

La descentralización educativa en el Perú

NEIDA ÁLVAREZ
LAVERIANO

RESUMEN

Este ensayo aborda la temática de la descentralización educativa, asumiéndola como parte de una reforma global del Estado y que establece relaciones diferentes con la sociedad civil. Para precisar esta temática, se presentan en primer lugar algunas distinciones conceptuales claves entre la descentralización y otros términos relacionados, así como las ventajas y desventajas de este proceso de descentralización. Posteriormente, se plantean los antecedentes y el contexto normativo de la descentralización educativa en el Perú.

Palabras clave: descentralización; administración de la educación; política educacional, legislación educacional.

ABSTRACT

This essay introduces the educational decentralization as an important issue of the global public reform that become in different kinds of relationship between the State and the civil society. To precise this subject, this article develops conceptual distinctions among concepts close to the decentralization area. In addition, advantages and disadvantages of the decentralization are mentioned. At the last, the author analyzes the background and legislation of the Peruvian educational decentralization.

Key words: Educational decentralization, educational administration, education policy, educational legislation.

En las últimas décadas, en casi todos los países de América Latina se están impulsando reformas educativas a través de la descentralización en la gestión administrativa y en el plano pedagógico (Vaillant 2005). De esta manera, se han impulsado reformas educativas en los gobiernos a través de la descentralización. Como señala Gallegos:

Pasado el periodo de los gobiernos antidemocráticos, Latinoamérica y el Caribe comenzaron, en la década de los ochenta, un proceso de modernización y reestructuración político-económico. En primera instancia, se recuperó el sentido de democracia y de política que había sido soslayado durante las etapas dictatoriales (2005: 10).

Estas reformas en el campo educativo están enfocadas básicamente en cinco temas: calidad y equidad, evaluación de los aprendizajes, propuestas curriculares, perfeccionamiento docente y gestión. La preocupación respecto de la gestión educativa pasa por fortalecer a través de la descentralización «administrativa y pedagógica (para reducir la administración central y los gastos públicos), la autonomía y la participación ciudadana, lo cual implica la presencia de los padres de familia y la comunidad» (Carrillo 2007: 15).

La descentralización forma parte de la reforma global del Estado, en la que se establecen relaciones con la sociedad civil. Descentralización en el ámbito educativo significa «impulsar un proceso político y pedagógico de ampliación de poder en actores relegados o excluidos de las decisiones y de transferencia de competencias y funciones a los organismos descentralizados, a fin de que ejerzan una mayor autonomía» (Iguíñiz 2005: s/p).

En el Perú también se está impulsando el cambio en la gestión educativa. Según la Ley General de Educación 28044 vigente, se promueve una gestión descentralizada en la cual se busca revertir la estructura vertical y centralista del Ministerio de Educación hacia una participación mucho más autónoma de las escuelas, las cuales se constituyen como la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo según el artículo 66. También se han otorgado competencias compartidas a los gobiernos regionales y locales, en su participación en la gestión educativa establecida en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales 27867 (artículo 47) (CRP 2002) y la Ley Orgánica de Municipalidades 27972 (artículo 82) (CRP 2003a). Este cambio de perspectiva exige otras responsabilidades, tanto a la escuela como a su respectiva gestión.

El gobierno del Perú ha apostado por la descentralización como una de las reformas más importantes impulsadas en los últimos años, cuyo objetivo central es la «democratización de nuestra sociedad y uno de los ejes que lo sustenta es la consolidación de la participación ciudadana» (Stojnic y Sanz

2007: 13). De esta manera, se busca mayor eficiencia en la gestión y reducir las desigualdades y divergencias económicas regionales, locales y también reconocer la igualdad de derechos políticos y ciudadanos (Cuenca y Muñoz 2006). En las siguientes páginas presentaremos algunas distinciones conceptuales y características de este proceso en el contexto nacional.

DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA: DISTINCIONES CONCEPTUALES

Para entender en qué consiste la descentralización educativa es necesario tener presente la diferencia entre diversos términos tales como:

- **La centralización:** consiste en un proceso mediante el cual la autoridad mantiene todas o casi todas las funciones bajo su poder. Es un fenómeno político, social y cultural que abarca la forma tradicional en que ha sido gobernado nuestro país y todos los países de América Latina. La consecuencia de este proceso ha generado crisis económica y fiscal; desigualdad en la distribución de los recursos, pobreza y exclusión en zonas alejadas, tensiones y conflictos sociales, una fuerte dependencia del Estado, entre otros (Alvarado 2007).
- **La desconcentración:** se entiende como el proceso de delegación de funciones de una autoridad central a otra de rango inferior, con la cual mantiene una relación de dependencia. «Acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar en forma exclusiva y permanente decisiones —desde un nivel determinado de la estructura administrativa a otro nivel de rango superior— dentro de la propia organización [...] aquellas partes de la organización que se encuentran en niveles subordinados reciben atribuciones adicionales» (Boisier 1991: 31).
- **Deslocalización:** Boisier considera que es el «acto de trasladar desde un lugar a otro del territorio actividades productivas, de servicio o de administración» (1991: 31). Con este proceso no cambia nada desde el punto de vista decisional: solo se da el cambio de lugar. Por tanto las autoridades superiores seguirán tomando las decisiones porque ellos tienen el poder.
- **La regionalización:** «Es un proceso inherente a la descentralización que se define como un proceso de traslado de varias funciones y atribuciones en una unidad geográfica, administrativa y políticamente autónoma con la autoridad suficiente que le permita dar operatividad al proceso de descentralización» (Alvarado 2007: 22). La regionalización es de carácter geográfico-político, en cambio la descentralización se relaciona con la administración con traslado de autoridad.

