DESCENTRALIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

MANUEL IGUIÑIZ

tarea

Manuel Iguiñiz Echeverría

Magíster en Sociología en la Universidad París VIII, Vincennes, Francia y licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha desempeñado diferentes cargos en el Ministerio de Educación: Viceministro de Gestión Institucional, Director Nacional de Educación de Adultos, y asesor de la Alta Dirección. Ha sido Presidente de la Asociación Nacional de Centros, ANC. Vicepresidente del Consejo de Educación de Adultos de América Latina, Presidente de Foro Educativo. Fue Director de la Asociación de Publicaciones Educativas TAREA. Actualmente es Vocal del Consejo Directivo de Foro Educativo, Miembro de la Secretaria Técnica de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, Coordinador peruano del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE) y es asociado de TAREA. Sus libros publicados son *Elecciones y educación. El proceso electoral nacional del 2006*. (Foro Educativo, 2006); *Política educativa y democracia en el Perú*. (UNMSM y TAREA, 2005): *Dos miradas a la gestión de la escuela publica,* en coautoría con Claudia Dueñas (TAREA, 1998); *Materiales para pesar la descentralizaron educativa,* en coautoría con Daniel del Castillo (TAREA, 1995).

DESCENTRALIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

Manuel Iguiñiz Echeverría

tarea

Este libro forma parte de los materiales del proyecto "Concertando el marco normativo para una descentralización democrática de la educación", auspiciado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

Autor: **Manuel Iguiñiz Echeverría**

Corrección de textos: José Luis Carrillo Mendoza
Diagramación de interiores: Lluly Palomino Vergara
Diseño de carátula: Natalia Iguiñiz Boggio

Primera edición: 1000 ejemplares
Lima, diciembre de 2008

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2009-00629
I.S.B.N. 978-9972-235-21-4.

De esta edición:

© **Tarea Asociación de Publicaciones Educativas**
Parque Osores 161, Pueblo Libre. Lima 21, Perú
Teléfono (51 1) 424 0997 — Fax (51 1) 332 7404.
Dirección electrónica: postmast@tarea.org.pe
Página web: www.tarea.org.pe

Las ideas y opiniones contenidas en esta obra son de responsabilidad del autor y no comprometen ni reflejan necesariamente la posición institucional de las fundaciones auspiciadoras: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED) y Servicio de Liechtenstein para el Desarrollo (LED).

Se permite la copia o la transmisión de partes o de toda esta obra sin requerir permiso previo; basta con citar la fuente.

Tabla de contenido

Introducción 7

Capítulo I
Reforma descentralista: algunos referentes políticos y conceptuales 9

1. Un modelo educativo agotado 9
2. Un solo proceso nacional, regional y local 11
3. Legitimidad y control 12
4. Gobernabilidad y equidad u opresión 14
5. Reforma de la calidad y equidad 14

Capítulo II
La descentralización en la transición democrática 17

1. La descentralización y la autonomía de la escuela 17
2. La desconcentración educativa en las vísperas de las elecciones regionales 20

Capítulo III
La descentralización educativa como regionalización 23

1. El primer periodo de la descentralización 23
2. Diseño básico en la distribución de funciones en educación 24
3. La Ley General de Educación: cuatro niveles de gestión 29
4. La transferencia "nominal" de funciones desde 2006 36
5. Lima no ha concurrido a la descentralización 39
6. La transferencia y la transformación del sistema 40
7. Avances y tensiones 42

Capítulo IV
Los municipios y el Gobierno Nacional 43

1. Legitimación, conflicto y cooperación 43
2. De la transferencia "nominal" a la simplificada 45
3. Los PER en la descentralización 48
4. El ingreso de los municipios a la descentralización 55
5. El conflicto sobre la contratación de docentes 63
6. Presupuesto de educación y descentralización 66
7. Ministerio sin escuelas... pero con más poder 77

Anexo
Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
Transferencias de Funciones en educación, fortalecimiento de la acción compartida 79

Capítulo V
Hacia un nuevo Ministerio 89

1. La postergada reforma del Poder Ejecutivo 89
2. Criterios y nudos político-pedagógicos para la LOF 101
   a. Una organización para el desarrollo humano y la sociedad educadora 101
   b. El MED y la política pública de Estado 107
   c. Un MED que conjugue la unidad nacional con la autonomía regional y local 108
   d. La rectoría como visión de conjunto y conducción estratégica del cambio 109
   e. Relaciones políticas de cooperación y no de subordinación 112
   f. Gobiernos subnacionales implementadores, intérpretes y decisores 116
   g. Propuestas para la elaboración de la LOF 118

Bibliografía 122

Introducción

Con este libro queremos contribuir a la formulación participativa de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, incorporando este componente en el diálogo público. Más precisamente, forma parte de la incidencia por la que TAREA se juega hace años para profundizar la descentralización en Educación. Además, se ubica en un momento en el que tenemos la oportunidad, con muchas instituciones del sector y la participación social, de seguir pugnando por la descentralización democrática en Educación, que beneficiará al proceso de descentralización general.

El aletargamiento del proceso abre un margen para ese trabajo, y por eso en este libro avanzamos criterios y sugerencias para que el proyecto que el Poder Ejecutivo presente al Congreso de la República se sustente en la legislación sobre la descentralización, en el Proyecto Educativo Nacional y en la Ley General de Educación.

Entendemos que la reforma descentralista involucrará a los tres niveles del Estado y a las escuelas. Hasta 2008 el Ministerio de Educación no sumaba acciones indicativas de su propia reforma para sumarse a los otros niveles, y sin esta relación sistémica con estos otros niveles no es posible visualizar su reforma.

El sector necesita una norma coherente con el marco político y jurídico existente en materia de descentralización y educación, un instrumento eficaz para el proceso de descentralización nacional y capaz de configurar las condiciones que garanticen el rol rector y especializado del Ministerio de Educación, así como la acción intergubernamental en el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes escolares y el desarrollo de una sociedad educadora.

Ubicamos la reforma del Ministerio en el proceso seguido por la descentralización en los casi nueve años transcurridos desde el retorno de la democracia. Para ser coherente con la idea de una descentralización abarcadora de todo el sistema edu-

cativo y la comunidad, el libro se ha organizado de tal manera que permita integrar, aunque solo sea someramente, el proceso de cada nivel de gobierno y gestión.

Así, el primer capítulo es una aproximación conceptual al significado político y educativo de la descentralización.

El segundo reseña la incorporación en la agenda de la política educativa de una gestión escolar más autónoma y la participación de la comunidad en la formulación de esta política, especialmente en el Gobierno de Transición instalado en 2000.

El tercero sintetiza una primera etapa de la descentralización, en la cual esta reforma del Estado se reinstala en la vida política del país. La escuela y la participación de la comunidad en la política reubican su ámbito en esta etapa, con la instalación de los gobiernos regionales. Pero en estos años no se esbozan aún cambios en el nivel del Ministerio de Educación ni en el de las municipalidades.

El cuarto capítulo trata de la actual y segunda etapa del proceso, cuando se incorporan el Municipio y la reforma del Poder Ejecutivo. De alguna forma están ya en la reforma los tres niveles de gobierno y las escuelas. Se plantea entonces el tema de cómo garantizar la calidad del proceso y resultados en la participación de cada nivel y con la cooperación intergubernamental.

El quinto y último capítulo tiene como mira la reforma democrática del Ministerio de Educación y sus vínculos con las escuelas y los niveles subnacionales. Se revisa el proceso reciente, las dificultades del tipo de Ministerio que tenemos y la teoría de la gestión educativa. Proponemos repensar la reforma del Ministerio como un proceso derivado de las definiciones de la política educativa peruana y para lograr la trasformación de la educación tal y como se postula en esa política. El reto consiste en avanzar en una nueva manera de enfocar la acción del Estado peruano en sus tres niveles y en proponer un ejercicio de la acción intergubernamental en un marco de incertidumbre. Un Estado como el nuestro no se ha rediseñado para acompañar a las escuelas y potenciar los niveles subnacionales con el propósito de reducir las desigualdades educativas. La ampliación de actores y de las fuentes para tomar conocimiento de un proceso tan complejo deja pues la sensación de un trabajo abierto a nuevos desarrollos. No desconocemos que en ese cometido la reflexión que entregamos tiene aspectos de carácter exploratorio y de ordenamiento de un programa de investigación, en acompañamiento a la reforma democrática de todo el Estado y de enriquecimiento de la participación de la sociedad civil.

CAPÍTULO I

Reforma descentralista
Algunos referentes políticos y conceptuales

> "Un nivel central que asume un rol de liderazgo, y no de simple administrador, es responsable de los aprendizajes de los estudiantes, funciona para el logro efectivo de objetivos de política educativa, garantiza su unidad y continuidad, la compensación de diferencias, el financiamiento suficiente.
> Se hace así visible un nuevo 'organigrama' del sistema educativo. En el nivel nacional [...] el MED no administra escuelas sino gestiona políticas nacionales en corresponsabilidad con las regiones. Por su parte el SINEACE hace una evaluación externa de los aprendizajes e instituciones y el CNE se ocupa de las políticas de estado."
> "Urge, por ello, tomar la determinación clara de romper el círculo vicioso de la ineficiencia transformando el triángulo 'centro educativo-instancia intermedia-sede central'."
>
> Proyecto Educativo Nacional

1. Un modelo educativo agotado

La reforma del Ministerio de Educación (MED) no se puede aislar de una trama de actores y escenarios. El epígrafe nos acerca al enfoque de esta reforma, inserta en relaciones múltiples y de gran complejidad. El pensamiento pedagógico atisbó la especificidad de la organizaron educativa cuando asumió enfoques abarcadores de esa experiencia humana. J. A. Encinas (1932: 2) consideraba que el análisis de la escuela "[...] ofrece numerosos problemas no sólo de orden educativo, sino sociales y políticos, problemas de verdadero interés y de manifiesta complejidad".

Eso abarca también a organizaciones como el MED y los órganos subnacionales, pues expresa un enfoque multidimensional de la gestión institucional en el sector. Sin embargo, a pesar de ese y otros aportes, con el tiempo la gestión y conducción fue subsumida en la administración escolar y hoy la rige un gerencialismo

comercial uniformador de la naturaleza de aquello que se gestiona y opaco a las especificidades de los procesos educativos y culturales.

Encinas (1930: 133) propone una "escuela social" cuya mira es el indio, "amo y señor del Perú", olvidado por la reforma de 1905, que "pretendió dar mayor impulso al 'sentimiento nacional' buscando en la centralización el instrumento mas eficaz". Las críticas de Encinas se dirigen al olvido de que el Perú es un país heterogéneo, lo que dio origen a la organización de un sistema de escuelas uniforme, con un plan de estudios y reglamentos que llevan al maestro a la rutina y a atrofiar toda iniciativa. Con la mirada puesta en la escuela, concluye: "Bajo ese régimen la Escuela se convirtió, mejor dicho continuó siendo, una dependencia administrativa sin ideal propio, sin libertad necesaria, enclavada dentro de una sociedad dirigida por caciques...". Estaba pues ante una escuela que enseñaba al estudiante cuestiones que no movilizaban su interés.

El cambio pedagógico radical —servir al indio y su organización, el *ayllu*— consiste en basarse en las necesidades propias y en los problemas diferenciados de cada uno. Por ello recusa el plan único para todas las circunscripciones. El conocimiento previo de las necesidades del estudiante y de su región geográfica será un reclamo a la política educativa.

Pero junto a la valoración de la diversidad, en la base de sus planteamientos pedagógicos y de gestión encontramos también la visión del niño como deliberante, como constructor de conocimiento y en el autogobierno de la escuela. Sobre esto último, indica Encinas que la Escuela Nueva o activa tiene éxito, pues "[...] el gobierno, y por consiguiente, la administración de ellas, está por entero en manos de los maestros y de los estudiantes. Esta función de gobernar o de participar en el gobierno entrena a los alumnos desde su más tierna edad en el ejercicio de todo lo que más tarde constituirá sus deberes cívicos. Ese mismo ejercicio acostumbra a los niños a ser justos, tolerantes, respetuosos de la opinión ajena, esforzados campeones del bien público, o sea, que afirma las bases de una moral desligada de todo dogma y ejercitada permanentemente con una tendencia hacia el bienestar social".

Frente a lo que denomina la crisis de la ciudadanía que prescinde de la responsabilidad ante la colectividad, para este pensador la escuela tiene como objeto ético la virtud en su grado máximo: la "virtud ciudadana".

Siguiendo con los postulados de la Escuela Nueva, la más prestigiada de su época: "El propósito de esta tendencia es poner el Gobierno del Estado en manos de una generación, acostumbrada desde la Escuela, a manejar intereses colectivos, habiendo mostrado en ese ejercicio sabiduría y honestidad. No cabe, pues, dentro de este concepto una 'enseñanza de la moral', ni una 'enseñanza de los deberes cívicos'. La virtud no es un arte susceptible de enseñarse; la virtud es acción ejercitada desde los bancos de la Escuela" (1930: 138-139).

Encinas enhebra planteamientos sobre la diversidad, el derecho a recibir una educación pertinente, el aprendizaje activo y la idea del autogobierno como aspectos medulares en la educación ciudadana y la gestión del sistema.

El modelo tradicional de expansión del servicio educativo fue criticado desde las esferas de los ministros de Educación a fines del siglo pasado, pues no aseguró la calidad y equidad. Desde perspectivas críticas, se lo consideró también como reproductor de las desigualdades sociales. Hoy, las pruebas nacionales e internacionales reiteran desde varios enfoques que los rendimientos en algunos aprendizajes muestran una importante correlación con las desigualdades sociales y económicas en y entre los países.

En términos de calidad, este modelo fue siempre centralista y reacio a la diversidad, y en materia de gestión se sustentó en un profesorado de bajo salario. A partir de la transición democrática la política educativa se distanció parcialmente de ese modelo, e incorporó la descentralización para hacer una educación abierta a la diversidad. Además, sumó la preocupación por formular políticas de Estado y acuerdos nacionales desde la deliberación pública.

2. Un solo proceso nacional, regional y local

La descentralización en el Perú del nuevo siglo no se orienta al ajuste estructural o al debilitamiento de los movimientos sindicales (lo hizo Fujimori en la década de 1990); su relanzamiento en el periodo de transición permitió una expresión de impulsos democratizadores y de equidad, netamente insertos en la legislación pero cuya realización encuentra trabas.

El proceso de descentralización avanza cuando expresa actores, como dice el Proyecto Educativo Regional de Piura (2006: 32), con una subjetividad favorable al despliegue de las potencialidades en los ámbitos regional y local. "Piura

involucra no sólo a sus ventajas comparativas, poco aprovechadas hasta hoy en relación al bien común, sino en esencia los seres humanos que cotidianamente la habitan, recorren y trabajan. El nivel de identidad, es decir, de memoria colectiva, de pertenencia consciente, de sueños compartidos, de consensos asumidos, de organizaciones sostenibles, de creatividad creciente y de cultura emprendedora, constituye el factor subjetivo que determina la existencia o ausencia de los sujetos que continuarán ensanchando los surcos del desarrollo regional".

Pero también hay que señalar que el proceso avanzará poco si no se articula en procesos nacionales de democratización y económicos. J. Iguiñiz (2005: 63) ubica a la educación como compañera de la actividad productiva y favorecedora de su despliegue, no como sustituta de esta. Está convencido de que "no hay descentralización económica posible sin el concurso simultáneo de todos los niveles del Estado".

Por su parte, Ames (2006: 26) considera que, entre varios cambios en las relaciones de poder, "[...] es importante señalar que la descentralización ha avanzado más allí donde ha tenido detrás un consenso político mayoritario o un gobierno fuerte capaz de llevarla a la práctica por su propia iniciativa. Las demandas sociales anticentralistas de la sociedad civil no bastan; hace falta que estén articuladas tras un proyecto descentralizador común a escala nacional, o que los movimientos regionalistas específicos concuerden con actores políticos nacionales con un radio de acción de mayor alcance".

Los gobiernos regionales y los actores políticos y sociales no pueden seguir apenas reaccionando frente a decisiones o indecisiones del Estado; deben desarrollar una actitud protagónica en la definición de la política nacional. El desarrollo regional no precisa solo 'sacarse de encima' el centralismo; exige, además, generar otras políticas nacionales, esta vez favorables al desarrollo de los territorios (Iguiñiz, M. *et al.,* 2006: 51-52).

3. Legitimidad y control

Todos los procesos de descentralización tienen una alta conflictividad, pues están destinados a enfrentar una crisis de legitimidad de los estados modernos. No debe extrañar entonces que un proceso sociopolítico de la complejidad de la descentralización muestre pugnas permanentes entre las demandas de mayor autonomía y las resistencias centralistas.

Como indica Weiler (1966: 224): "La descentralización contiene la tensión entre el interés del control de la regulación de la vida social y la asignación de recursos materiales y simbólicos, frente a otra necesidad como es la de legitimación, que implica ceder control". Él mismo añade con acierto que "[...] toda descentralización real (entendida como una distribución auténtica del poder de asignación y regulación entre los niveles directivos) implica ciertamente una pérdida de control".

En tanto el Estado moderno tiene una necesidad imperiosa de legitimación, para Weiler la descentralización ofrece una "legitimación compensatoria". Pero ello no es sencillo. El Estado moderno "[. . .] tiene como gran desafío la reconciliación de estos dos objetivos opuestos: mantener en lo posible el control (centralizado) del sistema y mostrarse al mismo tiempo cuando menos comprometido con la descentralización y, por tanto, obtener las ventajas de legitimación derivadas de dicha apariencia. La frecuente oscilación del comportamiento político entre la retórica descentralizadora y el comportamiento centralizador puede tener su raíz en esta difícil tarea de traspasar la tenue línea que separa los imperativos opuestos del control y la legitimidad".

Animado por la emoción inaugural de su segundo Gobierno, el jefe de Estado, Alan García, planteó claramente en su Mensaje a la Nación el 28 de julio de 2006 que reconocía la crisis del Estado y su débil legitimación, y anunció su decisión de reconstruir la política. A nuestro entender, es a partir de este compromiso que tiene que ser evaluada su ejecutoria en el Gobierno, en particular en materia de educación:

> "Hoy requerimos de un nuevo consenso, que rescate el rol del Estado por el empleo y la justicia y que afirme la participación ciudadana sin exclusiones".
>
> "Los peruanos se preguntan cómo es que la producción material ha crecido más de 25%, el empleo no ha crecido así y la pobreza apenas se redujo en 2%. Qué ha pasado en nuestra patria, adónde se ha ido ese crecimiento, por qué demora tanto en llegar a los pobres, por qué hay analfabetos y niños en las calles".
>
> "Señores: Hemos caído en el círculo vicioso de tener más exportaciones con más miseria y de tener democracia sin credibilidad social. Por eso, en esta hora es fundamental reconstruir el sistema político, reconstruir la política misma como capacidad de conducir el país".

4. Gobernabilidad y equidad u opresión

En esta línea de reflexión conceptual, la descentralización, desde nuestra perspectiva, tiene sentido si se la vincula con el problema básico del país, es decir, la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Es frente a ellos que se juega su legitimación, ligada a la participación social y la mirada de los derechos. Como señala Cáceres (2005: 12): "En ese marco, la descentralización para ser legítima tiene que desarrollarse como un proceso inclusivo. Lo cual implica que debe desarrollarse modificando relaciones de poder y construyendo sujetos capaces de tomar en sus manos los instrumentos que les permitirán acceder por sí mismos a lo indispensable para una vida digna. Esto lleva al tema de la participación ciudadana ——de los excluidos—— desde una perspectiva de derechos".

Una propuesta sobre el sentido del proceso descentralizador complementa la anterior, y vincula los derechos a las responsabilidades: "Desde una óptica de derechos, la descentralización debe ser entendida como un proceso en el que se amplía el ámbito donde se ejercen los derechos de las personas. Lo cual implica que debe ser vista también como un proceso de identificación y precisión de las obligaciones que generan tales derechos" (Cáceres, 2005: 15).

Los movimientos sociales han sido históricamente creadores de derechos, como lo evidencia con claridad la historia de los derechos de los trabajadores, las mujeres, los pueblos indígenas y los afroamericanos. La conciencia ambiental es también tributaria de movilizaciones sociales.

Algunos análisis de políticas han enfatizado cómo la educación tiene sentido si aporta a la densidad del vínculo y el tejido social, como plantea McGinn. Para este estudioso de las políticas educativas, la educación, si contribuye a la integración social, contribuye al desarrollo. Esa integración supone equidad en el acceso y en la distribución de oportunidades y resultados. Además: "El compromiso individual y grupal con el desarrollo nacional requiere un cierto sentido de equidad (o bien debe recurrir a sistemas costosos de opresión)" (McGinn, 1994: 102). Sentido de equidad que es, en opinión de este autor, requisito para el enriquecimiento de las naciones y no un resultado posterior de este.

5. Reforma de la calidad y equidad

La educación pública tiene para esta línea de planteamientos un particular significado en la atención de demandas de la sociedad por acceso a la educación,

así como especiales funciones para la equidad. Su responsabilidad es más directa en la reducción de las brechas entre grupos sociales y culturales distintos. Ella atiende a la totalidad de los pobres, a los estudiantes que sufren la discriminación cultural, en aulas con alumnos más heterogéneos. La calidad de la escuela pública es una preocupación y un componente indispensable para la democratización del país. Es, además, el único servicio que atiende al área rural del país, a los pueblos indígenas. Sin embargo, no vemos el interés del Gobierno Nacional en repensar la transformación de la escuela pública. En términos reales, sin un proyecto para ella, termina siendo una escuela asistencial.

Basadre (1960: 70) ordena un conjunto de criterios para la "determinación y la aplicación del Plan" en educación. Retomamos el tercero de ellos: "El carácter integral e interdependiente de la política educativa frente a los tratamientos parciales o especializados que sólo pueden ser hechos por corto tiempo y como ensayo. Preciso es romper la concepción vertical y tubular que divide al Ministerio de Educación en compartimentos estancos, tierras extrañas y distantes entre sí, a veces rivales o con mutuos celos. La coordinación y el ensamble se imponen sobre las soluciones impulsivas, intuitivas, o de momento".

En la etapa actual se debe, simultáneamente, reformar el MED, fortalecer los gobiernos regionales y las escuelas y aumentar las funciones de las municipalidades.

CAPÍTULO II

La descentralización en la transición democrática

Cuando estaba por iniciarse el nuevo siglo, la autonomía de las instituciones educativas, junto con la necesidad de acuerdos de largo plazo, fueron adquiriendo creciente peso en la política educativa. Ello ocurrió en respuesta a la constatación de los bajos y desiguales resultados en la crecientemente extendida escolaridad en nuestros países.

1. La descentralización y la autonomía de la escuela

En la década de 1990 se volvió a colocar la reforma descentralizadora de la educación como proceso político de transferencia de poder, y como reestructuración y democratización del Estado. Las conclusiones del seminario "La Escuela que el Perú Necesita" enfatizan que la transferencia de poder va acompañada de la capacidad del Estado para ejercer funciones de regulación, de evaluación de resultados y de redistribución de recursos:

> "De ahí que la descentralización no debe ser vista como una forma que asume el Estado, particularmente el gobierno central, para eludir responsabilidades, sobre todo por razones fiscales, o como medio para ejercer fórmulas privatizadoras de la educación, forzando la supresión de la gratuidad de la enseñanza" (Foro Educativo, 1992: 225).

El seminario avanzó una distribución de funciones entre el Gobierno Nacional, el Gobierno Regional, las municipalidades y las escuelas, y estableció diversas líneas de complementariedad en su actuación.

En este mismo seminario se remarcó el desarrollo de la institucionalidad de la escuela:

> "Conferir autonomía administrativa, financiera y pedagógica a los centros educativos, les permite ensayar modelos organizativos más adecuados a su realidad, proponer el personal requerido para el cumplimiento de sus

> objetivos institucionales, manejar recursos [...] y particularmente, adecuar el currículo a la satisfacción de demandas educativas reales e introducir innovaciones tecnológicas que mejoren la calidad del servicio. Es decir, están en capacidad de adoptar y ejecutar un proyecto educativo institucional que beneficie al alumno y permita la participación de toda la comunidad educativa" (Foro Educativo, 1992: 229).

Durante la década de 1990 se introdujeron normas para darle a la escuela mayores atribuciones de gestión. Se les permitió, así, disponer de un 30% de tiempo de libre uso en el currículo, autorizar licencias a los docentes y programar sus excursiones, atribuciones que quedaron confirmadas en una norma de 1996.[1]

Antes de referirnos a esos cambios institucionales hay que anotar que existe en esta norma una cuestión conceptual importante respecto de la educación y la diversidad, que sigue siendo una deuda pendiente. Se dice que para mejorar la calidad de la educación se priorizarán las acciones de renovación y modernización curricular y la metodología, "[...] teniendo en cuenta la pluralidad sociocultural y lingüística del país, en la provisión de material educativo y la evaluación del rendimiento escolar".

En materia de gestión institucional, tema que aquí nos ocupa, el énfasis está dado por la ampliación de atribuciones al Director de la institución escolar y por la ratificación del concepto de libre disponibilidad del tercio de tiempo para el currículo; a ello se acompañó el encargo de la formulación del Proyecto Educativo Institucional en cada escuela.

Luego se introdujo la participación colegiada de la comunidad educativa, de modo optativo, por medio del Consejo Escolar,[2] y se formalizó el Proyecto Curricular de Centro. Poco después el MED enriqueció la formulación pedagógica y de la gestión, referida a la vida de la escuela,[3] e indicó que cada institución, dejando de lado la voluntariedad, tenía que formar el Consejo Escolar Consultivo. En continuidad con esos pasos y con un mayor desarrollo político-pedagógico, la LGE hizo suyos estos componentes de la política para las escuelas.

---

1 Resolución ministerial 016-96-ED: "Normas para la gestión y desarrollo de actividades de los centros y programas educativos el año 2006". *El Peruano,* 3 de marzo de 1996.

2 Decreto supremo 007-2001-ED: "Normas para la gestión y desarrollo de las actividades en los centros y programas educativos". Febrero de 2001.

3 Resolución ministerial 168-2002-ED: "Educación para una escuela democrática. Normas para la gestión y desarrollo de las actividades en los centros y programas educativos", *loc. cit.*

La autonomía escolar, a nuestro entender, exige clarificar las responsabilidades locales y nacionales, y no pretender que los dinamismos imperantes en las propias escuelas individuales son suficientes para cumplir sus finalidades, pues se así fuese la denominada *autonomía* se desligaría del conjunto del sistema y de su entorno social y político.[4] Poner a la escuela como centro implica justamente que ella esté rodeada de bienes y servicios, que tenga muchas interacciones y que cuente con el concurso de su sociedad local y nacional.

Creemos, con Messina (2002: 152), que ante el fin del optimismo respecto de la gestión basada en la escuela, se plantea la hipótesis de que:

> "[...] los cambios para la autonomía de la escuela no han podido consumarse porque se ha actuado en ese nivel haciendo abstracción del contexto nacional. Queda pendiente la tarea de promover la autonomía desde otro lugar, desde la recuperación del trabajo de los educadores, mejorando sus condiciones de vida y trabajo e integrando la educación a planes locales de desarrollo social.
>
> "[...] Promover el cambio institucional en la escuela al margen de una reconstrucción de los sistemas educativos como grandes espacios públicos, donde conciertan el estado y la sociedad civil, es nuevamente una propuesta de cambio 'imposible' y conservadora".

La voluntad política y las decisiones nacionales de gran envergadura son claves para desarrollar las escuelas y su autonomía. Por ejemplo, para la mayor inversión por alumno, la recuperación de salarios dignos, la recuperación de la jornada escolar completa y la dedicación de los docentes a un mismo centro educativo, y para la dotación de materiales educativos de calidad.

Con el fin de evitar que la autonomía se vea como autarquía y que signifique la competencia de escuelas entre sí, hay que establecer claramente que ninguna, por sí sola, controla todos los factores claves de la calidad y la equidad. Por ello tienen que formar parte de un sistema educativo. Con tal propósito es necesario unir los principios de subsidiariedad con los de solidaridad y concurrencia, como plantea la LGE.

Las normas reflejaban un movimiento de democratización de la escuela. Como expresión de la política, tienen un papel que sin embargo, como es obvio, no es toda la política requerida para realizar cambios sustantivos. En especial, los

4 Sobre este tema puede verse Iguiñiz y Del Castillo (1995: capítulos 8 y 9), e Iguiñiz y Dueñas (1998).

hábitos democráticos en la gestión y la pedagogía de la interculturalidad requieren otros impulsos. Uno de ellos consiste en rodear a la escuela de instancias locales, regionales y nacionales que favorezcan activamente el desarrollo de la autonomía escolar, sin derivar en unidades autárquicas. Parte de este intento de rodeo se inició en la transición democrática.

