

# Fortalecer la descentralización para democratizar la educación

La descentralización de la Educación es motivo de análisis de José Luis Carbajo, quien al mismo tiempo destaca cómo los gobiernos regionales y los gobiernos locales vienen desarrollando experiencias de gestión educativa descentralizada para optimizar los aprendizajes, sin contar con una ley orgánica ni con una matriz de competencias o funciones en los tres niveles de gobierno.

---

**JOSÉ LUIS CARBAJO RUIZ**  
TAREA

---

Desde el 2002 en nuestro país las fuerzas políticas y sociales consensuaron retomar la descentralización en un contexto de retorno a la democracia con el fin de lograr la democratización del Estado y la sociedad. Este principio fue recogido en la Ley de Bases de la Descentralización (ley 27783): “La descentralización es un proceso democrático”, orientado a promover la igualdad de oportunidades para el acceso a mayores niveles de desarrollo humano en cada ámbito, e impulsar una relación Estado-sociedad basada en la participación y concertación en la gestión de gobierno.

Después de 10 años de descentralización, el avance más visible que se puede mostrar es un marco normativo que ha permitido poner en marcha ese proceso en el país,<sup>1</sup>

y que ha comprendido la movilización de ciudadanos, ciudadanas, fuerzas políticas y grupos independientes para participar en las elecciones regionales y locales en tres oportunidades; la transferencia de funciones del gobierno central a los gobiernos regionales; el aumento de presupuesto para proyectos de inversión pública a las regiones y municipalidades provenientes de los fondos del gobierno nacional y producto de una negociación con la cooperación internacional; la concertación y elaboración de planes de desarrollo regional; la gestión de proyectos

---

27680, reforma constitucional del capítulo XIV sobre Descentralización, Ley de Bases de la Descentralización (27783), Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (27867), Ley Orgánica de Municipalidades (27972), Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. En educación, la Ley General de Educación (28044) y sus reglamentos. Y, más recientemente (enero del 2007), la aprobación del Proyecto Educativo Nacional como política educativa nacional y, en el año 2008, la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

---

<sup>1</sup> La descentralización política y administrativa del país se fue dando a partir del 2002 con la promulgación de las siguientes normas: ley



TAREA

de riego, infraestructura y de desarrollo de capacidades. La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR),<sup>2</sup> instancia de coordinación de los presidentes regionales que actualmente está activa, tiene opinión acerca de los temas del desarrollo del país, e iniciativa en la política de descentralización frente al gobierno nacional. Los presidentes regionales han participado, a través de la ANGR, en el presupuesto público, el presupuesto por resultados, ante el Congreso y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); y han intervenido en la elaboración de la matriz de competencias y funciones de los ministerios y participan en instituciones donde se propone e incide en políticas, como la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y el Consejo Nacional de Educación.

Sin embargo, vemos dificultades que impiden profundizar la descentralización, como la falta de voluntad política del Ejecutivo y de los presidentes de los gobiernos regionales para darle vida orgánica y política al Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), instancia que debería alinear las políticas nacionales con las de los otros niveles de gobierno, sugiriendo y concertando leyes y normas que fortalezcan al gobierno nacional en su rol rector y a los gobiernos subnacionales con el desarrollo eficiente de los servicios públicos, evitando la duplicidad de funciones con los otros niveles de gobierno. Integran el CCI los ministros, los presidentes de los gobiernos regionales y los representantes de las municipalidades provinciales y distritales.

La otra dificultad es la descentralización fiscal: los fondos de los gobiernos regionales dependen princi-

palmente de la transferencia del gobierno nacional. Muchos de estos montos tienen referencia histórica, sustentada en el gasto corriente de lo proyectado y gastado por el gobierno nacional, lo que no les permite fortalecer la institucionalidad de gobierno y prever los gastos de recursos humanos y financieros en las nuevas funciones que van adquiriendo como producto de la descentralización en la planificación y monitoreo de las políticas. Dicho de otro modo: existe un desfase entre el gasto corriente y los montos de inversión pública.

