

**SERIE:**

**Cuaderno de trabajo**

**para la gestión descentralizada de la educación**

# Balance y desafíos de la descentralización educativa



PERÚ

Ministerio  
de Educación



PROGRESO  
PARA TODOS

**SERIE: Cuaderno de trabajo para la gestión descentralizada de la educación  
Balance y desafíos de la descentralización educativa**

JAIME SAAVEDRA CHANDUVI  
Ministro de Educación

FERNANDO BOLAÑOS GALDOS  
Viceministro de Gestión Institucional

JOSÉ MARTÍN VEGAS TORRES  
Viceministro de Gestión Pedagógica

PATRICIA CORREA ARANGOITIA  
Jefa de la Oficina de Coordinación Regional

JOSÉ CARLOS VERA CUBAS  
Jefe de la Unidad de Transferencias

Equipo de Desarrollo de Capacidades de la Unidad de Transferencias  
MARUSIA RUIZ CARO REYES  
ROCÍO GUISVERT ESPINOZA  
ROMÁN ALLER ZÁRATE  
JACQUELINE GIRÓN IBARRA

Cuidado de edición  
MÓNICA DELGADO CHUMPITAZI

Diseño y diagramación  
Eva Teresa Bless

HECHO EL DEPÓSITO LEGAL EN LA BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ N°: 2013-18213

Primera edición, segunda reimpresión, noviembre 2013  
Tiraje: 1,000 ejemplares

Ministerio de Educación

Av. La Arqueología N° 250, San Borja  
Teléfono 6155800 anexo 26164, Oficina de Coordinación Regional.

Impreso en:  
RCD IMEX PERU E.I.R.L.  
Av. Salaverry 2580 Dpto. 202, Jesús María.  
ventas@rcdimex.com

Noviembre 2013

Se autoriza la reproducción, siempre y cuando se mencione la fuente.

## PRESENTACIÓN

La descentralización busca una profunda transformación en la distribución territorial del poder político, económico y administrativo de nuestro país. Constituye un modelo alternativo al centralismo que ha caracterizado a nuestra historia republicana, pues transfiere poder desde el nivel central hacia los niveles regionales y locales. Es un proceso de largo plazo que permite caminar hacia una forma de organización más democrática del Estado.

La primera etapa del proceso de descentralización se ha enfocado en la transferencia de competencias y funciones del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales. El Ministerio de Educación (Minedu) culminó en el año 2008 la transferencia de las 21 funciones en educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y recreación establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR). Solo quedó pendiente la transferencia a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), proceso que se ha iniciado en enero de 2012 con la suscripción del Pacto de Compromisos entre la MML y el Minedu.

En esta publicación se analizan los avances más importantes del proceso en general y de la descentralización educativa en particular. Asimismo se examinan las limitaciones que ha tenido la transferencia de competencias y funciones, que ha reproducido en los gobiernos descentralizados una gestión pública excesivamente formal y desvinculada de la prestación de los servicios educativos. Así, la transferencia de funciones no ha logrado consolidar una nueva forma de gestión que sirva de soporte eficiente a los procesos estratégicos necesarios para lograr aprendizajes de calidad y cerrar las brechas de inequidad que existen en el sistema educativo peruano.

Ello sin dejar de reconocer las iniciativas impulsadas por diversos gobiernos regionales para mejorar la gestión educativa y avanzar hacia el logro de los objetivos de sus Proyectos Educativos Regionales.

Este documento busca ser una herramienta de apoyo al análisis de los gestores del sector educación en los gobiernos regionales sobre los problemas y los principales desafíos que enfrenta la descentralización educativa para construir una forma de gestión que responda a las diversas necesidades de la educación peruana.

