

Ministerio de Educación – DINFOCAD – PROEDUCA-GTZ

*Ricardo Cuenca*  
*Fanni Muñoz*

6

LA DESCENTRALIZACIÓN  
DE LA EDUCACIÓN:  
HABLAN LOS DOCENTES

Abril 2006

*La descentralización de la educación: hablan los docentes*

© Programa de Educación Básica de la Cooperación Alemana al Desarrollo  
PROEDUCA-GTZ  
Casilla Postal 1335, Lima 18, Perú  
postmaster@proeduca-gtz.org.pe  
www.proeduca-gtz.org.pe

Responsable de publicaciones: SANDRA CARRILLO LUNA

Asistencia editorial: OLGA MEJÍA BECERRA  
Diagramación e impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Impreso en el Perú  
Primera edición, abril de 2006  
Tiraje: 1000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú, registro 2006-3291

Todos los derechos están reservados. Se permite la reproducción parcial no comercial de este texto siempre y cuando se indique la fuente y se cuente con el permiso expreso de los editores.

# Contenido

Presentación	5
Introducción	7
1. El contexto de la descentralización	11
1.1 Acciones desde el Estado nacional	18
1.2 Las regiones y la descentralización: paradojas de la participación	24
1.3 El proceso visto por los actores	32
2. La nueva mirada de los actores (una encuesta de opinión)	35
2.1 La descentralización en el imaginario de los docentes	35
2.2 Desafíos del proceso: las tensiones	39
3. Reflexiones finales	49
Bibliografía	53



# Presentación

Conocer la realidad de los docentes —las condiciones en las que laboran, la forma como se organizan para planificar su trabajo y desarrollar sus sesiones de clase, las necesidades que tienen— y a partir de ahí formular propuestas que contribuyan a mejorar su desempeño ha sido una de las apuestas del Programa de Educación Básica de la Cooperación Alemana al Desarrollo PROEDUCA-GTZ. Desde hace algunos años este programa viene emprendiendo un conjunto de acciones dirigidas a tal fin.

Estamos convencidos de que una manera de aportar a la mejora de la calidad educativa en el país es no solo conociendo al docente en las múltiples dimensiones de su vida profesional, sino también incorporando sus vivencias, motivaciones e intereses personales, para así tener otra mirada de su realidad. Mirada que contribuya con elementos para la construcción de una propuesta teórica sobre la profesión docente.

En esta perspectiva, desde PROEDUCA-GTZ se han realizado estudios que indaguen la valoración que los maestros tienen de su profesión, la percepción de la opinión pública sobre ellos y el conocimiento acerca de sus condiciones de trabajo y de salud. En esta ocasión, nuestro interés ha sido conocer cuál es su opinión y percepción sobre la descentralización. En la medida en que este es uno de los cambios institucionales y procesos políticos más importantes en el país en los últimos años, y dado su papel de actores claves, nos propusimos recoger sus opiniones en distintas partes del territorio nacional. ¿Qué piensan los maestros acerca de la descentralización?, ¿cómo se ubican en el rol que han de asumir en este cambio institucional?, ¿qué dicen sobre el hecho de que la administración del servicio educativo esté a cargo de ellos y de la comunidad educativa? La respuesta a estas preguntas permitirá tener una radiografía sobre las condiciones existentes para impulsar la descentralización, a partir del conocimiento que tienen los maestros acerca del proceso.

Una vez más, invitamos a nuestros lectores a compartir nuestros hallazgos y discutir sus resultados, siempre con la finalidad de aprender mejores formas de contribución para transformar la educación en el país.

Lima, abril 2006



# Introducción

La constitución peruana ignoró la vida local. Partió de la capital, del Estado. Reconoció como meros subordinados al departamento y la provincia [...] Todo el resto del país fue según mandaron las constituciones vida nacional, vida de la capital. Pero en el Perú no había sino vida local. Precisamente no existía la vida nacional. La solución está, en cambio, en forjar por medio del localismo la autoconciencia de la nación que no existe. Se dice que en la vida local no se siente; pero hay que suscitar, precisamente, cuestiones públicas que puedan ser sentidas por la colectividad, con medios para organizar y hacer perdurable este sentimiento haciéndolo más amplio.

Jorge Basadre, *Perú: problema y posibilidad* (1931)

La puesta en marcha de la descentralización evidencia en la actualidad un escenario e intencionalidad política favorables para su implementación. Por ser una de las políticas principales del gobierno del presidente Toledo, durante los primeros años se trabajó en el marco normativo necesario para viabilizar el proceso y en la creación de algunos mecanismos para encaminarlo. Se conformaron las regiones, se llevó a cabo la descentralización fiscal y se inició la transferencia de competencias (Monge; 2004: 41-61)<sup>1</sup>. Sin embargo, existen limitaciones de diverso tipo que no garantizan que las acciones referidas al proceso se hagan efectivas. Estas van desde resistencias en los grupos acostumbrados a detentar el poder, falta de capacidad de las regiones para liderar el proceso, indefinición del tipo de competencias asignadas a cada nivel político como consecuencia de un marco normativo impreciso, hasta llegar a la ausencia de discusión entre los distintos grupos de actores sobre la concepción de descentralización y la estrategia que ésta debe seguir.

Este proceso tiene su propia trayectoria y viene siendo analizado por expertos y distintos grupos de especialistas, bajo perspectivas también diferentes. Algunos estudios enfatizan una mirada política, otros se ocupan del desarrollo de la descentralización en los sectores. Independientemente del objetivo de cada texto, lo cierto es que el tema suscita interés y debate.

Así tenemos que una línea de estudios sobre la descentralización es la que se produjo en momentos previos a su puesta en marcha. Hubo otros realizados entre 2001 y 2002 que en algunos casos respondieron a requerimientos planteados por la Presidencia del Consejo de Ministros, institución que asumió inicialmente la

---

<sup>1</sup> Un balance de los tres primeros años de la descentralización se encuentra en *Allpanchis*, 63 (2004).

conducción del proceso. También desde otras instituciones, como el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), se hicieron algunas investigaciones en el marco del programa sobre descentralización. Lo interesante es que estos trabajos se orientaron a recoger los pareceres de los diversos actores sobre la descentralización: líderes de opinión, alcaldes, funcionarios de los distintos sectores y población adulta en general de las distintas regiones del país, quienes fueron consultados a través de encuestas, entrevistas y grupos focales, antes de iniciado el proceso.

En esta línea de reflexión se inscribe el presente trabajo. A la luz de la puesta en marcha de la descentralización y el recorrido avanzado, interesa conocer la opinión, expectativas y compromiso de un grupo de actores claves para echar a andar la descentralización política y educativa, y garantizar su continuidad y sostenibilidad. Nos referimos a los docentes, comprendiendo en esta categoría a aquellos que se encuentran en servicio, a los docentes formadores y a los estudiantes que se están formando como educadores.

También desde el mismo campo, el Consejo Nacional de Educación (CNE) ha emprendido recientemente una serie de estudios para profundizar la comprensión de los distintos aspectos de la descentralización educativa. En esta línea se encuentran las investigaciones referidas al marco normativo sobre los roles de la institución educativa: gobiernos regionales, locales y el Ministerio de Educación (Delgado y Trelles, 2005); la propuesta de indicadores de seguimiento de la descentralización en las regiones (CNE, 2005); y el estudio de actores sociales: enfoques, intereses y compromisos con la descentralización educativa (Barea, 2005).

Este último trabajo recoge las opiniones sobre la descentralización de autoridades, funcionarios y actores sociales (representantes de los Consejos de Coordinación Regional y Consejos de Coordinación Local) pertenecientes a ocho regiones del país: Arequipa, Cusco, Huancavelica, Lambayeque, Lima, Piura y San Martín.

En la medida en que la descentralización educativa apuesta por la autonomía de la institución educativa, resulta de vital importancia conocer cuál es el conocimiento que tienen los maestros, quienes, como ya se ha señalado, son uno de los actores centrales de dicha institución.

El presente estudio recoge la opinión de distintos grupos de docentes a través de una encuesta que se realizó entre el 25 y el 30 de octubre de 2004, a cargo de la empresa IMASEN. El cuestionario fue aplicado a tres muestras: docentes en servicio, formadores de docentes y estudiantes de educación de cuatro regiones del país (Huancavelica, Lambayeque, Madre de Dios y Piura). Se utilizó para el muestreo un diseño probabilístico simple, a partir de la afluencia de los sujetos a los centros educativos y de estudio seleccionados. Para el caso de los docentes se aplicaron 904 encuestas; la

muestra de estudiantes de educación fue de 756; y la de formadores de docentes, de 141. Lo que hace un total de 1801 encuestas<sup>2</sup>.

Este documento ha sido organizado en tres secciones. En la primera se presenta un panorama general del estado de la descentralización política y educativa, identificándose los avances y las limitaciones existentes. Lo que se busca es contextualizar las voces de los actores que han sido sujetos del estudio. En la medida en que una encuesta recoge la percepción instantánea, la opinión de los entrevistados, y no da cuenta de las razones de sus respuestas, ni de sus motivaciones, se sitúa aquí el contexto de la descentralización en el que ellos ofrecen su opinión con el fin de acercarnos a una comprensión de sus respuestas.

La segunda sección recoge la voz de los maestros, de los formadores y de los estudiantes respecto a la descentralización. Para facilitar la comprensión de sus opiniones se han estructurado sus ideas en temas eje.

A modo de conclusión se presentan algunas reflexiones finales que puedan aportar a la discusión sobre los desafíos que entraña la descentralización para los docentes.

Agradecemos a Carolina Trivelli, del Instituto de Estudios Peruanos, por su generosidad en proporcionarnos el cuestionario que antes aplicaron en la investigación hecha desde su institución. Asimismo, a Susie Clay, quien desde su posición de oficial de educación de USAID gestionó las autorizaciones para el uso de dicho cuestionario; Susie lamentablemente falleció el año pasado. Jessica O'Hara ha sido una colaboradora eficaz y su apoyo fue fundamental para procesar la información. Daniela Zacharías nos proporcionó asesoría estadística. Y no por ser los últimos son los menos importantes: queremos expresar nuestro agradecimiento a todos los docentes, formadores y estudiantes de las regiones que participaron en el estudio, por compartir y expresar sus opiniones.

Esperamos que los resultados obtenidos permitan abrir un espacio de debate y reflexión que contribuya a la construcción de la propuesta de descentralización educativa, así como también a la profundización en el conocimiento acerca de los docentes.

---

<sup>2</sup> Este cuestionario considera la encuesta de opinión sobre descentralización realizada por el equipo del IEP (2001) en cinco regiones: Lima, Centro, Sur, Norte y Selva Alta.



# 1. El contexto de la descentralización

La descentralización es una de las reformas de Estado más importantes que se viene impulsando durante este gobierno. Como bien señala Efraín Gonzales de Olarte, en el Perú, a través de ella se democratiza la sociedad y se «permite reformar el Estado para reducir las desigualdades y divergencias económicas regionales y locales, así como permitir la igualación de los derechos políticos y ciudadanos» (2003: 27). Después de cuatro años de emprendido el proceso es posible afirmar que existen determinadas especificidades en la trayectoria seguida en algunas regiones, así como en el interior de los sectores. Estas se explican por iniciativas individuales, por las propias dinámicas regionales y por el desarrollo de las políticas seguidas en cada sector. Aunque cabe destacar que existe cierta regularidad que obedece a las etapas definidas normativamente para el proceso.

A la promulgación de los dispositivos legales referidos a la descentralización, emitidos paralelamente (Ley de Bases de la Descentralización 27783, Ley Orgánica de Regiones 27867 y Ley Orgánica de Municipalidades 27972; todas promulgadas el 2002), le ha seguido el desarrollo de distintas acciones como la creación en setiembre de ese mismo año del Consejo Nacional de Descentralización (CND), instancia encargada de conducir el proceso y que está integrada por representantes del poder ejecutivo, de los gobiernos regionales y de las municipalidades. Asimismo, se emitió la Ley de Acreditación 28273, en julio de 2004, y se han transferido programas sociales y de infraestructura del PRONAA y del FONCODES, entre otras (Participa Perú, 2005).

Concebida como un proceso por etapas y donde la autonomía regional y local se alcanzará paulatinamente, la descentralización supone un reordenamiento de la sociedad a través de la redistribución de poderes y tomas de decisión en los distintos niveles: nacional, regional y local. En éste, la transferencia para distribuir las funciones y competencias entre los gobiernos regionales y locales se canaliza a través del CND, encargado de certificar la acreditación de las competencias y de elaborar en consenso con los sectores y los gobiernos regionales y locales la metodología e instrumentos para su transferencia. Los sectores proponen al CND los *Planes de transferencia sectoriales de mediano plazo* y los *Planes anuales*, los cuales son aprobados por el CND para posteriormente serlo por el Ejecutivo (Remy, 2005b)<sup>3</sup>.

Si bien existe un marco normativo, el avance es más lento de lo esperado (de acuerdo con las expectativas de los distintos grupos de actores y el discurso inicial del

---

<sup>3</sup> Estos planes deben especificar los requisitos que los gobiernos regionales y locales tienen que cumplir para ser acreditados y el desarrollo de un *Plan de capacidades*.

gobierno de Toledo) y no exento de dificultades. Esto se refleja en la lentitud del gobierno para aprobar y reglamentar los dispositivos legales. Así por ejemplo, el *Plan anual 2005 de transferencia de competencias*, presentado por el CND en marzo de 2005, recién se firmó en julio del mismo año. También la reglamentación de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales (28273) tardó cuatro meses en ser promulgada, después de su emisión en noviembre de 2004. La existencia de dispositivos legales sobre la descentralización no tiene un correlato similar con la creación de mecanismos para hacerlos cumplir.

Finalmente, la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de las Regiones (28274), que es uno de los procesos centrales de la descentralización, se emitió con dos años de retraso (julio de 2004) y, cuando se normó, se dieron plazos ajustados para presentar los expedientes técnicos. Tampoco se generan recursos adicionales para los departamentos que se integren en las regiones<sup>4</sup> (Participa Perú, o. cit.).

Por el contrario, los recursos que se otorgan a las regiones son inferiores a los registrados en los expedientes técnicos presentados. También cabe destacar que esta ley fue aprobada sin que se precisaran una serie de elementos, como el mecanismo de contar los votos y la definición sobre los miembros que conformarían los consejos regionales, entre otros. Finalmente, el rechazo de la mayoría de la población de los 16 departamentos incluidos en el referéndum para integrar 5 regiones, el 30 de octubre de 2005, mostró que los vacíos legales, la falta de información y la preparación de expedientes técnicos sin la participación de las autoridades locales y la ciudadanía evidencian que la descentralización es un proceso que todavía no dialoga con las necesidades de los ciudadanos<sup>5</sup>.

A ello se añade que, en la elaboración de los planes de transferencia quinquenales y anuales, los sectores se encargan de definir las competencias que deberán transferirse a aquellas regiones que evidencien las capacidades para ejercerlas. Para el primer plan, según señala Remy (2005b), 17 gobiernos regionales acreditaron competencia de gestión sin cumplir con la verificación que se indicaba en la Ley de Acreditación. Este hecho contradice uno de los principios básicos de la descentralización que es la condicionalidad, mediante la cual las transferencias están supeditadas a la demostración de las capacidades de gestión por parte de quienes aspiran a recibirlas.

Una situación que se observa en las transferencias sectoriales es que, en muchos casos, las competencias identificadas para ser transferidas ya se venían ejerciendo en el marco de una desconcentración de funciones. En esta perspectiva, lo

---

<sup>4</sup> Las nuevas regiones solo tendrán 1 punto del IGV como recurso adicional del presupuesto, que es de 6 mil millones de soles que reciben los departamentos y que se debe repartir entre ellos (o. cit., p. 5).

