de desarrollo;
- g) programas de ajuste y reestructuración económica; etc.

En muchos casos el impacto ha sido tal que se ha llegado a poner en cuestión la legitimidad del papel educacional del Estado y sus competencias normativas, financieras, productivas y de control en materia de educación y formación.

Tales transformaciones e impactos son notables, puesto que los Estados y los gobiernos nacionales en América Latina han ejercido históricamente responsabilidades preeminentes en materia de educación, tales como:

- a) Organizar, dirigir y financiar los sistemas nacionales de educación;
- b) Orientar la educación hacia objetivos de integración nacional;
- c) expandir las escuelas como servicio público para ponerlas al alcance de toda la población;
- d) reducir y compensar la desigualdad de oportunidades en materia de educación;
- e) priorizar programas y proyectos de educación en sectores y áreas de interés nacional;
- f) canalizar la ayuda técnica y financiera internacional.

La demanda socio-económica de educación y formación sigue siendo alta y creciente en América Latina. Sin embargo, ella no es debidamente satisfecha en muchos países de la región en los cuales los sistemas de formación de recursos humanos, pese a los avances logrados, continúan experimentando graves problemas de carencia, desigualdad, irrelevancia, ineficiencia y baja calidad del producto educativo en sus diferentes niveles.

Como respuesta a esta situación se ha producido la segmentación de los sistemas de educación y formación, y la aparición, al lado del aparato estatal, de nuevas fuerzas y actores en el campo de la educación, el ensayo de nuevos paradigmas y modelos organizativos en educación, así como la aparición o el fortalecimiento de políticas educacionales que postulan una más amplia libertad de enseñanza, una mayor descentralización de la educación (por medio de la federalización, regionalización, municipalización, coparticipación, asociación e, incluso, privatización) y una creciente autonomía de los establecimientos de enseñanza.

Algunos países de América Latina han acumulado una valiosa experiencia de desconcentración y descentralización de sus sistemas nacionales de educación, tanto por los cambios experimentados a nivel central, como por los notables esfuerzos e innovaciones realizados en las regiones, estados, provincias, zonas, municipios o ciudades en el ejercicio más o menos regulado, discrecional o autónomo de las nuevas competencias y los recursos que les han sido transferidos en materia de educación y formación.

En otros países de la región, bajo diferentes marcos político-administrativos, el tema o problema de la descentralización de la educación aparece ya en las agendas políticas, pero se encuentra todavía en una etapa inicial o de exploración, o están en marcha estudios, debates, concertaciones y negociaciones previas que, en los próximos años, podrán dar lugar a consensos básicos y a procesos de rápida implementación.

La descentralización de la educación es, pues, un tema mayor y de plena actualidad en América Latina que, según cada caso nacional, se anuncia y se ejecuta como un proceso de cambios que obedecen a consideraciones muy diversas: ideológicas, políticas, económicas, administrativas o pedagógicas. Estos cambios se inscriben, generalmente, dentro de importantes proyectos nacionales de descentralización, como parte de un proceso más general de reforma del Estado y de la administración pública.

(Malpica, C., 1994) (Introducción, pp. 1-2)

### Aspectos conceptuales

Los argumentos en favor de una mayor descentralización de la educación se pueden clasificar en cinco grandes categorías:

- a) **Argumentos ideológicos:** por ejemplo, la descentralización de la educación como parte importante de la realización de un proyecto nacional de reforma del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil, en vistas de una mayor democratización.
- b) **Argumentos políticos:** por ejemplo, la descentralización para cambiar los patrones o estilos de gobierno de la educación, compartiendo o transfiriendo las responsabilidades y el poder de decisión entre diferentes niveles político-administrativos y abriendo canales más amplios a la participación social.
- c) **Argumentos económicos:** por ejemplo, la descentralización para movilizar más recursos públicos y privados hacia la educación, así como para lograr una mayor eficiencia económica.
- d) **Argumentos administrativos:** por ejemplo, la descentralización para racionalizar y hacer menos burocrática y más eficiente la organización y gestión del sistema de educación en sus diferentes niveles, modalidades y servicios.
- e) **Argumentos pedagógicos y culturales:** por ejemplo, la descentralización para formular y desarrollar un currículo nacional flexible que responda mejor a las diversas situaciones y necesidades regionales y locales.

