

**SERIE:**  
**Cuaderno de trabajo**  
**para la gestión descentralizada de la educación**

# La gestión descentralizada de la educación



PERÚ

Ministerio  
de Educación



**SERIE: Cuaderno de trabajo para la gestión descentralizada de la educación**  
**La gestión descentralizada de la educación**

JAIME SAAVEDRA CHANDUVI  
Ministro de Educación

FERNANDO BOLAÑOS GALDOS  
Viceministro de Gestión Institucional

JOSÉ MARTÍN VEGAS TORRES  
Viceministro de Gestión Pedagógica

PATRICIA CORREA ARANGOITIA  
Jefa de la Oficina de Coordinación Regional

JOSÉ CARLOS VERA CUBAS  
Jefe de la Unidad de Transferencias

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

Cuidado de edición  
MÓNICA DELGADO CHUMPITAZI

Diseño y diagramación  
Eva Teresa Bless

HECHO EL DEPÓSITO LEGAL EN LA BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ N°: 2013-18215

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

Ministerio de Educación

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

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

Noviembre 2013

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

## PRESENTACIÓN

El propósito del sistema educativo es garantizar que los y las estudiantes ejerzan su derecho a recibir una educación de calidad que tome en cuenta la diversidad de sus contextos territoriales. Este es el norte que guía la acción del Estado y para avanzar en este camino es imprescindible reformarlo.

El Ministerio de Educación (Minedu) ha definido la modernización y descentralización del sector como uno de los tres pilares de los cambios priorizados, junto con el logro de aprendizajes de calidad y el desarrollo docente.

En este documento formativo hacemos una breve aproximación a la definición y características más relevantes de la gestión descentralizada de la educación. Se explica cómo, a través de la incorporación de elementos centrales de la modernización (orientar la gestión pública a las personas y al logro de resultados), se busca hacer más eficiente la descentralización del servicio educativo.

Se plantea la importancia de conocer el territorio, tanto para abordar nuestra gran diversidad y adecuar la oferta educativa a las diferentes realidades, como para superar el enfoque sectorial y avanzar en una intervención pública integral e integradora.

Teniendo en cuenta que se trata de una competencia compartida entre los tres niveles de gobierno se definen los roles que deben cumplir el Minedu, los gobiernos regionales y locales en la educación, y la necesidad de establecer relaciones de cooperación y colaboración entre estos para brindar un servicio educativo de calidad a los y las estudiantes.

En este marco se explica el significado y la importancia de elaborar la matriz de la gestión descentralizada del sector para precisar las responsabilidades de cada nivel de gobierno y para que los gobiernos regionales puedan construir modelos de gestión territorial que permitan prestar el servicio educativo de acuerdo a la heterogeneidad de nuestro territorio.

Estos aspectos, abordados de manera breve y general, forman parte de las políticas que la actual administración del Minedu viene formulando e implementando, de manera concertada con los gobiernos regionales y locales, para hacer realidad una profunda reforma modernizadora del sector en el marco de la descentralización del Estado.

## Contenido

1. **Gestión descentralizada de la educación** 5
2. **Gestión educativa orientada a las personas y al logro de resultados con enfoque territorial** 8
3. **Roles de los tres niveles de gobierno** 14
4. **Servicio público educativo y ciclo de producción del servicio** 19
5. **La matriz de gestión descentralizada de los servicios educativos y los modelos de gestión territorial** 21

### Relación de siglas empleadas

ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
DRE	Dirección Regional de Educación
LOF	Ley de Organización y Funciones
MINEDU	Ministerio de Educación
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
REMURPE	Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local







## 2. GESTIÓN EDUCATIVA ORIENTADA A LAS PERSONAS Y AL LOGRO DE RESULTADOS CON ENFOQUE TERRITORIAL

### Gestión educativa orientada a los y las estudiantes

---

De acuerdo a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, las personas deben ser el principio y fin mismo de toda la actividad del Estado. Esto requiere transformar sus enfoques y prácticas de gestión de tal manera de que todos sus servicios o intervenciones se conciban como expresiones de derechos de los ciudadanos.