2. La desconcentración educativa en las vísperas de las elecciones regionales

Para comprender mejor el carácter del proceso de descentralización ya iniciado, identificamos algunos momentos en los que se configuró su diseño básico: la ya resumida incorporación de la autonomía escolar, la experiencia de desconcentración educativa, el diseño normativo básico contenido en la importante legislación sobre descentralización y educación producida en los años 2002 y 2003, y la instalación de los gobiernos regionales. Estos dos últimos momentos son tratados en el capitulo siguiente.

Durante varias décadas el Estado peruano estableció en la administración de los servicios de educación y salud instancias desconcentradas, es decir, dependientes de los ministerios pero con cierta autonomía para la administración. Con la iniciativa política de descentralización en la transición democrática, resultaba lógico partir de esa institucionalidad desconcentrada en educación.

Antes del proceso abierto en ese periodo, las instancias de gestión educativa desconcentrada sufrieron muchas modificaciones y recurrentes crisis.

En educación, en 2001 se empezó a preparar el proceso de descentralización que se aproximaba. En virtud de que el MED debía elegir directores regionales de educación para reducir la injerencia de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) y el impacto de las crisis de estos organismos intermedios, se crearon las Comisiones de Democratización y Moralización de la Gestión Educativa. Se trataba de anticiparse a las crisis institucionales convocando la participación de las instituciones públicas y de la ciudadana. El propósito era unir democratización con moralización, y "[. . .] la formulación de los lineamientos del Proyecto Educativo Regional o Local, tomando como base del mismo, los resultados de la Consulta Nacional por la Educación".[5] Además del

5 Viceministerio de Gestión Institucional. Directiva 04: "Disposiciones para la organización y funcionamiento de las Comisiones de Democratización y Moralización de la Gestión Educativa". Octubre de 2001.

intento de anticiparse a las crisis de gobernabilidad con la concertación, se planteó un discurso político educativo que asumía la continuidad con las políticas democráticamente formuladas.

En la misma dirección, se elaboró el Reglamento de Organización y Funciones de las Direcciones Regionales y Unidades de Gestión Educativa Local,[6] que sirvió para iniciar un ordenamiento y cambio de estas organizaciones desconcentradas incorporando funciones de manera más afirmativa en gestión y pedagogía. Antes de ello, la estructura desconcentrada en los CTAR se componía de Direcciones Regionales de Educación, Direcciones Subregionales, Unidades de Servicios Educativos (USE) y Áreas de Desarrollo Educativo (ADE), en ocho combinaciones diferentes.

El mismo Reglamento incluyó la participación de la comunidad en el Consejo Participativo Regional de Educación y en el Consejo Participativo de Educación en el ámbito local, y estos se sumaron al de la institución educativa. Este ordenamiento, clarificación de funciones y creación de instancias de participación significó apenas el comienzo de la trasformación, que luego fue planteada en un marco normativo largamente discutido como la LGE y que sin embargo, hay que reconocerlo, aún no ha dado lugar a cambios significativos para la democratización y eficiencia en este nivel regional.

Hay que resaltar que esta norma no incluyó entre sus objetivos facilitar la incorporación de los municipios en la gestión educativa.

6 Decreto supremo 015-2002-ED: "Reglamento de Organización y Funciones de las Direcciones Regionales de Educación y de las Unidades de Gestión Educativa". Publicado el 12 de junio de 2002.

CAPÍTULO III

La descentralización educativa como regionalización

La puesta en marcha de la descentralización educativa ha consistido básicamente en su regionalización, aun cuando, como ha ocurrido también con la escuela, ha permitido solo una autonomía incipiente.

1. El primer periodo de la descentralización

El primer periodo de la descentralización educativa, correspondiente al mismo proceso en todo el país, sería el comprendido entre los años 2001 y 2006. Tiene su origen, como se vio en el capítulo anterior, en la reinstalación de la participación social y política de los ciudadanos y la descentralización en la agenda de la transición democrática, que rompió con el centralismo del régimen de Alberto Fujimori. Centralismo y autocracia en el poder explican la rapidez con la que se reemprendió el proceso de descentralización.

El reinicio del proceso general de descentralización demandó la producción de un importante cuerpo normativo. A este respecto, merecen ser destacadas la reforma constitucional del capítulo XIV, la Ley de Bases de la Descentralización (LBD), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) y la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).

En el ámbito de la educación, la transición democrática reubicó la política educativa en la esfera pública. En 2001 se realizó la Consulta Nacional de Educación, "Puertas Abiertas". En 2003 se puso especial énfasis en la regionalización con la creación y el establecimiento de los gobiernos regionales, según la LOGR. Este ha sido un hecho político mayor en el proceso descentralizador y ha ejercido un impacto significativo en el sector Educación. La LOM, por otra parte, no ha sido tomada en cuenta en este primer periodo, al menos en Educación.

El proceso ha dejado de lado las forzadas cuatro etapas de la transferencia de funciones establecidas en la LBD, y se han percibido resistencias del Poder

Ejecutivo a trasladar funciones y recursos. Así, en el caso de las primeras se ha excluido a las municipalidades, a pesar de que se les empezaron a traspasar algunos programas sociales.

2. Diseño básico en la distribución de funciones en educación

La legislación existente contiene, además de importantes pautas de política, una gama de formulaciones organizativas y de delimitación de funciones. Según el capítulo reformado de la Constitución antes citado, los gobiernos regionales y los gobiernos locales comparten responsabilidades: el primero "promueve" y el segundo "desarrolla" servicios como educación y salud. La LBD asigna funciones de gestión a ambos niveles de gobierno. La Ley General de Educación (LGE) y la LOM atribuyen responsabilidades distintas en esta materia: en tanto la primera opta por las instancias regionales, la segunda entrega muy importantes funciones de gestión a los gobiernos locales. En lo que sigue se verá esta distribución.

a. La descentralización en la Constitución de la República

El modificado capítulo XIV de la Constitución, referido a la descentralización, señala las competencias correspondientes a los gobiernos regionales, entre ellas la educación:

> "Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley" (artículo 192).

Se habla, pues, de un nivel promotor y regulador, características que se confirman cuando, por otro lado, se indica que los gobiernos locales son competentes para: "Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud [...]" (artículo 195).

Así, la Constitución asigna a los gobiernos regionales competencias en materia educativa, formalizando y ampliando lo que, en parte, era ya una atribución y una práctica desconcentrada.

Es más novedoso el encargo de competencias importantes a los gobiernos locales, ausente en la experiencia de regionalización de fines de la década de 1980,

pues "desarrollar" el servicio es un planteo diferente del histórico,[7] que consistía en cooperar y vigilar, en particular, la educación primaria. (Este aspecto será tratado en un acápite aparte.)

Es importante que junto a la diferenciación y autonomía de los asuntos de competencia de los niveles de gobierno la Constitución afirme la necesidad de que ellos armonicen sus políticas sin interferir en sus funciones y atribuciones.

b. La educación, una competencia compartida. La Ley de Bases: regiones y gobiernos locales en la educación

La LBD se ocupa de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, y ubica la educación como una competencia compartida entre los tres, lo que implica que más de uno interviene en su desarrollo.

Al igual que el Gobierno Nacional, el Gobierno Regional tiene unas competencias exclusivas y otras compartidas. La mencionada Ley acentúa la presencia del Gobierno Regional en la "gestión" de los servicios, estirando la norma constitucional sobre la base de la idea de la competencia compartida (que es, sin embargo, un rasgo indispensable para el desarrollo de la educación). De esta manera, la educación es una de esas competencias compartidas de los gobiernos regionales:

> Artículo 36: Competencias compartidas
> a) Educación. Gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo.
> [...]

Lo mismo hace cuando indica las competencias municipales:

> Artículo 43: Competencias compartidas
> a) Educación. Participación en la gestión educativa conforme determine la ley de la materia.
> [...]

Ambos mandatos podrían ser compatibles durante un periodo: por un lado, si se ratifica que la región respetará estratégicamente la vocación y el ámbito de

7 Nos referimos al siglo XX, pues en el último cuarto del siglo XIX la educación estuvo a cargo de las municipalidades, en un contexto nacional de grave trance de guerra y posguerra.

Ley 27867
Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR)

CAPÍTULO II
FUNCIONES ESPECÍFICAS

Artículo 46.- Contexto de las funciones específicas

Las funciones específicas que ejercen los Gobiernos Regionales se desarrollan en base a las políticas regionales, las cuales se formulan en concordancia con las políticas nacionales sobre la materia.

Artículo 47.- Funciones en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación.

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar y administrar las políticas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y recreación de la región.

b) Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo regional, los programas de desarrollo de la cultura, ciencia y tecnología y el programa de desarrollo del deporte y recreación de la región, en concordancia con la política educativa nacional.

c) Diversificar los currículos nacionales, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica y respondiendo a las necesidades e intereses de los educandos.

d) Promover una cultura de derechos, de paz y de igualdad de oportunidades para todos.

e) 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.

f) Modernizar los sistemas descentralizados de gestión educativa y propiciar la formación de redes de instituciones educativas, en coordinación con el Ministerio de Educación.

g) Ejecutar y evaluar, conjuntamente con los gobiernos locales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales.

h) Integrar los distintos programas educativos regionales en una política integral orientada, en lo económico, a la mejora en la productividad y competitividad de la región; en lo social, a propiciar la igualdad de oportunidades, la integración y la inclusión a nivel regional; en lo político, al afianzamiento de los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas en los distintos niveles de gobierno, y en lo cultural, al desarrollo de una cultura de paz y reconocimiento y respeto a la diversidad.

i) Promover permanentemente la educación intercultural y el uso de las lenguas originarias de la región.

j) Promover e incentivar la investigación, la extensión en las universidades y en otras instituciones educativas de nivel superior, en función del desarrollo regional.

k) Promover y difundir las manifestaciones culturales y potenciar las instituciones artísticas y culturales de la región, en coordinación con los Gobiernos Locales.

l) Proteger y conservar, en coordinación con los Gobiernos Locales y los organismos correspondientes, el patrimonio cultural nacional existente en la región, así como promover la declaración por los organismos competentes de los bienes culturales no reconocidos que se encuentren en la región.

m) Diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento, en coordinación con los Gobiernos Locales.

n) Identificar, implementar y promover el uso de nuevas tecnologías eficaces y eficientes para el mejoramiento de la calidad de la educación en sus distintos niveles.

ñ) Desarrollar e implementar sistemas de información y ponerla a disposición de la población.

o) Evaluar periódicamente y de manera sistemática los logros alcanzados por la región en materia educativa y apoyar las acciones de evaluación y medición que desarrolla el Ministerio de Educación, así como contribuir al desarrollo de la política de acreditación y certificación de la calidad educativa en el ámbito de su competencia.

p) Fomentar y participar en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos de investigación, experimentación e innovación educativa que aporten al desarrollo regional y al mejoramiento de la calidad de servicio educativo.

q) Desarrollar los procesos de profesionalización, capacitación y actualización del personal docente y administrativo de la región, en concordancia con el plan nacional de formación continua.

r) Fortalecer en concordancia con los Gobiernos Locales, a las instituciones educativas, promoviendo su autonomía, capacidad de innovación y funcionamiento democrático, así como la articulación intersectorial y la pertenencia a redes, con participación de la sociedad.

s) Articular, asesorar y monitorear en el campo pedagógico y administrativo a las unidades de gestión local.

t) Impulsar y articular la participación de las universidades, empresas e instituciones de la sociedad civil en la ejecución de los planes de desarrollo regional.

provisión de los servicios que corresponderá al Gobierno Local y, por otro, si coopera temporalmente con su gestión. La Constitución lo hace viable cuando señala que: "[...] el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada", para garantizar una adecuada transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales.

Esta Ley mantiene así el esquema constitucional, al indicar en sus disposiciones transitorias: "[...] se hará la transferencia de las funciones y servicios en materia de educación y salud, hacia los gobiernos regionales y locales, según corresponda".

c. Gobiernos regionales y educación

La LOGR y su modificatoria coinciden con la orientación de proporcionar a las dos instancias subnacionales un papel más importante en el manejo de la educación. El marco es el de competencias compartidas, con un importante rol del Gobierno Nacional. En cuanto a las políticas educativas, la mencionada Ley señala:

> "Los Gobiernos Regionales definen, norman, dirigen y gestionan sus políticas regionales y ejercen sus funciones generales y específicas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales" (artículo 4).

En las "Competencias constitucionales" (artículo 9), la LOGR retoma literalmente el fraseo de la Constitución antes citado. También es clara al fijar las competencias de los gobiernos regionales, pues reproduce literalmente el mencionado artículo de la LBD.

Esto se confirma en las funciones específicas referidas a educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación, por ejemplo, en el mandato siguiente:

> "Fortalecer, en concordancia con los Gobiernos Locales, a las instituciones educativas, promoviendo su autonomía, capacidad de innovación y funcionamiento democrático, así como la articulación intersectorial y la pertenencia a redes, con participación de la sociedad" (artículo 47).

Se constata, pues, la importancia otorgada a los gobiernos regionales, sin que tal cosa signifique que se pierda la perspectiva de favorecer la transferencia progresiva de funciones a los gobiernos locales. Otras funciones específicas ratifican el mandato de acción conjunta con el Gobierno Local en los ámbitos de ejecución de los programas de alfabetización, coordinación de la promoción cultural, e infraestructura y equipamiento.

Otorgar un mayor peso a la región en el sector podría ir en la dirección esbozada por el CNE cuando propone que:

> "[...] los Gobiernos Regionales deben desde ahora imprimir su propio sello en cuestiones sustantivas relacionadas con el currículo, las políticas de equidad, las modalidades de organización escolar, los estilos de supervisión, recogiendo las experiencias e iniciativas generadas en sus propias comunidades, desarrollando la capacidad de contraloría social de la población, fortaleciendo a los centros educativos y apoyando e incentivando la iniciativa, creatividad y capacidad de decisión de los directores y equipos magisteriales" (Consejo Nacional de Educación, 2003).

3. La Ley General de Educación: cuatro niveles de gestión

La LGE, promulgada el 28 de julio de 2003, es la primera norma que considera los tres niveles de gobierno del Estado y los cuatro niveles de gestión del sistema educativo descentralizado, pues incorpora a la institución educativa. Presenta el sistema educativo en su conjunto, aunque para señalar las funciones de las DRE remita a lo indicado en la LOGR. Los reglamentos de esta Ley incluyen importantes aspectos concernientes a la transformación de la gestión descentralizada de la educación.

a. La centralidad de la institución educativa

La idea de una gestión educativa basada en la escuela es una de las más importantes entre las surgidas durante las últimas décadas del siglo pasado. Como la descentralización, puede entenderse de varias maneras, y se ha puesto en práctica en algunos países industrializados y subdesarrollados. La LGE opta por afirmarla en relación con la especificidad de cada institución, con la construcción de su proyecto institucional, con la articulación de un sistema nacional descentralizado y en interacción con su sociedad. Afirma el principio de subsidiariedad, pero también los de solidaridad y concurrencia, distanciándose así de las propuestas de competencia entre escuelas.

Frente a la impresión de que el modelo de descentralización está aún por definir y la distribución de funciones no cuenta todavía con un ordenamiento preciso, creemos que la LGE sí sienta bases importantes y es la más abarcadora de los diferentes niveles de gestión. Tiene claridad respecto de la importancia de las funciones de la institución educativa en la base del sistema. En las funciones de

este nivel de gestión no puede haber confusión de normas, pues es el único que las establece. También son únicas las normas sobre la función de la sociedad, así como del Estado en su conjunto. Asimismo, solo hay una norma específica sobre las funciones del Ministerio.

En la LGE se opta por un sistema educativo descentralizado, de modo que queda muy clara la importancia tanto de las escuelas como del Gobierno Nacional. En los niveles subnacionales toma como alternativa a la región. Hace suyas las funciones de la LOGR y las "complementa" con un artículo que sin embargo, como se verá, entra en contradicción con la LOM.

Por otro lado, la LGE ignora la estructura del Gobierno Regional y desconoce la conducción política que corresponde a las Gerencias Regionales de Desarrollo Social en relación con las DRE, cuestión que mereció más adelante una ley específica.

b. Un Ministerio de Educación sin escuelas

Recogiendo la experiencia internacional, la perspectiva de una educación de calidad para todos y un Estado social de derecho, el Estado peruano cumple importantes funciones normativas, reguladoras, compensadoras, de planificación y financieras. En el ámbito educativo cuenta con competencias en aspectos pedagógicos, de planificación, de concertación, de compensación de desigualdades, de evaluación, de producción y difusión de información. El Ministerio de Economía y Finanzas, en particular, tiene poder en el financiamiento del sector, en la decisión sobre los rubros que debe privilegiar en el Presupuesto, y en la aprobación de plazas orgánicas de docentes y administrativos.

Desaparecen los órganos desconcentrados, pues las DRE de los antiguos Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) pasaron a formar parte de los nuevos gobiernos regionales.

c. La opción por las regiones

Esta importante LGE ratifica la constante de que en el país las leyes generales en esta materia se elaboran en momentos de transición política. En particular, esta recoge y asume los compromisos políticos propios de un Estado social e incorpora muchos avances conceptuales para propender a su concreción.

Ley 28044
Ley General de Educación (LGE)

CAPÍTULO V
EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Artículo 79°.- Definición y finalidad

El Ministerio de Educación es el órgano del Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, cultura recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado.

Artículo 80°.- Funciones

Son funciones del Ministerio de Educación:

a) Definir, dirigir, regular y evaluar, en coordinación con las regiones, la política educativa y pedagógica nacional y establecer políticas específicas de equidad.

b) Formular, aprobar, ejecutar y evaluar, de manera concertada, el Proyecto Educativo Nacional y conducir el proceso de planificación de la educación.

c) Elaborar los diseños curriculares básicos de los niveles y modalidades del sistema educativo, y establecer los lineamientos técnicos para su diversificación.

d) Diseñar programas nacionales de aprovechamiento de nuevas tecnologías de información y comunicación, coordinando su implementación con los órganos intermedios del sector.

e) Organizar programas especiales de apoyo al servicio educativo que sirvan para compensar las desigualdades y lograr equidad en el acceso, procesos y resultados educativos. Se crean en función de la dinámica y necesidades sociales específicas.

f) Dirigir el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente del magisterio en coordinación con las instancias regionales y locales.

g) Dirigir el Programa Nacional de Investigación Educativa en articulación con las instituciones especializadas en la materia y con las Direcciones Regionales de Educación.

h) Definir las políticas sectoriales de personal, programas de mejoramiento del personal directivo, docente y administrativo del sector e implementar la carrera pública magisterial.

i) Liderar la gestión para conseguir el incremento de la inversión educativa y consolidar el presupuesto nacional de educación, así como los planes de inversión e infraestructura educativa.

j) Establecer un plan nacional de transparencia en la gestión que consolide una ética pública.

k) Implementar un sistema de información para la toma de decisiones estratégicas.

l) Coordinar con los organismos encargados de operar el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, los procesos de medición y evaluación de logros de aprendizaje en los términos establecidos por ley, así como su difusión.

m) Promover una evaluación formativa que motive el desarrollo integral del estudiante, de acuerdo a los principios y fines de la educación establecidos por la presente ley.

n) Asegurar, desde una perspectiva intersectorial en una acción conjunta con los demás sectores del Gobierno Nacional, la atención integral de los estudiantes para garantizar su desarrollo equilibrado.

o) Fortalecer el funcionamiento de los Organismos Públicos Descentralizados y regular la relación de éstos con el Ministerio de Educación.

p) Establecer los lineamientos básicos para garantizar la participación de la sociedad civil en la orientación y mejoramiento de la educación.

q) Concertar y promover la cooperación nacional e internacional técnica y financiera para el mejoramiento de la educación.

r) Las demás establecidas por ley, así como las que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus fines y que no hayan sido asignadas a otras instancias o entidades.

Un aspecto importante de la combinación temporal de desconcentración y descentralización reside en que las DRE mantenían una relación técnico-normativa con el Ministerio del sector, no obstante su pertenencia al Gobierno Regional.

Como se ha adelantado, en cuanto a las funciones de los gobiernos regionales en la educación la LGE remite al artículo 47 de la LOGR ——que enumera las funciones en materia de educación——, pero agrega uno (véase artículo 77 en página siguiente), que modifica el diseño y remarca que, en materia educativa, la coordinación principal entre la región y las provincias se hará en las Unidades de Gestión Educativas Locales (UGEL). Este artículo "complementario", que tiene como propósito "arreglar" el diseño, no menciona a los gobiernos locales, con lo que evita conceder al Gobierno Local un rol protagónico en la gestión educativa local que lo llevaría a asumir las UGEL o parte de sus funciones.

Si las leyes de descentralización respaldan la presencia de los gobiernos regionales en la gestión, la LGE les da una preferencia casi excluyente en la operación del servicio.

Ley 28044
Ley General de Educación (LGE)

CAPÍTULO IV
LA DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN

Artículo 77°.- Funciones

Sin perjuicio de las funciones de los Gobiernos Regionales en materia de educación establecidas en el artículo 47° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, corresponde además a la Dirección Regional de Educación en el marco de la política educativa nacional:

a) Autorizar, en coordinación con las Unidades de Gestión Educativa locales, el funcionamiento de las instituciones educativas públicas y privadas.

b) Formular, ejecutar y evaluar el presupuesto educativo de la región en coordinación con las Unidades de Gestión Educativa locales.

c) Suscribir convenios y contratos para lograr el apoyo y cooperación de la comunidad nacional e internacional que sirvan al mejoramiento de la calidad educativa en la región, de acuerdo a las normas establecidas sobre la materia.

d) Identificar prioridades de inversión que propendan a un desarrollo armónico y equitativo de la infraestructura educativa en su ámbito, y gestionar su financiamiento.

e) Incentivar la creación de Centros de Recursos Educativos y Tecnológicos que contribuyan a mejorar los aprendizajes en los centros y programas educativos.

f) Actuar como instancia administrativa en los asuntos de su competencia.

d. Duplicidad de funciones entre el Gobierno Regional y el Gobierno Local

La LGE otorga a la UGEL un rol importante. La define como una instancia de ejecución "descentralizada" del Gobierno Regional, con autonomía en el ámbito de su competencia (debería decir que es un órgano desconcentrado del Gobierno Regional). Lo que ya venía de la experiencia anterior es su función de asegurar la provisión del servicio educativo en su respectiva circunscripción; algo parecido al concepto de la Constitución referido a "desarrollar" el servicio en la educación básica y técnico-productiva.

Duplicidad de funciones	
Ley Orgánica de Municipalidades *Las municipalidades*	**Ley General de Educación** *La Unidad de Gestión Educativa Local*
Artículo 82.° Educación, cultura, deportes y recreación *Las municipalidades, en materia de educación, cultura, deportes y recreación, tienen como competencias y funciones compartidas con el Gobierno Nacional y el Gobierno Regional las siguientes:* *[…]*	**Artículo 73.° Definición y finalidad** La Unidad de Gestión Educativa Local es una instancia de ejecución descentralizada del Gobierno Regional con autonomía en el ámbito de su competencia. Su jurisdicción territorial es la provincia. Dicha jurisdicción territorial puede ser modificada bajo criterios de dinámica social, afinidad geográfica, cultural o económica y facilidades de comunicación, en concordancia con las políticas nacionales de descentralización y modernización de la gestión del Estado. **Artículo 74.° Funciones** Las funciones de la Unidad de Gestión Educativa Local, en el marco de lo establecido en el artículo 64, son las siguientes: […]
2. Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción, contribuyendo en la política educativa regional y nacional con un enfoque y acción intersectorial.	b) Diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo de su jurisdicción en concordancia con los Proyectos Educativos Regionales y Nacionales y con el aporte, en lo que corresponda, de los Gobiernos Locales. […]
3. Promover la diversificación curricular, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica.	n) Promover y apoyar la diversificación de los currículos de las Instituciones Educativas en su jurisdicción.
4. Monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, fortaleciendo su autonomía institucional.	c) Regular y supervisar las actividades y servicios que brindan las Instituciones Educativas, preservando su autonomía institucional. d) Asesorar la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, fortaleciendo su autonomía institucional.
5. Construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción de acuerdo con el Plan de Desarrollo Regional concertado y el presupuesto que se le asigne.	m) Determinar las necesidades de infraestructura y equipamiento, así como participar en su construcción y mantenimiento, en coordinación y con el apoyo del gobierno local y regional.

6. Apoyar la creación de redes educativas como expresión de participación y cooperación entre los centros y los programas educativos de su jurisdicción. Para ello se harán alianzas estratégicas con instituciones especializadas de la comunidad.	h) Promover la formación y funcionamiento de redes educativas como forma de cooperación entre centros y programas educativos de su jurisdicción, las cuales establecen alianzas estratégicas con instituciones especializadas de la comunidad.
7. Impulsar y organizar el Consejo Participativo Local de Educación, a fin de generar acuerdos concertados y promover la vigilancia y el control ciudadanos.	k) Impulsar la actividad del Consejo Participativo Local de Educación, a fin de generar acuerdos y promover la vigilancia ciudadana.
8. Apoyar la incorporación y el desarrollo de nuevas tecnologías para el mejoramiento del sistema educativo. Este proceso se realiza para optimizar la relación con otros sectores.	i) Apoyar el desarrollo y la adaptación de nuevas tecnologías de la comunicación y de la información para conseguir el mejoramiento del sistema educativo con una orientación intersectorial.
9. Promover, coordinar, ejecutar y evaluar, con los gobiernos regionales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales, de acuerdo con las características socioculturales y lingüísticas de cada localidad.	j) Promover y ejecutar estrategias y programas efectivos de alfabetización, de acuerdo con las características socioculturales y lingüísticas de cada localidad.
11. Organizar y sostener centros culturales, bibliotecas, teatros y talleres de arte en provincias, distritos y centros poblados.	o) Promover centros culturales, bibliotecas, teatros y talleres de arte, así como el deporte y la recreación y brindar apoyo sobre la materia a los Gobiernos Locales que lo requieran. Esta acción la realiza en coordinación con los Organismos Públicos Descentralizados de su zona.

Esta preferencia por la región es la base de la más importante deficiencia de la normatividad de la descentralización y colisiona con la LOM de 2003, que amplía las responsabilidades de este nivel de gobierno en comparación con la norma similar de 1984.

En la ejecutoria de la política de esta etapa, a pesar de la duplicidad normativa, ha predominado el sector Educación con la LGE. No hubo mayores conflictos en la primera etapa de la descentralización, pues no se produjo una disputa de los municipios por asumir la gestión educativa, lo que hubiera supuesto el desplazamiento total o parcial de la UGEL.

La LGE recogió el recelo de la mayoría de los actores frente a la transferencia de la gestión a las actuales municipalidades, al menos en el corto plazo. Casi ningún movimiento o grupo importante ha demandado esa transferencia.

El problema de unidad lógica entre las leyes se puede apreciar en el cuadro comparativo que sigue:

Hay que reiterar que, asumiendo esta fuerte divergencia entre las leyes, se cuenta para la gestión local con un diseño básico del sistema educativo descentralizado, suficientemente claro como para dar continuidad al proceso en marcha, de tal modo que las resistencias al proceso son principalmente políticas.

El desafío consiste entonces tanto en continuar con transferencias hacia los organismos descentralizados como en producir transformaciones en cada uno de los niveles de gestión del sistema.

4. La transferencia "nominal"[8] de funciones desde 2006[9]

Las DRE pasaron automáticamente a ser parte de la organización de los nuevos gobiernos regionales. Con ello siguieron realizando las funciones que ya ejercían, básicamente administrativas, por lo que su ubicación no demandó normas específicas ni de acreditación. Por ello, con excepción de las regiones Lima y Callao, no se crearon comisiones para la transferencia en los 24 departamentos que dependían del Ministerio de la Presidencia.

La conformación de los gobiernos regionales de Lima y Callao como nuevas unidades de gobierno es un hecho especial. Sus instituciones educativas, UGEL y direcciones regionales dependían del Ministerio de Educación (MED), y se les transfirieron el ejercicio presupuestal y el acervo documental. La Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), en tácito acuerdo con el MED, se abstuvo de cumplir con la legislación de descentralización y de asumir las funciones que todas a asumir.

8 La expresión corresponde a Rodolfo Raza Urbina, que presidió el CND antes de su disolución.

9 Para concretar las transferencias sectoriales del Gobierno Nacional se produjeron tres documentos: el que propone cada sector, el plan de mediano plazo que consolida el CND y el plan anual que prepara el CND y se aprueba en el Consejo de Ministros.