(Malpica, 1994, Capítulo 1, pp. 7-8)

En el proyecto se estudiaron experiencias nacionales de casos:

- de **descentralización** propiamente dicha, es decir, cuando hay un traslado de algunas competencias a otros niveles de decisión y gestión autónomos y con personería jurídica distinta (por ejemplo, en casos de federalización, regionalización, municipalización o privatización), a los que corresponde ahora tomar decisiones políticas y administrativas, y asumir plenamente las responsabilidades;
- de **desconcentración**, en los que hay una delegación regulada de autoridad – es decir, sujeta a directivas, reglas, control y rendición de cuentas – a niveles de decisión y gestión que siguen estando políticamente sujetos o administrativamente subordinados, para tomar ciertas decisiones administrativas y asumir las responsabilidades consiguientes; y
- **mixtos o híbridos**, en los que se combinan formas de desconcentración y de descentralización (por ejemplo, cuando la autoridad nacional o central descentraliza, pero al mismo tiempo mantiene, y en algunos casos refuerza, sus competencias normativas y de control en ciertos aspectos), que es el caso que se observa con mayor frecuencia.

(Malpica, C., 1994) (Capítulo 1, pp. 9-10)

### Actual distribución de cuatro áreas de competencia fundamentales:

Presentación esquemática de la distribución de competencias en cuatro áreas fundamentales:

1. normatividad curricular;
  2. financiamiento;
  3. prestación de servicios;
  4. gestión de los docentes
- entre organismos del gobierno, instituciones públicas autónomas e instituciones particulares o mixtas en los distintos niveles educativos. ¿Quiénes participan en cada una de las competencias indicadas, en cada nivel de educación?.

(Malpica, C., 1994) (Capítulo 2, p.17)

<b>ELEMENTOS PARA UN ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN.</b>
--

**LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN:**

Vista como un de	PROCESO (socio-político, económico, administrativo, pedagógico) CAMBIOS (generales o parciales) (rápidos o progresivos)
en la forma de	GOBERNAR (cambios en la estructura de los niveles de gobierno) ("DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA")
en la forma de	FINANCIAR (reasignar, generar y utilizar fuentes de recursos) ("DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA")
o en la forma de	GESTIONAR (reformas de los sistemas y el estilo de gestión) ("DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA")
el	SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN (Red de todos los Centros y Programas Educativos, de todos los Niveles y Modalidades)
con el fin de	ERRADICAR EL CENTRALISMO Y EL BUROCRATISMO Y DE TRANSFORMARLO EN UN SISTEMA MÁS DEMOCRÁTICO, REGIONALIZADO, PARTICIPATIVO, TRANSPARENTE Y EFICIENTE
mediante la del	PROGRESIVA REDISTRIBUCIÓN, TRANSFERENCIA O DELEGACIÓN PODER o AUTORIDAD, HOY ALTAMENTE CENTRALIZADOS
readecuando el desempeño de	LAS ESTRUCTURAS (administrativas y escolares) LOS ACTORES ESTRATÉGICOS (institucionales, grupales o individuales; directos o indirectos)
la dinámica de la utilización de	LOS PROCESOS CLAVE (de apoyo y de producción) LOS RECURSOS CRÍTICOS (materiales, financieros y técnicos)
sea en el	ESPACIO (hacia los niveles local e institucional) ("DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL")
en áreas de o en ciertas	FUNCIONES ("DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL") INSTITUCIONES ("DESCENTRALIZACIÓN INSTITUCIONAL")

<b>¿CÓMO ANALIZAR LOS RESULTADOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EDUCACIÓN?</b>
--

