



USAID | **PERU** | **SUMA**
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA



***Estado de las políticas de
descentralización educativa
2010-julio 2011***

Luis Chirinos Segura

USAID **50** ANIVERSARIO

Serie Insumos para el Diálogo

La serie Insumos para el Diálogo tiene el propósito de inspirar nuevas ideas y prácticas para fortalecer la gestión descentralizada y participativa de la educación en el Perú y mejorar la calidad de la enseñanza, especialmente de las poblaciones menos favorecidas. Pone a disposición de sus lectores estudios de casos sobre experiencias emprendidas en otros países y en el Perú con evidencias de buenos resultados, así como análisis de las políticas implementadas a nivel nacional y regional para fortalecer capacidades de gestión educativa y promover el desarrollo profesional de los docentes.

© 2012, Academy for Educational Development
Proyecto USAID/PERU/SUMA
Av. Las Artes Norte 617, Lima, Perú

El Proyecto SUMA es una iniciativa de la **Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/PERU)** que busca contribuir a la mejora de la calidad de la educación básica en las áreas menos favorecidas del Perú. Para ello, apoya los esfuerzos del Ministerio de Educación, a la vez que ofrece asistencia técnica a los gobiernos regionales para lograr una gestión descentralizada y participativa y mejorar la calidad de la enseñanza.

Las opiniones vertidas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/PERU) o del Gobierno de los Estados Unidos.

El contenido de este documento, en cualquiera de sus presentaciones —impreso o *e-book* en la biblioteca y web de la institución— puede ser reproducido libremente, siempre y cuando se cite la fuente.

Jefa del Proyecto (e)

Cecilia Ramírez Gamarra

Coordinadora del Área de Gestión Descentralizada de la Educación

Betty Alvarado Pérez

Autor

Luis Alberto Chirinos Segura

Corrección de estilo

José Luis Carrillo M.

Diagramación

Carmen Inga Colonia, Ediciones Nova Print SAC

Fotografía

Diálogo sobre sistemas de información en escuelas. Proyecto SUMA. Tarapoto, marzo 2012.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N° 2012 - 04272

Índice

Lista de siglas y abreviaturas	5
Presentación y aportes de los actores	6
Resumen ejecutivo	8
Introducción	10
I. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA EN PERSPECTIVA	12
1.1 Periodización de la descentralización	12
1.2 El contexto político de la descentralización educativa, hoy	13
II. GOBIERNOS REGIONALES EN ACCIÓN: LEGISLACIÓN EN MATERIA EDUCATIVA	15
2.1 La legislación y las políticas de educación: Un balance temático	16
PER como eje orientador de la política regional en educación	17
Normas sobre régimen laboral de los docentes	19
Normas sobre políticas específicas cuya implementación requiere componentes educativos	19
Normas sobre interculturalidad: Tendencia creciente	21
Surgimiento de nuevos temas en la problemática educativa	22
Normas simbólicas que expresan voluntad política sin efectividad	23
Regresión normativa	23
Legislación regional sobre educación en perspectiva	23
<i>Las ausencias legislativas respecto del PER</i>	24
<i>Normas legales y garantía de cumplimiento</i>	25
<i>¿Están haciendo los gobiernos regionales todo lo que pueden?</i>	27
2.2 El aporte de la sociedad civil	27

III. PROCESOS DE REFORMA INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA EDUCACIÓN	28
3.1 Arequipa y San Martín: Dos casos de reforma institucional en educación	29
3.2 Junín: Un caso frustrado	32
3.3 Para un balance de los procesos de reforma de la gestión educativa	33
IV. MUNICIPALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN: CUENTA Y BALANCE	37
V. CONCLUSIONES	42
5.1 Una nueva fase de la descentralización	42
5.2 Los gobiernos regionales aportan a la construcción de la gestión descentralizada de la educación	44
5.3 La reforma institucional es una condición de eficacia de la gestión regional de la educación	44
5.4 El agotamiento del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa y la urgencia de su redefinición	45
5.5 Lima Metropolitana: Un campo propicio de experimentación	45
5.6 Una reflexión final: La necesidad del relanzamiento de la descentralización de la gestión educativa	46
Bibliografía	47

Lista de siglas y abreviaturas

AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
APAFA	Asociación de Padres de Familia
CEM	Centro Educativo Municipal
CND	Consejo Nacional de Descentralización
CNE	Consejo Nacional de Educación
CONEI	Consejo Educativo Institucional
COPALE	Consejo Participativo Local de Educación
COPARE	Consejo Participativo Regional de Educación
CREA	Consejo Regional de Educación de Ayacucho
CTAR	Consejo Transitorio de Administración Regional
DRE	Dirección Regional de Educación
FONCOMUNGE	Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa
IE	Institución Educativa
INADE	Instituto Nacional de Desarrollo
LdBD	Ley de Bases de la Descentralización
LGE	Ley General de Educación
LOF-MINEDU	Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINEDU	Ministerio de Educación
OCRS-MINEDU	Oficina de Coordinación y Supervisión Regional
ONG	Organización No Gubernamental
OOAE	Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDC	Plan de Desarrollo Concertado
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PEL	Proyecto Educativo Local
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PER	Proyecto Educativo Regional
PP	Presupuesto Participativo
PPM	Plan de Municipalización de la Educación
PRONAFCAP	Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente
PRONAMA	Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización
REMURPE	Red de Municipalidades Rurales del Perú
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
SUTEP	Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local

Presentación y aportes de los actores

El Proyecto SUMA es una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/PERÚ) que busca fortalecer la capacidad de gestión descentralizada de la educación en los tres niveles de gobierno y mejorar la calidad de la enseñanza en la educación básica en las áreas menos favorecidas del país. Una de las actividades del Proyecto es entregar a la comunidad informes de seguimiento al proceso de descentralización de la educación en el país.

En esta oportunidad SUMA pone a disposición el segundo informe del balance de la descentralización desde que el Proyecto inició sus actividades; mientras que en el primer informe se mostró la complejidad de la transferencia de funciones y se señaló cómo surgen procesos que pueden paralizar o trastocar los avances hasta el año 2009, este segundo informe centra su análisis en cómo han respondido las regiones al reto de gestionar la educación. La metodología utilizada hace seguimiento a las políticas generadas en el nivel regional durante el 2010 hasta julio del 2011, observando que mientras anteriormente los gobiernos regionales se limitaban a la aprobación de planes, hacían declaraciones de prioridades y emitían normas simbólicas, hoy se puede identificar claramente políticas con gran sentido práctico y programático, es decir, políticas públicas dotadas de objetivos concretos, asignación clara de responsabilidades, organismos responsables y recursos.

El trabajo ha sido realizado por Luis Chirinos Segura, quien realizó estudios de Derecho en la Pontificia Universidad Católica (PUCP) y obtuvo una maestría en Instituciones Legales en la Universidad de Wisconsin. Dirigió el Proyecto Participa Perú, auspiciado por USAID, y fue Director de CIDAP y PACT Perú. Ha sido además Especialista Senior en Gobernabilidad del Research Triangle Institute (RTI) y profesor en la Facultad de Derecho de la PUCP. Actualmente es docente en el Diplomado de Gobernabilidad y Gerencia Política de esta Universidad. Ha publicado artículos sobre temas de descentralización, participación ciudadana y gestión pública en diversos medios del Perú y el extranjero. Actualmente es consultor independiente.

DIÁLOGO SOBRE LOS TEMAS EXPUESTOS EN EL INFORME

En esta ocasión, el informe generó un diálogo entre actores que se recogió en un desayuno de trabajo el 30 de noviembre del 2011. Agradecemos los aportes del Vice Ministro de Gestión Institucional del Ministerio de Educación, Fernando Bolaños; a la Gerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional de San Martín, Aurora Torrejón, y a la especialista en gestión pública educativa Fanni Muñoz, así como a todos los asistentes al citado desayuno de trabajo. A continuación resaltamos los aportes de los comentaristas y las ideas generadas en esta reunión. Con este segmento se espera brindar insumos para estudios futuros hacia la búsqueda de evidencia para la generación de políticas que afiancen el proceso de descentralización.

En general, se coincidió en que algunas ideas reflejan lo que en ese momento el Ministerio estaba haciendo y quería hacer en el tema de descentralización educativa. El Vice Ministro afirmó que no era posible avanzar en las metas y las prioridades propuestas en Educación si no se avanza en la gestión descentralizada. Además, indicó que es muy sugerente que el informe reconozca el protagonismo de los gobiernos regionales en esta fase de la descentralización educativa, lo que plantea retos muy específicos para la gestión.

Esta manera de ver las cosas coincide con lo que propuso la ministra Salas: “Una de las primeras cosas que teníamos que hacer como gestión era ir a conversar sobre las prioridades a cada una de las regiones” (Bolaños 2011). Convocar a las regiones hubiera sido la solución más fácil; contarles cómo iba a ser, qué estamos haciendo. En cambio, se optó por ir a cada una de las regiones.

A su turno, el viceministro Bolaños señaló que la reforma institucional requiere manejar dos procesos simultáneos: cómo se sigue operando con las estructuras y la normativa existente y, al mismo tiempo, cómo se hacen los cambios de la reforma: “Pensamos algunas cosas, tenemos

las mismas prioridades; es un momento extraordinario en el cual esta alineación de voluntades y de enfoques probablemente es la ocasión más propicia para empujar más este tema de las reformas”. Sin embargo, agregó que la alineación de voluntades políticas y enfoques no es suficiente para la reforma: se necesita, además, una movilización social más fuerte, lo que involucra cambiar el rol del Ministerio para que asuma realmente su rol de rectoría y asistencia técnica a las regiones. Hay que hacer un nuevo pacto por la descentralización educativa, uno centrado en cómo nos organizamos mejor para tener aprendizajes más relevantes con una lógica de calidad y equidad.

Se comenta que si bien el informe acierta al tratar de los gobiernos regionales en acción y revisar la normativa, llama la atención que el análisis solo se centre en el aspecto normativo, por lo que se recomienda conocer el proceso de implementación. Al respecto, se da cuenta de las diversas condiciones de implementación que tienen que considerar los gobiernos regionales, pero no del proceso que en efecto están realizando: “El análisis de la gestión de los gobiernos regionales se queda en el plano normativo, y se requiere profundizar en este tema con evidencia empírica” (Muñoz 2011). Sin lugar a dudas, a consideración del Proyecto SUMA, esta percepción marca una línea de trabajo en la agenda del balance a futuro y, en general, para todas las investigaciones del medio.

Entre los comentarios destacó el aporte sobre la necesidad de considerar justamente lo que se indica en el párrafo anterior, es decir, de explorar la implementación de la política. En este caso, hacer seguimiento a la parte instrumental, como los proyectos de inversión pública (PIP). Se comentó que “el PIP, concebido como una herramienta de gestión pública, ha sido una estrategia de los gobiernos regionales para responder a la necesidad de implementar las políticas priorizadas del PER en la mayoría de las regiones”. La región San Martín fue pionera en este campo. Si bien el PIP se constituyó en una alternativa de inversión orientada a generar una rentabilidad social para lograr mejores niveles de aprendizaje de los estudiantes, también “resulta una estrategia en algunas regiones para ver cuán posible es la gobernabilidad en educación” (Muñoz 2011).

La gerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional de San Martín, Aurora Torrejón, validó a través de su experiencia regional los hallazgos del informe de Luis Chirinos, y complementó con propuestas para acelerar

y consolidar la descentralización, desde una visión de gestora regional.

La señora Torrejón manifestó que el Proyecto Educativo Regional (o PERSAM), con sus cinco objetivos y lineamientos de política, ha sido elaborado de forma totalmente participativa, y lo mismo se está haciendo en su implementación, a pesar de limitaciones como el centralismo persistente, que ha obligado a dar normas incluso contrarias a las del Gobierno Central.

Lo que sobresale en los comentarios de la señora Torrejón es que ven en la reforma educativa regional dos propósitos: el pedagógico y el institucional, respecto de lo cual es necesario desarrollar una intervención articulada entre gobierno nacional, regional y local; e impulsar el proceso de descentralización con un enfoque central de la institución educativa. Del 2004 al 2009, básicamente con el apoyo de las escuelas activas de Aprender, se buscó el fortalecimiento de la organización de los actores educativos locales, la comunidad educativa, para la mejora de los aprendizajes. Esta experiencia local y la tendencia descentralizadora demandaron la construcción del PERSAM.

La implementación del PERSAM significó desarrollar un plan viable de mediano plazo, proyectos de inversión pública, impulso de la gestión educativa regional y la intervención de los gobiernos locales. En un segundo momento, el proceso de descentralización se fortalece con la participación activa de los gobiernos locales en los comités de gestión local y desarrollo social, presididos por el Alcalde e integrados por el director de la UGEL y los coordinadores de las gerencias educativas para la gestión del servicio educativo.

El gran desafío que presentamos en este momento, agregó la señora Torrejón, es que, una vez que sea suspendido el Programa de Municipalización y otros, el Ministerio de Educación debe facilitar a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales la implementación de modelos de gestión educativa descentralizada con asistencia técnica, normativa y presupuestal. Para una articulación intergubernamental con claras definiciones de funciones entre los tres niveles de gobierno, se hace necesaria la aprobación de la Ley Orgánica de Funciones, centrada en el estudiante y la inclusión educativa, recogiendo los avances de los gobiernos locales y los gobiernos regionales con criterio de inclusión social, equidad de género, igualdad de oportunidades e interculturalidad.

Resumen Ejecutivo

Este informe revisa el proceso de descentralización entre enero del 2010 y julio del 2011, y analiza la práctica de la gestión descentralizada de la educación tomando como eje analítico la legislación que sobre el tema han producido los gobiernos regionales entre el 2008 y junio del 2011.

El informe constata que el proceso de descentralización de la gestión educativa está culminando una fase e iniciando otra con la nueva administración nacional; entre el 2009 y el 2011 se terminó la transferencia de funciones de gestión educativa a los gobiernos regionales, y éstos enfrentan hoy, por tanto, nuevos desafíos y se encuentran ya en capacidad legal de ejercer las funciones educativas transferidas. Además, el periodo 2010-2011 se caracteriza por el cambio de autoridades políticas en todos los niveles de gobierno. Entre noviembre del 2010 y abril del 2011 se eligieron nuevas autoridades en los gobiernos regionales, gobiernos locales y el gobierno nacional. En enero del 2011 tomaron posesión las autoridades regionales y municipales electas; y el 28 de julio asumió el gobierno el presidente electo Ollanta Humala y un nuevo Congreso de la República. Esta situación marca el sentido, orientación y condiciones de la tercera fase de la descentralización, que se inicia ahora.

La ausencia de una Ley de Organización y Funciones (LOF) del Ministerio de Educación (MINEDU) es mucho más que una omisión legal: es un factor que dificulta el proceso descentralista. El MINEDU ha utilizado esta situación para asumir que tiene una ilimitada rectoría sobre los organismos de gestión educativa de los gobiernos regionales (Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local) y para regular su funcionamiento. Ni estas regulaciones ni la falta de recursos presupuestales han sido obstáculo para que los gobiernos regionales hayan empezado a tomar para sí la responsabilidad de la gestión descentralizada de la educación. Ello se ha desarrollado a través de dos procesos: por un lado, la producción de una significativa legislación por medio de ordenanzas regionales; y, por el otro, el inicio de procesos de reforma institucional, en particular de la gestión de la educación.

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

El nuevo rol de los gobiernos regionales en la gestión descentralizada de la educación se expresa en la legislación y la multiplicidad de disposiciones sobre los diversos temas ligados al ejercicio de las funciones descentralizadas. Una revisión de esta legislación de los gobiernos regionales muestra el carácter orientador de los Proyectos Educativos Regionales (PER). No menos de 142 (45,8%) de las ordenanzas regionales revisadas están directamente relacionadas con la implementación y gestión de los PER.

Esta tendencia, que ya se observaba en el periodo anterior, ha cobrado mayor vigencia en los últimos dos años. La diferencia crucial es que mientras que antes los gobiernos regionales se limitaban a la aprobación de planes, la declaración de prioridades y normas simbólicas, hoy se puede identificar claramente políticas con gran sentido práctico y programático, es decir, políticas públicas dotadas de objetivos concretos, asignación clara de responsabilidades, organismos responsables y recursos.

En cuanto a normas sobre régimen laboral de los docentes, por ejemplo, 14 gobiernos regionales aprobaron diversas ordenanzas sobre este tema entre el 2008 y el 2011. Debido a la tradición sindicalista del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP), y al conflicto entre éste y el MINEDU en temas clave de la política educativa, los gobiernos regionales se muestran sensibles a la cuestión docente. Estos gobiernos están en una situación compleja: como son la contraparte laboral de los profesores, tienen que moverse entre la necesidad de una alianza con ellos para garantizar la viabilidad de la gestión educativa y, al mismo tiempo, no aparecer débiles ante la presión sindical.

Se observa, asimismo, una tendencia creciente a emitir normas para promover la interculturalidad. Los gobiernos regionales de base social pluricultural han producido normas para fomentar estrategias educativas de carácter intercultural ligadas a estrategias educativas.

REFORMA INSTITUCIONAL

En el marco del ejercicio de las funciones descentralizadas, el desafío más importante para los gobiernos regionales fue cómo dotarse de una estructura institucional capaz de responder a las necesidades y exigencias de ejercicio del gobierno. Cada vez se hacía más evidente que la estructura organizacional vigente, que era una combinación del marco legal descentralista (cinco gerencias multisectoriales) y el esquema descentrado (de direcciones sectoriales) heredado de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), era incapaz de ser el instrumento adecuado para garantizar una gestión regional eficaz.

El problema no era nuevo: ya en años anteriores, diversos gobiernos regionales lo intentaron a través de diferentes modalidades (reorganización, reestructuración parcial o total), pero sin éxito. Las razones del fracaso fueron diversas: primero, la pretensión de sujetarse al modelo legal y a la vigencia de los sistemas administrativos nacionales; segundo, la ausencia de un modelo alternativo de gestión; y, finalmente, la resistencia burocrática y la corrupción. Como consecuencia, era claro para entonces que avanzar en este terreno implicaba enfrentar los citados problemas diseñando un modelo diferente al establecido por la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (LOGR), elaborado con la perspectiva de adecuarse a las necesidades de la gestión y de la región. En esta situación, Arequipa, Cajamarca, Junín, San Martín, La Libertad, Lambayeque, Ucayali y otros gobiernos regionales ya emprendieron sendos procesos de reforma. Éstos son procesos complejos, de larga duración y a menudo conflictivos, y aún están siendo implementados. La experiencia de estos cortos años demuestra que los avances son desiguales y que incluso algunos han sido revertidos, como es el ya citado caso de Junín. Pero el paso crucial ya se ha dado: los gobiernos regionales se están dotando de estructuras institucionales más adecuadas a las necesidades y características de la región.

En este contexto, la reforma del sistema de gestión educativa juega un papel muy importante debido a la alta prioridad que reviste para los gobernantes, las organizaciones sociales y la ciudadanía en general. Por ello, son parte de procesos más amplios, y su devenir está marcado por la lógica del proceso global. Y, por esa razón, es importante para los actores clave de la educación, incluyendo al MINEDU, los gobiernos regionales (autoridades y funcionarios), los docentes (y sus organizaciones sindicales) y las instituciones de la sociedad civil, que la construcción del modelo de gestión educativa sea una tarea colectiva que requiere de una alianza amplia para llevarse adelante. En ese sentido, es ilustrativo que los dos casos analizados (San Martín y Arequipa) hayan tenido como protagonistas centrales a un conjunto de actores que se han aliado en el empeño de lograr objetivos consensuados en torno a la educación. De este modo, siendo la gestión educativa un componente de la reforma institucional más amplia, su desarrollo e importancia dependerán en gran medida de la fuerza que pongan los actores clave de la educación en cada región. La experiencia indica que donde hay activa participación de la sociedad civil a través de los Consejos Participativos de Administración Regional (COPARE) y otros actores, las condiciones para reformas creativas, eficaces y sostenibles son mayores.