<sup>5</sup> Ver Propuesta Ciudadana en <[www.participaperu.org.pe](http://www.participaperu.org.pe)>.

que se está haciendo es normalizar una situación existente. Sin embargo, algo que los sectores no han llegado a trabajar es la concepción y el funcionamiento que se quiere dar a la descentralización desde cada uno de ellos. La persistencia de organizaciones y funcionamientos centralistas dentro de los ministerios resulta ser un fuerte obstáculo para viabilizar el proceso.

### *La descentralización educativa*

La descentralización educativa es un tema actual en la región y en el país, aun cuando en la historia republicana más reciente hayan existido en el Perú cinco experiencias de descentralización que no llegaron a concretarse. Entre ellas están: la creación de regiones educativas en 1962; la reforma educativa de 1972 con la creación de las Zonas de Educación y los Núcleos Educativos Comunales (NEC); la creación de las Unidades de Servicios Educativos (USE) y la experiencia de regionalización durante la década de los ochenta (Iguíñiz y Del Castillo, 1995: 35-46). Todas estas experiencias, que respondieron a la necesidad de una administración más eficaz, se limitaron a desconcentrar funciones.

En el caso de la descentralización educativa, la situación requiere una mirada atenta y detenida porque, como se analizará, no es una experiencia reciente en el sector. En primer lugar, como anota Manuel Iguíñiz (2005), de acuerdo con el Plan Quinquenal de Transferencias 2005-2009, las funciones se van a transferir a partir del 2006. Pero, en el sector Educación, según su Plan de Transferencias del 2005, los gobiernos regionales, en el marco del proceso de desconcentración, ya vienen ejerciendo algunas de estas funciones, especialmente las administrativas. El 6% (S/.443.854.274) del presupuesto del sector es distribuido en el MED. Están comprendidos aquí los programas de endeudamiento externo: el Programa de Mejoramiento de la Calidad de Educación Inicial, Primaria, Secundaria y Educación para el Trabajo (MECEP), el Programa de Educación en Áreas Rurales (PEAR) y el Programa Huascarán. El 20,2% (S/.1.481.378.280) corresponde a la dirección regional de Lima Metropolitana y a las UGEL (de la 01 a la 07), y el 73,8% (S/.5.412.260.528) es asignado a las direcciones regionales<sup>6</sup>.

Asimismo, en Educación la gestión educativa es una responsabilidad que es compartida entre los distintos niveles políticos, tal y como se indica en los dispositivos legales producidos en el marco de la descentralización. Pero, como han señalado distintos autores, no se observa un alineamiento claro y coherencia en la definición de funciones que corresponden a cada nivel en dicha normatividad (Delgado y Trelles, 2005 y Salazar, 2005). El caso más saltante es la duplicidad de funciones que se asignan a las municipalidades y a las UGEL, contempladas en las respectivas leyes.

---

<sup>6</sup> Datos obtenidos de la Unidad de Presupuesto del MED.

Una mirada a la desconcentración nos permitirá conocer mejor en qué condiciones se desarrolló y qué lecciones se pueden extraer del proceso, para evaluar su estado de avance y sobre esta base proponer estrategias y planes para seguir.

Cabe destacar que la desconcentración educativa tiene una historia de varias décadas, y pese a que no existen sistematizaciones que ofrezcan un balance al respecto, los análisis realizados muestran que la delegación de funciones se centró en los aspectos administrativos. Aunque los Núcleos Educativos Comunales en la década de los setenta fueron un modelo de gestión educativa que intentaba ir más allá de la función administrativa, involucrando la participación de la comunidad educativa, esta experiencia no prosperó. El burocratismo y el exceso de tareas administrativas se impusieron a la gestión pedagógica y las acciones participativas (Iguñiz y Del Castillo, o. cit., pp. 35-46).

Aparentemente, al desconcentrar se crea una burocracia regional y local que no recibe formación administrativa ni pedagógica<sup>7</sup>. Esta burocracia depende del verticalismo de las autoridades del sector Educación y a su vez reproduce el estilo autoritario tan presente en nuestra tradición ciudadana. A ello se puede añadir que no se contaba con mecanismos de control adecuados para sancionar el mal manejo administrativo (MED et al., 1993: 54). Detrás de la idea de la desconcentración se apostaba por mejorar el servicio educativo, hacerlo más eficiente, pero esto no llegó a ocurrir. Podemos parafrasear a Augusto Salazar Bondy y decir que estas experiencias carecieron de un *ethos democrático* (Iguñiz y Del Castillo, o. cit., p. 46).

Durante el gobierno de Fujimori, las Direcciones Regionales de Educación (DRE) tenían autonomía administrativa y presupuestal. El MED era el encargado de desarrollar la normatividad y hacerla llegar —por medio de capacitaciones y comunicaciones— a las DRE para su implementación. Aunque cumplía un papel de consolidación en la asignación de plazas y el financiamiento de algunos programas especiales (generalmente con recursos de endeudamiento externo), su intervención no era muy fuerte ni sobre el presupuesto de la educación ni sobre los denominados Órganos Intermedios (OOII), que recibían el presupuesto directamente del MEF, a través del pliego correspondiente a los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR).

La estructuración de los OOII era poco uniforme, con diversas organizaciones en las direcciones regionales (Unidades de Supervisión Educativa-USE y las Áreas de Desarrollo Educativo-ADE) sin funciones claras y definidas. También había diferencias con relación al manejo presupuestal. Algunas USE, contrariamente a la regla, no manejaban presupuesto y unas pocas ADE sí lo hacían (Boff y Muñoz, 2001).

---

<sup>7</sup> Una experiencia que requiere ser analizada es la de la reforma educativa de los setenta, periodo en el cual se inauguraron las denominadas «implementaciones» a los docentes y especialistas del sector.

Aunque no se cuenta con estudios y balances sobre el funcionamiento y desarrollo de estas instancias, un elemento constante que se obtiene de los estudios realizados parcialmente en algunas regiones es que el trabajo que ejecutan se había centrado mayormente en la gestión administrativa, es decir, el trabajo pedagógico habría sido dejado de lado.

Hay que indicar que en los ochenta, cuando se crearon las USE, se les dio funciones pedagógicas y administrativas. Asimismo, en este contexto de desorden organizativo, cada región fue creando sus propios órganos. Por ejemplo, en el caso de la Dirección Regional de Educación del Cusco, en algunas USE se crearon los Comités de Coordinación Educativa (COCOE), ubicados en los distritos (Vásquez, 2001). Estos COCOE estaban a cargo de un coordinador, que era un especialista de la DRE en calidad de destacado y que tenía la función de monitorear y supervisar a las instituciones educativas de su jurisdicción (ib.). En algunas regiones los especialistas recibieron capacitación en sus direcciones regionales. Esto fue por decisión del director regional, que priorizó esta actividad. Mayormente se capacitó en procedimientos de acuerdo con las normas y en instrumentos de gestión, entre otros temas.

Una de las funciones de los especialistas era la supervisión, llamada posteriormente *seguimiento y monitoreo*. Esta actividad no ha sido constante ni sistemática. En algunos casos, las instituciones educativas, especialmente las rurales, solo reciben una visita al año. En otros, se observan situaciones más extremas, como escuelas que en el transcurso de cinco años no han recibido visita alguna. Esta situación ocurría en las instituciones rurales de la selva (Vásquez, o. cit. y Villarán, 2001).

A mediados de los noventa, el asesoramiento y la supervisión pedagógica no eran asumidos por los funcionarios como parte de sus funciones. Contribuía a ello la ausencia de normatividad desde el MED. Uno de los argumentos señalados ante el incumplimiento de las labores pedagógicas y de asistencia técnica a las instituciones educativas por parte de los especialistas de educación es el referido a la falta de recursos económicos para hacer las labores de monitoreo. Es más, en algunos casos, desde el propio ministerio no se convocó a los especialistas para que participaran en los procesos de capacitación, como fue la experiencia del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD). Desde este programa se capacitaba a los docentes en el Nuevo Enfoque Pedagógico y en la aplicación de los nuevos currículos; sin embargo, durante los tres primeros años de su ejecución, los especialistas de educación de los denominados órganos intermedios no participaron en los talleres de capacitación. No obstante, durante esos tres primeros años el PLANCAD llevó a cabo un proyecto con apoyo de la OEA para atender esta situación. El principal problema para su ejecución fue la altísima rotación de funcionarios de los OOII (Plan Nacional de Capacitación Docente, 1997).

Desde el año 1997 se realizó la capacitación en gestión de directores de instituciones educativas, en la cual también participaron especialistas de los órganos intermedios. No obstante, esta capacitación fue dirigida mayormente a los directores de las instituciones educativas<sup>8</sup>.

Desde otra perspectiva, cabe también relevar un aspecto: la estructura del sistema educativo mantiene altos niveles de corrupción, lo cual impide una transparencia en la información. La Defensoría del Pueblo encontró que durante el periodo 2003-2004 el sector Educación ocupó el primer lugar en el ranking de instituciones con más denuncias y quejas (CNE, 2005: 92). Fenómeno social que también es percibido por los ciudadanos como uno de los problemas que más afectan la calidad de la educación peruana, como lo muestra la reciente Encuesta Nacional de Educación 2005 aplicada a un universo de 1.504 personas<sup>9</sup> (Cuenca y Montero, 2006). La complejidad, profundidad y enraizamiento de la corrupción en el Perú en los últimos diez años la develan como uno de los grandes problemas nacionales (Proética, 2004).

Al hacer un balance de estos años, podríamos afirmar que la delegación de responsabilidades sujetas a control y rendición de cuentas en el marco de la desconcentración se llevó a cabo sin contar con un sistema de planificación ordenado y sistémico, sin capacitación ni asesoría técnica especializada. Por el contrario, primó el exceso de normas que no contaban con los mecanismos necesarios para hacerlas cumplir. Incluso, en muchas situaciones, los especialistas, los directores regionales y los maestros desconocen las normas que rigen el sistema educativo. A ello se añade el hecho de que, como ya se ha señalado, la corrupción es parte constitutiva del tejido organizativo y social.

Desde el año 2002, previo a la promulgación de la Ley General de Educación, se inicia la reorganización de la estructura del sistema, con la promulgación del Reglamento de Organización y Funciones de las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa (D. S. 015-2002-ED), cuya finalidad era homogenizar la diversidad existente en una estructura estándar. Esta se denominó Unidad de Gestión Educativa. Posteriormente, al promulgarse la Ley de Educación y el reglamento de gestión, se legitima esta estructura y se especifican claramente las funciones de las llamadas Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), en un marco de descentralización.

El reordenamiento y cambio de las organizaciones desconcentradas hacia la creación de la nueva instancia de gestión descentralizada denominada UGEL —con

---

<sup>8</sup> Entre 1997 y 2003 se llegó a capacitar a alrededor de 7.131 directores, pero no se ha determinado cuántos especialistas fueron capacitados.

<sup>9</sup> Esta encuesta fue presentada en el marco de la Conferencia Foro Educativo 2006 *Educación y Buen Gobierno*, realizada del 16 al 19 de enero de 2006.

funciones pedagógicas y administrativas— es un proceso que se viene desarrollando con lentitud.

Las tensiones y conflictos que se presentan en la reorganización de estas instancias no solo obedecen a los cambios implicados en la nueva forma de organización, sino que los distintos intereses políticos entre los gobiernos regionales y las direcciones regionales, así como las prácticas culturales y organizativas interiorizadas en los actores, se convierten en factores de obstaculización para desarrollar esta nueva estructura organizativa.

La reestructuración plantea problemas que remiten a las condiciones necesarias para garantizar su funcionamiento. De acuerdo con la estructura que se propone para las UGEL, éstas asumen roles administrativos y pedagógicos. Para ello, por un lado, está el tema del requerimiento de los recursos necesarios para atender a las instituciones educativas de su ámbito. Según los *Cuadros de asignación de personal* vigentes para las UGEL, el número de plazas que necesitan para funcionar ha sido definido de acuerdo con la población escolar que deba ser atendida<sup>10</sup>. Pero esta determinación de plazas es nominal, puesto que son las regiones las que tienen que —en función de sus presupuestos o procesos de racionalización— crear las plazas. En la actualidad las UGEL que mayormente han financiado sus plazas, aunque sin completar lo que se ha asignado, son las que constituyen Unidad Ejecutora de presupuesto. Y es que una situación peculiar de las UGEL es que no todas son unidades ejecutoras, aspecto que resta su poder para administrar fondos. Para serlo, las UGEL deben tener una capacidad de gasto que supere los 8 millones de soles por año.

Por otro lado, la ejecución de una propuesta de gestión descentralizada requiere el desarrollo de las capacidades de los actores. De acuerdo con la Ley General de Educación y el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo (D. S. 009-2005-ED), las competencias que se exigen a los especialistas para desempeñarse en el ejercicio de sus funciones plantean el desarrollo de habilidades vinculadas con procesos de planificación, organización, diseño, manejo de sistemas de monitoreo e información, capacitación en gestión pedagógica y en desarrollo de procesos de participación de la comunidad educativa y del tejido social.

La experiencia y el desarrollo educativo de cada región influyen en los distintos avances logrados. Un factor de cambio que también influye es el liderazgo e iniciativa de los directores regionales de Educación para impulsar estos procesos, al igual que la asistencia técnica con la que cuentan algunas regiones por parte de

---

<sup>10</sup> La organización de las UGEL y la elaboración de los *Cuadros para asignación de personal* estuvieron a cargo de Comisiones Regionales de Reestructuración, constituidas en cada una de las direcciones regionales. Posteriormente se aprobaron a través de las Resoluciones Supremas 203, 204 y 205, en el 2002.

organismos de la cooperación internacional y las organizaciones no gubernamentales. No obstante, también se han encontrado resistencias para conformar las UGEL, puesto que en algunos casos este cambio ha significado la pérdida de poder de las antiguas Subdirecciones Regionales de Educación, como es el caso de Tarapoto, Bagua y Sullana, entre otras. Asimismo, se sigue observando que en las UGEL prima el trabajo administrativo en el que venían desarrollándose estos organismos.

La revisión anterior permite señalar que el marco normativo existente es un aval sólido para emprender la descentralización. Posee dos características favorables: de un lado, la concepción del proceso vinculado a la descentralización tiene muy presente la *gradualidad* en las acciones que se deberían emprender; de otro lado, los dispositivos legales denotan un cierto grado de *flexibilidad* en su implementación. Pese a ello, aún no existen mecanismos, canales y procedimientos para hacer que las normas se cumplan. Tampoco se han creado condiciones para que los actores analicen y discutan la nueva forma de gestión. Como bien ha observado Casassus (2005), ésta implica el diálogo, la comunicación y la obtención de consensos entre los actores para que cada uno asuma sus compromisos para la acción. Este aspecto es el que menos se ha considerado en la reorganización del sistema.

Sobre la base de lo revisado, queremos construir, entonces, el contexto de la descentralización a partir de un análisis de tres elementos que consideramos fundamentales a la luz del proceso y luego de más de tres años de haberse iniciado. Nos guiamos por tres interrogantes: ¿qué acciones se han puesto en marcha desde el Estado?, ¿cuál es la dinámica que han presentado las regiones durante estos años? y ¿cuáles han sido las ideas y expectativas de los actores?