**VERIFICAR SI LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRODUCE:**

Cambios en los y en las entre los operando a diferentes	<p>ROLES (de formulación, regulación, decisión, ejecución, rendición de cuentas, monitoreo, control, evaluación)</p> <p>RELACIONES (de concertación, consenso, subordinación, coordinación, autonomía, contratación)</p> <p>ACTORES (institucionales, grupales o individuales)</p> <p>NIVELES DE GESTIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ADMINISTRATIVA (Sector “Gobierno”) <ul style="list-style-type: none"> <li>• NIVEL CENTRAL</li> <li>• NIVELES INTERMEDIOS (REGIONAL, DEPARTAMENTAL, PROVINCIAL, ZONAL)</li> <li>• NIVELES LOCALES ( DISTRITAL, COMUNAL, URBANO)</li> </ul> </li> <li>• ESCOLAR (Centros y Programas Educativos) (Sector “Educación”)</li> </ul>								
en el ejercicio del y de la al	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PODER: Político (decisión); o Económico (generación y uso de recursos financieros)</li> <li>- AUTORIDAD (atribuciones o competencias)</li> <li>- INTERVENIR (Normar, Supervisar, Controlar, Evaluar)</li> <li>- GESTIONAR (Prestación directa de servicios)</li> </ul>								
Afectando el el los y los	<table> <tr> <td>FUNCIONAMIENTO</td> <td>(de los procesos y servicios)</td> </tr> <tr> <td>COMPORTAMIENTO</td> <td>(de los actores)</td> </tr> <tr> <td>RENDIMIENTOS</td> <td>(productos de los procesos)</td> </tr> <tr> <td>EFFECTOS o IMPACTOS</td> <td>(de esos productos)</td> </tr> </table>	FUNCIONAMIENTO	(de los procesos y servicios)	COMPORTAMIENTO	(de los actores)	RENDIMIENTOS	(productos de los procesos)	EFFECTOS o IMPACTOS	(de esos productos)
FUNCIONAMIENTO	(de los procesos y servicios)								
COMPORTAMIENTO	(de los actores)								
RENDIMIENTOS	(productos de los procesos)								
EFFECTOS o IMPACTOS	(de esos productos)								
y si se han adecuado los	<p>ENFOQUES, MÉTODOS, TÉCNICAS, INSTRUMENTOS DE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PLANIFICACIÓN (Planes, Programas, Proyectos)</li> <li>• REGULACIÓN (Normas, Estándares)</li> <li>• GESTIÓN (Administrativa o Escolar)</li> <li>• CONCERTACIÓN (Agenda, Diálogo, Consulta, Búsqueda de Compromisos y de Consenso)</li> <li>• PARTICIPACIÓN (De actores no burocráticos)</li> <li>• MONITOREO (Pilotaje estratégico)</li> <li>• CONTROL</li> <li>• EVALUACIÓN</li> </ul>								
Respecto a los	<p>RECURSOS ESTRATÉGICOS DEL SISTEMA EDUCATIVO :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• HUMANOS</li> <li>• MATERIALES</li> <li>• FINANCIEROS</li> <li>• TÉCNICOS</li> </ul>								

## **LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DE 5 PAÍSES LATINOAMERICANOS**

1. Pesan mucho y deben tomarse en cuenta los factores históricos, geográficos y culturales.
2. Son procesos sociales, políticos, económicos y técnicos de larga duración (las aceleraciones generan tensiones, conflictos, contramarchas) por lo que requieren ser adecuadamente planificados y gestionados a lo largo de sus fases.
3. Es necesario modificar y compatibilizar el marco jurídico nacional de la descentralización en general, con el de la descentralización de la educación en particular.
4. Se produce o activa en el seno de procesos de reformas estructurales de gran envergadura dirigidos hacia la desconcentración, participación, regionalización, municipalización y privatización.
5. Influencia y protagonismo de las organizaciones representativas de la Sociedad Civil (organizaciones no gubernamentales): vigilancia, demandas, exigencias, intermediación, participación, prestación de aportes y servicios.
6. Las crisis económicas y fiscales influyen diversamente, como factores desencadenadores, aceleradores o retardadores.
7. Influyen el tamaño y la diversidad del país y de su población, el acondicionamiento territorial, el desarrollo de los sistemas de comunicación y de otras infraestructuras.
8. Algunas medidas de urgencia y a corto plazo trascienden al mediano y largo plazo y pueden comprometer el proceso cuando no se integran en una estrategia global.
9. Exigencias (principalmente externas al Sector Educación) de mayor "austeridad" y "eficiencia", a los que el Sector Educación trata de responder (principalmente) con criterios de "cobertura", "equidad" y "calidad".
10. Las estrategias se situaron entre dos extremos, uno de "estrategias normativas" y otro de "estrategias abiertas"