## Contenido

1. **Características del proceso de descentralización** 5
2. **Algunos elementos de balance general de la descentralización** 11
3. **Balance de la descentralización educativa** 16
4. **Desafíos de la descentralización educativa** 21

### Relación de siglas empleadas

AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
CCI	Consejo de Coordinación Intergubernamental
CND	Consejo Nacional de Descentralización
CNE	Consejo Nacional de Educación
CONEI	Consejos Educativos Institucionales
COPALE	Consejos Participativos Locales de Educación
COPARE	Consejos Participativos Regionales de Educación
DRE	Dirección Regional de Educación
LOF	Ley de Organización y Funciones
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MINEDU	Ministerio de Educación
MML	Municipalidad Metropolitana de Lima
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PER	Proyecto Educativo Regional
PNDC	Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades
REMURPE	Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local

# 1. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

●●●●●●●●●●●●●●●●  
**La descentralización acerca el Estado a los ciudadanos para brindarles servicios públicos de manera más eficiente y adecuada a sus realidades.**  
●●●●●●●●●●●●●●●●

## La descentralización como una reforma fundamental del Estado

---

La descentralización es una política permanente de Estado, de carácter obligatorio y de implementación progresiva y gradual. Es la reforma más importante que se ha emprendido en el Perú y sus objetivos son el desarrollo integral del país, reducir las desigualdades y promover el desarrollo equitativo de sus diversos territorios.

Es un instrumento para la democratización del Estado, que apunta a acercarse a los ciudadanos y ciudadanas para brindarles servicios públicos de manera más eficiente y adecuada a sus realidades. Abre espacios para el protagonismo de la sociedad mediante la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.

## Bases de la descentralización en el Perú

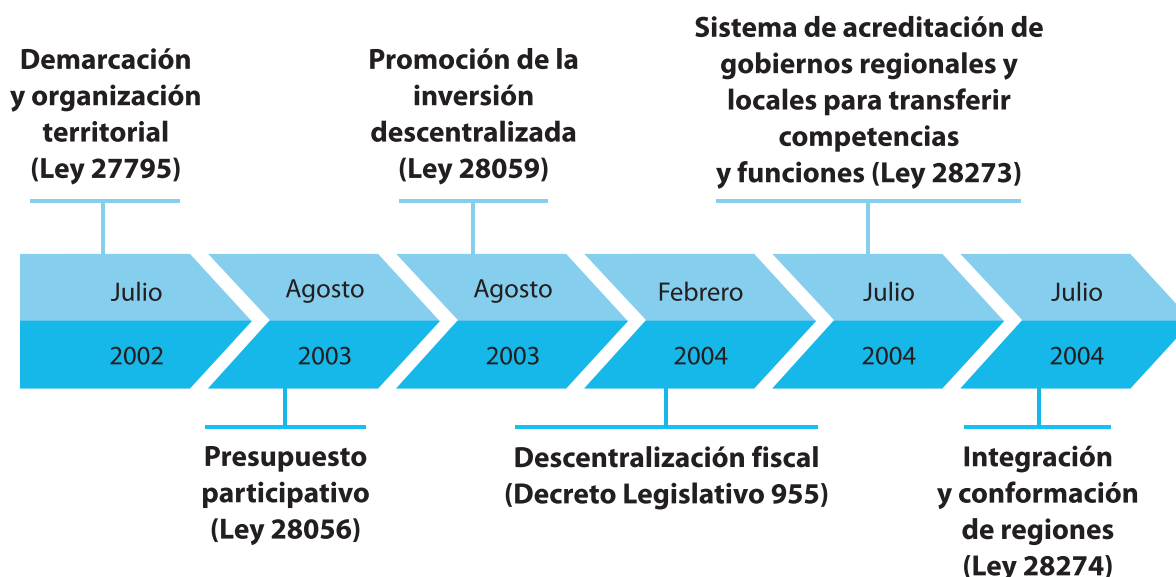
---

Para iniciar el proceso fue necesario reformar la Constitución. Luego, los principios y orientaciones básicas de la reforma se determinaron en un conjunto de normas aprobadas entre marzo de 2002 y mayo de 2003. Estos acuerdos y leyes fueron los siguientes:

- La octava política del Acuerdo Nacional, denominada “Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú”.