No obstante que las DRE eran ya parte del Gobierno Regional, la descentralización tiene entre sus principios el de la gradualidad, de modo que la sola ubicación institucional formal no garantiza las condiciones para un adecuado ejercicio de las funciones.

a. Las cuatro etapas

El proceso peruano supone un paso gradual de la desconcentración a la descentralización. La LBD creó un proceso artificial de transferencia de funciones, pues estableció que dejaría para una fase final —una "cuarta etapa"— dos áreas: Salud y Educación. El Gobierno de Toledo aprovechó esta confusión y reiteró que solo con esta fase se "iniciarán" las transferencias en ambos sectores.

Sin embargo, el Consejo Nacional de Descentralización (CND) olvidó que las etapas ya no tenían una formulación unívoca, con lo que aletargó la transferencia de funciones y recursos. Un ejemplo de ello está dado por la modificatoria de la LOGR, que indica que la transferencia de Educación y Salud se iniciarían en 2004, es decir, sin esperar más tiempo. Como señala Zas Friz (2005: 45), el proceso real ha cambiado las etapas:

> "[...] se ha modificado el carácter consecutivo de las etapas previstas en la Ley de Bases de Descentralización, ya que no se transferirá a las regiones propiamente tales —es decir, a aquellas integradas— las competencias sectoriales, sino que esta transferencia podrá verificarse en los gobiernos regionales sobre la base departamental".

b. Desfase en la transferencia

El Poder Ejecutivo evadió en 2005, a diferencia de lo hecho en el sector Salud, la transferencia de funciones en Educación planteadas en el Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio 2005-2009, y desconoció así los pasos concretos dados esos años en materia de gestión. Por ejemplo, dispuso para 2007 la transferencia de funciones como la elaboración del Proyecto Educativo Regional, cosa que ya se estaba haciendo en diversos gobiernos regionales, o la diversificación curricular asignada desde hace tiempo a las direcciones regionales y a las instituciones educativas.

La negativa a transferir algunas responsabilidades que ya se empezaban a ejercer, aunque limitadamente, no permitía acompañar el proceso concreto ni

identificar las dificultades específicas que iban surgiendo en el proceso de descentralización, de modo que eran abordadas sin nuevos recursos ordinarios. Esta prescindencia de las normas y los procesos vivos explica, por ejemplo, el nulo apoyo del MED a la elaboración del los Proyectos Educativos Regionales. Aun cuando se reconociera que algunas funciones estaban a cargo de los gobiernos regionales, hay que recordar que no es lo mismo disponer de facultades normativas como las mencionadas que contar con recursos y capacidades para un buen ejercicio de ellas.

Contra lo que afirmaba el CND, la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional del MED sostenía que muchas de las funciones por ser transferidas estaban ya a cargo de las DRE, sea total (ocho funciones) o parcialmente (siete), además de que algunos gobiernos regionales ya realizaban cuatro más.[10] La citada Oficina exagera y "le sopla la pluma" a los gobiernos regionales, transmitiendo el mensaje según el cual ¡ellos ya son los responsables principales de la marcha de la educación!

Para empezar a enmendar la parálisis normativa, en el "Plan de Transferencias 2006-2011" (2006) y en el Plan Anual 2006[11] el CND empezó a asumir la realidad de que algunas funciones ya estaban a cargo de los gobiernos subnacionales. Reconoció, además, que había dos cuerpos legales que debían concretarse: el de las leyes de descentralización y el de aquellas correspondientes al sector Educación. Con estos planes se inició la asignación formal de cinco funciones al Gobierno Regional, con once facultades.

c. Los gobiernos locales afuera

En gesto efímero hacia las municipalidades, el Plan de Trasferencias del MED del año 2006 propuso iniciar un traslado gradual de las funciones, pero el CND no lo aprobó.

El plan de mediano plazo planteaba iniciar ya, ese mismo 2006, la transferencia a los gobiernos locales de funciones como la elaboración del Proyecto Educativo Local, la diversificación curricular y la alfabetización, así como de los centros culturales, las bibliotecas, los teatros y los talleres de arte.

10 Véase Foro Educativo: *Contacto Foro* n.º 133, abril de 2005.

11 "Plan Anual de Trasferencias de Competencias Sectoriales del año 2006", decreto supremo 021-2006-PCM, en diario oficial *El Peruano,* 27 de abril de 2006.

Merece también destacarse que el sector Educación no propuso sino la transferencia de una función a las municipalidades.

Para ambos casos, el regional y el local, siguen habiendo imprecisiones, descuidos y dificultades por entender, porque algunas funciones o facultades han pasado y otras no. Por ejemplo, la primera función de los gobiernos locales, consistente en "Promover el desarrollo humano sostenible en el nivel local, propiciando el desarrollo de comunidades educadoras", les será trasferida solo el año 2009.

5. Lima no ha concurrido a la descentralización

De acuerdo con las leyes, la MML debe asumir las funciones de Gobierno Regional. El Municipio de la ciudad tiene todas las funciones que le asignan la LGE, la LOGR y la LOM.

La Capital de la República, según la Constitución, no integra ninguna región: tiene un régimen especial.[12] Además de la LBD, la LOGR indica que:

> "En la Provincia de Lima las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual posee autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia regional y municipal. Toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales, se entiende también hecha a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en lo que le resulte aplicable".

La MML reúne funciones de dos niveles de gobierno, de modo que sus instancias se reducen de tres a dos. Por ello, debe asumir labores diferentes de las de las otras circunscripciones del país. Se transfieren funciones que se redistribuyen "en casa", es decir, en un Gobierno Local, el de la ciudad, entre su instancia provincial y las instancias distritales.

12 Véase Constitución Política del Perú, artículo 198; Ley de Bases de la Descentralización, artículo 33; Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, artículos 65, 66 y 67, inciso c; Ley Orgánica de Municipalidades, artículos 151 y 152 y décima disposición complementaria.

Estado Nacional sostiene la educación de la ciudad y se aprovecha

El tema tiene que ver pues con el dubitativo compromiso del Gobierno Nacional con su propia reforma.

La MML es un gobierno metropolitano débil, ya que sigue evadiendo sus funciones más complejas y haciendo aquello que ya se sabe que hay que hacer y cómo debe hacerlo. Es el caso de las obras viales.

Las funciones educativas más importantes —como otras sectoriales— del gobierno de la ciudad siguen siendo realizadas por el Gobierno Nacional, de modo que la MML se ha descargado de tales tareas por cinco años. Lógicamente, esto permite a uno ocuparse de la obra física y no asumir riesgos complejos como la educación, y a la otra legitimarse con presencia directa en asuntos educativos de las escuelas de la ciudad. Curiosamente a la Municipalidad de Lima Metropolitana no se le aplica la transferencia simplificada sino la transferencia gradual al estilo del antiguo CND.

6. La transferencia y la transformación del sistema

Ahora bien: una cuestión es disponer de facultades normativas como las mencionadas y otra contar con recursos y capacidades para un buen ejercicio de ellas.

La transferencia formal de funciones, por sí misma, no implica el mejoramiento en el desempeño de los niveles de gobierno. Lo que funciona mal centralizadamente lo seguirá haciendo si solo se transfiere. Este traslado de funciones es una parte del desarrollo de competencias y capacidades del personal. Los cambios en las estructuras organizativas (en lo cual la ley es eficaz) no son cambios en la calidad de los procesos y sus resultados.

Si se observa el mejoramiento del desempeño de los organismos descentralizados, no es posible desconocer que es poco lo que cambió con la transferencia de funciones. En algunos casos apenas se regulariza una función asumida, aun con limitaciones, varios años atrás; es decir, la transferencia de funciones acerca algo la realidad a la normatividad.

Disensos sobre los recursos

Uno de los procesos más atendidos luego de la instalación de los gobiernos regionales ha sido el de la transferencia de funciones, ya reseñado. Además, una importante expresión de un desacuerdo todavía no resuelto con los gobiernos regionales es la afirmación según la cual, junto con las DRE, le fue transferida la mayor parte de los recursos presupuestales. Así lo afirmó el CND en 2005, pero no se han ratificado por escrito los montos específicos asignados a las 185 funciones transferidas a cada Gobierno Regional.

La Defensoría del Pueblo constató que el proceso no es coherente con el principio de provisión de la transferencia de funciones. La educación es un servicio de carácter prestacional, no transable, que el Estado tiene la obligación de brindar a quienes no puedan pagarla.

Recomendaciones

"2. Recordar a los Sectores del Gobierno Nacional que la transferencia de competencias sectoriales debe ir acompañada de los recursos presupuestales, materiales y humanos vinculados a cada una de las funciones a ser transferidas, conforme al criterio de provisión reglado en el literal c) del inciso 14.2) del artículo 14º de la Ley de Bases de la Descentralización."

"4. Recordar a los Sectores que la propuesta del Plan Sectorial debe ser integral y, por ello, incluir las funciones a ser transferidas, los requisitos específicos por cada función a ser transferida y los recursos vinculados a éstas, conforme a lo regulado en el inciso 7.1. del artículo 7º del Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales."

"5. Recomendar a los Sectores trabajar concertada y coordinadamente con los Gobiernos Regionales y locales para la elaboración de los planes sectoriales, así como para determinar el contenido de los programas de capacitación y asistencia técnica."

Reporte de supervisión de la Defensoría del Pueblo sobre la transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales. Programa de Descentralización y Buen Gobierno, septiembre de 2006.

Hay que recordar que para la concreción exitosa de la mayoría de esas funciones en los ámbitos de los gobiernos regionales se requiere la concurrencia de los distintos niveles.

En cuanto a la educación, más que en un momento de transferencia espectacular, estamos frente a un proceso de transformación y descentralización.

7. Avances y tensiones

Hay que anotar que en estos años se ha avanzado en cuestiones como la elección por concurso público de los directores regionales y de UGEL (que luego se reemplazó por la designación), así como de directores de instituciones educativas con participación de los CONEI. Asimismo, se desarrollaron, sin recursos del presupuesto de educación y participativamente, varios proyectos educativos regionales, locales y de institución educativa, a lo que se sumó la instalación de más Consejos de Participación Regional (COPARE) y de Consejos de Participación Local (COPALE). Tanto en los proyectos educativos regionales como en experiencias pedagógicas innovadoras muchos gobiernos regionales contaron, además, con el aporte de ONG y de la cooperación internacional. Y varios otros han adoptado algunas normas específicas sobre el desarrollo de innovaciones en la educación.

Además de un retraso en la transferencia de funciones a las DRE, se han identificado varios puntos de tensión que están siendo encarados de diversas maneras; entre ellos, la resistencia a la participación de la sociedad civil en los gobiernos regionales[13] y locales, los casos de presión para que el nombramiento de docentes se realice solo entre los de la propia región, la disociación entre funciones transferidas y recursos, la reorganización de algunas direcciones regionales, la racionalización de personal, y la relación entre las gerencias de desarrollo social y las DRE.

Un hecho importante en esta etapa fue la frustración acerca de la conformación de regiones, dado el rechazo de algunos departamentos a integrarse con otros en el referéndum de 2004.

13 La resistencia a esta participación dio lugar a una ley que modifica la LOGR para regular la participación de alcaldes y representantes de la sociedad civil (ley 27902, de diciembre de 2002).

CAPÍTULO IV

Los municipios y el Gobierno Nacional

El segundo periodo de la descentralización educativa se inició con la toma de mando por el nuevo Presidente de la República y la instalación del Congreso de la República en julio de 2006 (Iguiñiz, M., 2006),[14] así como gracias al impulso que significó la segunda elección de gobiernos regionales y su instalación en enero de 2007. Ya en 2008 se han incorporado a la descentralización el Gobierno Local y el Gobierno Nacional.

1. Legitimación, conflicto y cooperación

En cuanto a la nueva composición política de los gobiernos regionales, destaca el que la mayoría de los elegidos provengan de movimientos de sus respectivas regiones. El APRA pasó de doce a dos gobiernos regionales.

En materia de política educativa correspondía dar continuidad e implementar (completándolas también) las políticas formuladas democráticamente en el periodo anterior. Se aprobó el Proyecto Educativo Nacional (PEN), pero se lo reemplazó por una suma de importantes programas. Merece ser destacada la evaluación docente, seguida de la capacitación de los maestros, la alfabetización, la entrega de textos escolares y de computadoras, y el mantenimiento preventivo de las escuelas.

En descentralización el Presidente de la República marcó una diferencia discursiva respecto de la gradualidad de la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

14 En el marco del programa "Votemos por la Educación" se realizó el análisis sobre la educación en el debate electoral. La publicación incluye los principales programas de gobierno en esta materia (véase también Rivero, 2007 y Tovar, 2007).

En su Mensaje a la Nación del 28 de julio de 2006 planteó que el Gobierno Nacional tenía entre sus funciones las de defensa, seguridad, grandes inversiones que requieren endeudamiento y justicia; todo lo demás se transferiría inmediatamente:

> "Declaro que todo aquello que pueda ser hecho por los gobiernos municipales y los gobiernos regionales será descentralizado de inmediato. Se descentralizarán todas las atribuciones y todos los recursos que sean posibles. Esa es mi fe y mi credo".

Según el diario *El Peruano,* el Jefe de Estado indicó además: "Todo aquello que debe y pueda ser transferido sin merma de la unidad nacional será entregado a los alcaldes y presidentes regionales", lo que se concretaría a fines del año siguiente. Agregó: "Queremos una descentralización a mano abierta", y dijo que su intención era que los presidentes de las regiones y alcaldes: "Tengan las atribuciones y responsabilidades de un gobernante en todo el sentido de la palabra". Además, indicó:

> "En el Presidente de la República, demócrata y aprista, no encontrarán jamás a alguien que defienda sus atribuciones ni el dinero; soy el primero en querer desprenderme de todos los recursos para que los usen los elegidos por el pueblo" (*El Peruano,* 22 de noviembre de 2006).

Se anunció la municipalización en educación inicial y primaria y la atención primaria en salud a los distritos. El Presidente de la República planteó veinte medidas en el *shock* descentralista de octubre.

Se desactivó el Consejo Nacional de Descentralización (CND), y para que se encargara de la coordinación del proceso se creó la Secretaría de Descentralización en la Presidencia del Consejo de Ministros (SD-PCM).

En cuanto a las relaciones intergubernamentales, 2008 se inició con la importante reunión del 4 de enero entre el Presidente de la República y los presidentes de los gobiernos regionales, que se repitió el 1 de abril.

De estos encuentros emanaba la promesa del Poder Ejecutivo de cambiar la anterior relación con los presidentes de las regiones, de abandonar las críticas a ellos por la poca velocidad con la que realizaban las obras. Las reuniones, sin embargo, se interrumpieron en la segunda mitad de 2008.

La conflictividad inherente a todo proceso de descentralización se manifiesta en la configuración de un escenario quizá más complejo y contradictorio que el del periodo anterior (2001-2006). Ocurren procesos simultáneos como:

a) Recentralización en el Ministerio de Educación de funciones asignadas a los gobiernos regionales y los gobiernos locales; se acelera la entrega "nominal" de todas las funciones a los gobiernos regionales. El MED concentra nuevos e importantes recursos para bienes y servicios e infraestructura. El Gobierno Nacional pretende mantener una relación desconcentrada con el Gobierno Regional y el Gobierno Local, y pocos organismos establecen relaciones de cooperación.

b) Los gobiernos regionales asumen iniciativas mayores dirigidas a aumentar su autonomía gracias al acceso a recursos estratégicos, y así se legitiman políticamente. Se conforma la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), se activan las Juntas de Coordinación Interregional, se siguen formulando los Proyectos Educativos Regionales (PER), se solicita un incremento presupuestal para la infancia y la educación, se emiten pronunciamientos políticos y se toman iniciativas en política social y educativa. Un caso de conflicto en el que los gobiernos regionales obligaron a las partes a concertar fue el referido a la contratación de docentes.

Tanto el Gobierno Nacional como los gobiernos regionales buscan su legitimidad en la escena nacional, mientras los municipios difícilmente salen de su ámbito y circunscripción, a excepción de las iniciativas de la Red de Municipalidades Rurales (REMURPE) y, más recientemente, la de la Asamblea de Municipalidades del Perú (AMPE).

2. De la transferencia "nominal" a la simplificada

Las decisiones de municipalizar y de transferir todas las competencias a los gobiernos regionales durante 2007 fueron inconsultas, y pusieron a los actores en la disyuntiva "o estás con estas medidas o estás contra la descentralización". El Gobierno Regional recibiría ese año todas las funciones de la DRE (artículo 47 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales-LOGR) y aquellas que le agregue la LGE (artículo 77).

Se trata de una apariencia de maximalismo, pues acelera cuestiones formales pero no las condiciones para ampliar las decisiones con la transferencia de recursos importantes, como corresponde a una cooperación intergubernamental.

A escala nacional se avanzó en la transferencia de las funciones, pero no se logró culminar el proceso antes de que termine 2007.[15] El 10 de agosto de ese año la SD-PCM resolvió qué gobiernos regionales habían sido acreditados por la vía simplificada para la plena asunción de las funciones en materia de educación y salud. El Poder Ejecutivo se respaldó en que los gobiernos regionales aceptaron el proceso simplificado, como si no hubiera una asimetría real de poder que explicara los comportamientos que están detrás de los papeles.

En julio de 2008 el MED comunicó que 22 gobiernos regionales habían concluido el proceso de transferencia de las funciones en educación.[16] En diciembre informó que ya se había concluido la transferencia a los tres que faltaban: Callao, Huánuco y Arequipa.

a. Un diálogo necesario

Como en la primera etapa de la descentralización, la transferencia de funciones se desconecta de una transferencia de recursos.

Según el MED y la SD-PCM, en 2003 ya se transfirieron los recursos a cada Gobierno Regional para que tome a su cargo 185 funciones. Indican funcionarios del MED y de la PCM que queda un monto mínimo, e insisten en que los sectores y los gobiernos regionales deben seguir identificando los recursos asociados a las funciones que pueden ser transferidos.[17] Si luego de 2003 no se transfirieron recursos, ¿adónde fue el enorme crecimiento del gasto público?

Al respecto, el argumento de los gobiernos regionales es que se han fortalecido presupuestalmente sobre todo aquellos programas nacionales cuyas funciones la legislación asigna básicamente a los gobiernos regionales y locales, y en los

15 Decreto supremo 068-2006-PCM: "Establecen disposiciones relativas a la culminación de las transferencias programadas a los Gobiernos Regionales y Locales". *El Peruano,* 13 de octubre de 2006 (a pesar de su denominación, el DS no toca el tema de los gobiernos locales).

16 Revolución ministerial 0300-2008: "Declaran concluido el proceso de transferencia de funciones sectoriales en materia de Educación, Cultura, Deporte y Recreación a diversos Gobiernos Regionales". *El Peruano,* 4 de julio de 2008.

17 Decreto supremo 049-2008-PCM: "Plan Anual de Transferencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2008", 12 de julio de 2008.

que el Gobierno Nacional cumple un rol rector (véanse anexos LOGR, artículo 47, y LGE, artículo 77). Más adelante se verá el peso presupuestal de esos programas.

b. Propuesta de la acción conjunta

El planteamiento de la ANGR entregado al Ministerio de Educación en marzo, y al Presidente de la República el 1 de abril, señala que el MED realiza funciones que corresponden a los gobiernos regionales y se dota de bienes y servicios para realizarlos, razón por la cual la ANGR ha reclamado la transferencia de recursos. Como lo dicen el título y el subtítulo de su documento, están convencidos de que solo con la acción compartida se podrán alcanzar la metas en educación (véase el anexo "Transferencia de funciones en educación y fortalecimiento de la acción compartida: Acción conjunta para alcanzar las metas en educación").

Para este caso de las funciones del Gobierno Nacional y de los gobiernos regionales, el mismo documento de la ANGR muestra matrices según las cuales no hay allí, en la formulación normativa, confusión sobre lo que corresponde a cada nivel.

Se le dice pues al Poder Ejecutivo que tiene que dirigirse a fortalecer las potencialidades de acción conjunta y apoyar el desarrollo de capacidades de ejecución de las DRE y de las Unidades de Gestión Educativa Locales (UGEL). Y esto no excluye una intervención directa y conjunta de estas tres instancias en casos especiales, en los territorios de menor desarrollo de capacidades institucionales y sobre todo en zonas rurales, pueblos indígenas y lugares con presencia del narcotráfico.

La transferencia de las escuelas a las municipalidades según el Plan Piloto implica que se las retiraría de los gobiernos regionales. El Gobierno Regional, al que la transferencia simplificada asigna la misión de "receptor" de todas las funciones, casi nada tiene que hacer en el diseño y la conducción del proceso de municipalización que le retirará las escuelas. Es un testigo mudo de su propia reforma. En todo momento, hasta el final de 2008, el actor decisivo en la municipalización, como se verá más adelante, ha sido el Gobierno Nacional.

3. Los PER en la descentralización

a. La democratización de la manera de hacer política

Los PER son una importante expresión, en el ámbito regional, del cambio en la manera de hacer política pública, acompañando el proceso de la transición democrática. La democratización de la política se plasmó en el Programa propuesto por Javier Pérez de Cuéllar cuando fue Primer Ministro, al indicar que:

> "[...] la tarea principal, en el tema educativo, será convocar a la construcción democrática de las propuestas que deberán orientar el esfuerzo nacional, con independencia de los cambios de gobierno en los próximos años".[18]

Planteo que se especificó para los ámbitos regionales en el Ministerio de Educación el año 2001, como se vio en el capítulo 2. Se dispuso primero como directiva del MED, y luego, con la LOGR y la LGE, la función de planificación regional, así como la de las instancias de participación de la comunidad y de concertación entre el Estado y la sociedad civil. Así los gobiernos regionales empezaron a elaborar los PER.

Estos deberían ser el inicio de la planificación regional, como el Proyecto de Escuela en su ámbito.

La elaboración de los PER es considerada un proceso político y profesional a favor de la mayor autonomía regional y componente de un movimiento social en el que confluyen diversidad de actores (Salazar, 2006: 21-24).

La confluencia de actores de la comunidad es una antigua aspiración democrática en educación, y su concreción aparecía ahora viable.

Eso ocurrió en los gobiernos regionales con el desarrollo de los proyectos educativos. Los protagonismos se alternaron entre las instancias del Gobierno Regional y los órganos de participación y redes de la sociedad civil. De igual manera, fue diversa la relación con organismos nacionales. Destaca entre ellos el CND, que realizó varios encuentros con los directores regionales y gerentes de Desarrollo Social, sin imponer una agenda de política, sino concertándola. Asimismo, los

18 Expresión de Javier Pérez de Cuellar, citado en Iguiñiz, M., 2005: 73.

impulsores de los PER pudieron asociarse con ONG y organismos de cooperación internacional en materia educativa, que hicieron valiosas contribuciones. Foro Educativo también se mantuvo en actividad, con énfasis en la relación con núcleos o redes regionales, así como colaborando con algunos de los gobiernos regionales.

El MED no estableció un vínculo orgánico con el proceso de los PER. Por su parte, el SUTEP tampoco lo ha considerado en sus iniciativas nacionales. Solo algunos sindicatos en determinadas regiones se han vinculado a su desarrollo.

b. Los PER y el derecho a la educación

Como proceso político regional no es espontáneo, sino que está enlazado, según ya se indicó, al proceso nacional; lo está también al latinoamericano en materia de desarrollos de política educativa democrática de fines del siglo pasado, cuya incorporación en el MED fue bloqueada durante el Gobierno de Fujimori. Los PER son pues una ruptura con la política de ese Gobierno, y, a la vez, una herramienta de continuidad con antiguos conceptos educativos en el Perú, con recientes discursos y políticas educativas internacionales y con el enfoque del desarrollo humano.

La Visión de los PER coincide por lo general con la del PEN. Expresa el enfoque de una educación integral, atenta a las potencialidades personales y sociales. Con gran valoración de las dimensiones ética y de formación de ciudadanos, núcleos de la educación El desarrollo cognitivo se asocia a la diversidad de género, cultura, lengua. Se aspira a que los aprendizajes sean pues pertinentes y relevantes. Esas consideraciones sobre lo que significa hoy el derecho a la educación están en los PER y le dan sentido a la búsqueda de eficacia y eficiencia.

La puesta en operación de los ideales educativos, propósitos y objetivos constituye un gran reto, pues usualmente quedan en promesa. Por un lado, la multiplicación de planteamientos de metas no ha conducido a la transformación sustantiva, por ausencia de compromiso con un proyecto educativo democrático; por otro, no son posibles logros efectivos sin revalorar indicadores claves, fijarse metas y costearlas. A ello se dirigen los planes de mediano plazo en educación.

Las visiones y los conceptos del tipo de educación deseada no pueden quedar en los textos; es preciso que comprometan la actuación cotidiana. Ella tiene

que estar marcada por la visión y, con ayuda de la planificación, contribuir a superar el activismo.

c. Los PER se dan en un marco de reducida autonomía regional

Encuentro del PEN con los PER

Conforme se avanzaba en la formulación del PEN, los PER adoptaban objetivos estratégicos que en gran medida armonizaban con los del PEN, lo que evidenciaba la complementariedad discursiva. Esta convergencia aparece en un documento elaborado por el CNE (CNE, 2006).

También se encuentran en los proyectos, de manera diversa, precisiones de prioridades de política,[19] políticas específicas y programas.

La relación nacional-regional-local

En relación con el marco nacional, se encuentran casos distintos entre los gobiernos regionales. Los hay de explícita inserción en un marco contextual, pero se encuentran también expresiones de ensimismamiento regional que los conducen a marchar de manera "paralela" a la iniciativa nacional. El PER de Arequipa se ubica entre los primeros:

> "El Proyecto Educativo Regional de Arequipa 2006-2021 quiere aportar a una educación que se ajuste a nuestras condiciones propias, no para aislarse, sino para articularse a los procesos nacionales y globales" (2007: 8).

Débil autonomía regional

Este proceso, como ya se ha señalado (Iguiñiz, M., *et al.,* 2006: 53), muestra que los niveles de autonomía económica de los gobiernos regionales son aún muy restringidos, a pesar de su importancia como actores políticos. Por ello, el desarrollo regional y la autonomía de los gobiernos regionales es un asunto político que hay que convertir en una cuestión de interés para el desarrollo de la democracia peruana en su conjunto.

19 En la elaboración de varios PER se utilizó la propuesta de Luís Guerrero (PEN, 2006).

El presupuesto de las DRE del periodo de desconcentración no permitió iniciativas para mejorar la calidad y la equidad, que se reservaron para el MED, como ocurrió con la política de insumos para el mejoramiento de la calidad (MECEP) con préstamos de la banca financiera internacional.

Para la provisión del servicio, las DRE canalizaban el pago del personal y siguieron realizando importantes acciones específicas como la obtención de plazas docentes. Algunas diseñan planes de formación docente, de alfabetización y de diversificación curricular, y usan su potestad de reestructurar las direcciones regionales.

Pero el presupuesto regional adolece de escasez de bienes y servicios que permitan llevar a cabo los programas de mejoramiento de la calidad y la equidad. Por ello, para mostrar que era posible cambiar la rutina se formularon Proyectos de Inversión Pública (PIP) con el fin de desarrollar algunas iniciativas de política regional.

Las funciones de dirección y las de los especialistas en gestión de los gobiernos regionales (en todo el Estado) y la dirección de la escuela se realizan sin que haya mediado una formación en gestión pública y en especial en gestión educativa.

Las capacidades en un marco de descentralización suponen el desempeño político profesional en el propio nivel de gobierno y en la relación con los otros niveles. Ello implica reconocer el poder del MED y del Poder Ejecutivo en su conjunto en sus múltiples actuaciones en las regiones. Los programas nacionales y los órganos de línea del MED actúan al interior de los ámbitos departamentales aun en los casos en los que no se haya producido una coordinación. Son, en cierta forma, actores internos.

d. Descentralización pedagógica

El desafío pedagógico se ha activado con los impactantes resultados de las mediciones de rendimiento, asociados a las desigualdades sociales, así como a diferencias escolares, y de esta manera ha quedado también en evidencia el significado político del tema educativo y con ello los desafíos a la reforma y las innovaciones.

Evaluación regional de la calidad

"¡Me evalúan igual, cuando mi realidad es diferente!": ese parece ser el discurso de muchas DRE de todo el país.

La calidad y la equidad de la educación, y el derecho a la diversidad, tan bien planteados en muchos PER, tienden a un aterrizaje restringido en las evaluaciones hasta ahora realizadas. Con frecuencia, las propuestas orientadas al logro de una educación de calidad postulan la evaluación de los rendimientos con estándares nacionales.

Con ello se distancia la vida del aula y la escuela del proceso particular de maduración de los estudiantes, de la incorporación a sus aprendizajes de sus experiencias sociales y culturales. Se acepta una desvalorización de la evaluación interna realizada en la escuela.

