



USAID | **PERU** | **SUMA**
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

Hacia la descentraliza

***Descentralización
de la gestión educativa***

Luis Chirinos

USAID **50** ANIVERSARIO

Serie Insumos para el Diálogo

La serie *Insumos para el Diálogo* tiene el propósito de inspirar nuevas ideas y prácticas para fortalecer la gestión descentralizada y participativa de la educación en el Perú y mejorar la calidad de la enseñanza, especialmente de las poblaciones menos favorecidas. Pone a disposición de sus lectores, estudios de casos sobre experiencias emprendidas en otros países y en el Perú con evidencias de buenos resultados, así como análisis de las políticas implementadas a nivel nacional y regional para fortalecer capacidades de gestión educativa y promover el desarrollo profesional de los docentes.

© 2011

Proyecto USAID / PERU / SUMA
Av. Las Artes Norte 617, Lima, Perú

El proyecto SUMA es una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/PERU) que busca fortalecer la capacidad de gestión descentralizada de la educación en los tres niveles de gobierno y mejorar la calidad de la enseñanza en la educación básica en las áreas menos favorecidas del país.

Autor: Luis Chirinos
Corrección de estilo: José Luis Carrillo
Diagramación: Susanna Agullo Pólvora Comunicaciones
Fotografía: Proyecto USAID/PERU/SUMA

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N° 2011-07099

Las opiniones del autor vertidas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o del Gobierno de los Estados Unidos.

Índice

Relación de siglas y acrónimos	4
Presentación.....	5
Introducción	
1. Descentralización: El contexto del proceso	9
2. La descentralización de la gestión educativa: Dos estrategias en curso	11
Descentralización de la gestión educativa a los gobiernos regionales.....	12
La experiencia 2003-2008	12
La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) y sus implicancias	14
La gestión descentralizada de los gobiernos regionales	15
La municipalización de la educación	18
El modelo de municipalización de la educación	18
Municipalización de la educación y descentralización: Coherencia legal	22
Los problemas del Plan Piloto de Municipalización (PPM) desde la visión de los actores	23
El nuevo régimen de transferencia de funciones del PPM	25
3. La Ley de Organización y Funciones (LOF) del MINEDU: Un desafío de futuro	27
La descentralización: Una oportunidad para la reforma de la educación	28
La Ley de Organización y Funciones (LOF) MINEDU: Dos proyectos en debate	29
Referencias bibliográficas	36
Anexos	37

Relación de siglas y acrónimos

AMPE Asociación de Municipalidades del Perú

ANGR Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

APAFA Asociación de Padres de Familia

CEM Centro Educativo Municipal

CND Consejo Nacional de Descentralización

CNE Consejo Nacional de Educación

CONEI Consejo Educativo Institucional

COPALE Consejo Participativo Local de Educación

COPARE Consejo Participativo Regional de Educación

CREA Consejo Regional de Educación de Ayacucho

CTAR Consejo Transitorio de Administración Regional

DRE Dirección Regional de Educación

FONCOMUNGE Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa

IE Institución Educativa

INADE Instituto Nacional de Desarrollo

LdBD Ley de Bases de la Descentralización

LGE Ley General de Educación

LOF-MINEDU Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación

LOM Ley Orgánica de Municipalidades

LOPE Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

LOGR Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

MINEDU Ministerio de Educación

MEF Ministerio de Economía y Finanzas

OCRS-MINEDU Oficina de Coordinación y Supervisión Regional

ONG Organización No Gubernamental

OOAE Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación

PCM Presidencia del Consejo de Ministros

PDC Plan de Desarrollo Concertado

PEI Proyecto Educativo Institucional

PEL Proyecto Educativo Local

PEN Proyecto Educativo Nacional

PER Proyecto Educativo Regional

PP Presupuesto Participativo

PPM Plan de Municipalización de la Educación

PRONAFCAP Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente

PRONAMA Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización

REMURPE Red de Municipalidades Rurales del Perú

ROF Reglamento de Organización y Funciones

SINEACE Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa

SUTEP Sindicato Único de Trabajadores en la Educación del Perú

UGEL Unidad de Gestión Educativa Local

Presentación

ANÁLISIS DEL MARCO INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

El Proyecto SUMA es una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/PERU) que busca fortalecer la capacidad de gestión descentralizada de la educación en los tres niveles de gobierno y mejorar la calidad de la enseñanza en la educación básica en las áreas menos favorecidas del país.

En esta oportunidad SUMA pone a disposición un estudio que analiza las políticas y modelos para la descentralización del sector educativo impulsado hasta fines del 2009. El trabajo analiza la generación y aplicación del marco institucional y brinda al mismo tiempo una visión de cómo se ha estado conduciendo la transferencia del poder de decisión, y su correlato técnico, del nivel nacional al regional y local.

El autor resalta algunos problemas críticos y visiones contrapuestas en el proceso de la descentralización sectorial. Como él señala, “el conflicto no es por naturaleza nocivo o desintegrador; el tema clave es cómo se gestiona...”. En ese sentido, el análisis recoge la voz de los diversos actores que participan en el proceso. El informe muestra con claridad la complejidad de la transferencia de funciones y señala cómo surgen procesos que pueden paralizar o trastocar los avances poniendo en riesgo la gradualidad del proceso. En términos generales, las políticas han desencadenado dos opciones: la primera favorece la gestión educativa en el nivel regional, y la segunda otorga un mayor rol a las municipalidades en la gestión educativa.

El documento nos conduce hasta finales de 2009 y nos invita a continuar monitoreando las políticas para concretar un modelo descentralizado que contribuya a la mejora de los resultados de la educación. Este estudio es el primero realizado en el sector Educación y constituye una línea de base para continuar haciendo el seguimiento de los compromisos y desarrollos en este complejo proceso de descentralización.

El estudio ha sido realizado por Luis Chirinos Segura, quien estudió Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y obtuvo una maestría en Instituciones Legales en la Universidad de Wisconsin. Dirigió el Proyecto Participa Perú, auspiciado por USAID, y fue Director de CIDAP y PACT Perú. Ha sido Especialista Senior en Gobernabilidad del Research Triangle Institute - RTI. Fue profesor en la Facultad de Derecho de la PUCP y actualmente es docente en el Diplomado de Gobernabilidad y Gerencia Política de la misma Universidad. Ha publicado artículos sobre temas de descentralización, participación ciudadana y gestión pública en diversos medios en el Perú y el extranjero. Actualmente es consultor independiente.

Introducción

En el contexto de la transición a la democracia iniciada en 2002, el Perú ha emprendido una reforma descentralista que pretende superar las brechas del atraso, la pobreza y la exclusión.

Para ello, se ha adoptado una nueva estructura estatal que comprende tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. En el caso de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, la reforma abarca la elección popular de autoridades y la transferencia de competencias, funciones y recursos. En un país con una tradición centralista tan profunda, un proceso de descentralización tiene inevitablemente el efecto de producir una conmoción y de remover muchos aspectos de la vida social, política y económica.

La descentralización es un proceso de largo plazo: no se trata únicamente de crear nuevos órganos de gobierno o de transferir funciones o recursos, sino, y sobre todo, de modificar el ejercicio del poder político, así como la cultura política de los ciudadanos, de los partidos, de las autoridades elegidas democráticamente y de la burocracia. De ahí que el proceso genere conflictos, pues afecta intereses fuertemente arraigados y poderes sólidamente asentados (especialmente en el nivel nacional), y, por tanto, concita la resistencia de quienes se verán afectados. Por su propia naturaleza, la descentralización es un proceso conflictivo, y su dinámica estará marcada por este carácter. No debería sorprender por ello que, a medida que avanza el proceso, las controversias sigan apareciendo y que, al mismo tiempo, se vayan transformando.

Basado en la experiencia española, Borja indica que una de las cuestiones más complejas de decidir en la descentralización es aquello que se debe mantener bajo el imperio del Gobierno Nacional.¹ Y no le falta razón, porque la reforma involucra dos dimensiones.

Por un lado, la descentralización implica la reforma del Gobierno Nacional, particularmente del Poder Ejecutivo, en el sentido de que define un campo propio nuevo y distinto de lo que ha venido haciendo tradicionalmente. Se trata de una redefinición sustancial de su papel en el ejercicio del poder y la gestión de los servicios y los recursos públicos. En el Perú este campo propio se ha denominado rol rector, y tiene un carácter técnico, normativo y planificador. No debe sorprender por ello que surjan en él resistencias y argumentos para desprenderse de sus funciones y recursos.

Por otro lado, la descentralización comprende la definición del campo propio requerido por los gobiernos subnacionales y el poder político para garantizar el ejercicio de las funciones y recursos transferidos. En el Perú, a este campo propio de los gobiernos subnacionales se le ha denominado autonomía (regional o municipal, según el caso), y, de acuerdo con la Constitución, tiene un contenido político, económico y administrativo.²

Las experiencias demuestran que una parte de las controversias en los procesos de descentralización tienen por lo general que ver con la tensión en torno a concepciones diferentes sobre el rol rector del Gobierno Nacional y la autonomía de los gobiernos subnacionales.

La cuestión es más compleja en sectores de la administración pública donde el centralismo está más arraigado, y donde se ha convertido en un elemento de sentido común en la cultura política de los ciudadanos y de las autoridades y la burocracia. En el Perú, uno de los casos más representativos es el sector Educación; y por eso la descentralización de la gestión educativa involucra tensiones y controversias significativas.

¹ BORJA, Jordi (1987). "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado". En BORJA, Jordi, Teresa VALDÉS, Hernán POZO y Eduardo MORALES. Descentralización del Estado: Movimiento social y gestión local. Buenos Aires: CLACSO/FLACSO/ICI, pp. 51-53, 73.

² El artículo 191.º de la Constitución dice: "Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia". El artículo 194.º repite la misma fórmula para las municipalidades provinciales y distritales. Los artículos 8.º y 9.º de la Ley de Bases de la Descentralización (27783) desarrolla estos conceptos de manera más precisa, en el marco del sistema de gobierno unitario.

El surgimiento de dificultades y conflictos suele ser consecuencia de problemas de diseño legal y político. En el caso peruano, el diseño institucional y procesal tuvo serias deficiencias, a pesar de las intenciones de los legisladores: plazos que no se cumplieron, fases que se saltaron, requisitos que no se exigieron, condiciones que se evadieron, expectativas que se generaron y discordancias al interior del marco legal y de políticas fueron rasgos del proceso que dieron lugar a la aparición de conflictos.

La cuestión más relevante desde el punto de vista teórico y político, sin embargo, no es la connotación disruptiva del conflicto, sino la comprensión de que constituye un rasgo natural de toda descentralización, y de que los actores perciben sus posiciones como legítimas y congruentes con los objetivos de desarrollo nacional. No se trata, por tanto, de simples intereses creados (en el sentido peyorativo del término), sino de posiciones que expresan modelos distintos de cómo gestionar la educación. Desde ese punto de vista, la aparición de una controversia es la identificación de un problema sentido por los sectores involucrados, y para la búsqueda de condiciones para su resolución.

Este punto es crucial, porque dado que el conflicto no es por naturaleza nocivo o desintegrador, el tema clave es cómo se gestiona. En este sentido, una estrategia imprescindible es el establecimiento de mecanismos institucionales para la resolución. La ausencia de estos mecanismos puede ser un factor decisivo para la predominancia de los aspectos negativos del conflicto y la minimización de sus elementos positivos.

La experiencia de la descentralización de la gestión educativa ha permitido identificar visiones contrapuestas, y la coyuntura actual parece propicia para buscar un procesamiento democrático de los conflictos.

De ahí que la revisión de los principales problemas y sus características sea una necesidad para avanzar en el proceso y aportar a la construcción de un modelo descentralizado de gestión de la educación.

Este informe presenta un balance del estado de la normativa y de las políticas de la descentralización de la gestión educativa. Tiene como objetivo construir un marco analítico comprensivo de los principales problemas legales y de política, que permita identificar las brechas, contradicciones e incoherencias en la implementación del proceso.

El estudio busca identificar algunos problemas críticos del proceso de descentralización educativa para definirlos y construir un mapa de sus dimensiones y aristas. El concepto de problema crítico se refiere a situaciones en las que dos o más actores tienen discrepancias o alegan derechos u obligaciones distintas en razón de contradicciones en las normas regulatorias o diferencias en la forma de enunciación, interpretación o implementación de las normas, o discrepancias entre lo que se está dando en la realidad y lo que se espera o debiera ser o suceder. Se trata pues de una cuestión política, porque representa aspiraciones y necesidades demandadas que involucran a la sociedad toda y el rol del Estado.

Atender un problema crítico requiere una intervención planificada y comprensiva. Para ello es necesario definir con precisión su significado, desagregando sus causas y estructurando las posibles opciones de política en función de escenarios probables.

Una definición apropiada permite:

- focalizar las tensiones sobre el enfoque, diseño e implementación de las políticas señaladas por los actores gubernamentales y no gubernamentales;
- explicitar los diferentes intereses, concepciones y prácticas de los distintos actores involucrados;
- construir alternativas concertadas para mejorar el diseño e implementación de las políticas.

Una caracterización inadecuada conducirá al agravamiento de los problemas de gestión e implementación de políticas de gobernabilidad, de eficiencia en la cantidad y calidad en la prestación del servicio; y, a menudo, al surgimiento de acciones judiciales o administrativas y a protestas de los usuarios y otros actores involucrados. De ahí que esta entrada al análisis de la descentralización de la gestión educativa busque construir una comprensión de la problemática y facilitar el diseño de mecanismos de resolución de las tensiones.

La estrategia de análisis comprende tres aspectos. En primer lugar, la legitimación del conflicto —dicho de otro modo: hacer visible la discrepancia—, esto es, la posibilidad de que los actores sean capaces de expresar su posición y sus argumentos y, al mismo tiempo, reconozcan la legitimidad de la posición y los argumentos de los otros, de tal modo que la controversia pueda ser regulada de diversas maneras

y sean conscientes de que hay diferentes opciones para hacerlo.

Esto no suele ser fácil, porque a menudo no son conflictos recientes o motivados por la discrepancia en litigio, sino que tienen que ver con modelos sociales contradictorios, diferencias políticas o incluso personales.

En segundo lugar, evitar que la discrepancia se manifieste como conflicto de principios. Es preciso que aparezca siempre como uno de intereses, pues ello permitirá abrir una negociación que posibilite llegar a acuerdos. Desde esa perspectiva, resulta crucial angostar los temas de discrepancia, identificarlos claramente y definirlos operativamente. Al mismo tiempo, se debe identificar los temas de consenso. La idea es mostrar que las partes se relacionan tanto en función de puntos de consenso como de conflicto. Y de ahí que la identificación de unos sea tan importante como el reconocimiento de los otros. La negociación debe partir de la explicitación de que los puntos de consenso son a menudo más que los de conflicto.

En tercer lugar, es importante definir qué tipo de consenso se necesita para avanzar en el proceso. ¿Se requiere acuerdo sobre todos los puntos, o solo sobre algunos temas sustantivos? ¿Son precisos acuerdos en procedimientos de resolución de futuros problemas? ¿Se necesita un campo de incertidumbre en el que los actores en posesión de determinadas herramientas sean capaces de construir modelos de gestión y acción autónomos y diversos? ¿Cuánto de las controversias en los procesos de reforma estatal tiene que ver con la resistencia al cambio y el temor al cambio?

En el caso de la descentralización de la gestión educativa, se ha identificado dos problemas críticos:

- a) En el nivel de las políticas de implementación, la coexistencia de dos estrategias de descentralización: por un lado, la descentralización a los gobiernos regionales; por el otro, la municipalización de la educación.
- b) En el nivel del marco legal, la ausencia de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación (LOF-MINEDU) y la consecuente indefinición del modelo de descentralización de gestión educativa.

En el proceso de investigación se ha buscado recoger la voz de los diversos actores de la educación con el fin de incorporarla a la caracterización de los problemas críticos y poder mirarlos desde distintas posiciones y situaciones. Se trata no solo de identificar el problema crítico, sino de intentar comprender cómo lo ven los diferentes actores involucrados.

En esa línea, se ha sostenido reuniones con la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación (OAAE) y la Oficina de Coordinación Regional (OCR) del Ministerio de Educación (MINEDU), así como con la Secretaría de Descentralización y la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). También se han llevado a cabo sesiones con representantes de los gobiernos regionales (ANGR) y los gobiernos locales (REMURPE), así como con funcionarios de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) de los gobiernos regionales de San Martín, Ayacucho y Ucayali. Asimismo, se ha recogido la visión de funcionarios de las municipalidades distritales de Miraflores, Surco y Surquillo, en el marco de un foro de la Defensoría del Pueblo, y de miembros del Consejo Nacional de Educación (CNE) y la Defensoría del Pueblo.