- La reforma constitucional del capítulo XIV, título IV sobre descentralización (Ley 27680).
- La Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783).
- La Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (Ley 27867).
- La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972).

Asimismo, entre julio de 2002 y julio de 2004 se dictaron otras normas que fueron precisando y dando contenido específico a los diversos aspectos de la descentralización. Entre estas:



## Naturaleza de nuestro Estado: unitario y descentralizado

Con la reforma descentralizadora se configura el Estado peruano como unitario y descentralizado:

**UNITARIO**, porque es único e indivisible. La unidad estatal en todo el territorio nacional es fundamental en su estructura, organización y funcionamiento. Ello implica que hay sectores y funciones que se mantienen en el gobierno nacional, junto al rol de rectoría sobre las políticas públicas y las funciones transferidas.











## 2. ALGUNOS ELEMENTOS DE BALANCE GENERAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

### Avances



**A pesar de las limitaciones de los mecanismos de participación ciudadana, miles de ciudadanos/as se han involucrado en la gestión de los gobiernos regionales y locales, sobre todo en los presupuestos participativos.**



- Instalación de los gobiernos regionales como instancias intermedias entre el gobierno nacional y los gobiernos locales.
- Transferencia administrativa de prácticamente el total de las competencias y funciones de los sectores del gobierno nacional a los gobiernos regionales.
- Recuperación del planeamiento como instrumento obligatorio de la gestión pública regional y local. Se establecieron planes concertados de desarrollo en regiones, provincias y distritos para definir objetivos comunes de largo plazo y estrategias concertadas para alcanzarlos. Una tarea pendiente es hacer de los planes instrumentos efectivos de gestión.
- Fomento de la participación ciudadana en las decisiones vinculadas a la planificación y gestión del desarrollo regional y local, así como en la vigilancia a las autoridades. A través de diversos espacios, miles de ciudadanos se han involucrado en la gestión de los gobiernos regionales y locales, sobre todo en los presupuestos participativos. Ello a pesar de las limitaciones de estos mecanismos en términos de representatividad y de ser efectivos canales de negociación y concertación.





**El presupuesto por resultados contribuye a mejorar la calidad del gasto y a asignar los recursos en función del logro de resultados y de impactos medibles en la calidad de los servicios que reciben las personas.**



- La Secretaría de Descentralización de la PCM, en el marco de la Comisión Multisectorial de Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales, coordinó el diseño del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades (PNDC) 2010-2012, que ha orientado las iniciativas de fortalecimiento y desarrollo de capacidades de los recursos humanos de los gobiernos descentralizados en ese periodo.
- Implementación de la estrategia de presupuesto por resultados para mejorar la calidad del gasto y asignar los recursos en función del logro de resultados y de impactos medibles en la calidad de los servicios que reciben los/as ciudadanos/as.

## Limitaciones



**La asignación de competencias y funciones compartidas entre los tres niveles de gobierno puso un excesivo acento en lo normativo y procedimental, en vez de vincularse a la prestación de los servicios públicos.**



- La descentralización no estuvo acompañada del proceso integral de reforma y modernización estructural del Estado. Este es un requisito ineludible para la viabilidad de las transformaciones planteadas por la redistribución territorial del poder político, económico y administrativo que debía traer consigo la reforma descentralizadora. Esto no ha contribuido a que el conjunto del Estado funcione con una visión y una estructura descentralizada que haga posible avanzar en el proceso y le dé legitimidad.
- La asignación de competencias y funciones compartidas entre los tres niveles de gobierno puso un excesivo acento en lo normativo y procedimental. Las funciones no se vincularon a los servicios públicos que debían brindarse a la ciudadanía, ni se trabajó en la determinación de los costos que implica cada uno de los procesos necesarios para producirlos. Esto no ha permitido que el acercamiento del Estado a las personas sea eficiente y con los recursos adecuados para prestarles servicios de calidad.