Los gobiernos regionales y los gobiernos locales cuentan con más recursos para proyectos de inversión pública; según la Contraloría General de la República, durante el 2011 los gobiernos regionales y los gobiernos locales recibieron 15 mil millones de nuevos soles y solo invirtieron el 60%. Los problemas que dificultan la inversión son diversos: el conflicto social en las regiones, la formulación de proyectos con carencias técnicas, debilidad de la instancia responsable de la gestión de proyectos y la demora de un presupuesto que llega cuando está por finalizar el año fiscal.

## CÓMO NOS ESTÁ YENDO EN LA GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA

En el sector Educación, los avances y dificultades son parte del contexto nacional de la descentralización, situación que debe resolverse en los poderes Legislativo y Ejecutivo. Cada ministerio y cada Gobierno Regional han coordinado iniciativas para precisar las funciones transferidas y avanzar en la gestión descentralizada de su sector. Y así se ha hecho de la descentralización un proceso dinámico en los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

2 Balance de Descentralización ANGR 2012. Informe presentado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Lima, mayo del 2012.

Un limitante del Ministerio de Educación (Minedu) es que no cuenta con una Ley de Organización y Funciones (LOF) ni con una matriz de responsabilidades para delimitar las funciones exclusivas y compartidas en los tres niveles de gobierno; si bien tiene una propuesta de ley avanzada, ésta todavía no ha sido consultada en las regiones, para luego ser presentada al Congreso de la República. La LOF y la matriz de funciones son necesarias para avanzar en la gestión descentralizada de la educación, porque demarcarán responsabilidades, se podrá destinar los recursos a quien corresponda ejecutarlos, y brindarán el marco para avanzar en un proceso institucional ordenado de descentralización.

Este año el Minedu canceló la municipalización de la educación por medio de un decreto supremo con el propósito de dar curso a la decisión de transferencia de funciones de la educación a los municipios a través de la Comisión de Articulación Intergubernamental, en la que participan los tres niveles de gobierno. De esta experiencia, solo 29 municipalidades completaron la transferencia de funciones y recursos: a través de un acta de entrega y recepción de competencias y funciones, se transfirió al gobierno municipal 17 funciones, presupuesto, acervo documentario y saldos contables. No tenemos un balance exacto de cómo va el proceso de devolución de funciones a la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) y a los gobiernos regionales, pero sabemos que algunas quieren continuar y otras no. Realmente, este proceso no está siendo nada fácil.

Para implementar las políticas educativas de manera concertada el Minedu viene promoviendo la Comisión de Gestión Intergubernamental de Educación (CGIE), integrada por representantes del Minedu, el Gobierno Regional y la Dirección Regional de Educación (DRE). Esta comisión tiene un carácter político-técnico y busca fortalecer la gestión educativa descentralizada entre el Ministerio y los gobiernos regionales, aunque la ausencia de las municipalidades le impide trabajar con el nivel de gobierno que está más cerca de las escuelas, los estudiantes, padres y madres.

La agenda de las CGIE tiene como base el pacto de compromiso entre el Ministerio de Educación y el Gobierno Regional para el próximo quinquenio 2011-2016.<sup>3</sup> Una de sus primeras acciones concertadas ha sido la campaña por el buen inicio del año escolar y la elaboración del

plan de mediano plazo. Ambas han tenido resultados positivos: se ha logrado implementar estrategias nacionales y regionales para el cumplimiento de las metas y elaborar actas de compromiso conjunto para dar seguimiento a los acuerdos.<sup>4</sup> Aunque el Minedu todavía no constituye la Comisión de Articulación Intergubernamental de Educación,<sup>5</sup> responsable de orientar la gestión educativa descentralizada donde están presentes los tres niveles de gobierno, se desconoce qué va a pasar con la CGIE. El Gobierno tendrá que evaluar la función de cada una de ellas, o las integrará en una sola.