Entendiendo las definiciones de estos términos, podemos definir la descentralización como «el proceso de traslado o transferencia de funciones de una entidad central o principal a otra de menor jerarquía, con personería jurídica y con autonomía suficiente para tomar sus propias decisiones» (Alvarado 2007: 22). Por tanto descentralizar significa reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen del Estado y para ello, los organismos o instituciones requieren tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias que guíen su funcionamiento (Boisier 1991). La clave de este proceso está en la autonomía de la nueva entidad, porque así cada organismo o institución podrá definir sus propias estrategias y prioridades de acción.

Teniendo claras estas definiciones, podemos comprender que el proceso de transferencia de funciones del Estado también se rige en el campo de la educación; es por ello que hablamos de descentralización educativa, que se:

[...] conceptúa como un proceso sociopolítico, económico, administrativo y pedagógico, de cambios generales o parciales, en algunos casos rápidos, en otros progresivos, en la forma de gestionar el sistema educativo del país, por lo menos hasta el nivel no universitario, ello con el fin de erradicar el centralismo y el burocratismo para transformarlo en un sistema más democrático, regionalizado, transparente y eficiente (Alvarado 2007: 25).

El mismo autor señala que este concepto implica una nueva forma de gobernar, en cuanto modifica la estructura del poder, al permitir la transferencia de funciones y competencias. Es uno de los medios más eficaces para encaminar y fortalecer una real descentralización política, financiera, pedagógica y administrativa en el sector educación.

Esto en razón a que el enfoque administrativo predominante que se aplica desde el órgano central y en los organismos intermedios corresponde nítidamente al enfoque burocrático, el cual no es capaz de responder dinámicamente a las demandas de la población y del propio sistema educativo, en especial de las escuelas.

Alvarado (2009) señala que el volumen de recursos que administra el sector educación, la demanda cada vez más creciente en cantidad y calidad del servicio educativo, el carácter multifacético del fenómeno educativo, las disparidades geográficas de nuestro territorio, así como el volumen y heterogeneidad del magisterio, obligan a pensar en otros enfoques y modelos administrativos que rompan las estructuras burocráticas vigentes en nuestro país.

Asimismo, los resultados o productos concretos de la educación, si bien son efectos indirectos de los entes administrativos superiores indicados, estos se logran exclusivamente en las escuelas. En consecuencia, el reordenamiento

o modernización de la gestión educativa tiene que estar centrado en las mismas escuelas con el fin de posibilitar un manejo administrativo con «un enfoque gerencial y estratégico en la perspectiva de lograr una educación de calidad y competitividad» (Alvarado 2009: 148).

La propuesta de un modelo de gestión educativa para la descentralización educativa en nuestro país tiene el interés de lograr la autonomía en la gestión de las escuelas, en sus dimensiones administrativas, financieras, y sobre todo, pedagógicas. Alvarado manifiesta que:

[...] con esta propuesta no se pretende atomizar el sistema educativo, por el contrario, postula a encontrar su unidad dentro de la diversidad que los caracteriza. Tampoco significa el debilitamiento de las responsabilidades del Estado; por el contrario, al amparo de la normatividad vigente del Estado definirá los objetivos generales y los marcos curriculares [...] que sirvan de orientación a los centros educativos para la elaboración de sus proyectos educativos institucionales, apoyará técnica y financieramente el desarrollo de las actividades de acuerdo a las nuevas competencias de dichos centros educativos y efectuará la supervisión, la evaluación y retroalimentación pertinentes» (Alvarado 2009: 149).