●●●●●●●●●●●●●●●●  
**La educación no es una gracia que el Estado concede sino un derecho que se puede exigir y que se encuentra amparado por la Constitución y las leyes.**

*Proyecto Educativo Nacional.*

●●●●●●●●●●●●●●●●

Así, tener un Estado moderno orientado a las personas implica que “el Estado asigne sus recursos, diseñe sus procesos y defina sus productos y resultados en función de las necesidades de los ciudadanos. En tal sentido, sin perder sus objetivos esenciales, es flexible para adecuarse a las distintas necesidades de la población y a los cambios sociales, políticos y económicos del entorno...”.<sup>1</sup>

La gestión descentralizada de la educación adopta la orientación al ciudadano y pone como centro de atención del servicio educativo a los estudiantes, en sus respectivos contextos territoriales. Por eso se plantea como el soporte institucional de los procesos estratégicos para lograr cambios y resultados en los aprendizajes fundamentales.

Esta opción es coherente con el enfoque de derechos adoptado en el Proyecto Educativo Nacional, en el que se afirma que la educación no es una gracia que el Estado concede sino un derecho que se puede exigir y que se encuentra amparado por la Constitución y las leyes.

---

1 Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (2013). Lima: Presidencia del Consejo de Ministros-Secretaría de Gestión Pública.





## Cambio progresivo del enfoque sectorial al enfoque territorial

---

### *El enfoque territorial en la gestión pública*

El territorio es un espacio socio-geográfico construido históricamente, con múltiples dimensiones: ambiental, económica, política, institucional, social, simbólica y cultural. Es un sistema en el que los diversos actores desarrollan sus actividades, negocian y defienden sus intereses, y llevan adelante acciones de colaboración y diálogo.

Los territorios tienen características físicas y dotación de recursos muy variadas. Cuando hablamos de territorio entendemos a la persona y a la sociedad en directa relación con la naturaleza, la cual brinda una base física muy heterogénea para la vida humana y para el desarrollo de sus dimensiones productivas, económicas y culturales. Por ello, el concepto de territorio está asociado a un sentido de identidad y pertenencia.

El enfoque territorial representa un esfuerzo por incorporar en la planificación y gestión pública la complejidad de los elementos presentes en el territorio, tanto las múltiples dimensiones mencionadas como la amplia gama de actores con características, intereses, racionalidades e identidades culturales diversas.

La descentralización brinda condiciones favorables para que los gobiernos descentralizados puedan planificar y gestionar mejor la diversidad de las diferentes realidades territoriales:

- Están más cerca de la población y pueden reconocer sus características y particularidades e identificarse con ellas.
- Al recibir funciones de distintos sectores de la Administración Pública para ejercerlas en sus territorios pueden responder a las necesidades de las personas con una intervención integral, que articule el conjunto de políticas sectoriales.
- Existe mayor interés de los/as ciudadanos/as por participar en las decisiones de la gestión pública porque la identidad y el sentido de pertenencia al territorio común —departamento, provincia o distrito— es más fuerte que frente a dimensiones mayores como el ámbito nacional.





### 3. ROLES DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

#### Precisión de los roles

---

La gestión descentralizada de la educación plantea la necesidad de precisar los roles y responsabilidades de cada nivel de gobierno como medio para mejorar la calidad, eficacia y la eficiencia con que se presta el servicio educativo.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158), que se aprobó en diciembre de 2007 para adecuar la estructura del Poder Ejecutivo al proceso de descentralización, estableció que los ministerios debían asumir el rol rector. A través de sus nuevas leyes de organización y funciones, estos debían definir sus competencias exclusivas y las compartidas con los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Se entiende por rol la posición general y estratégica que corresponde a cada nivel de gobierno en materia educativa, y que permite diferenciar responsabilidades de cada uno de ellos y, por ende, los resultados educativos que deben garantizar en sus respectivos ámbitos de competencia.

*Proyecto de Ley de Organización y Funciones (LOF) del Minedu.*

Desde el año 2008, tanto el Minedu como el Consejo Nacional de Educación y la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización Educativa promovieron la discusión sobre los roles de los niveles de gobierno en la gestión educativa y se ratificó el rol rector que debiera ejercer el gobierno nacional.

En el último trimestre del año 2011, el Ministerio de Educación unificó criterios entre sus diversas oficinas y direcciones y elaboró una propuesta de roles de cada nivel de gobierno, a partir de lo cual promovió espacios de discusión con los gobiernos regionales y locales como fundamento para la formulación del anteproyecto de LOF:

- Se realizaron tres talleres interregionales con representantes de los 25 gobiernos regionales.
- Se consultó la propuesta a los gobiernos locales a través de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (Remurpe).