## QUÉ ESTÁ PASANDO EN LAS REGIONES

Si bien la municipalización de la educación no va más, hay en el país diversas experiencias de municipalidades comprometidas con el quehacer educativo que vienen trabajando por mejorar la calidad educativa de sus comunidades; por ejemplo, han elaborado su proyecto educativo local, están implementando programas de formación docente, contratan profesores, promueven la educación inicial, apoyan los aprendizajes de los estudiantes (como lo hacen la Municipalidad Distrital de Checacupe, ubicada en la provincia de Canchis, región Cusco; la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, en Lima Metropolitana, y la Municipalidad Distrital de Jesús de Nazareno, en la región Ayacucho). La mayoría de estas iniciativas son implementadas sin el apoyo de los gobiernos regional y nacional y se quedan como experiencias locales, con lo que se pierde la oportunidad de que se conviertan en políticas.

Algunos gobiernos regionales están desarrollando reformas institucionales en su estructura, y éstas han alcanzado al sector Educación, con el objetivo de mejorar la gestión de los recursos, promover la coordinación intersectorial, coordinar con los gobiernos municipales y fortalecer su experiencia en la gestión de políticas. Podemos ver estas experiencias en los gobiernos regionales de San Martín, Arequipa y La Libertad. Sin embargo, esta reforma tiene sus límites, marcados por la institucionalización de la gestión. Los problemas más relevantes son: la ausencia de una propuesta de competencias compartidas en cada nivel de gobierno, una normativa que no permite hacer

3 Véanse, en el portal del Minedu, los pactos de compromiso firmados entre el Minedu y los gobiernos regionales (<<http://www.minedu.gob.pe/>>).

4 Acta de seguimiento de acuerdos de la Comisión de Gestión Intergubernamental de Educación de Ayacucho, elaborada por el Minedu y el Gobierno Regional el 20 y 21 de junio del 2012.

5 Véanse el decreto supremo que aprueba el "Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009" y otras disposiciones para el desarrollo del proceso de descentralización (decreto supremo 047-2009-PCM, artículo 4.º: De las Comisiones Intergubernamentales).



TAREA

cambios estructurales en la gestión del gobierno regional y funciones transferidas sin presupuesto y limitadas capacidades institucionales para asumirlas.

### ALGUNAS PISTAS Y PREGUNTAS PARA EL DIÁLOGO

La gestión descentralizada de la educación: ¿Hay modelo, o lo estamos construyendo? La normatividad de la descentralización nos da un marco legal que orienta el proceso como uno de democratización y que nos reta a fortalecer los tres niveles de gobierno para que puedan dar cuenta de ello. En ese sentido, la gestión de políticas en cada nivel de gobierno es central; esto no significa que los gobiernos municipales y los gobiernos regionales tengan las mismas estrategias organizativas y de implementación de políticas: puede haber diversos modelos de gestión educativa, pero alineados con los objetivos de la descentralización. Mirar las experiencias que se vienen dando en los gobiernos municipales es muy importante para ir construyendo criterios de política que apoyen la gestión descentralizada de la educación.

Impulsar la Comisión Intergubernamental de Educación aportaría a la descentralización, porque en ella están

presentes los tres niveles de gobierno y es un espacio de articulación para el desarrollo de la gestión descentralizada de las funciones transferidas a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales. Una tarea inmediata de esta Comisión es el proyecto de ley y la matriz de delimitación de competencias y funciones de los tres niveles de gobierno. Si bien es cierto que se requiere voluntad política para conformar la Comisión de Articulación Intergubernamental, también se necesita presupuesto para echarla a andar. Voluntad política y presupuesto son dos componentes importantes para el proceso de descentralización.

La descentralización tiene que aportar a mejorar las condiciones de vida de la población y, en educación, a optimizar los aprendizajes. Las distintas experiencias que están contribuyendo con la mejora de la educación fortalecen el proceso. Sabemos que se trata de procesos con tiempos distintos, pero en un país con débil institucionalidad democrática es importante incidir en ambos para darle viabilidad histórica y no sea interrumpido por posibles gobiernos conservadores que prefieren gobernar con un Estado centralizado. **T**