Por tanto, es necesario tener algunas pautas que permitan dar mayor consistencia a la nueva propuesta de gestión educativa impulsada desde la descentralización educativa. Malpica (1994: 9-10) presenta las siguientes pautas:

- **Ideológico**, en tanto constituye un proceso de democratización real de educación y de una reforma gradual del Estado.
- **Político**, en cuanto se comparten las responsabilidades y el poder de decisión con los gobiernos regionales, locales y comunales, abriendo canales más amplios de la participación.
- **Económico**, porque permite una mejor distribución de los recursos públicos y privados en beneficio de la educación de todos, especialmente de las zonas más alejadas y desprotegidas, de tal manera que sean beneficiados equitativamente.
- **Administrativo**, dado que permite agilizar los procesos administrativos, evitando la burocracia e ineficiencia de los trámites documentarios, desarrollo de proyectos, evaluación, entre otros.
- **Pedagógico**, pues da la posibilidad de adecuar el diseño curricular a la realidad de cada región, localidad, cultura y utilizar las estrategias, métodos y técnicas que respondan a las necesidades de cada localidad.

Alvarado (2007) manifiesta que en la educación se hace más necesario y urgente el proceso de descentralización por las siguientes razones:

- La masificación educativa, porque en nuestra sociedad hay mayor incremento de la población en edad escolar, por la dispersión geográfica y también porque cada región, departamento y provincia tiene sus propias necesidades, realidades y cultura.
- El aumento de población exige calidad; es un derecho fundamental de cada ciudadano, y por tanto, se tiene que atender sus demandas e intereses.
- El deterioro de la calidad educativa, aquella que es cuestionada por la sociedad por tanto necesita con urgencia elevar su nivel.

Al respecto, Rivero (2007) manifiesta que la descentralización es una oportunidad para revertir las situaciones ancestrales en el campo educativo y propone dos medidas en las que se debe enfatizar. Estas son:

- Reconstruir los organismos intermedios: a través de esta medida sugiere que la regionalización debe servir para encarar una situación insostenible, como la inoperancia y el descrédito generalizado de los organismos intermedios. Aquí se trata de construir la institucionalidad educativa, tanto en las sedes regionales como en las unidades locales. Estas se deben renovar, de lo contrario se pone en riesgo la propia descentralización.
- Propiciar la autonomía de centros educativos asociados al fortalecimiento de la sociedad civil: el autor manifiesta que la autonomía escolar es parte esencial del proyecto de descentralización educativa, y para ello, es preciso fortalecer los procesos de participación de los miembros de la comunidad educativa: maestros, alumnos, padres de familia y padres organizados en el consejo escolar. También hace referencia a que la experiencia de transferencia de poder deberá pasar por un periodo de aprendizaje en el que surgirán conflictos entre los miembros de la comunidad educativa y se caerá en errores en la toma de decisiones.

De esta manera, a través de la descentralización se podrá mejorar la gestión educativa mediante un servicio de calidad y equidad, tal como sugiere la Comisión de la Verdad y Reconciliación en una de sus recomendaciones para la reforma educativa: «poner énfasis en políticas educativas destinadas a la transformación de la escuela en un lugar donde se respete la condición humana del alumnado y se contribuya al desarrollo integral de su personalidad» (Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú 2004: 417). La autonomía de las instituciones educativas dará la posibilidad de diseñar, ejecutar y evaluar proyectos educativos e innovaciones que respondan a las demandas y necesidades de cada región, localidad e institución escolar. Es así que se plantean algunos criterios que condicionan la real importancia del proceso de descentralización. Estos son:

Permite la solución efectiva a los problemas educativos de región, localidad y escuela. Facilita el uso adecuado de los recursos locales con criterios de racionalidad. Posibilita el retorno directo de los beneficios y en la toma de decisiones educativas. Permite la participación ciudadana, en especial la de los agentes educativos. Mayor honestidad en el uso de los recursos estatales. Garantiza la formación y el aprovechamiento de los cuadros profesionales de la comunidad. Produce la multilateralidad de las funciones y los procesos, en la medida en que se logre una mayor participación de la comunidad. Asegura una mejor evaluación y control no solo en el ámbito institucional sino sobre todo en el social (Alvarado 2007: 29).

Ante todo ello, es conveniente tener en cuenta las ventajas y desventajas que surgen a partir del proceso de la descentralización educativa en nuestro país. Con los aportes de Iguíñiz (2008) y Alvarado (2007), presentamos algunas de ellas:

Cuadro 1
Ventajas y desventajas de la descentralización educativa en la gestión educativa

Nº	Categoría de análisis	Ventajas	Desventajas	Exigencias
1	Enfoque de la gestión educativa	Menos burocracia de los gobiernos centrales y mayor rapidez en los trámites.	Continuar con la burocracia en territorios más reducidos.	Erradicar el paradigma centralista.
2	Autonomía en la gestión	Conceder autonomía en la gestión de la escuela.	Crear que el Estado busca liberarse de sus responsabilidades frente al tema educativo.	Coadyuvar a que el proceso de descentralización se desarrolle para mejorar la calidad de vida.
3	Gestión de recursos	Permitirá un manejo realmente gerencial del centro educativo, en términos de gestión eficiente de recursos, optimización de recursos, generación de nuevos recursos y logro de resultados favorables.	Riesgo de asfixia administrativa para manejar los recursos financieros y materiales al no saber integrar las potencialidades en beneficio de la organización.	Transferir las competencias y fortalecer la capacidad de los gestores. Se requiere la asignación presupuestaria que el Estado debe otorgar anualmente a cada escuela.