Fruto de este diálogo hubo consenso en los roles de los tres niveles de gobierno, tanto en relación con la política educativa como respecto de la gestión del servicio educativo:

•••••  
**Los diferentes roles de cada nivel de gobierno les exige establecer relaciones basadas en la cooperación, la coordinación y la colaboración para prestar el servicio educativo.**  
 •••••

- El Ministerio de Educación tiene el rol rector.
- Los gobiernos regionales son gestores del servicio educativo.
- Los gobiernos locales son responsables de la articulación territorial del servicio educativo.

La definición de estos roles exige que los tres niveles de gobierno establezcan relaciones basadas en la cooperación, la coordinación y la colaboración para prestar el servicio educativo. Al respecto, la estrategia del Ministerio de Educación es crear espacios de coordinación nacional-regional que permitan tomar decisiones políticas y político-técnicas conjuntas sobre educación y gestionar su implementación de manera coordinada entre los niveles de gobierno, en el marco de sus roles, competencias y funciones.

## Minedu: rol rector del sistema educativo

El proyecto de LOF del Ministerio de Educación ratifica el rol de rectoría del Minedu en educación básica y superior, así como en deporte, recreación y educación física.<sup>2</sup>

2 El Proyecto de LOF se encuentra en agenda del pleno del Congreso de la República, desde setiembre de 2013.





así como diseñar y gestionar políticas educativas para sus territorios. También se requiere que las instancias descentralizadas de gestión educativa (DRE y UGEL) cambien su relación con el nivel nacional y se asuman como parte del gobierno regional.

Los gobiernos regionales deben enfrentar el desafío de construir modelos de gestión territorial que les permitan atender la diversidad de características y necesidades de los y las estudiantes. En este proceso, la coordinación con los gobiernos locales para la gestión del servicio educativo adquiere renovada importancia.

Los gobiernos regionales deben construir modelos de gestión territorial que les permitan atender la diversidad de características y necesidades de los y las estudiantes. La coordinación con los gobiernos locales adquiere renovada importancia.

## Gobiernos locales: articulación territorial de los servicios educativos

La proximidad de los gobiernos locales a la población les permite coordinar acciones de apoyo al servicio educativo entre los diversos sectores y actores que comparten la pertenencia a una comunidad y tienen objetivos comunes de mejora de la calidad de la educación de sus estudiantes.

En este sentido, el rol de los gobiernos locales es:

- Articular las necesidades educativas de la comunidad para mejorar las condiciones del servicio que se presta desarrollando una gestión con enfoque territorial e intersectorial.
- Formular la política educativa local promoviendo comunidades educadoras en el marco del desarrollo local.
- Monitorear la implementación del servicio educativo, a través de mecanismos de organización y participación de acuerdo a los territorios y apoyar con soluciones efectivas a la problemática educativa.
- Promover la participación ciudadana en la gestión y vigilancia de los servicios educativos.



En la lógica de la gestión por resultados, el tipo de bienes y servicios a desarrollarse debe determinarse por los resultados que se espera alcanzar, por ejemplo, en términos de la mejora de los aprendizajes de los y las estudiantes o en el desarrollo docente. Esta definición debe ser el punto de partida del proceso.

El análisis de las fases del ciclo de producción de los bienes y servicios muestra que cada una de ellas incluye una serie de tareas y actividades interrelacionadas, en las cuales intervienen distintos niveles de gobierno. Detallar esta secuencia ayuda a comprender la importancia de definir con claridad la responsabilidad de cada nivel de gobierno en la cadena de producción para evitar superposiciones, vacíos, demoras y otro tipo de ineficiencias que ocasionan que los bienes y servicios no lleguen oportuna y adecuadamente a los y las estudiantes en las escuelas.

## Corresponsabilidad, complementariedad y subsidiariedad en la prestación del servicio

---

En un marco de competencias compartidas en educación y de concurrencia de los tres niveles de gobierno en la cadena de producción de los bienes y servicios educativos es importante tener en cuenta tres principios para la intervención del Minedu y de los gobiernos descentralizados:

**Corresponsabilidad:** implica que cuando hay varios actores involucrados en la provisión de bienes y servicios públicos, todos son responsables en su prestación; es decir, comparten responsabilidad para que el servicio llegue finalmente a las personas, por lo que deben articularse para lograr un mejor efecto o resultado.