La importancia de una pronta aprobación de la LOF del MINEDU es enorme; su rol no es solo normativo, sino también de definición de la unidad del Estado y la diversidad regional. El riesgo es que estas reformas de la gestión de la educación se frustren con una LOF que pretenda mantener para el MINEDU los atributos centralistas que ha ejercido hasta ahora. Los gobiernos regionales han creado una nueva institucionalidad en ausencia de la LOF y la coexistencia de varios instrumentos legales como la Ley General de Educación (LGE), el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINEDU, el marco legal descentralista y otros. La construcción de la LOF es por ello ahora más compleja (pero, al mismo tiempo, más rica), pues tendrá que incorporar esta nueva dinámica generada en las regiones.

Introducción

Este informe, elaborado en el marco del Proyecto USAID/PERU/SUMA, tiene por objetivo presentar un estado de situación del proceso de descentralización de la educación entre el 2010 y junio del 2011. Se trata del segundo informe desde que el Proyecto inició sus actividades, y se articula al anterior: “Descentralización de la gestión educativa: Análisis del marco legal y políticas públicas”, que cubrió el proceso en el año 2009.

El punto de partida del análisis es la identificación de los problemas clave o nudos críticos del proceso de descentralización educativa. Es importante tener esto en cuenta porque, como todo proceso de reforma del Estado, la descentralización acarrea el surgimiento de controversias de diverso tipo entre los diferentes sectores involucrados. Mucho más aún porque estamos frente a un proceso de redistribución del poder político y de las funciones estatales en el que hay sectores que adquirirán nuevas responsabilidades y funciones y otros que las perderán.

En esa línea, la descentralización¹ implica la reforma del gobierno nacional, en particular del Poder Ejecutivo, en el sentido que le define un campo y una función propios, nuevos y distintos de los tradicionales: a diferencia del secular papel de instancia centralista y exclusiva de gestión de áreas sectoriales, ahora deberá asumir un rol rector de carácter normativo, planificador y técnico. La descentralización, por ello, comprende la creación y/o fortalecimiento de instancias de gobierno subnacional a las cuales se les van a transferir funciones y recursos desde el gobierno nacional para que las ejerzan con la autonomía política, económica y administrativa que le atribuyen la Constitución y las leyes. Una mirada a las experiencias internacionales muestra que una gran parte de las controversias tiene que ver

justamente con el diferente significado que se atribuye al rol rector del gobierno nacional y a la autonomía de los gobiernos subnacionales.²

Estas diferencias y controversias son más evidentes en los sectores donde el centralismo ha estado más arraigado: en el Perú, el sector Educación es el más notorio. No es por ello extraño que el proceso de transferencia de competencias y funciones haya sido complicado, que se haya creado un programa paralelo como el de municipalización de la educación, y que sea el único Ministerio que no ha cumplido con presentar su proyecto de Ley de Organización y Funciones al Congreso. Debido a su crucial importancia y su papel crítico en el proceso, estos tres temas fueron tratados en el informe correspondiente al 2009:

El presente informe parte de constatar que el proceso de descentralización de la gestión educativa está terminando una fase y empezando otra. Entre el 2009 y el 2011 ha culminado la transferencia de funciones de gestión educativa a los gobiernos regionales, y ahora éstos enfrentan, por tanto, nuevos desafíos: se encuentran ya en capacidad legal de ejercer las funciones legalmente establecidas, aunque con problemas que se arrastran desde el inicio del proceso y que, por cierto, no son exclusivos del sector Educación.³ Entre ellos, la debilidad de los recursos económicos debido a la ausencia de una real y efectiva descentralización fiscal, a lo que se añade que el proceso no cumplió con el principio de provisión que establece que no habrá transferencia de responsabilidades sin transferencia de recursos.⁴ Ello explica por qué [...] a nueve años de iniciado

1 Los siguientes tres párrafos resumen el argumento presentado en el primer informe (Chirinos 2010).

2 La experiencia más relevante es el caso español (cf. Cruz 2009 y Flores Jiménez s.f.).

3 Los informes anuales del Proyecto USAID/ProDescentralización dan cuenta con cierto detalle de los principales problemas (tanto internos como externos) que enfrentan los gobiernos regionales en el ejercicio de las funciones transferidas.

4 La Ley de Bases de la Descentralización define el principio de *provisión*: “Toda transferencia o delegación de competencias deberá ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos que aseguren su continuidad y eficiencia” (artículo 14.º, inciso d).

el proceso, una de las principales limitaciones para la gestión descentralizada es la escasa disponibilidad y manejo de los recursos financieros por parte de los gobiernos regionales y locales, ocasionado principalmente por un esquema de financiamiento público basado en transferencias presupuestales desde el nivel nacional, realizado con un alto grado de discrecionalidad, lo que imposibilita la generación de una estructura de financiamiento que permita cubrir los costos de proveer los distintos bienes públicos y el mejoramiento de los sistemas de entrega de los mismos a la población (Proyecto USAID/ProDescentralización 2011a).

La consecuencia es que se ha lesionado la capacidad real y efectiva de un ejercicio de las funciones descentralizadas.

Ello no ha sido obstáculo, sin embargo, para que los gobiernos regionales hayan empezado a asumir la responsabilidad de la gestión descentralizada de la educación. Esto se ha desarrollado a través de dos procesos: por un lado, la producción de una significativa legislación a través de ordenanzas regionales; y, por el otro, el inicio de procesos de reforma institucional, en particular de la gestión de la educación. El presente informe focaliza el análisis en estos dos procesos asumiendo que son componentes clave de la gestión descentralizada de la educación por los gobiernos regionales.

El informe también analiza el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa (PMGE), que, tras cuatro años de pertinaz e infructuosa implementación, parece haber llegado a su fase de agotamiento definitivo. Más allá de sus graves problemas de legalidad y de coherencia estratégica, sus resultados cuantitativos y cualitativos han sido precarios y poco sostenibles. Cualquiera sea la decisión que tome el nuevo Gobierno, parece evidente que se requiere una sustancial redefinición de este Programa.

Esta nueva situación abre inéditas perspectivas a la descentralización de la gestión educativa. En este marco, la exigencia de una LOF es un imperativo categórico. El complejo proceso de discusión y el empana-

namiento de la LOF tiene que resolverse para poder entrar al sistema de *gestión descentralizada* que se define a partir de la identificación de los procesos de gestión del ciclo de producción de los bienes y servicios públicos articulando el rol de cada nivel de gobierno, especialmente en las funciones compartidas. Esto supone la determinación por el Gobierno Central del contenido de las políticas nacionales, de manera que los niveles regional y local las implementen tomando en cuenta la dimensión territorial, adaptándola a la diversidad y heterogeneidad de cada realidad. Un sistema de gestión estatal de esta naturaleza permite garantizar la articulación y coordinación intergubernamental en todos los niveles y generar las condiciones para la eficacia del Estado unitario y descentralizado.⁵

La condición clave para avanzar en la descentralización de la gestión educativa es que se cuente con los instrumentos necesarios para ello: en la actual coyuntura, el instrumento legal clave es la LOF, pues esta norma definirá el rol rector de los ministerios, y porque crea las condiciones para distribuir las funciones descentralizadas y construir los protocolos de entendimiento entre niveles de gobierno; a lo que se suma la institucionalidad creada en los últimos dos años: el Consejo de Coordinación Intergubernamental-CCI (DS 079-2009-PCM) y las Comisiones Intergubernamentales (DS 047-2009-PCM).

Desde esta perspectiva, la LOF permitirá restablecer la coordinación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales, y facilitará los procesos de reajuste y redefinición institucional que se han producido y que haya que poner en marcha como producto del avance de la legislación regional, las reformas institucionales y el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa. Sin duda, ello requerirá de una gran voluntad política y de la capacidad de las nuevas autoridades para superar las trabas y los obstáculos.

El presente informe se divide en cuatro partes. En la primera se da una mirada a la coyuntura del proceso de descentralización, con énfasis en el actual periodo. La segunda está dedicada al análisis de la práctica de la gestión descentralizada de la educación tomando como eje analítico la legislación que sobre el tema han producido los gobiernos regionales entre el 2008 y junio

5 El concepto de *gestión descentralizada* fue introducido por el DS 047-2009-PCM. Para una exposición detallada del concepto y sus alcances, véase Castañeda (2011).

del 2011. Se ha recogido la información del universo normativo de ordenanzas regionales aprobadas por los gobiernos regionales del diario oficial *El Peruano*, excepto para los casos de Arequipa y San Martín, en los que, debido a la singularidad de sus procesos, se tomaron todas sus ordenanzas de su portal de transparencia.

La tercera parte analiza las experiencias de reforma institucional de los gobiernos regionales de Arequipa y San Martín, para lo que se ha tomado como base el informe de Ángel Manrique *Sistematización de modelos de gestión educativa de tres gobiernos regionales: San Martín, Arequipa y La Libertad* (Lima, 2011), así como la experiencia frustrada del Gobierno Regional de Junín. Se trata de plantear un balance global de las reformas institucionales de descentralización educativa, colocando el foco en sus condiciones de viabilidad y eficacia. La cuarta y última parte está dedicada a la evaluación de los resultados del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa y a demostrar su agotamiento como opción eficaz en la descentralización de la educación.

I. La descentralización de la gestión educativa en perspectiva

1.1 PERIODIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Entre el 2003 y el 2011, la descentralización ha atravesado dos fases que corresponden a igual número de periodos presidenciales y a la orientación de la estrategia descentralista. La primera fase (2002-2006) se caracterizó —en el marco del inicio de la transición democrática— por una clara voluntad política descentralista del gobierno, la construcción del marco legal, el establecimiento de los gobiernos regionales y el arranque de la transferencia de recursos, funciones y competencias. Los actores entonces predominantes fueron el Poder Ejecutivo, el Consejo Nacional de Descentralización (CND) y el Congreso, pues a ellos competía la construcción del marco legal y político de la descentralización y su implementación. Menor relevancia tocó a los gobier-

nos regionales, pues su tarea principal fue la instalación y arranque. En esta fase el avance de la transferencia de funciones y recursos a los gobiernos subnacionales fue muy precario.⁶ A fines del gobierno del presidente Toledo, el fracaso del referéndum de integración regional generó una crisis del proceso en su conjunto, que entró en una situación de marasmo y parálisis.

La segunda etapa (2006-2011) se abrió con una propuesta del gobierno del presidente García que se expresó en el llamado *shock descentralista*, cuyo aspecto más relevante fue un cambio del sistema de conducción del proceso: la Secretaría de Descentralización (ubicada en el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM) sustituyó al CND. El resultado fue el debilitamiento de la plataforma de conducción del proceso, que se vio reducida a una instancia burocrática y administrativa, sin peso político, sin liderazgo y, sobre todo, sin participación de los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Si bien el proceso de transferencia de funciones continuó, desde entonces dejó de lado definitivamente la estrategia gradualista establecida por la ley; esto precarizó el proceso, porque, en medio de la ineficiencia burocrática, se empezó a avanzar con plazos fijos que se fijaron sucesivamente, y el último de ellos determinó que todas las transferencias debían culminar, estuvieran en la condición que estuvieran, el 27 de julio del 2011. En esta fase se definió la postergación *sine die* de la descentralización fiscal y se consolidó el control de la economía de los gobiernos regionales y los gobiernos locales por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Asimismo, tras un complejo proceso legislativo se aprobó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, a despecho de lo cual se mantuvo una falta de definición clara de la rectoría del Gobierno Central, lo que permitió que algunos ministerios pretendieran mantener el control sobre funciones y competencias ya transferidas a los gobiernos regionales.

La característica crucial de esta fase fue la ampliación del escenario de la descentralización con la aparición de nuevos actores. Por un lado, los gobiernos regionales ya habían logrado para entonces una significativa consolidación a pesar de sus debilidades. Por otro, surgieron nuevos actores: las organizaciones de representación de las autoridades subnacionales —la ANGR, creada en el 2006—, y, en paralelo, se consolidó la Red de Municipalidades Rurales del

⁶ Al respecto, véanse los informes anuales de USAID/ProDescentralización y los Reportes Vigila Perú del Proyecto Participa Perú.

Perú (REMURPE), constituida en el 2000, así como las asociaciones de municipalidades. Esto imprimió una dinámica más intensa a la relación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales en torno del avance y orientación del proceso. Surgieron por otra parte las mancomunidades municipales, reaparecieron las Juntas de Coordinación Interregional y se formaron las mancomunidades regionales con una clara lógica asociativa, aunque no necesariamente de integración regional.

El aspecto más importante fue, sin embargo, la consolidación de los gobiernos regionales. La descentralización dejó de definirse a partir de lo que hacía (o no hacía) el Gobierno Central, para empezar a hacerlo, cada vez más, por la acción de los gobiernos regionales en el ejercicio de las funciones transferidas, que empezaron a producir ordenanzas y políticas públicas como actos de gobierno, y que a menudo encontraron trabas y problemas que iban más allá de la falta o la precariedad de recursos económicos.

Esto condujo a plantear la cuestión de su capacidad real y efectiva para ejercer el gobierno y, por extensión, de su autonomía política, económica y administrativa. En la dimensión operativa, diversos gobiernos regionales postularon la necesidad de una reforma institucional. En la misma línea, se planteó la cuestión de la coordinación intergubernamental: primero, como una necesidad de diálogo con el Poder Ejecutivo en torno a la generación de sólidas condiciones para la gobernabilidad, y, más adelante, como condición para definir el carácter del Estado descentralizado. En este contexto, la Secretaría de Descentralización planteó la estrategia de la *gestión descentralizada* como lineamiento de política de gobernabilidad y gestión pública a través del Estado unitario y descentralizado. De ahí en adelante fue significativo el aporte de la Secretaría de Gestión Pública, pues participó —entre otros temas— en la formulación de las leyes de organización y funciones de los ministerios, y en la reforma de los instrumentos de gestión.

El año 2011 no significa solo el ascenso de un nuevo Gobierno Nacional, sino también la entrada en una nueva fase del proceso, marcada por el ascenso de nuevas autoridades regionales y locales, y nacionales. Si bien la política descentralista del nuevo Gobierno está aún por definirse, es claro que tendrá que enfrentar algunas cuestiones que han surgido como consecuencia del avance de la descentralización y algunos temas pendientes que se han venido postergando sistemáticamente. Entre ellos: a) la consolidación de los

gobiernos regionales y la definición de la cuestión de la autonomía regional y la rectoría del Gobierno Nacional; b) la redefinición del papel de los gobiernos locales en el marco de la gestión descentralizada; c) la descentralización fiscal; d) la implantación del enfoque de gestión descentralizada que garantice la coordinación y articulación intergubernamental como condición de eficacia del Estado en su conjunto; y, e) la necesaria revisión del marco legal descentralista para adecuarlo a los desafíos actuales de la descentralización.

1.2 EL CONTEXTO POLÍTICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA, HOY

El periodo 2010-2011 se caracteriza por el cambio de autoridades políticas. Entre noviembre del 2010 y abril del 2011 hubo elecciones regionales, locales y nacionales. En enero del 2011 tomaron posesión las autoridades elegidas en las elecciones regionales y municipales; y el 28 de julio asumió el Gobierno el presidente Ollanta Humala y un nuevo Congreso. Esta situación marca el sentido, orientación y condiciones de la tercera fase de la descentralización, que se abre ahora.

Quizá la característica más importante de la descentralización de la educación sea que la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación no fue aprobada, y que la acertada decisión de partir de la construcción de las matrices de competencias para luego avanzar en la elaboración de la ley se convirtió en una traba debido al persistente desacuerdo, a pesar de los avances en la propuesta de matrices. La discusión entre el MINEDU y la Secretaría de Gestión Pública-PCM llegó a un punto muerto. Esta situación se ha mantenido a despecho de la urgente recomendación de la Defensoría del Pueblo (2009) sobre la necesidad de aprobar la LOF con el fin de determinar claramente el campo propio de cada nivel de gobierno en las funciones compartidas; y, asimismo, la matriz de delimitación de competencias y de distribución de funciones.

La ausencia de la LOF del MINEDU es mucho más que una omisión legal: se trata de un factor que dificulta el proceso descentralista. El Ministerio ha utilizado esta situación para asumir que tiene una ilimitada rectoría sobre los organismos de gestión de educación de los gobiernos regionales (Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local-UGEL), y regular su funcionamiento: entre el 2009 y el 2011 el MINEDU aprobó no menos de seis directivas de cumplimiento obligatorio en las que establece “responsabi-

lidades de las diferentes instancias de gestión educativa descentralizada”.⁷ Lo mismo sucedió en relación con la utilización de los gobiernos regionales como mecanismo de “ventanilla” para pagar servicios prestados por los programas nacionales a cargo del MINEDU. Y, por cierto, con las disposiciones relativas a la transferencia de recursos presupuestales de los gobiernos regionales a las municipalidades participantes en el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa, de acuerdo con el DU 004-2009.

En ese contexto, la relación entre el MINEDU y los gobiernos regionales se caracterizó por el verticalismo que le imprimió el Ministerio y la práctica ausencia de coordinación. A inicios del 2010, la Defensoría del Pueblo había planteado, a propósito del PMGE, la necesidad de que el MINEDU coordine con los gobiernos regionales (Defensoría del Pueblo 2009). A fines de ese año, refiriéndose al DS 022-10-ED, la ANGR enfatizó su crítica a “[...] la manera centralizada en que se continúan tomando gran parte de las decisiones para la gestión del servicio educativo, lo que contraviene el discurso y las normas respecto a un modelo de gestión descentralizada, que una vez más encuentra grandes obstáculos para su consolidación” (ANGR 2010). La posición de la ANGR sintetiza la visión de muchos sectores que consideran la falta de coordinación intergubernamental como una trasgresión de los principios del enfoque de gestión descentralizada que busca implantar la Secretaría de Descentralización desde el 2009.

El ejemplo más palpable de esta política del MINEDU ha sido la constitución de la Comisión Intergubernamental de Educación,⁸ reconocida por Resolución 002-2010-PCM/SD (8.1.10): su composición consagra una abrumadora presencia del MINEDU (6 miembros), frente a un representante de la ANGR, uno del REMURPE y uno de la AMPE, además de uno del MEF, con lo que el Ministerio se hizo del control absoluto. A pesar de esta ventaja, el funcionamiento de la Comisión fue en la práctica nulo, lo que evidencia la falta de voluntad política, pues el MINEDU la presidía y era el órgano

responsable de su conducción. El 20 de julio del 2011, 8 días antes de la transmisión de mando presidencial, la Resolución 469-2011-PCM/SD (20.7.11) modificó la composición de la Comisión y le sumó a los 26 gobiernos regionales y las 35 municipalidades participantes del PMGE. Al parecer, este cambio tiene un claro objetivo político: en vista de que con el nuevo Gobierno el MINEDU podría perder el control de la Comisión, la nueva composición busca crear condiciones para dificultar su funcionamiento y la toma de decisiones concertadas mediante la atomización de la representación de los gobiernos regionales, e incluyendo a las municipalidades del PMGE con el argumento —de dudosa validez jurídica— de que manejan recursos presupuestales. En el contexto del inicio del nuevo régimen, es indispensable que esta norma sea revisada y que las nuevas autoridades construyan una alternativa que haga viables los objetivos propuestos.

Este patrón de relación ha sido mucho más evidente en el PMGE, que siguió avanzando sin que la OCR-MINEDU haya buscado algún tipo de coordinación con los gobiernos regionales.

La mirada de conjunto sobre la relación del MINEDU con los gobiernos regionales y los gobiernos locales revela serias deficiencias, y un notorio carácter vertical e impositivo (incluso en el PMGE). Esta situación es un obstáculo en la gestión educativa de los gobiernos regionales. El resultado es que, en muchos casos, cada uno ha andado por su propio camino, buscando sus propios objetivos a través de sus propios programas, y a menudo se ha encontrado con los mismos problemas, lo que ha significado la duplicación de esfuerzos y recursos.