Nº	Categoría de análisis	Ventajas	Desventajas	Exigencias
4	Gestión pedagógica	El currículo se adaptará a cada contexto y responderá a las demandas y necesidades.	Se puede caer en improvisaciones al no contar con personal capacitado para adecuar el currículo a la realidad.	Se requiere mayor creatividad para generar recursos e innovaciones para cada zona.
5	Atención a las necesidades	Los problemas y las grandes necesidades de la escuela, localidad y región reciban mayor atención. Se puede solucionar mucho más rápido los problemas institucionales.	Se puede incrementar desequilibrios económicos entre localidades, regiones, e incluso en las escuelas.	Establecer una concordancia entre la política nacional, regional y sectorial.
6	Participación de los actores de la educación	Se incrementa la participación de los actores de la escuela en la planificación y ejecución de proyectos.	Se pasa mayor tiempo en discusiones sobre temas o asuntos de interés.	Crear espacios de concertación para la toma de decisiones.
7	Participación democrática en la gestión	Incrementar la participación en las decisiones a través de los diferentes actores de la educación.	Se puede aprovechar para manipular a los actores, marginación e indiferencia a los actores que no están capacitados para aportar en las decisiones en la gestión educativa.	Promover una cultura democrática y participativa.
8	Capacitación de los actores de la educación	Será posible lograr una mejor selección, desempeño y motivación a todo el personal que labora en la escuela.	No realizar con transparencia la selección, capacitación y evaluación del personal.	Formar personas idóneas para encaminar este proceso de selección, evaluación y capacitación del personal de la escuela.
9	Conocimiento de la realidad educativa	Permiten valorar, fortalecer e integrar la multiculturalidad y el multilingüismo.	El no contar con personal calificado puede afectar la oportunidad de integrar a las comunidades.	Obliga a tener mayor conocimiento de cada escuela, localidad o región. Para ello se necesita un buen diagnóstico.

Fuente: Elaborado a partir de los aportes de Iguñiz (2008) y Alvarado (2007).

También cabe señalar que los procesos de descentralización educativa en nuestro país como en los de América Latina, se rigen bajo algunos modelos (Tovar 2007) o tipos (Alvarado 2007). Mencionamos algunos:

- **Municipalización:** consiste en transferir a los municipios la responsabilidad de la gestión de los centros educativos de su ámbito. Este proceso ha tenido éxito en países como EEUU, Francia, Colombia y Chile (Alvarado 2007). Cabe rescatar que este modelo ha dado algunos resultados en el campo de la salud, tal como señala Tovar (2007).

En el Perú se ha propuesto hasta el momento como experiencia piloto, y para ello, se ha establecido el plan de la gestión educativa y el lineamiento del plan piloto 2007 en el nivel primario. La Ley Orgánica de Municipalidades 27972 atribuye a los gobiernos locales competencias específicas y compartidas con el gobierno nacional y el regional, en materia de educación, cultura y deportes, como: «la promoción del desarrollo humano sostenible; el diseño, evaluación y ejecución del proyecto educativo; la promoción de la diversificación curricular; el monitoreo de la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas; la construcción de infraestructura; apoyar la creación de redes educativas; impulsar y organizar el consejo participativo local de educación; y apoyar la incorporación de nuevas tecnologías» (Muñoz, Cuenca y Andrade 2007: 29).

Respecto de estos elementos, los autores manifiestan que hasta la fecha los municipios provinciales y distritales han venido cumpliendo esencialmente funciones de apoyo en relación con la infraestructura.

- **Nuclearización:** implica la agrupación de centros educativos en una determinada área geográfica en la que se brinda una red de servicios basadas en la organización, participación y democratización. Esta experiencia en el Perú fue desactivada; en cambio en Costa Rica se viene aplicando con bastante éxito.
- **Las redes educativas** son experiencias similares: se están impulsando en el Perú, sobre todo en zonas rurales, como un mecanismo de gestión educativa que promueve la participación de los actores sociales del entorno; de esta manera integran esfuerzos, recursos, planes y proyectos con la finalidad de lograr desarrollo en la localidad y la sociedad en general (Alvarado 2007) y también está señalado en el manual del Consejo Educativo Institucional CONEI (Ministerio de Educación del Perú 2004).

ANTECEDENTES Y CONTEXTO NORMATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL PERÚ

A lo largo de la historia del Perú, el sector educación es el que tiene mayor experiencia en materia de desconcentración y descentralización. En los últimos 58 años se han tenido leyes de educación que han promovido desconcentración y descentralización en el sector. Por ejemplo, tenemos la Ley Orgánica de Educación Pública en 1941. A través de esta ley se establecieron las denominadas inspecciones provinciales; estas recibieron algunas potestades para administrar los recursos y tener mayor control pedagógico y de esta manera, garantizar un buen servicio educativo (Alvarado 2007).