(Malpica, 1994, Capítulo 10, pp. 279-282)

## **II.- ANTECEDENTES Y DESAFÍOS ACTUALES.**

### **II.1.- DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN GENERAL**

El centralismo ha sido una constante a lo largo de la historia del Perú. Los Incas inventaron un modelo que combinaba centralismo e integración, y que les sirvió para construir y sostener el Gran Imperio Inca, partiendo desde una pequeña región andina en el siglo XI y llegando a conquistar y administrar casi todo el lado occidental del continente hasta comienzos del siglo XVI. Un centralismo de otro tipo le sirvió luego a la Corona Española para imponer y mantener su dominio colonial en el Virreynato del Perú, del siglo XVI al siglo XIX. La República del Perú tomó el relevo el 28 de julio de 1821 y a partir del patrón centralista heredado, y no

obstante algunos intentos infructuosos, lo desarrolló con muchos altibajos, pero sin poder superarlo durante los siglos XIX, y XX.

La descentralización sigue siendo, pues, un gran desafío histórico que afronta el Perú en el umbral del nuevo siglo XXI. Con el Inca Pachacútec el Imperio alcanzó su mayor esplendor; el Virrey Toledo fue bautizado durante la Colonia como el “Gran Organizador del Perú”; el Presidente Castilla puso las bases para la modernización de la Administración Pública Peruana. Hoy, en plena convalecencia democrática, se ha puesto en marcha un nuevo intento descentralista; si los peruanos, con disciplina y constancia, tenemos éxito en este empeño de largo alcance podríamos lograr el advenimiento de una Segunda República, ojalá antes de que se cumplan 200 años del nacimiento de la Primera República.

### **Los Municipios**

Los Municipios representan una larga experiencia histórica de administración, más que de gobierno, local, y principalmente urbana. El desarrollo de los Municipios ha sido lento, discontinuado e insuficiente debido, principalmente, a la falta de apoyo sostenido y a las interferencias de parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

### **Las Regiones**

En el Perú existen geográfica e históricamente diferentes tipos de regiones, pero las **regiones socio-económicas** (con un espectro completo e integrado de infraestructuras y estructuras productivas, autosostenibles, y competitivas con otras regiones) están por construirse, lo cual requiere ambiciosos planes de desarrollo regional y costosas inversiones. Ese fue el planteamiento de partida de los estudios y las propuestas de regionalización y de descentralización formuladas por el Sistema Nacional de Planificación en las décadas de los 60 y de los 70.

Desde entonces, las experiencias de desconcentración, de administración y de descentralización al nivel regional se han sucedido: numerosas, variadas, con distinta fortuna y muchas veces discontinuadas. Hemos tenido la experiencia de las Direcciones Regionales y Zonales de los Ministerios (el Ministerio de Educación desde 1962), de las Corporaciones de Desarrollo, de las Oficinas Regionales de Desarrollo (ORDES), de algunos modelos especiales de desarrollo regional (CRYRZA y ORDEZA).

Un proceso de regionalización administrativa fue iniciado al promulgarse en 1987 la Ley N° 24650 de Bases de la Regionalización. La Ley N° 25077 abrió el camino para las elecciones de los representantes a las asambleas regionales, de noviembre de 1989 y de abril de 1990. Pero las asambleas regionales fueron disueltas en abril de 1992.