Evidentemente, los exámenes estandarizados del MED son un importante instrumento de comparación para adoptar decisiones de política, pero no deben ser utilizados para la humillación y para la exhibición pública de un ránking. La Unidad de Medición de la Calidad (UMC) debe trabajar sistemáticamente con la DGP de las DRE. De igual modo, el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Calidad Educativa (SINEACE) tiene que establecer un sistema de trabajo con las DRE.

Además, estas evaluaciones pueden reforzar el centralismo pedagógico. Marchesi y Martín (2000: 255-256) siguen a Hans Weiler cuando señalan que la evaluación:

> "[...] no suele ser simplemente un acopio y difusión de información, sino que tiene que ver con la interpretación de las normas y suele ser un instrumento de control de los objetivos y de las prácticas educativas. Esta concepción de la evaluación se opone radicalmente al concepto y a la práctica de la descentralización como delegación auténtica de poder. La reconciliación entre la descentralización y la evaluación, concluye Weiler, es una tarea noble pero extraordinariamente difícil e incluso contradictoria, ya que siempre existe la posibilidad de que el poder al que se renuncia a través de la descentralización se intente recuperar por medio de la evaluación".

Experiencias innovadoras en las regiones

Las experiencias de educación democrática e innovadora con las que cuentan muchas regiones son esenciales para el cambio. Sus desarrollos curriculares intentan

que la afirmación de la diversidad sea la manera más apropiada de aprendizaje de los saberes universales.

Siendo experiencias situacionales, ellas son fundamentales para el aprendizaje de la innovación. Por ello los intercambios de experiencias tienen que ser intensos y no espontaneístas; no pueden ser encuentros puramente testimoniales.

e. Los PER y los puentes con el mediano plazo y la provincia

En general, los PER son pensados como proyectos de largo plazo (hasta 2021). Hacerlos operativos supone planes de menor temporalidad, indispensables para no deshilachar los PER en políticas y medidas específicas. Se está planificando un periodo más acotado por ejemplo en Amazonas, San Martín, Ucayali y Junín.

En varios gobiernos regionales se plantea la actualización participativa del Plan de Desarrollo Regional Concertado, lo que resulta oportuno para precisar las relaciones recíprocas entre los diversos componentes del desarrollo regional y la educación.

El ensamblaje de los niveles de gobierno y entre los sectores tiene que ser uno de los motivos de búsqueda para la realización de los PER.

El encargo dado a las Gerencias de Desarrollo Social tuvo el supuesto mágico de que bastaba con su creación para que funcione como conductor de la intersectorialidad.

La gran diversidad interna de muchos departamentos da enorme sentido a formas de planeación educativa provincial que se han formulado, y otros siguen empeñados en esa tarea. De igual manera, vale la pena seguir haciéndolo en parte de los distritos. En ellos es preciso identificar con gran especificidad cómo está en nuestra legislación la producción de conocimiento sobre las situaciones de desigualdad que afectan a los estudiantes peruanos.[20] Esa atención a la provincia

20 En esta materia, es claro el sentido operacional del Reglamento de la Educación Básica Regular cuando, en el Título II, dispone hacer los diagnósticos educativos (artículos 3 y 4), enfatizando identificar las situaciones de desigualdad (artículo 5) y planear medidas para su reducción. Consideramos, con Inés Dussel, que esa producción de conocimiento es también tarea central del MED.

y el distrito convoca a los actores que participaron en los PER, en especial, a fortalecer la sociedad civil e incorporar a las municipalidades.

La armonización de los planes

Es equivocado pensar que los planes nacionales y regionales marchan en paralelo y que luego, por mera intuición, convergen. El MED está obligado a repensar las políticas nacionales tomando en cuenta los planes regionales, de la misma manera como los planes regionales de mediano plazo requieren la convergencia con los planes del MED.

Los planes nacionales no pueden aterrizar en realidades tan distintas como las que existen en nuestro país.

El IV Encuentro Nacional de Regiones Proyecto Educativo Nacional – Proyectos Educativos Regionales "Desafíos de la implementación" ——convocado por el CNE, el MED y la ANGR—— se enfocó en esa armonización y planteó una agenda para la implementación de los proyectos educativos.[21]

Para algunos PER, parecería que el Gobierno Nacional y el MED no existieran. Actitud que no es coherente si se toma en cuenta que ellos manejan varios de los factores de la calidad y de las medidas de equidad que inciden directamente en la educación regional.

La Constitución manda que los niveles de gobierno armonicen sus políticas. La base tiene que ser institucionalizar un consejo de concertación en educación.

Reestructuraciones

La reestructuración de la DRE está siendo retomada como urgencia, dada la crisis institucional. Y, una vez concluidos, los PER la estimulan. Estas reorganizaciones tienen pues un marco de política y se apoyan en las normas nacionales de la descentralización y la LGE.

21 Al IV Encuentro se presentó como aporte la Agenda Educativa Concertada elaborada en una de las reuniones preparatorias, realizada en Pucallpa con la presencia de ocho gobiernos regionales y la ANGR.

El proceso no se limita a ordenar funcionalmente el sistema, sino que pretende, además, dotarlo de capacidades nuevas, recursos y organización para liderar la transformación educativa en dirección a la calidad y la equidad. Esa calidad y esa equidad requieren la persuasión y la implicación responsable de muchos actores. La organización ministerial y la de las DRE tienen dimensiones políticas, pedagógicas, de relaciones con el entorno social y personales, de cultura institucional, funcionales, comunicacionales y de aprendizaje institucional.

Para avanzar en esas dimensiones, las actuales reestructuraciones requieren la implementación de una carrera pública en la administración del Estado, con la Ley de Carrera del Servidor Público y la Ley del Sistema de Remuneraciones del Empleo Público.

4. El ingreso de los municipios a la descentralización[22]

Cuando tocaba, a nuestro entender, dar paso a la transferencia gradual de funciones a los gobiernos locales, relanzando así la política de descentralización, se anunció la municipalización de la educación inicial y primaria. La resistencia a iniciar la transferencia gradual de funciones a los gobiernos locales en el primer periodo de la descentralización podría haber incidido en el ingreso sorpresivo y dislocado de los municipios vía el Plan Piloto de Municipalización. Como ya se señaló, esta decisión política es una característica del proceso en este segundo periodo, y se mantiene, aunque sin relevancia.[23]

a. El Plan Piloto de Municipalización

El énfasis del Jefe de Estado en la municipalización distrital de la educación inicial y primaria, de concretarse, significaría un cambio mayor del sistema educativo, diferente del propuesto por la LGE.

22 En esta parte tomamos varios puntos de un texto anterior (Iguiñiz, M., 2008), preparado para el Seminario Municipios y Gobernabilidad, organizado por Ayuda en Acción. En particular, pueden verse las propuestas para la mejor incorporación municipal en la descentralización.

23 El 27 de septiembre de 2008 se publicó la resolución ministerial 0379-2008-ED, por la cual se incluyen otros 88 distritos en el Plan Piloto.

Con la implementación del Plan Piloto[24] cambiaron los términos como se había planteado en el Perú la descentralización de la educación. En el sistema municipalizado, según su propia definición, la gestión recae principalmente en el Gobierno Local Distrital, que es apoyado por los niveles provincial, regional y central. En este modelo el Estado Nacional tiene funciones de normatividad y de unidad del sistema, y se supone sustentado en el principio de subsidiariedad. Su referente normativo es la LOM, que, sin embargo, no tiene el extremo sesgo distritalista del Plan Piloto.

La municipalización de la educación y la salud se sustenta en el argumento de que los gobernantes cercanos a la población son los mejor ubicados, sin que se haya explicado en qué sí y en qué no son los más adecuados para generar equidad y calidad en salud y educación. Con esa decisión se pretendió cambiar el curso de la descentralización, que, como sostenemos, enfatizaba la regionalización y la gestión escolar. La Célula Parlamentaria Aprista la convirtió en un proyecto de ley de doce líneas para transferir toda la educación inicial y primaria del país.[25]

Pensamos que la fórmula de hacer un Plan Piloto fue una salida de emergencia. La ventaja del PPM es que sirvió como mecanismo distractor ante la inminencia de una transferencia masiva y rápida de la educación primaria, con su baja calidad y su precariedad.

En el debate actual sobre la municipalización, sectores de docentes argumentan que el Plan Piloto es parte de un proceso privatizador. Nosotros no creemos que lo sea. Una medida de esa naturaleza se caracteriza por el subsidio público (bono) al estudiante que asiste a una escuela privada y por la competencia entre escuelas, en un "cuasi mercado" al estilo chileno.

Para nosotros, se trata en realidad de un desasimiento estatal. La privatización (huida, se ha dicho) está ocurriendo por el decaimiento de la educación pública y el consecuente desplazamiento de los alumnos a la educación particular. Si

24 MINISTERIO DE EDUCACIÓN: "Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007". Resolución ministerial 0031-2007-ED (en adelante, PPM). Publicado en *El Peruano* el 4 de marzo de 2007.

25 La Célula Parlamentaria Aprista presentó dos proyectos de ley: uno para la transferencia de la educación primaria (284/2006-CR.20-09-06) y otro sobre salud (18/2006-GC.05-09-06). El proyecto sobre educación plantea la transferencia a los gobiernos provinciales en primer lugar y luego a los distritales.

la municipalización se expande, hay que prever el riesgo de un desgaste rápido que acarrearía una dramática fragmentación del sistema educativo que serviría de argumento para una recentralización por "demanda" popular.

¿Iguales competencias a distritos diferentes?

El Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007 (resolución ministerial 0031-2007-ED) define claramente la municipalización como la entrega de muy amplias competencias:

> "La municipalización de la educación, entendida como el ejercicio de la dirección y conducción de los servicios educacionales, que se brinda en el ámbito jurisdiccional de un distrito, a cargo del órgano de gobierno local más inmediato, la municipalidad distrital [...]
> "El gobierno local participa directamente en la gestión de las instituciones educativas tomando las principales decisiones en el ámbito pedagógico, institucional y administrativo para mejorar la calidad del servicio educativo.
> "El CEM [Consejo Educativo Municipal] se encarga de establecer los lineamientos de política educativa en el ámbito distrital, dirigir las acciones de gestión pedagógica, institucional y administrativa en la jurisdicción municipal, y las demás asignadas al CEM.
> "La gestión de la educación implica el manejo, dirección y conducción de instituciones, personal y procesos".

Está dicho: se trata de un sistema de inicial y primaria municipalizado y no de un sistema educativo nacional descentralizado, de modo que es diferente de lo aprobado en la LGE —y no coincidente, como afirma el MED—.

Gobernabilidad o fracturas sociales, políticas y pedagógicas

El enfoque del PPM induce a varias fracturas que entraban la concertación y la cooperación social, política y pedagógica.

Los gobiernos regionales son llamados a "cooperar" con la municipalización sin haber sido consultados, sin que existan instancias formales de trabajo para que ellos y los gobiernos locales incorporen a los municipios en la gestión.

Los gobiernos locales provinciales son separados de la gestión distrital, salvo frases sobre cooperación que no afectan el modelo.

Los CONEI han sido puestos de lado por la representación personal del Director, con lo que no se estimula su desarrollo institucional. Esto no es accidental: la ausencia de reflexión sobre la escuela como institución que educa en su conjunto es notoria en la política educativa.

La educación básica se escinde entre la inicial y primaria, a cargo del Municipio Distrital, y la secundaria, potestad del Gobierno Regional. Además, una parte de esta última quedará en el nivel distrital, en tanto forme parte de instituciones educativas integradas.

Olvido de la desigualdad

Parece clara, en las décadas recientes de participación social de base y de municipios democráticos, la insuficiencia del esfuerzo local para, por sí mismo, lograr equidad social.

Dice Muñoz (2007):

> "De otro lado, no debemos olvidar que, junto con la promoción de la descentralización por parte del Estado, hay en él un compromiso mayor: el aseguramiento de la equidad. Contar con esas tipologías de gobiernos locales permitirá que el gobierno central desarrolle las acciones compensatorias necesarias para garantizar el achicamiento (y futura desaparición) de las brechas de desigualdad".

De igual manera, varios estudiosos de la educación alertan sobre el riesgo de ampliación de las desigualdades (Cueto, 2006; Trahtemberg, 2006; Iguiñiz, M., 2007; Bello, 2006).

Las desigualdades ampliadas parecen ser el destino con un tipo de distritalización como el diseñado, pero, aparentemente, eso no importa mucho a los implementadores del PPM.

En el fondo se plantea, como se apreciará más adelante, que cada municipio vea la mejor forma de arreglarse, cuando la realidad indica que tienen recursos injustamente diferenciados. Además, la presencia de la escuela pública es notoriamente diferente entre los distritos urbanos de altos ingresos y los distritos populares.

Se ofrece el presupuesto actual de las UGEL

El presupuesto para cambiar la educación distrital es el mismo del que disponen actualmente. Será el Alcalde Distrital el que tendrá que buscar más recursos (MED: Evaluación del PPM, 2007: 7).

A partir de ese lineamiento, se insiste varias veces en que el funcionamiento exitoso del PPM sin nuevos recursos es un logro. A continuación se transcribe una de esas menciones:

> "Contando con esa posibilidad, se tomó la decisión de ejecutar las actividades del Plan Piloto de Municipalización programadas para el año 2007, utilizando solamente los recursos que estaban disponibles en el presupuesto de la Oficina de Coordinación Regional para este año. Esta decisión se debió al propósito de comprobar que sí es posible hacer las modificaciones institucionales sin incrementar los gastos del Ministerio de Educación, y evitar que en el futuro se interrumpa el proceso de municipalización por falta de fondos. Esta hipótesis ha quedado comprobada, por lo cual, en los años sucesivos se mantendrá la misma estrategia" (MED: Evaluación del Plan Piloto, 2007).

Asfixia administrativa del municipio y la escuela

La decisión y ejecución de las municipalidades afectaría el funcionamiento de más de 40 mil escuelas públicas. El Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa (FONCOMUGE), por crearse, sería la fuente para el gasto de todo tipo de la escuela pública.

La institución educativa pública peruana no tiene competencia para ejecutar su presupuesto, salvo los ingresos propios. Por ello, se la provee de la UGEL, de escasos bienes, servicios y capital. A falta de un presupuesto propio, base de la autonomía escolar, el Plan Piloto la obliga a solicitar el financiamiento de proyectos. Según el referido Plan, el FONCOMUGE se utilizará para atender "19 líneas de acción"; todo menos planilla. Pero las solicitudes de los proyectos en esas 19 líneas de acción deben ser sometidas a aprobación del MED. Solo luego los CEM podrán ejecutarlos.

¿Sobre qué pueden decidir el CEM, la escuela y su Director? No tienen presupuesto propio, pues este les es transferido del presupuesto nacional, de modo que se verán obligados a hacer un peregrinaje imposible, en vista de que cada iniciativa debe ser aprobada por el MED. Es imposible que este procese las

demandas de los CEM, de los que dependen miles de instituciones de inicial y primaria públicas. Sin presupuesto regular, ¿dónde queda la entrega de capacidad de decisión a los municipios?

Este Plan Piloto no ha funcionado de acuerdo con la promesa según la cual iba a haber recursos y capacidad de decisión. Estamos en una contradicción: por mandato de otra ley, la de Carrera Pública Magisterial, se le da a la escuela una capacidad importante de decisión para la evaluación docente, pero el PPM le impide todo gasto.

Distorsión de la realidad institucional

El Municipio Distrital del PPM tendrá pronto todas las funciones que la LGE señala para las UGEL, que son unidades ejecutoras de presupuesto. Para asegurar que toda la educación inicial y primaria pase a ellas, se le asignan 11 funciones, aunque bastaría con la número 10, referida al cumplimiento del artículo 82 de la LOM, que ya enumera 20 funciones municipales.

Según la directiva del MED denominada Hoja de Ruta n.º 3, 47 municipalidades del PM están ya:

> "[...] listas para recibir la transferencia del presupuesto y otros subsistemas administrativos. Otras 03 se aproximan a ser calificadas como aptas [...].
> Estas Municipalidades Distritales ya poseen sus secretarías técnicas con todas las facilidades para la adecuada transferencia. Cuentan con personal de especialistas, infraestructura y ambientes adecuados, así como el equipamiento necesario para el proceso".

¿En qué distritos se ha verificado que cuentan con todo ello? ¿Cómo se puede decir que ya hay una adecuada administración educativa en muchos distritos cuando es claro que su desarrollo institucional resulta sumamente débil para cumplir incluso sus funciones primarias? Las funciones planteadas para los municipios suponen, para las municipalidades pequeñas y medianas, un insostenible aparato burocrático.

Sin embargo ¿se anuncia otra etapa?

Las escisiones institucionales siguen. El PPM indica que:

> "También se ampliará el Plan Piloto para incluir a las instituciones de educación Secundaria, Superior no Universitaria y Técnico Productiva, además de las de Inicial y Primaria que funcionan en los distritos participantes en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa" (Evaluación 2007: 45).

Se postula distritalizar todo, poner a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales provinciales fuera de la gestión del sistema de la educación básica y superior no universitaria.

Cuando el Presidente de la República dejó de lado la municipalización de la educación en los mensajes de Fiestas Patrias de 2007 y 2008, tuvimos la expectativa de que se podría replantear el PPM. No se ha considerado las advertencias y sugerencias.

Un planteo así muestra que el destino de la educación pública no motiva una reflexión de fondo y se acompaña con la sobrevaloración de la importancia que podría tener la educación mixta.

La particularidad de no dar un tratamiento diferenciado a la Municipalidad Metropolitana y sus distritos se cuenta entre los errores del PPM.

b. Sigue pendiente la transferencia de funciones a las municipalidades

Mientras el PPM opera, se mantiene paralizada la transferencia gradual de funciones a las municipalidades. Como ya ocurrió en los primeros años con los gobiernos regionales, ello deja sin ordenamiento normativo a muchas iniciativas, que, en pequeña escala, parte de ellas ya realizan.

Se evita entregar recursos para funciones que sí pueden decidirse y realizarse localmente, mientras se anuncia la entrega de la responsabilidad de lo más complejo (la calidad de la educación inicial y primaria), de lo que el Gobierno Nacional no ha podido realizar con equidad.

Sin tipología no se puede avanzar en las trasferencias

Para la reflexión que hacemos, es pertinente retomar los factores de la calidad y las medidas de equidad que plantea la LGE. Con ello asumimos que no hay ni un factor, ni una medida ni un nivel de gobierno salvadores.

No todas las municipalidades que llevan el nombre de distrital deben tener las mismas funciones. Vergara (2007) es al respecto contundente:

> "Otra verdadera iniciativa revolucionaria sería reconocer que las categorías provincial y distrital son categorías municipales obsoletas. Que San Juan de Lurigancho con 800 mil habitantes nada tiene que ver con Estipe-Pampas y sus 108 habitantes".

Veamos ejemplos actuales. El censo de 2007 actualizó las dimensiones poblacionales de nuestros municipios. Los más poblados eran San Juan de Lurigancho (898 443 habitantes) y San Martín de Porres (579 561 habitantes). Los menos poblados, Santa María del Mar (161); San José de Usúa, en Ayacucho (187); Curibaya, en Tacna (203); y Sonche, en Chachapoyas, Amazonas, con 228 habitantes.

¿En qué es mejor el nivel de gobierno distrital respecto del provincial y del regional? La respuesta exige la comprensión de una compleja trama de factores, medidas e instituciones que tienen que ver con los diversos tipos de municipios.

En tal sentido, la asunción de las diferentes funciones sí compromete el tamaño o la escala de una circunscripción, aun cuando este no sea un criterio determinante en todas las circunstancias.

El sentido común indica que funciones amplias y de mayor dificultad de gestión requieren un tamaño importante del órgano territorial, organizaciones complejas y un aprendizaje institucional acumulado.

Sobre este aspecto, el PPM incluye como anexo un cuadro con una tipología elaborada en GRADE. Son seis tipos de municipios, según capacidad de gestión, pobreza y recursos; sin embargo, no se le da ningún uso para efectos de diferenciar funciones.

Es tarea de la descentralización avanzar en la incorporación de los municipios en general[26] y de sus funciones educativas en particular, sobre la base de sus recursos y su desarrollo institucional. A ella se debe sumar la reforma del Gobierno Nacional y el fortalecimiento de los gobiernos regionales y las escuelas. No se trata de incluirlos solo como ejecutores, sino también como intérpretes

26 Al respecto, el Grupo Propuesta Ciudadana (2006) señala cuatro ámbitos de iniciativa: adecuar la legislación, incluirla en el plan de transferencias, fomentar las asociaciones de municipalidades, y aumentar los ingresos y mejorar el gasto.

y recreadores de las políticas. En varios casos será necesario precisar mejor las especificidades de cada instancia para establecer una distribución favorable a la acción de cada nivel.

Dado el involucramiento de un grupo de municipalidades, lo mejor que podría pasar es que la decisión del Jefe de Estado se convierta en virtud al favorecer la investigación y propuestas sobre las diversas formas de participación de los gobiernos locales en la descentralización.

5. El conflicto sobre la contratación de docentes

La política magisterial ha vertebrado la política educativa del Gobierno. En torno de esa política se puede notar el peso que van adquiriendo medidas como los exámenes nacionales a docentes, que se están desaprovechando para adoptar decisiones de política con base en la producción de nuevo conocimiento. Se los ha usado sobre todo para enfrentar al Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) y tienen un innecesario uso centralista y de homogeneización de la orientación pedagógica.

La política nacional hacia el docente es principalmente de presión, de exámenes; se deja de lado lo principal, que es persuadir e involucrar a buena parte de ellos en el cambio. Si no se pone esto por delante, se puede terminar en la apariencia de acatar, pero con poco esfuerzo. El examen nacional puede ser útil si se toman sus aportes específicos al conocimiento del proceso educativo, no como un instrumento que aporta un conocimiento pleno. La evaluación más importante es la interna, que se realiza en el propio centro educativo. El modo como se están planteando los exámenes a los docentes no contribuye a revalorar su condición profesional.

La Ley de Carrera Pública Magisterial

Luego de un proceso largo y conflictivo, esta Ley, de mediados de 2007, modifica la Carrera Pública Magisterial. Establece el criterio de desempeño profesional como el núcleo duro para la permanencia y el ascenso de los docentes. Participan en su puesta en funcionamiento principalmente el Gobierno Nacional y la escuela. El Gobierno Regional también está presente, principalmente por sus escuelas, más allá de lo cual cumple un papel operativo.

La Ley reserva para el Estado un rol importante en el establecimiento de los criterios y normas de la evaluación docente, el financiamiento de la nueva carrera y el ritmo

de paso de la carrera actual a la nueva. Pero las escuelas deberán ser la instancia principal y final de evaluación del docente, para el ingreso a la carrera, para el ascenso y la permanencia. Esto plantea un terreno clave para la calidad de la educación y el aprendizaje de una evaluación que hay que realizar de manera compartida.

Tercio superior: un conflicto expresivo

Otro hecho importante ha sido el conflicto que se generó entre el Gobierno y el magisterio a raíz de que el primero decidió que para ser contratado el año 2008 por el Estado era requisito "fundamental": "[. . .] ser profesor egresado, dentro del tercio superior del cuadro de méritos promocional de las instituciones".[27]

Sin ley que lo sustente, ese criterio fue criticado por impedir la postulación a una plaza de contrato. Era, en la práctica, una demolición, por inhabilitación, del título profesional, pues el sector privado no va a contratar gente vetada por el propio Estado. En extensas áreas del país donde solo hay oferta estatal sería imposible conseguir un contrato. Se hubiera creado una nueva categoría profesional con título a nombre de la nación y se habría sentado así un precedente que tendría que ser extendido a otros títulos profesionales.

Una plural confluencia de actores criticó el criterio como inconveniente en el contexto peruano. Además, la heterogeneidad y anomia en la formación docente en el país también desaconsejaba privilegiar a los de tercio superior.

La convergencia plural de gobiernos regionales, SUTEP, analistas de la educación, periodistas, CNE, Foro Educativo, así como de muchas voces más, a las que se sumó la opinión de la Defensoría del Pueblo, representaron un reconocimiento básico del derecho del docente y, desde allí, la promoción de su desarrollo profesional. Tomado argumentos del Tribunal Constitucional, la Defensoría expresó que el criterio del tercio superior no era ni "idóneo" ni "necesario" para desarrollar la evaluación adecuada ni, por tanto, para restringir un derecho.

Además de la crítica extendida, destacó la reacción de los gobiernos regionales, varios de los cuales iniciaron en sus respectivas regiones la convocatoria para los

27 Decreto supremo 004-2008-ED: "Políticas sectoriales para la contratación de personal docente en las Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica y Educación Técnico-Productiva". *El Peruano,* 12 de enero de 2008.

contratos con bases y exámenes propios. El Gobierno Nacional, acudiendo a su competencia exclusiva para diseñar las políticas nacionales, que son de cumplimiento obligatorio, buscó el conflicto intergubernamental de competencias por los procesos de contratación iniciados por varios gobiernos regionales. Si bien se puede afirmar que corresponde al Gobierno Nacional normar procesos nacionales de contratación y nombramiento, no es menos cierto que esto requiere la participación de los gobiernos regionales, pues ellos tienen funciones en esta materia. Sea como fuere, es indispensable establecer las normas de modo concertado. Y fue evidente la cerrazón al diálogo y el intento de subordinar a los gobiernos regionales.

Desatado el conflicto, el 19 de febrero se realizó, en el local de la PCM, una reunión entre varios presidentes regionales y el Gobierno. En ella se cambió el criterio de habilitación de los docentes, suprimiendo el requisito del tercio superior. Se señaló que los postulantes para cubrir plazas por contrato debían presentarse al examen del 9 de marzo, que estaba destinado a los que postulaban a un nombramiento.[28] Los que pretendían ser contratados fueron exceptuados del requisito del tercio superior y ocuparían los puestos según el orden de su puntaje. Los gobiernos regionales que aún no habían tomado exámenes los suspendieron.

Realizar las funciones cooperando

Los tres niveles del Estado tienen funciones exclusivas y compartidas. La negociación entre la PCM y los presidentes regionales sobre el tercio superior fue un triunfo, pues se logró que una medida importante de política educativa se decidiera de manera coordinada, en reconocimiento a que cada nivel de gobierno tiene alguna contribución al proceso de evaluación docente. En especial, el Gobierno Nacional ha puesto de lado los planes de formación continua de algunas DRE como las de Apurímac y San Martín. Lo lógico hubiera sido dejar de aplicar el programa nacional y apoyar el regional con asistencia del Estado, y transferir el financiamiento.

28 La importancia de este examen nacional es muy grande, tanto por los 180 000 postulantes como porque abonó al desprestigio de los exámenes de los docentes.

6. Presupuesto de educación y descentralización

a. Presupuesto y autonomía regional

El presupuesto es una expresión importante de la política general del Gobierno. Esto es particularmente notorio en los periodos de crecimiento económico, cuando, gracias a la mayor recaudación, el Estado tiene más opciones para escoger. Sin embargo, el monto dirigido a Educación como porcentaje del PBI no se incrementó. La gobernabilidad democrática debió expresarse en una negociación y acuerdos sobre la política tributaria como los criterios de la asignación presupuestal. Esos son asuntos primero políticos y, luego, profesionales y especializados.

b. Cambios en el presupuesto nacional en Educación

El Presidente de la República planteó grandes metas nacionales; entre ellas, que 35% y 30% de los estudiantes alcancen un desempeño suficiente en lectoescritura y en cálculo matemático respectivamente.

En los dos últimos años, el incremento en educación se ha dirigido, ya no al aumento a los docentes ni a los gobiernos regionales, sino a impulsar diversos programas nacionales (véase el cuadro 3 en la página 71), como el Programa de Capacitación Docente, el Programa Nacional de Alfabetización, el Programa Nacional de Infraestructura y el Programa de Educación Básica para Todos (con las mediciones nacionales de aprendizaje, los textos escolares, la entrega de computadoras, entre los más destacados).

Aunque han tenido severos límites, dada su enorme inversión y su alcance masivo, todos estos programas deberían tener algún efecto en la mejora de rendimientos, especialmente si se considera el bajo nivel de partida.

Además, estos programas forman parte de las funciones compartidas, y la mayor responsabilidad por su ejecución debería corresponder a los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Tal como están diseñados, sin embargo, en su formulación y ejecución hay un claro predominio del MED, que toma en cuenta, a veces, la "colaboración" de los gobiernos regionales. Así, el nivel central se entromete en las funciones educativas formalmente transferidas al nivel regional.

La recentralización se expresa en la asignación de recursos hacia el Gobierno Nacional, que resta condiciones a los gobiernos regionales para contribuir en la

mejora de la calidad y la equidad, es decir, para hacer política educativa. Los recursos del canon, como señala el Gobierno, son importantes para una parte de los departamentos del país y constituyen un aporte de inversión en algunos componentes para desarrollar la calidad y equidad en educación.