## 1.1 Acciones desde el Estado nacional

Entre las principales acciones emprendidas por el Estado para viabilizar la descentralización en educación está la promulgación y posterior aplicación de la Ley General de Educación 28044, promulgada en julio de 2003. Después de 21 años de vigencia de la anterior Ley de Educación de 1982, la cual correspondía a un determinado contexto político, la Ley 28044 marca un hito en la transformación del sistema educativo y en la propuesta de su funcionamiento. Este nuevo marco normativo es compatible con la descentralización política del país. En él se establecen las normas en educación y también en materia de descentralización educativa. Otra de las acciones impulsadas desde el Estado ha sido la elaboración de los Planes Quinquenales y Anual de Transferencia de Competencias, instrumentos a través de los cuales se delinea el camino que se ha trazado la descentralización.

## *La Ley de Educación 28044*

La Ley General de Educación 28044, promulgada en julio de 2003 como resultado de un trabajo de consenso entre distintos actores y representantes de diversos partidos políticos, plasma la política descentralista en educación al redefinir el rol de la sociedad y del Estado: «El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la educación básica [...]» (art. 3). La sociedad es concebida como participante del espacio público. Esta negocia, interactúa, dialoga y consensúa con el Estado en cuanto a decisiones políticas se refiere. Se establece, por ejemplo, que el Proyecto Educativo Nacional debe ser construido y desarrollado «a través del ejercicio participativo del Estado y de la sociedad» (art. 81), mediante el diálogo nacional, el consenso y la concertación política, a efectos de garantizar su vigencia.

Mientras que el Estado asume un papel normativo, la sociedad tiene un rol más activo, responsabilizándose de la mejora de la calidad de la educación. Cabe destacar que esta ley recoge las distintas experiencias que desde la sociedad civil se venían realizando a lo largo de los años, así como la serie de reformas y marcos normativos que se dieron en el sector Educación durante los noventa, muchos de los cuales no siempre llegaron a concretarse<sup>11</sup>. También la ley explicita claramente que los principios de la educación peruana son la universalización, la equidad y la calidad.

Esta ley señala que la nueva estructura de gestión debe ser descentralizada. Revierte la estructura organizativa vertical del sector y ubica a la institución educativa como la primera y principal instancia de gestión del sistema (art. 66). En la medida en que la escuela tiene la autonomía y el poder de decisión suficientes para generar los cambios y responder a las demandas y necesidades de los estudiantes, es que se garantiza la calidad de la educación (art. 73). En un segundo plano se señala a la UGEL, instancia descentralizada del gobierno regional con autonomía en el ámbito de su competencia y con una delimitación provincial. Después se señala a la Dirección Regional de Educación, que es un órgano especializado del gobierno regional (art. 76) responsable del servicio educativo en el ámbito respectivo. Finalmente, al Ministerio de Educación, órgano del Gobierno Nacional que tiene la finalidad de definir, dirigir y articular la política de educación, cultura, recreación y deporte en concordancia con la política de Estado (art. 79).

La ley apuesta por un modelo participativo donde los actores sociales asumen un papel activo en la gestión educativa. Uno de sus puntos centrales para impulsar esta nueva gestión educativa es la creación de instancias y mecanismos de participación

---

<sup>11</sup> La experiencia de la Ley de Participación Comunal en la Gestión de la Administración Educativa, el D. L. 26012 de Financiamiento Educativo y el D. L. 26013 de Mejoramiento de la Calidad y Ampliación de la Cobertura de la Educación Peruana.

social. La presencia de la sociedad civil se expresa en los distintos ámbitos: en el regional, a través de los Consejos de Participación Regional (COPARE); en el provincial, a través de los Consejos de Participación Local (COPAL); y finalmente, en el de la institución educativa, a través de los Consejos Educativos Institucionales (CONEI). Todas estas instancias tienen funciones relacionadas con los procesos de participación, concertación y vigilancia y tienen la finalidad de contribuir al desarrollo de una gestión educativa de calidad y que garantice la equidad. En todos estos consejos están representados los distintos estamentos de la sociedad civil.

La participación en la educación de actores que antes no tenían mayores atribuciones en la gestión educativa responde a una demanda democratizadora e implica una disposición al diálogo. Prueba de ello son las múltiples experiencias que se han promovido en las últimas décadas desde la sociedad civil o la cooperación internacional, con énfasis en prácticas democráticas y de participación ciudadana en la escuela pública (Ugarte y Alva, 2005).

La participación de la población tiene que concebirse como un proceso de mediano y largo plazo que, en términos de Braudel, corresponde a tiempos históricos de «larga duración». Asimismo, implica la pérdida de atribuciones por parte de unos actores y la apropiación de nuevos derechos por parte de otros, en una sociedad como la peruana, caracterizada por la asimetría en las relaciones y la débil ciudadanía.

La vigilancia como concepto en la gestión educativa tiene que ser entendida como garantía del cumplimiento de las responsabilidades, de las normas legales y de un comportamiento ético; así como la rendición de cuentas y una práctica de los derechos ciudadanos (León, 2004). Las distintas instancias de participación constituyen mecanismos a través de los cuales los ciudadanos asumen la responsabilidad frente a la calidad de la educación de sus hijos.

La reglamentación de la Ley General de Educación ha sido lenta y se ha producido en un marco cerrado, sin contar con la participación de distintos actores a nivel central, regional y de la sociedad civil. Hasta julio de 2005, en que se publicó el Reglamento de Educación Comunitaria, la elaboración de los reglamentos tuvo una duración de dos años. Asimismo, respecto a la difusión para debatir y discutir la Ley de Educación, son pocos los espacios y mecanismos de discusión que se han impulsado desde el sector en concordancia con las regiones para dar a conocer su sentido y significado, al igual que su contenido, a los distintos actores y la sociedad civil.

Entre las acciones tendientes a impulsar una nueva forma de gestionar la educación, desde el año 2004 se inició un concurso público para elegir a los directores regionales de Educación. Posteriormente se inició la selección de los directores de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL).

## *El diseño de la descentralización educativa y los planes de transferencia*

De acuerdo con el cronograma establecido por el CND, el sector Educación tendría que comenzar a realizar la transferencia durante la cuarta etapa del proceso de descentralización, es decir, a partir del 2006. No obstante, como se ha señalado, esto no viene sucediendo así. No solo por la experiencia de desconcentración del sector, sino porque también existen funciones que los GR vienen ejerciendo y que se incluyen en el Plan Anual y en el Quinquenal y están definidas en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (art. 47), donde se señala que las transferencias regionales comienzan durante el 2004 (Propuesta Ciudadana, 2005: 43).

Pero el plan aprobado por el CND para el 2005 contemplaba una serie de líneas de intervención y estrategias para precisar las competencias de las distintas instancias, adecuar la normatividad y fortalecer capacidades para ejercer las funciones. Para ello se habían diseñado los Acuerdos o Convenios de Gestión, concebidos como instrumentos que permiten al gobierno nacional y los gobiernos regionales determinar concertadamente la certificación de algunas competencias que se piensa transferir (o. cit., p. 43).

Los dos planes de transferencia producidos por el sector Educación, el Plan Anual 2005 y el Plan Quinquenal 2005-2009, han sido elaborados por una Comisión de Descentralización del Ministerio de Educación y dan cuenta del sentido y modelo de descentralización hacia el cual se orienta el sector<sup>12</sup>.

Un análisis de estos documentos es el de Cuenca y Andrade (2005), que los revisan en función del modelo de descentralización que se propone, así como de la estrategia de descentralización que se delimita. Señalan que uno de los elementos observados es que la mayoría de funciones transferidas a los gobiernos regionales son de tipo administrativo y con una clara orientación hacia la eficiencia del sistema. No se expresa una integración pedagógica, que es la que se requiere para garantizar la gestión educativa. En el marco normativo solo se han determinado las funciones que deben asumir las regiones, y en algunos casos las UGEL. Asimismo, pese a que en los planes de transferencia se señala que la descentralización educativa enfatiza la autonomía de la institución educativa, que se corresponde con la Ley General de Educación, en el tratamiento que se da a las funciones no se responsabiliza a los actores de dicha institución, sino que se transfiere la competencia al nivel regional y local. Lo

---

<sup>12</sup> Para efectos de este estudio se analiza el Plan de Transferencia de 2005. Si bien en febrero de este año se publicó el Plan Anual de Transferencia Sectorial aprobado por el CND, aquí no se ha incluido un análisis del mismo. La Comisión de Transferencia del MED también presentó ante el CND el Plan de Transferencia sectorial para el quinquenio 2006-2010 (R. M. 010-2006-ED).

cual significa que las condiciones para que la calidad educativa mejore no han sido relevadas, tomando en cuenta lo que propone la ley.

Respecto a su elaboración, cabe señalar que tanto el Plan Anual como el Quinquenal no son resultado de un proceso participativo donde intervengan las regiones y las localidades. Cuenca y Andrade sostienen que los planes «evidencian un grado de desconocimiento de la realidad regional y de las funciones que actualmente vienen ejerciendo las instituciones del Estado y las instancias de la sociedad civil» (p. 41). Un conocimiento de esta realidad reflejado en los planes concertados garantizaría mayor claridad sobre las transferencias, plazos estimados y requisitos específicos que deben cumplirse (recursos, infraestructura, normatividad). Desde el lado de las regiones y localidades, se podría especificar qué requerimientos deben cumplir para acceder a las competencias que se les transfiera. Bajo esta lógica, las regiones determinarían qué transferencias van a solicitar y cuáles son los plazos que esperan para acreditar las respectivas competencias, teniendo conocimiento del desarrollo de capacidades en sus regiones.

Por otro lado, el hecho de que los planes sean elaborados en el nivel central es contradictorio con la misma lógica de la transferencia de competencias. En la medida en que quienes la solicitan son los gobiernos locales y regionales, estos planes deberían ser hechos de manera conjunta, entre el sector y el gobierno regional. No obstante, los gobiernos regionales no han tomado iniciativas en este campo. Las Gerencias de Desarrollo Social, dependencias especializadas de los gobiernos regionales (LGE, art. 76) aún no han llegado a articular la forma de trabajo con las Direcciones Regionales de Educación (DRE), lo cual hace que la relación técnico-normativa entre las DRE y el Ministerio de Educación continúe bajo un patrón de dependencia.

El desarrollo de estos planes implica un énfasis en el aspecto normativo del proceso y aún está presente una visión centralista, bajo un discurso descentralista. Por ello, como bien se anota en el estudio, los planes no presentan una concepción de descentralización a la que se adscriban y tampoco definen un modelo previo de organización. Este aspecto no permite diferenciar con claridad las funciones específicas de cada nivel. Lo cual hace que uno de los grandes temas pendientes en la descentralización educativa sea el referido a la estructura propuesta para el funcionamiento del sistema educativo descentralizado.

Otro aspecto que cabe mencionar es que la forma de presentar el Plan Quinquenal muestra claramente las limitaciones que existen para organizar y planificar las transferencias bajo un esquema que permita ubicar las funciones y las responsabilidades que podrían asumir los distintos grupos de actores en el corto, mediano y largo plazo. Lo que se observa es que las distintas direcciones señalan las funciones que van a transferirse a los niveles regionales y locales, las que no siempre coinciden en los tiempos ni en las categorías: desconcentrada, especializada e integrante del

sistema nacional. Esto evidencia la frágil institucionalidad de una entidad rectora como el MED, cuya competencia es definir, dirigir y articular en coordinación con las regiones la política educativa y pedagógica nacional.

Esto ocurre, por ejemplo, con la elaboración de los proyectos educativos regionales. Esta competencia se transferirá el presente año, pero, como veremos, en la mayoría de las regiones ya se vienen elaborando estos planes. Como sucede con la estructura organizativa del sector, donde aún persiste un esquema insular y las oficinas no logran articular ni planificar las acciones coordinadamente, el Plan Quinquenal reproduce este principio organizativo.

A ello se añade el hecho de que todavía no se ha producido la reestructuración del Ministerio de Educación, ni se ha aprobado la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) donde deben precisarse las competencias y funciones que les corresponde a los ministerios. Lo que se infiere del análisis de los planes es que uno de los mayores problemas es que «el Ministerio mantiene el mismo rol y no modifica sus funciones o competencias» (MED, 2004).

La transferencia de competencias en el sector Educación tiene que enfrentar y dar respuesta a situaciones complejas. Las tensiones existentes en este proceso generan el no alineamiento de la normatividad, la autonomía y la redistribución de poder.

Un aspecto ya mencionado pero que cabe subrayar es la distinta orientación y falta de concordancia entre el marco normativo de la descentralización política —que se expresa en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y la Ley de Municipalidades— y la Ley General de Educación. Cuenca y Andrade (o. cit., p. 39) anotan que, mientras que según las primeras leyes, es en los actores intermedios —los gobiernos regionales y locales— donde se desconcentran o delegan funciones, siempre sujetas a un control jerárquico por parte del MED, la Ley General de Educación se orienta a fortalecer la autonomía de la gestión en las instituciones educativas, es decir, se acerca a los criterios de eficacia y equidad. En el Plan Quinquenal predomina una propuesta desconcentrada dirigida al nivel regional y local, sin que la institución educativa haya sido relevada como se señala en la Ley General de Educación. Los planes tampoco precisan los canales de articulación entre las municipalidades y las UGEL. Esto torna imperiosa la necesidad de precisar las competencias para cada nivel.

Y respecto a la desconcentración, si bien en la práctica ésta ha venido operando en las regiones sobre todo en aspectos administrativos, también se han transferido varias funciones pedagógicas; pero, como ya se ha señalado, no se ejercitan en las direcciones regionales. Es por ello que los planes de transferencia tienen que considerar este aspecto para garantizar que estas competencias sean efectivas.

Es el caso, por ejemplo, de la transferencia de la función de diversificación. El proceso ha venido realizándose de manera indistinta en las regiones<sup>13</sup>. Contribuye a ello la ausencia de normatividad clara y de asesoramiento pedagógico desde el MED. Frente a esto, ¿cómo se explica que en el Plan Quinquenal no se parta de esclarecer la situación en la que se encuentra la desconcentración para determinar la estrategia que permitirá transferir o delegar todas estas funciones? Por ejemplo, en el caso de la diversificación, la Ley del Gobierno Regional la establece como su responsabilidad: esta función se tiene que *delegar, distribuir la competencia a las regiones*. Pero, en el Plan Quinquenal, es asumida como una función desconcentrada; es decir, el MED no deslinda la competencia que tiene. Hecho que incluso contraviene la Ley de Educación, la cual indica que la función del Ministerio de Educación es: «Elaborar los diseños curriculares y establecer lineamientos técnicos para su diversificación» (art. 67). Asimismo, pese a que es una función que ya viene siendo asumida en las regiones de diferente manera, los planes deben precisar los lineamientos y definir el tipo de requerimientos y capacidades que deben acreditar los distintos niveles —regional y local— para cumplir esta competencia.

Por consiguiente, en el Plan Quinquenal el sector debería delinear el camino y las acciones que orienten hacia la descentralización. ¿Cómo van a hacerse cargo los actores regionales y locales del proceso de descentralización desde sus propias necesidades educativas? ¿Cuál es la autonomía que se quiere lograr en los distintos niveles? En el caso de la educación básica, como anotan Cuenca y Andrade (o. cit.), no existe una política pedagógica que establezca estándares de calidad, aunque paradójicamente se asuma que esta función ya está transferida.

Un elemento central que está en el fondo de la transferencia de competencias, y que en el nivel central del MED no ha sido analizado, es el de los cambios en las relaciones de poder que se van a reflejar en las nuevas funciones que serán negociadas. En esta transferencia está en juego mucho más que asumir las nuevas funciones: se trata de la configuración de nuevas estructuras de poder (Salazar, 2005).