Los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) fueron propuestos por la Décimotercera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú (1993) y el Decreto Ley N° 25432 fijó sus normas transitorias de organización y funciones. El Decreto Supremo N° 011-2001-PRES, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Presidencia, constituye a los CTARs como Organismos Públicos Descentralizados del Ministerio de la Presidencia.



Siempre las propuestas de regionalización y descentralización tropezaron con la inercia de la división político administrativa del país, particularmente con la figura del Departamento, que tiene vigencia política (sede de las Prefecturas) y electoral. En las elecciones de 2001 se implantó el Distrito Electoral Múltiple, que permitió a los Partidos Políticos de nivel nacional presentar candidatos a Congresista en listas departamentales (listas hechas en Lima), y a los ciudadanos votar para elegir Congresistas Nacionales en su Distrito Electoral Departamental.

## II.2.- DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

El proceso de la descentralización de la educación peruana ha acumulado una rica pero azarosa experiencia durante los últimos cuarenta años, y ha sido objeto de una serie de estudios de análisis evolutivo histórico de la educación peruana. Primero fue la experiencia de las Direcciones Regionales de Educación (1962), de las Zonas de Educación (1970) y de los Planes Regionales de Educación, que se extendió durante las décadas de los 60 y de los 70. La Reforma Educativa de la década de los 70, formuló el Modelo “Sistema de Nuclearización de la Educación”, que implantó en todo el país, a partir de las redes existentes de escuelas, los Núcleos Educativos Comunales (NEC), como redes de acción educativa de dimensión comunal (a partir de unidades centrales y satélites), utilizando metodologías de micro-planeamiento y de gestión participativa. En 1982 se da término a la experimentación de los NEC (reemplazadas por la “supervisión”) y se establece las Direcciones Departamentales de Educación (D.S. N° 001-82-ED) a las que más tarde se les encarga (D.S. N° 002-84-ED) supervisar y coordinar las Direcciones Zonales de su jurisdicción. El modelo de las Unidades de Supervisión Educativa (USE) se implanta en 1986 (D.S. N° 12-86-ED) en sustitución de las Zonas Educativas y de las Supervisiones de Educación. En la segunda mitad de la década de los 80 se inicia también la expansión del modelo de las Redes Rurales. En 1994 se emprendió un Plan Piloto de Autogestión en 400 escuelas, el cual fue dejado de lado; igualmente, en 1999 se decretó un proceso de municipalización de la educación que fue inmediatamente abandonado.

Al iniciarse el siglo XXI, el Ministerio de Educación está desconcentrado en una serie de “Órganos Intermedios”: Direcciones Regionales, Direcciones Subregionales, USES y ADES. También viene impulsando (Resolución Ministerial N° 016-ED-96, que aprueba las Normas para la gestión y desarrollo de actividades en los centros y programas educativos), la formulación de los Proyectos de Desarrollo Institucional (PDI) y el funcionamiento de los Consejos Escolares. El año pasado se establecieron las Comisiones de Democratización y Moralización de la Gestión Educativa (CODEM) (Directiva 004-2001-ME-VMGI) y el 12 de junio de este año se institucionalizan como Consejos Participativos de Educación de acuerdo con el Decreto Supremo N° 15-2002-ED que reglamenta las Direcciones Regionales de Educación y las nuevas **Unidades de Gestión Educativa**.