**Complementariedad:** significa que las acciones que corresponde desarrollar a cada institución involucrada en la prestación de un bien o servicio público se complementan para poder prestar dicho bien o servicio. Las responsabilidades que tiene cada nivel de gobierno deben articularse para lograr un mejor efecto o resultado.

**Subsidiariedad:** el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función; por consiguiente, el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales y estos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, para evitar la duplicidad o el vacío de funciones.

## 5. LA MATRIZ DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA EDUCACIÓN Y LOS MODELOS DE GESTIÓN TERRITORIAL

### La matriz de gestión descentralizada de los servicios educativos

La matriz es un instrumento que permitirá delimitar con precisión las responsabilidades de cada nivel de gobierno y a determinar el ordenamiento institucional que define el Modelo de Gestión Descentralizada, lo cual ayudará en la construcción de los Modelos de Gestión Territorial. Además contribuirá a superar las superposiciones, imprecisiones, vacíos y duplicidades normativas.

Significa pasar de una forma de gestión donde el Minedu concentra la mayor parte de decisiones e interviene en toda la cadena productiva a una en la que ejerce el rol rector y los gobiernos regionales asumen el rol estratégico en la gestión del servicio educativo y en la definición de políticas de alcance regional. En una primera etapa, el Minedu ha priorizado cuatro procesos críticos para que sean desarrollados en la matriz de gestión descentralizada:

- Gestión del desarrollo de la institución educativa, con prioridad en el aspecto de la infraestructura.
- Gestión del desarrollo curricular.
- Gestión de la distribución de materiales y recursos educativos.
- Gestión del desarrollo docente, con prioridad en la contratación.

La ruta metodológica para construir la matriz de gestión descentralizada incluye las siguientes etapas:

- **Análisis y mapeo de procesos.** Comprende la identificación y descripción de los procesos del sector, tanto en las diferentes unidades del Minedu como en aquellas de los gobiernos regionales y los gobiernos locales hasta llegar a la institución educativa.
- **Análisis de consistencia normativa:** Expresa el ordenamiento de funciones por niveles de gobierno de acuerdo a las normas legales sustantivas con rango de ley relacionadas con el sector educación, y que le dan competencia sobre esta materia general a dichos niveles de gobierno.

En este sentido, los insumos para el análisis normativo son el proyecto de LOF (dictamen del Congreso), art. 8; la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales-LOGR, art. 47°; y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades-LOM, art.82.

- Construcción de la Matriz actual del sector educación: Refleja el ordenamiento de funciones por niveles de gobierno según las acciones reales, tal como se realizan hoy, que se desarrollan en cada proceso para la prestación del servicio educativo. En este sentido, los insumos para la elaboración de la matriz actual son: el mapa de procesos, los programas presupuestales sectoriales, normas de menor rango como directivas, lineamientos y la información recogida en las regiones.
- Construcción de la Matriz de Gestión Descentralizada: Identifica las responsabilidades de los tres niveles de gobierno en la gestión del servicio educativo, orientada a mejorar la calidad en el marco de los procesos, productos y resultados del Sector.
- Aprobación de la matriz y compromisos: La Comisión Intergubernamental del sector educación es la instancia encargada de aprobar la matriz de gestión descentralizada, la cual permitirá establecer compromisos de cada nivel de gobierno en relación a las acciones que les corresponden en la producción del bien o servicio educativo.

La matriz de gestión descentralizada se organizará, en ciclos de producción de cada proceso operativo, considerando su particularidad, adicionalmente por funciones nacionales, regionales, locales y de las II.EE., además de tener en cuenta también el producto de cada fase y el resultado final por cada proceso operativo, de acuerdo al esquema que se presenta a continuación.

PROCESO DE NIVEL	FASES DEL CICLO DE PRODUCCIÓN	ROLES POR NIVEL DE GOBIERNO				PRODUCTO	RESULTADO
		Nacional	Regional	Local	IIEE		
GESTIONAR EL SISTEMA CURRICULAR	...						
GESTIONAR EL DESARROLLO DOCENTE	...						
GESTIONAR EL DESARROLLO DE LAS II.EE.	Lineamientos						
	Planeamiento						
	Financiamiento						
	Ejecución						
	Promoción del uso						
	Monitoreo y evaluación						
GESTIONAR MATERIALES Y RECURSOS EDUCATIVOS							

La matriz de gestión descentralizada de la educación además permitirá:

- Calcular los recursos que cada instancia de gobierno necesita para prestar el servicio educativo en condiciones adecuadas.
- Empezar mejoras y adecuaciones institucionales, normativas y presupuestales en cada nivel de gobierno.
- Definir los perfiles de competencias que requieren los recursos humanos de cada instancia de gobierno.