Para complementar la información y las visiones sobre la problemática, se ha revisado la extensa literatura producida en los últimos años acerca del tema, proveniente de investigaciones y consultorías realizadas por sociólogos, economistas, abogados y educadores de organizaciones no gubernamentales (ONG), universidades y otras instituciones públicas y privadas.

1. Descentralización: El contexto del proceso

La descentralización ha sido una demanda histórica de las regiones y de la sociedad civil en la búsqueda de una participación activa en las decisiones que las afectan directamente. Por ello, tras la caída del Gobierno de Fujimori, en el que se había producido una recentralización en el Poder Ejecutivo, el proceso de transición a la democracia y el acuerdo entre partidos políticos e instituciones sociales incluyó la descentralización como objetivo prioritario de política.

Una meta central de la transición a la democracia consistió en llevar a cabo un proceso de descentralización capaz no solo de superar el centralismo imperante, sino, fundamentalmente, de avanzar hacia el objetivo del desarrollo integral, armónico y sostenible en el marco de una adecuada distribución de poder, competencias, funciones y recursos entre los tres niveles de gobierno: el nacional, el regional y el local. El consenso de los partidos políticos representados en el Congreso resultó el elemento clave del proceso.

Su punto de partida fue la construcción del marco legal, que comprendió la reforma de la Constitución de 1993; la Ley de Bases de la Descentralización (LdBD), que estableció los principios y orientaciones fundamentales de la descentralización; la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), para regular su estructura y funcionamiento; una nueva Ley Orgánica de Municipalidades (LOM); y una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), cuyo propósito era reformar este poder del Estado y adecuarlo al modelo de Estado unitario con un gobierno descentralizado. La estrategia descentralista consideró, con razón, que la LOPE era la condición de inicio, pues es la norma que define el modelo de organización del Poder Ejecutivo y precisa las funciones, roles, jerarquías y líneas de relación. Como se ha señalado, la descentralización no se reduce a la distribución de funciones, sino que promueve sobre todo la reforma institucional del Poder Ejecutivo.

El modelo se complementó con normas sobre las dimensiones específicas de la descentralización:

- a) Demarcación y organización territorial;
- b) Presupuesto participativo;
- c) Promoción de la inversión descentralizada;
- d) Tributación municipal;
- e) Integración y conformación de regiones;
- f) Sistema de acreditación de los gobiernos regionales y los gobiernos locales para la transferencia de competencias y funciones; y,
- g) Descentralización fiscal.

La LdBD estableció en su segunda disposición transitoria un cronograma que comprendía una etapa preparatoria y cuatro fases de implementación. La primera consistía en la construcción del marco legal, y las fases eran:

- a) Instalación y organización de los gobiernos regionales, incluyendo la elección de sus autoridades;
- b) Consolidación del proceso de descentralización: la formación de regiones sobre la base de la integración de departamentos;
- c) Transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y los gobiernos locales;
- d) Transferencia de las competencias sectoriales en educación y salud.

La estrategia de construcción del gobierno descentralizado expresó una lógica progresiva y acumulativa cuya condición para la transferencia de competencias y funciones era la consolidación de la institucionalidad descentralista. Para conducir el proceso, la LdBD dispuso la creación del Consejo Nacional de Descentralización (CND).

El Congreso avanzó lentamente en la construcción del marco legal: en enero de 2003, cuando asumieron sus cargos las autoridades regionales y locales elegidas en noviembre, solo se habían aprobado la LdBD y la LOGR.

La consecuencia fue que las autoridades de los gobiernos regionales elegidas empezaron a demandar la

transferencia de funciones y recursos, con lo que crearon una presión política no prevista. Si bien el Congreso avanzó en la aprobación de las normas,³ el proceso fue engorroso, y buena parte de las leyes resultaron tardías. Ello, entre otros factores, fue consecuencia del deterioro progresivo del consenso descentralista, especialmente en el Congreso. Hacia 2006, el déficit más importante fue que no se había aprobado la LOPE.

Forzado por la exigencia de avanzar el proceso y por la presión de los gobiernos regionales, el CND tuvo que ir hacia delante en la transferencia de competencias, aun sin la LOPE ni una ley que regulara el proceso, utilizando el mecanismo de Planes Anuales de Transferencias. Esto explica que durante los dos primeros años solo se transfirieran algunos proyectos del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), los programas sociales (lo que fracasó por la resistencia de las entidades centrales) y algunos activos. Tal situación trastocó la lógica progresiva y acumulativa del proceso, y obligó a dejar de lado la periodización. Solo en julio de 2004 se aprobó la Ley 28273 (del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales), que fue reglamentada por el DS 080-04-PCM.

Quizá el problema más serio haya sido que el CND no tuvo una estrategia clara de implementación y no obtuvo del Poder Ejecutivo el apoyo necesario para lograr consenso y voluntad política; esto explica el éxito de la resistencia de los ministerios a transferir funciones. A pesar de ello, se logró avanzar en algunos aspectos, como señalan los informes anuales del CND.⁴ En octubre de 2005, el fracaso del referéndum de integración de regiones terminó por erosionar la legitimidad del CND y por desprestigiar el proceso de descentralización.

A partir de ese momento el proceso prácticamente se paralizó. A pesar de los esfuerzos del CND, de algunos congresistas de la Comisión de Descentralización y varias iniciativas de organizaciones de la sociedad civil por reorientarlo, los resultados fueron pobres.⁵ Para entonces, el consenso que había hecho posible el inicio del proceso

se había resquebrajado en el Poder Ejecutivo y el Congreso, e incluso en algunos sectores de la sociedad civil cada vez más críticos del proceso y de la gestión de los gobiernos regionales y los gobiernos locales. El fragor de la campaña electoral de 2006 terminó por abortar los esfuerzos por relanzar la descentralización.

En su discurso inaugural del 28 de julio de 2006, el presidente García expresó un explícito compromiso con la descentralización y la voluntad política de fortalecer el proceso. Como muestra de ello, se comprometió a aprobar un paquete de medidas (“shock descentralista”) destinadas a relanzar el proceso y anunció la transferencia a las municipalidades de las funciones de salud y educación.

El “shock descentralista” aprobado en octubre de 2006 estableció 20 políticas para el fortalecimiento de la descentralización. Si bien el tono general de las medidas fue de hacer efectiva la transferencia de activos, hubo otras de mayor alcance. Quizá la más importante haya sido el anuncio de que el 31 de diciembre de 2007 concluiría la transferencia a los gobiernos regionales de las 185 funciones sectoriales establecidas en la LOGR. En ese contexto, se anunció el inicio, en enero de 2007, de la descentralización de la gestión de centros y programas educativos, y de la atención primaria de la salud, a las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales a través de programas piloto.

Esta medida transformó el proceso de descentralización, pues varios componentes del modelo original se diluyeron. Se perdió la noción de gradualismo, en la medida en que se convirtió en un proceso a plazo fijo. Cumplir este plazo (31 de diciembre de 2007) implicaba, casi inevitablemente, relajar los requisitos para la transferencia de competencias y funciones, especialmente la acreditación de capacidades.

El contexto político era además complejo. En primer lugar, porque no se había aprobado aún la LOPE, lo que contribuía al desorden del proceso, ya que no había

³ Véase, en el anexo 2, la cronología de la construcción del marco legal de la descentralización.

⁴ La novena disposición complementaria y final de la LOGR estipula la obligación del CND de presentar al Congreso informes anuales del avance de la descentralización.

⁵ El Grupo Propuesta Ciudadana, en el marco del Proyecto Participa Perú, publicó un comunicado con una propuesta de agenda en el contexto de la campaña electoral. La Comisión de Descentralización, con el aporte y el apoyo de organizaciones de la sociedad civil (Grupo Propuesta Ciudadana, Red - Perú, Grupo Permanente de Descentralización del Acuerdo Nacional, SER, PRODES, Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, GOVERNA, el Programa Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo y Foro Educativo), publicó el documento “Agenda de la descentralización 2006-2011: Para relanzar y desarrollar la descentralización”. Lima: Congreso de la República, 2006.

terminado de definirse el marco general de la distribución de competencias y funciones del Estado. La LOPE (Ley 29158) se aprobó apenas a fines de 2007. Y, en segundo lugar, los gobiernos regionales ya habían recibido funciones que venían ejerciendo de manera efectiva pero precaria debido a los problemas con los sectores y la ausencia de recursos económicos. Contrariamente a lo regulado por el principio de provisión, la transferencia de competencias y funciones no fue acompañada por los recursos presupuestales que garantizaran las condiciones adecuadas para su cumplimiento.⁶

2. La descentralización de la gestión educativa: Dos estrategias en curso

A la base de la problemática de la educación está el centralismo histórico que ha concentrado el poder, la administración y los recursos en el MINEDU. A falta de instancias de gobierno intermedio, y en ausencia de competencias educativas de los gobiernos locales, el MINEDU concentró casi todas las decisiones: desde la asignación de recursos hasta el nombramiento de directores y profesores, el diseño curricular, la elaboración, la autorización y distribución de textos escolares, la formación docente, la evaluación de profesores y, en general, la gestión de la Carrera Pública Magisterial (CPM). Sumado a varios otros factores, el centralismo ha tenido efectos negativos en la calidad del sistema educativo, pues ha establecido un modelo único y uniforme de educación y de gestión educativa en un país que se caracteriza por la heterogeneidad y la diversidad.

Por ello, la descentralización y la transferencia de capacidades de decisión y responsabilidades a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales fueron percibidas como una oportunidad crucial para generar, en el marco de las políticas nacionales, diversidad de modelos de gestión educativa adecuados a las características propias de cada región y localidad; para un efectivo fortalecimiento de la Institución Educativa (IE) y la democratización de la gestión educativa con el

aporte responsable de la participación ciudadana. Por eso, primero la LdB, y luego la LOGR, establecieron que la educación era una función compartida.

Esto resulta más significativo si se considera que, en el marco del Acuerdo Nacional, el CNE había formulado de manera participativa y concertada el Proyecto Educativo Nacional (PEN), definido por el artículo 7.º de la Ley General de Educación (LGE) como “el conjunto de políticas que dan el marco estratégico a las decisiones que conducen al desarrollo de la educación [que] se construye y desarrolla en el actuar conjunto del estado y la sociedad, a través del diálogo nacional, del consenso y de la concertación política, a efectos de garantizar su vigencia. Su formulación responde a la diversidad del país”. El PEN fue aprobado como política de Estado por RS 01-2007-ED (6 de enero de 2007) y se incorporó a la descentralización a través de los Proyectos Educativos Regionales (PER) y los Proyectos Educativos Locales (PEL).

Tanto los gobiernos regionales como los gobiernos municipales han avanzado en la formulación participativa y concertada de sus proyectos educativos, y muchos de ellos han sido ya aprobados formalmente a través de ordenanzas regionales o municipales.

En ese marco, la política de la descentralización de la gestión educativa se ha expresado a través de dos estrategias paralelas. Por un lado, de 2003 en adelante, en la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales en el marco de la LOGR y la ya citada Ley 28273; por el otro, a partir de 2007, en el proceso de municipalización de la educación. En esta sección se analizan ambas estrategias en el intento de caracterizar su sentido, sus relaciones y sus problemas de articulación y de coherencia legal.

⁶ Los reportes periódicos del proyecto PRODES indican persistentemente este problema, diagnosticando su carácter y planteando recomendaciones específicas. En “El proceso de descentralización: Balance y agenda a setiembre, 2007” dice: “No es recomendable continuar transfiriendo responsabilidades sin recursos —o exigiendo procesos largos para formalizar la transferencia que se dio en el 2003. En los casos en que se contemple la transferencia de recursos, se recomienda que la asignación por gobierno regional responda a las necesidades para el ejercicio de lo transferido, antes que a los presupuestos históricos”. Lima, USAID - PRODES, 2007, p. 22.

Descentralización de la gestión educativa a los gobiernos regionales

La LdB estableció tres tipos de competencias: exclusivas, compartidas y delegadas, que se distribuirían en función de diversos criterios: subsidiariedad, selectividad y proporcionalidad, provisión y concurrencia. La educación se definió como una competencia compartida (LdB, 36.º, y LOGR, 10.º), lo que significa que las funciones se distribuyen entre los tres niveles de gobierno, bajo el principio de garantía de unidad y coherencia del sistema educativo nacional, que es responsabilidad del MINEDU en su calidad de ente rector. Las funciones específicas y la responsabilidad del Ministerio y, por contrapartida, de los gobiernos regionales y locales, serán en este marco establecidas en la LOF-MINEDU.

LA EXPERIENCIA 2003-2008

Hasta 2006, la estrategia del CND consistió en transferir competencias y funciones, así como programas y proyectos a cargo de los organismos del Poder Ejecutivo, a los gobiernos regionales y gobiernos locales.

En el caso de la educación, ello supuso la transferencia de las DRE y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) a los gobiernos regionales.

La Ley 28273, aprobada en julio de 2004, buscó garantizar la gradualidad del proceso, la acreditación de capacidades como condición para la transferencia y la articulación a un mecanismo de oferta y demanda con el fin de coordinar la perspectiva de los gobiernos regionales y de los ministerios. Esa Ley incluyó además el establecimiento del Sistema de Información de la Gestión Pública Descentralizada como mecanismo de monitoreo de la descentralización y la eficacia del cumplimiento de las funciones transferidas.⁷

Por diversas razones, el CND no tuvo la capacidad para conducir un sistema efectivo de transferencia. El proceso se burocratizó y se tornó complicado, entre otros motivos por deficiencias del marco legal y la resistencia de los ministerios: en 2006 no habían

culminado aún las transferencias de los años anteriores. En este contexto, la ausencia de la LOPE fue un vacío que dificultó la transferencia, pues permitió que los sectores no se vieran presionados por avanzar. Había entonces un amplio consenso sobre la precariedad del proceso.

De cara a los pobres resultados, y en el marco de la política de impulso a la descentralización y del “shock descentralista”, el nuevo gobierno que se inició en 2006 se propuso rediseñar el sistema de transferencias para hacerlo más ágil. Ello involucró un cambio institucional: la PCM asumió la conducción de la descentralización en reemplazo del CND, y se creó la Secretaría de Descentralización (SD-PCM) como órgano de implementación del proceso.

La nueva política privilegió la culminación de la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y gobiernos locales. El DS 036-2007-PCM (Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales 2007) simplificó el procedimiento; y más adelante la Directiva 001-2007-PCM-SD (aprobada por Resolución 03-2007-PCM-SD) avanzó aun más, pasando de las siete etapas iniciales a cuatro:

- Compromiso de cumplimiento de requisitos generales;
- Certificación de requisitos de acreditación;
- Acreditación de los gobiernos regionales y gobiernos locales certificados;
- Hacer efectivas las transferencias de funciones y de recursos.

El procedimiento incorporó nuevos instrumentos y mecanismos:

- a) Convenios marco intergubernamentales que definen las acciones de cooperación, colaboración y coordinación entre el sector y el Gobierno Regional.
- b) Comisiones regionales y comisiones sectoriales de transferencia como las instancias a través de las cuales se implementa el proceso.
- c) Convenios de gestión que expresan el acuerdo para que los sectores acompañen y presten apoyo técnico a los gobiernos regionales en el ejercicio

⁷ El Sistema de Información de la Gestión Descentralizada fue creado por la LdB (artículo 24.1) y regulado por la Ley 28273 (artículo 3.º, inciso 'c') y el DS 080-2004-PCM (artículo 24.º).

de la función transferida, incluyendo un sistema de medición, para lo cual se definirán indicadores de gestión.

- d) Identificación y cuantificación de los recursos presupuestales de las funciones transferidas en el ciclo 2007 con el fin de asignar los recursos económicos necesarios y adecuados para el ejercicio de la función, y cumplir con el principio de provisión que había sido vulnerado en el proceso de transferencia.

Aun cuando la simplificación del procedimiento ha sido un factor importante para la aceleración de las transferencias, ello no ha estado exento de problemas.

En primer lugar, no ha habido un proceso de negociación y concertación entre el MINEDU y los gobiernos regionales. Esta posibilidad se abrió desde el principio a partir del modelo de oferta y demanda concertada que planteaba el marco legal.⁸

Lo contrario ocurrió en el sector Salud, donde hubo entre 2004 y 2006 un proceso de concertación que permitió un acuerdo básico sobre las funciones que se iban a transferir y que fue incorporado al Plan Anual de Transferencias.⁹

En términos generales, el proceso de transferencia ha asumido un carácter más formal que sustancial. Los requisitos específicos —es decir, las capacidades definidas por cada ministerio— fueron formales y generales. No obstante que no fue distinto en los demás sectores, en Educación se centró en la existencia de aquello que ya existía en los ex Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR): Dirección Regional de Educación competente para ejercer funciones; personal capacitado y con experiencia para el ejercicio de las funciones; y documentos técnico-normativos sobre el desempeño de las funciones que se transferirían. Si bien los requisitos formales pueden

agilizar la transferencia, lo cierto es que no garantizaron la existencia de capacidades reales para el ejercicio adecuado de la función.