La descentralización educativa se enmarca actualmente en Perú dentro de las siguientes disposiciones legales:

1. La Constitución Política del Perú (1993), cuyo Capítulo XIV, del Título IV, sobre Descentralización, ha sido modificado por la Ley de reforma constitucional N° 27680, del 6 de marzo de 2002.
2. La Ley General de Educación N° 23384 (1982) y sus modificatorias.
3. La Ley Orgánica del Ministerio de Educación N° 25762, modificada por la Ley N° 26510.
4. La Ley de Municipalidades N° 23853 y sus modificatorias
5. La Ley Marco de Descentralización N° 26922, del 3 de febrero de 1998

6. La Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658, del 29 de enero de 2002.

La Sociedad Civil ha formulado también importantes propuestas sobre la descentralización de la educación, publicadas en los años 2000 y 2001:

- Instituto APOYO, Task Forces Agenda para la Primera Década, “*Task Force Educación*” (eds. Gabriel Ortiz de Zevallos y Pierina Pollarolo) (encargadas de la investigación: Rosa Ana Balcázar y Rosa María Palacios), Lima, enero 2000. [postmast@apoyo.org.pe](mailto:postmast@apoyo.org.pe)
- ESAN-USAID, PDGL, *La descentralización de la gestión de los servicios de educación y de salud en el Perú*, Lima, 2000. [www.esan.edu.pe](http://www.esan.edu.pe)
- Universidad de San Martín de Porres, “*Foro Presidencial: Recuperando nuestra Identidad Nacional en un Mundo Globalizado a través de la Educación, la Ciencia y la Cultura*”, Lima. Marzo de 2001, pp.15. [www.usmp.edu.pe](http://www.usmp.edu.pe)

### **III.- NUEVAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS ANUNCIADAS Y EN EJECUCIÓN.**

#### **III.1.- SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN GENERAL**

Todos los Planes de Gobierno 2001-2006 incluyeron el tema de la descentralización política, económica y administrativa, pero en general, si bien fueron planteamientos generales con bastantes coincidencias, las propuestas específicas no fueron suficientemente explícitas. Un resumen interesante se encuentra en:

- Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), El Comercio, Canal N, RPP Noticias, “*Creatividad Presidencial 2001*”, Edición especial en El Comercio, edición del 1 de abril de 2001. [www.upc.edu.pe](http://www.upc.edu.pe) [www.elcomercioperu.com.pe](http://www.elcomercioperu.com.pe) [www.rpp.com.pe](http://www.rpp.com.pe)

Hubo también interesantes propuestas formuladas por organizaciones de la Sociedad Civil.

Están en preparación otros importantes dispositivos, entre ellos:

- La nueva Ley de Bases de la Descentralización (ya aprobada por el Congreso en primera votación)
- La nueva Ley del Poder Ejecutivo (reforma de los Ministerios el 28 de julio de 2002)
- La Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales
- La nueva Ley de los Gobiernos Locales
- Las modificaciones de la Ley de la Contraloría
- Las modificaciones de la Ley Orgánica de Presupuesto
- La nueva Ley de la Carrera Pública Civil
- Las nuevas Leyes Orgánicas de los Sistemas Administrativos.

#### **III.2.- SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN**

##### **En los Planes de Gobierno 2001-2006**

- Ayzanoa Del Carpio, Gerardo, *“Propuesta de Política Educativa de Perú Posible”*, en Foro Educativo, ‘Agenda de Prioridades en Educación 2000-2005’, en ‘Agenda Educativa’, N° 13, Lima, 2000, pp. 13-20.  
*“Se optará por la descentralización de la gestión educacional, de acuerdo al proceso de descentralización del país, de modo que el servicio educativo responda a las particulares características, necesidades y aspiraciones de cada región y la toma de decisiones se sitúe lo más cerca posible a las demandas de los usuarios”.*
- Perú Posible, *“Para salir de la crisis: Perú 2001-2006”*, pp. 12. (Publicado como Suplemento Contratado por “El Comercio”, edición del 27 de mayo de 2001): ... *“Los organismos de educación, salud, alimentación y lucha contra la pobreza tendrán una dirección estratégica común a nivel nacional, regional y local, y serán racionalizados para evitar duplicaciones y superposiciones. Los programas sociales serán descentralizados, combinando adecuadamente los niveles regional, provincial, distrital y de comunidad, con un financiamiento proveniente principalmente de los recursos del Tesoro Público. Se desarrollará una gerencia moderna de los programas y servicios sociales, con evaluación por resultados, equipos técnicos calificados, el establecimiento de la carrera pública y mejoramiento continuo de la calidad”.*