**Hubo retraso en los programas de fortalecimiento y desarrollo de capacidades de los recursos humanos de los gobiernos regionales para que se hicieran cargo de la gestión de los servicios públicos que resultaron del proceso de transferencia.**



del proceso de transferencia. No se llegó a trabajar adecuadamente el perfil básico de los servidores para ejercer las funciones más importantes y tampoco se definieron las características de la formación que se requería para gestionar los servicios públicos con eficiencia.

- Ha faltado coordinación entre las diversas iniciativas de asistencia técnica y de desarrollo y fortalecimiento de capacidades hacia los gobiernos descentralizados, tanto de Servir, de la Secretaría de Descentralización y de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, como de los ministerios y de la propia oferta formativa en los departamentos. Esto ha restado impacto a las acciones. No todos los gobiernos regionales elaboraron Planes Regionales de Desarrollo de Capacidades articulados al PNDC ni contaron con financiamiento para ejecutarlos.
- No se ha completado el marco legal necesario para reformar integralmente la carrera pública. Por tanto, continúa la diversidad de regímenes laborales y los desniveles en las escalas remunerativas, el empleo de modalidades de contratación temporal que ocasionan alta rotación así como el número excesivo de cargos de confianza.







## Estructuras organizativas

### Avances

- Una decisión significativa hacia la descentralización fue transferir la responsabilidad del nombramiento de los/as directores/as regionales de Educación a los gobiernos regionales (Ley 28926 de 2006), decisión que continuaba en manos del Mindeu.



**Los gobiernos regionales se organizaron sobre estructuras preexistentes, diseñadas con una lógica centralizada, vertical y sectorial. Como resultado, la educación se gestiona con la misma estructura en casi todos los departamentos, sin tomar en cuenta las diversas realidades del país.**



- Algunos gobiernos regionales han iniciado reformas en el diseño de sus estructuras orgánicas y en sus sistemas de gestión. Unos mantienen la estructura sectorial y buscan darle una organización y gestión más eficiente, por ejemplo asignando a las direcciones rango de gerencia regional. Otras han procurado una articulación multisectorial para potenciar la intervención en sectores que son interdependientes, como es el caso de educación, salud y los programas sociales. En el caso de educación, la mayoría de los gobiernos regionales ha considerado su Proyecto Educativo Regional como elemento articulador de las reformas así como el otorgamiento de mayor autonomía a las escuelas.

### Limitaciones

- El marco legal definió la organización de los gobiernos regionales sobre la base de la estructura de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), diseñados para manejarse en forma centralizada, vertical y con una perspectiva sectorial. A esta se le agregaron las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), sin modificar la estructura organizativa general del gobierno regional, ni la forma de gestionar la educación en las diversas realidades del país. La educación se gestiona con la misma estructura en casi todos los departamentos.

- Las nuevas Gerencias de Desarrollo Social debían coordinar las Direcciones Regionales de Educación, las cuales mantenían su

organización, funcionamiento y personal, con sus diversos regímenes laborales. Así, gerencias nuevas y pequeñas, que también son responsables por un sector tan importante y complejo como salud, debían orientar y ser responsables de la acción de las DRE.

- En la práctica, las DRE han mantenido la identidad sectorial y persiste una cultura de dependencia del Ministerio de Educación, a pesar de la Ley 28926, que determinó que las direcciones regionales dependerían en adelante de las gerencias regionales y sus titulares serían designados por estas.



**En la práctica, las Direcciones Regionales de Educación han mantenido la identidad sectorial y persiste una cultura de dependencia del Minedu, a pesar de la Ley 28926, que transfirió la responsabilidad del nombramiento de sus titulares a los gobiernos regionales.**



## Persistencia del enfoque sectorial

El énfasis en las funciones ha trasladado a las regiones la tradicional organización y funcionamiento sectorial del Estado. En general se ha carecido de una visión territorial que integre la política educativa y la prestación del servicio educativo con otros sectores, a pesar de la estrecha relación que existe entre la educación y sectores como salud, ambiente, trabajo, transportes o agricultura. Con ello se pierden sinergias y no se potencian los efectos de las intervenciones, tanto de cada una de ellas como del conjunto.