## 1.2 Las regiones y la descentralización: paradojas de la participación

A diferencia de lo que sucede en Lima, la descentralización en las regiones se lleva a cabo con mayor velocidad. No obstante, afronta muchos desafíos y dificultades. Uno de los más saltantes es el referido a la intensa movilización de los procesos de participación impulsados por el Estado, en un contexto de experiencias de participación que

---

<sup>13</sup> Al igual que ocurre con otras experiencias, no existe documentación que dé cuenta de cómo las regiones han llevado a cabo el proceso de diversificación.

se remiten a la década de los ochenta, cuando se crearon las organizaciones de los comedores populares y el Vaso de Leche. Durante el gobierno de Fujimori se establece una forma de participación ciudadana a partir del manejo de los programas de política social y también con la promulgación de la ley de participación ciudadana en 1994<sup>14</sup>.

A fines de los noventa, la conformación de las Mesas de Diálogo y Lucha contra la Pobreza durante el Gobierno de Transición, así como la creación de otros espacios de concertación, no sólo legitima este derecho a la participación, sino que, como anota María Isabel Remy, es el resultado de una nueva forma de participación que incorpora a representantes de la sociedad civil en muchos niveles y en las distintas comisiones y programas públicos que se crean (2005a: 58).

La instauración de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad a través de la participación ciudadana en el caso del sector Educación se legitima mediante la Ley General de Educación del 2003, que plantea un cambio sustancial en la sociedad peruana y se vincula con el proceso de democratización y con el nuevo rol que se asigna a los ciudadanos. En Educación se han establecido distintas instancias de participación a través de los Consejos Participativos Regionales, Locales y Consejos Educativos Institucionales a nivel de institución educativa. Llevar a la práctica estas nuevas instancias de participación de la comunidad educativa exige reconocer las condiciones de partida de una sociedad fragmentada y donde, como anota Patricia Andrade (2002: 4), el sistema ha funcionado «de modo jerárquico y con escaso vínculo con la realidad y con el entorno local».

Asimismo, en un contexto de abuso del poder y con un alto grado de corrupción como el señalado y que socava la sociedad peruana, la existencia de un marco normativo favorable no garantiza su cumplimiento, máxime cuando en el caso peruano históricamente se aplica el dicho de que «la ley se da pero no se acata».

Si bien en los últimos diez años se han promovido desde el Estado algunas experiencias de participación, éstas no han tenido resultados exitosos. Desde la década de los noventa se han propuesto experiencias de otorgar autonomía a la escuela considerando distintos referentes<sup>15</sup>. Fueron concebidos los Proyectos de Desarrollo

---

<sup>14</sup> La Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano se dio el 18 de abril de 1994. Para un mayor análisis de la participación ciudadana en el Perú, ver Remy (o. cit.).

<sup>15</sup> Ver también la experiencia de la creación del Consejo Comunal de Educación (COMUNED), como entidad local de derecho privado, que asumirían las escuelas de la educación básica (D. L. 26011). Esta reforma nunca se llegó a implementar porque generó una corriente de opinión negativa, al vincularla con una privatización de la educación pública. También estuvo la experiencia de la R. M. 016-ED-96, destinada a otorgar mayores competencias a los centros educativos y a los directores. En esta resolución se aprobaron las *Normas para la gestión y desarrollo de actividades en los Centros y Programas Educativos*, experiencia que tampoco se concluyó (Iguñiz y Muñoz, 2004).

Institucional (PDI) para reestructurar la escuela bajo una óptica de planificación de su sentido y fines en la comunidad, y con la participación de la comunidad educativa. Lamentablemente, no hubo el acompañamiento técnico requerido y se convirtieron en meros instrumentos normativos, burocráticos. El sentido del proceso de construcción y acuerdos entre los distintos actores para determinar los problemas educativos que se necesita atender no fue tomado en cuenta. Distintos estudios señalan que la mayoría de instituciones no cuentan con los hoy denominados Proyectos Educativos Institucionales (PEI), y en los casos de las que sí los tienen, en su elaboración mayormente no participaron los padres y miembros de la comunidad. Ello evidencia las serias dificultades que hay para convocar y comprometer a los padres y autoridades locales en las acciones de planificación escolar. Otras experiencias innovadoras se vienen impulsando a través de proyectos que se focalizan en algunas regiones y que son financiados por la cooperación internacional —como el Proyecto AprendeDes (USAID) en la región San Martín—, o por religiosos —como la experiencia de los colegios de Fe y Alegría—, entre otros casos. Aquí se han diseñado estrategias y mecanismos para que los padres participen y asuman responsabilidades en la planificación de la escuela, a partir de su intervención en la construcción de los PEI y en los compromisos que asuman para atender los problemas de sus instituciones educativas. Son experiencias que aún no han sido sistematizadas y difundidas, para recoger las lecciones y aplicarlas en otro contexto.

La tradición de falta de diálogo y asimetría en las relaciones entre docentes y directores con los padres de familia y los estudiantes, que han sido excluidos de estas acciones, exige un conjunto de estrategias diferenciadas para involucrarlos en el manejo de la gestión. A ello se añade la desinformación de estos actores sobre los roles y espacios en los que tienen que intervenir y para los cuales no siempre se sienten capacitados. Finalmente, un elemento ya señalado, pero que debe relevarse por estar en la base de la participación, es la lenta construcción de ciudadanía en el Perú y el inexistente reconocimiento de las convenciones que regulan lo público.

### *Participación y concertación: Consejos Participativos Regionales, Locales y Educativos Institucionales*

El impulso y los procesos de participación que vienen generándose a través de la formulación de los proyectos educativos regionales (PER) por parte de los Consejos Participativos Regionales (COPARE) muestran distintos ritmos de avance en las regiones. Los COPARE constituyen una instancia de participación, concertación y vigilancia en la elaboración del PER. Están conformados por representantes de docentes, universidades, los sectores económicos, la comunidad educativa local y las instituciones educativas públicas y privadas de la región (art. 58, Reglamento de Gestión, 2005).

Aproximadamente 17 de las 25 regiones han comenzado a formular los PER (Cuenca, 2005: 6), pero, como se ha observado, su grado de avance es diferenciado. En el Primer Encuentro Nacional de Intercambio de Experiencias de Formulación de Proyectos Educativos Regionales, convocado por el Consejo Nacional de Educación en mayo de 2005, solo siete regiones presentaban un nivel avanzado. Se incluía en esta categoría a las regiones donde el proceso se había desarrollado de manera sostenida, esto es, había: organización de equipos, planes de trabajo, gestión de recursos, propuestas de lineamientos de políticas (Yep, s/f, p. 16). En seis regiones el avance había sido de nivel medio; en otras seis, de nivel inicial; y en siete de ellas el nivel era muy bajo. En este último grupo se encontraban las que aún no habían emprendido acciones concretas para desarrollar el PER. La velocidad de los tiempos de cada proceso muestra que el camino recorrido en cada región es diferente. Mientras que en algunas de ellas el proceso se encuentra en una fase inicial (como en Ayacucho y Lambayeque), en otras (como La Libertad, Apurímac, San Martín y Huancavelica) ya hay un producto inicial.

Más allá de esta categorización de las regiones según sus avances, habría que profundizar en el tipo de organización que se conforma para implementar el PER, y con ello, examinar los mecanismos de representación y la forma de participación allí presentes. Es decir, ¿cuál es la naturaleza de la organización y los mecanismos de participación presentes en los Consejos Participativos Regionales en Educación (COPARE) para que se institucionalicen? Estos, según el Reglamento de Gestión (art. 58), son definidos como instancias de participación, concertación y vigilancia en la elaboración del Proyecto Educativo Regional entre los distintos actores de la sociedad. Así por ejemplo, se constata que, si bien participan los distintos actores sociales, esta no es una característica común de los COPARE. Su organización para elaborar el PER ha sido diferente en cada región. No siempre han intervenido los gobiernos regionales y tampoco lo han hecho las universidades y los sectores económicos, entre otros. Como resultado, los PER terminan siendo elaborados mayormente entre los miembros del sector Educación y no trascienden a los otros actores e instituciones que también deberían estar representados<sup>16</sup>. Este hecho resulta contradictorio con la lógica de la concertación que debe regir en el COPARE. Al no participar los distintos actores, no se llega a consensos y a negociaciones sobre la problemática educativa regional entre los involucrados, quedando el sector Educación como el representante que aparece como la «voz» del COPARE.

---

<sup>16</sup> Esta información se recoge de la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación y del Encuentro Nacional de Intercambio de Experiencias de Formulación de Proyectos Educativos Regionales y Proyecto Educativo Nacional, realizada por el Consejo Nacional de Educación (CNE) del 26 al 28 de mayo de 2005. En este encuentro participaron representantes de las 24 regiones. Asimismo, en el informativo semanal producido por el CNE a través de su página <[www.cne.gob.pe](http://www.cne.gob.pe)> se presentan los avances en la elaboración de los PER.

Los gobiernos regionales y las DRE han adoptado distintas formas de organización y acciones para el desarrollo de los COPARE, así como estrategias metodológicas para la formulación de los PER. Así por ejemplo, en las DRE de Piura, Huancavelica y Puno se ha creado una Junta o Comité Directivo del COPARE. El COPARE Huancavelica ha elaborado un plan de trabajo; en el Cusco se ha conformando el Comité Técnico de Elaboración del Proyecto Educativo Regional. En San Martín se constituyó el Comité de Gestión del Proyecto Educativo Regional de San Martín (PERSAM), integrado por siete miembros, los que desde enero del 2004 han emprendido acciones de sensibilización, promoción y coordinación. Este comité se encargó de elaborar el perfil y expediente técnico del PER. Posteriormente, su elaboración quedaría a cargo de la DRE de San Martín. Un caso similar ocurrió en Madre de Dios, donde la elaboración del PER partió de un proceso participativo para desarrollar los lineamientos educativos (Andrade, 2005: 11). Estas distintas formas de formular los PER tendrían que ser analizadas y discutidas, puesto que si bien no se quiere una receta única, sí es preciso que los PER cuenten con un mínimo de elementos que requieren ser desarrollados, y sobre todo que sean resultado de un proceso donde estén representados los distintos actores.

En algunos casos estos procesos reciben asistencia técnica de la cooperación internacional y de las organizaciones no gubernamentales (ONG) que existen en sus regiones. Entre las primeras se encuentra la Agencia de los Estados Unidos de Norteamérica para el Desarrollo (USAID, Proyecto APRENDES), la Agencia Canadiense para el Desarrollo (ACDI), la Organización Iberoamericana (OEI) y la Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ, Programa de Educación Básica PROEDUCA). Este aspecto debe ser analizado ya que se trata de un acompañamiento que contribuye a facilitar la planificación, aspecto que es muy débil en los equipos. En esos ámbitos, debido al apoyo técnico sostenido, los gobiernos regionales han tenido mayores facilidades para presentar propuestas destinadas a obtener fondos en sus presupuestos participativos para elaborar los PER. Este ha sido el caso de la DRE de San Martín: durante el 2004, el perfil y expediente técnico del PER fueron documentos que sirvieron para el presupuesto participativo, logrando su aprobación en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Así se obtuvo un financiamiento de S/.970,616.00 para iniciar un conjunto de acciones priorizadas, entre ellas: la consolidación del PER, los diagnósticos para los Proyectos Educativos Provinciales (PEL) y la evaluación y mejoramiento del currículo.

La experiencia reciente de los COPARE y las acciones que vienen impulsando a propósito de la elaboración del PER evidencian la profundidad y velocidad de los cambios. Si desde la década de los noventa las direcciones regionales debían formular los lineamientos regionales y solo dos regiones (Piura y Moquegua) llegaron a hacerlo, ahora, con los COPARE, la acción y respuesta positiva de las regiones ha sido generalizada.

Aunque la experiencia es incipiente como para evaluarla en su conjunto, la participación de los distintos actores así como la concertación y delegación de responsabilidades que se vienen operando muestran un camino de posibilidades para que, en las regiones y localidades, los distintos grupos de actores asuman su compromiso por el cambio educativo en función del desarrollo regional. Sin embargo, es preciso llamar la atención sobre la necesidad de trabajar en planes y estrategias para que todos ellos puedan participar y llegar a acuerdos. En el caso de los PER, el informe del CNE muestra, por ejemplo, que en esta primera etapa son muy pocas las regiones que han contado con la participación de las comunidades nativas y gremios sindicales (Yep, o. cit., p. 10). Asimismo, otro aspecto que cabe mencionar es la permanente tensión que existe por el hecho de que los PER no lleguen a plasmarse en planes operativos concretos y solo den cuenta de una problemática educativa general.

El tema de los consensos es también atendido por el Consejo Nacional de Educación (CNE), «órgano especializado, consultivo y autónomo del Ministerio de Educación, que tiene como finalidad participar en la elaboración concertación y seguimiento del Proyecto Educativo Nacional, las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo» (art. 81, Ley General de Educación). De manera simultánea a la construcción de los PER y en concordancia con lo señalado en la Ley General de Educación, el CNE ha formulado el Proyecto Educativo Nacional (PEN). Este fue presentado en setiembre de 2005 al MED, y desde esa fecha se inició su difusión y debate en diversos espacios tanto en Lima como en las 25 regiones, y ante diferentes grupos: Acuerdo Nacional, CONFIEP, Foro Educativo, municipios, regiones, universidades y otros espacios de la sociedad civil.

Si bien en la elaboración del PEN participaron una diversidad de actores: jóvenes, autoridades educativas, regionales, maestros, empresarios, profesionales, líderes políticos, etc., es preciso ampliar los espacios de discusión con los gobiernos regionales y con los distintos grupos representativos de la sociedad civil para alcanzar consensos sobre las prioridades educativas y los compromisos que se van a asumir. En ese sentido, uno de los desafíos del CNE es la construcción de articulaciones y consensos entre el PEN y los PER, así como establecer las prioridades nacionales, sin dejar de reconocer las pertenecientes a las regiones. Por eso es necesario explicitar los mecanismos, procedimientos e instrumentos desarrollados para suscitar los consensos y determinar las prioridades. Los consensos exigen que los acuerdos sean aceptados y reconocidos por todos los que representan a las instancias respectivas. Nuevamente, también aquí se plantea el tema de la representatividad y el desafío de involucrar a otros actores que no sean los de sector Educación. Como anota Remy, «la cuestión de la representatividad no es siempre nítida en todos los mecanismos participativos por invitación vigentes en el país» (2005a: 63). La opción de establecer el diálogo, la negociación y la concertación a partir de los PER

implica tener en cuenta que estos, como ya se ha señalado, no han surgido de procesos necesariamente participativos.

Por otro lado, los espacios de participación en las instituciones educativas representados por los Consejos Educativos Institucionales (CONEI), «órganos de participación, concertación y vigilancia ciudadana» (art. 69, LGE), integrados por los distintos miembros de la comunidad educativa: directores, docentes, estudiantes, padres de familia, egresados y empleados administrativos, implican una innovación en la gestión educativa<sup>17</sup>.

A través de esta instancia, docentes y directores son compelidos a trabajar conjuntamente con otros estamentos con los que antes no lo habían hecho —como padres de familia— en acciones propias de la gestión educativa: planificación, vigilancia y concertación para garantizar una educación más eficaz.

Desde el MED se viene promoviendo la conformación de esta instancia, pero básicamente en el aspecto formal. No se han formulado lineamientos para desarrollar un programa formativo ni metodologías que permitan a los actores asumir y ejercitarse en estas nuevas funciones, así como tampoco se han precisado los mecanismos para que desde los órganos descentralizados de gestión se brinde asistencia técnica y se absuelvan consultas provenientes de otros niveles de gestión. Desde el sector, a través del Programa de Educación en Áreas Rurales (PEAR), que interviene en 8 regiones del país y aproximadamente en 3.429 instituciones educativas de la educación básica regular, se viene implementando una propuesta formativa para que los CONEI sean instancias efectivas. Asimismo, se han desarrollado experiencias puntuales en el marco de las agencias de cooperación internacional, como la de AprenDes (USAID) en las diez provincias de San Martín donde se ejecuta y la del Proyecto Desarrollo de la Educación Rural (Red DFID)<sup>18</sup>.