### **En la Consulta Nacional de Educación 2001**

La Consulta Nacional de Educación estuvo a cargo de la “Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación” (constituida por la Resolución Suprema N° 030-2001-ED, de fecha 13 de enero de 2001). La Comisión publicó tres productos de su trabajo en los cuales trató también el tema de la descentralización de la educación:

- La **“Agenda de la Consulta Nacional de Educación”** (publicada como Suplemento Contratado de la edición del diario “El Comercio” del 17 de marzo de 2001)
- La **“Propuesta para un Acuerdo Nacional por la Educación”** (publicada como Suplemento Contratado de la edición del diario “El Comercio” del 22 de setiembre de 2001)
- **“Las Voces del País: Resultados de la Consulta Nacional de Educación”** (publicado como Suplemento Contratado de la edición del diario “La República” del 30 de setiembre de 2001)

### **IV.- CONSIDERACIONES PARA EL DEBATE.**

#### **CONSIDERANDOS:**

##### **Considerandos a nivel general:**

1. Si bien la Descentralización Política abarcará en el largo plazo a los 3 Poderes del Estado y a los Organismos Constitucionalmente Autónomos, el proceso actual se ha iniciado con la Descentralización del Poder Ejecutivo. Dicho proceso se propone transformar los sectores y sistemas del Poder Ejecutivo, hoy altamente centralizados y heterogéneamente desconcentrados, en sectores y sistemas cada vez más descentralizados.
2. Los procesos de descentralización no se refieren solamente a la gestión; tienen múltiples dimensiones: política, territorial, sectorial, funcional, administrativa y económica.

3. Se ha creado ya los Gobiernos Regionales (y se ha convocado a elecciones) pero no se ha precisado aún qué, cómo y cuándo se les transferirá poder, autoridad, competencias y recursos, para que asuman sus funciones y responsabilidades en materia del gobierno y la gestión de los diferentes Sectores y cómo articularán sus funciones con el Gobierno Nacional y con los Gobiernos Locales.
4. Existen varias modalidades de transferencia de competencias; Excluyentes, Concurrentes, Compartidas, Delegadas, Encargadas, Contratadas.

#### **Considerandos a nivel del Sector Educación:**

5. En el Sector Educación la descentralización afectará tanto a la “Administración” (Ministerio de Educación, sus Órganos Intermedios y sus Organismos Públicos Descentralizados) como a las “Escuelas” (las redes de Centros y Programas Educativos que constituyen el Sistema Educativo Nacional).
6. Las transferencias de competencias y recursos a las futuras Unidades Descentralizadas de Gestión (diferentes a los hoy Órganos Intermedios del Ministerio de Educación) y a las Redes de Centros y Programas Educativos (que hoy son “administrados” por los Órganos Intermedios del Ministerio de Educación), se hará progresivamente, en un proceso planificado, de largo plazo y por etapas (con metas e indicadores). Pero debe tenerse en cuenta que según la Constitución vigente, los futuros Gobiernos Regionales tendrán solamente competencias de promoción y regulación, mas no de gestión de centros educativos; en cambio sí tendrán esas competencias los Gobiernos Locales.
7. Que la descentralización de la educación en el Perú dará preeminencia al “empoderamiento” y a la “autonomía” de los Centros Educativos.
8. Que cuánto más “local” sea el apoyo a la gestión escolar, ella podría ser más “intersectorial”, integrándose mejor con otros sectores sociales y articulándose más con los Gobiernos Locales.

#### **TAREAS EN CURSO O ANUNCIADAS:**

##### **Tareas en curso y anuncios hechos a nivel general:**

1. Tenemos un Proyecto de Nueva Constitución ya dictaminado por la Comisión de Constitución del Congreso. Se anuncia su debate en el Plenario para los próximos meses y un referendum en 2003 (¿se mantendrá el texto sobre “Descentralización” que fue aprobado por la Ley de Desarrollo Constitucional N° 27680?).
2. El Plenario del Congreso ha aprobado en primera votación la Ley de Bases de la Descentralización, que debe promulgarse antes de las Elecciones Regionales y Locales.