El problema de la coordinación intergubernamental atraviesa al conjunto del Estado. Tampoco los gobiernos regionales han hecho mucho por coordinar o articular sus acciones con las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales, ni para la elaboración de los proyectos educativos. Si bien los actores loca-

7 Éstas son: RJ 077-09-ED: Cuadro de distribución de horas de clase en EBR Secundaria y EB Alternativa; RM 044-09-ED: Normas de movilización nacional por la comprensión lectora en IE públicas de nivel secundario; RM 045-09-ED: Distribución, recepción y conservación y seguridad de materiales educativos de EBR; RVM 020-09-ED: Lineamientos de simplificación administrativa en instancias de gestión educativa descentralizada; RM 187-09-ED. Responsabilidad de instancias de gestión educativa descentralizada y docentes en programa de incorporación a la carrera pública magisterial; RM 421-11-ED: Gratuidad, requisitos y plazo de atención de trámites en instituciones de gestión educativa descentralizada.

8 El DS 047-09-PCM dispuso que, con el objeto de desarrollar concertadamente los componentes de la gestión descentralizada, cada ministerio constituiría una Comisión Intergubernamental del sector, de acuerdo con la naturaleza de las competencias y funciones transferidas.

les han participado en la confección de los PER, no parece haber muchos casos en los que se hayan generado condiciones para articularlos a la formulación de los Planes Educativos Locales (PEL). De hecho, no son tampoco muchas municipalidades las que han emprendido esta tarea. Incluso donde se está avanzando, hay poca coordinación entre ambos niveles de gobierno. Sin bien esta situación no parecería tener efectos inmediatos, no cabe duda de que en el mediano plazo surgirán problemas como consecuencia de la falta de coordinación entre gobiernos regionales y gobiernos locales.

El otro elemento clave del contexto es el persistente empeño de los gobiernos regionales por ejercer las funciones transferidas y cumplir su responsabilidad de gobierno. En el marco de sus problemas de relación con el MINEDU, su déficit de capacidades de gestión y la debilidad de su poder político, el papel de los gobiernos regionales ha consistido en inaugurar la gestión descentralizada de la educación.

II. Gobiernos regionales en acción: legislación en materia educativa

En el marco de la consolidación institucional y política de los gobiernos regionales, es pertinente preguntarse por su desempeño en el ejercicio de una de sus atribuciones más importantes: la potestad legislativa en materia educativa.⁹

¿Por qué analizar la legislación regional? ¿Qué puede decirnos sobre el ejercicio de las funciones descentralizadas? En principio, la potestad legislativa es la expresión del ejercicio del poder político del Gobierno Regional en función de su autonomía. Más específicamente, expresa la decisión y la voluntad gubernamental de establecer reglas de conducta obligatorias que configuran un perfil de comportamiento que se considera beneficioso para la mayoría de la población y coadyvarán al logro de objetivos igualmente beneficiosos. Por otro lado, la legislación tiene la capacidad, en el proceso de la reforma descentralista, de expresar la tensión entre el viejo modelo centralista de organización del poder político y la nueva situación propiciada por la reforma descentralista, y, por tanto, sus conflictos en torno de las competencias o atribuciones de cada uno de los niveles de gobierno en diferentes momentos del proceso. En ese sentido, el ejercicio de la potestad legislativa es un componente del proceso de construcción de la autonomía del Gobierno Regional y, paradójicamente, al mismo tiempo, de la rectoría del Gobierno Nacional.¹⁰

El análisis de la legislación es por ello un campo privilegiado para identificar una dimensión significativa de las tendencias del proceso de gestión regional y su consolidación, y forma parte de la corriente de *policy analysis*,¹¹ que es un enfoque más global. En concreto,

9 El concepto de *potestad legislativa* alude al poder con el que cuenta el Gobierno Regional para legislar sobre las materias de su competencia, en el ámbito territorial de su jurisdicción. La potestad legislativa se deriva de la autonomía que les otorga la Constitución. El artículo 9.º de la Ley de Bases de Descentralización dice que la autonomía política “[...] es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes”. La potestad legislativa regional está sujeta al principio de legalidad nacional y a la unitariedad del Estado. No puede por ello contravenir las normas legales nacionales.

10 La potestad legislativa del Gobierno Regional comprende normas de diverso tipo y rango: ordenanzas y acuerdos regionales, que son normas de carácter general aprobadas por el Consejo Regional; decretos regionales: normas de carácter reglamentario aprobadas por el Presidente Regional; resoluciones ejecutivas: normas de carácter administrativo aprobadas por el Presidente Regional; y resoluciones gerenciales, emitidas por el Gerente General y los gerentes respectivamente.

11 Desde esta perspectiva, son interesantes los trabajos de Brinkerhoff y Crosby (2002) y Eaton *et al.* (2010).

intenta dar cuenta de la voluntad pública, expresada normativamente, de las políticas que buscan construir los gobernantes y las condiciones de su viabilidad y eficacia en el logro de sus objetivos.

En el caso de la educación, esto es especialmente importante por el alto grado de centralización del sector, a despecho de la desconcentración de la que hacía gala, más formal que real. Ello ciertamente configura la complejidad del sector, así como los conflictos que han surgido, por lo general más expresivos que en otros sectores. La prioridad que desde el inicio de la descentralización otorgaron los gobiernos regionales a la educación se debe a que ha sido una de las reivindicaciones ciudadanas más importantes y a que está siempre en la agenda de los movimientos sociales. Desde el inicio de la descentralización, la construcción del *Proyecto Educativo Nacional al 2010* y los Proyectos Educativos Regionales han generado una amplia movilización de diferentes actores de la educación y del conjunto de la sociedad civil. Desde el 2003, las autoridades regionales han sido conscientes de esta prioridad y la han colocado en un lugar prominente de la agenda de gobierno.

Sin embargo, la efectiva gestión regional de la educación y su regulación legal y administrativa solo son posibles tras la culminación de la transferencia de funciones. Mientras no se completara la transferencia de funciones, y en tanto aquéllas que fueron transferidas estaban en una situación precaria, era difícil imaginar una acción legislativa decisiva de los gobiernos regionales. Ello explica por qué entre el 2003 y el 2008 la mayoría de ordenanzas regionales, a pesar de las buenas intenciones, e incluso de tener claro el objetivo de implementar el PER, no fueron más allá de programas difusos, declaraciones simbólicas y de prioridades que no tuvieron mayor efecto. Esta situación empieza a modificarse a partir del 2008. No obstante la precariedad de las transferencias (no se han incluido los recursos necesarios y adecuados para garantizar la prestación efectiva del servicio), desde el punto de vista de la potestad legislativa solo en los dos últimos años es posible hablar de un ejercicio pleno

de dicha atribución. Como se verá, las ordenanzas regionales sobre educación expresan gran diversidad de temas, un mayor nivel de concreción y la búsqueda por generar instrumentos para el ejercicio de gobierno. Ello no quiere decir que la situación sea óptima, o siquiera adecuada; tampoco que sea homogénea: subsisten aún problemas de calidad de las ordenanzas regionales mismas, en particular debido a la ausencia de condiciones para su debido cumplimiento, por lo que a menudo tienen difíciles posibilidades de ser efectivamente vigentes.¹²

A partir de este enfoque, en lo que sigue se analiza la gestión regional de la educación descentralizada a través de la legislación entre el 2008 y julio del 2011. Como ya se indicó, el universo se ha construido con base en las normas publicadas en el diario oficial *El Peruano*, salvo en los casos de Arequipa y San Martín, que, por su importancia, han sido motivo de una búsqueda exhaustiva en sus portales de transparencia.¹³ Ello permitirá tener una idea de la cantidad y el tipo de normas que han aprobado los gobiernos regionales desde el 2008, que es cuando recibieron la mayoría de funciones, y de modo particular las dimensiones de gestión que abordan en el tema de la educación, aun cuando —como se verá en el análisis— no estén directamente relacionadas con el “sector” propiamente dicho.

2.1 LA LEGISLACIÓN Y LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN: UN BALANCE TEMÁTICO

El nuevo rol de los gobiernos regionales en la gestión descentralizada de la educación a través de las funciones transferidas se expresó en la legislación y la multiplicidad de disposiciones sobre los diversos temas ligados al ejercicio de las funciones descentralizadas. Un aspecto distintivo de la legislación regional es que no se limita a la gestión educativa. El universo normativo cubre más que las normas propias del “sector”: involucra también las políticas regionales cuya implementación requiere componentes educativos y que, por tanto, plantean la cuestión del enfoque intersectorial en gestión regional.

12 El concepto de *calidad de las normas legales* alude al conjunto de características que crean condiciones adecuadas mínimas para que las normas se cumplan y logren los objetivos que se proponen, es decir, se refiere a las condiciones de cumplimiento de las normas legales. El cuadro 3 presenta el esquema de condiciones básicas de cumplimiento.

13 En el presente trabajo, el análisis normativo cubre solo las ordenanzas, acuerdos y normas de menor rango publicadas por *El Peruano*. Por esa razón, no abarca otras como los decretos regionales y las resoluciones ejecutivas regionales, que también han sido vehículo normativo de decisiones regionales sobre la gestión educativa.

La legislación regional emitida entre el 2008 y el 2011 permite identificar tres grandes áreas que, a su vez, se subdividen en temas específicos. Las tres áreas son:

- Gestión de la educación directamente ligada a la prestación del servicio educativo.
- Soportes institucionales y económicos de la gestión, que incluyen: gestión de la economía y los recursos, desarrollo de capacidades institucionales, y reformas institucionales que tienen un impacto clave sobre la gestión de la educación.
- Políticas sociales y culturales que interactúan con la gestión de la educación, incluyendo aquéllas cuya implementación requiere un componente educativo, y las que son soporte de la educación.

En lo que sigue se hace una revisión analítica de las características de la legislación regional sobre la educación entre el 2008 y el 2011.

El PER como eje orientador de la política regional en educación

El rasgo más importante del proceso del PER ha sido el carácter movilizador y participativo de su elaboración: los diversos actores regionales han debatido y concertado sobre qué hacer desde los gobiernos regionales en materia de gestión educativa en el marco institucional de los COPARE. Si bien en la mayoría de regiones el SUTEP no ha participado, ello no ha bloqueado el proceso ni ha lesionado su legitimidad. En esa medida, el PER es el acuerdo programático concertado sobre la gestión descentralizada de la educación. Por ello, las autoridades regionales guardan especial consideración por su significado programático y tienen claro que su gestión debe tener este documento como el principal eje orientador. A la fecha, todos los gobiernos regionales han culminado la elaboración y aprobación de los PER (cuadro 1).

El PER se ha convertido, en la práctica, en el programa educativo de los gobiernos regionales, y ha adquirido una importancia crucial en su quehacer. Ello demuestra que, para el Consejo Regional de Educación, los COPARE y los gobiernos regionales, el PER no es un plan de contenido simbólico sino un instrumento guía para

la gestión. Es con esa lógica que el Consejo Nacional de Educación generó el *Sistema de Seguimiento e Información sobre la Implementación del Proyecto Educativo Regional-SSII-PER*, con el objetivo de monitorear y verificar el avance de implementación en cuatro áreas clave: planificación, gestión presupuestal, profesionalización y gestión participativa. El SSII-PER ha empezado a funcionar desde el 2010 en 15 gobiernos regionales, y las regiones han cumplido con elaborar sus reportes, que han sido colocados en la página web del Consejo Nacional de Educación.¹⁴

Cuadro 1
Proyectos Educativos Regionales y fecha de aprobación

Región	Año de aprobación
Amazonas	2007
Áncash	2006/2009
Apurímac	2008
Arequipa	2008
Ayacucho	2006
Cajamarca	2007
Callao	2006
Cusco	2007
Huancavelica	2006
Huánuco	2004
Ica	2008
Junín	2008
La Libertad	2007
Lambayeque	2007
Lima (Provincias)	2009
Loreto	2004
Madre de Dios	2006
Moquegua	2009
Pasco	2010
Piura	2006
Puno	2007
San Martín	2007
Tacna	2005
Tumbes	2010
Ucayali	2009

Fuente: Consejo Nacional de Educación y portales de los gobiernos regionales.

14 La información del SSII-PER está disponible en: <<http://ssii-per.cne.gob.pe>>. Incluye los informes regionales.

Cuadro 2
Temas de legislación regional que busca implementar el PER*

Tema	Gobiernos regionales
Lineamientos de la política regional sectorial de Educación	Todos los gobiernos regionales
Reforma institucional del sector Educación	San Martín, Arequipa, La Libertad, Junín, Ucayali
Modelo de gestión educativa	San Martín, Arequipa
Diseño curricular regional	Junín
Incorporación de temas específicos en el currículo: inglés, comercio exterior, lenguas nativas	Ayacucho, Callao, Cusco, Tacna
Programas de educación ambiental	Áncash, Amazonas, Callao, Piura
Gestión educativa intercultural	Ucayali, Junín, San Martín, Madre de Dios
Políticas de mejora de la calidad educativa	Callao, Cajamarca
Enfoques de gestión intersectorial, especialmente la articulación con las políticas de salud	Huancavelica, Lambayeque, Tacna
Nuevas formas de participación ciudadana	Huancavelica
Programas de formación magisterial	Lambayeque, Moquegua
Políticas de desarrollo de capacidades profesionales regionales	Amazonas, Ica, La Libertad, Lambayeque, Piura, San Martín, Tumbes
Ciencia y tecnología	Amazonas, Ica, La Libertad, Lambayeque, Piura, San Martín, Tumbes
Programas de investigación educativa	Piura
Defensa de niñas, niños y adolescentes	Áncash, Arequipa, Callao, Huancavelica, Ica, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Piura, San Martín
Planes de igualdad de oportunidades, derechos de la mujer y equidad de género	Amazonas, Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Piura, San Martín, Tacna, Ucayali
Violencia familiar y sexual	Áncash, Arequipa, Ayacucho, Lima, Moquegua, Puno, Tacna
Derechos laborales y condiciones de trabajo de los docentes	Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Ica, Lambayeque, Loreto, Moquegua, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes, Ucayali

Fuente: Diario oficial *El Peruano* y portales de transparencia de gobiernos regionales.

* Como el cuadro se ha construido con base en las normas publicadas en *El Peruano*, y, en el caso de Arequipa y San Martín, de su portal de transparencia. Por esa razón, no es el universo total de normas, ni una muestra representativa.

La importancia del SSII-PER radica en que evidencia la voluntad política colectiva de hacer seguimiento a la implementación de los PER, en el supuesto de que establecen los lineamientos básicos para el ejercicio de las funciones y atribuciones de los gobiernos regionales. Si bien los resultados —como lo muestran los reportes regionales— son desiguales y no todos han avanzado en las áreas críticas, lo crucial es que estos temas permiten alimentar la agenda de la gestión de la educación en los gobiernos regionales. En ese sentido, el SSI-PER tiene además el potencial para convertirse en un *benchmark* entre los gobiernos regionales, y probablemente tendrá un efecto de estímulo mutuo entre ellos.

La revisión de la legislación de los gobiernos regionales muestra el carácter orientador del PER. No menos de 142 (45,8%) de las ordenanzas regionales revisadas están directamente relacionadas con su implementación y la gestión educativa. Esta situación reitera la alta prioridad de la educación en la gestión gubernamental y la importancia del PER como orientador de las políticas específicas de gestión educativa regional.

Esta tendencia, que ya se observaba en el periodo anterior, ha cobrado mayor vigencia en los últimos dos años. La diferencia crucial es que mientras que antes los gobiernos regionales se limitaban a la aprobación de pla-

nes, la declaración de prioridades y normas simbólicas, hoy se puede identificar claramente políticas con gran sentido práctico y programático, es decir, políticas públicas dotadas de objetivos concretos, asignación clara de responsabilidades, organismos responsables y recursos. Adicionalmente, parece haber, en términos generales, un mayor cuidado por garantizar que las ordenanzas regionales tengan condiciones de implementación.

Normas sobre régimen laboral de los docentes

Entre el 2008 y el 2011, 14 gobiernos regionales aprobaron diversas ordenanzas sobre este tema, lo que revela la sensibilidad de las autoridades regionales que, a su vez, se explica por la tradición sindicalista del SUTEP y el conflicto entre éste y el MINEDU en relación con temas clave de la política educativa del gobierno: carrera pública magisterial, nombramiento y contratación de profesores, evaluación de docentes, meritocracia y otros. Los gobiernos regionales están en una situación compleja, pues son la contraparte laboral de los profesores. Tuvieron por ello que moverse entre la necesidad de una alianza con éstos para garantizar la viabilidad de la gestión educativa y, al mismo tiempo, no aparecer débiles ante la presión sindical.

La mayoría de gobiernos regionales buscó crear condiciones para una relación de reconocimiento mutuo con los profesores y el SUTEP, y esto implicó la necesidad de distinguirse del MINEDU en ciertos temas y, en algunos casos, enfrentar las presiones sindicales, como ocurrió con el Gobierno Regional de Junín.

La legislación laboral regional tuvo tres rasgos. En primer lugar, buscó garantizar el reconocimiento y precisión de los derechos laborales en temas como periodos de cómputo para acceder a beneficios, reconocimiento del carácter contractual de la relación laboral (incluso enfrentando al MEF y al MINEDU, en algunos casos), bonificaciones y otros. En segundo lugar, trató de adaptar las normas nacionales a las condiciones regionales en materia de concursos, evaluaciones y contratación de docentes, lo que mejoró las condiciones de acceso

de los profesores al régimen laboral, pero acarrió en ciertas ocasiones conflictos con las disposiciones del MINEDU, e incluso procedimientos judiciales.¹⁵

En tercer lugar, algunos gobiernos regionales declararon la no aplicación de normas nacionales cuando las consideraron ilegales o lesivas a los derechos laborales de los profesores: los gobiernos regionales de Arequipa y Ayacucho declararon inaplicables dos decretos supremos del MINEDU sobre el régimen de contratación de profesores;¹⁶ y una ordenanza de Moquegua suspendió los efectos del concurso de nombramiento por irregularidades que alegadamente eran imputables al MINEDU.¹⁷

Con el correr del tiempo, la tensión laboral entre los gobiernos regionales y los profesores (además de los trabajadores administrativos) se ha ido consolidando, y es probable que la situación se torne más compleja. Esto plantea a los gobiernos regionales y al MINEDU el desafío de garantizar un régimen laboral que reconozca el esfuerzo y el aporte de los profesores, como postulan la mayoría de los PER. Resaltan en este tema las propuestas de los PER de Arequipa, San Martín, Junín y Piura; y, al mismo tiempo, se abre a los profesores y al SUTEP el reto de sumarse responsablemente al proyecto de reforma educativa y la descentralización. Es preciso decir, además, que los procesos de reforma de la gestión regional de la educación abren un amplio espectro de oportunidades para tender puentes entre el Gobierno Regional y los profesores (incluyendo el SUTEP): por lo menos, las reformas en curso en Arequipa y San Martín mencionan explícitamente la cuestión de las condiciones de trabajo de los docentes.

Normas sobre políticas específicas cuya implementación requiere componentes educativos

Entre el 2008 y junio del 2011, los gobiernos regionales han aprobado no menos de 153 ordenanzas sobre temas de políticas sociales y de promoción de derechos de diverso tipo, cuyo adecuado cumplimiento requiere de un componente educativo. El cuadro 3 muestra esta situación.

15 La OR 03-08-GRSM/CR (17.2.08) del Gobierno Regional de San Martín otorgó, en el concurso docente del 2008, 5 puntos a los docentes capacitados en los programas del Gobierno Regional. A consecuencia de esta norma, el MINEDU entabló un procedimiento judicial al Presidente y Vicepresidente regionales. El procedimiento ha sido archivado apenas este año.