Por las distintas funciones asignadas a los miembros de los CONEI —vigilancia, participación y concertación—, se evidencia que existe una intencionalidad política clara de la nueva gestión educativa que se quiere implementar en las escuelas. Esta propone una nueva forma de organización que posibilite la corresponsabilidad y la

---

<sup>17</sup> Ya desde el año 2001 se crean los consejos escolares (CE), a través del D. S. 007-2001-ED, como instancias de participación de la comunidad de carácter consultivo, con opinión sobre diversos aspectos de la gestión. En el 2002, con la R. M. 168-2002-ED se cambia la denominación a Consejos Escolares Consultivos (CEC) y se vuelve obligatoria su creación en todos los centros educativos. Aún mantienen su carácter consultivo.

<sup>18</sup> Entre febrero de 2003 y noviembre de 2004 el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), en convenio con el Ministerio de Educación del Perú, a través del Proyecto Desarrollo de la Educación Rural (RED) promovió el desarrollo de los CONEI en 370 instituciones educativas de los distritos de Suyo y Frías (Piura), en las provincias de El Dorado (San Martín) y Condorcanqui (Amazonas) y en la de Canas (Cusco). Desde el proyecto se sometió a experimentación una propuesta formativa y estrategias para que estas instancias se hicieran efectivas.

participación de la comunidad. No obstante, las posibilidades de ejercer todas las funciones asignadas a los miembros de los CONEI son limitadas debido a su amplitud. La experiencia muestra que los consejos van asumiendo su ejercicio progresivamente, por lo que habría que contar con una estrategia que defina qué se quiere alcanzar en el corto y mediano plazo.

Entre las tareas de los CONEI se señalan las siguientes: participar en la formulación del Proyecto Educativo Institucional, en el comité de evaluación para el ingreso, ascenso y permanencia del personal docente y administrativo de la institución educativa, en la vigilancia en el acceso, la matrícula oportuna, la asistencia de los estudiantes y el cumplimiento de horario de los docentes, así como en la cooperación con el Consejo Educativo Local de Educación, entre otras funciones,

En ese sentido, el desarrollo de las capacidades para que los nuevos actores —padres, autoridades locales y estudiantes (quienes por primera vez trabajan en forma conjunta con docentes y directores)— aprendan a ejercer las funciones asignadas apunta a la autonomía de la escuela. Esta nueva forma de gestión propone la responsabilidad de la educación en la perspectiva de alcanzar la calidad y equidad del servicio educativo. Pero para que los distintos actores puedan asumir las tareas y responsabilidades consiguientes, es necesario formarlos y capacitarlos.

También con la creación de los Consejos de Participación Local (COPAL) se establece la participación de la comunidad educativa y sociedad civil; no obstante, su constitución e impulso son aún más débiles.

Una mirada atenta a estos procesos de participación que se han generado al conformarse las distintas instancias —ya sea a través de los COPARE, COPAL o CONEI— muestra que, si bien la acogida es buena, es preciso estar muy atentos a las implicancias que tiene el impulsarlos.

La participación ciudadana que permea todo el tejido social, con ciudadanos que vienen siendo convocados desde distintas dependencias, puede agotarse sin haber llegado a institucionalizarse, por la debilidad de la propuesta. Es importante crear espacios de discusión en torno al sentido y significado de la participación, discutir sobre la construcción de consensos en procesos de participación y sobre la representatividad, entre otros, acompañándolos de estrategias que posibiliten a los actores identificar claramente los roles y tareas que tienen que asumir.

A propósito de la participación, una tendencia importante en todo el país en la puesta en marcha de la descentralización es el *fortalecimiento de instancias locales y regionales*. El marco normativo anteriormente mencionado reconoce la existencia de espacios de participación, concertación y vigilancia y los dota de funciones para su desempeño. Adicionalmente, la sociedad civil se está organizando cada vez más y de mejor manera para tener un papel muy activo en la toma de decisiones educativas.

Andrade (2004), en un análisis de experiencias de participación, concluye que una de las principales oportunidades que ofrece la descentralización educativa a las regiones es la participación de diversos actores en la definición de políticas a nivel regional, local e institucional. Esta oportunidad también implica un cambio fundamental en el rol que venían desempeñando estas instancias: es decir, pasan de ser «ejecutores» de políticas a «decisores» de las mismas.

Probablemente una de las diferencias sustantivas respecto a intentos anteriores de descentralizar los servicios educativos es que, en el proceso actual, tanto instituciones del Estado como instancias de la sociedad civil están dotados de *instrumentos de gestión de políticas*. Desde el nivel nacional hasta las instituciones educativas existen los proyectos estratégicos de políticas sectoriales: el Proyecto Educativo Nacional (PEN), los proyectos educativos regionales (PER), los proyectos educativos locales (PEL), inclusive existen instrumentos de gestión de políticas educativas a nivel institucional, como los proyectos educativos institucionales (PEI). Esta gama de instrumentos de gestión son una oportunidad para viabilizar la descentralización en tanto participación en las decisiones sobre los lineamientos de políticas y su respectiva ejecución. Claro está, entendiéndolos como instrumentos de política y no como planes estratégicos. Salazar (2004) plantea claramente esto cuando afirma que el PER debe ser concebido no sólo como un documento sino como un proceso dinámico e innovador que contemple obtener al menos tres elementos: nuevos acuerdos educativos, un conjunto de contenidos nuevos de lo educativo y una renovada normatividad del sector.

### 1.3 El proceso visto por los actores

Yo entiendo la descentralización cuando la ciudadanía y los gobiernos locales, regionales, toman decisiones de gobiernos, decisiones presupuestales y de inversión, y que esto va indudablemente a afirmar la participación y la democracia.

(Entrevista a un director regional de Educación, 2002)

Uno de los retos del gobierno de transición fue poner en marcha el proceso de descentralización. Así, a partir del segundo semestre del 2001 se iniciaron diversos estudios promovidos desde el Estado y llevados a cabo por varias instituciones. Su importancia radicaba, entre otros aspectos, en el acopio de información sobre las ideas y expectativas que los distintos actores, tanto los sociales como los funcionarios, tenían respecto a la descentralización.

Algunos de estos estudios fueron los realizados por Muñoz et al. (2002) y el Instituto de Estudios Peruanos (2002), y analizados por Trivelli (2002) y Zárate (2002);

entre los más recientes están los llevados a cabo por el Consejo Nacional de Educación (CNE) en el 2004. Todos ellos dan cuenta de información que a nuestro entender es valiosa, pero que a nuestro juicio ha sido subutilizada en la toma de decisiones por parte de las instancias responsables de conducir el proceso, como es el caso del Consejo Nacional de Descentralización (CND). En un intento de sistematizar esta información, las ideas expuestas en dichos estudios pueden agruparse fundamentalmente como sigue:

En el imaginario social la descentralización es la única vía para alcanzar el desarrollo, consolidar la democracia, mejorar la calidad de los servicios sociales y, en el caso particular de la educación, lograr además que ésta posea calidad y equidad. Algunas hipótesis detrás de estas ideas están relacionadas con la «sobreevaluación» y la «omnipotencia» que los actores sociales le otorgan a la descentralización. Este proceso, entonces, está asociado directamente con el logro de un Estado de bienestar vinculado principalmente a cuestiones materiales y a la provisión de servicios básicos.

La larga tradición centralista y los años sin presencia de las regiones en las decisiones sobre sus políticas de desarrollo orientan estas ideas, que se evidencian aún más cuando el IEP (o. cit.) afirma que cerca de la mitad de la población asocia la descentralización con el acceso a recursos, y el resto, con los mecanismos de representación. En un estudio realizado por el CNE (Barea, 2005) también se encontró que los actores entrevistados —autoridades políticas y funcionarios— expresaban que la apuesta por la descentralización era para democratizar y desarrollar sus regiones.

Otra idea marcadamente presente en el imaginario de los actores es que la descentralización permite conocer mejor los problemas. Un argumento contundente parte de una hipótesis casi universal: quien está más cerca del problema es quien mejor lo conoce y quien mejor puede solucionarlo. Winkler y Gershberg (2000) plantean que cuanto más local es la decisión, mayor es la participación de los actores sociales, motivo por el cual, por ejemplo, el sector Educación ha optado en la mayoría de países de América Latina por operar bajo sistemas descentrados basados en el otorgamiento de mayor autonomía a las escuelas. Un claro ejemplo de cómo al descentralizar se conocen mejor los problemas y se plantean mejores soluciones es que, en las experiencias de descentralización educativa puestas en marcha, una de las más comunes actividades en las que se han ido tomando decisiones tiene que ver con la capacitación de maestros. Esto en clara respuesta a los poco exitosos procesos de capacitación promovidos por los estados nacionales, que en general han desconocido las necesidades reales y específicas de capacitación de los maestros.

Los actores sociales consideran también que la descentralización es una posibilidad de redistribución de poder. Bajo este argumento se debe primeramente reconocer que la descentralización tiene que ver con el ejercicio del poder. El poder que ha

sido tradicionalmente asociado al ejercicio inherente y privativo de la autoridad formal entra en cuestionamiento en un sistema descentralizado. En tal sentido, la redistribución del poder no solo se constituye en un ejercicio «de arriba abajo», puesto que no es suficiente que el centro entregue poder a la periferia, sino que ésta debe distribuirlo entre los actores sociales que la constituyen. Lo cual trae consigo conflictos e intereses encontrados que no deberían ser ignorados sino incorporados a la discusión, ya que el tema del ejercicio de poder pasa sobre todo por un ejercicio actitudinal. En tal sentido, y como lo afirman Muñoz et al. (2002), el modelo de descentralización que se implemente no puede dejar de ser eminentemente participativo, sobre la puesta en marcha de un modelo de participación que sea «de abajo arriba» (*bottom-up*).

Un argumento recurrente que se presenta inicialmente como una enorme ventaja de la descentralización es el fortalecimiento de las identidades locales. Sin embargo, este argumento transita por una clara tensión entre la necesidad de reafirmar identidades locales y la percepción de riesgo de fragmentación nacional debido a una transferencia irrestricta de atribuciones y funciones a las regiones. Esta situación, que responde a la paradoja de ser parte de un mundo global sin perder la esencia de lo local, se ve reflejada en lo que Muñoz et al. (o. cit.) reportan respecto a la oportunidad que la descentralización otorgaría a la revalorización de la historia local de los pueblos y su vinculación con las políticas y lineamientos nacionales.

Finalmente, una de las imágenes de la descentralización ofrecida por los diversos actores es la enorme ventaja que esta daría al tema del manejo transparente de recursos económicos y la idea de contar con una gestión pública eficiente. Asimismo, la optimización de recursos está estrictamente relacionada con su mayor disponibilidad y con la fiscalización que los actores locales hagan de su manejo.

Tal como se aprecia, las ideas provenientes de los diversos actores responden en la mayoría de los casos a lo que Gonzales de Olarte (o. cit.) denomina *objetivos intermedios o instrumentales de la descentralización*, es decir, aquellos asociados con la articulación económica de las regiones y las provincias, la reducción de las desigualdades de los componentes del índice de desarrollo humano (IDH) y la generación de centros económicos alternativos a Lima. Sólo en algunos pocos casos las referencias recogidas de los actores se insertarían en la igualdad de oportunidades y la expansión de las capacidades y los derechos de las personas. A ello le añadimos la debilidad que se observa en ellos para ubicarse como protagonistas que asumen responsabilidades frente al proceso.

## 2. La nueva mirada de los actores (una encuesta de opinión)

A partir del contexto descrito, pasamos a explicar las principales ideas extraídas de las encuestas a los docentes que dan pie a este estudio, a fin de develar su grado de conocimiento sobre la descentralización y las tensiones que, en su opinión, surgen del proceso. Como se mencionó al principio, el grupo de docentes entrevistados corresponde a cuatro regiones del país (Huancavelica, Madre de Dios, Lambayeque y Piura) y los resultados que se presentan a continuación son más bien generales, ya que en el análisis de las encuestas, salvo que así se indique, no hubo diferencias significativas entre las regiones, entre los distintos actores entrevistados, ni entre sexos.

Esta información nos permite observar que, a más de dos años de iniciado el proceso, existe una concordancia con las opiniones que se recogieron entre los diversos actores nacionales sobre la descentralización en sus inicios y también con otros estudios más recientes.

### 2.1 La descentralización en el imaginario de los docentes

Intentamos recrear el imaginario de los docentes acerca de la descentralización considerando tres dimensiones: las mejoras que creen que ella ha traído hasta el momento, las definiciones que manejan sobre la descentralización y los logros que esperan que ella traiga consigo en el futuro.

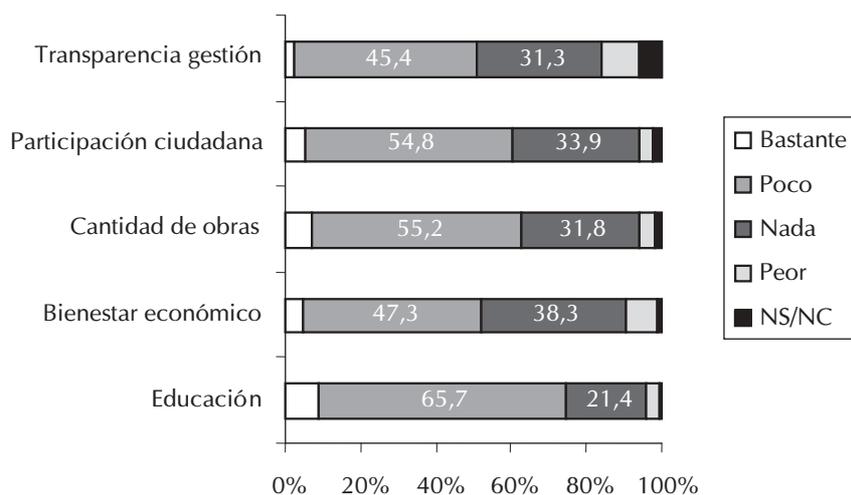
El reporte que dan respecto a las mejoras alcanzadas con la puesta en marcha de la descentralización es poco aliciente. Indagamos la opinión de docentes y estudiantes de institutos superiores pedagógicos (ISP) sobre las mejoras conseguidas en cinco áreas: mejoramiento de la educación, bienestar económico, construcción de obras, participación ciudadana y transparencia de la gestión.

Su percepción en las cinco áreas estudiadas es fundamentalmente negativa. Porcentajes mayoritarios en los tres grupos de actores de las cuatro regiones estudiadas manifiestan que, en general, «la descentralización ha contribuido poco o nada» para solucionar los problemas de su región.

En particular nos llama la atención el altísimo porcentaje referido a la educación. Según el 87,1% de docentes en servicio, formadores de docentes y estudiantes de

educación encuestados en las cuatro regiones, la descentralización ha contribuido poco o nada a mejorar la calidad del servicio educativo.