Incremento en la Sede Central

Si se toma como referencia el año 2006, el recentralismo en educación queda claro. Resulta notorio que, suspendido el aumento general de sueldos y el incremento para el ingreso a la nueva Carrera Magisterial en 2007 y 2008, el aumento anual del gasto público en Educación (que en 2008 llegó a los mil millones de soles) se dirigió sobre todo a la Sede Central del MED, con lo que ella ha llegado a tener un poder nunca visto.

El que no se haya cumplido con el incremento del 0,25% del PBI por seis años ha llevado a ese trueque entre aumento y programas nacionales, en lugar de atender a ambos. Para 2009, el incremento en términos absolutos no expresa la prioridad por la educación, cuya partida incluso se reduce como proporción del PBI.

Cuando se diferencia del Pliego del Ministerio de Educación el gasto correspondiente a Lima Metropolitana, que es principalmente planilla, se hace visible la asignación de los nuevos recursos.[29]

Retomamos esta separación en el cuadro 1, pues permite mostrar el salto de los programas centralizados (no incluye pensiones). En ellos se produce la mayor variación en términos porcentuales y absolutos.

Cuadro 1
Presupuesto Público del MED para Lima Metropolitana, 2006-2008
(Variaciones absolutas y porcentuales)

Agrupaciones	2006	2007	2008	Variación	%
MED Programas centralizados	427 569 888	667 176 639	1 370 239 933	942 670 045	220,5
DRE y UGEL de Lima	1 573 487 108	1 665 584 189	1 645 323 438	71 836 330	4,6

Fuente: SIAF-Consulta Amigable.
Elaboración: Arturo Miranda.

29 Hasta 2007 se diferenciaba la Sede Central de Lima Metropolitana en la demanda presupuestal que presentaba el Ministro de Educación al Congreso.

Cuadro 2
Presupuesto institucional de apertura del sector Educación por grupo genérico de gasto y toda fuente de financiamiento
(En nuevos soles)

Agrupamiento	Grupo	2007	2008	Variación	Variación (%)
010 MED	1. Personal y obligaciones sociales	1 191 564 374	1 194 527 056	2 962 682	0,2
	2. Obligaciones previsionales	510 714 746	505 800 675	-4 914 071	-0,96
	3. Bienes y servicios	390 817 679	876 664 480	485 846 801	124,32
	4. Otros gastos corrientes	5 251 127	53 746 958	48 495 831	923,53
	5. Inversiones	241 956 379	281 486 965	39 530 586	16,34
	6. Inversiones financieras		26 650 000	26 650 000	
	7. Otros gastos de capital	24 739 995	110 266 761	85 526 766	345,70
Total Pliego 010 MED		**2 365 044 300**	**3 049 142 895**	**684 098 595**	**28,93**
Total OPD		**256 997 171**	**277 657 857**	**29 230 199**	**11,37**
Total regiones		**6 278 398 834**	**6 416 089 167**	**137 690 333**	**2,19**
Total universidades		**1 771 391 075**	**1 946 852 121**	**175 461 046**	**9,91**
Total general		**10 671 831 380**	**11 689 742 040**	**1 026 480 173**	**9,62**

Fuente: MED. El Pliego del MED incluye Lima Metropolitana.

c. Presupuesto del sector Educación

El primer presupuesto elaborado por el Gobierno de Alan García respalda con financiamiento sus decisiones de política. En el cuadro 2, que abarca los dos últimos años, se mantienen desagregados los gastos solo para el Pliego del MED, y se indican las variaciones totales para todos los componentes del sector.

El incremento más destacado, es el que corresponde a la Sede Central, con 28,93%. Esta variación se explica por la inclusión de Lima Metropolitana con su numeroso personal, que significa incluso un monto mayor que el de la Sede Central.

Le sigue la asignación a los Organismos Públicos Descentralizados, pero con montos absolutos mucho menores.

El tercer lugar lo ocupan las universidades públicas. Este monto incluye los recursos ordinarios y los directamente recaudados por ellas de formas muy diversas.

Dado el peso de la planilla en el Gobierno Regional y que en 2008 no se han producido aumentos, su presupuesto global crece ligeramente.

Veremos la variación específica en el MED, siguiendo el cuadro 2, por grupo genérico de gasto.

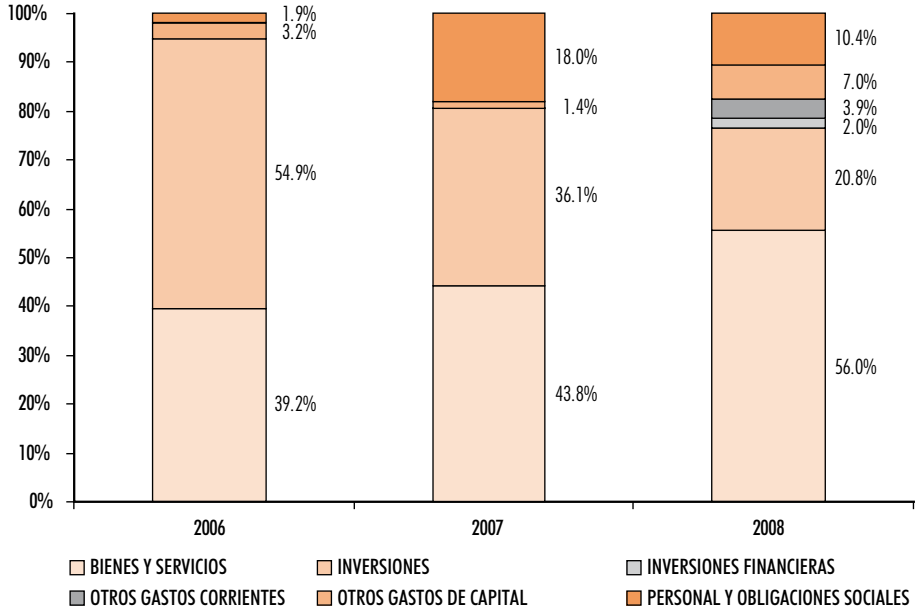
d. Destino de los recursos adicionales 2007-2008 en el MED

Es preciso resaltar que los mayores incrementos se dan en los siguientes rubros:

- **Otros gastos corrientes** pasa de algo más de 5 millones a cerca de 54 millones, lo que significa un incremente de 923,53%.
- **Otros gastos de capital** sube de casi 25 millones a más de 110 millones, esto es, registra una variación de 345,70%.
- **Bienes y servicios,** siendo el más importante en montos, ha pasado de 390,8 millones a 876,6 millones, lo que significa una variación absoluta de 485,8 millones y una variación porcentual de 124,32%.

Con esos incrementos se pueden ejecutar las iniciativas políticas en el MED.

Gráfico 1
Grupos de Gasto: Programas Centralizados MED 2006-2008



Fuente: SIAF-Ministerio de Economía y Finanzas 2008.

Las cifras del SIAF permiten observar cómo varía la participación de cada grupo de gasto. El grupo de Bienes y servicios pasa a ser el principal, desplazando a Inversiones. Los Bienes y servicios subieron del 39% en 2006 al 56% en 2008, en virtud del requerimiento de los programas nacionales.

El gráfico 1 ilustra las diferentes proporciones de los gastos de un MED reestructurado, como dijimos, en funciones ejecutivas directas.

e. Asignación a los programas nacionales

Si se fija la atención en el destino por programas se puede notar la directa asociación entre las medidas políticas de impacto público decididas por el Gobierno y el gasto. No hay duda de la importancia de estos programas; el problema es el enfoque para su desarrollo. Hay que hacer notar que algunos programas antes integrados en las direcciones nacionales cuentan ahora con nuevas unidades ejecutoras de presupuesto en el MED, como la de alfabetización, capacitación docente e infraestructura, lo que le permite agilizar el financiamiento de sus decisiones.

Cuadro 3

Programas centralizados	2006	2007	2008	Participación '08	Incremento '06-'08
Programa de Movilización Nacional para la Alfabetización	0	80 000 000	107 500 000	7,9%	107 500 000
Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente	0	0	140 378 933	10,4%	140 378 933
Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria	48 398 304	48 382 071	0	0,0%	-48 398 304
Mejoramiento de la Calidad de la Educación en los Niveles Inicial y Secundaria y Educación Para el Trabajo	141 028 075	32 859 001	0	0,0%	-141 028 075
ME-Programa Nacional de Infraestructura Educativa	0	80 409 306	485 430 085	35,8%	485 430 085
Ministerio de Educación-Sede Central	60 879 249	72 267 728	72 357 436	5,3%	11 478 187
Programa de Educación en Áreas Rurales	85 669 999	141 964 061	68 973 619	5,1%	-16 696 380
Programa Educación Básica para Todos	60 227 245	179 755 794	481 319 860	35,5%	421 092 615
Programa Huascarán	17 228 483	16 725 683	0	0,0%	-17 228 483
Total	413 431 355	652 363 644	1 355 959 933	100,0%	942 528 578

Fuente: SIAF-Ministerio de Economía y Finanzas 2008.
Elaboración: CNE.

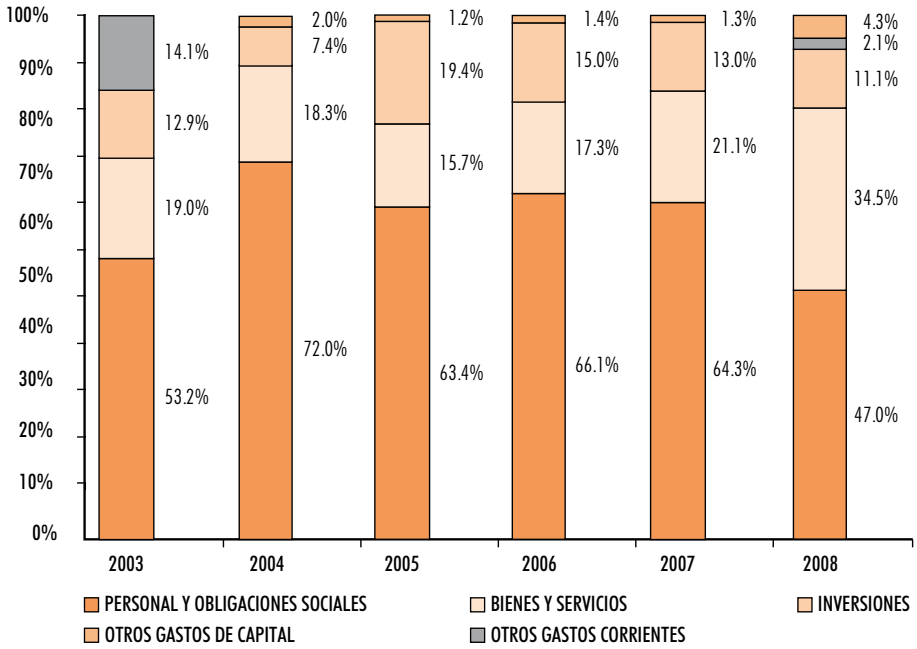
f. Incrementos principales

1) Al desaparecer el INFES (atendía Educación y Salud), el Programa Nacional de Infraestructura ejecuta más obras directamente. Representa el 35,8% del presupuesto, con 485 millones de soles. El importante programa de mantenimiento preventivo explica una parte de su incremento. Son 270 millones que deberían mantenerse los próximos años.

2) El Programa Educación Básica para Todos (EBT) registra también un salto en el presupuesto del MED en 2008. Explica el 35,5% del presupuesto, con 421 millones (no todo es aumento, pues se incorporan programas preexistentes).

3) El Programa de Capacitación Docente (PRONAFCAP) ha incorporado un monto muy superior al que tenía antes. En 2008, además de las universidades públicas como entidades ejecutoras, se han sumado seis universidades privadas.

Gráfico 2
Grupos de Gasto: Presupuesto Función Educación y Cultura. Pliego 010 MED



Fuente: SIAF-Ministerio de Economía y Finanzas 2008.

4) Los tres programas, más alfabetización, expresan el nuevo Ministerio con mayor llegada directa a los educandos y a las escuelas.

5) Los programas como Alfabetización y Capacitación Docente, intensivos en personal, no ingresan en ese rubro, sino en el de Bienes y servicios. Estos bajan su inversión en 2009, aunque se mantienen muy por encima del último presupuesto del Gobierno anterior.

g. Presupuesto de los gobiernos regionales

Llama la atención el minúsculo incremento del presupuesto de los gobiernos regionales: entre 2007 y 2008 este subió solo 2,19%.

Cuadro 4
Presupuesto institucional de apertura-Gobiernos regionales

	2007	2008	Variación	Variación (%)
Gobiernos regionales	6 278 398 834	6 416 089 167	137 690 333	2,19

Fuente MED (véase el cuadro 2).

Específicamente, las variaciones son las siguientes:

- Casi el total del incremento del 2,19% está destinado a **Personal y obligaciones sociales.**
- El aumento para **Bienes y servicios** es de solo 20,7 millones. Este rubro no llega ni al 5% de los presupuestos regionales, mientras que para ese concepto el MED tiene 35% (incluyendo Lima Metropolitana, que gasta básicamente en salarios).
- Asimismo, se observa que bajan tres rubros **(Otros gastos corrientes, Otros gastos de capital** e **Inversiones)** que, para el caso de la Sede Central, muestran incremento.

Como expresión de los incrementos en el Pliego del MED, la proporción en el gasto educativo total varía a favor del centro.

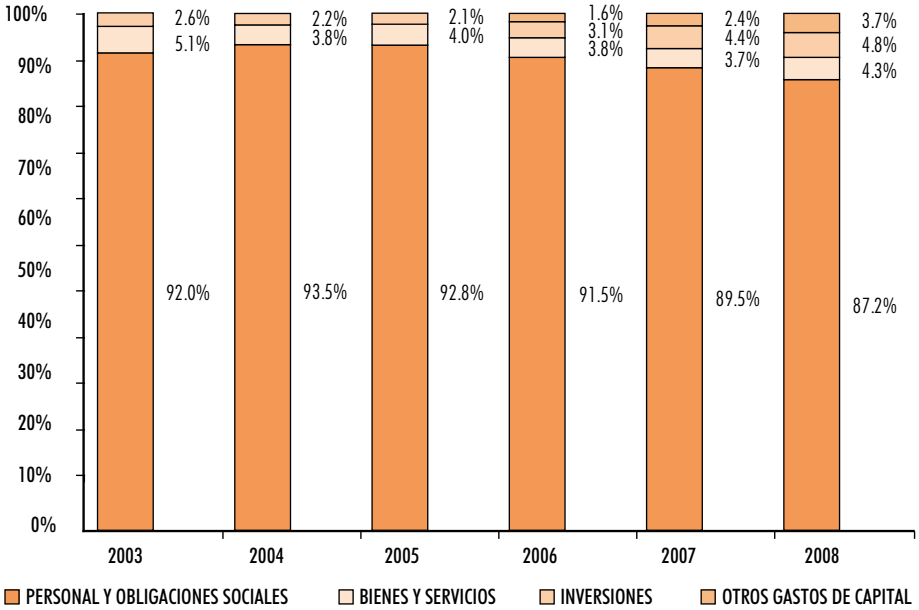
Cuadro 5
Presupuesto Público en Educación, 2006-2008. (Cifras porcentuales)

	2006	2007	2008
Sector Educación (1)	43,5	44,3	47,5
Gobiernos regionales	56,5	55,7	52,5

Elaboración: Arturo Miranda. Incluye Lima Metropolitana, OPD, universidades y otros.

Al crecer el presupuesto del MED se reduce la proporción de los gobiernos regionales. Pero si lo vemos en el siguiente gráfico, la estructura de estos es básicamente estática.

Gráfico 3
Grupos de Gasto: Presupuesto Función Educación y Cultura
Gobiernos Regionales



Fuente: SIAF-Ministerio de Economía y Finanzas 2008.

h. El presupuesto 2009

El presupuesto de Educación para 2009 es, en montos totales, algo menor que el de 2008. Se incrementa en 5,26%, algo menos que la inflación.

Si se lo juzga por su participación en la distribución del PBI, se constata que la educación no está entre las prioridades el Estado, pues sigue en alrededor del 3%. Este indicador es uno de los que nos aproximan al peso de la educación en la política, tanto como su participación en el Presupuesto de la República y el gasto por alumno. El incremento en ambos debería ser lo suficientemente alto como para representar también una mayor participación en el PBI, de modo que nos acerquemos al 6% propuesto por el Acuerdo Nacional.

En 2009 se reducen en algo los presupuestos de programas como Alfabetización, Capacitación Docente, Textos Escolares y Mediciones Nacionales, pero sube el de entrega de computadoras.

El monto asignado al aumento a los docentes se dirige solo a los de la nueva Carrera Magisterial. Al respecto, se puede dudar de que se utilice, pues por el tipo de examen y la nota mínima, es probable que no se cubran las plazas disponibles.

Para la gran mayoría de docentes no hay aumento (por tercer año). El argumento es que ya se aumentó y los aprendizajes no mejoraron. ¿Quién supuso que eso bastaría para mejorar el aprendizaje?

Se ha indicado que el fuerte monto asignado a infraestructura educativa pasará a los gobiernos regionales, aunque bajo una modalidad concursable. ¿Estará en el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL)? De ser así, estaría como posibilidad, pero si se lo ganan los gobiernos regionales. También esta sumado en Educación. Nunca se ha visto que la provisión de las condiciones básicas para realizar el servicio educativo esté sujeta a concurso.

Financiamiento: articular planes con presupuesto

El Gobierno Nacional recauda los impuestos y asigna esos recursos. Estos años ha ocurrido que el que parte y reparte se queda con la mejor parte. Los gobiernos regionales no han tenido una participación en la asignación de los nuevos recursos fiscales para bienes y servicios.

Los pequeños aumentos de los últimos años se fueron principalmente en el pago de personal.

El financiamiento para los PER tiene que pasar principalmente al presupuesto regular, y al componente de Presupuesto por Resultados (PpR) de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

No se ha aceptado el pedido de los gobiernos regionales de que les transfieran los recursos de los programas nacionales.

En el Perú no estamos descubriendo la pólvora en materia de resistencia a ceder poder en los procesos de descentralización. Veamos la opinión sobre México:

> "En otras palabras, se transfiere a los estados casi exclusivamente el 'irreductible' o 'regularizable' (los sueldos y prestaciones del personal), en tanto que la Secretaría se ha reservado en forma creciente los recursos destinados a innovación, mejoramiento del magisterio, apoyos didácticos y otros programas de los que depende fundamentalmente la elevación de la calidad educativa".[30]

Por lo tanto, para la gestión presupuestal de 2009 es prioritario el informe de cada Gobierno Regional sobre cómo ha variado su presupuesto y cómo se ha distribuido en los últimos años, criterios que permitirán medir la autonomía regional. ¿Cuánto tienen para decidir? ¿Cuánto es gasto 'irreductible'? ¿Cuánto ha aumentado el presupuesto de Bienes y servicios en los últimos años? ¿Y cuánto la provisión para Bienes de capital?

Y lo mismo vale respecto del monto del PpR, el Presupuesto Participativo y los PIP de 2008 y 2009.

La transferencia de los montos principales de los programas nacionales no significa un incremento del presupuesto del sector Educación, sino su desplazamiento. Pero la calidad del presupuesto estará en relación con la descentralización tributaria demandada por los gobiernos regionales y que el Ministerio de Economía y Finanzas aceptó analizar.

7. Ministerio sin escuelas... pero con más poder

Ahora, como se ha dicho, tenemos un Ministerio de Educación "sin escuelas", pues estas dependen directamente del Gobierno Regional. Esto no significa, sin embargo, que este sea un Ministerio sin poder. Más bien, desde que García

30 *Observatorio Ciudadano de la Educación* n.º 7, 24 de abril de 1999.

asumió el Gobierno, el MED ha reforzado su capacidad de decisión en aspectos financieros, pedagógicos y de gestión.

Actuales campos de acción directa del MED y del Gobierno Nacional:

- La parte más importante del financiamiento es provista por el Gobierno Nacional, y debe seguir siéndolo. Además, se la debe poner al servicio de un Gobierno Nacional activo y ampliar la autonomía de los gobiernos regionales, los gobiernos locales y las escuelas.
- El Diseño Curricular Nacional (DCN) corresponde al MED, pero su mejora se realiza, con poca inversión para la investigación, con los docentes, sobre la recepción y puesta en práctica. El MED no se compromete en la diversificación con los órganos subnacionales y las escuelas públicas.
- Los textos gratuitos para los alumnos son únicos en todo el país y no se percibe el trabajo de apoyo a la producción de otros apropiados a cada contexto. La entrega de computadoras a alumnos y el crédito a docentes también se mantienen como programas centrales, cuando la estrategia de nuevas tecnologías debe ser diversificada por tipo de escuela y cada Proyecto Educativo Institucional.
- Las evaluaciones nacionales y las pruebas de estudiantes y docentes son decididas y diseñadas centralmente. No se convoca al trabajo conjunto con la DRE.
- Las plazas docentes orgánicas son aprobadas en definitiva por los ministerios de Educación y Economía y Finanzas.
- El diseño y la ejecución de la política docente y del PRONAFCAP es centralista, cuando su desarrollo corresponde principalmente a los gobiernos regionales, en armonía con el plan nacional.
- La Carrera Pública Magisterial es nacional y tiene que serlo, pero con un protagonismo del MED y una creciente apertura a la escuela y las instancias subnacionales.
- El PRONAMA debe ser central en su promoción, supervisión y financiamiento, con un diseño específico y ejecución local.
- La refacción y mantenimiento de la infraestructura de las escuelas es un programa nacional, cuando corresponde a las escuelas y los gobiernos locales.

En suma, la importancia del Gobierno Nacional en la vida directa de las escuelas y de los organismos subnacionales es grande y debe ser modificada, no anulada. Para esa reorientación del Estado Nacional, el primer mandato de política y las pautas organizativas son los contenidos en la LGE.

Las instancias centrales y subnacionales deben desarrollar nuevas capacidades para la simultánea implementación de los planes nacionales y regionales. Esas nuevas capacidades tienen componentes de conocimientos, pero también de actitudes, recursos materiales, experticia y motivaciones. La base reside en la asunción de sus responsabilidades.

ANEXO

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

Transferencia de funciones en educación y fortalecimiento de la acción compartida[31]

Acción conjunta para alcanzar las metas en educación

I. Consideraciones básicas

1. La conclusión de la transferencia formal de funciones

Si bien es cierto que se ha concluido la transferencia formal de todas las funciones en educación (artículo 47 de la LOGR) a los gobiernos regionales, la participación del Ministerio de Educación sigue siendo fundamental en la formulación de políticas nacionales, normatividad, planificación, evaluación y reducción de las brechas de inequidad. Las funciones de los gobiernos regionales ponen el peso en la gestión de los servicios, lo cual hace muy compleja la posibilidad de llevar a la práctica los Proyectos Educativos Regionales para, en el marco del Proyecto Educativo Nacional, responder a las potencialidades y especificidades regionales.

En este marco es necesario recalcar que la educación es una dimensión estratégica de la gestión pública que se define por el carácter compartido de sus funciones. En esa perspectiva es fundamental la complementariedad intergubernamental en el ejercicio de las funciones, de tal manera de lograr la mayor eficacia de las políticas y los servicios educativos.

2. Metas nacionales y prioridades planteadas por los gobiernos regionales

El actual gobierno se ha planteado grandes metas nacionales para concretar el cambio educativo, orientadas a resultados en los aprendizajes, de manera prioritaria en la niñez y en los sectores más excluidos. Para 2011 se propone incrementar en 30% el porcentaje de los alumnos de primaria con desempeño suficiente en lectoescritura y en cálculo matemático; se plantea, asimismo, erradicar el analfabetismo.

31 Los argumentos que se presentan fueron consultados en la Segunda Reunión de DRE convocada por la ANGR el 12 de marzo en Lima.

Por su parte, los gobiernos regionales tienen como un punto fundamental de su agenda la atención a la educación. Dentro de este ámbito han priorizado la atención a la infancia. El 2007 le plantearon al gobierno nacional tres propuestas específicas de mejora: 1) la ampliación de la cobertura de la educación inicial, 2) el desarrollo del servicio de acompañamiento pedagógico al docente en aula, prioritariamente en las zonas rurales, y 3) la mejora de la infraestructura escolar en riesgo, en la lógica de priorizar factores que inciden en la mejora de los logros de aprendizaje.

3. Los Programas Nacionales y la descentralización

Para lograr las metas que se ha propuesto, el gobierno nacional viene impulsando diversos Programas Nacionales que se orientan a la mejora de la calidad y equidad en el servicio educativo como son: el Programa de Capacitación Docente (PRONAFCAP), el Programa Nacional de Alfabetización (PRONAMA), así como el Programa Nacional de Infraestructura, entre otros. En todos ellos están involucradas funciones que en la legislación descentralista están definidas como compartidas. Tal como están diseñados, son ejecutados por el Gobierno Nacional, superponiéndose al ejercicio de las funciones que formalmente le han sido transferidas a los gobiernos regionales y locales en educación.

La puesta en funcionamiento de estos Programas Nacionales ha sido una vía de recentralización de recursos por el gobierno nacional, restando condiciones a los Gobiernos Regionales para contribuir en la mejora de la calidad y la equidad. Es por ello que consideramos necesario replantear los términos de ejecución de estos programas, de tal manera de generar las mejores condiciones para la acción conjunta y concertada de los tres niveles de gobierno, en el marco de las normas de la descentralización, garantizando así una mayor pertinencia y eficacia en sus resultados.

Por otro lado, se ha iniciado en 2008 la ejecución del presupuesto por resultados, que, en el caso de la educación, el gobierno nacional ha decidido concretar principalmente en la puesta en funcionamiento del Programa Presupuestal Estratégico "Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo". Este programa es coherente con una de las principales metas que en educación ha definido el gobierno nacional. El diseño de este Programa Presupuestal, a diferencia de los anteriores, implica una ejecución intersectorial e intergubernamental, la cual es necesario coordinar y concertar.

4. Incremento de la inversión en educación y recentralización de recursos

Como se ha señalado, se ha producido una recentralización de recursos en el gobierno nacional. El Pliego del MED, para sus acciones nacionales, se ha incrementado de 420

millones de soles el año 2006 a 718 millones el año 2007 y a 1,370 el año 2008. Ello significa un incremento del 220%.[32] Por su parte, el presupuesto de los gobiernos regionales para programas en educación se ha mantenido casi estancado. Para todos los rubros presupuestales creció en 18%.

Si bien se viene dando un incremento en la inversión en educación orientada a mejoras en la calidad, lo cual es positivo, es necesario que ese incremento se oriente a fortalecer la gestión intergubernamental y, de manera creciente, orientada a prioridades en función del logro de resultados en los aprendizajes, para lo cual es necesario que se proyecte en el tiempo a través de los Planes Sectoriales Multianuales de Educación (PESEM).

Por otro lado, es necesario que este incremento continúe a ritmos mayores, dados los niveles de deterioro a los que han llegado los servicios de educación pública, y llegue a representar el 6% del valor del PBI como lo establece el Acuerdo Nacional.

5. Avances de propuestas normativas respecto de la transferencia de personal

Es indispensable profesionalizar la gestión regional, con un cuerpo de funcionarios calificado y probo.

Se ha presentado el Proyecto de Ley para la transferencia de personal cuyo Dictamen fue aprobado en la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, siendo necesario tomar en cuenta esta normativa para fortalecer las condiciones de ejercicio de las funciones transferidas por parte de los gobiernos regionales.

II. Propuestas

A partir de las consideraciones señaladas, las propuestas que planteamos a continuación se ubican en la orientación de fortalecer las condiciones de ejercicio de las funciones transferidas en educación a los gobiernos regionales como requisito para una efectiva gestión compartida.

32 No se consigna en esta cifra el monto asignado al MED para ser ejecutado en Lima Metropolitana.

A) Propuestas de conjunto

1. Articulación del ejercicio de las funciones en educación con los planes de desarrollo regionales, los proyectos educativos regionales (PER) y las políticas nacionales, en el marco de una gestión por resultados:

a. El eje para esta articulación es la concertación intergubernamental para la implementación en 2008 del Programa Presupuestal Estratégico "Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo", así como su programación para 2009.

2. Desarrollo de capacidades en gestión educativa como responsabilidad compartida intergubernamentalmente:

a. Acuerdo de un Programa Nacional de Desarrollo de Capacidades en gestión educativa.

b. Garantizar la asignación adecuada de plazas y recursos humanos para el conjunto de funciones transferidas.