16 En Arequipa, el AR 010-08, del 3.4.08; y en Ayacucho, la OR 04-10-GRA/CR, del 26.2.10.

17 OR 03-11-CR/GRM, del 6.4.11.

Cuadro 3

Políticas sociales y promoción de derechos cuya vigencia requiere incorporar componentes educativos

<i>Política social</i>	<i>N.º de ordenanzas regionales</i>	<i>Gobiernos regionales</i>
Plan Regional de Igualdad de Oportunidades	10	Amazonas, Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Moquegua, Piura, San Martín, Ucayali
Lenguaje inclusivo	5	Amazonas, Cajamarca, Cusco, Moquegua, Tacna
Acciones contra la corrupción	2	Arequipa, Piura
Discriminación	8	Amazonas, Ayacucho, Huancavelica, Junín, Lambayeque, Madre de Dios, San Martín, Ucayali
Violencia familiar	9	Áncash, Arequipa, Ayacucho, Lima, Moquegua, Puno, Tacna
Nombre e identidad	4	Callao, Madre de Dios, Tacna, Ucayali
Política antidrogas	4	Arequipa, Callao, La Libertad, San Martín
Pueblos indígenas	7	Junín, Madre de Dios, San Martín
Formación profesional	8	Amazonas, Ica, La Libertad, Lambayeque, Piura, San Martín, Tumbes
Trabajo infantil	7	Arequipa, Huancavelica, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios, Moquegua
Juventud	15	Amazonas, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, La Libertad, Lambayeque, Lima, Madre de Dios, San Martín, Tacna
Niñez y adolescencia	10	Áncash, Callao, Huancavelica, Ica, La Libertad, Madre de Dios, Piura, San Martín
Pobreza y desnutrición infantil/Estrategia CRECER	20	Amazonas, Áncash, Apurímac, Ayacucho, Callao, Cusco, Huánuco, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Piura, San Martín, Ucayali
Mujer	14	Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Ica, San Martín, Tacna, Ucayali
Discapacitados	8	Áncash, Cajamarca, Callao, Lambayeque, Pasco, Piura, San Martín, Tacna
Ciencia y tecnología	6	Callao, Huánuco, Junín, La Libertad, Puno
Artesanía	6	Ayacucho, Cajamarca, Callao, Huancavelica, Madre de Dios, Tumbes
Adultos mayores	1	Cajamarca
Conflictos sociales	2	Ica, Junín
Derechos humanos	1	Junín
Deporte	2	Lima, San Martín
Identidad de género	1	Tacna
Desarrollo humano	2	Amazonas
Trata de personas	1	San Martín

Fuente: Diario oficial *El Peruano* y portales de transparencia de gobiernos regionales.

Del total, 10 ordenanzas se refieren a la aprobación de planes y programas y 16 a la creación de organismos de implementación de las políticas; 5 establecen

nuevos derechos de carácter obligatorio, y 6 se limitan a declarar la prioridad del tema. Es importante, asimismo, considerar estas ordenanzas como inte-

grantes de la política regional de gestión educativa, por tres razones. En primer lugar, porque se trata de compromisos asumidos por los gobiernos regionales mediante ordenanzas, lo que quiere decir que son de cumplimiento obligatorio, y su estrategia e implementación requiere incorporar componentes educativos, sea a través de la educación formal, sea por medio de la educación no formal y la difusión. Sin componentes educativos estas políticas no son viables. En segundo lugar, porque algunos de estos temas están incorporados directa o implícitamente en el currículo formal, de manera que las ordenanzas regionales no solo reafirman su importancia sino que, además, amplían el ámbito de acción.

En tercer lugar, porque muchas de estas políticas sociales están incluidas en los objetivos del PER y forman parte de sus estrategias educativas regionales. Ello explica la presencia de temas como conflictos sociales, cultura de paz, igualdad de oportunidades, no discriminación, políticas contra la corrupción, ciencia y tecnología, entre otros.

Las situaciones que llevan a la aprobación de las ordenanzas son diversas. Algunas son políticas nacionales, como la igualdad de oportunidades, discapacitados y otras. En otros casos son parte de la estrategia de ministerios como el de la Mujer y Desarrollo Social-MIMDES (violencia familiar y sexual, niños y adolescentes, mujer y adultos mayores, trabajo infantil); de Educación y de Trabajo, sobre la formación profesional; de la Producción, acerca de la promoción de la artesanía. Algunas ordenanzas han sido iniciativas de las organizaciones de sociedad civil, especialmente ONG; es el caso de temas como nombre e identidad,¹⁸ derechos de las mujeres¹⁹ y otros. Y ha habido también iniciativas de organizaciones multinacionales como UNICEF (nombre e identidad) y ONU (trabajo infantil).

De cara al futuro, los gobiernos regionales enfrentan tres desafíos en este campo. Primero, cómo articular estas ordenanzas a estrategias educativas en el marco de la gestión de la educación, desde las direcciones (o

gerencias) de educación, las UGEL y las instituciones educativas de todos los niveles. Segundo, desarrollar normas y políticas que pongan en operación el ejercicio de los derechos establecidos en las ordenanzas y garanticen su cumplimiento. Y, tercero, articular un enfoque de gestión intersectorial en la construcción e implementación de políticas sociales que requieren componentes educativos.

Normas sobre interculturalidad: Tendencia creciente

Los gobiernos regionales de base social pluricultural han producido normas de carácter intercultural ligadas a estrategias educativas. Las propuestas se remontan al PEN y a los Proyectos Educativos Regionales, pero no han llegado a expresarse en la mayoría de gobiernos regionales: solo 6 han aprobado su Diseño Curricular Regional con componentes de educación intercultural bilingüe: Piura, Puno, Junín, San Martín, La Libertad y Huánuco. La Defensoría del Pueblo señala que esta última ha incorporado además un enfoque ambiental, y que es Puno el que presenta mayores particularidades, incluso distanciándose del Diseño Curricular Nacional (Defensoría del Pueblo 2011: 119).

Una experiencia significativa es la del Gobierno Regional de Ucayali. La DRE de esta región promovió la formulación de un Plan Operativo Multisectorial de EIB que fue elaborado por una comisión multisectorial con participación de la Universidad Nacional de Ucayali, la Universidad Nacional Intercultural de la Amazonía, la Defensoría del Pueblo, el Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP), UNICEF, las UGEL Coronel Portillo, Atalaya, Purús y Padre Abad, programas nacionales, la Organización Regional AIDSESEP Ucayali (ORAU), el Instituto Regional de Comunidades Nativas (IRDECON), la ONG Warmayllu, Fe y Alegría, la Municipalidad de Yarinacocha, entre otras. El Plan se ha aprobado y se está implementando, pero todavía con deficiencias. Entre ellas, la carencia de un sistema de seguimiento y monitoreo formal que permita tener una visión integral

18 A principios de la década de 1990, la ONG ASPEM inició una campaña sobre este tema con el nombre "Sin partidas, somos como sombras". Más adelante se sumaron Rádda Barnen y UNICEF. Desde inicios de la década del 2000, es una política promovida por el RENIEC y diversas instituciones públicas y privadas.

19 Es el caso de las ONG Flora Tristán, Manuela Ramos y, especialmente, la Red Nacional de Promoción de la Mujer, que han impulsado ordenanzas en diversos gobiernos regionales.

del proceso. La DRE-Ucayali está considerando la posibilidad de introducir medidas correctivas con el fin de mejorar las condiciones para el logro de los objetivos.²⁰

Un tema recurrente es la declaración de las lenguas nativas como idiomas oficiales de la región. Si bien el contenido de estas ordenanzas es muchas veces simbólico, ellas tienen un efecto de reconocimiento, empoderamiento y ciudadanía para los pueblos indígenas. En solo tres casos, sin embargo (Amazonas en el 2010, Cusco en el 2007 y Cajamarca en el 2008²¹), este reconocimiento se ha extendido al ámbito educativo. El Gobierno Regional de Amazonas estableció *instituciones educativas interculturales bilingües* en comunidades nativas, probablemente sobre la base de la experiencia del FORMABIAP.²² En Cajamarca y Cusco se dispuso la incorporación de las lenguas nativas al currículo escolar regional, pero no hay referencias de que ello en efecto se esté haciendo. La existencia de tales ordenanzas revela la voluntad de incorporar estas poblaciones a la ciudadanía, y de establecer mecanismos de participación, como en el Gobierno Regional de Junín, que creó el Consejo Regional de Pueblos Indígenas como instancia de concertación para el diseño de políticas de interculturalidad.²³

A pesar de la existencia de estas ordenanzas, la situación dista de ser halagüeña. El reciente Informe de la Defensoría del Pueblo *Aportes para una política nacional de educación intercultural bilingüe a favor de los pueblos indígenas* (2011) releva el descuido de los gobiernos regionales por la educación intercultural bilingüe. Por otro lado, las experiencias estudiadas por Virginia Zavala (2007) señalan que los problemas de implementación más importantes provienen de la tensión con el Ministerio de Educación y con las Direcciones Regionales de Educación (Cusco, Amazonas y Puno), dependientes de los gobiernos regionales. Lo avanzado por éstos hasta ahora es solo un pequeño paso: queda aún un largo camino por recorrer.

Surgimiento de nuevos temas en la problemática educativa

Un fenómeno interesante es el surgimiento de nuevos temas en la cuestión educativa y su regulación a través de ordenanzas regionales: políticas culturales (Centros Culturales, Consejos Regionales de Arte y Cultura), Centros de Capacitación e Investigación Educativa (Piura: OR 172-09/GRP-CR, del 29.8.09), regulación de la calidad educativa (Callao: OR 011-Región Callao, del 5.8.08), nuevos espacios de participación ciudadana (Huancavelica: OR 112, del 19.1.08, y Arequipa: OR 112, del 26.6.10), enfoque intersectorial con áreas afines, en particular con el sector Salud (Huancavelica: OR 103-GR Huancavelica/CR, del 19.1.08; Lambayeque: OR 028-10, del 29.12.10; y Tacna: OR 010-09/CR/Gob. Reg. Tacna, del 25.3.09), programas de formación magisterial (Lambayeque: OR 023-08-GR Lambayeque/CR, del 15.10.08, y Moquegua: Resolución 432-08-GR/MOQ, del 14.5.08). Esto revela el potencial innovador de la gestión regional de las políticas educativas. El aspecto más relevante de esta tendencia es que los nuevos temas surgen de la identificación de problemas que enfrentan en la gestión descentralizada de la educación, en particular en torno a las estrategias de implementación de los PER. De la misma manera, expresan la preocupación por superar las trabas y dificultades derivadas de las a menudo precarias condiciones para garantizar el cumplimiento adecuado de dichas funciones. Y también parecerían demostrar un esfuerzo por tener programas de gestión educativa propios, aparte de los nacionales, como es el caso de capacitación docente, lo que parte de la convicción de los gobiernos regionales de que tales programas no se adecúan a la realidad regional, en especial a la ausencia de coordinación de parte del MINEDU.

Parece obvio que la aparición de estos temas expresa, una vez más, la secuela del proceso movilizador que implicó la discusión del PER, el interés prioritario de los gobiernos regionales en la educación y la búsqueda de un ejercicio real y efectivo de las funciones transferidas por la descentralización.

²⁰ Entrevista con Esther Reina y Elsita Donayre, responsables por la Universidad Nacional de Ucayali en PRONAFACAP, 19 de septiembre del 2011.

²¹ En Amazonas, la OR 264-GR Amazonas/CR, del 26.8.10; en Cusco, la OR 025-07-CR/GRC, del 9.5.08; y en Cajamarca, la OR 06-08.GR.CAJ. CR, del 15.12.08.

²² Véase OR 276-GR Amazonas/CR, del 6.3.11.

²³ Véase OR. 070-07.CR.J.CR, del 8.3.08.

Normas simbólicas que expresan voluntad política sin efectividad

Una peculiaridad de las ordenanzas regionales desde el 2003 ha sido su carácter declarativo de voluntad política: priorización de temas de gestión (la educación es un caso recurrente), declaración de interés regional y necesidad pública, expresión de la importancia de algún tema, o protesta contra una norma o política del Gobierno Nacional; hasta se han aprobado planes sobre temas importantes, pero sin respaldo de políticas concretas ni, por lo menos, voluntad política. Incluso, muchos eran requisitos para la acreditación de funciones o para iniciativas de integración regional.²⁴ Carecieron, por ello, de una definición de políticas y acciones concretas. Entre el 2003 y el 2007, gran cantidad de normas regionales presentaron esta característica.

Si bien el fenómeno de las normas declarativas y simbólicas persiste, desde el 2008 esta situación ha empezado a modificarse: cada vez con más fuerza, los gobiernos regionales aprueban reglas que disponen acciones y políticas que expresan el ejercicio activo de las funciones transferidas.

Regresión normativa

Un efecto usual —y normal— del ascenso de nuevas autoridades es el cambio de personal de confianza. Esto ocurre también con las ordenanzas aprobadas y las políticas públicas en curso. A menudo las autoridades elegidas cuestionan las políticas de la anterior administración y derogan las ordenanzas que las aprobaron. El caso más notorio en la actual coyuntura es el del Gobierno Regional de Junín: sus nuevas autoridades han cancelado el proceso de reforma institucional cuya implementación había ya avanzado, incluyendo la

gestión educativa: se detuvo la construcción del Plan Estratégico Institucional de la DRE y se derogó el Diseño Curricular Regional que estaba en fase de aplicación, alegando que no había sido elaborado participativamente.²⁵ Más allá de los eventuales errores de las políticas cuestionadas, las autoridades no hicieron, al parecer, una evaluación que permitiera reajustar lo que se considerara necesario, sino que procedieron a cancelarlas. El desmontaje ha ocasionado una situación negativa que ha impedido generar las condiciones adecuadas para la gestión. Se trata de un retroceso y una muestra de que la discontinuidad de procesos es un factor negativo para la gobernabilidad y la eficiencia, y que genera una imagen negativa de los gobiernos regionales. El panorama aparece ciertamente complejo si se toma en cuenta que en Junín el sector Educación ha sido reputado como uno severamente afectado por la corrupción, lo que motivó una compleja reorganización en el 2006.²⁶

Otro caso de regresión legislativa son las normas que imponen cargas onerosas a las familias en la prestación del servicio educativo. Así ocurre con algunos gobiernos regionales que han establecido ordenanzas sobre el uniforme escolar, al punto que han definido modelos específicos de prendas. En el periodo, los gobiernos regionales de Cusco y Ayacucho establecieron la obligatoriedad del uso de prendas para la cabeza a un nivel de detalle excesivo.²⁷ Estas normas acarrear una carga económica adicional a las familias y encarecen el costo de la educación.

Legislación regional sobre educación en perspectiva

La revisión y análisis de normas legales no pretende dar cuenta de todo lo que han hecho los gobiernos regionales en materia de educación. Lo que sí indican es el grado de formalización de las políticas y su conver-

24 Es el caso de los Planes de Desarrollo Regional Concertado, Planes de Desarrollo Institucional y Planes Sectoriales, el Plan de Desarrollo de Capacidades Institucionales y de Gestión, y los Lineamientos de Políticas Sectoriales Regionales, Plan de Participación Ciudadana, entre otros, que fueron exigidos por la Ley 28273 (Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales para la Transferencia de Funciones). Estas normas no pasaron de ser declaraciones simbólicas, e incluso buena parte de los planes mencionados fueron elaborados por consultores externos con el fin exclusivo de cumplir la formalidad legal.

25 Entrevista con Luis Flórez Salazar, director regional de Educación del Gobierno Regional de Junín, 25 de junio del 2011.

26 Véase, al respecto, el Mapa de Riesgo de Corrupción de Junín 2005, elaborado por ProÉtica. Disponible en: <www.proetica.org.pe>

27 La OR 012-2011-GRA/CR (20.6.11) de Ayacucho dispone el uso obligatorio del sombrero tipo Safari o de papo como parte del uniforme escolar en las instituciones educativas públicas y privadas. En Cusco, la OR 071-09-CR/GRC, del 19.6.10, dispone el uso obligatorio de una prenda de cabeza como parte del uniforme escolar.

sión en derechos y no simples acciones aisladas de la administración. Pero, además, el análisis normativo permite plantearnos algunas cuestiones relevantes sobre el desempeño de los gobiernos regionales. Entre ellas, primero, identificar temas ausentes en las ordenanzas regionales, en particular en relación con el PER. En segundo lugar, proponer la cuestión de la calidad de la legislación, es decir, si las ordenanzas regionales tienen las condiciones de implementación adecuadas para garantizar su eficacia. Y, en tercer lugar, para preguntarse si los gobiernos regionales están haciendo todo aquello para lo que la legislación los faculta.

Las ausencias legislativas respecto del PER

El objetivo de la mayoría de las ordenanzas regionales es generar condiciones para la implementación de sus PER, y la evidencia demuestra importantes avances en este terreno. Sin embargo, hay algunos temas que han estado ausentes y que merecen destacarse porque están ligados al ejercicio de derechos ciudadanos y requieren, por tanto, un marco legal. Uno primero es la participación ciudadana, en particular en torno al fortalecimiento de los COPARE: la determinación de sus responsabilidades y funciones, las instancias en las que participan, los mecanismos de concertación y condiciones adecuadas para el ejercicio de la vigilancia de la gestión en la educación. Esto es muy importante, porque muchos COPARE parecen estar en una situación de debilidad;²⁸ tanto es así que algunos gobiernos regionales han creado Consejos de Educación en el marco de sus propuestas de reforma institucional de la gestión educativa (en Arequipa, la Mesa de Trabajo del Sector Regional de Educación: OR 112, del 26.6.10; y, en San Martín, la Resolución Ejecutiva Regional creó la Comisión Regional de Educación. En ambos los COPARE participan como un actor más). En otros casos, como el de La Libertad, el COPARE no participó en la formulación de la propuesta de reforma institucional. Por otro lado, en Huancavelica —como se ha visto— se ha establecido una nueva instancia de participación que, si bien es positiva, no debe confundirse ni sustituir a los COPARE. Aun cuando es cierto que éstos serán eficaces en la medida en que las organizaciones de la sociedad civil los mantengan

activos, mucho es lo que pueden hacer los gobiernos regionales precisando y mejorando las condiciones para el ejercicio de su responsabilidad.

Un segundo tema ausente es la relación con los gobiernos locales provinciales y los gobiernos distritales. La educación es una función compartida, y los PER son por definición instrumentos que buscan definir y expresar las aspiraciones del conjunto de la región en esta materia. En tal virtud, para los gobiernos regionales la coordinación intergubernamental con las municipalidades es una cuestión imprescindible. De hecho, la mayoría de PER mencionan este tema entre sus objetivos estratégicos. La ausencia de coordinación ha generado situaciones que pueden deteriorar las condiciones de la reforma educativa, como la falta de concordancia entre el PER y los PEL —en los pocos casos donde se está elaborando—, y la desarticulación entre los Planes de Desarrollo Concertado y los Presupuestos Participativos de ambos niveles de gobierno. Si bien esto es consecuencia, en gran medida, de la ineficacia de la política descentralista del Gobierno Nacional y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) para generar los mecanismos y procedimientos para ello, eso no releva al Gobierno Regional de su misión de impulsar acciones en este campo.

En ese sentido, las ordenanzas regionales de Cajamarca y de Cusco²⁹ que crean los Centros Regionales de Planificación Estratégica son un precedente y un ejemplo que se debe continuar. En esa misma línea, hay que decir que el marco legal descentralista provee algunas herramientas para que ello sea posible, aun en ausencia de CEPLAN: así lo establecen las relaciones entre la DRE, las UGEL y las instituciones educativas, en el marco de los instrumentos de gestión (ROF, especialmente), convenios de cooperación y las funciones delegables, además de los espacios de concertación como los Consejos de Coordinación Regional (CCR). Al respecto, un Informe de USAID/ProDescentralización (2011) señala que el CCR ha jugado un rol de mecanismo de coordinación intergubernamental entre gobiernos regionales y gobiernos locales. Finalmente, es importante indicar que en algunos casos (Arequipa

28 Lutgardo Gutiérrez, gerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Ucayali, sostiene que los COPARE están débiles, razón por la cual se ha dispuesto su reestructuración con el fin de que puedan tener un rol más proactivo en la gestión educativa (entrevista, 19 de septiembre del 2011).