GRÁFICO 1  
Percepción de la contribución de la descentralización



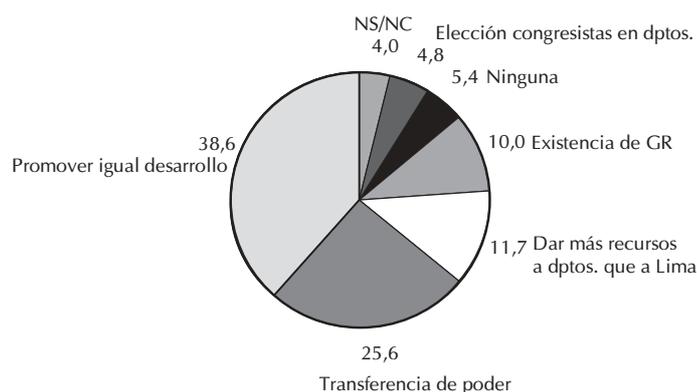
La evaluación de los actores a la luz del avance del proceso señala que ya no tienen las mismas expectativas porque perciben señales contradictorias. Por ejemplo, el director del ISP Generalísimo José de San Martín, y ex director regional de Educación de la región San Martín, sostiene que solo se desarrolla la etapa de la desconcentración administrativa y que en este marco «las acciones son lentas y débiles [...] generando tensiones y resistencias» (Linarez, 2006: 5). Señala, entre otras razones, que las UGEL ejecutoras tienen mayores competencias que las UGEL operativas; los programas educativos e iniciativas ministeriales no se coordinan a nivel de la DR; las UGEL, las instituciones educativas y los gobiernos locales no asumen su responsabilidad con la gestión educativa; el Comité de Gestión del Proyecto Educativo Regional (COGEPERSAM) carece de liderazgo y autoridad para dirigir el desarrollo.

Esta percepción y evaluación de lo poco que ha significado la descentralización en tanto mejoras específicas pueden ser entendidas, entonces, desde cómo los actores han vivido la experiencia misma; pero además es importante asociarlas a las definiciones que ellos manejan de la descentralización.

Al respecto, encontramos que una gran mayoría la define como la promoción de iguales niveles de desarrollo en todos los departamentos. Una segunda definición que manejan es la de transferencia de poder de decisión por parte del gobierno central a las regiones. Finalmente, una tercera mención hace referencia a que la descentralización está asociada con la existencia de órganos de gobierno subnacionales. Este

último tema cobra importancia particular porque la creación de gobiernos regionales —ejercicio de organización del Estado relativamente nuevo— es uno de los puntos de mayor conflicto según la percepción de los informantes, como veremos más adelante.

GRÁFICO 2  
Definiciones de descentralización



¿Qué nos dicen estas definiciones? En primer lugar, la asociación de *descentralización* con *desarrollo* da cuenta de que los informantes la consideran como una estrategia de mejora. Nos preguntamos entonces qué significa esta mejora, o en buena cuenta, cuál es el significado de «desarrollo» para nuestros informantes. Al revisar las respuestas, vemos que un 11,7% considera que la descentralización implica traslado de recursos.

De otro lado, y de hecho sumamente importante para nuestro análisis, está la segunda de las definiciones que ellos aportan. Al parecer, la idea de descentralizar va asociada a la transferencia del poder del Estado nacional a los estados subnacionales; es decir, un traslado del poder entre autoridades, que podríamos llamar *un ejercicio de distribución de poder formal entre autoridades*. Sin embargo, llama la atención que, al comparar esta información con la encuesta que aplicó el IEP el año 2001, se observa un ligero incremento de la opinión pública a favor de la definición de la descentralización como *una transferencia de poder de decisión*. Si bien sigue presente con fuerza la idea de que con la descentralización se promueve un desarrollo igual en todos los departamentos, también el tema de la distribución del poder se comienza a visibilizar.

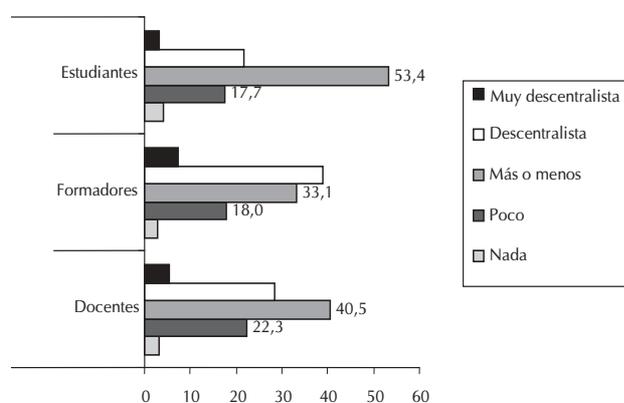
Nuevamente, ¿qué hay detrás de estas ideas? Una hipótesis es que la descentralización está asociada fundamentalmente con un proceso de Estado, con cuestiones de gobierno. Quedan así invisibles, entonces, para los propios actores las acciones

relacionadas con la participación y su importancia en el proceso es una suerte de confirmación de prácticas de democracia representativa antes que participativa.

Particularmente en el caso de los docentes, esta situación es una práctica común. Históricamente ellos han desarrollado una actitud expectante frente a las indicaciones dictadas desde el Estado (y la jerarquía que significa) sin mayor reflexión y postura crítica. Andrade plantea al respecto, luego de analizar experiencias de descentralización en cuatro regiones del país: «No se encuentra en esta percepción [de la sociedad civil respecto a la descentralización educativa] sin embargo el reconocimiento de que los nuevos poderes y recursos, que se espera sean transferidos, vienen acompañados de nuevas responsabilidades para las cuales hay que prepararse» (2005b: 219).

Complementa la información anterior el dato sobre cuán descentralistas se consideran los propios informantes. Alrededor del 65% opina que son poco, o más o menos, descentralistas.

GRÁFICO 3  
Niveles de actitud descentralista



No obstante, los informantes aún apuestan por la descentralización, convencidos de que es la mejor opción para una mejora. Mejora que, como hemos visto, está asociada fundamentalmente a la lucha por salir de una complicada situación de pobreza. El 31,5% de docentes, el 41,5% de formadores y el 30,2% de estudiantes consideran que el principal logro de la descentralización para el futuro será el mayor desarrollo de las regiones. Finalmente, entre los más jóvenes (los estudiantes), la apuesta por la descentralización significa lograr mayor transparencia en las instituciones estatales y mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

## 2.2 Desafíos del proceso: las tensiones

Luego de analizar las opiniones de nuestros informantes, consideramos que en la descentralización educativa se presentan por lo menos tres clases de tensiones. Estas tensiones, de otro lado, dan cuenta de los «vacíos» existentes en un proceso que se puso en marcha de manera desordenada y obedeciendo casi exclusivamente el cumplimiento del marco legal diseñado para su implementación.

### *Los docentes y los gobiernos subnacionales: desequilibrio entre demanda y oferta*

Los hallazgos del estudio nos permiten afirmar que existe entre los docentes y los gobiernos subnacionales<sup>19</sup> una relación tensa sustentada fundamentalmente en altos índices de desconfianza de la población, en una opinión negativa acerca del desempeño de sus autoridades (evidenciado en la descoordinación interinstitucional y la ausencia de rendición de cuentas) y en un desequilibrio entre la oferta de servicios prestados y la atención a las demandas de la población.

La mayoría de sondeos de opinión relacionados a la confianza en las instituciones ponen de manifiesto la aguda crisis de institucionalidad por la que atraviesa el país. Esta situación no es ajena al sector Educación. Preguntamos a los docentes y estudiantes encuestados por la confianza que tienen en diversas instituciones y, entre ellas, los gobiernos subnacionales. Las respuestas constituyen todo un reto para el proceso.

El caso específico de las instancias de gobierno las ubica entre las entidades públicas en las que los docentes creen menos, junto con la Policía Nacional y una institución que preocupa: el Ministerio de Educación.

---

<sup>19</sup> Entendemos como tales al gobierno regional y los gobiernos locales, tanto provinciales como distritales.

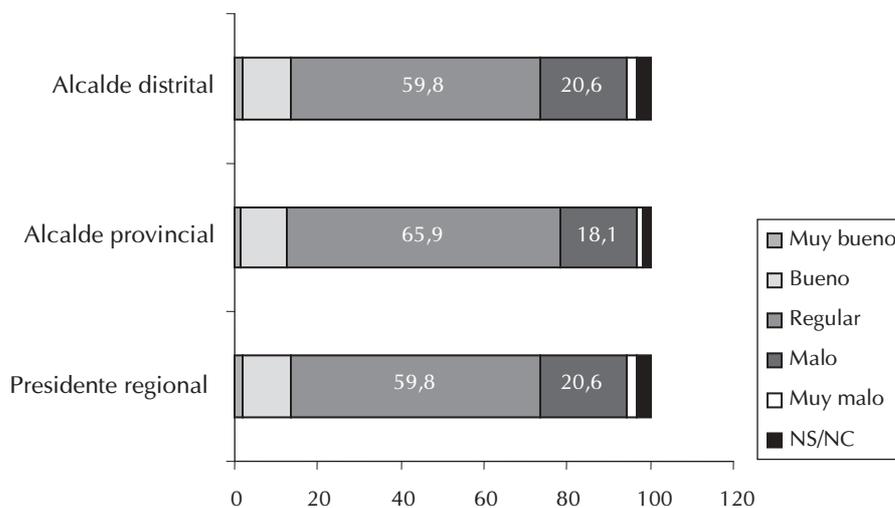
TABLA 1  
Niveles de confianza en las diversas instituciones

	Bastante	Regular	Poco	Nada	NS/NC
Municipalidad distrital	6,5	43,0	45,0	12,0	3,5
Municipalidad provincial	5,7	41,2	38,0	14,4	0,7
Gobierno regional	6,8	35,6	37,0	19,0	1,7
Policía Nacional	5,8	32,7	37,5	23,2	0,8
Defensoría del Pueblo	15,4	42,7	28,2	12,1	1,7
Congreso	1,7	17,0	35,5	44,4	1,4
Poder Judicial	1,6	18,3	39,1	38,6	2,4
Ministerio de Educación	8,9	41,3	33,3	15,0	1,5
Universidades nacionales	13,9	48,1	24,6	10,9	2,5
Telefónica del Perú	3,9	27,3	41,4	24,9	4,5
Prensa escrita	6,5	34,6	38,6	18,7	1,7
Radio/TV	8,6	40,1	35,2	14,2	1,8
Partidos políticos	1,5	13,3	34,6	47,6	3,0
Consejo Coordinación Regional	1,7	16,3	28,0	26,2	27,8
Consejo Coordinación Local	2,3	16,1	28,0	24,1	29,4
ONG	6,6	31,7	32,2	21,6	8,0
Organizaciones de base	5,5	33,9	32,6	20,8	7,3

Tal como lo mencionamos, está desconfianza hacia los gobiernos subnacionales se puede explicar por tres elementos: la opinión desfavorable sobre el desempeño de las autoridades, la ausencia de rendición de cuentas de sus acciones y los niveles de descoordinación entre los gobiernos subnacionales.

El desempeño de las autoridades regionales no es del todo positivo. Porcentajes superiores al 80% indican que su calificación es de regular o mala.

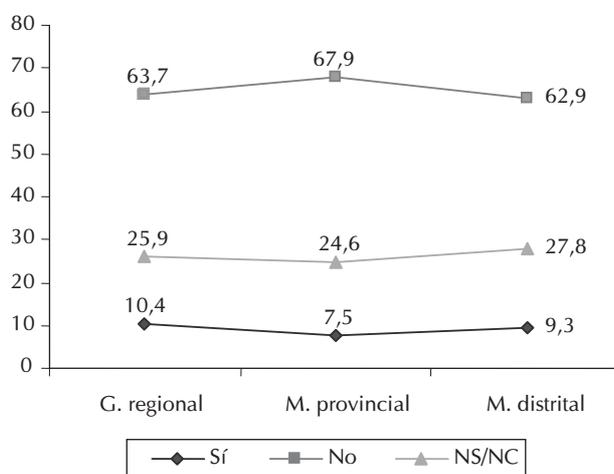
**GRÁFICO 4**  
**Desempeño de autoridades de gobiernos subnacionales**



Nos preguntamos entonces qué implicancias trae consigo esta situación, sobre todo si, como lo mencionamos anteriormente, un importante porcentaje de informantes considera que la descentralización es transferencia de poder del Estado nacional a los estados subnacionales.

De otro lado, queremos analizar aquí la demanda casi total de docentes y estudiantes respecto a la rendición de cuentas por parte de las autoridades. En opinión general de todos ellos, las autoridades regionales no rinden cuentas de su gestión.

**GRÁFICO 5**  
**Percepción de rendición de cuentas por parte de gobiernos subnacionales**



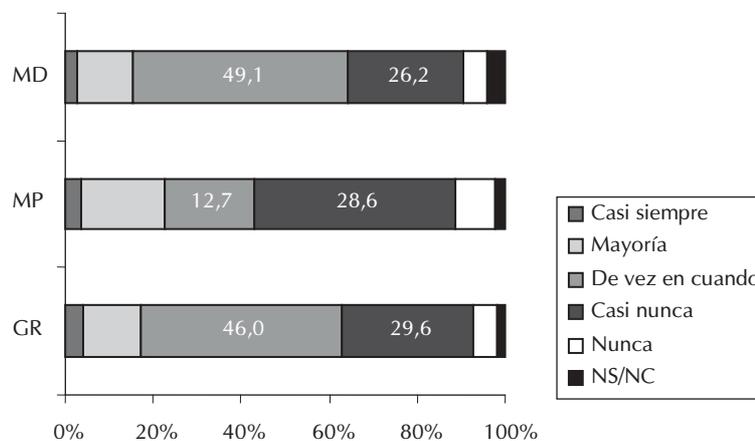
Este tema constituye un punto fundamental para echar a andar los procesos de descentralización. Particularmente, en el caso de la descentralización educativa, la rendición de cuentas es un elemento que se encuentra o debería encontrarse en los modelos de intervención. Di Gropello (2004), luego de hacer un análisis de los procesos de descentralización educativa en América Latina plantea que existen al menos tres modelos: uno basado en los gobiernos subnacionales, otro basado en la responsabilidad compartida a nivel subnacional y un tercero basado en la autonomización de las escuelas.

Lo importante aquí es que en los tres modelos se puede identificar una determinada organización de los actores involucrados y de las relaciones entre éstos alrededor de la rendición de cuentas. Cualquiera sea el mecanismo de rendición de cuentas, el cabal cumplimiento de ellos es fundamental. En tal sentido, se han identificado como frecuentes: el control jerárquico (supervisión sumada en algunos casos a incentivos para el cumplimiento de objetivos y metas institucionales); los convenios (entre sociedad y Estado); el derecho a voz; y el poder ciudadano, que opera a través de mecanismos diversos de participación, protesta o retroalimentación (*feedback*).

Finalmente, la crisis de institucionalidad del Estado peruano se hace evidente en las respuestas sobre la coordinación entre las distintas instancias de gobierno subnacionales. En opinión de los informantes, el grado de coordinación entre los gobiernos subnacionales es bajo y, sobre todo, constituye uno de los principales problemas detectados en la descentralización. Esta situación, percibida como problemática, presenta un agravante que preocupa: de manera general, los encuestados opinan (25%) que, además de descoordinaciones entre gobiernos subnacionales, existe una mala gerencia de los gobiernos y poca capacidad local.

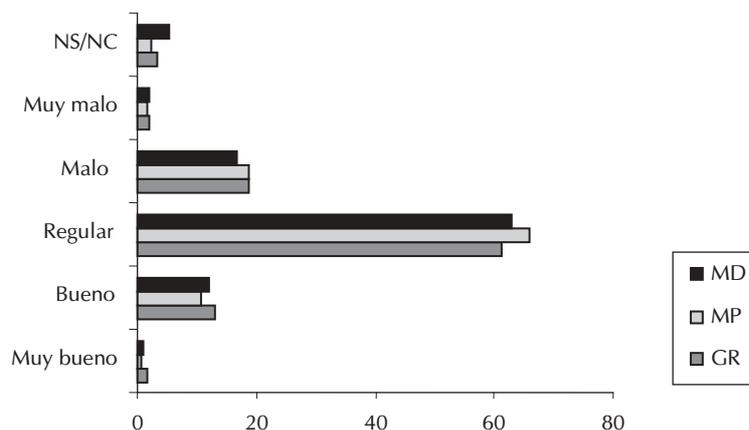
El otro gran tema que explica la tensa relación entre la población y los gobiernos subnacionales es el desequilibrio entre la demanda de la primera y la calidad de la oferta prestada por los segundos. Los tres grupos de informantes coinciden en señalar que la respuesta a las demandas de la población por parte de los gobiernos subnacionales se da de vez en cuando (46% para los gobiernos regionales, 12,7% para las municipalidades provinciales y 49,1% para las municipalidades distritales). Aunque con porcentajes menores, la opinión de que casi nunca responden a las demandas ocupa el segundo lugar, salvo en el caso de las municipalidades provinciales (28,6%).