3. Asignación de los recursos presupuestales necesarios para el desempeño de las funciones:

a. Incrementar los presupuestos regionales más allá del incremento de planilla, en el marco del Presupuesto por Resultados.

b. Un aumento de fondos de canon asignables a programas de desarrollo educativo.

c. Establecer un acuerdo de reasignación progresiva, entre 2009 y 20011, del financiamiento asignado al MED en el marco de los Programas Nacionales, para una ejecución compartida de estas acciones nacionales.

Proponemos priorizar acuerdos en materia presupuestal y de gestión compartida en las siguientes funciones:

1. Capacitación docente 2009-2011.
2. Alfabetización 2009-2011.
3. Infraestructura escolar 2009-2011.
4. Diversificación curricular.

B) Propuestas específicas para las funciones priorizadas

1. Capacitación docente 2009-2011

a) Carácter compartido de la función

Gobierno Nacional-Ministerio de Educación LGE (artículo 80)	Gobierno Regional LGE, Reglamentos-LOGR			Gobierno Local LOM (artículos 82 y 84)
	GDS Dirección Regional LOGR (artículo 47) y LGE (artículo 77)	Unidad de Gestión Educativa Local / LGE (artículo 74)	Institución Educativa LGE (artículo 68)	
Política de personal				
– Definir las políticas sectoriales de personal, programa de mejoras del personal directivo, docente y administrativo. – Implementar la Carrera Pública Magisterial.	– Conducir el proceso de concurso público de los directores de las UGEL y designar a los ganadores. (Reglamento de Gestión, artículo 54-h)	– Conducir el proceso de evaluación y de ingreso del personal docente y administrativo. – Desarrollar acciones de personal, atendiendo los requerimientos de la institución educativa, en coordinación con la DRE.	– Participar, con el Consejo Educativo Institucional, en la evaluación para el ingreso, ascenso o permanencia del personal docente y administrativo.	No registra
f) Dirigir el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente del magisterio, en coordinación con las instancias regionales y locales.	r) Desarrollar los procesos de profesionalización, capacitación y actualización del personal docente y administrativo de la región.	p) Identificar las necesidades de capacitación del personal docente y administrativo, y desarrollar programas de capacitación.	l) Desarrollar acciones de formación y capacitación permanente.	

b) Establecimiento de metas regionales en el marco de la meta nacional

La meta nacional establece la capacitación de 79 545 docentes.

c) Transferencias financieras a los presupuestos regionales

El PIA de 2008 ha considerado 140 millones de nuevos soles para el PRONAFCAP:

1. Intenso programa de capacitación y acompañamiento pedagógico a docentes hasta el tercer ciclo.
2. Ejecución regional del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP), articulándolo a las prácticas en la institución educativa.
3. Requisito: Contar con un plan regional, coordinado con el MED, el cual incluirá el desarrollo del servicio de acompañamiento pedagógico al docente en aula.

2. Alfabetización 2009-2011

La alfabetización requiere estar unida al ejercicio de la comunicación en cada contexto específico. En la vida cotidiana se ejerce la comunicación y se pone en uso las competencias adquiridas en la alfabetización:

a) Carácter compartido de la función

Las normas concentran la responsabilidad en los gobiernos subnacionales. Sin embargo, consideramos que hay un vacío en la LGE en no involucrar al MED, en una función clara de equidad educativa y social.

Gobierno Nacional-Ministerio de Educación (LGE, artículo 80)	Gobierno Regional LGE, Reglamentos-LOGR			Gobierno Local (LOM, artículos 82 y 84)
	GDS Dirección Regional LOGR Artículo47 y LGE Artículo 77	Unidad de Gestión Educativa Local / LGE Artículo 74	Institución educativa LGE. Artículo 68	
Alfabetización				
	g) Ejecutar y evaluar programas de alfabetización.	j) Promover y ejecutar estrategias y programas de alfabetización, de acuerdo con las características socioculturales y lingüísticas de cada localidad.		9) Promover, coordinar, ejecutar y evaluar los programas de alfabetización.

b) Fortalecer la capacidad del MED en orientación y evaluación.

c) Establecimiento de metas regionales en el marco de la meta nacional

La meta nacional plantea la reducción del analfabetismo al 4% de la población de quince años o más, a 2011.

d) Transferencia financiera a los presupuestos regionales

El PIA de 2008 ha considerado 107,5 millones de nuevos soles para el PRONAMA. La inversión está prevista hasta 2011.

Transferencias para:

1. Ejecución por los gobiernos regionales y los gobiernos locales según los planes respectivos coordinados con el PRONAMA.
2. Potenciar las capacidades regionales y locales de desarrollar el Plan Regional y Local de Alfabetización coordinado con el PRONAMA.

3. Requisito: Tener un plan regional y local que establecerá progresión de sus metas.

3. Infraestructura escolar 2009-2011

Es necesario reforzar el giro dado en la política de infraestructura, dando un peso importante a invertir en mantenimiento preventivo. Por otro lado, la función de mantenimiento y de rehabilitación tiene la ventaja de ser más fácilmente realizable y fiscalízale por la comunidad educativa.

a) Carácter compartido de la función

Gobierno Nacional Ministerio de Educación (LGE, artículo 80)	**Gobierno Regional LGE, Reglamentos-LOGR**			**Gobierno Local (LOM, artículos 82 y 84)**
	GDS Dirección Regional LOGR Artículo47 y LGE Artículo 77	**Unidad de Gestión Educativa Local / LGE Artículo 74**	**Institución Educativa LGE. Artículo 68**	
Infraestructura escolar				
Reglamento de la Gestión). Elaborar normas técnicas de carácter arquitectónico, estructural y urbanístico para el desarrollo de la infraestructura educativa.	m) Diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento en coordinación con los gobiernos locales.	m) Determinar las necesidades de infraestructura y equipamiento, así como participar en su construcción y mantenimiento con el Gobierno Regional y el Gobierno Local.		5. Construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción de acuerdo con el Plan de Desarrollo Regional Concertado y el presupuesto que se le asigne.

b) Transferencia de recursos a los presupuestos regionales y locales

El PIA de 2008 ha considerado 485,4 millones de nuevos soles para el PROINIED, que debe ser ejecutado bajo responsabilidad del Gobierno Nacional.

Transferir recursos para:

- Los gobiernos regionales y la escuela para el mantenimiento correctivo. Es necesario iinstitucionalizar una fórmula presupuestal alternativa a la actualmente empleada de "encargo" a los directores.
- Los programas de rehabilitación y sustitución de la infraestructura deben pasar a los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- La transferencia de partidas debe ser rápida, pues hay recursos humanos para esta función distribuidos en el territorio nacional.
- Requisito: Tener planes para la mejora de la infraestructura escolar.

4. Diversificación curricular

a) Carácter compartido de la función

Gobierno Nacional-Ministerio de Educación (LGE, artículo 80)	**Gobierno Regional LGE, Reglamentos-LOGR**			**Gobierno Local (LOM, artículos 82 y 84)**
	GDS Dirección Regional LOGR Artículo47 y LGE Artículo 77	**Unidad de Gestión Educativa Local / LGE Artículo 74**	**Institución Educativa LGE. Artículo 68**	
Procesos pedagógicos-Diversificación				
c) Elaborar los diseños curriculares básicos y establecer lineamientos técnicos para su diversificación.	c) Diversificar los currículos nacionales atendiendo a la realidad, necesidades e intereses de los educandos.	m) Promover y apoyar la diversificación de los currículos de las instituciones educativas.	c) Diversificar y complementar el currículo básico, realizar acciones tutoriales y seleccionar libros de texto y material educativo.	3) Promover la diversificación curricular.

El mapa de funciones muestra que el MED no tiene un currículo nacional que se aplica, sino un diseño curricular, que se recrea en la escuela, la localidad y la región. La diversificación es una condición del buen aprendizaje. Para ello una política importante es iniciar la producción de material educativo contextualizado.

b) Establecimiento de metas regionales en diversificación en el marco de las metas nacionales

La meta nacional se orienta a actualizar el Diseño Curricular Nacional con aportes de la comunidad educativa, estando este diseño al servicio de la meta general en Educación Básica: 30% más estudiantes que logran aprendizajes satisfactorios.

c) Transferencia financiera a los presupuestos regionales para efectos de la diversificación

El programa Educación Básica para Todos, cuya ejecución corresponde al MED y que considera aspectos relacionados a la diversificación y uso de nuevas tecnologías, tiene asignados, en el PIA 2008, 481,3 millones de nuevos soles. No obstante, los Gobiernos Regionales no tienen recursos asignados para la diversificación curricular y uso de nuevas tecnologías. Transferir para los siguientes rubros:

1. Producción de textos escolares contextualizados, especialmente para educación primaria en área rural.
2. Participación de los gobiernos regionales en las evaluaciones nacionales que realiza la Unidad de Medición de la Calidad (UMC).
3. Participación de los gobiernos regionales en la evaluación en EBI.
4. Establecer como requisito tener planes para la diversificación curricular.

Marzo de 2008

CAPÍTULO V

Hacia un nuevo Ministerio

Este capítulo trata de la reforma organizativa del Ministerio de Educación (MED), que es sustancial para que la institución educativa sea parte de un sistema. La política educativa orientada a la búsqueda de la escuela autónoma, abierta a la cohesión social, es inseparable de la consecución de un Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales diferentes, capaces de contribuir, desde la diversidad, a una nueva unidad nacional.

1. La postergada reforma del Poder Ejecutivo

a. Todos los actores en el proceso

Con la aprobación de la Ley de Organización y Funciones (LOF) ingresa el nivel estatal que faltaba. El proceso ha sido demasiado lento, pero no es eso lo más preocupante, sino que no ha logrado fortalecer, en los casi diez años transcurridos desde la transición democrática, a los actores e instituciones con el compromiso y la calificación necesarios para conducir y gestionar el sector en la línea del mandato de la Ley General de Educación (LGE), de la universalización de un servicio de calidad y con equidad.

Y aunque hoy están todos los que son, no podemos decir que son suficientemente democráticos, ni que cuentan con profesionales competentes para descentralizar como se debe la educación.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), pieza clave de la arquitectura de la descentralización, debió ser aprobada por el Congreso de la República antes de diciembre de 2002, luego de la Ley de Bases de la Descentralización-LBD (Congreso de la República, 2008: 12), y no, como lo fue, en diciembre de 2007. Estos cinco años de atraso en la reforma del Poder Ejecutivo han contribuido a aletargar la descentralización.

La LOPE es el tipo de ley que, de implementarse, afecta el control de recursos materiales y profesionales, razón por la cual a su larga gestación le ha sucedido una situación en la que es posible apreciar pocas señales de implementación.

De la reforma de los ministerios se esperan tres productos: uno, el anteproyecto de LOF de cada uno, que se remitirá al Congreso de la República; el segundo, la matriz de competencias y funciones para cada política sectorial; y, en tercer lugar, el Reglamento de cada Ministerio.

Con el propósito de adecuar las políticas públicas al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, se han promulgado, bajo la forma de decretos legislativos, tres LOF: la del Ministerio de la Producción, la del Ministerio de Agricultura y la del recién creado Ministerio del Ambiente.

El Poder Ejecutivo envió al Congreso, entre julio y agosto recién pasados, varios proyectos de LOF de ministerios con funciones compartidas, como los de Salud, Mujer y Desarrollo Social, Transportes y Comunicaciones, Vivienda y Construcción, Energía y Minas, Trabajo y Promoción del Empleo, y Comercio Exterior y Turismo. Estos muestran un modelo muy simple que reduce la dimensión de descentralización del Estado. El único ministerio que finaliza el año 2008 sin entregar su proyecto es el MED.

Dada la insuficiente discusión pública, es de esperar que el Congreso la impulse.[33] Más allá de la educación se han dado algunos pasos en esa ruta.[34] Por iniciativa de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) se ha creado, con la Secretaría de Descentralización de la PCM, el Grupo Impulsor de la Articulación Intergubernamental, en el que participan representantes de los ministerios, la Secretaría de Gestión Pública/PCM, la Secretaría Técnica de los Gobiernos Regionales, la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) y la sociedad civil. Son tareas del Grupo la elaboración del Reglamento para el Consejo de Coordinación Intergu-

33 El MED realizó cuatro talleres de consulta sobre la distribución intergubernamental de competencias y funciones en materia educativa que se espera se hagan públicos. En lo que concierne a la LOF del MED, un proyecto presentado con su exposición de motivos era particularmente opaco como intención de reforma y no fue aprobado en el Consejo de Ministros.

34 Han realizado consultas el Ministerio de Salud, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, la MCLCP y también TAREA. Esta última como parte del programa que ha dado lugar a esta publicación.

bernamental (CCI) y la discusión de las LOF. Algunos ministerios están revisando sus iniciales proyectos. Es el caso de Salud y Mujer y Desarrollo Social.

La mayoría de los gobiernos regionales acordó con el Gobierno Nacional la transferencia simplificada de funciones y se encuentran acreditados para asumir todas las que les corresponden en educación. El Plan de Transferencias de 2008 señala que el paso siguiente es ejecutar la transferencia de las funciones acreditadas. Por su parte, el 4 de julio el MED[35] declaró concluida la transferencia en el caso de 22 gobiernos regionales. En diciembre se declara concluido el proceso de transferencia de funciones a los que faltaban (Arequipa, Callao y Huánuco).

En la transferencia de funciones ya no rige la norma sobre la dependencia técnico-funcional de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) respecto del Ministerio de Educación,[36] y se pone sobre el tapete el paso a la aún incipiente y no exenta de tensiones entre la rectoría tradicional y la cooperación intergubernamental.

Las cartas de reforma, los tres niveles del Estado, la escuela y la comunidad educativa, están ya sobre la mesa. Con qué fuerza y acierto se juega cada una en el juego en su conjunto es el tema de la hora.

b. El Ministerio de Educación que hay que dejar de lado

De los tres niveles del Estado, el ministerio tiene ubicuidad en todo el sistema y es tan criticado cuanto poco estudiado.

Desconexión con el entorno

Para continuar la reforma descentralista falta, entre otros aspectos, un diagnóstico del ministerio que incluya una mirada a su relación como organización con las expectativas y demandas sociales por una educación democrática.

35 MED: "Declaran concluido el proceso de transferencia de funciones sectoriales en materia de Educación, Cultura y Recreación a diversos Gobiernos Regionales" (RM 0300-2008-ED. *El Peruano,* 4 de julio de 2008).

36 Esa etapa de dependencia se establece en las disposiciones complementarias de la LGE y LOGR.

Los apuntes críticos tienen ya larga data: Jorge Basadre (1960: 77), con base en su experiencia como Ministro de Educación, lo expresó contundentemente:

> "En resumen, educación y cultura son tareas y atribuciones de la sociedad toda y no solo del Estado. Hay en nuestra tradición una divergencia entre ellos: existe, de un lado, una tendencia hacia el individualismo que suele expresarse en la parálisis o en la epilepsia; y de otro lado una tendencia hacia la arbitrariedad y la prepotencia estatales basada en una organización vertical, tubular y cerrada. Los vasos comunicantes entre sociedad y gobierno en materias como éstas de cultura y educación son la mejor garantía de la vida democrática. [. . .] Juntos, ciudadanos y funcionarios, tratemos en lo posible de romper la barrera de cemento y la barrera de papeles que suele separar al Ministerio de Educación y a la colectividad, al país oficial y al país real".

Hace poco, el Proyecto Educativo Nacional (PEN) ha señalado cómo la educación expresa y reproduce las desigualdades educativas. Marcó así una ruptura con el iluso aserto de que la educación, sin importar cuál, cumple un papel de desarrollo y es además el camino a la prometida movilidad social. Esta opacidad contribuye también a dificultar la apertura al entorno en los niveles subnacionales y en las escuelas.

Abocado a la operación… no lidera

La combinación entre rectoría y ejecución es dinámica y variable, pero en los dos últimos años el MED se ha dedicado básicamente a ejecutar programas y su presupuesto en desmedro del rol rector que le atribuyen las leyes. Como se vio en el capítulo anterior, se cuenta ahora con un MED con mucha iniciativa, con más recursos regulares del presupuesto, mientras se conceden a varios gobiernos regionales prerrogativas en materia de política educativa pero no los recursos que les corresponden, que se han dirigido al MED. Para ello se han creado en la Sede Central nuevas unidades ejecutoras de presupuesto, por no potenciar el quehacer de los niveles subnacionales. El Jefe de Estado anunció en Nuevo Chimbote, en diciembre de 2007, que el Estado estaba realizando obras en 7 mil puntos del país.

Como señalan con mirada abarcadora Díaz *et al.* (2008: 28):

> "[. . .] la renuencia a perder poder, por parte del nivel central, que impulsó estructuras orgánicas inadecuadas, con peso administrativo sobrecargado, y procesos administrativos caracterizados por su complejidad y marcada orientación controladora y centralista, favoreció la concentración de

> autoridad y el exceso de personal en los órganos centrales, buscando desarrollar funciones ejecutivas que impidieron la descentralización plena. La instancia central nunca renunció a la definición de los presupuestos regionales, los que como parte del pliego presupuestal correspondiente, eran negociados directamente con el Ministerio de Economía y Finanzas. Tampoco renunció al manejo de los grandes proyectos e inversiones, ni a los fondos importantes para la capacitación o para la adquisición de textos y de otros materiales".

Persiste la dificultad para asumir su rol directriz, que implica legitimar al Gobierno Nacional como un ente rector, y su dispersión lo lleva a descuidar decisiones y programas de mayor complejidad e importancia, en especial para la compensación de desigualdades. El centralismo, siempre amante de las obras directas, conlleva la pérdida de visión estratégica de conjunto en materia de desarrollo, impide centrar el foco en aquellas acciones de implementación que sí son claves para la calidad y la equidad del conjunto del sistema.

Por tanto, hay que partir de que la educación peruana, como un todo, carece de un sistema de gobierno capaz y orientado a liderar la transformación estructural planteada en la LGE, el PEN y los PER.

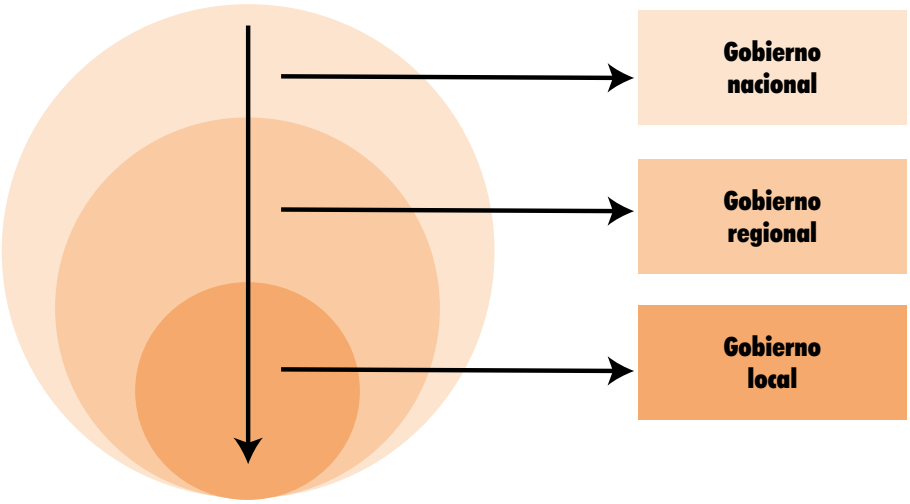
Relaciones de subordinación

El tema recurrente del desarrollo de las capacidades de los niveles regionales y locales no ha sido resuelto por el MED, que tiende a ver solo las limitaciones profesionales de estos para la gestión. Lo grave de ese estilo es que lo conduce a ir más allá de lo pertinente, de tal forma que mantiene como inhábiles a los gobiernos subnacionales, y así le resulta difícil reconocer su propia debilidad en los procesos de ejecución que realiza, que muchas veces distan de mejorar la calidad y reducir las brechas del servicio.

En la práctica, pocas instancias del MED se han despojado de esa mirada jerárquica en su relación con otros actores del sector, como se evidenció en el caso del conflicto sobre el tercio superior. Gvirtz y Dufour (2008: 27) sintetizan esta mirada haciendo suyo el concepto de un "modelo de autoridad inclusiva", modelo que:

> "[...] parte de la premisa de que los gobiernos subnacionales constituyen simples unidades de ejecución que dependen totalmente de las decisiones de alcance nacional adoptadas por el Gobierno nacional. Se asume que no hay una efectiva interacción entre los distintos niveles de gobierno,

Gráfico 4
Modelo de autoridad inclusiva



Tomado de Gvirtz y Dufour (2008).

> sino solo una comunicación jerárquica, descendente, en donde el Gobierno nacional se encarga de definir la dimensión sustantiva de las políticas (lo que corresponde con las etapas de elaboración y de toma de decisiones). Mientras que los gobiernos subnacionales sólo tienen capacidad para influir sobre la dimensión operativa de esas políticas (lo que corresponde con los proceso de implementación)".

Los intentos de cambio de sectores del MED, aunque meritorios, han tenido pocos logros en contrarrestar la mentalidad jerárquica centralista respecto de los niveles subnacionales del Estado. Las consultas realizadas sobre algunos puntos de la política nacional, que, lógicamente, tienen un alcance limitado, han servido de poco para institucionalizar ese etilo de producción de políticas. Se mantiene con los directores regionales una relación que confirma las decisiones ya tomadas, como si las DRE fueran órganos desconcentrados.

Otros rasgos que deben ser superados

Es manifiesta la dificultad para acceder a la información relevante y obtener *rendiciones de cuentas.* Su cultura institucional está marcada por la reacción defensiva al escrutinio y la presión social, que se perciben casi siempre como

negativos. No desconocemos que esto no se puede generalizar, que hay en algunas áreas del MED estilos diferentes de relacionarse con la sociedad civil y las instancias de participación y concertación como los COPARE. La MCLCP ("Reporte de seguimiento de programas estratégicos", 2008) anota que para conducir el Programa Logros de Aprendizajes de manera articulada, el Ministerio ha creado el Comité Ejecutivo, encabezado por la Directora General de Educación Básica Regular. En el caso de la Dirección de Educación Inicial, la MCLCP señala avances en una estrategia de ampliación de la cobertura y la propuesta pedagógica, y desarrolla una coordinación con las cuatro regiones priorizadas en el presupuesto por resultados.

La normatividad uniforme para realidades diversas es un punto crítico señalado por los actores regionales. En especial, hay que notar las normas de personal que se refieren al área rural y el énfasis en el centralismo de los exámenes nacionales. Ello ha ocurrido desde el Gobierno anterior con las pruebas nacionales de los estudiantes, a lo que se han sumado las pruebas a los docentes y algunos programas nacionales, con modalidades que no incorporan la consideración de la diversidad y, en especial, no enriquecen la política de interculturalidad.

El MED opera aún como si no se requiriera profesionalizar la gestión. Como si los funcionarios ingresaran con un conocimiento suficiente y la institución hubiera acumulado ya todo el que se requiere para el cambio.

En conjunto, no se percibe como una organización de aprendizaje que favorezca el intercambio de saberes entre los funcionarios y con el magisterio, para producir conocimiento y crear una cultura y un clima institucional que valoren al personal y lo comprometan con el cambio.

La estructura "tubular" del MED tiene su base en el estilo de muchas de las iniciativas del Gobierno Nacional que tienen como destinatario este Ministerio, pero sin la autonomía para su desarrollo y ejecución coherente, como ocurre en el caso de la municipalización distrital. Las decisiones carentes de autonomía no ayudan a la articulación del sistema educativo nacional, y producen un MED fragmentado.[37]

37 Fragmentación que ha quedado bien expresada gráficamente a raíz de la venta de su local: luego de un largo tiempo en el que sus oficinas se han mantenido dispersas, se ha construido un local definitivo en el mismo distrito.

c. La gestión sin política

En la gestión pública en general, más allá del campo educativo, se ha posicionado en el país, casi sin resistencia y debate, una tendencia que pierde la especificidad y el lenguaje propio de la política y el desarrollo social. Pero sabemos que el tema supera nuestro ámbito territorial. Para Fernando Henrique Cardozo (2004), la reafirmación de la democracia permite concebir de manera renovada las reformas del Estado y la sociedad:

> "Ello implica abandonar de una vez por todas las concepciones economicistas del desarrollo y las visiones estrictamente gerenciales de la reforma del Estado. También hacer hincapié en la problemática de la construcción institucional, en los contextos sociopolíticos en que ella se inserta. E implica, además, profundizar nuevos enfoques sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad civil".

También Aguerrondo (2002: 9) confirma esa tendencia recurrente a abandonar las diferencias entre lo económico y lo social al momento de reformar el Estado, lo que desdibuja las especificidades en los criterios solamente económicos.

En las líneas que siguen tomamos como referencia de este rasgo extendido el Gobierno Regional donde mejor se ha expresado. Al elaborar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) y definir su organización, la concepción de su autonomía relativa puede quedar desvirtuada por una subvaloración de la idea de gobierno a partir de un enfoque administrativo que extrapola la gerencia empresarial.

Como se ha visto, la Constitución y las leyes de la descentralización definen la región como gobierno, pues posee finalidades y objetivos referidos a la globalidad de los asuntos del desarrollo de su circunscripción, que tienen implicancias para el tipo de Estado unitario y descentralizado. Es un gobierno porque asume la tarea de garantizar el ejercicio de los derechos y buscar la igualdad de oportunidades. Ese carácter se expresa con profusión en la misión del Gobierno Regional y los catorce principios rectores de las políticas y la gestión, en la existencia de Consejos Regionales como órganos normativos y fiscalizadores. Esa instancia y los presidentes regionales son elegidos por voto universal, lo que es también coherente con el carácter propio de un gobierno. No es pues solo una instancia de gestión.

Las leyes de la descentralización, sin embargo, no han evitado que se confunda gobierno con administración gerencial. Los gerentes regionales son definidos como titulares de cargos administrativos, pero, a la vez, son responsables legal y admi-

nistrativamente por los actos del Presidente Regional, pues los refrendan; es decir, ejercen cargos de confianza política (LOGR, capítulo IV). Esta formulación bajo la forma de gerencias, que subvalora la función política, lleva también, por otro lado, a situaciones contradictorias como el hecho de que los directores regionales sean presentados casi únicamente como implementadores de políticas (Ueda, 2004b). La legislación indica con claridad que los responsables sectoriales están bajo el mando de las gerencias regionales,[38] pero, al mismo tiempo, dirigen la política sectorial, lo que, en educación, implica el cumplimiento de funciones de concertación social y política, la dirección en la formulación del Proyecto Educativo Regional, el liderazgo de la educación regional y la concreción de los niveles nacional y local. Por ello, no se limitan a la ejecución de políticas definidas por otros.

Con el término gerencia se pretende aludir a un atributo valioso: la profesionalidad en la gestión; el concepto de "gerencia social" se aproxima a incorporar la especificidad de la gestión pública respecto de la comercial. Sin embargo, extender laxamente la función gerencial es hoy moneda corriente, y tiene a la base la pérdida de la noción de política y el olvido de las finalidades que la ley misma establece para el Gobierno Regional en tanto le da sentido a sus funciones específicamente administrativas.

Birgin (2001: 14) resume así la especificidad de la política:

> "La gestión en tanto paradigma viene a sustituir la política, pero ocurre que la política es de otro orden que la gestión. Su objeto es el de una deliberación sobre las normas de la justicia. La política es testimonio de la pluralidad de respuestas a las cuestiones que atañen a la vida pública. Es también el escenario que reúne disputas y procura construir nuevas legitimidades".

El carácter político de las relaciones intergubernamentales será subrayado más adelante.

d. Olvido de lo educativo de la gestión educativa

Entre nosotros, la gestión educativa ha sido leída desde la pedagogía, en especial por José Antonio Encinas. Sin embargo, aunque con el paso del tiempo diversos autores que han reflexionado sobre la educación han apuntado a un enfoque

38 Ver ley 27902, modificatoria de la ley 27867, artículo 8 (duodécima disposición transitoria).

abarcador de la experiencia educativa que tamiza el tipo de gestión, esta tendió a ser subsumida en la administración educativa, de un carácter más bien técnico y derivado de la administración comercial.

El diálogo entre el saber de la administración y el de la educación ha estado casi ausente entre nosotros; más bien, como ya dijimos, ha predominado el olvido de las especificidades de la educación como claves para el tipo de administración. Pero el olvido de la dimensión educativa de la gestión entre los educadores se presenta como una paradoja cuando, como bien señala Casassus, la mirada del pensamiento sobre gestión se nutre del pensamiento educativo:

> "En las distintas visiones de la gestión evocadas está el tema del aprendizaje, el aprendizaje continuo, la generación de valores, la visión compartida, las interacciones, y las representaciones mentales. Todos estos temas son también temas del mundo educativo. Este punto sugiere que la evolución del pensamiento acerca de la gestión se acerca a la evolución del pensamiento de la educación. Este aspecto debería ser un elemento favorable para establecer una relación adecuada entre gestión y educación".