Ni los sectores ni el CND cumplieron con el principio de acreditación de capacidades como condición para la transferencia de competencias. De ahí que el desarrollo de capacidades siga presente en la agenda de la descentralización, y de manera cada vez más urgente.

El proceso tampoco cumplió con el principio de provisión, pues las transferencias no fueron acompañadas de los recursos necesarios para garantizar el costo real del ejercicio de las funciones. En su Informe Anual de 2008, la SD-PCM afirma que solo S/.340 millones, equivalentes a 3,4% del total de transferencias presupuestales, estaban específicamente relacionados con las funciones transferidas desde 2004. Más allá de la incongruencia, hay un problema de fondo: no ha sido posible, no se ha hecho y no se ha contado con instrumentos y metodologías capaces de costear efectivamente el desempeño de las funciones transferidas y, por tanto, el monto que realmente requieren los gobiernos regionales para ejercerlas adecuadamente.

Solo en 2009 el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los gobiernos regionales y los gobiernos locales (DS 047-2009-PCM) diseñó la Estrategia de Desarrollo de la Gestión Descentralizada que permitirá precisar las dimensiones del problema y articular los procesos que se han venido dando con la creación de condiciones para el ejercicio del gobierno descentralizado en los gobiernos regionales y los gobiernos locales.¹⁰

A pesar de los esfuerzos, la transferencia completa de las funciones a los gobiernos regionales y gobiernos locales no se cumplió en el plazo anunciado (31 de diciembre de 2007); en gran medida, porque era un tiempo poco realista para un proceso tan complejo. Por ello tuvo que ampliarse sucesivamente. El Plan Anual

⁸ El artículo 4.º de la Ley 28273 dispone que el proceso de acreditación comprende: “La solicitud de transferencia de los Gobiernos Regionales y Locales que se presenta para organizar y ejecutar el Plan Anual de Transferencias sectoriales”. Complementando esta disposición, el Reglamento de la Ley 28273 (DS 08-2004-PCM) indica en su artículo 9.º que el ciclo del proceso de transferencia se inicia con “[...]a presentación ante el CND de la solicitud de transferencia que formulen los Gobiernos Regionales y Locales, con expresa mención de las funciones sectoriales y de los bienes y recursos presupuestales a éstos vinculados, objeto de dicha solicitud, la misma que se realizará a partir de la vigencia del Decreto Supremo que apruebe el Plan Anual”.

⁹ Véase el análisis de esta experiencia singular en TÁVARA, Gerardo y Jaime MÁRQUEZ (2009). *Sistematización del proceso de descentralización en el sector Salud*. Lima: Promoviendo Alianzas y Estrategias (PRAES)-Abt Associates Inc.

¹⁰ El punto 2 del Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales 2009 describe en profundidad este concepto. El punto 2.4 dice que la estrategia de “desarrollo de la gestión descentralizada [...] está orientado a identificar, formular, implementar y controlar las fases de la gestión técnica y administrativa de las funciones sectoriales transferidas mediante un enfoque de servicio al ciudadano, sin superposición ni duplicidad de competencias, evitando la ineficiencia en la utilización de los recursos públicos. Con base en el modelo o diseño de gestión descentralizada se establece la estrategia para su implementación”.

de Transferencia de Competencias Sectoriales 2009 indica que, al 31 de marzo de ese año, del total de 4.500 funciones sectoriales programadas, se habían acreditado el 100% y transferido el 94,9%. El saldo se encuentra en proceso de suscripción de las actas para hacerlo efectivo. En el caso del sector Educación se han transferido a los gobiernos regionales las 525 funciones que corresponden a las 21 competencias previstas en la LOGR, y el proceso, por lo menos en su aspecto formal, se encuentra culminado.

LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO (LOPE) Y SUS IMPLICANCIAS

En diciembre de 2007 se promulgó la LOPE (Ley 29158), que regula la estructura y el rol del Poder Ejecutivo en el modelo de gobierno unitario y descentralizado previsto por el marco legal. Los temas clave de la LOPE en relación con la descentralización son: a) estructura del Poder Ejecutivo; b) rol rector del Poder Ejecutivo en materia de políticas nacionales; c) PCM como órgano de dirección de la descentralización; d) establece que las leyes de organización y funciones de los ministerios fijarán las competencias exclusivas y compartidas con los gobiernos regionales y los gobiernos locales; y, e) crea el Consejo de Coordinación Intergubernamental como órgano de coordinación y concertación con los gobiernos regionales y los gobiernos locales en el marco institucional de la PCM.

La tardanza en la aprobación de la LOPE planteó serios problemas. Prevista para el inicio del proceso como instrumento de organización de la transferencia de funciones, se aprobó cuando ya se había avanzado en casi 75% de las transferencias. Eso explica por qué éstas se hicieron más en función de la dinámica burocrática que como expresión del modelo de Estado descentralizado y cada sector por separado, lo que determinó que se perdiera la visión de conjunto.

Al disponer que las funciones exclusivas y compartidas de las entidades del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales y los gobiernos locales sean especificadas en la LOF de cada ministerio, la LOPE ha abierto una oportunidad para subsanar algunos de los problemas y para dar mayor organicidad al proceso. Con ese objeto, la Directiva 03-2008-PCM-SGP (aprobada mediante RM 188-2008-PCM) estableció que los ministerios, en coordinación con los gobiernos regionales y los gobiernos locales, debían construir matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones en los tres niveles de gobierno, que serían

validadas en un plazo no mayor de 60 días hábiles desde la aprobación de la LOF.

El DS 049-2009-PCM (23 de julio de 2009) reafirmó la obligatoriedad de que los ministerios presenten sus matrices, aprobadas por decreto supremo. El aspecto más importante fue que las matrices debían ser elaboradas en consulta con los gobiernos regionales y los gobiernos locales para llegar a un acuerdo concertado que le concediera legitimidad; adicionalmente, el proyecto de matrices debía tener informe favorable de la Secretaría de Gestión Pública, previa opinión de la Secretaría de Descentralización. Para reforzar la importancia y obligatoriedad de las matrices, la segunda disposición complementaria final estipuló que “la aprobación de la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones constituirá requisito indispensable para que los ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas aprueben su reglamento de organización y funciones”.

Las medidas de la LOPE y sus normas complementarias son un avance significativo en el proceso de construir la ingeniería institucional del Estado unitario y descentralizado. El rol de las matrices de funciones y de las LOF consistiría en gran parte en convalidar lo avanzado, reordenar los procesos, precisar las responsabilidades, prevenir conflictos de competencia en las funciones compartidas y resolver los problemas que se hubieren generado en el proceso.

En noviembre de 2009, algunos ministerios habían presentado al Congreso sus proyectos de LOF. Uno de los pocos que no lo hizo, porque no había aprobado aún la matriz de competencias y funciones, era el MINEDU.

El enfoque de “Desarrollo de la Gestión Descentralizada” incorporado en el Plan Anual de Transferencias 2009 es una estrategia de consolidación de gobiernos regionales y gobiernos locales “para el ejercicio pleno de las competencias y funciones transferidas” que consta de los siguientes elementos:

- Inicio del ejercicio de la competencia o función transferidas a los gobiernos regionales y gobiernos locales;
- Seguimiento, fortalecimiento y mejoramiento continuo del ejercicio de la competencia o función transferida;
- Monitoreo y evaluación concertados de la

gestión descentralizada para el ejercicio pleno de la competencia o función transferida.¹¹

Este enfoque, que pretende ser un mecanismo para la construcción de la gestión descentralizada en los gobiernos subnacionales, es el eje orientador de la acción futura de la SD- PCM.

LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Desde su instalación en enero de 2003, los gobiernos regionales asumieron la educación como un tema prioritario de la gestión. Y, consecuentemente con ello, la tarea inicial consistió en construir la agenda educativa de los gobiernos regionales a partir de las funciones que se iban transfiriendo.

Un punto central de la agenda fue la formulación participativa y concertada de sus PER, en el marco de la construcción del PEN que fue encargado al CNE. En la mayoría de casos el proceso, que contó con la participación y el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, implicó una amplia movilización social. A la fecha,¹² 22 gobiernos regionales cuentan con PER aprobado, y 3 se encuentran en proceso de elaboración o validación.

Lo más importante de la experiencia de los PER es el efecto que han tenido sobre la gestión. La visión de un significativo sector de autoridades y funcionarios regionales es que el PER debe cumplir tres objetivos:

- a) compatibilizar el marco legal descentralista con la LGE y el PEN;
- b) adecuar las políticas nacionales de educación a la realidad social, económica y cultural de la región, en el marco general de la descentralización; y,
- c) la búsqueda de una racional y eficiente distribución de funciones entre los diferentes niveles de gobierno, en la medida en que se trata de una competencia compartida. El PER se ha convertido en el eje programático orientador de la gestión educativa regional.

Para los gobiernos regionales, la formulación del PER ha sido la construcción de un instrumento que busca transformar la educación en las regiones de cara al objetivo de una educación de calidad con equidad. En ese sentido el PER tiene un significado estratégico, pues busca articular la educación a los procesos de desarrollo regional y local en una perspectiva de concertación. En virtud de que ha participado una gran diversidad de actores (trabajadores, empresarios, maestros, colegios profesionales, sectores de la administración pública, universidades, organizaciones de la sociedad civil, ONG, etcétera), expresa visiones múltiples. Por ello, el enfoque de los PER es multisectorial en tanto busca superar el estrecho sectorialismo tradicional.

Una mirada analítica evidencia que los PER vigentes son desiguales en enfoque y en calidad, lo que se explica en gran medida por las diferencias en las capacidades de cada región y en el impulso que han recibido del Gobierno Regional y de las organizaciones de la sociedad civil. Pero es un consenso que son instrumentos de gestión que deben ser constantemente evaluados y mejorados, en función de los resultados de su implementación. Desde esa perspectiva, la Mesa Interinstitucional, impulsada por la Comisión de Gestión, Descentralización y Financiamiento del CNE, está elaborando un sistema de seguimiento e información a la implementación de los PER y la descentralización educativa que será el instrumento de monitoreo de la implementación y validez de los PER, y servirá como estímulo a los gobiernos regionales en su empeño de superar los retos de la gestión educativa descentralizada.

El impacto más importante del PER es que ha modificado el sentido de la gestión regional de las funciones transferidas en Educación. La visión de autoridades y funcionarios regionales es que el PER debe orientar la gestión educativa, pues expresa la propuesta regional de adecuación de la política nacional a la realidad regional.

Como afirman muchas autoridades regionales, su plan de acción consiste en la implementación del PER a través del ejercicio de las funciones transferidas.

¹¹ Es importante relevar este componente del enfoque de "Desarrollo de la gestión descentralizada", porque de alguna manera es una estrategia para recuperar el Sistema de Información de la Gestión Descentralizada creado por la LdB que nunca fue implementado (véase la nota 10).

¹² Se puede consultar la página web del CNE: www.cne.gob.pe

Un indicador de este fenómeno es la creciente producción de políticas y de normas legales en materia de educación. Las normas regionales de los últimos tres años son expresión de las políticas educativas de mediano y largo plazo. Diversos casos ilustran esta situación. El Gobierno Regional de San Martín, por ejemplo, está construyendo un modelo de gestión educativa descentralizada que se expresa en términos institucionales en la Comisión Regional de Educación y el Plan Multianual de Educación como instrumento de la gestión educativa. El Gobierno Regional de Ayacucho, a su vez, busca fortalecer la participación ciudadana con la creación del Consejo Regional de Educación de Ayacucho (CREA). Y el Gobierno Regional de Apurímac avanza en una propuesta de formación docente. También se registran experiencias de propuestas regionales de diversificación curricular en Piura, Puno, Cajamarca, Lambayeque, Arequipa y otras.

Una expresión adicional de este fenómeno ha sido la constitución de los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE) que, aunque desiguales en su desempeño, son expresiones de un enfoque de la gestión educativa con participación ciudadana. La diversidad de propuestas expresa la heterogeneidad de las situaciones regionales y el potencial de la descentralización como oportunidad de integrar la visión de política nacional de educación con sus expresiones regionales como producto del consenso entre actores regionales y locales.

Uno de los objetivos de las políticas educativas de los gobiernos regionales es la afirmación y fortalecimiento de la centralidad de la IE y su autonomía, como establece la LGE, pues sus PER y sus modelos de gestión educativa parten de ese principio. En San Martín, se las ha dotado de un instrumento de planificación: el Plan de Acción Educativa Distrital, que se elabora a partir de los proyectos educativos de los tres niveles de gobierno. Esto es importante porque, además, evidencia que las políticas regionales de educación incorporan a las municipalidades. El correlato de la autonomía de la IE es el fortalecimiento del rol pedagógico de las UGEL. En San Martín, donde la propuesta es más explícita, se busca que la UGEL se concentre prioritariamente en la función pedagógica, y con esa perspectiva orientan su fortalecimiento.

La descentralización como proceso global y las políticas educativas que implementan los gobiernos regionales plantean la exigencia de un correlato organizacional que suele ser uno de los campos de controversia en los procesos de descentralización. En el caso de la educación, ello se manifiesta en la relación entre la estructura del Gobierno Regional a través de su Gerencia de Desarrollo Social

Cuadro 1
Proyectos Educativos Regionales aprobados

<i>Función</i>	<i>Año de aprobación</i>
Amazonas	2007
Áncash	2006
Apurímac	2008
Arequipa	2008
Ayacucho	2006
Cajamarca	2007
Callao	2006
Cusco	2007
Huancavelica	2006
Huánuco	2004
Ica	2008
Junín	2008
La Libertad	2007
Lambayeque	2007
Lima (Provincias)	En proceso de validación
Loreto	2004
Madre de Dios	2006
Moquegua	En proceso de validación
Pasco	2010
Piura	2006
Puno	2007
San Martín	2007
Tacna	2005
Tumbes	En proceso
Ucayali	2008

Fuente: Consejo Nacional de Educación y portales de los gobiernos regionales

y la Dirección Regional de Educación; así como entre la DRE y la UGEL. Un factor central en este problema es la ausencia de la LOF-MINEDU.

A pesar de esta carencia, los gobiernos regionales han avanzado en reformas institucionales en el campo de la gestión educativa descentralizada. La tendencia es claramente hacia una cabal integración y articulación de las DRE y las UGEL en la estructura de las Gerencias de

Desarrollo Social, así como a la definición de espacios de articulación y coordinación con las municipalidades. En esta área destacan los esfuerzos del Gobierno Regional de San Martín. Si bien es el Gobierno Regional de Arequipa¹³ el que ha dado los pasos más radicales con la ordenanza de reestructuración organizativa, no parece difícil que, con diferentes modalidades, éste sea el camino de los demás gobiernos regionales.¹⁴

Las implicancias de estos cambios son importantes, pues se vienen realizando antes de la promulgación de la LOF-MINEDU, lo que implica que cuando ésta se apruebe tendrá que producirse una readecuación organizativa y funcional que podría generar conflictos entre el MINEDU y los gobiernos regionales. En la medida en que la LOF-MINEDU definirá la distribución de funciones y la rectoría en las políticas nacionales (y, por contrapartida, el campo de autonomía de los gobiernos regionales), los avances regionales podrían verse cuestionados.

A esto se suma la percepción de que la descentralización de la gestión educativa se implementa —como se verá con mayor detalle más adelante— a través de dos estrategias que no están claramente concertadas ni se relacionan entre sí: la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y la municipalización de la educación. Los gobiernos regionales no perciben que la municipalización de la educación haya construido un espacio de relación y coordinación con ellos. En ese contexto, la LOF-MINEDU tendrá que establecer criterios y mecanismos para compatibilizarlas y articularlas en una estrategia integral.

En el desempeño de las funciones transferidas y los intentos de reforma institucional, la falta de política explícita de articulación intergubernamental es un serio problema: los gobiernos regionales y los gobiernos locales perciben que la relación con el MINEDU tiene un carácter vertical. Algunas autoridades y funcionarios regionales mencionan que los intentos de coordinación de los gobiernos regionales —es el caso de las consultas sobre propuestas de reforma (diversificación curricular, por ejemplo)— no han encontrado en el MINEDU un espacio de coordinación adecuado.

El problema de coordinación y articulación intergubernamental no es exclusivo del MINEDU: también se presenta entre los gobiernos regionales y las municipalidades que todavía no parecen encontrar los mecanismos adecuados para ello, ni las áreas temáticas pertinentes. En gran medida, esto se debe a los problemas legislativos, a la ausencia de la LOF-MINEDU y a la débil voluntad política de las autoridades regionales y municipales.