29 En Cajamarca, la Ordenanza Regional 014-10-GR.CAJ.CR, del 5.12.10, con la denominación de Consejo Regional de Planeación Estratégica; y, en Cusco, la 058-09-CR/GRC, del 25.1.09, con el nombre de Comité Regional de Planeamiento Estratégico.

y especialmente San Martín) los procesos de reforma de la gestión regional de la educación han planteado la cuestión de manera explícita con propuestas concretas de coordinación en diversos niveles.³⁰

La coordinación intergubernamental es tanto más necesaria hoy, en el contexto de la imprescindible reformulación del PMGE, en el que tal coordinación es requisito para garantizar la vigencia real del derecho a la educación y de la autonomía de la institución educativa. De ahí que las reformas institucionales emprendidas por varios gobiernos regionales sean una oportunidad crucial para enfrentar este tema.

Uno de los problemas más serios de la gestión educativa es la corrupción, como lo mencionan explícitamente los PER y lo revelan las encuestas de opinión, particularmente en los mapas de riesgo elaborados por ProÉtica.³¹ Sin embargo, es aún poco lo que han hecho los gobiernos regionales en materia legislativa para combatir este problema. En el periodo, solo Arequipa y Piura han adoptado medidas al respecto: Arequipa aprobó la Ordenanza 079 (16.5.09), que crea la Mesa de Lucha Contra la Corrupción, y Piura la Ordenanza 202-11/GRP-CR (10.3.11), que establece el Sistema Regional de Lucha Contra la Corrupción. Si bien estas normas dimensionan las acciones anticorrupción, el problema en la gestión educativa tiene especificidades que deben ser abordadas en el contexto del sector. Los gobiernos regionales tienen aquí un importante desafío, y un vacío normativo por llenar.

Normas legales y garantía de cumplimiento

Las normas legales son instrumentos privilegiados del gobierno para el ejercicio de sus funciones. Por eso su contenido (en todos los niveles) está orientado a establecer derechos, asignar responsabilidades y/o recursos, crear un organismo y/o normas de procedimientos. Pero como su cumplimiento no está plenamente garantizado, los gobiernos deben tomar provisiones.

El concepto “condiciones de implementación” alude al conjunto de atributos internos y contextuales de las nor-

mas legales que contribuyen a su viabilidad y que son incorporados en el proceso decisional. Las condiciones de implementación tienen diversas dimensiones: legal, política, económica, organizacional, estratégica y de participación ciudadana (véase el cuadro 4). La hipótesis es que una norma que cumple las condiciones de implementación tiene mayores probabilidades de efectividad que aquellas que no las cumplen.

Por ello, para los gobiernos regionales es importante que las ordenanzas que promulgan en ejercicio de su potestad legislativa posean condiciones de implementación. En primer lugar, porque ello les permitirá contar con una legislación de calidad y garantía de efectividad y eficacia. Pero, además, en la medida en que las ordenanzas tienen vida propia más allá de la voluntad gubernamental, les permitirá tener capacidad para adaptarse a la movilidad del escenario y de las coyunturas políticas (cambios de gobierno, en la correlación de fuerzas políticas y sociales, protesta social, cambios en la interpretación legal, aparición de efectos no previstos y riesgo de fracaso en el logro de los objetivos).

En tercer lugar, la norma legal es también un instrumento de los ciudadanos, es decir, un medio para ejercer sus derechos. Una norma sin condiciones de implementación, por ello, no les será útil. La consecuencia, además del fracaso de los objetivos, llevará al descontento, la protesta social, el conflicto y, en general, al deterioro de la gobernabilidad. Finalmente, porque el Gobierno Regional es un nivel estatal que está en proceso de consolidación. En ese sentido, una legislación de calidad es una condición importante de legitimación institucional.

Si bien en este trabajo no se analizan las ordenanzas regionales con este esquema, su presentación responde a la necesidad de introducir en los gobiernos regionales la perspectiva de una legislación de calidad que garantice su eficacia en el ejercicio de las funciones descentralizadas de la gestión de la educación. En ese sentido, parece de mucha importancia la necesidad de que los gobiernos regionales incorporen en su arsenal de instrumentos de gestión mecanismos de evaluación

30 La cuestión de la *coordinación intergubernamental* se ha redefinido en San Martín para asumir la forma de un *modelo de gestión educativa* en el que este tema asume las principales características del enfoque de “gestión descentralizada” planteado por la Secretaría de Descentralización. No parece casual que esta dimensión de la descentralización adopte diversas connotaciones y propuestas.

31 ProÉtica ha elaborado mapas de riesgos de corrupción para cuatro regiones: Ayacucho, Cajamarca, Junín y San Martín. Pueden consultarse en <www.proetica.org.pe>

Cuadro 4
Condiciones de cumplimiento de las normas legales

<i>Tipo</i>	<i>Condiciones específicas</i>
Condiciones legales	Competencia legal del órgano de gobierno.
	Derechos claramente establecidos.
	Órgano responsable del cumplimiento.
	Condiciones adecuadas de acceso al ejercicio de los derechos establecidos.
	Sanciones e incentivos (a los ciudadanos y a la burocracia).
	Mecanismos de control claros y precisos, y con autoridad.
	Reglamento de implementación.
Condiciones políticas	Oportunidades políticas.
	Identificación clara de los objetivos buscados y las metas esperadas.
	Voluntad política y liderazgo efectivo.
	Consenso al interior del gobierno: el rol de las comisiones del Consejo Regional.
	Aliados/coalición de apoyo
	Capacidad de diálogo y concertación.
	Difusión efectiva de la norma.
Condiciones económicas	Coyuntura económica favorable.
	Recursos asignados adecuados.
	Capacidad de ejecución de gasto/proyectos.
	Capacidad de apalancar recursos de fuentes públicas y no públicas.
Condiciones organizativas	Plan Estratégico y Plan Operativo a nivel institucional.
	Capacidades institucionales instaladas.
	Coordinación interna.
	Coordinación intergubernamental.
	Mecanismos de monitoreo de implementación de normas y políticas públicas.
	Mecanismos de control de burocratización.
	Mecanismos de control de corrupción.
	Sistemas de acceso ciudadano a la información sobre la implementación de la norma.
Condiciones estratégicas	Discrecionalidad: cuándo implementar, velocidad de implementación.
	Plan de implementación de la norma.
	Mecanismos de procesamiento de protesta y resistencia de afectados y del conflicto social.
	Mecanismos de procesamiento de apoyo de beneficiarios y protesta por incumplimiento.
Participación ciudadana	Costo-beneficio de la participación ciudadana.
	Mecanismos de participación: legales y por acuerdo entre partes.
	Selección de diversos tipos de participación.
	Vigilancia ciudadana.

Fuente: Chirinos (2009).

de calidad de sus normas legales, así como de los efectos e impactos.

¿Están haciendo los gobiernos regionales todo lo que pueden?

La revisión de la legislación regional revela una gran profusión de ordenanzas sobre una gran diversidad de temas. Sin embargo, en la gestión educativa el esfuerzo es todavía insuficiente: hay campos en los que los gobiernos regionales aún no han ejercido sus funciones, y donde la han ejercido, ese ejercicio no siempre ha sido efectivo. De ahí que un desafío clave de los gobiernos regionales sea avanzar en el establecimiento de derechos que adquieran un *status* de obligatoriedad. Eso contribuye al fortalecimiento de la ciudadanía basada en derechos y a la sostenibilidad de las políticas, y limita las posibilidades de reversión con el cambio de gobierno, pues para cambiar la política se tendrá que derogar una ordenanza. Si la política legalizada es buena y ha sido internalizada por profesores, directores, funcionarios, alumnos y padres de familia, y, además, los ha empoderado, le será difícil al gobernante hacer ese cambio.

2.2 EL APORTE DE LA SOCIEDAD CIVIL

La legislación regional en materia de educación se ha nutrido a menudo de iniciativas, propuestas y experiencias planteadas por organizaciones de la sociedad civil. Sin duda, el aporte más significativo fue la elaboración del PER a través de los COPARE. Ello no es casual: las organizaciones de la sociedad civil jugaron un importante papel en la elaboración del Proyecto Educativo Nacional promovido por el Consejo Nacional de Educación. Lo mismo ha sucedido con el SSI-PER y su implementación, en la que la sociedad civil cumplió un papel muy significativo.

Las organizaciones de la sociedad civil también han planteado iniciativas de política que a veces se han convertido en ordenanzas. Es el caso, ya citado, de las políticas sociales con componente educativo, como la

campaña por el nombre y la identidad, la promoción de los derechos de la mujer, las campañas contra la violencia familiar y sexual, contra el trabajo infantil y otras. También las experiencias de educación intercultural bilingüe promovidas por algunas ONG han sido a menudo la base del diseño de las políticas regionales, como indica el estudio de Zavala (2007). Una estrategia usual de las organizaciones de sociedad civil —especialmente de las ONG— consiste en promover campañas de incidencia por la aprobación de una ordenanza o plan; y, una vez que ésta se ha aprobado, desarrollar campañas por su implementación. Aunque no siempre son exitosas, estas intervenciones expresan el potencial movilizador de los derechos ligados a la educación y su aporte al fortalecimiento de las organizaciones sociales. Y también el potencial de las alianzas (formales o informales) entre los gobiernos regionales y las organizaciones de sociedad civil en la gestión descentralizada de la educación.³²

En otros casos, experiencias previas exitosas han contribuido a construir políticas educativas. El caso más evidente ha sido el aporte del Proyecto USAID/Aprende con las escuelas activas en San Martín, que ha sido un elemento básico para la construcción del nuevo modelo de gestión educativa y de reforma educativa integral.³³

Otro aporte importante fue el del sector privado, especialmente en las zonas mineras, en las que, sea por concertación con el Gobierno Regional, sea en el marco de sus programas de responsabilidad social, ha contribuido con recursos para apoyar la inversión en infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas, así como para pagar los salarios de los maestros. La legislación regional ha registrado estas experiencias en el reconocimiento de dicho aporte, siendo el caso de Minera Yanacocha, en Cajamarca, el más relevante en el periodo.

32 Esta idea ha sido elaborada y analizada en la sección sobre las políticas sociales con componente educativo.

33 Es interesante que el PER San Martín mencione expresamente como medidas del objetivo de desarrollo 1, las siguientes: "Evaluación y reforzamiento de aspectos positivos de propuestas pedagógicas anteriores y/o vigentes", y "Formulación de propuestas pedagógicas innovadoras a partir de experiencias exitosas". La mención expresa, ya en el 2007, la importancia implícita otorgada al impacto del Proyecto USAID/Aprende, lo que explica, en parte, la reforma de estos últimos años.

III. Procesos de reforma institucional de la gestión descentralizada de la educación

En el marco del ejercicio de las funciones descentralizadas, el desafío más importante para los gobiernos regionales fue cómo dotarse de una estructura institucional capaz de responder a las necesidades y exigencias de ejercicio del gobierno. Cada vez se hacía más evidente que la estructura organizacional vigente, que era una combinación del marco legal descentralista (cinco gerencias multisectoriales) y el esquema descentrado (de direcciones sectoriales) heredado de los CTAR, resultaba incapaz de ser el instrumento para garantizar una gestión regional eficaz.

El problema no era nuevo: ya en años anteriores, diversos gobiernos regionales lo intentaron a través de diferentes modalidades (reorganización, reestructuración parcial o total), pero sin éxito. Las razones del fracaso fueron diversas: por un lado, la pretensión de sujetarse al modelo legal y a la vigencia de los sistemas administrativos nacionales; por el otro, la ausencia de un modelo alternativo de gestión; y, finalmente, la resistencia burocrática y de la corrupción. Como consecuencia, era claro para entonces que avanzar en este terreno implicaba enfrentar estos problemas diseñando un modelo diferente al establecido por la LOGR, elaborado en la perspectiva de adecuarse a las necesidades de la gestión y de la región. Fue esta situación la que llevó al inicio de *procesos de reforma institucional* en Arequipa, Cajamarca, Junín, San Martín, La Libertad, Lambayeque, Ucayali y otros gobiernos regionales que emprendieron sendos procesos de reforma. Se trata de procesos complejos, de larga duración y a menudo conflictivos, que aún están en implementación. La experiencia de estos cortos años demuestra que los avances son desiguales, y que incluso algunos han sido revertidos, como el ya citado caso de Junín. Sea como fuere, el paso crucial ya se ha dado. Hoy, los gobiernos regionales se están dotando de estructuras institucionales más adecuadas a las necesidades y características de la región.³⁴

Las reformas institucionales han asumido diversos caminos y modalidades. En todos, sin embargo, uno de los temas más álgidos ha sido la gestión descentralizada de la educación. Ello no es casual. Es en la gestión educativa donde el centralismo del Ministerio de Educación ha devenido más fuerte, y donde ha convivido con una estructura desconcentrada que ha sido —en este caso— un instrumento del control central de la gestión. En el contexto de la descentralización, algunos factores políticos han contribuido a hacer más compleja esta situación. Entre ellos:

- a) La transferencia de las funciones en materia de educación ha sido completada, pero los gobiernos regionales han descubierto la precariedad del poder político que ha involucrado, lo que dificulta el ejercicio de tales funciones.
- b) La resistencia del Ministerio de Educación a la descentralización, a la autonomía de los gobiernos regionales y a la necesidad de definir su rectoría han entrabado el consenso sobre el proyecto de LOF.
- c) La pretensión del Ministerio de Educación de mantener el control y la regulación de los organismos de gestión de la educación, con el argumento de la rectoría nacional.
- d) El paralelismo institucional del Ministerio de Educación, que mantiene bajo su dirección los programas nacionales que tienen mayores recursos, sin coordinación significativa con los gobiernos regionales.
- e) La municipalización de la educación, una política que no solo adolece de un precario sustento legal, sino que ha ignorado a los gobiernos regionales y les ha restado recursos económicos y las funciones que les han sido transferidas por la descentralización.
- f) La educación ha alcanzado una alta prioridad debido a la movilización generada por la elaboración de los PER. A partir de ese proceso, en el que han participado los actores clave de la educación (aunque con la ausencia, en la mayoría de casos, del SUTEP), la gestión descentralizada de la educación ha pasado a ser un tema clave en las regiones.

Para los gobiernos regionales, la reforma institucional, y especialmente de la gestión educativa, ha abierto la oportunidad de avanzar en la construcción de su

³⁴ Para un análisis comprehensivo de las reformas institucionales de los gobiernos regionales, véase Molina (en Congreso de la República-Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado 2010). Una versión concisa de la experiencia, también elaborada por Raúl Molina, en ANGR (2011: 21-31).

autonomía, y de remodelar su estructura orgánica; en el caso de San Martín, incluso se ha emprendido una reforma educativa de una proyección bastante más audaz que la de los demás gobiernos regionales.

3.1 AREQUIPA Y SAN MARTÍN: DOS CASOS DE REFORMA INSTITUCIONAL EN EDUCACIÓN³⁵

Un aspecto en el que las reformas institucionales han puesto especial énfasis ha sido la gestión descentralizada de la educación. Debido al carácter que han asumido, y a los alcances de las fórmulas utilizadas, sobresalen los casos de Arequipa y San Martín.

El punto de partida de ambos es común. En gran medida, comparten los elementos centrales del diagnóstico, y como tales fueron presentados en los PER: la ausencia de una definición clara y diferenciada de los roles y funciones de los órganos de gestión educativa en todos los niveles, y la debilidad de las capacidades institucionales de los gobiernos regionales para asumir la gestión de manera eficiente de cara a los objetivos del PER. En Arequipa se llegó incluso a un mayor nivel de precisión: las instituciones educativas no son autónomas ni eficientes; no hay un sistema articulado de planeamiento; el sistema de control está en crisis; hay un grave deterioro del clima institucional y de las relaciones laborales. El diagnóstico consideró, además, que la coexistencia de las gerencias regionales establecidas por la LOGR y las direcciones regionales sectoriales es un obstáculo para la gestión, ya que las primeras tienen un carácter formal, y son las segundas las que realmente ejecutan las políticas gubernamentales y prestan servicios a los ciudadanos. Ello produce, alegan, una “mediatización” de las decisiones y duplicidad de las funciones.

Es en este punto en el que aparece un ‘parteaguas’ entre ambos gobiernos regionales. La diferencia radica en que mientras en Arequipa la prioridad fue la reforma institucional global, pues ella permitiría implantar las reformas sectoriales necesarias (incluyendo Educación),

en San Martín, por diversas razones, se había avanzado en el tema de gestión educativa (incluso al nivel de propuestas) lo suficiente como para dar identidad propia a esta reforma. De ahí que, en San Martín, la reforma institucional y la reforma de la gestión educativa caminan de manera paralela.

Ello explica que la reforma institucional se expresara en Arequipa mediante la supresión de las gerencias regionales y la creación de gerencias sectoriales: en el caso de Educación se creó la Gerencia Regional de Educación (GRE), cuyos lineamientos de acción aparecen en el Plan Estratégico Institucional de la GRE y el PER. Aquí el modelo parece más lógico y racional: primero hay que reformar el aparato administrativo y luego emprender las reformas sectoriales.

En San Martín el proceso fue distinto: la propuesta de construir un nuevo modelo de gestión educativa apareció con autonomía respecto de la reforma institucional global. La diferencia tiene que ver con distintas miradas sobre las estrategias de reforma. En San Martín, las autoridades que ascendieron al Gobierno Regional en el 2006 y los actores clave de la educación (profesores, organizaciones sociales, cooperación internacional) identificaron una clara *oportunidad política* para enfrentar el desafío de la reforma de la gestión educativa³⁶ que estaba ya en gestación, como aparece explícitamente en el PER. Por ello, si bien hay evidentes interconexiones, la reforma de la gestión educativa tiene en San Martín una *autonomía relativa*.

Un punto de coincidencia clave es el proceso de construcción de propuestas: en ambos, el elemento detonante fue la elaboración del PER, como lo expresan los dos documentos. Y, a partir de ello, la estrategia se basó en la formación de comisiones multisectoriales con participación ciudadana. En Arequipa se constituyó una comisión para formular la propuesta de reorganización administrativa de la GRE, que se conformó con representantes del Presidente Regional, del SUTEP, de la Universidad Nacional de San Agustín, del Consejo Regional de Decanos (2), del COPARE y de la Cámara de Comercio.³⁷ Resaltan claramente dos

³⁵ En lo que sigue en este acápite, el informe se basa en lo fundamental en el estudio de Manrique (2011).

³⁶ Se utiliza “oportunidades políticas” adaptando el concepto de Tarrow (1994: 49): “Dimensiones consistentes [...] del entorno político que fomentan o desincentivan la acción colectiva [...]. El concepto de oportunidad política pone el énfasis en los recursos externos que pueden ser explotados incluso por los débiles o desorganizados [...]”.

³⁷ La Comisión fue creada por el Acuerdo Regional 051-08-GRA/CR, del 23 de mayo del 2008.

aspectos: en primer lugar, la participación del SUTEP, que en otras regiones había decidido no participar; y la diversidad de instituciones representadas, incluyendo la Cámara de Comercio. Tal composición otorgó gran legitimidad a sus propuestas. Éstas tuvieron también un fuerte carácter orgánico: la creación de subgerencias pedagógicas en el marco de la GRE; y el fortalecimiento de las instituciones educativas, así como de los sistemas de planeamiento, control y de gestión de personal. Vale la pena mencionar que el esquema participativo y pluralista se ha reeditado en Arequipa: la Ordenanza 112-10-GRA/CR (25 de mayo del 2010) creó la comisión de implementación de la reforma integrada por 10 representantes del Gobierno Regional, 8 de gremios sindicales (incluyendo al SUTEP) y 3 de la sociedad civil (incluyendo al COPARE y la Cámara de Comercio).