Coincidimos con quienes consideran que la naturaleza de lo que se gestiona es fundamental para el tipo de gestión y administración. Para el mismo Casassus (2000), hay una consideración más de fondo en este campo de la educación. En tanto la gestión tiene como objeto la formación de seres humanos, en interacciones sociales tanto en la escuela como externas, no se puede olvidar el sentido común según el cual la gestión consiste en trabajar con personas:

> "Este es un aspecto central de la reflexión con relación a la gestión educativa. Las personas son no triviales. La trivialidad se dice de un objeto del cual se obtiene el mismo resultado cuando se aplica un insumo determinado. Un automóvil es una máquina trivial, pues si quiero girar hacia la derecha, hago girar el volante hacia la derecha y entonces el vehículo girará hacia la derecha. Un ser humano es un no trivial, pues cuando se le aplica un insumo, el resultado variará según el individuo. Sin embargo, al parecer en la gestión se tiende a actuar como si las personas funcionaran como máquinas triviales".

El aprendizaje no es resultado directo y lineal de la enseñanza; es propiamente un autoaprendizaje que requiere de la enseñanza, pero están en juego la disposición y las actitudes de personas libres.

En lo que sigue expondremos algunas reflexiones en la pedagogía peruana, para luego acercarnos a la recolocación de la problemática de la gestión educativa en el actual periodo de la descentralización.

Ha escrito Cueto Fernandini (1971: 20-21):

> "La educación, en una época de transición social, no puede volver la espalda a las finalidades sociales y económicas. Pero, de otro lado, si aspira realmente a cumplir tales finalidades, la educación debe organizarse pedagógicamente desde dentro. Ni completamente heterónoma, ni tampoco autónoma absolutamente, la educación es siempre un sistema extendido 'entre' personas y cosas, generaciones y generaciones, sociedades y sociedades, seres humanos y cosas, seres humanos y saberes.
> El planeamiento de la educación es un proceso educativo. La educación es un proceso social".

La vida de toda organización tiene para el pensamiento educativo una dimensión, favorecedora o empobrecedora de la formación de las personas, pero en la organización educativa el énfasis está presente.

Con ese énfasis, Capella (1989: 231) resalta la dimensión educativa de la administración:

> "Si las relaciones humanas son importantes en cualquier empresa, en la de tipo educativo son esenciales: informar, consultar, convencer a los demás y aprender uno mismo, es decir, educar y educarse, son el fundamento de una administración de la educación: como la administración no puede ser de otro carácter que lo que administra, la administración de la educación solo puede ser un proceso educativo".

Se ha empezado a incorporar la teoría de la gestión educativa

La distancia entre los educadores y la temática de la gestión pública, y, en ella, la gestión educativa, seguramente se ha extremado en el Perú dado el abandono del Estado del campo de la planificación y formación en gestión pública y, específicamente, en gestión educativa. No ocurrió así en otros países. En Argentina, por ejemplo, una expresión lúcida de disputa en el campo de la pedagogía es el trabajo colectivo promovido por FLACSO (Frigerio, Poggi, Aguerrondo y Tiramonti, 1992). Por nuestra parte, consideramos indispensable registrar las reflexiones que están esbozándose en el país en el marco de la descentralización.

Entre la anterior y la actual LGE hay una diferencia importante acerca de la superación del concepto instrumental de administración por el de gestión, concepto polisémico pero en general más amplio y que incluye a la administración. Esta administración era concebida como una función neutra respecto del aprendizaje y la socialización. Es una función al servicio de otra, la educativa. La LGE, aunque

use la fórmula de la "subordinación" de la gestión a lo pedagógico, ubica en su desarrollo de conjunto la gestión como orientada, ella misma, al cumplimiento de los objetivos del sistema educativo. Tiene entre sus objetivos "desarrollar la Institución Educativa como comunidad de aprendizajes, encargada de lograr una excelente calidad educativa" (LGE, artículo 64). La gestión misma es formativa. No se reduce a los aspectos de eficiencia y eficacia, como es frecuente. También tiene como propósito fortalecer la capacidad de decisión de la escuela desarrollando su autonomía. Asimismo, se plantea como objetivos desarrollar liderazgos democráticos y promover la activa participación de la comunidad. Esta meta señala además los principios para todas las instancias de gestión: subsidiariedad, solidaridad, complementariedad y concurrencia.

El Reglamento de Gestión del Sistema Educativo también indica características de la gestión. Estas son: es descentralizada, y articula las acciones de lo cuatro niveles de gestión; es simplificada y flexible; es participativa y creativa; está centrada en los procesos de aprendizaje y socialización; es formativa; es integral. Como señala Vegas (2006: 14), tanto en la LGE como en el PEN la autonomía escolar se asocia a la participación de la comunidad, "no debe implicar una abdicación de las responsabilidades del Estado ni una autarquía institucional [. . .]".

Por nuestra parte nos ocupamos, con Del Castillo (1995) y Dueñas (1998), de la especificidad de la institución educativa como base de la gestión. En ambos textos se analiza la gestión descentralizada, y, en ella, la autonomía de la escuela, inseparable a nuestro entender de la reforma del Estado en su conjunto, así como de un sentido de cohesión social y del valor de la experiencia en la escuela como un aprendizaje institucional.

Entre las experiencias educativas de hace unos años, el Programa Proyecto de Innovaciones Educativas en el Distrito de Independencia (PIEDI)[39] se organizó para una "incidencia en el conjunto de la vida escolar y sus agentes" (Arana, 2002). Se abordaría la dimensión curricular, la gestión participativa y la provisión de servicios complementarios.

39 El Programa Proyecto de Innovaciones Educativas en el Distrito de Independencia fue desarrollado por la Universidad Peruana Cayetano Heredia; la Coordinadora de Innovaciones Educativas, conformada por Fe y Alegría, CIDE, EDUCALTER, Kallpa y Tarea; y el MED. Contó con el apoyo del Grupo Carsa Orión y el BID. Cada componente del Proyecto publicó su sistematización.

El Programa de Educación Básica PROEDUCA de la GTZ reintroduce desde el 2000 la reflexión sobre los diversos enfoques de la gestión educativa, que orientó luego su apoyo a la elaboración de proyectos educativos regionales.

Entre los programas innovadores actuales y que prestan atención a la gestión está AprenDes, que enfoca la relación directa del autogobierno en la escuela con los municipios escolares, el aprendizaje activo y la gestión pública democrática con la descentralización. El Programa de Ayuda en Acción, en el que el aprendizaje se liga al trabajo de la comunidad rural y está ampliando la articulación del trabajo en escuelas y comunidad con las municipalidades. El Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica en Piura (PROMEB) articula los aprendizajes de calidad y la gestión participativa, y fortalece las capacidades de gestión.[40]

La Comisión de Reorganización de Arequipa convocó a un intercambio con las DRE de Cajamarca, Apurímac y San Martín. AprenDes avanza una propuesta a partir de San Martín. Ahora la DRE de esta región, al pensar su reestructuración, hace referencia al enfoque no meramente funcional de la organización.

2. Criterios y nudos político-pedagógicos para la LOF

La LOF del MED, recogiendo los mandatos de la descentralización del Estado y de la política educativa, tiene que diseñar un Ministerio de Educación capaz de inscribirse en la lógica de gobernabilidad democrática de la educación y del país. Con esa mira, debe responder a los siguientes aspectos: la relación con la sociedad como garante del derecho a la educación, su responsabilidad de producción de pedagogía, la relación con la política pública y su organización institucional democrática.

a. Una organización para el desarrollo humano y la sociedad educadora

La democracia peruana y la política educativa expresadas en los PEN y muchos de los PER hacen suyo el enfoque del desarrollo humano rico en libertades y ejercicio de derechos, donde lo común se nutre con el despliegue de las especificidades locales, culturales y de género.

40 Puede verse fichas descriptivas de proyectos y experiencias como Fe y Alegría, Tarea, CEPESER y otros en áreas rurales en Montero y Valdivia (2007).

Apertura al entorno

El MED tiene que asumir que está inmerso y es activo en los cambios sociales, la economía, la política y la cultura del país, cambios que contienen nuevas y poderosas demandas y estímulos a la educación. Una educación de calidad es indispensable, mas no suficiente, para que esos cambios sociales adquieran una dirección democrática. La educación es demandada por la sociedad desde la globalidad de sus afanes, como la superación de la crisis ética y de representación política, el crecimiento económico sostenido y la promoción de relaciones de convivencia. La actual situación de crisis económica global obliga a revisar los enfoques del desarrollo y de la educación en él. Entre los antecedentes de esa discusión está el planteamiento conjunto de CEPAL y UNESCO de un crecimiento basado en la incorporación de innovación tecnológica para una transformación productiva con equidad, sostenible ambientalmente y sin explotación de la fuerza de trabajo.

En el pensamiento acerca de la política educativa en el Perú, los discursos de reforma del sistema en muchos casos reclamaron la apertura del sistema educativo al entorno.

Es muy clara la mirada social de Basadre (1960: 74):

> "[...] administración y economía de un lado y orientación técnico-pedagógica de otro, constituyen dos pilares de la vida educacional. Pero no son los únicos.
>
> "La educación es, en esencia, un asunto social, o sea, de permanente interés para la colectividad toda; por eso se habla de educación pública en el sentido de que concierne al poder público y también en el sentido de que atañe al público en general, es decir, a la gente, a la comunidad. En puridad de verdad, es a ellas a quienes pertenecen las escuelas. Son instituciones que operan, como otros tantos medios o conductos, por los cuales las necesidades, las aspiraciones o los intereses o los fines de la comunidad se van cumpliendo día a día, noche a noche".

La representación política y la participación

La experiencia educativa en su conjunto (escolar y comunitaria) es el crisol de la formación de ciudadanos. La LGE postula que la sociedad tiene el derecho y el deber de participar, pues ella misma se convierte en educadora al desarrollar la cultura y los valores democráticos. Alentar la participación de los profesionales y la comunidad es la fuente de la pertinencia y relevancia de la educación y de la adhesión de los actores al proyecto educativo.

El valor de la participación adquiere su máxima expresión en los procesos de descentralización. Solo si participamos en la concepción de los resultados y las metas de la política y los criterios que las guían se logrará la cooperación y una actuación consistente, enérgica y sostenida, condiciones de la eficacia de las políticas. Es decir, atendiendo las expectativas y demandas de actores (padres, estudiantes, docentes) e instituciones públicas y privadas.

La participación social es una de las expresiones más profundas de la democracia y la descentralización; ciertamente, no es todo el desarrollo. Sin embargo, la sociedad no desarrolla espontáneamente capacidades democráticas, ni se consolida en la forma de representación que logra la sociedad. Su logro es difícil. Como dijimos, no es lineal, sino cambiante e impredecible.

Todo proceso de descentralización lo tiene como aspecto dinámico y conflictivo. Así es en nuestro caso actual. El Grupo Propuesta Ciudadana analizó las nuevas entidades de participación y control ciudadano que se fueron creando en la descentralización, y resaltó las dificultades entre los actores políticos, que se consideran la forma única de representación de la ciudadanía. Para muchos dirigentes políticos, los partidos son la representación de la sociedad civil y fueron elegidos para gobernar; simplemente hay que dejar que lo hagan, y están demás las instancias de consulta, concertación y gestión participativa. Dice el Grupo Propuesta Ciudadana (2004: 11):

> "La resistencia de buena parte de la clase política a la participación ciudadana se evidencia en el debate de las distintas leyes relativas al tema, donde se opusieron permanentemente representación y participación. A pesar de las limitaciones y resistencia a esta dimensión de la descentralización, se han abierto nuevos espacios y posibilidades para la acción de la ciudadanía y la gestión regional".

En educación también, como se reseñó, se institucionalizan instancias de concertación entre la administración pública y representantes de la sociedad civil. El MED tiene pues que aprender a interactuar con más actores, más variedad de iniciativas y producción de conocimiento y de políticas.

El derecho a la educación de calidad

El derecho a la educación puede expresarse en los términos sintetizados en el Informe Delors: el derecho a los aprendizajes esenciales, a ser, conocer, convivir y hacer, se realizan durante toda la vida en la institución educativa y en los

ámbitos vecinal, familiar, laboral, político y cultural. Un ambiente favorable al aprendizaje en esos espacios es vital para el buen aprendizaje en el ámbito propiamente escolar. El PEN tiene como primer objetivo estratégico estos aprendizajes para todos, y en su sexto objetivo estratégico se detiene en la sociedad educadora.

La formación de ciudadanos que la sociedad demanda a la educación es sin embargo diferente de la que espera de otras instituciones sociales. Le demanda una experiencia democrática en el campo de las relaciones de aprendizaje y un diálogo de saberes intercultural. Ello implica que sea una escuela democrática, que cumpla con la "tarea de distribuir conocimientos que no pueden ser adquiridos en otras situaciones o instituciones" (Frigerio *et al.,* 2000: 27). El MED tiene que liderar el abordaje de cuestiones pedagógicas claves, de enorme significado social y cultural.

En el cumplimiento de su misión, el Estado peruano no termina de hacer suyo el compromiso con la educación de los pueblos indígenas, con un plan que lleve a satisfacer la necesidad de docentes indígenas. Es un campo de la innovación que el Estado debe apoyar con energía, partiendo de las experiencias en el país, para sustituir el actual proceso de exámenes previos y de nota mínima, que impide el ingreso de postulantes a lo que debe ser un plan especifico de formación de docentes y de acompañamiento pedagógico (Zavala: 2008).

La producción de saber pedagógico

Las capacidades para la universalización con calidad y equidad del servicio educativo son políticas, pedagógicas y de gestión. Pero el aspecto más delicado para el MED en relación con el cumplimiento de los fines sociales reside en su capacidad para conducir los procesos pedagógicos, de modo que concurran a su rol de garante de la calidad.

Para enfrentar una conducción del cambio hacia logros tan esquivos como son los de calidad y equidad, la producción de conocimiento es un requisito. Pero nuestras instituciones educativas nacionales y regionales no son precisamente instituciones de aprendizaje. El conocimiento nuevo requiere intercambio en torno de los proyectos prioritarios del MED entre todas sus instancias de abajo-arriba-abajo y horizontalmente. Ello nos está hablando ya de la importancia de un clima y relaciones humanas que favorezcan la expresión libre de sus componentes y la capacidad de arribar a propuestas compartidas.

Un rediseño de la escuela para el aprendizaje, como plantea el PEN, para convertirla en el centro de la gestión del sistema educativo formal, requiere que el MED y los niveles subnacionales de gestión produzcan nuevo conocimiento.

Es esa precisamente la dirección que debe tomar la LOF para que el MED contribuya al mejoramiento de la calidad y para que se revierta el reduccionismo del enfoque educativo presente en la LGE y desarrollado en los reglamentos, especialmente el de Educación Básica Regular en lo que se denomina la Política Pedagógica.

Hay que recordar que la LGE señala que son varios los factores de la calidad y las medidas que se requieren para avanzar en equidad. No hay un factor decisivo único; no todos los factores cumplen el mismo papel en cualquier tiempo y contexto.

Esto se entiende mejor recordando, con Fullam (2004: 16), que en educación tienen que ir juntos el propósito moral y la complejidad. Sobre esta última dice:

> "La nueva ciencia de la complejidad defiende esencialmente que es difícil establecer la relación entre causa y efecto, que el cambio (tanto si es planificado como si no) se desarrolla de formas no lineales, que las paradojas y las contradicciones son abundantes y que las soluciones creativas surgen de la interacción en condiciones de incertidumbre, diversidad e inestabilidad".

El MED debe asumir un liderazgo especial en la identificación de los aprendizajes fundamentales, en diálogo con la sociedad y en particular con los docentes.

El seguimiento del Diseño Curricular Nacional (DCN) tiene que ser una actividad permanente para investigar cómo es comprendido, cómo se usa y reinterpreta, cómo se enriquece (o empobrece). Es poca la inversión para investigar, con los docentes y la comunidad educativa, el proceso curricular. Menos aun los recursos destinados a que hagan también su labor los órganos subnacionales y las escuelas, en la denominada diversificación. El MED debe asumir que esta idea tiene que ser materia de diálogo y estudio. Zúñiga (2008: 113) discute el tema y sostiene que la diversificación es un concepto estrecho, y que se debe:

> "[...] construir currículos propios, en plural, con un denominador suficientemente común para reconocer la identidad nacional en ellos, y claras muestras de estar pensados para ciertas realidades en particular, dentro de la multiplicidad cultural y lingüística del país".

La evaluación justa

Unida al diseño curricular está la evaluación del proceso y los resultados del aprendizaje y la gestión. Pero entre nosotros la medición nacional de aprendizajes parece haber adquirido una vida propia para la política educativa y la búsqueda de legitimación social del Gobierno, así como para el control del docente. Las mediciones nacionales tienen el rasgo propio de la evaluación en tanto un juicio que funda una realidad. Declaran más apto o menos apto. Como señala Encinas, pueden dañar al educando por subvalorar o sobrevalorar sus capacidades. Dicen dónde y quiénes aprenden más o menos. Tienen connotaciones de valor y pueden incidir en la subvaloración de la diversidad de las experiencias, la cultura y los aprendizajes de los educandos.

En la nueva Carrera Pública Magisterial, la evaluación del desempeño determinará supuestamente el ascenso, la permanencia y la remuneración, pero el MED no ha señalado en qué consiste esa evaluación y qué se piensa hacer con el propósito de preparar a la comunidad escolar para proceder a esa evaluación de desempeño que las mediciones estandarizadas no pueden hacer.

Viñao (1994: 48) resume varias facetas de la evaluación:

> "El establecimiento de un sistema de evaluación estatal está tan relacionado con los procesos de control y uniformización (Weiler, 1992), así como las relaciones y proceso de producción de poder (Popkewitz, 1992) y la determinación de los currículos (Kvale, 1992)".

La importancia de las nuevas tecnologías en educación es creciente, y se debería combinar también la función del MED con la estrategia pedagógica e institucional específica local y de escuela.

Sin que le corresponda entrar explícitamente en especificidades, la LOF tiene que abrirse a reconocer la imprescindible cooperación en la producción pedagógica, trabajando en red y formulando proyectos de valor estratégico.

Entre estos proyectos está el trabajo de renovación del DCN, junto con las labores de diversificación. Para ello hay que destinar recursos a las DRE y el Consejo Académico en la institución educativa.

La Unidad de Medición de la Calidad (UMC) tiene que ser dotada para trabajar sistemáticamente la evaluación de aprendizaje con las áreas de gestión pedagógica regional.

El trabajo sobre la calidad implica también que el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación (SINEACE) acompañe a las DRE de los gobiernos regionales.

b. El MED y la política pública de Estado

Las grandes políticas nacionales, que denominamos de Estado, son la base y orientación del cambio institucional. Para la reforma del Estado se cuenta con las políticas que se plasman en la Constitución, que lógicamente tiene un desarrollo en materia de reforma y descentralización. Como concertación de políticas de Estado está el Acuerdo Nacional, en el que participan la sociedad civil, los partidos políticos y el propio Estado.

La baja calidad extendida en el sistema educativo y las desigualdades tienen causas múltiples, escolares y extraescolares, que están interconectadas. Por ello, la atención a los efectos deseables y posibles en materia de equidad en el conjunto de las políticas de Estado es fundamental para la equidad en educación. En el Acuerdo Nacional esta forma parte del gran objetivo de equidad y justicia social. Así como las políticas sectoriales del Estado tienen que tener armonía con una política nacional de desarrollo, se requiere también que los niveles de gobierno armonicen sus políticas para tener efectos extendidos de calidad educativa.

La legislación en materia de descentralización analizada en este estudio constituye la base con mayor fuerza indicativa de la reforma de los ministerios. Sin embargo, la reforma descentralista se está reduciendo al mínimo en varios proyectos de ley de organización y funciones.

En educación, desde la transición democrática, como se ha reseñado, contamos con legislación y propuestas que ofrecen importantísimo contenido de política democrática y que fueron minuciosamente elaboradas.

Las principales orientaciones de política democráticamente formuladas son el PEN, la LGE y los PER, que tienen que ser explícitamente ubicados como el referente para la LOF del MED.

La legislación acerca de la nueva organización y funciones del MED tiene sentido en tanto exprese una política pública de Estado y una voluntad de transformación del sistema educativo, para lo cual una parte es el ordenamiento funcional.

c. Un MED que conjugue la unidad nacional con la autonomía regional y local

Las aspiraciones de las personas y de la sociedad a un desarrollo humano integral son recogidas en las políticas públicas de Estado y suponen los aprendizajes durante toda la vida y en diferentes ámbitos sociales. Para lograr esas aspiraciones requerimos un Estado unitario y descentralizado.

La dimensión política de la educación nace de su función de formación del ciudadano, y se traduce en el diseño constitucional del Estado peruano con tres niveles de gobierno autónomos. Los gobiernos regionales y los gobiernos locales tienen, según la Constitución, "autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia". Esa autonomía se desarrolla "preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación". Coordinan entre los niveles de gobierno, en armonía y sin interferir con las funciones y en los planes de otros (artículos 191, 192 y 194).

Es de suma importancia que la Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) hayan definido la autonomía de los gobiernos subnacionales, pues la historia nacional da cuenta más bien de la imposición de la unidad con prescindencia de la democracia y la diversidad.

La sociedad encarga al MED una alta misión. Para navegar en la complejidad de las relaciones entre educación y sociedad y de los conflictos de poder, la LOF tiene que sobrepasar las dimensiones funcionales y orientar los comportamientos en el sentido de los principios de la educación de la LGE, así como recoger explícitamente aquellos que rigen al Poder Ejecutivo: principio de legalidad, de servicio al ciudadano, de inclusión y equidad, de participación y transparencia, de competencia. Esos principios, como los valores que los animan, son una parte de la identidad institucional que tendría que constituir un nuevo Ministerio.

Hay que enfrentar y encauzar provechosamente la tensión entre un centro fuerte y la autonomía regional y local. Como no existe contradicción entre descentralización

y centralización, sino modos diferentes de conjugarlas, más o menos democráticos, más o menos eficientes, tenemos que encontrar en el país una centralización basada en el reconocimiento de la autonomía y la diversidad, para llegar a acciones nacionales sostenidas y eficaces. La reforma del Estado, en la cual la descentralización es fundamental, no es contraria a la unidad de acción y no propende al fraccionamiento de la sociedad y de la actuación del Estado peruano:

> "El fin histórico de una descentralización no es el secesionismo sino, por el contrario, el unionismo. Se descentraliza no para separar y dividir a las regiones sino para asegurar y perfeccionar su unidad dentro de una convivencia más orgánica y menos coercitiva. Regionalismo no quiere decir separatismo" (Mariátegui, 1981: 207).

El reclamo del Gobierno Nacional a las regiones de que no cautelan la unidad nacional es injusto. Por ello, solo se menciona algún ejemplo que más bien confirma la regla.

d. La rectoría como visión de conjunto y conducción estratégica del cambio

La política educativa del periodo democrático remarca que la educación, lejos de contrarrestar la desigualdad social, la reproduce (PEN, 2007: 28, 31). Por ello, uno de los vectores para la reforma del Ministerio es convertirlo en un organismo capaz de diagnosticar los aspectos que determinan tales desigualdades.

La LGE plantea varios elementos que inciden en la calidad —no hay un único factor "salvador"—, y propone muchas medidas para el logro de la equidad.

El MED tiene que liderar el cambio de los tres niveles de gobierno, sin dejar de respetar sus autonomías.

La abundancia de buenas intenciones en educación, dice el PEN, ha sido escasa en resultados, razón por la cual, como ya se indicó, el mismo PEN plantea romper el círculo vicioso "transformando el triángulo 'centro educativo-instancia intermedia-sede central'".

Se requiere implicar a todos los niveles de gobierno y la participación social. En este sentido, el PEN deja claro que la reforma abarca al conjunto del sistema.

El MED tiene que liderar el cambio de los tres niveles de gobierno, respetando sus autonomías. Ese liderazgo supone nuevas relaciones con la sociedad civil.

Por lógica de equidad y en zonas con menores capacidades y recursos, así como de mayor complejidad, se requiere que el MED realice actividades junto con las instancias locales. Aun así, el "hacer" directamente del Gobierno Nacional está acompañado de un estímulo a las capacidades de las escuelas y de un apoyo efectivo al nivel local.

El papel rector del MED tiene que guardar consonancia con lo señalado respecto de un Estado unitario y descentralizado. Los ministerios ejercen sus funciones en "respuesta a una o varias áreas programáticas de acción". Ellas están definidas para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado con sus objetivos y metas.

Las políticas nacionales y sectoriales son competencia exclusiva del Gobierno Nacional

Las políticas nacionales tienen que "asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas". Conforman la política general de gobierno. La "política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta a una actividad económica y social específica pública o privada" (LOPE, artículo 4).

La consideración de los intereses generales del Estado se conjuga con la diversidad de realidades regionales y locales, "concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República" (artículo 4).

El Gobierno nacional define las políticas nacionales. Ni los gobiernos regionales ni los gobiernos locales pueden aprobar una norma nacional, pero esas políticas deben realizarse de forma concertada. Esto implica desarrollar las funciones exclusivas sin que por eso se tornen privativas, es decir, convocando a la ciudadanía y a los otros niveles de gobierno en su diseño y realización. Una política nacional merece ese nombre porque es consultada.

La organización

Según la LOPE, entre la normas de organización se distinguen las "sustantivas" y las de "administración interna". Los órganos de línea son los encargados de ejercer las funciones sustantivas. Estos órganos de línea: "Realizan sus funciones coordinando con los respectivos niveles de gobierno".

La distinción en la organización no será sin embargo siempre fácil. Para Aguerrondo (2000 y 2002), un modelo sistémico de organización tiene tres componentes principales: el *ejecutivo*, en el que reposan las decisiones políticas, que cuenta con un apoyo profesional (planificación, investigación, estadística, programas especiales, presupuesto); el de *asistencia técnico-profesional* (con el desarrollo curricular, la producción de materiales, las nuevas tecnologías y la capacitación docentes); y el de *control* (con la evaluación de alumnos, escuelas y profesores).

El primer proyecto de LOF del MED[41] no menciona a los órganos de línea. Además, al diferenciar "funciones rectoras" de "funciones específicas" ubica en este último tipo a la coordinación con los gobiernos regionales y los gobiernos locales, y la restringe a la ejecución. Ser unitario y descentralizado son dimensiones del diseño del Estado, y tamizan toda su organización y funcionamiento, pero con esta formulación se afirma la tendencia a dejar la descentralización como lo secundario, pues no involucra a la función sustantiva del MED.

La LOPE (artículo 3) considera el planeamiento como función de "administración interna".

> Dado el carácter político de esa función, pensamos que el planeamiento debe considerarse como tarea "sustantiva de cada entidad" y parte de la Alta Dirección.

Cumplimiento obligatorio

La LOF de los ministerios ha explicitado este criterio; la del MED también tiene que poner en evidencia que:

41 Puede verse un comentario, a raíz de este primer proyecto, en: *Informe de Educación,* año XVI, n.º 10. Lima. INIDEM, octubre de 2008.

> "El cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad del Gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política" (LOPE, artículo 4).

Poner en ejercicio esa norma de corresponsabilidad constituye una condición de eficiencia y eficacia de las políticas en los tres ámbitos: nacional, regional y local.

e. Relaciones políticas de cooperación y no de subordinación

La autonomía entre los niveles de gobierno en un proceso de descentralización hace que sus relaciones sean políticas.[42] Antes de precisar la operatividad tienen que ponerse de acuerdo en las orientaciones y criterios de las políticas. La concertación política es un elemento fundamental de la gobernabilidad democrática y la gestión participativa.

Esas relaciones, a decir de la LBD, son de "coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades".

La consideración de los intereses generales del Estado se conjuga con la diversidad de realidades regionales y locales, "concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República" (LOPE, artículo 4).

---

42 "Un sistema descentralizado es básicamente un sistema politizado, donde la ausencia de una autoridad jerárquica hace objeto de discusión permanente las cuestiones y los criterios sobre los que aplicar las técnicas de la racionalizaron planificadora. Dicho en otras palabras, no se está en condiciones de determinar qué actuación es más eficiente si antes no hemos definido los criterios de eficacia, como, por ejemplo, la equidad, cuya definición solo puede ser objeto de un acuerdo de naturaleza política entre actores de naturaleza política.
De este carácter político de la planificación en un entorno descentralizado se deriva un rasgo esencial de la misma que es el énfasis en el proceso por encima del contenido. La planificación solo puede concebirse como la escenificación del consenso entre autoridades dotadas de autonomía política que, en un juego de suma positiva, se ponen de acuerdo en definiciones comunes de sus necesidades, en la identificación de prioridades superiores y en la asignación de recursos conforme a esas prioridades" (Subirats, 2004, en Planas, *et al.,* 2004: 88-89).