Otro obstáculo importante —aunque no exclusivo del sector Educación— es la rigidez, inadecuación y obsolescencia de los sistemas administrativos nacionales (gestión de recursos humanos, abastecimiento, presupuesto, tesorería, inversión pública, contabilidad, planeamiento estratégico y otros) que obstaculizan la dinámica y flexibilidad que se requiere para el ejercicio de las funciones. Este tema es parte de la agenda de la descentralización y la modernización del Estado que se viene impulsando desde la PCM.

La insuficiencia de recursos adecuados para garantizar el debido cumplimiento de las funciones transferidas es otro serio problema de los gobiernos regionales. En alguna medida, la raíz del problema está en la manera cómo se ha realizado la transferencia de funciones, considerando solo los recursos que previamente venían recibiendo, es decir, aquéllos que se destinaban al pago de planillas y el costo operativo mínimo.

Esto ocurre por dos razones. Primero, porque no ha habido una cuantificación del costo de los recursos necesarios y adecuados por función, ni una metodología para construirla. Recientemente, el Sistema de Gestión Descentralizada ha incorporado este tema, y se cuenta ya con una metodología. Y, segundo, que no hay una previsión de recursos obligados, claramente identificados y previsibles para el financiamiento del sistema educativo en sus distintos niveles. Hasta ahora, los recursos son aleatorios, inerciales, e incluso están sujetos a negociación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Ello revela la inequidad del sistema, pues quienes están mejor informados y tienen mayor poder de negociación o influencia están en mejores condiciones para acceder a los recursos.

¹³ MANRIQUE, Ángel María (2009). "Modernización descentralizada del sistema educativo regional: Región Arequipa". En *Contacto Foro*, año XII, septiembre-octubre, pp. 4-5.

¹⁴ Desde 2006, los gobiernos regionales de Arequipa, Junín, San Martín, Cajamarca, La Libertad y Huancavelica han emprendido sendos procesos de reforma y modernización institucional. En todos los casos, una de las áreas prioritarias en dichas reformas fue la del sector Educación.

Otro problema crucial de la gestión educativa de los gobiernos regionales es la debilidad de la participación ciudadana. Tomando como objetivo la democratización de la gestión de la educación y la participación de la sociedad civil, el marco legal descentralista, el PEN y la LGE la incorporaron como política explícita en el supuesto de que las organizaciones de la sociedad civil tienen interés por participar.

Parecería, sin embargo, que este supuesto se ha debilitado y, con ello, las instancias de participación. Es el caso de los COPARE que en diversas regiones experimentan un debilitamiento e incluso el abandono de algunos integrantes. Frente a este problema, algunos gobiernos regionales están buscando mecanismos para fortalecerlos, en tanto otros han abierto nuevos espacios de participación como en San Martín (Comisión Regional de Educación) y Ayacucho (CREA).

Finalmente, la oposición del Sindicato Único de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) es un serio problema para algunos gobiernos regionales, no solo en el campo sindical, sino también en relación con la resistencia al cambio. Es muy importante que los gobiernos regionales desarrollen estrategias de participación más activa que generen actitudes diferentes de parte de la organización sindical. Allí donde los gobiernos regionales han tenido una apertura a la participación de los maestros y el SUTEP, los resultados han sido positivos.

La experiencia —a menudo positiva— del aporte de los maestros a los PER es un punto de partida para emprender este camino.

La municipalización de la educación

La municipalización de la educación fue definida como la transferencia de la gestión de la educación a las municipalidades distritales. El presidente García hizo el anuncio en su discurso inaugural de su segundo mandato el 28 de julio de 2006, y el 18 de octubre de ese mismo año se reafirmó como una de las políticas del “shock descentralista”. El punto 8.º señala: “A partir del 1 de enero de 2007, se iniciará, a través de la ejecución de programas piloto, la descentralización de la gestión de los centros y programas educativos, a las municipalidades provinciales y distritales”.

EL MODELO DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

El DS 078-2006-PCM, del 30 de octubre de 2006, autorizó al MINEDU a llevar a cabo el Plan Piloto de Municipalización (PPM) de la gestión educativa de los niveles inicial y primaria con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios educativos. El MINEDU, en coordinación con el CND (luego SD-PCM), elaboraría los lineamientos del PPM y coordinaría con las municipalidades participantes. La implementación fue encargada a la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (O CRS-MINEDU).

La estrategia constaba de tres etapas: la primera, de implementación del plan piloto en 56 distritos (2007-2008); la segunda, de expansión a 110 distritos (2009-2010); y la tercera, de extensión nacional (2011-2015).

El modelo establece que la Municipalidad Distrital es responsable de la gestión educativa en su jurisdicción. La estructura institucional incluye al Consejo Educativo Municipal (CEM) como órgano directivo de la gestión educativa, presidido por el Alcalde distrital e integrado por representantes de los Consejos Educativos Institucionales (CONEI). En vista de que al inicio del proceso los CONEI no habían sido constituidos, los representantes serían los directores de las IE. Como órgano de apoyo al CEM, se creó la Secretaría Técnica. Esta última y el CEM recibieron las funciones y los recursos económicos para el funcionamiento de la educación municipalizada.

15 El CONEI estaba previsto en el artículo 69.º de la LGE (28044) con una formulación que, en lo fundamental, es la misma a la utilizada en el PPM.

Son funciones del CEM:

- a) Establecer los lineamientos de política educativa;
- b) Dirigir las acciones de gestión pedagógica, institucional y administrativa;
- c) Aprobar la ejecución y evaluación de los planes educativos de corto y mediano plazo, y el presupuesto.
- d) Velar por el cumplimiento de los objetivos y metas del servicio educativo;
- e) Establecer indicadores para evaluar y verificar el nivel de mejora de la calidad de la educación;
- f) Promover y aprobar acciones de capacitación a docentes y directivos de IE;
- g) Establecer mecanismos de transparencia, vigilancia

y rendición de cuentas de los resultados de la gestión educativa descentralizada;

- h) Coordinar con el MINEDU, el Gobierno Regional, las DRE y las UGEL el apoyo y asesoramiento para fortalecer la autonomía de las IE y la mejora de la calidad educativa.
- i) Promover el cumplimiento de las funciones del artículo 82.º de la LOM.

A su vez, el CONEI¹⁵ es el órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana en la IE. Presidido por el Director de la IE, está integrado por los subdirectores, representantes de profesores, del personal administrativo, padres de familia y ex alumnos. Excepcionalmente, y por acuerdo del CONEI, podrá incorporar a representantes de otras organizaciones sociales de la comunidad. El cuadro 2 cita sus funciones.

Cuadro 2

Funciones generales y específicas del CONEI

Participación	<p>Formulación y evaluación del Proyecto Educativo Institucional (PEI).</p> <p>Comité de evaluación para el ingreso, ascenso y permanencia del personal docente y administrativo.</p> <p>Opinión sobre los criterios de autoevaluación de la IE y los indicadores de desempeño laboral.</p>
Vigilancia	<p>Acceso, matrícula oportuna y asistencia de los estudiantes.</p> <p>Cumplimiento de los derechos y principios de universalidad, gratuidad, equidad y calidad en las IE.</p> <p>Adecuado uso de los recursos comprometidos en las actividades del plan anual.</p>
Colaboración con el director	<p>Garantizar el cumplimiento de las horas efectivas de aprendizaje, el número de semanas lectivas y la jornada de trabajo de los docentes y personal administrativo.</p> <p>Colaboración con el Consejo Participativo Local de Educación (COPALE).</p> <p>Propiciar la superación de los conflictos priorizando soluciones concertadas frente a denuncias y quejas que no impliquen delito.</p>

Fuente: DS 009-2005-ED. Reglamento de Gestión del Sistema Educativo. Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y lineamientos del Plan Piloto 2007. Lima: Ministerio de Educación, 2007.

El Plan Piloto seleccionó a 56 municipalidades distritales (2 en cada región, salvo en Lima Metropolitana, donde se eligió a 5), con lo que cubre un significativo número de instituciones educativas, estudiantes y profesores.

Cuadro 3

Plan Piloto de Municipalización de la gestión educativa: Cobertura de instituciones educativas, profesores y estudiantes, 2007

Nivel	Instituciones educativas	Profesores	Estudiantes
Educación inicial	651	2 166	51 223
Educación primaria	1 232	5 657	134 941
Total	1 883	7 823	186 164

Fuente: Ministerio de Educación. Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007. Lima: MINEDU, 2007.

En el transcurso de 2007 surgieron problemas con algunas municipalidades que no pudieron instalar los CEM y otras que desistieron de participar. Por ello, el DS 022-2007-ED autorizó al MINEDU a reemplazarlas. Más adelante, el DS 005-2008-ED incorporó el PPM al nivel secundario en las IE incluidas que tenían este nivel, con el objetivo de mejorar el proceso sobre la base de una economía de escala. Finalmente, el PPM arrancó con 48 municipalidades participantes.

La estrategia estableció un proceso de acreditación a través de la declaración de viabilidad técnica y funcional a cargo del MINEDU, en coordinación con la SD-PCM. Declarada la viabilidad técnica y funcional, constituidos el CEM y la Secretaría Técnica, y certificada la infraestructura informática y el personal calificado en el manejo de sistemas informáticos oficiales, se procede a la transferencia presupuestal a las municipalidades distritales.

Con el fin de garantizar un mecanismo de compensación económica para las municipalidades de menores ingresos en un contexto marcado por la heterogeneidad y la disparidad económica, se creó el Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa (FONCOMUNGE).

Para su implementación se definió un procedimiento de acceso que empezaría a funcionar cuando se iniciaran las transferencias presupuestales, lo que ocurrió en 2009. A pesar de que se asignaron recursos para su conformación, en noviembre de 2009 el FONCOMUNGE aún no funcionaba, y parecería que había dejado de formar parte de la estrategia del PPM.

El artículo 4.º del DS 078-2006-PCM dispuso que “las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local pertenecientes a los Gobiernos Regionales involucradas en la municipalización de la gestión educativa presten apoyo logístico y asistencia técnica a las municipalidades incluidas en el Plan Piloto de Municipalización de la gestión educativa”. La norma presentaba al PPM como un programa integral y como una política de Estado. Sin embargo, los gobiernos regionales no fueron consultados, lo que ocasionó problemas de relación con la OCRS-MINEDU, encargada de la implementación. Ello explica el tono conminatorio de la Hoja de Ruta número 3 (agosto de 2007), que recuerda que:

[...] el Gobierno Regional, la Dirección Regional de Educación y la Unidad de Gestión Educativa Local son partícipes directos del proceso de municipalización de la gestión educativa conforme lo establece la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley General de Educación. Por lo tanto, no son simples observadores o apoyadores ocasionales, sino corresponsables de la implementación del proceso de municipalización e inevitablemente están comprometidos con los resultados que de ello se deriven.

Esta situación es consecuencia de un problema de diseño. Por un lado, el programa no derivó de la estrategia general de descentralización sino que fue resultado de una decisión política del Poder Ejecutivo que, al parecer, se tomó sin participación de los gobiernos regionales, lo que hubiera contribuido a

generar mecanismos de coordinación.¹⁶ Más aun: el “Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007” casi no menciona a los gobiernos regionales, y establece más bien las responsabilidades que han de desempeñar las DRE y las UGEL en el proceso. Esta situación expresa la visión del MINEDU sobre las DRE y las UGEL, a las que considera órganos dependientes del Ministerio y a las que puede dictar instrucciones obligatorias a pesar de que las funciones ya habían sido transferidas a los gobiernos regionales. A la base de este problema está la falta de una clara definición del significado de la rectoría del MINEDU y de su relación técnico-normativa con estos órganos: no solo no existía LOF del MINEDU, sino que para entonces no se había aprobado todavía la LOPE.

No obstante estos problemas, la OCRS-MINEDU informa que el PPM ha obtenido logros importantes. En primer lugar, se ha consolidado el proceso en las municipalidades donde se inició. A noviembre de 2009, 44 municipalidades distritales tenían declaración de viabilidad técnica y funcional, y 37 habían sido acreditadas para la transferencia de funciones.¹⁷ Asimismo, se había ampliado el número de municipalidades participantes y, como señaló la OCRS-MINEDU, numerosas municipalidades solicitaban participar en el PPM. De ahí la decisión de expandirlo a todo el país, como prevé la tercera etapa del proceso.

Otro logro es que prácticamente todas las municipalidades participantes han creado su CEM y su Secretaría Técnica y los han dotado de instrumentos normativos, equipamiento y local. También hay avances en aspectos administrativos: según la OCRS-MINEDU, 35 municipalidades del programa gestionan sus propias planillas.¹⁸ En las demás, diversos problemas legales y técnicos han dificultado el logro, por lo que aún las manejan las UGEL.

En el ámbito económico, si bien los recursos son aún escasos, se espera que se vayan incrementando a medida que el proceso avance. Aunque el FONCOMUNGE no ha sido capaz de arrancar todavía, la Ley de Presupuesto 2009 dispuso la transferencia de las partidas de los gobiernos regionales y del MINEDU a las municipalidades del PPM, lo que se hizo efectivo el año 2009: entre abril y diciembre de 2009 se programó un desembolso de S/.129'847.707,00 para cubrir gastos de personal, pensiones y bienes y servicios.¹⁹ Esto es clave, porque a partir de este hecho puede hablarse de la municipalización de la educación como proceso en avance. Para 2010, el MEF ha incluido en el anteproyecto de presupuesto recursos adicionales, además de planillas y servicios (electricidad y agua), lo que incrementará la disponibilidad de recursos para otros rubros.

El PPM también ha tenido impacto en los Planes de Desarrollo Concertados (PDC). Por acción de los alcaldes, los CEM y sus Secretarías Técnicas, la discusión de los PDC comenzó a incorporar temas de gestión municipal de la educación. Otro efecto es que los presupuestos participativos municipales han empezado a asumir el tema de la educación. Ello se debe a que muchos CEM se han registrado como agentes participantes y presentado propuestas, en la búsqueda por concertar con otros sectores de la sociedad civil y la Municipalidad con el fin de conseguir recursos para la educación. Si bien se trata de un proceso apenas iniciado, tiene un gran potencial movilizador en torno al tema educativo.

De acuerdo con la OCRS-MINEDU, el PPM registra avances en municipalidades de Lima (Miraflores, Surquillo y Surco) y del Callao (Ventanilla) donde han confluído dos factores clave: el compromiso y voluntad política de los alcaldes,²⁰ y que se trata de municipalidades urbanas, con altos recursos y sistemas de gestión modernos. En Chancay, el PDC plantea un

¹⁶ La conclusión 11 del Informe de la Defensoría del Pueblo dice: “El diseño e implementación del Plan de Municipalización no fue estrechamente coordinado ni concertado con los gobiernos regionales y locales, lo cual, en alguna medida, ha derivado como consecuencia en que algunas municipalidades y algunos gobiernos regionales estén adoptando posiciones en contra del Plan Piloto, lo cual, lejos de contribuir a mejorar la calidad de la educación, puede afectar directamente la prestación del servicio educativo y el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes en dichas localidades” (“Primera supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: Aportes para su implementación”. Lima, 2009, p. 181).

¹⁷ CASTAÑEDA, Vlado (2009). “La municipalización de la educación: Evidencias y perspectivas en el marco del proceso de descentralización”. En *Foro Educativo*, año VI, número 15, junio, p. 27.

¹⁸ El Informe de la Defensoría que hizo la investigación en septiembre de 2009 reporta, en su conclusión 24, que 35 municipalidades no podían aún gestionar sus planillas. Al parecer, esta situación se modificó en los meses siguientes, de acuerdo con la información de OCRS-MINEDU.

¹⁹ Castañeda, op. cit., p. 29.

²⁰ La información da cuenta de lo avanzado a noviembre de 2009.

megapuerto para potenciar la economía local; desde esa perspectiva, la Municipalidad Provincial está elaborando una propuesta educativa que capacite a los niños para trabajar en las actividades que se generen. El Alcalde de una municipalidad de sierra con una población dispersa organizó un programa para promover la asistencia de los alumnos y adquirió, con fondos municipales, una camioneta que los recoge en sus viviendas. El resultado fue el incremento de la asistencia.²¹

Si bien el PPM no tiene una política explícita de desarrollo de capacidades, se ha producido una experiencia promovida por las propias municipalidades: una pasantía de funcionarios de Madre de Dios que fueron a Ucayali para conocer la implementación de las políticas de gestión descentralizada de la educación. Asimismo, experiencias positivas de relación con los docentes se han dado en la Municipalidad de San Juan Bautista, en Loreto.

MUNICIPALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN: COHERENCIA LEGAL

El marco legal de la descentralización (LdBD, LOGR y LOM) establece que las competencias y funciones en educación son compartidas entre los tres niveles de gobierno. Esto se debe a la complejidad de la gestión educativa, el carácter sistémico de la educación y a que se trata de un derecho fundamental. Por ello, el Estado como un todo articulado asume las diversas funciones que comprende el servicio. En la misma perspectiva se orienta la LGE cuando, en sus artículos 10.º y 11.º, señala que para lograr la universalización, calidad y equidad de la educación el Estado adopta un enfoque intercultural y realiza su labor de manera descentralizada e intersectorial, con la participación de la comunidad educativa. Y lo reitera más adelante, en el artículo 63.º, cuando dice que la gestión del sistema educativo es descentralizada, simplificada, participativa y flexible.

La LdBD (artículo 36.º) afirma que la educación es una competencia compartida y comprende la gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primario, secundario y superior no universitario con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo. Este principio se expresa en la LOGR (artículo 47.º) en 21 funciones específicas.

Entre ellas, el inciso 'e' es definitorio: corresponde a los gobiernos regionales "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 armonía con la política y normas del sector correspondiente y las necesidades de cobertura y niveles de enseñanza de la población". En la misma línea, la LGE, al definir a la DRE (artículo 76.º), dice que es un órgano especializado del Gobierno Regional responsable del servicio educativo y que tiene relación técnico-normativa con el MINEDU.

Sobre las municipalidades, el artículo 43.º de la LdBD señala que participan en la gestión educativa conforme lo determine la ley de la materia (es decir, la LOF-MINEDU) o, en su caso, la LGE. El artículo 82.º de la LOM (sin distinguir entre provinciales y distritales) estipula las funciones específicas compartidas que son atribuciones ligadas a la promoción, el monitoreo, el apoyo, el impulso, la coordinación y la evaluación de las diversas fases del proceso educativo.

La LOM no definió un rol de gestión de las municipalidades; y la LGE reitera este criterio. El artículo 82.º dice:

En materia educativa, el Ministerio de Educación, la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Local coordinan sus acciones con las municipalidades de acuerdo con lo establecido por su ley orgánica y la presente ley. En este marco, las municipalidades apoyan la prestación de servicios de las Instituciones Educativas y contribuyen al desarrollo educativo en el ámbito de su jurisdicción.

El criterio legislativo es uniforme: no se han asignado a las municipalidades funciones de gestión directa del servicio educativo, sino de cooperación, coordinación y apoyo a los gobiernos regionales, a los que sí se ha otorgado expresamente tal función.

Lo que sí está abierto legalmente es la posibilidad de que los gobiernos regionales deleguen la gestión del servicio educativo a las municipalidades en aplicación del principio de subsidiariedad, bajo la modalidad de delegación prevista en el artículo 13.º de la LdBD.

El análisis legal demuestra que, si bien las competencias y funciones de educación son compartidas, hay una

²¹ Entrevista con el Dr. Luciano Chang, director de la OCR-MINEDU (22 de octubre de 2009).

diferenciación entre los tres niveles de gobierno que coloca al Gobierno Regional como responsable de la gestión de la educación a través de la DRE. Esta conclusión implica un serio problema de legalidad de la política de municipalización de la educación, puesto que se estaría asignando a las municipalidades competencias y funciones que corresponden legalmente a los gobiernos regionales.

Tan serio como lo anterior es que el PPM está creando una situación no prevista en la ley que va a generar conflictos entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales: duplicidad de funciones y esfuerzos, con el consiguiente uso ineficiente de recursos escasos, contradicciones legales e incluso potenciales controversias judiciales o administrativas.²² Todo esto se agrava porque la LOF-MINEDU no ha sido aún aprobada.

Lo crucial es que, en tales condiciones, esta norma podría ser la llave para resolver los problemas, compatibilizar las estrategias y proveer mecanismos de adecuación al marco legal, minimizando los costos. Y así se devolvería la coherencia legal al modelo descentralista de la educación.

LOS PROBLEMAS DEL PLAN PILOTO DE MUNICIPALIZACIÓN DESDE LA VISIÓN DE LOS ACTORES

El anuncio del Plan de Municipalización de la Educación generó expectativas en diversos sectores, que lo percibieron como una alternativa capaz de mejorar las condiciones para la descentralización y alcanzar el objetivo de una educación de calidad, equitativa y democrática. Sin embargo, ya desde el inicio del PPM se plantearon observaciones y críticas que se han incrementado durante su puesta en práctica. En esta sección se presentan algunas de las objeciones formuladas por diversos actores en reuniones de trabajo, estudios e investigaciones y pronunciamientos.

Un conjunto de críticas se orientan a cuestionar el modelo de transferencia de funciones de gestión educativa a las municipalidades. Quizá la más importante sea que la municipalización de la educación

ha introducido una estrategia distinta a la lógica de la descentralización que se venía implementando desde 2003 y no es coherente con el marco legal sobre la materia.

Ello ha llevado a que, en la práctica, haya dos estrategias con escasos puntos de contacto entre sí. Por un lado, la descentralización a los gobiernos regionales; por el otro, la municipalización de la educación.

Quienes plantean este argumento prevén que la duplicidad de estrategias traerá problemas y conflictos legales que tendrán efectos negativos sobre una descentralización eficaz de la gestión educativa.

Otra crítica recurrente es que el diseño e implementación del PPM se hizo sin consultar a los gobiernos regionales a los que se les asignaban obligaciones y se les detraían atribuciones legales, ni a los gobiernos locales. Como consecuencia, a lo largo de la implementación del PPM la relación entre la OCRS-MINEDU, los gobiernos regionales y la UGEL ha sido problemática. Como en el caso anterior, los críticos sostienen que esto será fuente de problemas en el proceso y en la gestión educativa de las municipalidades y los gobiernos regionales.

Además, los críticos alegan, con razón, que el PPM no ha previsto un programa de desarrollo de capacidades para compensar las deficiencias y brechas existentes mediante la atención diferencial de las particularidades socioculturales, económicas y lingüísticas de las municipalidades.

Que el PPM ha privilegiado la transferencia de las funciones administrativas y de recursos para el pago de planillas y bienes y servicios mínimos (agua y electricidad), en desmedro de las funciones pedagógicas, es otra de las críticas esgrimidas contra él. Si bien esta objeción tiene asidero, también es cierto que la transferencia de funciones tiene que ser, primero, administrativa y de recursos. El problema es que existe el temor de que el proceso no avance más allá de este punto, recelo que se agrava si se consideran las restricciones económicas y las limitadas capacidades de las municipalidades distritales, sobre todo las de menores recursos.

²² El Informe de la Defensoría corrobora esta previsión. La conclusión 19 dice: "La transferencia administrativa a las municipalidades del Plan Piloto se realizó en un contexto en el cual aún no hay claridad en la distribución de competencias y funciones en materia de educación entre los tres niveles de gobierno, en especial, en lo relacionado a las funciones asignadas a las UGEL, como instancias de los gobiernos regionales, y a las municipalidades". Más adelante, la conclusión 28 indica que la SD-PCM no ha tomado en cuenta que "muchas de las funciones a ser transferidas a las municipalidades corresponden a las DRE y las UGEL [...] Por lo tanto, correspondería a los gobiernos regionales cumplir el rol protagónico en la transferencia de competencias y funciones".

Esto se ve claramente cuando se señala que los CEM existen pero no tienen aún vida activa, es decir, no cumplen con las funciones que se les han asignado en el marco del PPM. Esto es consecuencia del carácter de las transferencias, pero también de la debilidad de las capacidades y los recursos económicos para la gestión educativa.²³

Otros sostienen que el marco legal de la municipalización y su estrategia no previeron los problemas de implementación. Muchos procesos no estaban regulados y se ha transferido funciones para las que las municipalidades no tenían competencia desde el punto de vista legal y administrativo.

Desde otra perspectiva, la OCRS-MINEDU sostiene que buena parte de los problemas del proceso provienen de la rigidez de las normas de los sistemas administrativos, lo que se evidencia en cuestiones como personería jurídica de las IE, atribuciones legales, requisitos formales y funciones específicas como manejo de planillas, gestión de personal, racionalización, concursos de nombramiento, condición legal para recibir recursos públicos y otras. En la práctica, eso se ha resuelto provisionalmente, lo que explica por qué la UGEL sigue ejerciendo algunas funciones teóricamente ya transferidas. Pero también parece indicar que no ha habido entre la OCRS-MINEDU y las demás dependencias de este Ministerio (como Personal, Planillas, Asesoría Jurídica y otras) una adecuada coordinación para prevenir estos problemas y hacer los arreglos necesarios para evitarlos. En la medida en que la transferencia de funciones aún no ha culminado, se espera que en el curso del proceso estos problemas se vayan resolviendo.

Otro grupo de críticas están dirigidas a los problemas relacionados con el modelo de gestión educativa descentralizada que plantea el PPM. Respecto de este tema, buena parte de las críticas se han orientado en el sentido de que la municipalización de la educación busca implantar desde arriba un modelo de gestión único en el sistema educativo. Ello, alegan, es incongruente en un país tan heterogéneo y diverso como el Perú.

La OCRS-MINEDU²⁴ sostiene, sin embargo, que no es así, porque una vez que el poder de decisión resida en

las IE y en las municipalidades distritales, cada cual escogerá de manera autónoma el modelo que mejor se adecúe a sus particularidades y necesidades. Parece claro, sin embargo, que el PPM implanta un modelo de organización institucional y de distribución de responsabilidades y funciones que configura un modelo de gestión, cuando ésta es atribución de los gobiernos regionales, y sin que se haya definido legalmente la asignación de funciones en la LOF-MINEDU.

En el contexto de esta discusión, es importante remarcar que el punto de consenso entre ambas posiciones es que la descentralización de la gestión educativa debe garantizar la posibilidad de una diversidad de modelos de gestión educativa, y que no es conveniente que haya un modelo único. La interrogante que se plantea, empero, es si el avance de la municipalización de la educación crea las condiciones más adecuadas para ello.

En la misma línea se ha sostenido que, por idénticas razones, el PPM es un factor de desarticulación del sistema educativo; idea que se refuerza por la manera cómo se ha implementado, sin consulta ni coordinación con los gobiernos regionales. Similar omisión sufren las municipalidades provinciales, que no tienen ningún rol en la educación y ni siquiera son mencionadas. Detrás de esta propuesta, sostienen los críticos, está la intención del MINEDU de mantener bajo su control la prestación del servicio educativo.

Estos temas deberían ser zanjados por la LOF-MINEDU. A esta conclusión se arriba cuando se analizan las responsabilidades asignadas a las municipalidades distritales en el PPM y se constata que hay duplicidad en por lo menos nueve entre ellas y la UGEL, y también con los CONEI en aspectos de vigilancia y control. Situación que plantea desafíos importantes en el marco legal del sector Educación, pues de ella parece derivarse la necesidad de una revisión y eventual adecuación de la LGE con el fin de construir un marco legal coherente y eficaz.

Los críticos han afirmado que el PPM no puede soslayar la desigualdad de las capacidades de gestión de las municipalidades distritales, producto de la heterogeneidad social, económica y cultural. El argumento es que el desarrollo de capacidades no está

²³ El Informe de la Defensoría llama la atención sobre un tema central: la conclusión 8 indica que no es legalmente posible que el CEM tenga el poder último de decisión en la gestión de la educación, pues la instancia normativa y fiscalizadora y a quien corresponde definir la política educativa local es al Concejo Municipal. Señala que esto plantea la necesidad de redefinir el rol del CEM en la gestión educativa municipalizada.

²⁴ Entrevista con el Dr. Luciano Chang, director de la OCR-MINEDU (22 de octubre de 2009).

presente en la etapa de la transferencia, ni en el modelo final de gestión municipalizada. Y la consecuencia, que estas diferencias de capacidades afectan la calidad y resultado del modelo de gestión. En suma, se cree que la municipalización tenderá más bien a profundizar las brechas.

La poca claridad sobre el ejercicio de las funciones y el poder en la Municipalidad Distrital constituye otro tema motivo de crítica. La pregunta es cuánto pesa el poder del CEM comparado con el de la Municipalidad —y particularmente el del Alcalde, que además lo preside— y en relación con el de la IE y su órgano de dirección. A ello hay que añadir, como ha puntualizado el Informe de la Defensoría, que las atribuciones del CEM no son legalmente válidas, pues colisionan con las del Concejo Municipal.²⁵ Las normas del PPM no son claras, y tienden a fragmentar y burocratizar los procesos de gestión entre los diversos órganos. Una vez más, aparece la exigencia de una compatibilización que solo puede ser zanjada en el contexto de la LOF-MINEDU y las matrices de funciones que la sustentan.

Finalmente, la crítica sobre la poca claridad del sistema de financiamiento es un tema recurrente. Por un lado, parecería que FONCOMUNGE ha sido dejado de lado como mecanismo de compensación de las brechas; por el otro, que la descentralización no ha llegado a implementar un mecanismo de asociación de recursos a las funciones transferidas, y mucho menos una estrategia de descentralización fiscal que asegure la predictibilidad y estabilidad del financiamiento. Desde esa perspectiva, la introducción del enfoque del Sistema de Gestión Descentralizada planteado por la SD-PCM es un paso adelante.

Es importante puntualizar que el Presupuesto 2010 ha incluido recursos adicionales para que las municipalidades participantes del PPM tengan mayor capacidad de atender las necesidades de la gestión educativa. Más allá de este esfuerzo, sin embargo, lo realmente necesario es un modelo de financiamiento de conjunto del sistema educativo, es decir, en todos los niveles de gobierno. He ahí un desafío crucial para la descentralización y la reforma de la educación.

EL NUEVO RÉGIMEN DE TRANSFERENCIA DE FUNCIONES DEL PPM

La evidencia de diverso tipo de problemas en el proceso de municipalización de la educación ha motivado que la SD-PCM emita la Directiva 03-2009-PCM-SD,²⁶ cuyo objetivo es consolidar y ordenar el proceso de transferencia en el marco del PPM, y establecer lineamientos y procedimientos para la transferencia de las competencias y funciones correspondientes, en las etapas de declaratoria de viabilidad técnica y funcional, certificación, acreditación y puesta en práctica, así como de los recursos asociados a dichas competencias y funciones.²⁷ Se busca, así, garantizar un proceso gradual y ordenado, que se articule al proceso de descentralización en su conjunto y asegure una coordinación intergubernamental eficiente.

En su artículo 5.º, la Directiva 03-2009-PCM-SD establece las responsabilidades en el proceso: al MINEDU le corresponde la ejecución de la transferencia a las municipalidades de Lima Metropolitana acreditadas,²⁸ y a los gobiernos regionales la transferencia a las municipalidades distritales de su jurisdicción.

La OCRS-MINEDU tiene la responsabilidad de articular a los gobiernos regionales y los gobiernos locales para el cumplimiento de la Directiva, para lo cual coordinará con las distintas dependencias del MINEDU para atender eficientemente los requerimientos de los gobiernos locales. Finalmente, queda a cargo de la PCM, a través de la SD-PCM, la supervisión de las transferencias, de acuerdo con el DS 027-07-PCM.

En segundo lugar, establece las tres etapas del proceso —certificación, acreditación y efectivización—, regula sus procedimientos y define a los actores estatales: las Comisiones de Transferencia, que en el MINEDU será la Comisión Sectorial de Transferencia de Competencias y Funciones vigente; en el Gobierno Regional, la Comisión Regional de Transferencia vigente; y en las municipalidades, Comisiones Municipales de Transferencia aún por constituir.

Un punto que merece ser destacado es que el artículo

²⁵ Véase la nota 21.

²⁶ Aprobada por Resolución 050-2009-PCM del 19 de octubre de 2009.

²⁷ La transferencia incluye personal, acervo documentario, derechos sobre bienes, recursos presupuestales y saldos contables asociados al ejercicio de las funciones transferidas.

²⁸ Que es régimen transitorio hasta que la Municipalidad de Lima Metropolitana asuma, como le corresponde legalmente de acuerdo con el artículo 65.º de la LOGR, las funciones de los gobiernos regionales y, dentro de ellas, las relativas a la educación.

9.6 abre la posibilidad de que los gobiernos regionales celebren convenios de delegación de funciones de gestión educativa a favor de las municipalidades del PPM, con el propósito de evaluar la experiencia de su ejercicio antes de la transferencia definitiva. Se trata de una imaginativa aplicación de la delegación de competencias del artículo 13.º de la LdB que ya había incorporado el DS 047-2009-PCM.

La Directiva muestra especial consideración del ejercicio de las funciones transferidas. De ahí la importancia de resaltar su concepto de transferencia, pues es la definición más explícita en el marco legal descentralista: el artículo 8.5 dice:

La transferencia de responsabilidades es un mecanismo para que el Estado, trasladando poder y responsabilidades desde el Gobierno nacional o de los gobiernos regionales a los gobiernos locales, pueda desempeñarse mejor y brindar mejores servicios. Esto incluye:

1. *Acompañar con asistencia técnica a los gobiernos locales para el ejercicio de las competencias transferidas.*
2. *Brindar orientaciones y asesoría a los gobiernos locales respecto del ejercicio de las competencias transferidas.*
3. *Monitorear los resultados de los gobiernos locales en el ejercicio de las competencias transferidas, en base a indicadores de gestión.*

La transferencia de funciones no es un mero acto administrativo: supone un traslado de responsabilidades a órganos de gobierno subnacional y, por ello, un deber de la instancia transfiriente de capacitar y proveer asistencia técnica para garantizar que su desempeño incremente la cantidad y calidad del servicio.