En el año 1962 se crearon las primeras Direcciones Regionales de Educación, que empezaron a crecer rápidamente. En 1971, el país estaba dividido en nueve regiones educativas y cada región en un número variable de zonas que en total sumaban 33 en el país. La función esencial de las Direcciones Regionales era encargarse del funcionamiento de la red escolar de la región, adaptando las normas nacionales a las características específicas de su ámbito. Las autoridades de zona constituían un nivel subordinado que se precisaba para hacer funcionar el sistema escolar (Díaz y Valdivia 2007).

Luego se promulga la Ley de Reforma Educativa en 1972, con la cual se introduce una instancia llamada Núcleos Educativos Comunales (NEC), cuya misión era agrupar un determinado número de escuelas con la finalidad de organizar, participar y democratizar la capacidad instalada de la comunidad en beneficio del desarrollo educativo.

En 1977, las Direcciones Regionales de Educación continuaban siendo nueve, pero las Direcciones Zonales llegaban a veintisiete. Más tarde, las Direcciones Zonales se convertirán en Unidades de Servicios Educativos (USE). A principios de la década de 1980 se desactiva la nuclearización que había sido puesta en marcha en 1972; en 1986, nacen las Áreas de Desarrollo Educativo que funcionarán por breve tiempo; y, finalmente, las USE cambian de nombre y se convierten en Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). Actualmente existen 206 UGEL distribuidas en 26 Direcciones Regionales de Educación. Surgieron momentos de caos administrativo incontrolable por la falta de una visión del tipo de estructura de gestión que debería requerir el sistema educativo. Direcciones Regionales con y sin área de ejecución; es decir, administrando centros educativos; Subdirecciones de Región en unas y en otras no; Unidades de Servicios Educativos en unas Regiones mientras que en otras —además de esos órganos— había Áreas de Desarrollo Educativo (Díaz y Valdivia 2007).

Uno de los proyectos más trascendentes de reforma de gestión descentralizada fue el iniciado en 1996 con la Resolución Ministerial 016. Se propuso un modelo cuya finalidad era dar mayor capacidad de decisión a la institución educativa; por ejemplo, permitir que esta decida libremente hasta un tercio del tiempo de programación curricular, su estilo de gestión y sus propuestas de desarrollo institucional en el proyecto educativo, y que su director decida el calendario escolar y las estructuras de los planes anuales. La intención de otorgar mayor autonomía a las instituciones educativas se mantiene hasta el presente. La dificultad está en que esa autonomía requiere tiempo, desarrollo de capacidades para ejercerla y reformas que afecten el poder de decisión de las instancias superiores de la administración. Como ello no sucedió, los avances aún son limitados.

El proceso de descentralización actual se ha basado en un proceso de transferencia de funciones del gobierno central a los gobiernos regionales. En el caso del sector educación, esto ha servido para dotar a las regiones y localidades de mayor autonomía respecto de las decisiones sobre el desarrollo integral de nuestro país, tal como se señala en la Constitución Política del Perú (CRP 2003b): «La descentralización es una forma de organización democrática y se constituye en una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país [...]» (artículo 188).

Para dirigir la descentralización de la administración pública, se creó el Consejo Nacional de Descentralización (CND). Siguiendo las normas de este organismo, el Ministerio de Educación formuló un Plan de Transferencia de activos y presupuestos a los gobiernos regionales.

El marco normativo de la actual descentralización de la educación está dado por las siguientes normas: la Ley 27680 de Reforma Constitucional del Capítulo XIV sobre Descentralización, la Ley de Bases de la Descentralización 27783 (LBD), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867 (LGR), la Ley Orgánica de Municipalidades 27972 (LOM) y la Ley General de Educación 28044 (LGE).

La normatividad del actual proceso de descentralización de la administración pública señala que este debe realizarse por etapas, en forma progresiva y ordenada, con criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos hacia los gobiernos regionales y locales que asumen cinco tipos de funciones: normativa y reguladora, de planeamiento, administrativa y ejecutora, de promoción de las inversiones, y de supervisión, evaluación y control.

En el sector educación, las leyes que norman el funcionamiento de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales establecen el ejercicio de tres tipos de competencias: exclusivas, compartidas y delegadas. Las primeras aseguran el cumplimiento de las políticas y metas nacionales de educación. Asimismo, fijan la autoridad técnica y funcional del Ministerio sobre las Direcciones Regionales de Educación y sobre las Unidades de Gestión Educativa Local.

Así, tenemos en el artículo 36 de la LBD 27783 que los gobiernos regionales ejercen competencias compartidas en materia de educación, referidas a la «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». También se establecen competencias compartidas en relación con la «difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales».