En el 2008, el Gobierno Regional de San Martín creó la Comisión Regional de Educación, conformada por el Vicepresidente Regional, el Consejero Delegado y los consejeros de la Comisión de Desarrollo Social, el Gerente y el Subgerente de Desarrollo Social, el Director Regional de Educación, el Colegio de Profesores y el Proyecto USAID/SUMA (en ese momento, Aprender). Aunque está invitado, el SUTEP no asiste regularmente a las sesiones.³⁸

El encargo de la Comisión fue “[...] definir las políticas de reestructuración y reorganización en base a un nuevo modelo de gestión educativa [...] participativo, gradual y progresivo de la DRE, UGEL e II.EE. [...]”. Y se le facultó para “[...] formular, aprobar, ejecutar, evaluar y administrar políticas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y recreación [...] en concordancia con la política educativa nacional”.³⁹ Destacan dos aspectos. En primer lugar, desde el inicio del proceso quedó claro el objetivo de construir un “nuevo modelo de gestión educativa”. Segundo: en la práctica, se le otorgaron facultades de decisión de políticas y de gestión, lo que se explica por su composición: la mayoría fue del Gobierno Regional y dos representantes de sociedad civil. En el caso del Proyecto USAID/SUMA, los considerandos indicaban que prestaría asistencia técnica al proceso de reforma, en la medida en que la experiencia de las “escuelas activas” era un referente

del PER y del proceso en su conjunto. En la práctica, la Comisión es una suerte de “ente rector” de la gestión educativa que trabaja con base en la concertación, en la promoción de reformas y políticas públicas, así como en la implementación y seguimiento del PER. En ese marco se elaboró el Plan Multianual de Educación 2008-2012, que buscó articular el PER, el PEN, el Plan Sectorial Multianual y el PDRC.⁴⁰

El logro más importante de la reforma educativa en San Martín es la aprobación del nuevo modelo de gestión educativa mediante la Ordenanza Regional 011-2010-GRSM/CR del 31 de mayo del 2010. La construcción del modelo partió de la experiencia de “escuelas activas” del proyecto Aprender, que introdujo un modelo de cogestión local en el que participaban alumnos, padres, docentes, municipalidad y redes educativas a través del CONEI. Ello planteó abiertamente la cuestión de la relación entre los distintos actores y entre el nivel local y el nivel regional:

La participación de la comunidad implica incorporar un enfoque de cogobierno a las acciones de involucramiento de la comunidad, donde la sociedad se responsabiliza y se compromete con los resultados educativos de sus escuelas y de la región, y donde los límites entre actores públicos y privados se desvanecen y se integran en una corresponsabilidad (Proyecto USAID/PERU/SUMA 2011: 7).

En ese marco se conceptualizó la gestión como un “[...] sistema de componentes en constante interrelación a través de los cuales los actores organizan procesos, recursos y canales de organización para alcanzar objetivos” (Gobierno Regional de San Martín 2010: 13).

En el nivel regional se identificaron los procesos clave en los que participan los actores de la educación, que se expresan en cuatro subsistemas: gestión pedagógica (que genera la “Propuesta pedagógica integral”), planificación y desarrollo, gestión institucional, y control, transparencia y vigilancia.

Desde esta perspectiva, se construyó una matriz concertada de funciones y procesos, a partir de la plan-

³⁸ Entrevista con Javier Ocampo, vicepresidente regional, 27 de septiembre del 2011.

³⁹ Resolución Ejecutiva Regional 617-2008.GRSM/PGR. La primera cita corresponde a los considerandos; la segunda, al artículo 2.º.

⁴⁰ Para un análisis del proceso en su conjunto, véase Manrique (2011: 24-29).

teada por el Consejo Nacional de Educación para la elaboración de la LOF, lo que permitió identificar actores, funciones y procesos de interacción entre en los niveles regional y local. Se identificó, así, que la DRE tiene una función normativa, planificadora y de articulación de los planes educativos; que cabe a la UGEL una labor netamente pedagógica (la expresión utilizada es “agente poderosamente pedagógico”; Manrique 2011: 30); que los gobiernos locales son el soporte institucional de las instancias educativas, de la autonomía del sistema educativo local y las instituciones educativas, además de articuladores de planes locales.⁴¹ Javier Ocampo (vicepresidente regional) y Aurora Torrejón (gerente regional de Desarrollo Social) coincidieron en que ese enfoque de distribución de funciones y procesos crea condiciones adecuadas para el desarrollo de acciones de carácter intersectorial, y pusieron como ejemplo el caso de un programa de nutrición articulado a los procesos educativos actualmente en curso.⁴²

Un aspecto singular de la experiencia de San Martín es que el modelo se ha empezado a implementar en 15 distritos, incluyendo dos municipalidades distritales: Cuñumbuqui (provincia de Lamas) y Pajarillo (provincia de Mariscal Cáceres), donde se aplica de manera experimental en el marco del Laboratorio de la Gobernanza Local de la Educación.⁴³ El *quid* del asunto desde el punto de vista metodológico es que busca validar la eficacia del modelo de gestión educativa: su objetivo general es “Desarrollar el modelo de gobernanza local de la educación y explorar su contribución a la mejora de la educación en dos distritos de la región San Martín, en el marco del Nuevo Modelo de Gestión Educativa Regional”.⁴⁴ Se trata de una experiencia inédita de implantación de reformas: validar en la práctica un modelo con el fin de reajustarlo o reformarlo para que tenga capacidad para aplicarse en el conjunto de la región, de acuerdo con las especificidades de cada localidad.

Otro aspecto de importancia estratégica al respecto es que las relaciones entre actores públicos y privados se basan no solo en el marco legal sino también en acuerdos consensuados. La experiencia del “Laboratorio” implica la formación de un *Comité de Gestión Local* y de un *Plan Mancomunado para la Implementación del Modelo de Gestión Educativa Regional* que establece los compromisos y responsabilidades de las partes. El valor del Plan Mancomunado es de tal envergadura que el alcalde de Cuñumbuqui señaló que contribuye a que la UGEL no sea autoritaria y que ellos solo harán aquello que se han comprometido expresamente a ejecutar en el Plan.⁴⁵

En el ámbito administrativo, la DRE conformó un equipo técnico de implementación del Modelo de Gestión Educativa regional que ha avanzado en la formulación del ROF. A la fecha hay un proyecto que se ha discutido con las UGEL y así se ha ganado un amplio consenso. El proyecto tiene un enfoque sistémico y comprende los cuatro subsistemas identificados: gestión pedagógica, planificación y desarrollo, gestión institucional, control, transparencia y vigilancia.⁴⁶

La reforma apenas está empezando, y se ha trazado una hoja de ruta que comprende tres fases: 1) Diseño participativo del modelo de gestión; 2) Implementación del proceso de reestructuración; y, 3) Desarrollo de capacidades y cambio de clima institucional.⁴⁷ Actualmente se está avanzando en la segunda. El proceso, sin embargo, está plagado de complejidades y trabas que provienen del carácter de la descentralización (como la cuestión de los recursos, el centralismo persistente de los sistemas administrativos nacionales, la precaria coordinación intergubernamental y otros), y también de los procesos regionales y locales. Por la naturaleza del análisis, esta sección se enfoca en estos últimos. Los actores entrevistados han identificado diversos problemas que se presentan con frecuencia. Aquí se indican tres, propios de la región.

41 Entrevista con Sócrates Vela, director de la UGEL de Lamas, 26 de septiembre del 2011.

42 Entrevista con Javier Ocampo, vicepresidente regional, y con Aurora Torrejón, gerente regional de Desarrollo Social, 27 de septiembre del 2011.

43 Proyecto USAID/PERU/SUMA, *op. cit.*, 2011. Este documento presenta las características centrales de la experiencia en curso.

44 *Ibid.*, p. 9. Los objetivos específicos, como se señala, buscan dar cuenta de los cambios que se quieren impulsar.

45 Entrevista con Percy Trigoso, alcalde distrital de Cuñumbuqui, 26 de septiembre del 2011. La Resolución 044-2011-MDC/A reconoció al Equipo Técnico, y el 18 de mayo se aprobó el Plan Mancomunado.

46 Entrevista con Edilberto Ramírez, director de Gestión Institucional de la DRE, Gobierno Regional de San Martín, 27 de septiembre del 2011.

47 Manrique (*op. cit.*: 33-34), cuadro 10, que detalla las etapas del proceso en San Martín.

El primero tiene que ver con tensiones interinstitucionales, especialmente entre DRE y UGEL, y con la Gerencia de Desarrollo Social, debido (en gran medida) a la situación transicional.⁴⁸ Para afrontarlos, el Gobierno Regional ha establecido canales de relación que permiten ventilar los problemas y, eventualmente, resolverlos. En este campo, la demanda de las UGEL de convertirse en unidades ejecutoras es causa frecuente de fricciones, ya que no controlan recursos y sienten que carecen de autonomía.⁴⁹ El problema es complejo y abarca la política de gestión presupuestal y las condiciones para ser unidades ejecutoras. En el nivel regional (y la situación no es distinta en otros gobiernos regionales), sin embargo, es importante garantizar la unidad administrativa en materia de gasto, razón por la cual, siendo la UGEL una instancia de nivel regional, tal calidad debería ser concertada con el Gobierno Regional.

Otro problema es que los órganos administrativos en realidad manejan dos procesos simultáneamente. Por un lado, hay que seguir operando con el viejo modelo de la normatividad nacional prerreforma, y, al mismo tiempo, implementar la reforma. Y a veces hay contradicción entre ambas. Esto produce tensión en los organismos de gestión de la educación, confusión de los trabajadores administrativos, e incluso temor a sanciones por aplicar las normas regionales. De cara a la reforma, este problema puede acarrear situaciones contradictorias capaces de entorpecer el proceso.

Un tercer problema es que los funcionarios no han terminado aún de apropiarse del proyecto, y muchos no tienen clara la estrategia de implementación. En esas condiciones, siempre les resulta más fácil operar a la manera tradicional.⁵⁰ Frente a este problema, parece claro que el Gobierno Regional debe fortalecer los medios de difusión y comunicación, así como diseñar una política que visibilice una mayor participación de los funcionarios. Una condición clave en la implementación de reformas suele ser el compromiso de los funcionarios: ellos tienen la capacidad de facilitar los procesos, pero también de entorpecerlos y convertirlos en burocráticos.

A los de San Martín y Arequipa se suman en la actualidad otros procesos de reforma institucional con énfasis en la gestión de la educación: Ucayali, La Libertad,

Pasco y Huancavelica. Los dos primeros se llevan a cabo con asesoría y apoyo técnico del MINEDU, y los restantes como iniciativas endógenas de los gobiernos regionales. En este estudio no ha sido posible profundizar en estas experiencias, aunque de lo que se conoce (de manera desigual, por lo demás) se constata que los diagnósticos de partida son muy similares, así como los problemas que se han de enfrentar. El punto de diferencia está marcado por las estrategias concretas de reforma y los diversos pesos y acentos de los objetivos. Una tarea de futuro es hacer un estudio comparativo de estos procesos que amplíe y profundice el importante estudio de Manrique.

Es bueno recordar aquí que las iniciativas de reforma institucional del sector Educación no han provenido solo de los gobiernos regionales; también desde la sociedad civil se han planteado iniciativas de reforma: en Piura, el Colectivo de Incidencia Electoral (una coalición de organizaciones de sociedad civil) promovió el “Pacto político por la gobernabilidad regional de Piura 2011- 2014”, que fue suscrito por todos los candidatos regionales y cuyo punto tercero se refiere al tema educativo. Más adelante, un colectivo de ONG ha propuesto una agenda de 10 puntos para el cambio en la gestión de la educación, entre ellos empezar la reforma educativa. Si bien todavía no hay un proceso iniciado, la información disponible indica que se han registrado avances en la formulación de propuestas más concretas: CIPCA ha publicado *Estado de la gestión educativa en Piura: Una mirada desde la institución educativa*, de Santiago Gamboa (2011), que sugiere algunos lineamientos, aún tímidos sin embargo.

3.2 JUNÍN: UN CASO FRUSTRADO

El Gobierno Regional de Junín (2006-2010) emprendió la reforma institucional con mucha fuerza. La cuestión se planteó, como en los demás, a partir de un diagnóstico de la estructura orgánica y las funciones asignadas en el marco legal que evidenciaban gran ineficiencia en relación con los objetivos y prioridades en todas las áreas de gestión regional. El área de mayor prioridad de las autoridades fue la educación. De hecho, el Gobierno Regional solicitó la asesoría del Banco Mun-

48 Entrevista con Javier Ocampo, 27 de septiembre del 2011.

49 Entrevista con Sócrates Vela, 26 de septiembre del 2011.

50 Entrevista con Edilberto Ramírez, 27 de septiembre del 2011.

dial para diseñar una política de mejora de la calidad. Producto de ello fue *¿Qué puede hacer un gobierno regional para mejorar la educación? El caso de Junín* (Cotlear *et al.* 2008). El estudio formuló tres recomendaciones básicas: a) establecer un claro compromiso con metas mensurables; b) proveer apoyo pedagógico y financiero a las escuelas para el logro de las metas; y, c) establecer un sistema de medición de los avances en la escuela y difundir la información a la comunidad. Para implementarlas, el GR Junín planteó la necesidad de la reforma institucional integral, incluyendo la especificidad de la gestión educativa; y la elaboración de los instrumentos de gestión: el PER, el Diseño Curricular Regional, la elaboración del Plan Estratégico Institucional-PEI de la DRE, y el Programa de Fortalecimiento de las Capacidades de la DRE. El costo político de la reforma en educación fue alto: el Gobierno Regional tuvo que enfrentar la fuerte oposición del SUTEP.

A pesar de los avances, el cambio de autoridades en el 2011 tuvo efectos negativos sobre el proceso. Por discrepancias políticas, las nuevas autoridades decidieron cancelar el proceso de reforma institucional, lo que ha implicado una grave regresión: se derogó el Diseño Curricular Regional, se detuvo el avance del PEI, se derogaron los instrumentos de gestión administrativa, incluyendo el ROF, y se designaron funcionarios con precarias capacidades en la DRE y las UGEL, lo que discontinuó la política de desarrollo de capacidades. La información a la fecha indica que el Gobierno Regional ha decidido abandonar la estrategia educativa y ha anunciado la revisión y modificación del PER.

3.3 PARA UN BALANCE DE LOS PROCESOS DE REFORMA DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

El proceso de reformas institucionales iniciado en el 2008 ha arrancado en ocho gobiernos regionales; y, con sus avances y retrocesos, ha de ser uno de los aspectos más importantes para las autoridades que han iniciado su mandato en el 2011. No cabe duda de que los demás gobiernos regionales pronto seguirán el ejemplo. Ello se explica, como ya se ha señalado, porque la nueva fase que se abre en el proceso de descentralización, ahora que las funciones han sido ya transferidas, plantea serios desafíos a las autoridades regionales: entre los más importantes, determinar si el modelo legal vigente de organización estructural es funcional a los objetivos de la descentralización y las aspiraciones ciudadanas. En ese sentido, el reto consiste en implementar el sistema

de gestión descentralizada a partir de la definición de funciones compartidas de cada uno de los niveles de gobierno, con el fin de garantizar una adecuada coordinación intergubernamental de cara a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, y de la gobernabilidad democrática. A ello se debe añadir, en el futuro próximo, una demanda creciente de reforma de los sistemas administrativos nacionales que cada vez con mayor claridad son percibidos por los gobiernos regionales y los gobiernos locales como un obstáculo para el ejercicio de la gestión.

En este contexto, la reforma del sistema de gestión educativa juega un papel relevante debido a la alta prioridad que tiene para los gobernantes, las organizaciones sociales y la ciudadanía en general. Es importante, por ello, recordar que son parte de procesos más amplios y que su devenir estará marcado por la lógica del proceso global. De ahí la importancia de que los actores clave de la educación, incluyendo al MINEDU, los gobiernos regionales (autoridades y funcionarios), los docentes (y sus organizaciones sindicales) y las organizaciones de la sociedad civil, entiendan que la construcción del modelo de gestión educativa es una tarea colectiva que requiere de una alianza amplia capaz de llevarla adelante.

En esa línea, es ilustrativo que los dos casos analizados hayan tenido como protagonistas centrales a un conjunto de actores que se han aliado en el empeño de lograr objetivos consensuados en torno a la educación. De este modo, siendo la gestión educativa un componente de la reforma institucional más amplia, su desarrollo e importancia dependerán en gran medida de la fuerza que pongan los actores clave de la educación en cada región. La experiencia indica que donde hay activa participación de la sociedad civil a través de los COPARE y otros actores, las condiciones para reformas creativas, eficaces y sostenibles son mayores.

Un aspecto clave es que la mayor parte de las reformas de la gestión educativa se inician con un diagnóstico común: a) la existencia de problemas de definición de roles y funciones de las instancias de gestión; b) la debilidad de sus capacidades institucionales; y, c) la incapacidad de la estructura organizacional vigente para afrontar la tarea de implementar el PER. Ello es revelador de la preocupación que las motiva. Por un lado, la preocupación por la mejora de los logros pedagógicos de los niños, niñas y adolescentes, y no solo del cumplimiento de las normas administrativas; por el otro, la necesidad de la articulación de planes y

entre niveles de gobierno para garantizar cambios en el objetivo educativo.

La revisión de experiencias de reforma de la gestión educativa ha permitido un análisis de dos casos (lo más relevantes y avanzados), y la mención de otros cuatro: Junín, Huancavelica, La Libertad y Ucayali. Lo más impactante ha sido que, partiendo de diagnósticos comunes, sus caminos han sido diferentes y originales. En gran medida, porque la naturaleza de sus problemas es distinta, y porque tienen un proceso histórico que los hace diversos. Cada uno cuenta con estrategias distintas y modelos diferentes; las alianzas que sostienen la reforma incluyen a diversos actores.

Lo que este fenómeno expresa es que la heterogeneidad del Perú comprende también las visiones de futuro, y la descentralización está abriendo las puertas a la creatividad regional y local, en el marco de la unidad. Lo crucial es que estos procesos no se hacen con un solo modelo y sí con estrategias distintas: en San Martín, el factor definitorio fue la elaboración de la matriz de competencias y funciones y la experiencia previa; en Arequipa lo fue un modelo de organización estructural. En San Martín, la propuesta de modelo educativo regional surgió desde el inicio de la reforma; en Arequipa, el tema empezó a plantearse como tal y en el camino se convertirá en propuesta. Se está en una situación de búsqueda y exploración en la que los gobiernos regionales están partiendo de su propia realidad para definir las estructuras organizacionales adecuadas a sus objetivos, y desde esa especificidad ajustarse al marco general de las políticas nacionales.

De ahí la enorme importancia de la pronta aprobación de la Ley de Organización y Funciones del MINEDU: su rol no es solo normativo, sino también de definición de la unidad y la diversidad; en términos jurídico-políticos, de la descentralización, de la autonomía regional y de la rectoría nacional. El riesgo es que estas reformas de la gestión de la educación se frustren con una LOF que pretenda mantener para el MINEDU los atributos centralistas que ha ejercido hasta ahora. Los gobiernos regionales han creado una nueva institucionalidad para la gestión educativa en ausencia de la LOF, y en el contexto de la coexistencia de normas como la Ley General de Educación, el ROF del MINEDU, el marco le-

gal descentralista y otras que requieren concordancia y ajuste. La construcción de la LOF es por ello, ahora, más compleja (pero, al mismo tiempo, más rica), pues tendrá que incorporar esta nueva dinámica que se ha generado en las regiones.

Todas las experiencias proponen la necesidad de un órgano específico para la gestión de la educación. Esto plantea dos problemas. Primero, la cuestión de cuál es la mejor opción en materia organizativa: si la Dirección o la Gerencia. En realidad, no se trata tanto de una denominación cuanto de una cuestión de poder, atribuciones y funciones. Si bien San Martín no ha culminado la reforma institucional y podría modificar la estructura orgánica, el avance crucial consiste en haber delimitado claramente los roles y funciones de las instancias regionales de educación y su línea jerárquica al interior del Gobierno Regional.

Segundo, hay una carga simbólica en los términos que cobra suma importancia. El término “Dirección” tiene una definición ambigua: es un órgano del Gobierno Regional dentro de la Gerencia de Desarrollo Social, y, al mismo tiempo, depende técnicamente del MINEDU. La experiencia de los gobiernos regionales es que este argumento ha abierto las puertas a la pretensión del MINEDU de regularla centralistamente, como en efecto ha sucedido. Es diferente lo que ocurre con el término “Gerencia”, que no tiene el sentido tradicional de dependencia del MINEDU y connota, más bien, autonomía y capacidad de ejecución como órgano de línea regional. Finalmente, más allá de la denominación, la clave es la delimitación clara de poderes, funciones y atribuciones de las instancias regionales de gestión educativa. Y en eso, tanto Arequipa como San Martín apuntan al mismo objetivo.