**GRÁFICO 6**  
**Percepción de demandas satisfechas por gobiernos subnacionales**



En esta misma línea, al preguntárseles por el servicio ofrecido por los gobiernos subnacionales, los informantes mayoritariamente (por arriba del 65%) opinan que este también es regular.

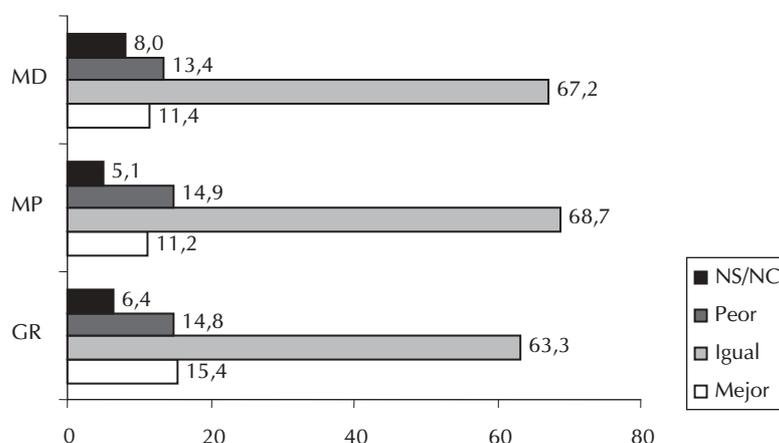
**GRÁFICO 7**  
**Calidad de servicios ofrecidos por gobiernos subnacionales**



Aún es más interesante constatar que no sólo la calidad del servicio es considerada regular, sino que al preguntárseles si habría mejorado en los últimos años, mayoritariamente responden que es básicamente igual a la de los años anteriores. Con lo cual el problema es doblemente complicado. De un lado, la calidad del servicio se considera mala y, de otro, la capacidad de mejora o enmienda aparece como una posibilidad remota.

GRÁFICO 8

## Mejora de la calidad de servicios ofrecidos en últimos años



Consideramos que esta tensión —que enfrenta la posición de la población con los gobiernos subnacionales— debe ser trabajada desde el Estado como prioridad. Recordemos que el «modelo» de descentralización en el Perú está basado justamente en transferir una serie de funciones y niveles de autonomía cada vez mayores a los gobiernos subnacionales, particularmente a los gobiernos regionales.

Cabe destacar que en los tres grupos de actores, con excepción de Huancavelica, más del 50% de informantes no tenía conocimientos sobre los planes de desarrollo que existían para su distrito.

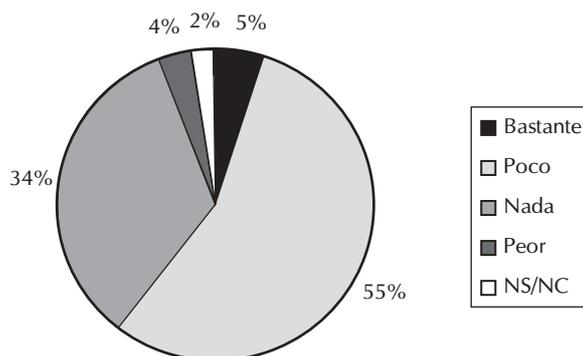
### *La incipiente cultura participativa*

La participación es otro punto fundamental para llevar a cabo la descentralización y solucionar sobre la marcha algunos problemas. Tal como lo menciona Kliksberg (2005), en la actualidad la participación ya no debe ser entendida solo como una reivindicación moral (de derechos) o un asunto de táctica política, sino que es, sin duda, una estrategia poderosa para la gestión y la moderna gerencia pública.

En el país la participación es un tema aún pendiente. La histórica tradición centralista y la crisis de ciudadanía traen como consecuencia que la participación sea entendida de maneras muy distintas y a veces contradictorias. Como veremos más adelante, parecería que para nuestros informantes el hecho de «participar» en consultas es suficiente. En tal sentido, ¿cómo entender estas contradicciones sobre la participación?

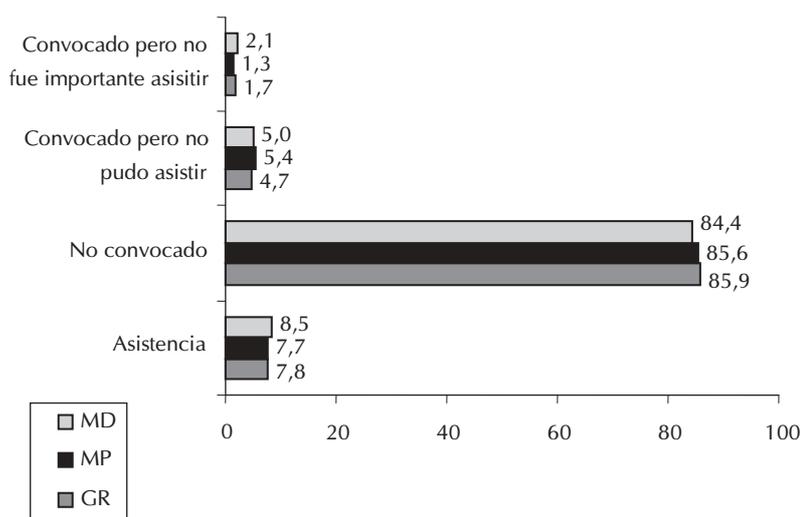
Al indagar si los docentes creen que la participación ciudadana ha mejorado en los últimos años, en el marco del proceso de descentralización, el 89% opina que ha mejorado poco o nada.

**GRÁFICO 9**  
**Niveles de participación ciudadana**



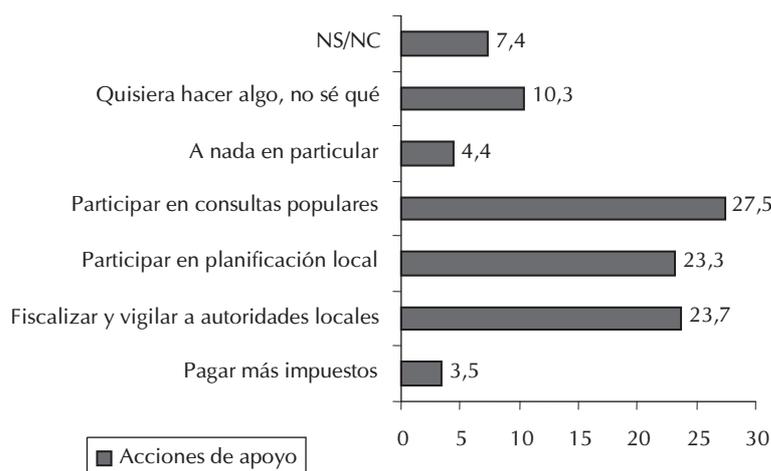
A la pregunta sobre asistencia a reuniones convocadas, más del 80% dice que no han sido convocados, coincidiendo con las opiniones anteriores.

**GRÁFICO 10**  
**Convocatorias y asistencia a reuniones**



Además, al preguntarles qué aspectos de la participación mejorarían el proceso de descentralización, opinan que «participar en consultas populares» (27,5%), seguido de «fiscalizar y vigilar a autoridades locales» (23,7%).

GRÁFICO 11  
Acciones para apoyar la descentralización



Queremos enfatizar este punto. Como nunca antes, la sociedad peruana cuenta con una gran cantidad de espacios y mecanismos de participación. A esto se suma que en los últimos años el interés por participar ha ido en aumento. El 60% de los docentes declara no pertenecer a ninguna organización y, cuando sí pertenecen, son más los hombres que las mujeres. En Huancavelica se observa un mayor porcentaje de participación.

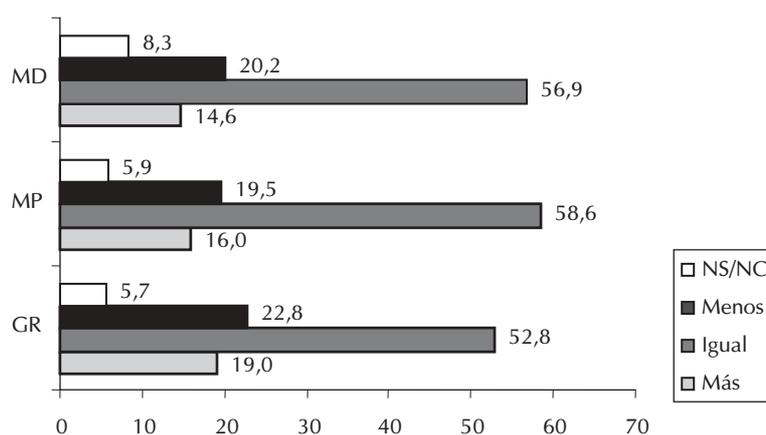
No obstante, los resultados evidencian un enorme desaprovechamiento de estas oportunidades. Lo que nos lleva a preguntarnos por las razones de esta situación: ¿existe poca información sobre estos espacios y mecanismos?, ¿es insuficiente el tener la norma que los crea?, ¿hace falta un acompañamiento sistemático del Estado en la implementación de tales espacios?

### *La corrupción*

Uno de los desafíos que también afronta la descentralización y que ha sido subrayado por los diferentes grupos de encuestados es el referido a la corrupción. Al preguntarles por el nivel de corrupción que perciben en las autoridades del gobierno regional y las municipalidades provinciales y distritales, las respuestas son categóricas. En todos los casos, con excepción de Lambayeque, donde el 44% de docentes señaló que las

autoridades del gobierno regional son menos corruptas, en el resto de las regiones, más del 50% de los actores percibe que todas las autoridades lo son.

GRÁFICO 12  
Corrupción percibida en autoridades de gobierno subnacionales



Los resultados obtenidos no hacen sino confirmar el consenso que existe en la ciudadanía para identificar la corrupción como uno de los problemas principales que afronta el país y que también se evidencia en el sector Educación. La tercera encuesta nacional sobre corrupción en el Perú aplicada el 2004 por Proética (2004)<sup>20</sup> dio cuenta de este hecho. La ciudadanía identificó la corrupción entre los problemas más importantes del país (26%), después del empleo y la situación económica. Y, en orden de prioridad, se le consideró el tercer problema que debería ser atendido, pero contradictoriamente, en la misma encuesta los entrevistados se mostraron también tolerantes hacia la corrupción. El 44% de ellos afirmó que el Perú es un país corrupto, siendo Lambayeque (53%) y San Martín (51%) las regiones con porcentajes más bajos de corrupción, a diferencia del resto de regiones donde estos fueron altos; Lima es percibida como una de las regiones más corruptas (91%) (o. cit., p. 21). En la encuesta aplicada a los docentes, como ya se ha señalado, Lambayeque obtuvo el porcentaje más bajo con relación a las otras regiones.

Si nos remitimos al sector Educación, también aquí se plantea un reto. En la reciente encuesta nacional sobre educación de Foro Educativo (2006), este ha sido considerado como el principal problema que afecta a la calidad educativa (62%). Asimismo, en un sondeo de opinión a una muestra de 464 docentes realizado por el Instituto de Pedagogía Popular (López de Castilla: 2005)<sup>21</sup>, el 77% de los encuestados

<sup>20</sup> La encuesta comprendió un universo de 5.815 jefes de hogar mayores de 18 años.

<sup>21</sup> La información se recogió en las regiones de Ica, Junín, Lima, Moquegua, Piura y San Martín.

opinó que en el sector Educación sí hay corrupción. Entre las causas se señala la falta de una sólida formación ética y la inexistencia de sanciones para los actos corruptos. En Educación, al igual que en otras instancias, la corrupción permea todo el sistema educativo e involucra a los diferentes actores: estudiantes que ofrecen intercambiar distintos tipos de bienes a los maestros a cambio de ser aprobados en las materias; profesores que son sobornados por editoriales para que los alumnos compren los textos que ellas venden; padres que ofrecen coimas a los maestros para que aprueben a sus hijos; docentes que obtienen sus puestos, ascensos o reasignaciones a cambio de prebendas económicas u otros favores («sexuales», en el caso de las mujeres) solicitados por empleados administrativos y técnicos de las instancias descentralizadas en las regiones (especialistas de las UGEL y las DRE). Existen también denuncias por faltas graves que no se tramitan y malversación de fondos por parte de las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA).

La corrupción constituye un serio obstáculo para la puesta en marcha de la descentralización política y educativa, en la medida en que rompe con la noción de transparencia y búsqueda de acuerdos y pone trabas al funcionamiento de estos mecanismos institucionales. Un elemento que debe ser considerado es que esta práctica está fuertemente enraizada en la cultura y la mentalidad de los actores, pudiendo incluso llegar a formar parte del sistema de *habitus*<sup>22</sup> propuesto por Bourdieu: es decir, condicionamientos y esquemas de percepción con los que actuamos cotidianamente. Romper esta cultura e instaurar la de rendición de cuentas y transparencia es el mayor desafío de la descentralización.

---

<sup>22</sup> Bourdieu define este *habitus* como un «sistema socialmente construido de disposiciones estructuradas y estructurantes, adquirido mediante la práctica y siempre orientado hacia funciones prácticas» (Bourdieu y Wacquant, 1995: 83)

### 3. Reflexiones finales

Democratizar el Perú significaría construir otro tipo de relaciones sociales y otra forma de organizar el poder.

Alberto Flores Galindo, *La tradición autoritaria* (1986)

Los resultados de la encuesta evidencian que, después de cuatro años de emprendida la descentralización, los distintos grupos de docentes se muestran escépticos frente a las posibilidades que ella ofrece para la mejora de la gestión del servicio, el desarrollo económico, la participación ciudadana y la redistribución del poder.

Si consideramos que la concepción que tienen los actores sobre la descentralización es la de sinónimo de desarrollo y redistribución del poder, vemos que sus expectativas ya no son las mismas. Sin dejar de considerar los esfuerzos que se han realizado por implementar las acciones, en su cotidianeidad ellos han recibido señales contradictorias: actuación negativa de las autoridades, ausencia de rendición de cuentas de sus acciones, programas que no coordinan y existencia de actos inmorales, entre otras. Esto se corresponde con el contexto propio en el que viene discurriendo el proceso: con mucha lentitud y múltiples vacíos, pero sobre todo sin dialogar con las necesidades de los ciudadanos.

Desde nuestro análisis vemos por lo menos tres factores que influyen en lo dicho anteriormente: la poca claridad sobre el modelo de descentralización que conlleva un desorden en la implementación, la complejidad de la participación y la existencia de una cultura de práctica y tolerancia a la corrupción.