El artículo 47 de la LGR 27867 señala una serie de funciones específicas (que pueden ser exclusivas o compartidas) en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación. Entre las principales se puede mencionar la de formular, ejecutar y evaluar las políticas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y recreación. También la de diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo Regional, así como los programas de desarrollo de la cultura, ciencia, tecnología y deporte, en concordancia con la política educativa nacional. Por otro lado, se encarga a los gobiernos regionales la función de «diversificar los currículos nacionales, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica».

En la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867, en el artículo 47, establece que los gobiernos regionales deben «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 concordancia con las políticas del sector correspondiente. También se encargan de «articular, asesorar y monitorear en el campo pedagógico y administrativo a las Unidades de Gestión Local».

En la LBD 27783, se fijan competencias compartidas de los gobiernos locales en relación con la educación. En el artículo 43, establece su «participación en la gestión educativa conforme lo determine la ley de la materia», así como en materia de cultura, turismo, recreación y deporte.

El artículo 82 de la LOM 27972 fija veinte competencias y funciones en materia de educación, cultura, deporte y recreación que los gobiernos locales deben compartir con el gobierno central (a través del Ministerio de Educación) y el gobierno regional. Entre ellas, se pueden mencionar el diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Local, en coordinación con

la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, «contribuyendo en la política educativa regional y nacional con un enfoque y acción intersectorial». También se les asigna la tarea de promover la diversificación curricular, «incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica», así como la de «monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas; según corresponda, fortaleciendo su autonomía institucional». Además, están facultadas para construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción y de apoyar la incorporación y el desarrollo de nuevas tecnologías para el mejoramiento del sistema educativo. Deben promover, coordinar, ejecutar y evaluar —junto con los gobiernos regionales— los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales y deben apoyar la creación de redes educativas como expresión de participación y cooperación entre los centros y los programas educativos de su jurisdicción.

También se les faculta la tarea de impulsar y organizar el Consejo Participativo Local de Educación, con el fin de «generar acuerdos concertados y promover la vigilancia y el control ciudadano». Se les asigna las funciones de «organizar y mantener centros culturales, bibliotecas, teatros y talleres de arte en provincias, distritos y centros poblados» y de «promover actividades culturales diversas», así como «la consolidación de una cultura de ciudadanía democrática y fortalecer la identidad cultural de la población campesina, nativa y afroperuana».

En la Ley General de Educación 28044 (MINEDU 2003) se retoma y promueve una gestión descentralizada en la cual se busca revertir la estructura vertical y centralista del Ministerio de Educación a una participación mucho más autónoma de las escuelas, las cuales se constituyen como la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo, según el artículo 66.

Por esa razón se han creado instancias de participación de la sociedad civil en la gestión de políticas educativas; Consejo de Participación Regional de Educación (COPARE), Consejo de Participación Local (COPALE) y el Consejo Educativo Institucional (CONEI), como punto de partida para generar cambios en la gestión educativa y en los procesos de participación social encaminados hacia la democratización del sector educativo. Estas instancias son espacios que tienen como objetivo principal aportar a la mejora de la calidad de la gestión en todo el país. De esta manera, se descentraliza la toma de decisiones (Carrillo 2007).

El artículo 65 de la Ley General de Educación establece que las instancias de gestión educativa descentralizada son:

- a) La institución educativa
- b) La Unidad de Gestión Educativa
- c) La Dirección Regional de Educación
- d) El Ministerio de Educación

A cada nivel se le transfieren funciones y competencias específicas y compartidas, de tal manera que goza de autonomía en la toma de decisiones de acuerdo con las normas vigentes; a continuación detallamos las funciones más importantes de cada instancia descentralizada:

a) La institución educativa

Se define en el artículo 66 «como la comunidad de aprendizaje; y, es la primera y principal instancia de gestión del sistema descentralizado». La escuela tiene la potestad de actuar con autonomía pedagógica e institucional en el logro de los aprendizajes y la formación integral de los estudiantes.

En el artículo 68, se establecen las funciones específicas como:

Elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo Institucional; así como su Plan Anual y su Reglamento Interno, en concordancia con su línea axiológica y los lineamientos de política educativa pertinentes.

Organizar, conducir y evaluar sus procesos de gestión institucional y pedagógica.

Diversificar y complementar el currículo básico, realizar acciones tutoriales y seleccionar los libros de texto y materiales educativos.

Otorgar certificados, diplomas y títulos según corresponda.

Propiciar un ambiente institucional favorable al desarrollo del estudiante.

Facilitar programas de apoyo a los servicios educativos de acuerdo con las necesidades de los estudiantes, en condiciones físicas y ambientales favorables para su aprendizaje.

Formular, ejecutar y evaluar el presupuesto anual de la institución.

Diseñar, ejecutar y evaluar proyectos de innovación pedagógica y de gestión, experimentación e investigación educativa.