##### **Tareas en curso y anuncios hechos a nivel del Sector Educación:**

3. Se ha anunciado una Ley de la Carrera Pública Magisterial. (existe ya una propuesta técnica en el Ministerio de Educación)
4. La Comisión de Educación del Congreso ha aprobado el Dictamen de la Ley Marco de Educación. Se anuncia un debate nacional con la participación del Consejo Nacional de Educación.
5. Se está formulando una nueva Ley Universitaria. Esta tarea está a cargo de una Comisión Especial designada por el Ministerio de Educación.

#### **EL TEMA CLAVE POR DEBATIR: LAS COMPETENCIAS A TRANSFERIR:**

La **primera tarea** y la más urgente y delicada es evidentemente la de analizar las competencias que deben ser transferidas, por etapas y bajo diferentes modalidades (Excluyentes, Concurrentes, Compartidas, Delegadas, Encargadas, Contratadas).

Para ello debemos partir de ciertos “**principios rectores**”:

- Reforzar la **autonomía escolar**, para lograr una gestión de los Centros y Programas Educativos más: participativa, profesional, pertinente, equitativa, innovativa, económica, eficiente, transparente y responsable. Para ello se desarrollarán los Proyectos de Desarrollo Institucional (PDI), los Consejos Participativos y las Redes de Cooperación Educativa.
- Asegurar a los Centros y Programas Educativos un **apoyo local** más directo, apropiado y oportuno, en lo inmediato, de la Administración Educacional actual, principalmente del nivel local, y, más tarde, de los Gobiernos Locales.
- Descentralizar **prioritariamente las competencias estratégicas** más importantes del Gobierno Central a los Gobiernos Regionales y a los Gobiernos Locales,. Se propone discutir la siguiente lista:
  1. Gestión de los centros y programas educativos (excluyentes o concurrentes)
  2. Gestión del Personal: de Carrera Pública (Civil y Magisterial)
  3. Sistemas Pedagógicos (Curriculum, Supervisión, Evaluación, Certificación, Validación, Exámenes, Medios Educativos)
  4. Sistemas y Servicios Generales de la Administración Pública: Planificación, Presupuesto, Inversiones, Abastecimiento, Personal (fuera de las Carreras Públicas), Contabilidad, Control
  5. Financiamiento: recibir transferencias de recursos y de fuentes de recursos; generar sus propios recursos (tributación, rentas, intereses, venta de servicios, donaciones, créditos internos y externos).

La “**segunda tarea**” sería la de analizar “**las etapas**”, “**las metas**” y “**los indicadores**” para el monitoreo y la evaluación del proceso. Podría partirse de dos planteamientos iniciales:

1. En la “**primera etapa**”: articular la nueva estructura gubernamental (Red de Gobiernos Nacional, Regionales y Locales) con la estructura actual de órganos intermedios del Ministerio de Educación (Direcciones Regionales y Unidades de Gestión: Subregiones, USES, ADES). Racionalización y acoplaje de la actual desconcentración del MED a la nueva estructura (inicial) gubernamental regional y local, mediante “Comisiones de Transferencia” y “Convenios o Contratos para encargar la Gestión Transitoria” de las Competencias transferidas del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales. Sistema (conjunto o coordinado) de implementación (estudios, capacitación, monitoreo y evaluación) de la experiencia durante el año 2003 (por cada Comisión, y a cada nivel), imprimiéndole los ajustes estrictamente necesarios para el año 2004.
2. En la “**segunda etapa**”: preparación, durante el 2003-2004, del Plan Plurianual (2004 en adelante) para hacer efectiva la Transferencia (asunción) de las nuevas competencias (incluyendo los aspectos normativos, patrimoniales, presupuestales, de personal, etc.). Allí se fijarían las subsiguientes fases, que incluirían la cooperación de expertos nacionales e internacionales.

**FIN**