## Los modelos de gestión territorial de la educación

Teniendo claridad sobre las responsabilidades que les corresponde en la prestación del servicio educativo y conociendo la heterogeneidad de sus territorios, los gobiernos regionales deben establecer los diseños organizativos y de gestión flexibles y más apropiados a sus particularidades.

Los modelos de gestión territorial de la educación son las distintas formas de organizar descentralizadamente la prestación de los servicios educativos y la gestión de la política en el ámbito regional, articulando con lo local.

Tienen por finalidad garantizar el derecho a la educación, logrando mejoras en la calidad educativa en igualdad de condiciones, respondiendo a la diversidad y necesidades de aprendizaje. Son conducidos por los gobiernos regionales.

Mientras se construye la matriz de gestión descentralizada, los gobiernos regionales pueden ir desarrollando sus modelos de gestión territorial en el marco de sus competencias, de acuerdo a la normatividad vigente. Cuando se concluya la formulación de la matriz, los modelos que se hayan establecido deberán vincularse a las responsabilidades concertadas.

Si bien la construcción de los modelos requiere flexibilidad para que sus diseños puedan considerar la heterogeneidad de los territorios, cualesquiera que sean las diferentes formas en las que se brinde el servicio educativo, todas ellas requieren una sólida base común conformada por los siguientes elementos:

- Coordinación y articulación de las acciones de los tres niveles de gobierno, en cumplimiento de sus roles, competencias y funciones, enmarcados en estrategias de cooperación y colaboración. Y que incorpore además lo intersectorial.
- Una estructura organizativa y sistemas de gestión pertinente, ágiles y eficientes y por procesos, orientados al logro de resultados en la mejora de la atención de las y los estudiantes en las instituciones educativas.
- Docentes y servidores públicos con capacidades fortalecidas y comprometidos con el cambio educativo para la mejora de los aprendizajes de las y los estudiantes.
- Gestión del servicio educativo con transparencia y con mecanismos de rendición en cuentas a la ciudadanía.
- Participación ciudadana en los procesos de planificación y gestión del servicio educativo.

Estos fundamentos constituyen los componentes de la gestión educativa descentralizada y deben ser parte ineludible de todos los modelos de gestión territorial de la educación.

## Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo  
2007 *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington: BID. Caracas CLAD.

Castañeda Gonzales, Vlado  
2012 *Elementos y consideraciones para la gestión descentralizada*. Lima: Consejo Nacional de Educación, USAID/Perú/Suma.

Consejo Nacional de Educación  
2010 *Balance y propuestas para avanzar en la descentralización educativa*. Lima: Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización-CNE.  
2007 *Proyecto Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*. Lima: Minedu-CNE.

Echeverri, Rafael y Octavio Sotomayor  
2010 *Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-Cepal.

García López, Roberto y Mauricio García Moreno  
2010 *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Ministerio de Educación  
2013 *Política de modernización y descentralización de la gestión en el sector educación. Gestión educativa moderna y descentralizada*. Lima: Minedu.  
2013 "Proyecto de Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación". Lima: Minedu.  
2013 "Lineamientos para la relación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y gobiernos locales 2012-2016". Lima. Minedu-Oficina de Coordinación Regional.  
2012 *Aportes para construir una gestión educativa descentralizada*. Lima: Minedu.  
2012 "Plan Estratégico Sectorial Multianual (Pesem), periodo 2012-2016". Lima: Minedu.  
s/f "Definición de roles de los niveles de gobierno en educación". Lima: Minedu-Viceministerio de Gestión Institucional.

Presidencia del Consejo de Ministros  
2013 Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. Lima: PCM-Secretaría de Gestión Pública (Decreto Supremo 004-2013-PCM).  
2009 Decreto Supremo 47-2009-PCM que aprueba el "Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009". Lima: PCM.

Velásquez, Fabio  
2010 *La planeación territorial en Colombia: contexto, trayectoria y experiencias*. Cuadernos Descentralistas Nº 25. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.