Promover el desarrollo educativo, cultural y deportivo de su comunidad. Cooperar en las diferentes actividades educativas de la comunidad.

Participar, con el Consejo Educativo Institucional, en la evaluación para el ingreso, ascenso y permanencia del personal docente y administrativo. Estas acciones se realizan en concordancia con las instancias intermedias de gestión, de acuerdo con la normatividad específica.

Desarrollar acciones de formación y capacitación permanente.

Rendir cuentas anualmente de su gestión pedagógica, administrativa y económica ante la comunidad educativa.

Actuar como instancia administrativa en los asuntos de su competencia. En centros educativos unidocentes y multigrados, estas atribuciones son ejercidas a través de redes.

b) La Unidad de Gestión Educativa Local

Es definida en el artículo 73, como «una instancia descentralizada el gobierno regional con autonomía en el ámbito de su competencia. Su jurisdicción territorial es la provincia, pudiendo ser modificada con criterios de dinámica social, afinidad geográfica, cultural o económica y facilidades de comunicación en concordancia con las políticas nacionales de descentralización y modernización del Estado».

Por tanto, en la práctica, la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) tiene entre sus fines el fortalecimiento de las capacidades de gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas para fortalecer su autonomía.

Señalamos algunas funciones de la UGEL que fortalecen la autonomía de la gestión de la escuela:

Contribuir a la formulación de la política educativa regional y nacional.

Diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo de su jurisdicción en concordancia con los Proyectos Educativos Regionales y Nacionales, con el aporte, en lo que corresponda, de los gobiernos locales.

Regular y supervisar las actividades y servicios que brindan las instituciones educativas, preservando su autonomía institucional.

Asesorar la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, fortaleciendo su autonomía institucional.

Prestar apoyo administrativo y logístico a las instituciones educativas públicas de su jurisdicción. Asesorar en la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto anual de las instituciones educativas.

Conducir el proceso de evaluación y de ingreso del personal docente y administrativo y desarrollar acciones de personal, atendiendo los requerimientos de la institución educativa, en coordinación con la Dirección Regional de Educación.

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.

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.

Formular, ejecutar y evaluar su presupuesto en atención a las necesidades de los centros y programas educativos y gestionar su financiamiento local, regional y nacional.

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.

Promover y apoyar la diversificación de los currículos de las instituciones educativas en su jurisdicción.

Promover centros culturales, bibliotecas, teatros y talleres de arte; 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.

Identificar las necesidades de capacitación del personal docente y administrativo y desarrollar programas de capacitación, así como brindar facilidades para la superación profesional.

Formular proyectos para el desarrollo educativo local y gestionarlos ante las instituciones de cooperación nacional e internacional.

Actuar como instancia administrativa en los asuntos de su competencia (artículo 74).

c) **La Dirección Regional de Educación**

El artículo 76 de la Ley General de Educación la define como «un órgano especializado del gobierno regional responsable del servicio educativo en el ámbito de su respectiva circulación territorial. Tiene relación técnico-normativa con el Ministerio de Educación». La finalidad de la DRE es «promover la educación, la cultura, el deporte, la recreación, la ciencia y la tecnología. Asegura los servicios educativos y los programas de atención integral con calidad y equidad en su ámbito jurisdiccional, para lo cual coordina con las diferentes UGEL y convoca la participación de los diferentes actores».

En el artículo 77 de la Ley General de Educación, y el artículo 47 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867, expresa que la Dirección Regional de Educación (DRE), tiene la potestad de autorizar en coordinación con la UGEL, el funcionamiento de las instituciones públicas y privadas; formular, ejecutar y evaluar el presupuesto educativo de la región; suscribir convenios y contratos para lograr el apoyo y cooperación nacional y contratos para lograr el apoyo y cooperación nacional e internacional; identificar prioridades de inversión; incentivar la creación de centros de recursos educativos y tecnológicos y actuar finalmente como instancia administrativa en los asuntos de su competencia.

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 27867, corresponde además a la Dirección Regional de Educación en el marco de la política educativa nacional:

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

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

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 con las normas establecidas sobre la materia.

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

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

Actuar como instancia administrativa en los asuntos de su competencia.

d) El Ministerio de Educación

Como «órgano de gobierno nacional tiene por finalidad definir, dirigir y articular las políticas de educación, cultura, recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado» (artículo 79 de la LG).

Las funciones que le competen al Ministerio de Educación son:

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

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

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

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

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.

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

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

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

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.

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

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

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.

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

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.

Fortalecer el funcionamiento de los organismos públicos descentralizados y regular la relación de estos con el Ministerio de Educación.

Establecer los lineamientos básicos para garantizar la participación de la sociedad civil en la orientación y mejoramiento de la educación (artículo 80).