Por ello, dispone que los convenios de gestión entre el MINEDU y los gobiernos regionales deberán incorporar aspectos relacionados con la gestión municipalizada de la educación y ejecutar programas de capacitación técnica al personal de las municipalidades para asegurar la continuidad y calidad del servicio educativo. Por su parte, los gobiernos regionales y las municipalidades suscribirán convenios de gestión con el objetivo de desarrollar acciones que hagan posible optimizar la gestión educativa local y, como en el caso anterior, ejecutar programas de capacitación técnica al personal de las municipalidades con el fin de asegurar la continuidad y calidad del servicio educativo. De

ahí que la Directiva establezca que los convenios de gestión incorporarán indicadores de gestión de las funciones transferidas.

Otro tema central contenido en la Directiva es la necesidad de garantizar una adecuada coordinación intergubernamental. El artículo 9.1. otorga a la SD-PCM un rol crucial:

La Secretaría de Descentralización de la PCM a través de la Oficina de Transferencia, Monitoreo y Evaluación de Competencias establecerá las estrategias, mecanismos, herramientas e instrumentos para apoyar, facilitar y viabilizar la relación entre el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y los gobiernos locales que contribuya con la transferencia de competencias y funciones en materia de gestión educativa y el cumplimiento de las diferentes etapas del proceso.

Esta disposición está dirigida a resolver los problemas de relación y coordinación entre el MINEDU y los gobiernos regionales. En la misma línea, el artículo 9.6 señala que todo aquello que no esté previsto en la Directiva será definido por acuerdo de las partes involucradas en el proceso de transferencia, y que, en caso de controversia, el órgano dirimente será la SD-PCM.

Reafirmando la importancia de la coordinación intergubernamental, el artículo 9.3 dice:

[...] en el marco del DS 047-2009-PCM el Ministerio de Educación constituirá la respectiva comisión intergubernamental con la participación de los gobiernos regionales y locales, según corresponda, o en su defecto, por representantes de instancias representativas de gobiernos regionales y/o locales, en consideración a las necesidades de atención de los componentes de Desarrollo de la Gestión Descentralizada en materia de gestión educativa, y las necesidades para la culminación del proceso de municipalización de la gestión educativa.

La comisión intergubernamental producirá tres instrumentos:

- a) Situación del ejercicio compartido (funciones transferidas);
- b) Esquema de gestión descentralizada; y,

c) Identificación de servicios educativos y costos asociados a ellos; y contará con una amplia gama de posibilidades para enriquecer su trabajo: puede crear grupos de trabajo, invitar a otras instituciones públicas o privadas y a organizaciones de cooperación internacional.

El análisis de la Directiva muestra que combina diversos objetivos. En primer lugar, resolver problemas que se habían venido presentando en el PPM y que, en no pocos casos, eran materia de controversia. El objetivo de esta norma consiste precisamente en regular el procedimiento para que sea una efectiva herramienta para resolverlos.

El segundo objetivo es crear condiciones para garantizar la coordinación intergubernamental, particularmente la relación entre el MINEDU y los gobiernos regionales. La Directiva establece en primer lugar las responsabilidades específicas de cada uno de los organismos involucrados en el proceso, al determinar las obligaciones de los gobiernos regionales en la transferencia de funciones a las municipalidades distritales. En segundo lugar, institucionaliza mecanismos e instancias de coordinación como las comisiones de transferencia, los convenios de gestión, las comisiones intergubernamentales y el rol de la SD-PCM en la generación de mecanismos para mejorar la coordinación y la dirimencia en casos de controversia, y reglas para resolver vacíos legales. En tercer lugar, define claramente el rol y responsabilidad de los gobiernos regionales, lo que abre la posibilidad de que el PPM se articule mejor al sistema educativo en su conjunto. Finalmente, enumera los productos que debe elaborar la comisión intergubernamental. Como se deja ver, desde el punto de vista formal la Directiva es una norma que cubre todas las posibilidades, minimiza las ambigüedades y vacíos, y limita las oportunidades de evasión e incumplimiento.

En relación con el tema del plan de desarrollo de capacidades, la Directiva es contundente al establecer — casi como principio — que la transferencia de competencias y funciones tiene como componente esencial el desarrollo de capacidades en sus diversas modalidades, y que los convenios de gestión de los tres niveles de gobierno incorporarán acciones de capacitación. Finalmente, y en la perspectiva de la implementación de la estrategia del Sistema de Gestión Descentralizada, se incorpora el monitoreo del desempeño de las funciones transferidas y los indicadores de gestión como parte de los convenios de gestión.

Para la SD-PCM, la Directiva 03-2009-PCM-SD es una apuesta estratégica para avanzar en el logro de varios objetivos, particularmente en la implementación del Sistema de Gestión Descentralizada. De hecho, el DS 047-2009-PCM es su más importante base legal. Pero más importante aun: al definir algunos problemas del proceso de transferencia y del PPM, la Directiva avanza en allanar de alguna manera el camino a la aún no aprobada LOF-MINEDU y, sobre todo, sienta las bases para compatibilizar el PPM con el régimen general de la descentralización. Desde ese punto de vista, la Directiva es una promesa de que su cumplimiento tendrá efectos positivos para resolver algunos de los problemas institucionales de la descentralización de la gestión educativa.

3. La Ley de Organización y Funciones del MINEDU: Un desafío de futuro

La LOF-MINEDU atraviesa la cuestión de la descentralización de la gestión educativa y es, sin duda, el problema pendiente más perentorio del proceso. De ello son conscientes los actores públicos y privados de la educación.

Lo recién dicho no tiene por qué sorprender si se toma en cuenta que la educación ha sido y es un tema central de la vida social, y, sin duda, la principal reivindicación de los sectores medios y populares a lo largo de la vida republicana. Tampoco si se repara en que se trata de un derecho fundamental de los ciudadanos, consagrado constitucionalmente y que afecta de modo directo a las familias. Y mucho menos si se recuerda que en los últimos cuarenta años diversos gobiernos han emprendido sendas reformas de la educación y producido un sinnúmero de leyes que han buscado introducir cambios sustanciales con el fin de mejorar la cobertura y la calidad de la educación y sus diversas dimensiones.

La constante de estas experiencias, sin embargo, ha sido el fracaso, las limitaciones o la reversión de estos intentos de reforma, lo que ha generado serios problemas que han llevado a muchos a sostener que el sistema educativo peruano está en crisis. El diagnóstico de las diversas dimensiones de la educación certifica esta impresión generalizada.

La descentralización: una oportunidad para la reforma de la educación

En este contexto, la descentralización es una oportunidad para la reforma del sistema educativo: hay un amplio consenso acerca de que el centralismo ha tenido efectos negativos. Por eso la LdB (artículos 36.º y 43.º) estableció que la educación es una competencia compartida, es decir, que los tres niveles de gobierno tienen funciones y responsabilidades en la gestión educativa, y garantizó al mismo tiempo la unidad del sistema educativo nacional. Dada la importancia de la asignación de funciones a cada nivel de gobierno, el artículo 5.º dice: “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, así como propiciar e incentivar la rendición de cuentas de los gobernantes”. Esta regla es muy importante cuando se trata de una competencia compartida como es la educación. La Ley estableció que las funciones se definirían en las leyes orgánicas de gobiernos regionales y en las de municipalidades.

Sobre esta base, la LOGR asignó 21 funciones a los gobiernos regionales, otorgándoles un rol central en la gestión de la educación descentralizada. La LOM, en cambio, no fue tan prolija: a diferencia del resto de competencias, en Educación y Salud no enumeró las funciones exclusivas y las compartidas. Se limitó a una asignación genérica, con la expectativa de que ello se definiría con posterioridad.

Un segundo elemento de la oportunidad fue la creación del CNE²⁹ como espacio público de encuentro y articulación entre el Estado y la sociedad civil en el que participan el MINEDU, los gobiernos regionales y los demás actores involucrados de la sociedad civil. El

CNE se fortaleció al asumir el encargo de formular de manera participativa y concertada el PEN al 2021,³⁰ pues esto hizo posible un debate amplio, democrático y plural para identificar los problemas más importantes y las alternativas de solución, y para diseñar los objetivos sobre el futuro de la educación y la sociedad peruana. La elaboración del PEN implicó un intenso proceso de movilización que culminó con su aprobación y su conversión en Política de Estado por RS 001-2007-ED.

La aprobación de la LGE en 2003 fue el tercer factor de oportunidad. Esta Ley incorporó muchos de los avances y reformas que se habían venido planteando. Su importancia estratégica es muy grande, pues establece “los lineamientos generales de la educación y del Sistema Educativo, las atribuciones y obligaciones del Estado y los derechos y responsabilidades de las personas y la sociedad en su función educadora”;³¹ es decir, la educación como Política de Estado. Desde esa perspectiva, define al PEN como marco estratégico de la educación y los principios básicos, y a la universalización, calidad y equidad como objetivos centrales clave de la educación. Asimismo, fija el papel del Estado, incluyendo los niveles de gestión del sistema, así como el rol y la participación de la sociedad civil. Un aspecto clave es la definición de la comunidad educativa y del estudiante como centro del proceso y del sistema educativo, y de la IE como la primera y principal instancia de gestión del sistema descentralizado, donde tiene lugar la prestación del servicio. Finalmente, la LGE establece las instancias del sistema educativo, incluyendo a las UGEL y las DRE como órganos especializados del Gobierno Regional (artículos 73.º y 76.º, respectivamente), y la relación de coordinación que deben tener con las municipalidades, que, de acuerdo con el artículo 82.º: “apoyan la prestación del servicio de las Instituciones Educativas y contribuyen al desarrollo educativo en el ámbito de su jurisdicción”.

El hecho de que la LGE se haya aprobado cuando ya estaban vigentes la LOGR y la LOM, y, consecuentemente, en concordancia con éstas, pero cuando el marco legal de la descentralización no se había aún completado, plantea la necesidad de una adecuación que haga coherente el sistema educativo.

²⁹ Aprobado por DS 007-2002-ED.

³⁰ La RM 494-2002-ED asignó al CNE la responsabilidad explícita de formular el Proyecto Educativo Nacional. Hasta entonces, las normas sobre el CNE se refirieron solo a planes genéricos de desarrollo de la educación.

³¹ Véase el artículo 1.º de la Ley 28044-Ley General de Educación.

Otro factor de oportunidad fue el mandato de la LdBD para que en la fase preparatoria del proceso se aprobara una nueva LOPE como correlato institucional de la reforma. Ésta sería el instrumento que permitiría construir el modelo de Estado unitario y descentralizado, y abriría el camino a la reforma de la estructura, roles y funciones de los ministerios y demás órganos del Poder Ejecutivo —entre ellos el MINEDU, por cierto— a través de nuevas leyes de organización y funciones. Por diversas razones, el Congreso no aprobó la LOPE sino hasta 2007, lo que generó varios problemas en el proceso, especialmente en el sector Educación.

La transición a la democracia iniciada en 2002 fue pues un contexto propicio para la reforma descentralizada del sistema educativo. Sin embargo, como ya se vio, surgieron en el camino diferentes problemas que han mostrado la fragilidad del marco legal e institucional, tanto de las normas legales como de las políticas públicas implementadas. A ello se suma, como ya se indicó, la existencia de dos estrategias paralelas: la descentralización a los gobiernos regionales y la municipalización de la educación.

La ley de organización y funciones del MINEDU: dos proyectos en debate

El factor más importante para resolver los problemas legales y para compatibilizar las dos estrategias de descentralización de la educación es el marco legal de la reforma del Poder Ejecutivo, cuya norma matriz es la LOPE. Ésta define los temas clave de la descentralización:

- a) la estructura del Poder Ejecutivo;
- b) el rol rector del Poder Ejecutivo en materia de políticas nacionales;
- c) la PCM como órgano de dirección de la descentralización;
- d) las leyes de organización y funciones de los ministerios indicarán las competencias exclusivas y las compartidas con los gobiernos regionales y los gobiernos locales; y,
- e) crea el Consejo de Coordinación Intergubernamental

como órgano de coordinación y concertación con gobiernos regionales y gobiernos locales en la PCM.

En la medida en que la LOPE forma parte del marco legal de la descentralización, estipula que “la transferencia de competencias, recursos y funciones de las entidades del Poder Ejecutivo a los gobiernos regionales y locales se realiza de acuerdo con [...] las normas de descentralización, precisando la responsabilidad de cada nivel de gobierno en cada materia, las formas de coordinación correspondientes, así como, el redimensionamiento de las funciones y responsabilidades de aquellas entidades”. Esta disposición es pieza crucial de la reestructuración del Poder Ejecutivo, pues ubica el régimen de transferencias dentro de la descentralización, y plantea a los ministerios el desafío de su reestructuración y la redefinición de sus funciones y responsabilidades.

Para reforzar su importancia y urgencia, la cuarta disposición complementaria de la LOPE establece que en un plazo de 6 meses (que se cumplió en abril de 2008) el Poder Ejecutivo enviaría al Congreso los proyectos de LOF de los ministerios que tienen a su cargo funciones exclusivas y compartidas con los gobiernos subnacionales. Con el objeto de hacer operativa la asignación de funciones, la Directiva 03-2008-PCM-SGP³² dispuso que los ministerios debían elaborar matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno, que serían validadas en un plazo no mayor de 60 días hábiles desde la aprobación de su LOF.

Las matrices son la base de la distribución de funciones compartidas y, por tanto, de las LOF de los ministerios. Sin duda, la elaboración de matrices es una tarea crucial para determinar la distribución de funciones, razón por la cual el proceso debió seguir una trayectoria inversa: las matrices tendrían que haberse elaborado antes de la LOF, porque son la base de muchas de las disposiciones de ésta. Es más: la aprobación de las matrices debió haber sido la condición para la presentación de los proyectos de LOF. Eso hubiera evitado que se produzcan incongruencias e incoherencias en la LOF.

En el caso del sector Educación, se ha optado por construir las matrices como parte del proceso de elaboración del proyecto de LOF, de modo que se

³² Aprobado por RM 188-2008-PCM.

ha podido identificar discrepancias importantes que deberán ser resueltas en la LOF-MINEDU. En ese sentido, el proceso en Educación, a pesar de las controversias en curso, tiene la virtud de ser preventivo de conflictos futuros.

El DS 049-2009-PCM, del 23 de julio de 2009, reafirmó la obligatoriedad de que los ministerios presenten sus matrices aprobadas por decreto supremo. Se imponían con tal fin dos condiciones: a) la necesidad de consultar con los gobiernos regionales y los gobiernos locales para llegar a un acuerdo concertado; y, b) el proyecto debía contar con informe favorable de la Secretaría de Gestión Pública, previa opinión de la SD-PCM. Para reforzar la obligatoriedad de las matrices, se estipuló que “la aprobación de la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones constituirá requisito indispensable para que los ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas aprueben su reglamento de organización y funciones”. Una vez culminado el proceso, la SD-PCM propone al Consejo de Ministros las modificaciones legales que sean necesarias, en el marco de la modernización de la gestión del Estado.

Actualmente, buena parte de ministerios ha presentado su proyecto de LOF al Congreso. El MINEDU no lo ha hecho aún, porque no hay acuerdo en el Ejecutivo sobre el proyecto de LOF de este sector, ni sobre las matrices de delimitación de funciones. Ello evidencia no solo la complejidad de la problemática del sector Educación, sino también la existencia de visiones contrapuestas de cómo resolver los problemas, discordancias, contradicciones, incoherencias y vacíos del régimen legal. La LOF-MINEDU y el régimen de matrices que se apruebe será un instrumento clave para la resolución de los problemas.

El estado de la situación, a noviembre de 2009, es que existen dos proyectos de LOF sobre los cuales no hay acuerdo, y dos propuestas de matrices en controversia. Sobre los primeros, uno es del MINEDU (marzo de 2009) y otro de la PCM. En la medida en que la discusión se ha desarrollado al interior del Estado, el debate no ha sido abierto, por lo que no se sabe si hay más posiciones en disputa.

En este contexto, lo crucial es que las posiciones contrapuestas sobre la gestión descentralizada de

la educación expresan visiones y propuestas que requieren un diálogo franco y abierto que permita llegar a acuerdos. Ello, por cierto, no es fácil ni simple; tendrá que pasar primero por un mutuo reconocimiento de ambas partes (y los demás actores) de la legitimidad de sus propuestas y argumentos, condición necesaria para avanzar hacia una definición más precisa de las discrepancias reales teniendo como normas e instrumentos orientadores de la reforma descentralizada de la gestión educativa el marco legal descentralista, la LGE y el PEN.