La persistencia de la actuación sectorial ha contribuido al diseño de políticas educativas regionales y a la gestión del servicio educativo con criterios homogéneos para actuar en realidades y con poblaciones muy diversas.

## Participación ciudadana en la gestión educativa

### Avances

- La Ley General de la Educación, aprobada en 2003, luego de iniciado el proceso de descentralización, dispuso la constitución de los Consejos Participativos Regionales de Educación (Copare) y de los Consejos Participativos Locales de Educación (Copale) como





- Desarrollo curricular.
- Desarrollo docente.
- Desarrollo de las instituciones educativas.

Habiendo culminado la transferencia de funciones del Minedu a los gobiernos regionales es necesario construir la institucionalidad y los mecanismos que permitan que la gestión educativa se constituya en un adecuado y efectivo soporte institucional para la implementación de estos procesos estratégicos a fin de garantizar el derecho de los niños, niñas y adolescentes a una educación de calidad y apropiada a las necesidades que se derivan de sus particulares contextos territoriales.

**Por eso, la gestión descentralizada de la educación es una política priorizada por el Minedu para abordar las reformas y los cambios en el sector.**

## Desafíos de la gestión educativa descentralizada

---

Entre los principales desafíos que debe enfrentar la gestión descentralizada de la educación están los siguientes:

Desarrollar el rol rector del Minedu en la gestión descentralizada de la educación.

Reforzar el rol estratégico de los gobiernos regionales en la gestión del servicio educativo.

Precisar las responsabilidades específicas de cada nivel de gobierno.

Promover y consolidar mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación entre los tres niveles de gobierno, y poner especial atención en el ámbito regional-local.

Asignar adecuadamente los recursos del sector educación en los diferentes niveles de gobierno, en función de las prioridades de la política educativa.

Fortalecer y desarrollar capacidades de gestión orientadas a mejorar la calidad de los servicios educativos, de acuerdo a los roles y responsabilidades de cada nivel de gobierno y en sintonía con la realidad territorial de cada región.

Diversificar las oportunidades de capacitación, no solo de los niveles directivos sino también de los servidores con menores calificaciones y responsabilidades, para construir masas críticas que produzcan cambios y mejoras institucionales.

## Bibliografía

Álvarez Laveriano, Neida

2010 "La descentralización educativa en el Perú", en *Revista Educación*, Vol. 19, N° 37. Lima: PUCP.

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

2012 *Informe anual del proceso de descentralización 2011*. Documentos de Debate # 6. Lima: ANGR.

Castañeda Gonzales, Vlado

2012 *Elementos y consideraciones para la gestión descentralizada*. Lima: Consejo Nacional de Educación-SUMA.

Chirinos, Luis

2011 *Descentralización de la gestión educativa*. Lima: Proyecto Usaid/Perú/Suma.

Consejo Nacional de Educación

2010 *Balance y propuestas para avanzar en la descentralización educativa*. Lima: Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización-CNE.

2007 *Proyecto Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*. Lima: Minedu-CNE.

Defensoría del Pueblo

2009 *Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales*. Serie Informes Defensoriales N° 141. Lima: DDP.

Ministerio de Educación

2012 *Aportes para construir una gestión educativa descentralizada*. Lima: Minedu.

2012 "Plan Estratégico Sectorial Multianual (Pesem), periodo 2012-2016".  
<[http://www.minedu.gob.pe/files/5042\\_201212260900.pdf](http://www.minedu.gob.pe/files/5042_201212260900.pdf)>.

Moya, Martín

2012 "Descentralización educativa. Oportunidades y desafíos", en *Tarea* N° 79.  
<[http://www.tarea.org.pe/tarea.php?numero\\_edicion=79](http://www.tarea.org.pe/tarea.php?numero_edicion=79)>.

Presidencia del Consejo de Ministros

2012 "Propuesta de Plan Nacional de Descentralización 2013-2016". Lima: Secretaría de Descentralización-PCM.