Sin embargo, ello también plantea un problema que pretendía enfrentar el modelo de organización de la LOGR: el secular e ineficiente sectorialismo que ha caracterizado la gestión pública en el Perú. La organización del Gobierno Regional en gerencias regionales multisectoriales, propuesta establecida en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, buscaba justamente integrar la acción pública a partir del enfoque territorial y de la naturaleza real de los problemas.⁵¹ La propuesta de desaparecer las gerencias regionales multisectoria-

51 El artículo 29.º de la Ley señala que se constituirán las siguientes gerencias regionales: Desarrollo Económico; Desarrollo Social; Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial; Infraestructura; y Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.

les del modelo de la LOGR y convertir las direcciones regionales en gerencias sectoriales (cuya expresión más clara se da en Arequipa) podría crear condiciones adversas al enfoque multisectorial de la gestión. El riesgo es que con el énfasis sectorialista que connota la opción por la “Gerencia” se pierda de vista el enfoque intersectorial, especialmente en temas críticos tan correlacionados como salud y educación. Dada su actual estructura orgánica, el Gobierno Regional de Arequipa está más expuesto, y tendría mayor probabilidad de generar un enfoque sectorialista de gestión; por las mismas razones, el de San Martín está menos expuesto al riesgo, y podría tener mejores probabilidades de desarrollar un enfoque intersectorial.

Algunos gobiernos regionales han hecho esfuerzos por promover un enfoque intersectorial de la gestión a través de ordenanzas, lo que demuestra que la descentralización ha generado un terreno fértil para introducir ese enfoque. Huancavelica y Tacna son ilustrativos: han aprobado ordenanzas que disponen estrategias, procesos de concertación y acciones de carácter intersectorial entre las direcciones regionales de Educación y Salud. Lo mismo puede decirse de Lambayeque, donde al interior de la Gerencia de Desarrollo Social se ha creado un Consejo Regional Multisectorial para coordinar acciones conjuntas de sus unidades operativas, o sea, las direcciones regionales sectoriales.

La revisión de los procesos de reforma institucional y de la gestión de la educación en los gobiernos regionales muestra el esfuerzo por crear condiciones adecuadas para el ejercicio eficiente de las funciones descentralizadas. Al igual que en el caso de la legislación como instrumento de gobierno, las reformas institucionales también pretenden afirmar un concepto de autonomía regional compatible con la rectoría del Gobierno Nacional y la unidad del Estado, pero que al mismo tiempo garantice condiciones de gobernabilidad descentralizada. La experiencia va indicando que no se trata de procesos fáciles y simples, sino, por el contrario, complejos y que a menudo envuelven problemas que no fueron previstos. Por ello, tan importante como remarcar los avances en estos temas es identificar los desafíos. En el proceso de reforma de la gestión educativa hay algunos desafíos cruciales.

El primero y más importante es la necesidad de construir una coalición que garantice el apoyo sostenido a la reforma y un soporte técnico solvente, más allá del proceso de elaboración del PER. Una coalición de este tipo ha sido un elemento clave en las estrategias de reforma, porque abrió un espacio de participación en

un tema en el que los actores pudieron expresar y concertar sus puntos de vista y sus aportes. No en vano en Arequipa y San Martín se constituyeron comisiones especiales que incorporaron el punto de vista de actores de la sociedad civil en la formulación de las propuestas. Un valor agregado de la estrategia en Arequipa fue incluir al SUTEP que, prácticamente en todas las regiones, había mostrado su oposición a las reformas en Educación, incluso negándose, en muchas ocasiones, a participar en la formulación de los PER.

Los casos en los que más se ha avanzado en la reforma evidencian la importancia de esta estrategia. Sin embargo, es claro también que la coalición y la estrategia participativa no se pueden limitar a la formulación de la reforma. Deben ser también un elemento clave en el proceso de implementación, pues es allí donde se enfrentarán las resistencias de quienes —individual o corporativamente— resulten afectados por la reforma. Por ello, los gobiernos regionales deben tomar especial cuidado de garantizar su permanencia, el empoderamiento de los actores y el sentido de apropiación por el conjunto de la comunidad educativa, la sociedad civil y los funcionarios de los gobiernos regionales. La sostenibilidad de las reformas dependerá de la fortaleza de esta coalición, como expresión de una voluntad política colectiva regional, y no solo del arbitrio de la autoridad.

Un segundo desafío consiste en la necesidad de impulsar desde los gobiernos regionales la coordinación intergubernamental con el MINEDU. El tema es sustancial no porque se trata de un componente de la descentralización, sino porque el adecuado balance entre la autonomía regional y la rectoría del Gobierno Nacional es la garantía de la gestión descentralizada y la gobernabilidad.

Dos políticas nacionales del MINEDU han expresado esta situación: los programas nacionales que conduce el MINEDU (PRONAFCAP, PELA, PRONAMA, Alfabetización) y el PPMGE. En ambos casos, el MINEDU ha dejado de lado la opción de coordinar sus acciones con los gobiernos regionales, y más bien ha pasado por encima de ellos. Desde el inicio del proceso, en el 2003, estas relaciones han sido tensas y a veces conflictivas, especialmente en el marco del proceso de elaboración de las matrices de competencias y funciones y de la LOF. Sin embargo, cada vez es más claro que la ausencia de un acuerdo en torno de ambos instrumentos es un imperativo. A su urgencia política (el MINEDU es el único ministerio

que no ha presentado proyecto de LOF al Congreso), se suma el que las reformas podrían avanzar en terrenos de su ámbito y complicar la discusión y los procesos posteriores de adecuación.

Debe anotarse que desde los gobiernos regionales ha habido un esfuerzo por coordinar políticas y acciones con el MINEDU, aunque los resultados no han sido siempre exitosos, a menudo por la resistencia del Ministerio a concertar y por su vocación por imponer condiciones a los gobiernos regionales. Sin embargo, donde las coordinaciones han sido viables, los resultados fueron positivos.⁵²

Otro desafío crucial es la necesidad de que los gobiernos regionales impulsen la coordinación intergubernamental con los gobiernos locales. Éste es un campo descuidado, y que no siempre las reformas han considerado en su debida importancia. Donde más se ha avanzado ha sido en San Martín, donde la matriz de competencias y funciones estableció el rol clave de los gobiernos locales y mecanismos de coordinación y articulación pertinentes. Esto fue facilitado en gran medida por la experiencia del Proyecto USAID/Aprende, que generó la oportunidad para ello. El establecimiento de mecanismos de coordinación con los gobiernos locales es fundamental para garantizar la validez y viabilidad de la reforma de la gestión educativa. Esto también es importante en el marco de la LOF y de la redefinición del PPMGE, pues ambos acarrearán reajustes legales en la relación entre gobiernos regionales y gobiernos locales.

Un reto clave de las reformas es el desarrollo de capacidades institucionales para la gestión educativa en el Gobierno Regional y las municipalidades. Sin embargo, esta política tiene que asumir un carácter distinto. Hasta ahora ha estado centrada en un formato de cursos, talleres y capacitaciones que han tenido como sujeto principal a los individuos. Sin menoscabar la importancia de lo avanzado en este campo, la reforma

plantea transitar a una dimensión más colectiva: de lo que se trata es de *formar capacidades en los equipos institucionales*, lo que llevará también a modificar los contenidos y las metodologías de capacitación.

Quizá el desafío más complejo sea garantizar recursos para la reforma. La descentralización fiscal ha sido, en general, una de las principales debilidades de la descentralización, y no parece probable que en el futuro inmediato haya cambios. Por ello los gobiernos regionales y los gobiernos locales, desde sus instancias de representación (ANGR, AMPE, REMURPE), deben insistir en iniciativas para promoverla. Sin embargo, la urgencia para la gestión educativa regional y su reforma es de primera prioridad. Una tarea clave es promover un cambio en la prioridad política y legal de asignación del gasto: desde el inicio del proceso de descentralización se ha priorizado el gasto en inversión en infraestructura, en desmedro de la inversión en fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades. Más allá del despropósito que ello implica desde el punto de vista de la gestión gubernamental, esto ha forzado a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales a utilizar sus recursos a través de procedimientos administrativos complejos. Sin embargo, también han empezado a usar el mecanismo del Proyecto de Inversión Pública (PIP) para “empaquetar” diversos proyectos que incluyen estas áreas. Ello ha permitido disponer exitosamente de recursos para este tipo de proyectos, pero es preciso modificar el criterio de fondo y legitimar este tipo de inversiones. Ello sin duda es una tarea de la ANGR, REMURPE, AMPE y demás organizaciones de los gobiernos subnacionales.

En el camino de identificar oportunidades para acceder a mayores recursos, los gobiernos regionales deben usar todos los mecanismos posibles. Entre ellos, los Presupuestos Participativos, en los que generalmente los proyectos ligados a la educación tienen especial prioridad y donde los agentes educativos participan activamente.⁵³ La experiencia de Cusco, consistente en

52 En San Martín, la coordinación desde la Gerencia de Desarrollo Social es casi nula; pero, en el nivel local, la UGEL Lamas ha logrado un acuerdo con el PRONAFACAP para homogeneizar contenidos y mensajes. Eso ha permitido un mutuo reforzamiento del Programa Nacional de Capacitación Docente y del Programa Regional de Capacitación Docente (entrevista con Sócrates Vela, director de UGEL de Lamas, 26 de septiembre del 2011). En Ucayali, la relación de coordinación es deficiente y tiende a depender de las relaciones interpersonales, más que la dimensión institucional (entrevistas con Lutgardo Gutiérrez, gerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Ucayali, y con Esther Reina y Elsitá Donayre, de la Universidad Nacional de Ucayali. Ambas, el 19 de septiembre del 2011).

53 Sirva como referencia el caso de Ucayali: entre el 2009 y el 2010, los agentes participantes que son actores educativos fueron (junto con los actores urbano-territoriales), la mayoría; en el 2009, 14, y en el 2010, 18 (véase <www.regionucayali.gob.pe>).

incrementar el monto del Presupuesto Participativo con los recursos provenientes del canon, es una medida que se puede utilizar. La movilización de recursos tiene asimismo que involucrar la utilización de proyectos con el sector privado y la cooperación internacional. Para ello, sin embargo, es preciso que los gobiernos regionales definan una política explícita de relación con estos actores.

La reforma de la gestión educativa en los gobiernos regionales es uno de los procesos más importantes en la actual coyuntura de la descentralización, porque implica el ejercicio de su responsabilidad de gobierno a través de las funciones que les han sido transferidas. Por ello, los gobiernos regionales deben tener una estrategia clara y al mismo tiempo abierta, que sea capaz de adaptarse a un escenario cambiante —tanto en el espacio nacional como en el regional—. Desde esa perspectiva, deben contar con un sistema de monitoreo que sea el instrumento que le permita prever problemas, introducir mecanismos correctivos cuando sea necesario y que sea capaz de proveer información transparente a los diferentes actores del proceso. Y, en esa lógica, poder generar modelos de reforma de la gestión educativa descentralizada que sean difundidos y replicados por otros gobiernos regionales, e interactúen sinérgicamente con el MINEDU en la tarea de construir un sistema de educación de calidad, inclusivo, democrático, ético, transparente e intercultural.

IV. Municipalización de la educación: cuenta y balance

La municipalización de la educación fue anunciada por el presidente Alan García en el discurso de asunción del mando el 28 de julio del 2006, y la decisión fue ratificada en el *shock descentralista* de octubre de ese año. El MINEDU asumió la responsabilidad y encargó a la Oficina de Coordinación Regional la implementación del Programa Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (en adelante PPMGE).

Desde su inicio, el PPMGE fue objeto de severos cuestionamientos de los más diversos sectores: especialistas en educación, organizaciones de sociedad civil (Foro Educativo, Grupo Propuesta Ciudadana y otros)⁵⁴ y la Defensoría del Pueblo (2009). También las organizaciones representativas de los gobiernos subnacionales (ANGR y REMURPE) lo han criticado severamente. El Informe de la Defensoría del Pueblo del 2009, tres años después de iniciado el PPMGE, indica diversos problemas de diseño, de enfoque y de implementación. Entre ellos, la Defensoría consideró necesario enfatizar que: a) el diseño inicial adoleció de escaso rigor metodológico y no fue coordinado con los gobiernos regionales que tienen a su cargo las competencias y funciones en esta área de acuerdo con la LOGR; b) no ha habido una evaluación seria de los avances del proceso que valide el modelo, certifique sus resultados y abra la perspectiva de su ampliación; c) el carácter predominantemente administrativo de las funciones transferidas, en desmedro de las funciones pedagógicas; d) la advertencia de que las funciones transferidas por el PPMGE pertenecen a los gobiernos regionales y no pueden volver a transferirse sin su acuerdo; y, e) la ausencia de los gobiernos regionales en el proceso, cuando, conforme al marco legal de la descentralización, deben cumplir un rol central en las transferencias y la delegación de funciones.

Enfrentar y resolver estos problemas es un imperativo; y, en esa línea, la Defensoría planteó la necesidad de una mayor coordinación del MINEDU con los gobiernos

⁵⁴ Para una revisión del proceso entre el 2006 y el 2009, así como un recuento de las principales críticas y una argumentación en torno de sus problemas de legalidad, véase Chirinos (2010).

regionales y los gobiernos locales, y exhortó al MINEDU a que antes de tomar la decisión de ampliar el programa, se haga una evaluación integral y comprensiva de sus resultados, con el fin de corregir las deficiencias (Defensoría del Pueblo 2009).

Sin embargo, el MINEDU se mantuvo inmune a la crítica e incluso buscó ampliar su influencia para lograr su consolidación. Con ese objetivo aprobó el DS 022-2010-ED (22.10.10), que estableció la incorporación gradual y progresiva del PPMGE a 606 municipalidades distritales del ámbito de intervención del Programa Nacional de Apoyo a los Más Pobres (JUNTOS). La norma no solo no fue consultada o siquiera coordinada con los gobiernos regionales —a pesar de que era uno de los puntos más fuertes de la crítica—, sino que su artículo 5.º estableció: “Los gobiernos regionales y las unidades ejecutoras de educación y unidades orgánicas del Ministerio de Educación proporcionarán, en el marco de su disponibilidad presupuestal, la capacitación, apoyo logístico y asistencia técnica a los gobiernos locales que lo requieran para la implementación del referido plan, siendo éstos últimos quienes asumen la gestión de las instituciones educativas transferidas”. El citado decreto supremo generó, una vez más, la crítica de la mayoría de sectores, incluyendo a organizaciones de la sociedad civil⁵⁵ (que exigieron la derogatoria inmediata) y gremiales (incluidos el Colegio de Profesores y el SUTEP), ANGR, REMURPE y AMPE, y la Defensoría del Pueblo.

El pronunciamiento de la ANGR criticó la pretensión de ampliar la cobertura del PPMGE por su carácter inconstitucional y por transgredir los principios y el marco legal descentralista. Planteó, además, la ilegalidad de las transferencias a las municipalidades, ya que no se puede transferir funciones que ya se han transferido, como es el caso de las competencias de los gobiernos regionales.⁵⁶ El enfoque de REMURPE enfatiza en la necesidad de que la ampliación de la cobertura surja de un acuerdo con las nuevas autoridades regionales y locales, para así evitar el surgimiento de conflictos sociales, y de que parta de un diagnóstico serio sobre

los avances realizados, recogiendo las observaciones de la Defensoría del Pueblo. Y que, en todos los casos, “deberá ser acompañada necesariamente de recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos, que aseguren su continuidad y eficiencia”.⁵⁷

Por su parte, la Defensoría del Pueblo emitió una nota de prensa en la que expresa con severidad su preocupación por la ampliación debido a la persistencia de:

[...] las dificultades advertidas tanto en el diseño como en la implementación del proyecto en su etapa inicial, como en la priorización de la transferencia de la gestión administrativa antes que la gestión pedagógica e institucional, la transferencia presupuestal insuficiente, así como en la falta de precisión en las funciones transferidas a las municipalidades y la falta de concertación entre los tres niveles de gobierno para la implementación del referido plan.

Tras recordar que se ha advertido al Ministerio que muchas de las funciones transferidas a las municipalidades corresponden a los gobiernos regionales, la Defensoría reitera su propuesta de que se realice una “[...] evaluación integral del Plan de Municipalización en su etapa inicial [...] en lo concerniente a criterios técnicos y objetivos que permitan identificar sus avances y dificultades, a fin de superarlas antes de continuar la etapa de expansión”.⁵⁸

Las críticas fueron recogidas también por algunos sectores al interior del Poder Ejecutivo y el Congreso, donde se acogió la propuesta de la Defensoría del Pueblo de hacer una evaluación integral del programa. Ello explica por qué la Ley de Presupuesto 2011, en su quinta disposición complementaria final, dispuso:

[...] la evaluación independiente de la implementación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa en las 35 municipalidades

55 El pronunciamiento de las organizaciones de la sociedad civil es suscrito por Alternativa, CADEP, Campaña Peruana por el Derecho a la Educación, CESIP, EDUCA, Fe y Alegría N.º 44, Foro Educativo, Fundación Hope, Instituto de Pedagogía Popular, IPEDEHP, Núcleo Educativo Regional de Ayacucho, Red Educativa Regional Cusco, Red por la Calidad Educativa de Ayacucho, REMURPE, Ruta del Sol, Save the Children y Tarea.

56 Reproducido en <www.spaciolibre.net>

57 Reproducido en: <www.remurpe.org.pe>

58 Defensoría del Pueblo. Nota de Prensa n.º 289/2010/OCII/DP, del 3 de noviembre del 2010.

incorporadas en dicho plan. Dicha evaluación, cuya conducción estará a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Educación, se realiza siguiendo los criterios de las evaluaciones independientes del presupuesto por resultados. La continuación de la implementación del citado plan piloto durante los años fiscales subsiguientes está sujeta a la referida evaluación.

En la práctica, hace depender la continuación del PPMGE de los resultados de la evaluación independiente a que se refiere la norma y, más importante aún, de tiene la ampliación del DS 022-10-ED, condicionándola al resultado de la evaluación. Desde que se aprobó la Ley de Presupuesto 2011 (diciembre del 2010), sin embargo, no se ha reportado avances en la evaluación; al parecer, ni el MINEDU ni el MEF han tenido el interés necesario para cumplir esa disposición. Ello podría avizorar la eventual desaparición del PPMGE en el 2012.

A pesar de que la evaluación independiente no se ha llevado a cabo, y ya que no se dispone de una evaluación sería sobre el proceso, es posible recoger alguna información sobre la implementación del PPMGE en el 2010-2011 y tener una imagen de lo realizado, de acuerdo con la información que aparece en el portal de la Municipalización de la Educación y en dos libros publicados por la OCR-MINEDU en versión electrónica: *Municipalización de la gestión educativa. Implementación del proceso*, y *Municipalización de la gestión educativa: Municipalidades con transferencia* (Ministerio de Educación-Oficina de Coordinación Regional 2011).

Como se sabe, el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa fue creado por el DS 078-2006-PCM, que diseñó una estrategia con tres etapas. La primera (2007-2008) establecía un plan piloto en 56 municipalidades distritales; la segunda (2009-2010) expandía el programa a 110 distritos; y la tercera (2011-2015) expandía el programa a nivel nacional. El arranque del plan piloto fue accidentado debido a que varias municipalidades se fueron retirando por razones muy diversas. Ello llevó a que se autorizara al MINEDU a reemplazar a las que se hubieron retirado. Esto fue el inicio de un proceso de abandono del carácter piloto del plan: sucesivamente, el número de municipalidades se fue incrementando, sin que se hubiera hecho una evaluación del plan piloto, lo que desnaturalizó la razón de ser de la primera fase. Como se aprecia en el cuadro 5, entre el 2006 y el 2010 se incorporaron hasta 812 municipalidades al PPMGE.