En segundo lugar, es muy importante abrir la discusión incorporando a otros actores del sector público (el MEF es clave), asociaciones de gobiernos subnacionales (ANGR, Asociación de Municipalidades del Perú-AMPE y REMURPE) y de la sociedad civil, incluyendo a las ONG, consorcios, proyectos de la cooperación internacional, sector privado en la educación, universidades, gremios empresariales, organizaciones magisteriales —Colegio de Profesores, SUTEP— y otros. Ello permitiría que se expresen diferentes visiones desde espacios distintos (región, municipalidad, sector privado, ONG, universidades, etcétera) y que se tiendan puentes. Especialmente importante es la participación de los gobiernos regionales, pues son ellos los que tienen la responsabilidad de la gestión educativa en el nivel regional y los que están llevando adelante la implementación de sus PER como base programática del ejercicio de las funciones que les han sido transferidas.

El marco institucional del CNE, que tiene gran experiencia en procesos de participación y concertación, podría ser un foro adecuado para el relanzamiento de este debate. Se trata por ello de generar un diálogo político que pueda dar como resultado un acuerdo sobre las matrices de delimitación de funciones, el proyecto de LOF-MINEDU y las iniciativas de modificación del bloque normativo del sector Educación, incluyendo la LGE, que, como ya se indicó, requiere adecuarse a la reforma descentralista de la educación, pues fue aprobada cuando la descentralización apenas se iniciaba.

Más allá del cumplimiento de los plazos legales, existen urgencias determinadas por el avance del proceso de transferencia que está por culminar, sin que se hayan aclarado competencias y funciones clave. Pero,

además, porque, en ausencia de LOF-MINEDU y de matrices aprobadas, los actores de la descentralización educativa están avanzando cada uno por su lado. La municipalización de la educación, por ejemplo, está creando situaciones sin refrendo legal, y que podrían ser modificadas por la LOF-MINEDU. Por otro lado, los gobiernos regionales están produciendo normas y políticas orientadas a implementar los PER, así como creando situaciones que podrían eventualmente colisionar con la LOF-MINEDU y las matrices de delimitación de funciones. Esta situación genera condiciones de potencial desorden e incrementa la tensión y la desconfianza. La consecuencia, en el peor de los casos, es que el costo de readecuar estas situaciones a la futura LOF-MINEDU podría ser muy alto e incluso podría dar lugar a la aparición de conflictos entre los tres niveles de gobierno.

Una manera de aportar a la discusión es comparar los proyectos de LOF presentados en temas clave y tratar de identificar los puntos de agenda relevantes; por ejemplo: a) ámbito de cobertura del MINEDU; b) estructura orgánica del MINEDU; c) distribución de funciones y rol rector del MINEDU; d) roles del MINEDU y los gobiernos regionales en el marco legal de la descentralización; y, e) coordinación intergubernamental.

Respecto del primer punto, el proyecto del MINEDU define al Ministerio como “el órgano rector del Sector Educación que define, dirige, articula y establece la política nacional de educación, cultura, deporte, ciencia, tecnología e innovación”, áreas que asume como un solo sector. La consecuencia es que los lineamientos de política y la determinación de las funciones rectoras y compartidas no distinguen las especificidades de cada una de ellas (artículo 4.º). Por su parte, el proyecto de la PCM establece que “el Ministerio es competente en los sectores de educación, ciencia, tecnología e innovación, cultura y deporte”, y que las competencias son compartidas con los gobiernos regionales y los gobiernos locales (artículo 3.º); es decir, considera estas áreas como sectores específicos. Esto se expresa, por un lado, en el artículo 4.º, donde se define el ámbito y los organismos que conforman cada uno de estos sectores. Y también en el capítulo de “Funciones”, en el que se distinguen las

funciones rectoras y compartidas en cada uno de estos sectores.

Como se puede apreciar, la diferencia es mucho más que una simple enumeración de líneas de acción. Lo que plantea el proyecto de la PCM es dar a cada sector un tratamiento particular en función de su especificidad.

Otro tema de diferencia importante entre ambos proyectos es la estructura orgánica del Ministerio: mientras el proyecto del MINEDU propone mantener los viceministerios de Gestión Pedagógica y Educativa, y de Gestión Institucional, el proyecto de PCM sugiere cambiarlos por un Viceministerio de Educación Básica y otro de Educación Superior y Técnico-Productiva. Así, en tanto el proyecto del MINEDU privilegia la distinción entre lo pedagógico y lo administrativo asumiendo que tienen particularidades distintivas que se aplican de manera uniforme en todos los niveles de la educación; el de la PCM considera que en la estructura orgánica del MINEDU se debe distinguir los niveles del proceso educativo: educación básica, y educación superior y técnico-productiva. Un viceministerio en cada nivel permite integrar las dimensiones pedagógicas y de gestión, pues cada uno de ellos tiene sus particularidades. La diferencia no es nominal: tiene que ver con distintas concepciones acerca de cómo se organiza y se gestiona la educación y el sistema educativo nacional de cara al programa que expresa el PEN, y en el contexto de la descentralización y del rol futuro del MINEDU.

Uno de los temas centrales de la futura LOF-MINEDU es la distribución de funciones. Ése fue el objetivo de la LOPE ³³ cuando estipuló que la LOF debía indicar las funciones rectoras y, en caso las hubiera, también las compartidas. El tema de la rectoría en las políticas nacionales y sectoriales de la educación es uno de los aspectos centrales de la LOF, pues define el nuevo rol del Ministerio en el marco de la descentralización y, por contraste, el campo de autonomía de los gobiernos subnacionales. Lo que más llama la atención en el proyecto del MINEDU es el gran énfasis que se pone en el tema de la rectoría en el enunciado discursivo. La mención aparece con fuerza desde los primeros artículos, de modo que cuando se llega al 6.º, que señala las funciones rectoras, no sorprende encontrar

33 LOPE, cuarta disposición complementaria: “Las competencias exclusivas y compartidas del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales y gobiernos locales, serán especificadas en las Leyes de Organización y Funciones de los distintos ministerios de conformidad con la Ley de Bases de Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades”.

siete, como no sorprende tampoco que el artículo 7.º contenga veinte funciones específicas (aquéllas que debe cumplir el MINEDU “en el marco de sus competencias y funciones rectoras”).

Una lectura cuidadosa de estos artículos detecta en primer lugar que la lista de funciones rectoras y específicas cubre prácticamente todo el ámbito del sector Educación, con lo que asume un enfoque centralista. Esta percepción se fortalece cuando se descubre que el proyecto no indica las funciones compartidas, como dispone expresamente la LOPE (lo que invalida buena parte de este proyecto por insuficiente). Como consecuencia, el campo propio de los gobiernos subnacionales aparece vago y limitado: solo se los menciona en dos funciones específicas y únicamente para coordinar en temas genéricos.

La opción del proyecto de la PCM ha sido distinta: en cumplimiento del mandato de la LOPE, ha distinguido las funciones rectoras de las funciones específicas compartidas por sectores (educación, ciencia, tecnología e innovación, cultura y deporte), y describe de manera prolija el contenido material de la función; asunto de importancia sustancial, porque define el significado de la rectoría del Poder Ejecutivo en un gobierno descentralizado, el rol de los gobiernos subnacionales y el sentido mismo de la descentralización.

Un tema que se desprende del anterior es el tipo de rol que debe cumplir cada nivel de gobierno; o, para decirlo propiamente, ¿cuál debe ser el papel del MINEDU en la gestión descentralizada de la educación? Un consenso básico compartido por ambos proyectos es que el nuevo rol del MINEDU tiene que ver con la planificación, los aspectos técnico-normativos, la decisión sobre las políticas educativas nacionales y sectoriales, la supervisión y control del cumplimiento de la normatividad y de garantía del financiamiento del sistema educativo. En términos concretos: la salvaguarda y la garantía del carácter unitario del Estado en materia educativa. Pero en el texto de los proyectos no se percibe un común entendimiento de la responsabilidad que la LOGR atribuye a los gobiernos regionales en la gestión del sistema educativo ni, mucho menos, en la implementación del servicio educativo y

su articulación con las IE como conductoras autónomas de la prestación directa del servicio. Parecería que el proyecto del MINEDU ha sido elaborado evitando a los gobiernos regionales y su ley.

La cuestión se torna más compleja cuando se considera el avance del proceso de municipalización de la educación que, como se ha visto, ha atribuido la gestión local del sistema educativo a las municipalidades. El proyecto del MINEDU debe partir de reconocer la vigencia de la LOGR en materia educativa y el rol que ha asignado a los gobiernos regionales, pues ésta es la base sobre la que se sustentan la LOPE y las LOF de los ministerios. En este terreno se vuelve a percibir la diferencia de enfoque con el proyecto de la PCM, orientado justamente a crear condiciones para la descentralización de la gestión educativa, incluyendo la ampliación de los márgenes de descentralización a través del uso de mecanismos de delegación. El artículo 17.º de este proyecto abre explícitamente la posibilidad de que el MINEDU delegue sus funciones compartidas a los gobiernos regionales y los gobiernos locales, así como la opción de proponer a los gobiernos regionales que éstos deleguen funciones de prestación del servicio educativo a las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales con capacidades adecuadas para ello, y que los gobiernos regionales coordinen la delegación de las funciones de implementación del servicio educativo cuando cuenten con las capacidades adecuadas.

Vale la pena mencionar que este artículo es una alternativa muy creativa para compatibilizar el régimen descentralista con la municipalización de la educación que se ha venido implementando.³⁴ Situación que plantea la necesidad de una revisión de las implicancias de la descentralización y cómo generar soluciones imaginativas a los problemas que se presenten.

Uno de los temas claves de la descentralización es la coordinación intergubernamental. Consciente de la necesidad de una instancia específica para cumplir esta tarea, el artículo 13.º de la LOPE estableció el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) como espacio de coordinación y articulación entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos subnacionales, y de fortalecimiento de la descentralización.³⁵ En este

³⁴ La generación de estrategias de compatibilización de la municipalización de la educación es también, como hemos visto, el objetivo de las recientes normas de la Secretaría de Descentralización de la PCM.

³⁵ El Consejo de Coordinación Intergubernamental, creado por la LOPE, ha sido reglamentado por el DS 079-2009-PCM, del 15 de diciembre de 2009.

marco, la LOPE también estableció que para el ejercicio de las competencias compartidas los ministerios deben “coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento” (artículo 23.3). Ambos proyectos incluyen disposiciones sobre este tema, pero de manera distinta y con conceptos diferentes.

Aquí se presentan ambas posiciones focalizando tres temas:

- a) qué coordinar;
- b) instancia de coordinación; y
- c) consecuencias de la coordinación.

En relación con qué coordinar, el proyecto del MINEDU formula un enunciado genérico en varios artículos; específicamente, el artículo 14.º dice: “El Ministerio de Educación coordinará con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales y la evaluación de su cumplimiento a través de mecanismos idóneos en el marco del proceso de descentralización”.

Como se aprecia, el texto es casi exactamente el del artículo 14.º de la LOPE; sin embargo, tal como está formulado, el objeto de la coordinación es “la implementación y evaluación del cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales”, es decir, aquello que decide el MINEDU. La coordinación no aparece como relación horizontal en el marco del sistema educativo descentralizado, sino más bien como una relación vertical en la que el MINEDU provee directivas y los gobiernos subnacionales las aplican. No aparece, pues, como un proceso de retroalimentación permanente.

Más importante aun es que el proyecto del MINEDU no establezca una instancia concreta responsable de la coordinación. Esto deja abierta a la discrecionalidad del MINEDU la posibilidad y la modalidad de la coordinación: el mismo artículo 14.º se limita a decir que la coordinación se hará “a través de mecanismos idóneos”. Conviene señalar que en procesos de reforma institucional, el uso de fórmulas de este tipo no parece ser la mejor opción legislativa para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la reforma.

Por su parte, el proyecto de la PCM³⁶ (artículo 16.º) crea una instancia específica: el Consejo de Coordinación Intergubernamental del sector Educación, en el que participan las organizaciones representativas de los gobiernos regionales (ANGR) y los gobiernos locales (AMPE y REMURPE), el CNE y el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) con el objetivo de “coordinar la formulación de las políticas y planes nacionales en materia de educación, así como la gestión de las funciones compartidas [...] su implementación, seguimiento y evaluación”. Se encuentra así una instancia en la que participan los diferentes actores involucrados en la gestión educativa, claramente responsable de cumplir esa función, lo que garantiza la pluralidad de voces y las posibilidades de concertación. Por otro lado, el objetivo de la coordinación es más amplio, lo que permite coordinar las responsabilidades concretas del MINEDU y de los gobiernos subnacionales de cara a garantizar la unidad del sistema educativo en un espacio de horizontalidad y de retroalimentación permanente. Como es obvio, una instancia de este tipo contará con reglamentos y procedimientos que garanticen su funcionamiento regular, de manera que no quede en manos de una sola de las partes.

Otro aspecto importante del proyecto de la PCM es que, en el contexto de la coordinación intergubernamental, el artículo 17.º abre la posibilidad de que el MINEDU, en combinación con los gobiernos regionales, pueda delegar las funciones específicas de las competencias compartidas a las municipalidades, así como la opción de que los gobiernos regionales trasladen funciones a los gobiernos locales provinciales y distritales siempre que éstos cuenten con las capacidades requeridas. Se trata, como en el caso de las recientes normas de la SD-PCM, de una aplicación creativa del artículo 13.º de la LdB que ya había “recuperado” el DS 047-2009-PCM y la Directiva 03-2009-PCM-SD. Como se ha señalado, esta alternativa abre la puerta a la compatibilización de las dos estrategias de descentralización en educación, pues permitiría convalidar los procesos donde la gestión municipal de la educación ha sido exitosa y pautarla de manera que se lleve a cabo donde existan condiciones adecuadas.

Finalmente, el proyecto de la PCM establece también instancias y reglas para la coordinación en materia

³⁶ Como se comprobará en el análisis, hay gran similitud —especialmente en el tema de coordinación intergubernamental— entre la normatividad reciente de la Secretaría de Descentralización y el proyecto de la PCM. Ello obviamente no es coincidencia, pues ambos provienen de la PCM. Lo significativo es que evidencia que este organismo tiene una clara posición sobre la importancia de este tema en la descentralización.

de ciencia, tecnología, cultura y deporte, y con los organismos autónomos y especializados del sector Educación como el CNE y SINEACE.

El análisis de los proyectos de LOF-MINEDU permite tres comentarios adicionales de índole general. Uno tiene que ver con la orientación política de los proyectos; el segundo, con el carácter de la técnica legislativa utilizada; y el tercero, con la constatación de que así como hay diferencias, también hay coincidencias.

Puede decirse que el enfoque del proyecto del MINEDU busca mantener hasta donde sea posible los marcos generales del *statu quo*: parece clara la intención de otorgar al MINEDU el rol central en la educación. A veces, sin embargo, el énfasis en este punto oscurece la finalidad de la norma, que consiste en adecuar al Ministerio al marco legal de la descentralización. Como se indicó al principio, este tipo de situaciones suele ser normal en los procesos de descentralización: los órganos del Poder Ejecutivo perciben que pierden poder y buscan fórmulas para perder lo mínimo posible y garantizar lo que consideran sus logros y éxitos. El tono general del proyecto del MINEDU es una expresión de ese tipo de reacción.

Lo contrario ocurre con el proyecto de la PCM, abiertamente reformista. Este organismo está encargado de la conducción de la descentralización, y su misión es impulsar la reforma de los ministerios con el fin de adecuarlos a ella. Esto explica la diversidad y versatilidad de sus opciones, así como la búsqueda por crear condiciones para el impulso del proceso.

Esta diferencia se percibe también en el estilo y la técnica legislativa. El tipo de técnica legislativa tiene que ver con el discurso normativo y los márgenes de juego que abre a los actores involucrados por la norma. Se puede distinguir dos modalidades de legislación: a) una “abierta”, que prioriza las definiciones genéricas y abre a algunos actores un amplio margen de discrecionalidad para su aplicación; y, b) una legislación que prioriza la precisión de las instituciones, derechos, procesos y procedimientos establecidos, de manera que los actores involucrados tengan previsibilidad sobre sus posibilidades de acción y márgenes de juego, y que los cambios sean claramente indicados con el fin de prevenir que se generen condiciones para mantener el *statu quo*. Puede decirse que el proyecto del MINEDU utiliza el primer estilo de técnica legislativa, mientras que el de la PCM privilegia el segundo. Un claro ejemplo

de ello es la diferencia en torno a la coordinación intergubernamental. Mientras el proyecto del MINEDU plantea que los temas de coordinación los determina el Ministerio, que es además quien tiene la iniciativa, y que no se requiere para ello una instancia específica sino que se hará “a través de los mecanismos idóneos”; el proyecto de la PCM establece como materia de la coordinación la gestión descentralizada en las que el Ministerio y los gobiernos subnacionales tienen funciones compartidas y, por tanto, intereses comunes. Y crea para ello una instancia con amplia participación de los diferentes actores involucrados en la gestión de la educación.