La LOPE señala la necesaria coordinación para la formulación de políticas:

> "Para su formulación el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política".

Establecer relaciones de liderazgo-cooperación y no de superioridad-subordinación entre el MED, los gobiernos regionales y sus DRE es una necesidad para el éxito en la implementación tanto del PEN como de los PER, así como de la escuela:

> "El éxito de las reformas educativas parece depender, en gran medida, de una adecuada combinación entre un cierto grado de autonomía en la gestión de la escuela y una atención efectiva desde el nivel central hacia las necesidades de aquella. El apoyo del nivel central es fundamental para logar cualquier cambio sustantivo en el plano educativo. Como señalan Burki, Perry y Dillinger (1999), la cuestión principal sobre la que debe preocuparse el ministerio central es estimular los esfuerzos de las escuelas y apoyar efectivamente al nivel local (Díaz, Valdivia y Lajo, 2008: 27).

Además de lo ya señalado en la LOPE, la tercera y cuarta función del Poder Ejecutivo (LOPE, artículo 6) dicen:

> "Establecer relaciones, buscar el consenso, prestar asistencia técnica y desarrollar mecanismos de cooperación con todas las entidades de la administración pública.
>
> "Implementar la coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, con énfasis en las competencias compartidas".

La LOPE explicita también que cada Ministerio (artículo 23) y los ministros de Estado (artículo 25) tienen la función de coordinar con los gobiernos locales y los gobiernos regionales.

Para el buen gobierno del sistema se tiene que crear un Consejo de Concertación Intergubernamental en Educación, compuesto por el MED, las DRE y los órganos municipales de educación.

Las relaciones intergubernamentales no son sencillas, como no lo es el desarrollo humano a cuyo servicio están. Por ello la conformación del Consejo de Coordinación Intergubernamental es importante para los acuerdos en la marcha hacia una descentralización irreversible y para la fluidez de la cooperación entre los sectores de educación de los niveles del Estado.

La crítica al Gobierno nacional, que no supera la idea de supremacía, no exime por otro lado a los gobiernos subnacionales de superar un "ensimismamiento y desconfianza hacia el nivel estatal, falta de comprensión de sus mutuas dependencias y, por tanto, del reconocimiento de la importancia de cauces fluidos de coordinación" (Subirats, 2004: 102).

Por esas características de la relación entre los niveles del Estado en el proceso de descentralización, en educación se elaboraron los PER y algunos avanzan en planes regionales y locales de mediano y corto plazo, y los ejecutan algunos de sus aspectos.

La educación es una función compartida y diferenciada

La LBD clasifica las competencias como exclusivas, compartidas[43] y delegables.

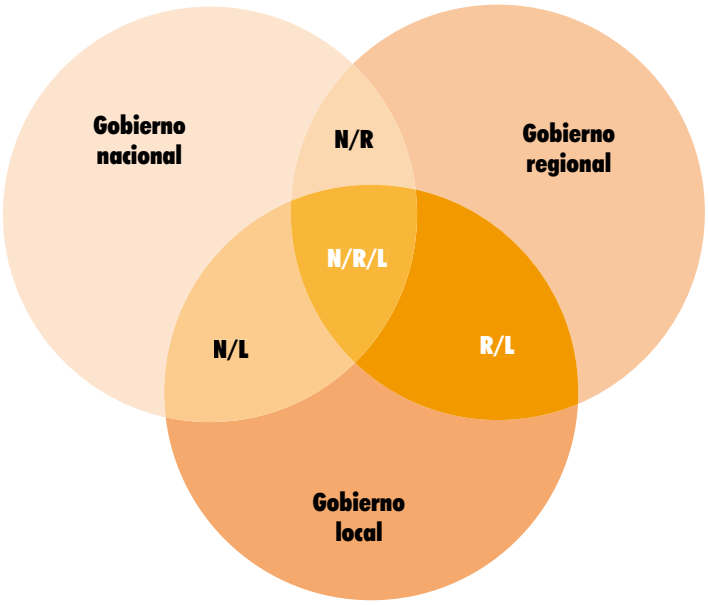
Las exclusivas, que comentamos respecto del Gobierno nacional, corresponden a cada nivel de gobierno. Las compartidas son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno. Las delegables, por último, son las que un nivel de gobierno encarga a otros por un periodo, sin perder la titularidad.

La política sectorial es función exclusiva del Gobierno nacional, pero para ser de cumplimiento obligatorio ha de tener, entre otros atributos, el haber sido consultada, tanto porque lo mandan las leyes como porque, de no ser así, operaría el conocido "Acato, pero no cumplo". El proyecto de LOF del MED reemplaza, sin ningún acierto, las funciones que la LGE le asigna. El artículo sobre las funciones del Ministerio, que transcribimos, resalta la función rectora y la coordinación.

De Gvirtz y Dufour tomamos el enfoque de una "autoridad inclusiva" que considera a los niveles subnacionales como ejecutores de sus políticas nacionales. También señalan la posibilidad de otros modelos. Uno es de "autoridad coordinada", en la cual se da una clara delimitación de competencias y funciones entre los niveles de gobierno. Ellos son plenamente autónomos en sus circunscripciones. Las interacciones son escasas y no tienen funciones compartidas. Este, que es un modelo ajeno al de nuestra descentralización, no deja de estar, en algunas direcciones regionales, a la defensiva cuando pretende operar sus programas,

43 Ley de Bases de la Descentralización, artículos 13 y 15.

Gráfico 5
Modelo de autoridad superpuesta



Tomado de Gvirtz y Dufour (2008).

como si el Gobierno nacional no interviniese en su circunscripción y, en muchos casos, en los asuntos de su competencia.

Un tercer modelo (Gvirtz y Dufour, 2008: 28-29), más cercano al de nuestro Estado, es el de autoridad superpuesta:

> "[...] en forma paralela al proceso de distribución del poder y de las competencias entre los diversos niveles gubernamentales, son cada vez más la áreas o los ámbitos de poder compartidos."
>
> "En este escenario, ya no es posible seguir pensando las relaciones intergubernamentales en términos de jerarquía o de autonomía, sino que se vuelve imprescindible analizarlas en términos del modelo de *autoridad superpuesta,* donde la negociación y la cooperación entre niveles de gobierno se constituyen en un requisito fundamental."
>
> "En este modelo, tanto el Gobierno nacional como los gobiernos subnacionales participan activamente en la definición de la dimensión sustantiva de las políticas públicas, aunque son los gobiernos subnacionales los que, a través de su propia estructura organizativa, tienen o suelen tener mayores responsabilidades —aunque no siempre exclusivas— sobre la dimensión operativa de las políticas."

El PEN propone un Estado en educación que, si se reforma con respaldo político, asumiría el complejo camino de un liderazgo y responsabilidad, con una nueva distribución de tareas, como la acción conjunta.

Funciones compartidas pero diferenciadas

Decir que la educación es materia de política compartida es decir que más de un nivel de gobierno tiene, de manera permanente, funciones compartidas, pero que se realizan de manera diferenciada para no superponerse.

> La LOF del MED tiene que ratificar la función compartida de la educación; además, es clave para un acuerdo de transferencia concertado de recursos y apoyar el desarrollo de capacidades que requiere el cambio educativo.

El que la educación sea una materia compartida implica que los tres niveles de gobierno y las escuelas son competentes para:

- normatividad
- regulación
- planeamiento
- administración
- ejecución.

Sin embargo, es importante que el peso y medida en cada una sea diferente según el nivel de gobierno. Con ello se evita la interferencia entre los niveles.

La distribución de las acciones de cada nivel se tiene que precisar más, sobre la base de las grandes leyes, pero sobre todo de la experiencia de la misma cooperación intergubernamental.

f. Gobiernos subnacionales implementadores, intérpretes y decisores

Tener un mayor peso ejecutivo en la política, considerando la diversidad y complejidad, hace que los niveles subnacionales y la escuela no sean meras cadenas de transmisión y que se les deba conceder más bien una mayor autonomía.

La razón de esta coordinación nace de la naturaleza de la política pública. Además, es importante asumir, como se ha dicho, que las DRE, las UGEL y las escuelas no solamente implementan políticas: también ejercen un rol crítico, puesto que toman decisiones e interpretan las políticas:

> "Mas allá de estas diferencias, lo que ambos enfoques (*top down* y *bottom up*) reconocen es que los actores y las estructuras que implementan políticas también desempeñan un rol crítico, puesto que toman decisiones e interpretan las políticas" (Gvirtz y Dufour, 2008: 37-38).

Gvirtz y Dufour plantean interrogantes sobre dónde se formulan las políticas y dónde se implementan, para señalar que:

> "Los problemas que plantean estas interrogantes son básicamente dos: a) parecen ignorar la diversidad de decisiones que se adoptan en el sistema y, por tanto, la posibilidad de que las políticas puedan ser elaboradas en distintos niveles de gobierno y entre ellos; b) parecen desconocer las complejas relaciones que se pueden generar en contextos de implementación de políticas entre los organismos estatales de distinto nivel y la autoridad jurisdiccional, y entre estos y los actores sociales que intervienen, según el tipo de decisiones de que se trate" (2008: 26-27).

Por ello, es preciso que la LOF señale explícitamente una instancia de coordinación intergubernamental en educación que supere la convocatoria eventual del MED y viabilice la formulación de la política nacional basada en la coordinación.

Es por esa ubicuidad en el sistema de toma de decisiones, y por la implementación de políticas que les corresponde, que los niveles subnacionales tienen que recibir el apoyo de nuevos recursos asociados a sus responsabilidades. La transferencia de funciones, más allá de la formalidad, tiene aún que cumplir con los criterios para la transferencia gradual de competencias a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales. Estos son:

a) Criterio de subsidiariedad.
b) Criterio de selectividad y proporcionalidad.
c) Criterio de provisión.
d) Criterio de concurrencia.

En un país donde hay una recaudación centralizada, la función de asignación presupuestal, en la que el Gobierno Nacional tiene mucho poder, es fundamental como decisión de política educativa. Por ello estamos ante la paradoja de que, habiéndose avanzando en aspectos de la descentralización en un asunto medular

como la asignación presupuestal, la proporción de la decisión de gasto se haya reforzado centralmente. Si eso ocurrió en años normales (entre 2003 y 2008), es de suponer que cobrará mayor fuerza en el periodo de incremento presupuestal para enfrentar la crisis económica (desde 2009).

g. Propuestas para la elaboración de la LOF

Un diseño no definitivo

El producto de esta reforma de gobierno no tiene que entenderse como el arribo de un modelo institucional acabado, que se instala de una vez como un aparato. Más bien, la reforma tiene que ser un proceso abierto y dinámico, susceptible de revisión y modificación parcial. (Viñao 1994: 43). También Tedesco (en Aguerrondo, 2002: 50) sugieren trabajar en *"diseños institucionales de transición,* todavía inexplorados en la realidad de nuestras reformas educativas."

El cumplimiento de la política requiere una reforma de los aspectos formales y no formales de la vida de la institución. Entre los objetivos de la gestión educativa están normas cualitativas, como desarrollar comunidades de aprendizaje en las escuelas, lo que nosotros extendemos a un ministerio como entidad de aprendizaje institucional; desarrollar liderazgos democráticos, lo que en el MED significa una conducción nacional con apertura a la diversidad; promover la participación, la transparencia y la moralización.

Por otro lado, la reforma del sector Educación no puede darse por acabada, pues faltan decisiones sobre nuevos organismos. En educación superior está pendiente una ley para el conjunto de ese nivel educativo, y se plantea que incluya un ente rector propio con mayores potestades que la actual Asamblea Nacional de Rectores.

En el ámbito cultural también deberían tomarse ya decisiones, pues está planteada la propuesta de creación de un ministerio diferenciado para cultura.

Recuperar la misión política y la legislación

La LOF tiene que indicar, sin ambages, su sentido transformador, superar el centralismo sin perder un centro, con iniciativa; no se puede limitar a la racionalización o modernización administrativa. Por ello, debe explicitar que la reforma

de la institucionalidad del MED responde a —y marca la continuidad de— la legislación de descentralización y de educación.

Dada la natural conflictividad de un proceso de descentralización y sus tensiones de búsqueda de legitimación del Estado como de mantención de control central, no tiene que quedar implícito o como supuesto el sentido al que responde la nueva institucionalidad. Hemos mencionado las posturas de transformación integral de la educación, la apertura al entorno, su rol rector, los principios de relación Estado-sociedad, la especificidad de la gestión educativa, la cooperación intergubernamental.

Uno de los objetivos de la gestión, según la LGE, es colaborar con la acción intersectorial, que apunta a la equidad social que permita el goce universal de una educación de calidad.

Funciones sustantivas

Son sustantivas las funciones de rectoría y de planificación, las de acompañamiento profesional en lo pedagógico y de gestión, la evaluación del sistema y la información y la compensación de desigualdades.

Es conveniente retomar, por coherencia y porque están mejor formuladas, las funciones del MED establecidas en la LGE, y no las del primer proyecto, que toma la distinción de funciones rectoras y funciones específicas.

Algunas sugerencias en la estructura básica del sector

La variada incidencia del MED en las escuelas demanda que la prioridad del cambio esté en los organismos y programas que hacen política pedagógica y asistencia profesional y llegan a las escuelas. Un cambio de cultura institucional se tiene que expresar en el trabajo en red entre los organismos del sector en materia de calidad: el propio MED, con la Dirección de Educación Básica Regular (orientación curricular, textos escolares, directivas a las escuelas) y con la UMC (mediciones de aprendizaje de alumno y docentes); los organismos del SINEACE (acreditación institucional); las DRE, así como el CNE. Si ellos tienen que generar conocimiento, requieren fortalecer la producción e intercambio de información y el seguimiento de indicadores claves sobre las desigualdades educativas. Para ambos, la transparencia se tiene que acompañar con un clima institucional favorable a la expresión individual y al arribo de acuerdos.

El MED no puede tener en su estructura áreas de ejecución, como ocurre aún en Lima Metropolitana. La función rectora y la transferencia de funciones que se explicitan en la LOF propenden a que en su reglamentación se supriman varias oficinas y algunas unidades ejecutoras de presupuesto (alfabetización, capacitación docente, infraestructura), y que se transfieran programas con financiamiento.

Le corresponde la creación del Consejo de Concertación Intergubernamental en Educación entre el Ministerio y las DRE, y una representación de los órganos municipales de educación. Ello sería una señal de disposición a la relación de los niveles intermedios no como subordinados sino como corresponsables; como ejecutores, intérpretes y decidores de las políticas en su circunscripción y con aportes a la política nacional. La implementación no se puede producir mecánicamente, sino con base en la propia manera de entender las políticas, de cara a las realidades diferentes y las visiones compartidas.

La Alta Dirección, con un Viceministerio de Desarrollo Pedagógico, puede conjugarse con un Viceministerio de Descentralización para la descentralización educativa como proceso permanente.

Como indicamos, la LOPE considera al planeamiento como función de "administración interna". Dado su carácter político, pensamos que el planeamiento debe considerarse como función "sustantiva de cada entidad". Su tarea consiste en la armonización del PEN con los PER y los proyectos locales que se están produciendo.

Los programas especiales de compensación de desigualdades no tienen que desaparecer. Por lógica de equidad y en zonas con menores capacidades y recursos, así como de mayor complejidad, se requiere que el MED realice actividades junto con las instancias locales.

El proceso, el plazo y actores para la elaboración

La elaboración de la LOF tiene referentes paradigmáticos en los procesos participativos y profesionalmente rigurosos de la LGE, del PEN y de definición de políticas en muchos PER. Ellos son casos de democratización de la política y, a la vez, un ejercicio de elevación de la comprensión de la especificidad y complejidad de las políticas educativas públicas.

En materia de tiempo, la reforma del Estado Nacional en educación —así como en otros sectores— aún se puede realizar en consulta, pues no está concluida,

ya que el Poder Ejecutivo no ha enviado el Proyecto al Congreso, por lo cual su discusión se realizaría en 2009.

El MINEDU puede proponer al Consejo Nacional de Educación, a los gobierno regionales, al Grupo Impulsor de la Articulación Intergubernamental y a otras entidades que participen en el análisis y discusión de su proyecto de ley.

Además contamos con el Consejo de Coordinación Intergubernamental, como nueva instancia de acuerdos en el tramo final de las LOF de los ministerios con funciones compartidas.

Bibliografía

AGUERRONDO, Inés
2002 *Ministerios de Educación: De la estructura jerárquica a la organización sistémica en red.* Buenos Aires: IIPE/UNESCO.

AMES, Rolando
2006 "La descentralización: Contenidos políticos de una reforma institucional". En: Propuesta Ciudadana. *Democracia, descentralización y reforma fiscal en América Latina y Europa del Este,* pp. 22-29. Lima.

ANDRADE, Patricia
2002 *Gestión educativa para una educación democrática.* Lima: GTZ.

ARANA, José
2002 *Los caminos de la gestión en la escuela pública.* Lima: PIEDI.

BASADRE, Jorge
1960a "La cortina de cemento y de papeles". En: *Materiales para otra morada.* Lima: Librería "La Universidad" Editorial.
1960b "Inventario de la realidad educativa". En: *Materiales para otra morada: Ensayos sobre temas de educación y cultura.* Lima: Librería "La Universidad" Editorial.

BELLO, Manuel
2006 "Municipalización de la educación ya fracasó". 6 de octubre. Lima: La Primera. Web.

CÁCERES, Eduardo
2005 "¿Nuevas relaciones? Estado y ciudadanos en el contexto de la descentralización". En Cuenca, R., E. Gonzales y F. Muñoz (editores). *La democratización de la gestión educativa.* Lima: Mesa de Agencias Bilaterales de Cooperación en Educación.

CAPELLA, Jorge
1989 *Educación: Un enfoque integral.* Lima: Editorial Cultura y Desarrollo.

CARDOSO, Fernando Enrique
200? *Consideraciones sobre reforma del Estado y gobernabilidad democrática.* Lima. Policopiado.

CASASSUS, Juan
2000 *Problemas de la gestión en América Latina.* Santiago de Chile: s.e.

CEPAL-UNESCO
2005 *Invertir mejor para invertir más.* Santiago de Chile: CEPAL-UNESCO.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. COMISIÓN DE DESCENTRALIZARON, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO 2007-2008
2008 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Presentación Rosa Florián. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN
2003 Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales. Lima: CND.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN
2006a "Descentralización de la educación y papel de los municipios". En: *Boletín Virtual* n.º 1. 20 de octubre. Lima: CNE.
2006b "Articulación del Proyecto Educativo Nacional y los Proyectos Educativos Regionales". Anexo en: CNE. *La descentralización, el Proyecto Educativo Nacional y la perspectiva de las regiones.* Octubre. Lima: CNE.
2007 *Proyecto Educativo Nacional. Al 2021.* Lima: CNE.

CÓRDOVA, Dante
2006 "Municipalización de la educación: ¿Se repetirá la historia?". En: *Foro Educativo* n.º 9, diciembre de 2006. Lima: s.e.

CUETO FERNANDINI, Carlos
1971 *Para una reforma del sistema educativo.* Lima: s.e.

CUETO, Santiago
2006 "Perspectivas para municipalizar la educación". *Análisis de Política* n.º 36. 21-7-2006. Lima: CIES.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
2005 *Descentralización y buen gobierno: Compendio de normas.* 6.ª edición, febrero. Lima: Defensoría del Pueblo.
2006 *Reporte de supervisión de la Defensoría del Pueblo sobre la transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales.* Lima: Defensoría del Pueblo-Programa de Descentralización y Buen Gobierno. Septiembre.

DÍAZ, Hugo; Néstor VALDIVIA y Rodrigo LAJO
2008 *Descentralización, organismos intermedios y equidad en el Perú.* Buenos Aires: Aique Educación.

DUSCHATZKY, Silvia y Alejandra BIRGIN (comp.)
2001 *¿Dónde está la escuela? Ensayos sobre la gestión institucional en tiempos de turbulencia.* Buenos Aires: Flacso. Manantial.

DUSSEL, Inés
2005 "Desigualdades sociales y desigualdades escolares en la Argentina de hoy. Algunas reflexiones y propuestas". En TEDESCO, Juan Carlos (comp.); *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* Buenos Aires: IIPE - UNESCO.

ENCINAS, José Antonio
1932 *Un ensayo de escuela nueva en el Perú.* Lima: Imprenta Minerva.
1930 "A los maestros graduados en la Escuela Normal Superior de Lima". En: José Portugal Catacora. *José Antonio Encinas, el maestro de los maestros peruanos.* Lima: CONCYTEC.

FORO EDUCATIVO
1999 "Propuestas para un Acuerdo Nacional por la Educación 1998-2007". En: Educación y desarrollo humano: Voces para un consenso. Conferencia Nacional. Octubre de 1997. Lima: Foro Educativo.
1992 *La escuela que el Perú necesita.* Lima: Foro Educativo.

FRIGERIO, Graciela *et al.*
1992 *Las instituciones educativas. Cara y Ceca.* Buenos Aires: Editorial Troquel.

FULLAN, Michael
2007 "Mejoras en colegios: Requisitos para la formación de profesores". En: *Revista Pensamiento Educativo,* vol. 41, n.º 2, pp. 293-314.
2004 *Las fuerzas del cambio: La continuación.* Madrid: Akal.

GALLEGOS ÁLVAREZ, Juan Alberto
2004 *Gestión educativa en el proceso de descentralización.* Lima: Editorial San Marcos.

GOBIERNO REGIONAL DE PIURA
2006 *Proyecto Educativo Regional de Piura 2007-2021.* Piura: Gobierno Regional de Piura.

GRIRTZ, Silvina (coord.)
2008 *Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos.* Buenos Aires: Aique Educación.

GUTIÉRREZ, Juan Ignacio
2007 "Educación en zonas rurales: La propuesta de Ayuda en Acción". En: Foro Educativo. REDUC. *Reformas y escuelas para el nuevo siglo.* Lima: Foro Educativo. REDUC.

GRIRTZ, Silvina y Gustavo DUFOUR
2008 "Lineamientos teóricos para entender los niveles intermedios en gobierno de la educación y su influencia en la equidad". En: Grirtz, Silvina (coord.). *Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos.* Buenos Aires: Aique Educación.

IGUIÑIZ, Javier
2005 "Para un desarrollo económico descentralizado". En: Congreso de la República. *Evaluación anual y balance del proceso de descentralización,* pp. 60-80. Lima: Congreso de la República. PRODES. USAID-Perú.

IGUIÑIZ, Manuel
2006 *Elecciones y educación. El proceso electoral nacional del 2006.* Lima: Foro Educativo.
2007 "Fortalecer a los gobiernos locales en la gestión educativa". En: *Quehacer* n.º 164, enero-febrero. Lima: Desco.
2008 *"Municipios y educación".* En: Ayuda en Acción; *Municipios y gobernabilidad* (en prensa). Lima.

IGUIÑIZ, Manuel y Claudia DUEÑAS
1998 *Dos miradas a la gestión de la escuela pública.* Lima: Tarea.

IGUIÑIZ, Manuel y Daniel DEL CASTILLO
2005 *Materiales para pensar la descentralización educativa.* Lima: Tarea.

IGUIÑIZ, Manuel, *et al.*
2006 *Cajamarca: Lineamientos para la política regional de educación.* Lima: Los Andes, CDE.

MALPICA, Carlos
2007 *Descentralización, municipalización de la educación y Plan Piloto: La experiencia de la Red Municipal de Lima y Callao.* 12 de mayo. Lima.

MARCHESI, Álvaro, y Elena MARTÍN
2000 Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio. Madrid: Alianza Editorial.

MARIÁTEGUI, José Carlos
1981 *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana.* Lima: Minerva.

MC GINN, Noel
1994 "¿Podrá la educación pública sobreponerse a la amenaza de las organizaciones supranacionales?". En: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos,* vol. XXIV, nn.º 3 y 4. México.

MESSINA, Graciela
2002 "Capacitación en tiempos de descentralización". En: *Formación continua de docentes en servicio.* Seminario Internacional, diciembre de 2001. Lima: Ministerio de Educación/GTZ/KfW.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN
2002 *Puertas Abiertas: Consulta Nacional de Educación.* T. 1: Proceso. Lima: MED.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN-OFICINA DE COORDINACIÓN REGIONAL
2007 *Evaluación del Plan Piloto 2007.* Diciembre. Lima: MED-OCR.

MUÑOZ, Fanny; Ricardo CUENCA y Patricia ANDRADE
2007 *Descentralización de la educación y municipalidades: Una mirada a lo actuado.* Lima: Foro Educativo.

NIÑO, Jaime
2007 "Una experiencia replicable en educación rural peruana". En: *Revista Tarea* n.º 66. Agosto. Lima: Tarea.

PLANAS, Jordi y otros
2004 *La escuela y la nueva ordenación del territorio.* Barcelona: Octaedro.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS-SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN
2008 *Informe anual sobre el proceso de descentralización.* Mayo. Lima: PCM-SD.

PROPUESTA CIUDADANA
2006 *La descentralización peruana: Una agenda para relanzar un proceso impostergable.* Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

PROYECTO PARTICIPA PERÚ
2004 *Balance de la descentralización.* Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

RIVERO HERRERA, José
2005 *Políticas regionales andinas para el desarrollo de la escuela rural.* Lima: Tarea/ISPP Túpac Amaru.
2007 *Educación, docencia y clase política en el Perú.* Lima: Tarea.

SALAZAR, Luís
2006 *Guía para una formulación concertada del Proyecto Educativo Regional.* Lima: PROEDUCA-GTZ.

SÁNCHEZ MORENO, Guillermo y Hugo DÍAZ
1997 *Gestión educativa.* Lima: Foro Educativo.

TOVAR, Teresa
2007 *Balance de los primeros meses del gobierno aprista.* Lima: Foro Educativo.

TRAHTEMBERG, León
2006 "Municipalizar en el vacío". En: *Análisis de Política* n.º 36. 21-7-2006. Lima: CIES.

UEDA, Raúl
2004 *Propuestas normativas para la descentralización educativa y la política educativa rural. Informe final.* Lima: MED.

UGARTE, Sebastián y Ricardo CUENCA
2002 *¿Se podrá descentralizar a pedazos?: Descentralización educativa.* Lima: GTZ.

VEGAS, Martín.
2006 *El marco de la descentralizaron política y de educación en el país. La descentralización, el Proyecto Educativo Nacional y la perspectiva de las regiones.* Lima: CNE.

VERGARA, Ricardo
2007 "La descentralización de mudanza". En: *Análisis de Política* n.º 42. 22-2-07. Lima: CIES.

VIÑAO, Antonio
1994 "Sistemas educativos y espacios de poder: Teorías, prácticas y usos de la descentralización en España". En: *Revista Iberoamericana de Educación* n.º 4. Enero-abril. Madrid.

WEILER, Hans
1996 "Enfoques comparados en descentralización educativa". En: Pereyra y otros. *Globalización y descentralización educativa.* Barcelona: Ediciones Pomares Corredor.

ZAVALA, Virginia
2008 "Derecho a la diferencia". En suplemento "El Dominical" de diario *El Comercio.* 7 de diciembre.

ZAS FRIZ, Johnny
2005 "El actual proceso peruano de descentralización: Balance y perspectivas de su diseño normativo e institucional". En: ALEJOS CALDERÓN, Wálter y Johnny ZAS FRIZ BURGA. *Concertando la descentralización: Balance del diseño normativo.* Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

ZÚÑIGA, Madeleine
2008 *La educación intercultural bilingüe: El caso peruano.* Lima: FLAPE y Foro Educativo.

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña
Correo e.: tareagrafica@terra.com.pe
Teléf. 424-8104/332-3229 Fax: 424-1582
Enero 2009 Lima - Perú

Canadian International Development Agency

Agence canadienne de développement international

La educación en el Perú es un reto colosal que involucra a diversos actores, públicos y civiles. Entre ellos está, sin duda, el Ministerio de Educación, el cual requiere de una reforma de raíz. Lamentablemente existe poco debate sobre este gran tema.

Lo que está en juego es la necesidad de rediseñar un organismo clave para el desarrollo del país. Se trata de establecer las condiciones políticas y legales que garanticen su papel como instancia rectora y especializada y, más aun, como medio para el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes escolares y la realización de una sociedad educadora.

Este ensayo de Manuel Iguiñiz, reconocido sociólogo especializado en temas de educación en América Latina, repasa de forma aguda el debate acerca de la reforma del Ministerio de Educación en la última década, esto es, en la temporada en la que se han intentado varias medidas reformistas y descentralizadoras.

ISBN: 978-9972-235-18-4
9 789972 235184