En relación con la poca claridad sobre el proceso, todavía no existen consensos en torno a los objetivos de la descentralización y, como anota Mayen Ugarte (2005), hay un sesgo hacia la regionalización. Si bien, en el sentido de la política como texto, la descentralización peruana se inscribe en una estrategia de desarrollo dirigida hacia la erradicación y reducción de la pobreza, a la reducción de las desigualdades y divergencias económicas regionales y locales, y a la igualación de los derechos políticos ciudadanos (Gonzales de Olarte, o. cit.), resultan contradictorios la reforma del Estado y los mecanismos operativos para traducirla. Esto explica por qué las regiones podrían estar tomando su propio camino, dejando de lado los niveles local y regional (Ugarte, o. cit., p. 19). Esta falta de direccionalidad y desinformación del proceso se evidenció en octubre de 2005, cuando en el referéndum de consulta para constituir las macrorregiones, de las regiones que presentaron expedientes técnicos, todas, con excepción de Arequipa, expresaron su rechazo.

Con relación al modelo de participación propuesto por el Estado en el marco de la descentralización, éste privilegia la intervención de los ciudadanos en espacios de diálogo y deliberación sobre los asuntos públicos; no obstante, aún no se han creado las condiciones y mecanismos para que todos los ciudadanos estén representados. Por el contrario, se observa aquí mucha resistencia por parte de diversos actores que no están dispuestos a perder su poder. Y es que la descentralización supone un ejercicio individual, vivencial y mental de aprender a ser descentralista.

Esta nueva dinámica en la política entra en tensión con la tradición autoritaria del país y donde persiste aún un modelo de Estado tutelar. Razones como la ausencia de una cultura organizativa y un confuso marco legal hacen que los docentes perciban que en los ámbitos regionales y locales hay problemas difíciles de solucionar. Asimismo, la poca confianza de los actores en estas instituciones también hace que este campo no esté sujeto a negociaciones y a una mayor demanda de ellos para exigir su participación. Lo cual se expresa en una pasividad frente al curso de las acciones. Así por ejemplo, los resultados de la encuesta muestran que el 70% de los informantes no conoce la existencia de los planes de desarrollo y solo muy pocos señalan haber sido convocados para su elaboración.

En este sentido, consideramos que el fortalecimiento de las instancias y los mecanismos de participación generados por ley se convierte en un gran desafío. Si bien la tradición de participar en consultas o de opinar sobre diversos temas cada vez va ganando más espacios en el sector, es insuficiente. Si consideramos que una de las dimensiones de la descentralización educativa es democratizar las prácticas ciudadanas en el país, quedarnos en un nivel inicial de participación, como el de formar parte de consultas, poco aportará a esta democratización.

La corrupción se presenta como uno de los grandes desafíos que tiene que enfrentar la descentralización. Pese al despliegue de dispositivos legales y mecanismos institucionales creados en estos últimos cinco años para luchar contra ella en todo el país, así como dentro del sector Educación, se tiene que considerar el hecho de que las leyes por sí solas no son suficientes. Para que sean efectivas, deben ir acompañadas de espacios y mecanismos claros.

Sin embargo, estas medidas tienen que dialogar con las culturas existentes en el país y con la construcción de la ciudadanía. Gonzalo Portocarrero, en una investigación que realizó sobre un grupo de jóvenes y las razones por las que trasgreden la moral dominante, señala que «la mayoría de los jóvenes no tienen internalizada la idea de la institución y los contrapesos como forma de autoridad que garantiza una gobernabilidad honesta» (2004: 113). Por el contrario, en su mentalidad, las instituciones no respetan ellas mismas sus reglas, ni se comprometen y actúan por su libre arbitrio (p. 114). Esto hace que los jóvenes, al igual que el grupo de docentes encuestados, sean tolerantes frente a la corrupción.

Encontrar una actitud poco comprometida con el proceso resulta algo muy crítico si tenemos en cuenta lo fundamental que es la participación de los docentes como ciudadanos en la implementación del proceso de descentralización y, más aún, como actores claves en la puesta en marcha de la descentralización educativa.

Todos los documentos de política educativa actuales, la Ley General de Educación y los dispositivos de orden pedagógico vigentes se orientan enfáticamente hacia la participación de los docentes en los diferentes espacios que existen para tal fin, en una clara apuesta por la descentralización. ¿Cómo explicar, entonces, que en tan poco tiempo puedan los docentes haber llegado a perder la credibilidad?

Lamentablemente, en el país no contamos con información sistematizada sobre la marcha de tres aspectos fundamentales en la descentralización educativa: la instauración de espacios formales de cogestión en los ISP y las instituciones educativas (los consejos educativos institucionales), la formación ciudadana en las escuelas y las prácticas y los contenidos democráticos que «atraviesan» las estructuras curriculares y la gestión de los ISP y las escuelas.

La poca información que se tiene al respecto es que existe una enorme brecha entre el discurso democrático y participativo y las prácticas diarias en las escuelas. Del mismo modo y a la luz de los resultados, los ejercicios pedagógicos de educación democrática y de formación ciudadana parecieran estar aún centrados en contenidos disciplinares más que en prácticas institucionales, en donde uno de los factores determinantes es el desconocimiento de los alumnos como sujetos capaces de participar en las discusiones de orden institucional con los adultos (Ames, 1999; Benavides, Villarán y Cueto, 1999 y León y Staheli, 2001).

Por el lado de la formación docente, desde hace nueve años el país apostó por cambios curriculares en la formación de maestros. Algunos de estos cambios estuvieron relacionados con la incorporación de la conciencia democrática y ciudadana como ejes curriculares transversales concebidos como orientaciones globales que deben penetrar toda la vida institucional. Como en los casos anteriores, lamentablemente el país no cuenta con información al respecto.

De otro lado, nos llamó poderosamente la atención que los más jóvenes sean los más escépticos respecto al proceso democrático y descentralista. Nos referimos básicamente al grupo correspondiente a los estudiantes de los ISP. En tal sentido, es preciso que en los programas de formación docente se introduzca la discusión sobre la descentralización política y educativa del país. El desconocimiento sobre el proceso de los actores encuestados así lo exige. La información con la que cuentan es vaga e insuficiente.

Planteamos, finalmente, la necesidad de evaluar las situaciones antes descritas para tomar medidas que contribuyan al desarrollo de capacidades de los actores, y

con ello, lograr que la descentralización, que ya de por sí es un proceso complejo y conflictivo, se interiorice en las instituciones de formación docente y en las escuelas para corregir uno de los problemas más comunes: que los esfuerzos por democratizar la gestión educativa queden limitados a un plano de discurso formal.

# Bibliografía

- AMES, Patricia (1999). El poder en el aula: un estudio en escuelas rurales andinas. En M. Tanaka (comp.), *El poder visto desde abajo: educación democracia y ciudadanía en espacios locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- ANDRADE, Patricia (comp.) (2005a). *No una sino muchas voces. La elaboración concertada de los Lineamientos Educativos de Madre de Dios*. Lima: PROEDUCA-GTZ y MED.
- (ed.) (2005b). *Voces de las regiones. Propuestas y experiencias en descentralización educativa en cuatro regiones del país*. Lima: Foro Educativo.
- (2002). *Gestión educativa para una educación democrática*. Lima, PROFOGED-GTZ y MED.
- BENAVIDES, Martín; VILLARÁN, Verónica y CUETO, Santiago (1999). Socialización escolar y educación en valores democráticos: el caso de las escuelas alternativas. En A. Panfichi y M. Valcárcel (eds.), *Juventud: sociedad y cultura*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- BAREA, Petruska (2005). *Estudio de actores sociales: enfoques, intereses y compromisos con la descentralización educativa*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- BOURDIEU, Pierre y WACQUANT, Loic J. D. (1995). *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.
- BOFF, Alvana y MUÑOZ, Fanni (2001). *Informe final de consultoría para la evaluación de los procesos institucionales existentes en el sector para la atención efectiva de la Escuela Rural*. Lima: Ministerio de Educación, Componente Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural (MECEP) (doc. inédito).
- CASASSUS, Juan (2005). La gestión educativa en América Latina: problemas y paradigmas. En R. Cuenca, E. González y F. Muñoz (eds.), *La descentralización de la gestión educativa. Modelos de gestión, procesos de participación y descentralización educativa*. Seminario internacional. Lima: ACIDI-GTZ-DFID-USAID Perú y AECI.
- CUENCA, Ricardo (2005). La descentralización educativa en marcha. ¿Qué nuevos retos y qué nuevas discusiones nos propone? *Foro Educativo*, año 2, 6.
- CUENCA, Ricardo y ANDRADE, Patricia (2005). *Informe final. Análisis del Plan Quinquenal de Transferencias 2005-2009 y del Plan Anual 2005 del sector Educación*. Lima: Defensoría del Pueblo (doc. inédito).
- CUENCA, Ricardo y MONTERO, Carmen (2006). *Encuesta Nacional de Educación 2005. Conferencia Foro Educativo 2006 Educación y Buen Gobierno*. Lima: Foro Educativo.

- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2005). *Hacia un proyecto educativo nacional. Propuesta del Consejo Nacional de Educación*. Lima: CNE.
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN/COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN (2005). *Propuesta de indicadores de seguimiento del proceso de descentralización en las regiones*. Comisión de Descentralización. Lima: CNE (doc. inédito).
- DELGADO, Lisbeth y TRELLES, Juan Antonio (2005). *Implicancias del nuevo marco legal sobre los roles de la institución educativa, los gobiernos regionales, locales y el Ministerio de Educación*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- DI GROPELLO, Emanuela (2004). *La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos*. Washington, D. C.: PREAL.
- GUERRERO, Raúl y PATIÑO, Alberto (2005). *Informe final. Mapa de competencias*. Lima: Consejo Nacional de Educación (doc. inédito).
- GONZALES DE OLARTE, Efraín (2003). *Descentralización para el desarrollo humano en el Perú*. Lima: Cuadernos PNUD, serie Desarrollo Humano, 4.
- IGUÍÑIZ, Manuel (2005). *Contacto Foro*. Publicación de Foro Educativo. Lima, abril, año VIII, 133.
- IGUÍÑIZ, Manuel y DEL CASTILLO, Daniel (1995). *Materiales para pensar. La descentralización educativa*. Lima: Tarea.
- IGUÍÑIZ, Manuel y MUÑOZ, Fanni (2004). *Diagnóstico de descentralización y educación rural en el Perú* (doc. inédito).
- INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS (2002). *¿Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre la descentralización? Resultados de una encuesta de opinión*. Lima, IEP.
- INSTITUTO DE PASTORAL ANDINA (2004). *Allpanchis*, 63, año XXXVI, primer semestre.
- KLIKSBERG, Bernardo (2005). *Más ética, más desarrollo* (5.ª ed.). Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- LÓPEZ DE CASTILLA, Martha (2005). *Ética y moralización en el sistema educativo*. Informe 43. Lima: Instituto de Pedagogía Popular.
- LEÓN, Eduardo (2004). *Plan de formación para Consejos Educativos Institucionales*. Lima: Proyecto Desarrollo de la Educación Rural (RED) del Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), Ministerio de Educación.
- LEÓN, Eduardo y STAHELI, María Andrea (2001). *Cultura escolar y ciudadanía: investigaciones etnográficas en Ayacucho y Lima*. Lima: Tarea.
- LINAREZ, José Natividad (2006). *Regionalización, descentralización educativa y Proyectos Educativos Regionales. Perfilando el Proyecto Educativo Regional (PERSAM)*. Conferencia Foro Educativo 2006 *Educación y Buen Gobierno* (doc. inédito).

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, BANCO MUNDIAL, PNUD, GTZ y UNESCO/OREACL (1993). *Diagnóstico general de la educación. Perú: calidad, eficiencia, equidad. Los desafíos de la educación primaria*. Lima: MED, Banco Mundial, PNUD, GTZ y UNESCO/OREALC.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2004). *Propuesta del plan de transferencia del sector Educación de mediano plazo 2005-2009*. Viceministerio de Gestión Institucional, diciembre.
- (2005). *Reglamento de la gestión del sistema educativo*. D. S. 009-2005-ED. Lima: MED.
- MONGE, Carlos (2004). La descentralización en el Perú. Situación actual, perspectivas y algunas interrogantes de fondo. *Allpanchis*, Instituto de Pastoral Andina, año XXXVI, 63: 51-61, primer semestre.
- MUÑOZ, Fanni; MOTTA, Rossio y SOLARI, Mirko (2002). *¿Qué pensamos de la descentralización? Visiones y expectativas de alcaldes, líderes de opinión y funcionarios públicos*. Lima: Escuela para el Desarrollo.
- PARTICIPA PERÚ (2005). *Balance de la descentralización y perspectivas de la integración*, 26-27, agosto.
- PLAN NACIONAL DE CAPACITACIÓN DOCENTE (1997). *Informe anual. Proyecto Programa de Capacitación para Directores Técnico-pedagógicos y Especialistas de los Órganos Intermedios*. Lima: OEA-PLANCAD (doc. interno).
- PORTOCARRERO, Gonzalo (2004). *Rostros criollos del mal. Cultura y transgresión en la sociedad peruana*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- PROPUESTA CIUDADANA (2005). *Plan de transferencia sectorial del quinquenio 2005-2009 (aprobado por el Consejo Directivo en sesión del 28 de marzo del 2005)*. Abril, documento de trabajo 7.
- PROÉTICA (2004). *Opinión Pública. Tercera encuesta nacional sobre corrupción*. Lima: Apoyo Opinión y Mercado.
- SALAZAR, Luis (2005). *Propuesta de monitoreo del proceso de descentralización*. Lima: CNE, agosto, documento de trabajo.
- REMY, María Isabel (2005a). *Elementos para un balance de los avances de la descentralización como reforma del Estado en el 2004*. Lima: IEP, documento de trabajo.
- (2005b). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.
- TANAKA, Martín y ZÁRATE, Patricia (2002). *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú 1998-2001*. Lima: IEP.
- TRIVELLI, Carolina (2002). *¿Somos o no descentralistas? Análisis de una encuesta de opinión en el Perú*. Documento de trabajo 124. Lima: IEP.

- UGARTE, Darío y ALVA, Jacobo (2005). La otra participación: la escuela desde una inspiración y aspiración democrática. En R. Cuenca, E. González y F. Muñoz (eds.), *La democratización de la gestión educativa. Modelos de gestión, procesos de participación y descentralización educativa*. Seminario internacional, 6-8 junio 2004. Lima: PROEDUCAGTZ, OCC-ACDI, AEI, Red-DFID y USAID.
- UGARTE, Mayen (2005). *Apuntes para apoyar la discusión del proceso de descentralización*. Lima: Inst. Peruano de Economía Social del Mercado-Fund. Konrad Adenauer.
- VILLARÁN, Verónica (2001). Estudio de caso, departamento de Loreto. En A. Boff y F. Muñoz, *Informe final de consultoría para la evaluación de los procesos institucionales existentes en el sector para la atención efectiva de la Escuela Rural*. Lima: Ministerio de Educación, Componente Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural (MECEP) (doc. inédito).
- VÁSQUEZ, Tania (2001). Estudio de caso, departamento de Cusco. En A. Boff y F. Muñoz, *Informe final de consultoría para la evaluación de los procesos institucionales existentes en el sector para la atención efectiva de la Escuela Rural*. Lima: MED, Componente Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural, Segundo Programa MECEP (doc. inédito).
- WINKLER, Donald y GERSHBERG, Alec (2000). Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina. Washington D. C.: PREAL.
- YEP, Emma y MONTENEGRO, Anita (con apoyo de Sylvia MATOS) (s/f). *Sistematización de las experiencias de formulación de Proyectos Educativos Regionales*. Primer Encuentro Nacional, 26-28 mayo 2005. Lima: Consejo Nacional de Educación (colaboración de USAID, APRENDES, ACDI) (doc. inédito).



SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE  
**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**  
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156, BREÑA  
Correo e.: [tareagrafica@terra.com.pe](mailto:tareagrafica@terra.com.pe)  
TELÉF. 424-8104 / 332-3229 FAX 424-1582  
ABRIL 2006 - LIMA, PERÚ