Es importante puntualizar que en situaciones en las que se buscan cambios sustantivos en instituciones, procesos y derechos que tienen una larga historia de permanencia, estabilidad inercial y alta propensión de resistencia al cambio —como la descentralización en curso y, dentro de ella, la reforma de la gestión de la educación—, quizá la opción de una legislación más precisa es a veces la más recomendable por lo menos como punto de partida de la reforma. En otras palabras, que el marco legal del proceso exprese objetivos, metas, instancias y procedimientos precisos, y que involucre a los diferentes actores, lo que permitirá enriquecer el proceso con sus enfoques diversos y abrir la puerta a soluciones concertadas. Esto cobra enorme importancia, porque la LOF-MINEDU que resulte de este proceso será la base para la adecuación del marco legal del sector Educación, incluyendo la LGE. De ello es consciente el Poder Ejecutivo: la primera disposición complementaria final del DS 049-2009-PCM dispone que:

[...] producto del proceso de elaboración de las matrices y de su consulta bajo un análisis integral de competencias rectoras y funciones del Poder Ejecutivo, la Secretaría de Gestión Pública, en coordinación con la Secretaría de Descentralización, propondrá al Consejo de ministros las modificaciones normativas que sean requeridas para la mejor implementación del proceso de modernización de la gestión del Poder Ejecutivo.

Es importante mencionar que al mismo tiempo que se han identificado diferencias entre ambos proyectos, también se han constatado coincidencias significativas en áreas clave. El proceso de discusión propuesto debe ser capaz de relevar la importancia de estas coincidencias, así como de utilizarlas como base para la concertación.

El análisis también ha identificado dos ausencias en ambos proyectos. Por un lado, no se mencionan los programas nacionales que actualmente son gestionados por el MINEDU: Programa de Capacitación Docente, Programa Nacional de Alfabetización y Programa Nacional de Infraestructura Educativa. La importancia de este tema tiene que ver con que manejan un gran volumen de recursos económicos cuya ejecución tiene lugar en regiones y en municipios, en estrecha relación con sus órganos de gobierno. Hay quienes sostienen que la descentralización de los programas nacionales es consecuencia del principio de subsidiariedad, sobre todo porque su eficacia requiere coordinación intergubernamental. En esta línea avanza el proyecto de la PCM en su artículo 5.º, inciso 'a': el Ministerio "excepcionalmente podrá implementar políticas mediante programas nacionales por razones de equidad, emergencia o exigencia técnica del mismo. En estos casos, la implementación será de carácter temporal, coordinada con los gobiernos regionales y locales, y buscará desarrollar las capacidades regionales que permita transferirlos". Según esta lógica, los programas nacionales deberían ir por el camino de su gestión descentralizada a cargo de los gobiernos regionales.

Sin embargo, la cuestión no es de fácil resolución. Ambos proyectos incluyen una disposición complementaria que dice:

Facúltase al Ministerio de Educación a emitir las disposiciones complementarias pertinentes para dar cumplimiento a la presente Ley, y financiándose con los recursos asignados del presupuesto institucional del MED y sus modificatorias. La estructura orgánica no regulada en la presente norma, se regirá por el Reglamento de organización y funciones del Ministerio de Educación vigente, en tanto se apruebe el nuevo Reglamento de organización y funciones.

De acuerdo con esa disposición, el MINEDU podría mantener bajo su dirección los programas nacionales mencionados. Por ello, parece importante que la LOF-MINEDU establezca expresamente su descentralización y los considere como programas de gestión compartida.

La segunda ausencia es la omisión de estrategias explícitas de transición para la readecuación que deberá realizarse tras la aprobación de la LOF-MINEDU y las matrices de delimitación de funciones. El tema es crucial, porque se trata de un campo donde pueden

aparecer discrepancias y diferencias que compliquen el proceso y afecten la prestación del servicio educativo. Como se ha mencionado, el proyecto de la PCM abre algunas posibilidades en este terreno, pero ellas no parecen ser suficientes. De ahí la necesidad de que la LOF-MINEDU defina siquiera los lineamientos básicos de estas estrategias de transición.

La comparación entre ambos proyectos ha permitido ver algunas aristas de la controversia en torno a las opciones que defienden. Ello debe posibilitar que se impulse un diálogo político abierto y participativo necesario para cumplir el objetivo de una LOF-MINEDU que contribuya al proceso de descentralización y al logro de los objetivos del PEN, la LGE y el marco legal de la descentralización. En la primera sección de este trabajo se han planteado algunos lineamientos metodológicos de cómo operar estos procesos de concertación entre posiciones en conflicto.

Ello es importante, además, porque permitiría garantizar condiciones adecuadas para el periodo de implementación de la nueva LOF-MINEDU cuando se apruebe. Lo que seguirá a la aprobación de la Ley es la adecuación y redimensionamiento del MINEDU, que tendrá que pasar a ser un ministerio explícitamente descentralista, y convertirse de un ejecutor de políticas a un planificador y un productor de normatividad y políticas públicas de cobertura nacional en función de su rol rector. Éste será sin duda un proceso complejo, gradual y difícil, pero que le permitirá adquirir un mayor poder de incidencia en el curso de la educación peruana. En este terreno, el PEN es un invaluable instrumento programático y de política llamado a convertirse en la carta de navegación del MINEDU y la educación peruana.

Referencias bibliográficas

Alvites, Elena

2009 "Los avances y perspectivas de las transferencias de funciones sectoriales a los gobiernos regionales". *Foro Educativo*, año VI, número 15, julio, pp. 16-20.

Andrade, Patricia

2005 *Recursos y limitaciones de los actores regionales de cara a la descentralización*. Lima: CNE.

APRENDES

2009 "Recomendaciones en la formulación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y su Reglamento". Documento de trabajo. Lima: Aprendes, enero.

Borja, Jordi, Teresa Valdés, Hernán Pozo Y Eduardo Morales

1987 *Descentralización del Estado: Movimiento social y gestión local*. Santiago: FLACSO/ICI/CLACSO.

Castañeda, Vlado

2009 "La municipalización de la educación: Evidencia y perspectivas en el marco del proceso de descentralización". *Foro Educativo*, año VI, número 15, julio, pp. 25-32.

COMISIÓN DE GESTIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN-CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

2009 "Matriz de indicadores y fuentes de verificación para el seguimiento de implementación de los Proyectos Educativos Regionales-PER". Documento presentado al V Encuentro Nacional de Regiones. Lima, 5-6 de noviembre.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA-COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

2005 "Evaluación anual y balance del proceso de descentralización". Informe del Grupo de Trabajo. Lima: PRODES USAID PERU.

2006 "Agenda de la descentralización 2006-2011 Para relanzar y desarrollar la descentralización". Lima, mayo.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

2005 *Estudio de actores sociales: Enfoques, intereses y compromisos con la descentralización educativa*. Lima: CNE.

2007 *Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos en el Perú*. Lima: CNE.

CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

2005 *La descentralización en el Perú: Compendio normativo*. Lima: CND.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2009 *Primera supervisión del proceso de municipalización de la gestión educativa: Aportes para su implementación*. Serie Informes Defensoriales número 148. Lima: Defensoría del Pueblo.

Chang Tarazona, Luciano

2009 "El Proyecto Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa". Entrevista en *Foro Educativo*, año VI, número 15, julio, pp. 33-38.

GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA

2008 "Comisión Especial para la Reorganización del Sector Educación". Informe y recomendaciones. Arequipa, noviembre.

Manrique, Ángel María

2009 "Modernización descentralizada del sistema de gestión educativo regional: Región Arequipa". *Contacto Foro*, año XII, septiembre- octubre, pp. 4-5.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

2009 "Anteproyecto de Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación". Documento en consulta.

2007 "Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007". Lima: MINEDU.

Muñoz, Fanni

2009 “El Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: De la experimentación a la puesta en marcha”. *Foro Educativo*, año VI, número 15, julio, pp. 8-15.

Muñoz, Fanni, Ricardo Cuenca Y Patricia Andrade

2007 *Descentralización de la educación y municipalidades: Una mirada a lo actuado*. Lima: Foro Educativo.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2009 “Anteproyecto de Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación”. Documento en consulta..

PRODES

2005-2009 *Apuntes Descentralistas*. Lima: PRODES.

2005-2009 *El proceso de descentralización: Balance y agenda*. Lima: PRODES.

Távora, Gerardo Y Jaime Márquez

2009 *Sistematización del proceso de descentralización en el sector Salud*. Lima: Promoviendo Alianzas y Estrategias (PRAES)-Abt Associates Inc.

Valdivia, Néstor

2007 “Descentralización educativa y niveles intermedios: Algunos temas pendientes sobre el rol de la UGEL”. *Foro Educativo*, año IV, número 12, diciembre, pp. 26-35.

VIGILA PERÚ

2003-2008 *Vigilancia del proceso de descentralización*. Lima: Vigila Perú.

Zas Friz, Johnny

2008 *La continuidad crítica: Balance del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2004- 2008)*. Lima: Palestra Editores.

Anexos

ANEXO 1

Personas entrevistadas

Eduardo Barzola

REMURPE

Vlado Castañeda

Secretaría de Descentralización-PCM

Luciano Chang

Oficina de Coordinación y Supervisión Regional-
MINEDU

Luis Carlos Gorriti

Oficina de Apoyo a la Administración de la
Educación-MINEDU

Carlos López

REMURPE

Gustavo Guerra García

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

Patricia Salas

Consejo Nacional de Educación

Ángel Tenorio

Oficina de Apoyo a la Administración de la
Educación-MINEDU

Martín Vegas

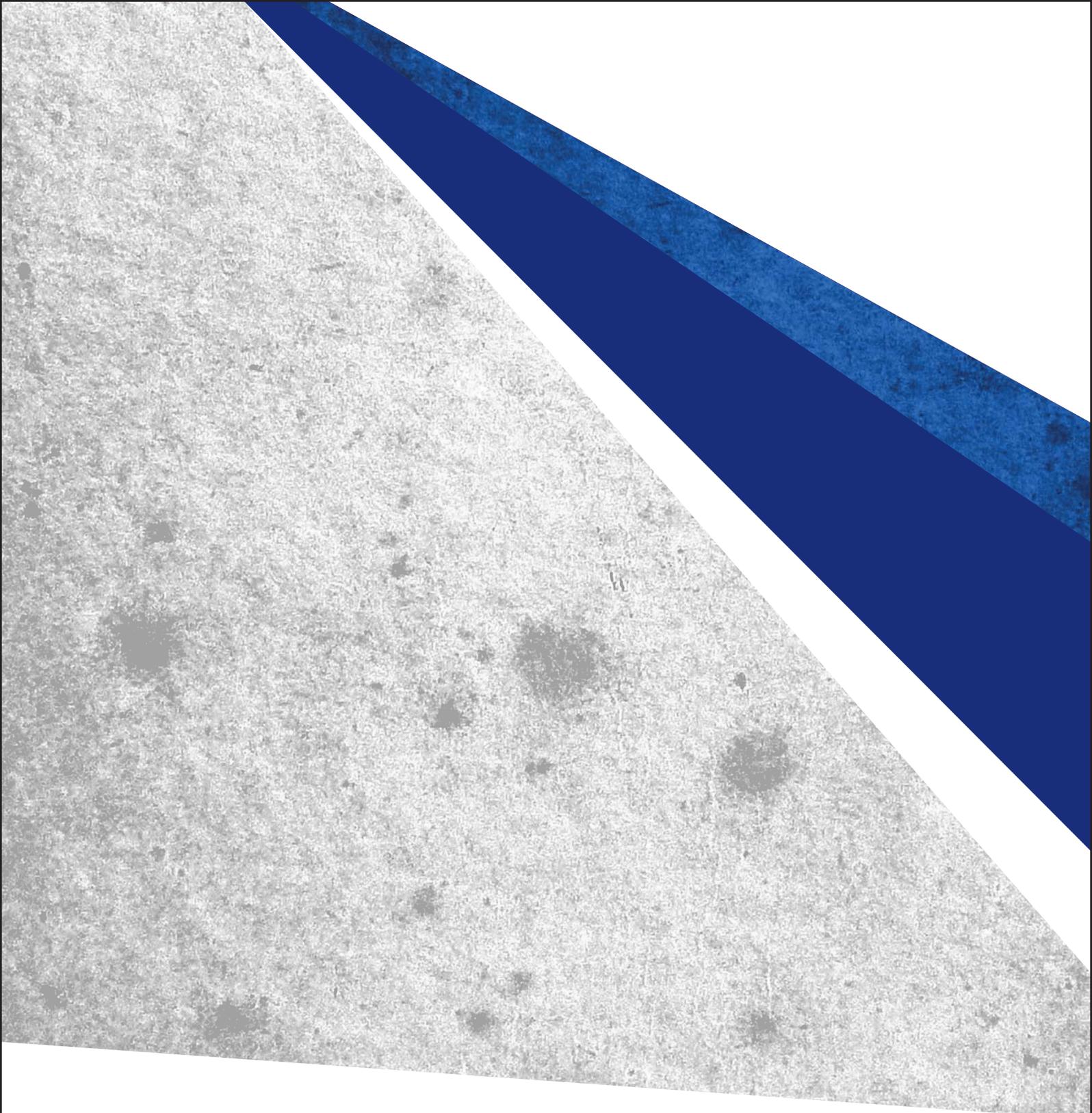
Nota: La Defensoría del Pueblo organizó, el 29 de octubre de 2009, una reunión para presentar el “Informe preliminar sobre el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa”. En ella participaron el equipo del Programa de Descentralización y Buen Gobierno; los secretarios técnicos del CEM de las municipalidades distritales de Miraflores, Surquillo y Surco; la UGEL Rímac; la Dirección de Educación del MINEDU, y el Consejo Nacional de Descentralización. Las intervenciones de los participantes en este foro han sido importantes aportes para este trabajo. Asimismo, el proyecto USAID SUMA organizó el 4 de noviembre un taller en el que participaron miembros de las Direcciones Regionales de Educación de los Gobiernos Regionales de Ayacucho, Ucayali y San Martín. Como en el caso anterior, sus intervenciones han sido tomadas en cuenta como aportes significativos para este estudio.

ANEXO 2

Marco legal de la descentralización

<i>Fecha</i>	<i>Normal legal</i>	<i>Contenido</i>
7.3.02	Ley 27680	Reforma constitucional del capítulo XIV, título IV sobre descentralización
15.3.02	Ley 27683	Ley de Elecciones Regionales
20.7.02	Ley 27783	Ley de Bases de la Descentralización
25.7.02	Ley 27795	Ley de Demarcación y Organización Territorial
18.11.02	Ley 27867	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
1.1.03	Ley 27902	Ley que modifica la Ley 27867-LOGR: Regula la participación de alcaldes provinciales y sociedad civil en el Consejo de Coordinación Regional
24.2.03	DS 019-03-PCM	Reglamento de Ley 27795 de Demarcación y Organización Territorial
2.4.03	DS 036-03-PCM	Aprueba cronograma de transferencia de fondos, proyectos y programas sociales a gobiernos regionales y gobiernos locales
27.5.03	Ley 27972	Ley Orgánica de Municipalidades
8.8.03	Ley 28056	Ley Marco del Presupuesto Participativo
13.8.03	Ley 28059	Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada
26.11.03	DS 171-03-MEF	Reglamento de la Ley 28056 del Presupuesto Participativo

Fecha	Normal legal	Contenido
24.12.03	Resolución Presidencial 162-CND-P-03	Plan Nacional de Descentralización
3.2.04	DL 952	Modifica DL 776-Ley de Tributación Municipal
5.2.04	DL 955	Ley de Descentralización Fiscal
29.2.04	DS 015-04-PCM	Reglamento de Ley 28059-Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada
19.3.04	DS 021-04-PCM	Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el fortalecimiento de Gobiernos Regionales y Locales
12.5.04	DS 038-04-PCM	Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a Gobiernos Regionales y Locales-2004
9.7.04	Ley 28273	Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales
9.7.04	Ley 28274	Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones
27.8.04	DS 063-04-PCM	Reglamento de Ley 28274-Incentivos para la integración y conformación de regiones
16.11.04	DS 080-04-PCM	Reglamento de Ley 28273-Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales
28.7.05	DS 052-05-PCM	Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a Gobiernos Regionales y Locales-2005
9.9.05	DS 114-05-MEF	Reglamento de DL 955-Descentralización fiscal



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

PERU | SUMA