A través de estas instancias descentralizadas que gozan de autonomía, según las funciones y competencias señaladas, se puede mejorar la calidad y la transformación del sistema educativo. En ese sentido, la autonomía escolar exige aclarar responsabilidades locales y nacionales; no es posible pretender que las propias escuelas sean suficientes para responder a los retos de la educación en todo el proceso de la descentralización (Iguíñiz 2008).

También tenemos otras normas que respaldan y fortalecen la autonomía de la gestión educativa, normas que han surgido a partir del proceso de descentralización educativa que se está encaminando en nuestro país. Así, tenemos leyes, decretos, resoluciones y orientaciones referentes a la autonomía en la gestión de la escuela. A través de las diferentes normas vigentes, el Estado, por medio del Ministerio de Educación, tiene como objetivo fortalecer la descentralización de la gestión del sistema educativo y de esta manera, otorgar mayores atribuciones y capacidades a las escuelas (Plan Nacional de Educación para todos 2005-2015). Con el fin de mejorar la calidad educativa en nuestro país, se establecen políticas como: renovar y modernizar el currículo, la metodología en la enseñanza aprendizaje y fortalecer el desarrollo de la escuela, y para ello se otorgan mayores niveles de decisión vinculados con la gestión de recursos humanos y financieros.

La descentralización nos permite enfrentar un nuevo desafío: el de cambiar el sentido de la educación, pero no basta dictaminar las normas y leyes, es necesario capacitar y acompañar a los organismos intermedios hasta que logren su autonomía. De lo contrario no se visualizarán avances y será solo derrochar recursos económicos y otros.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVARADO, Otoniel
2007 *Descentralización y gestión educativa*. Lima: UNMSM.
2009 *Política Educativa: de la intención a la acción*. Lima: UGRAPH.
- BOISER, Sergio
1991 «La descentralización, un tema difuso y confuso». En Dieter Nohlen (ed.). *Descentralización política y consolidación democrática*. Madrid: Nueva Sociedad, pp. 21-40.
- CARRILLO, Sandra
2007 *Hacia la construcción concertada de políticas educativas*. Proeduca-GTZ y los Proyectos Educativos Regionales (PER). Lima: Proeduca-GTZ.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN DEL PERÚ (CVR)
2004 *Hatun Willakuy*. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú. Lima: Navarrete.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ (CRP)
2002 *Ley Orgánica de Regionalización N.º 27867*. Consulta: 19 de febrero de 2009. http://www.pmde.gob.pe/taller/Compilacion%20normativa/DESCENTRALIZACION%20N%20N%20C2%20BA%2027867_LEY%20ORG%20N%20C3%2081NICA%20DE%20GOBIERNOS%20LOCALES.pdf
2003a *Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972*. Consulta: 19 de febrero de 2009. http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/11318/PLAN_11318_ad_2008.pdf
2003b *Constitución Política del Perú*. Lima: CRP.
- CUENCA, Ricardo y Fanni MUÑOZ
2006 «La descentralización de la educación: hablan los docentes». *Cuaderno de gestión educativa* 6. Lima: Proeduca - GTZ.
- DÍAZ, Hugo y Néstor VALDIVIA
2007 *Descentralización educativa y niveles intermedios. Algunos temas pendientes sobre el rol de la UGEL*. Lima: Foro Educativo.
- GALLEGOS, Miguel
2005 «La educación en Latinoamérica y el Caribe: Puntos críticos y utopías». *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. México DF: volumen XXXV, número 1-2, pp. 7-34. REDALYC.
- IGUÍÑIZ, Manuel
2005 «La descentralización y la transformación en educación». Boletín *Tarea-informa*, número 39. Lima: Tarea.
2008 *Descentralización del sistema educativo*. Lima: Tarea.

MALPICA, Carlos

1994 *Descentralización y planificación de la educación: experiencia reciente en los países de América Latina*. París: Unesco.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL PERÚ (MINEDU)

2003 *Ley General de Educación N° 28044*. Lima.

2004 *Manual del Consejo Educativo*. Unidad de Descentralización de Centros Educativos - UDECE. Segunda edición. Lima.

2005 *Plan Nacional de Educación para todos 2005-2015*. Perú. Lima.

MUÑOZ, F., R. CUENCA y P. ANDRADE

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

RIVERO, José

2007 *Educación, docencia y clase política en el Perú*. Lima: Tarea.

STOJNIC, Lars y Pilar SANZ

2007 *Democratizando la gestión educativa regional. Dilemas y posibilidades de los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE)*. Lima: GTZ-PROEDUCA.

TOVAR, Teresa

2007 *Balance de los primeros meses del gobierno aprista. Prioridades reales*. Lima: Foro Educativo.

VAILLANT, Denise

2005 «Las reformas educativas y el rol del docente». *Revista PRELAC - UNESCO*. Santiago. Consulta: 22 de febrero de 2009.

http://www.oei.es/docentes/articulos/reformas_educativas_rol_docentes_vaillant.pdf