Cuadro 5
Municipalidades distritales incorporadas al PPMGE, 2006-2008

Año	Norma legal	Número de municipalidades
2006	DS 078-2006-PCM	56
2008	RM 379-2008-ED	88
2010	DS 022-2010-ED	606
2010	R. Viceministerial 062-2010-ED	48
2010	R. Viceministerial 024-2011-ED	14
Total		812

Fuente: Diario oficial *El Peruano*. El cuadro también aparece en: Ministerio de Educación-Oficina de Coordinación Regional. *Municipalización de la gestión educativa: Municipalidades con transferencia*, p. 7.

Es importante precisar que las 606 municipalidades a que se refiere el DS 022-2010-ED corresponden a la incorporación al PPMGE de aquéllas cubiertas por el Programa JUNTOS, duramente criticado, como ya se indicó. De acuerdo con la OCR/MINEDU, las 812 municipalidades distritales incorporadas al PMGE cubren el 44,23% del total de 1.836 distritos del país; esta Oficina interpreta dicha cifra como un logro. Sin embargo, ello no es tan simple como lo muestra el estado actual de la situación según las fases del proceso (cuadro 6).

Cuadro 6
Municipalidades distritales incorporadas al PMGE en proceso de transferencia de acuerdo con el estado actual

Fase	Número de municipalidades
Certificación. Declaratoria de viabilidad técnica y funcional	36
Acreditación	19
Efectivización. Transferencia presupuestal	31
Efectivización. Proceso culminado	4
Total	80

Fuente: Ministerio de Educación-Oficina de Coordinación Regional. *Municipalización de la gestión educativa: Municipalidades con transferencia*, p. 8. La OCR-MINEDU indica que las municipalidades en el proceso de transferencia son en realidad 90, pero por razones que no explica, solo presenta información sobre 80.

Es evidente que el cuadro es indicativo del real estado del proceso y coloca en su exacta dimensión la eficacia del PPMGE. El porcentaje de municipalidades que se encuentran realmente en el proceso (asumiendo que son 90) respecto del total de municipalidades del país se reduce a 4,90%. Y de aquéllas que están en la fase final: *transferencia presupuestal* se reduce a 1,68%. Más aún: las 4 que han culminado el proceso tan solo representan el 0,21%.

Lo que estos datos expresan no es tan solo la desmesura de la diferencia entre las “incorporadas” y aquéllas “en transferencia”, sino el grado de eficacia del PMGE. En 4 años, solo ha podido culminar el proceso en 4 municipalidades. Fueron este tipo de problemas los que llevaron a la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de sociedad civil, las ONG, la ANGR y el REMURPE a criticar tan duramente el DS 022-201-ED. Era sin duda una desmesura sin razón que la justificara. Y fue esa misma la preocupación que llevó al Congreso a disponer una evaluación independiente rigurosa para garantizar su continuación.

Este resultado es consecuencia de problemas que fueron oportunamente advertidos por diversos actores de la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo. Entre ellos: a) el precario fundamento legal del PPMGE, que desconoció el marco legal de la descentralización y los avances del proceso; b) el abandono de la noción del plan piloto, que impidió la evaluación de la experiencia y que se introdujeran los correctivos que resultaran de ella; c) la implementación del PPMGE sin coordinación ni consulta con los gobiernos regionales; d) el carácter vertical de la relación entre la OCR/MINEDU y las municipalidades participantes; e) la prioridad de la transferencia de funciones administrativas, en desmedro de las funciones pedagógicas; f) la incapacidad —en este caso— del Estado para proveer los recursos económicos para garantizar la viabilidad del PPMGE, ya que nunca se llegó a implementar el FONCOMUNGE; y, g) la escasa conciencia autocrítica de la OCR, que optó por descalificar las críticas atribuyéndolas a razones políticas, y a evaluar el programa en función del número de actividades y no por sus resultados de cara a los objetivos. En paralelo a estos argumentos, hay quienes sostienen que el objetivo real del PPMGE fue el establecimiento de un modelo único de gestión de la educación que fuera controlado por el Ministerio de

Educación, dejando de lado a los gobiernos regionales y la descentralización.

Esto no quiere decir que no se hicieran actividades (incluso interesantes) en el marco del PPMGE. El problema es que no estuvieron articuladas a un proyecto coherente, concertado y científicamente diseñado. Los libros publicados por la OCR demuestran el intenso activismo desplegado a través de los módulos de desarrollo de capacidades (Ministerio de Educación-Oficina de Coordinación Regional 2011) y en las actividades realizadas en los distritos según el factor de mejora de la calidad educativa (Ministerio de Educación-Oficina de Coordinación Regional 2011), pero son también testimonio de que ello no basta para garantizar un empeño sobre un tema tan importante como la educación.

Si bien la OCR no evaluó el plan piloto o el programa en su conjunto, y tampoco ha avanzado en la evaluación exigida por la Ley de Presupuesto 2011, UNESCO apoyó el estudio “Sistematización de las capacidades en la municipalización educativa”, que estuvo a cargo de Luis Salazar y que, si bien no ha sido publicado, fue presentado públicamente el 20 de junio del 2011.⁵⁹ Salazar analizó cuatro municipalidades que están en la fase de transferencia presupuestal: Belén (Loreto), Motupe (Lambayeque), Florencia de Mora (La Libertad) y San Jacinto (Tumbes).

El estudio se centró en tres aspectos clave: gestión autónoma, gestión eficaz y gestión compartida. Salazar encontró un gran potencial de capacidades para la *gestión autónoma*, pero el modelo tiene restricciones a su despliegue. Ello explica la importancia del “insustituible” liderazgo del Alcalde, que hace depender el proceso de su rol. La concentración del poder en el Alcalde es solo compartida por el Secretario Técnico, en desmedro del CEM, que en la mayoría de los casos solo ejerce 3 de las 12 funciones que le corresponden. En ese sentido, el problema más serio es que la lógica del modelo de municipalización dificulta el desarrollo de capacidades de gestión autónoma.

En el tema de la *gestión eficaz*, constata la predominancia de la lógica burocrática sobre la lógica profesional, lo que en parte se debe a que la municipalización ha sido solo administrativa y de recursos. Sin embargo, encuentra también que en los casos en los que el CEM

⁵⁹ La información que se utiliza aquí proviene de la presentación en *power point* de la reunión del 20.6.11, y de las notas recogidas por el autor.

ha logrado consolidarse, ha tenido éxito en resolver problemas. Asimismo, constató que se han producido, pese a las restricciones, esfuerzos por coordinar con la DRE y UGEL; y que donde se ha logrado, han sido muy positivos.

Finalmente, en cuanto a la *gestión compartida*, que alude a la cuestión de la participación, Salazar señala que en todos los casos la participación y la vigilancia ciudadana es débil, incluso en los más exitosos. Indica que donde hay COPALE (dos casos), éste funciona efectivamente y está abocado a la elaboración del PEL. En cuanto a la transparencia, encuentra que es muy baja. Aunque no lo menciona expresamente, es probable que estos problemas tengan que ver con el carácter vertical del programa y el alto grado de concentración del poder en las municipalidades.

El estudio de Salazar no se propuso hacer una evaluación, sino una sistematización de algunos aspectos de la experiencia en 4 municipalidades distritales. Sus hallazgos y recomendaciones (muy pertinentes y en línea con muchas de las recomendaciones que han venido proponiendo diversos actores), sin embargo, tienen un inevitable tono evaluativo y crítico.

Esto también ha sido constatado por el informe *Proceso de descentralización: Balance y Agenda a junio de 2011*, elaborado por el Proyecto USAID/ProDescentralización y que ha comparado el PPMGE con los otros dos programas de municipalización que ha emprendido el gobierno en la gestión de la atención primaria de salud (Ministerio de Salud) y de la política de promoción del empleo (Ministerio de Trabajo). El resultado es, una vez más, negativo para el PPMGE: los programas de salud y de empleo han tenido efectivamente un carácter de piloto, su implementación ha sido coordinada con los gobiernos regionales y los gobiernos locales, han sido menos ambiciosos en su cobertura, pero más agresivos en cuanto a logros efectivos.

La situación del PPMGE ha avanzado crecientemente hacia un desprestigio cada vez mayor. En diciembre del 2010, la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización del Consejo Nacional de Educación planteó explícitamente “[...] detener la implementación del Programa de Municipalización y reorientarlo en el marco de los nuevos roles de la matriz” que plantean

(Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización-CNE 2010).

El ascenso al Gobierno del presidente Humala abre una nueva página en el proceso: toca a la nueva Administración tomar una decisión sobre el futuro del PPMGE. Es evidente que el programa requiere una profunda evaluación y revisión con el objetivo de incorporarlo al proceso de descentralización en su conjunto, y al marco del sistema de gestión descentralizada actualmente en curso. Para ello, incluso, existe la base legal en la Ley de Presupuesto que el MINEDU, en coordinación con el MEF, deben llevar a cabo en las condiciones que la norma estipula como medida de primera prioridad. Ello permitirá recuperar los eventuales aspectos positivos de la experiencia y engarzarlo al nuevo enfoque.

Debe quedar claro, sin embargo, que la cuestión va más allá del programa mismo. Que el PPMGE existiera y prosiguiera a pesar de sus problemas de diseño, y sus errores y fallas de implementación, ha expresado un problema más profundo que requiere de una reforma estructural. Por ello, redefinir el programa demanda algunas condiciones estructurales, como la definitiva aprobación de la LOF del Ministerio de Educación y de las matrices de competencias y funciones que sustenten la lógica del funcionamiento de las labores compartidas en el Estado unitario y descentralizado. Más allá, empero, no es suficiente la reforma del marco jurídico: es necesaria una modificación sustancial de la concepción de la gestión educativa y la reforma integral del Ministerio de Educación, y especialmente de su cultura organizacional. Ello le permitirá adecuarse eficientemente a la lógica de la descentralización y del Proyecto Educativo Nacional.

En el proceso, la rearticulación del MINEDU con los gobiernos regionales y los gobiernos locales es una tarea crucial. Por ello, es importante que el rol de ecotivosdinada con los gobiernos regionales y locales, la Oficina de Coordinación Regional del MINEDU se redefina como agente central de la descentralización de la gestión educativa, y que se establezca la Comisión Intergubernamental de Educación, previa modificación de la Resolución 469-2011-PCM/SD (20.7.11), con el fin de generar el espacio institucional necesario para la coordinación intergubernamental y garantizar el enfoque de gestión descentralizada.⁶⁰

60 En la sección “El contexto político de la descentralización educativa, hoy” se analiza esta norma.

V. Conclusiones

El análisis de las dimensiones relevantes del proceso de descentralización de la gestión educativa en el periodo 2010-junio 2011 ha permitido constatar un cambio fundamental. La descentralización en general (y la de la educación en particular) se encuentra en una fase de consolidación que ya no se define exclusivamente por la acción (o inacción) del Gobierno Nacional, sino, y de manera cada vez más creciente, por la acción de los gobiernos nacionales en el ejercicio de las funciones que les han sido transferidas. Esto es consecuencia de dos factores.

En primer lugar, porque las funciones que la Ley asignó a los gobiernos regionales ya han sido descentralizadas, y si bien la situación es precaria (sobre todo por la falta de transferencia de los recursos adecuados y necesarios para su ejercicio, y la persistente debilidad de las capacidades institucionales), las autoridades regionales tienen clara conciencia de que la ciudadanía espera que dichas funciones sean ejercidas. Y, en segundo lugar, porque para las autoridades regionales, la gestión de la educación ha sido, desde el inicio de la descentralización en el 2003, un tema prioritario, debido a su impacto sobre la población y las expectativas de la ciudadanía.

En esta sección se plantean algunas conclusiones que se desprenden de la coyuntura presente y del análisis de las experiencias de gestión revisadas.

5.1 UNA NUEVA FASE DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El proceso de descentralización puede periodizarse de acuerdo con los periodos de gobierno, lo que evidencia que, a pesar de la continuidad del proceso, su velocidad, carácter, sentido y proyección se han modificado con cada gobierno. Ello es especialmente cierto en el caso de la gestión educativa. El ascenso del Gobierno del presidente Humala marca una nueva fase del proceso que parece abrir amplias oportunidades para el desarrollo de políticas de reforma ligadas a la inclusión social y el cambio. Ello se refleja en el hecho de que la educación parece estar dentro de las prioridades políticas del nuevo Gobierno, lo que concuerda con la visión de las autoridades regionales y locales, y sus instituciones representativas: ANGR, REMURPE y AMPE.

Los desafíos clave del nuevo Gobierno están ligados a seis temas que son los soportes del proceso de descentralización:

- El avance crítico en la articulación del proceso de descentralización con la reforma y modernización del Estado, en la medida en que son objetivos complementarios.
- La consolidación; de los gobiernos regionales y la definición de la cuestión de la autonomía regional y la rectoría del Gobierno Nacional;
- La redefinición del papel de los gobiernos locales en el marco de la gestión descentralizada;
- La descentralización fiscal;
- La implantación del enfoque de gestión descentralizada que garantice la coordinación y articulación intergubernamental como condición de eficacia del Estado en su conjunto;
- La necesaria revisión del marco legal descentralista para adecuarlo a los desafíos actuales de la descentralización.

La descentralización de la gestión educativa tiene particularidades producto de las características que ha seguido el proceso. Una situación por afrontar es que la prioridad de la educación no depende tan solo del "sector"; es decir, no es solo un asunto del Ministerio de Educación, sino que comprende también a otros actores en el Ejecutivo: Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría de Descentralización, Secretaría de Gestión Pública y Centro de Planeamiento Estratégico.

La consolidación de la política descentralista de la educación pasa por la Ley de Organización y Funciones del MINEDU

El análisis de la situación y el proceso de gestión descentralizada regional de la educación demuestran un promisorio avance. Los gobiernos regionales han dado pasos sustanciales en ese camino. Sin embargo, ello ha estado limitado porque no ha tenido apoyo, ni orientación, ni estímulo del Ministerio de Educación. Éste es un serio problema, pues la sostenibilidad de dicho proceso depende en gran medida de que el MINEDU cambie su concepción sobre la descentralización educativa y adopte una relación de coordinación y articulación con los gobiernos regionales. Esto garantizará la viabilidad y continuidad de la descentralización, así como la efectividad del ejercicio de las funciones descentralizadas de los gobiernos regionales en materia de gestión educativa.

Este cambio no es solo un tema de voluntad política; es también una cuestión de construir un marco legal que establezca las reglas de la gestión educativa en el marco de la descentralización. El instrumento de este cambio, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, es la Ley de Organización y Funciones del MINEDU. Hasta ahora, su elaboración se ha visto trabada por discrepancias de diverso tipo que han expresado visiones contradictorias sobre el fondo de la cuestión, y la falta de voluntad política. El carácter reformista de las nuevas autoridades del Ejecutivo abre la oportunidad de superar estas dificultades.

En esa línea, aparecen como retos del proceso los siguientes:

- Es necesario avanzar en el proceso de consensuar las matrices de funciones y competencias compartidas que son un insumo básico para la LOF. Esto debería estar a cargo de la Comisión Intergubernamental Sectorial de Educación, que es el espacio creado justamente para construir el marco de la gestión descentralizada. Ello permitirá la participación de nuevos actores como los gobiernos subnacionales, hoy responsables de aspectos clave de la gestión educativa, y la instauración de una dinámica de negociación y consenso. La condición clave, empero, es modificar la Resolución 469-2011-PCM/SD y redefinir su composición y alcances.
- La construcción de la matriz de funciones y competencias compartidas es un insumo central de la LOF, y, además, uno de los problemas que trabó el proceso. La experiencia del Gobierno Regional de San Martín muestra que lograr el consenso en este tema fue crucial para avanzar. Ello es un antecedente muy pertinente que se recoge de la experiencia de gestión regional.
- La aprobación de la LOF es importante, además, porque constituye la condición necesaria para avanzar en la construcción de la gestión descentralizada en educación.
- La LOF tendrá eventualmente la necesidad de resolver algunos problemas que pudieran haber surgido en la legislación y las políticas regionales, así como en los procesos de reforma institucional en Educación. Esto plantea la necesidad de que prevea mecanismos de readecuación, transición y ajuste que minimicen los riesgos. Lo mismo debe suceder con la redefinición del PPMGE: la LOF debe establecer los mecanismos necesarios para su reajuste y su transición, de manera que no implique riesgos de

conflicto entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

La descentralización de la educación supone la reforma institucional del MINEDU

El avance y consolidación de la descentralización de la gestión educativa no se limita a la aprobación de la LOF del MINEDU. Como todo proceso de descentralización, los organismos del Gobierno Nacional —en este caso el MINEDU— deben también reformarse y pasar por cambios que van más allá de una nueva ley y un nuevo Reglamento de Organización y Funciones.

En ese sentido, a la reforma de la estructura orgánica debe acompañarse una reforma de la cultura organizacional y de identidad institucional. Ello con el objeto de convertirse en un promotor activo de la descentralización. En ese camino, se plantean desafíos muy importantes:

- El Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación y los gobiernos regionales deben, en conjunto, promover una renovación del pacto por la reforma de la educación y la gestión descentralizada.
- El MINEDU debe desarrollar una explícita política de estímulo al ejercicio de funciones descentralizadas de los gobiernos regionales a través de una legislación y políticas públicas de calidad.
- El MINEDU debe redefinir los programas nacionales incorporando la participación activa de los gobiernos regionales, con el fin de optimizarlos incluyendo las características propias y las políticas de las regiones, así como la complementación con los programas afines que hayan emprendido los gobiernos regionales. Particular importancia tienen los programas regionales de capacitación docente.
- El MINEDU debe impulsar el establecimiento de un sistema de articulación de planes educativos: PEN-PER-PEL. Esto plantea la necesidad de desarrollar una fuerte promoción de elaboración de los Planes Educativos Locales, en coordinación estrecha con los gobiernos regionales.
- El MINEDU debe proponer lineamientos y mecanismos destinados a fortalecer la coordinación intergubernamental entre gobiernos regionales y gobiernos locales, en el marco del sistema de planeamiento estratégico nacional.

5.2 LOS GOBIERNOS REGIONALES APORTAN A LA CONSTRUCCIÓN DE LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA EDUCACIÓN

Para los gobiernos regionales, la transferencia de funciones de gestión educativa no se ha limitado a un acto administrativo, sino que ha abierto una oportunidad para el ejercicio de sus atribuciones legales, con lo que están aportando a la construcción de la gestión descentralizada. La significativa cantidad de ordenanzas regionales y su pertinencia expresan la alta prioridad atribuida a la educación; y, además, que la ausencia de LOF-MINEDU no ha sido obstáculo para que las regiones avancen en la regulación de la gestión educativa a través de ordenanzas regionales y políticas públicas. Sin embargo, como se ha mencionado, es necesario que los gobiernos regionales avancen en producir una legislación de calidad que se ajuste a la condiciones de cumplimiento y que se doten de instrumentos de monitoreo de efecto e impacto de sus ordenanzas.

La diversidad temática de las ordenanzas da cuenta de una clara voluntad política de los gobiernos regionales de utilizar su potestad legislativa para implementar sus Planes Educativos Regionales. Los PER se han convertido en los ejes orientadores de su acción, lo que se expresa en el privilegio de algunas áreas de gestión como estructura curricular, currículo regional, lineamientos de política sectorial, calidad educativa, articulación con políticas sociales con componentes educativos, participación ciudadana, intervenciones intersectoriales (especialmente salud), educación y políticas interculturales, y derechos laborales de los docentes, entre otras.

La importancia del ejercicio de las funciones a través de la construcción de un marco legal regional de la educación tiene un elemento clave para la gobernabilidad: aporta a la construcción de una sociedad de ciudadanos basada en derechos y no en concesiones o clientelismos. En este terreno, los gobiernos regionales deben enfrentar tres retos clave:

- Avanzar en una producción legislativa de calidad que tenga adecuadas condiciones de implementación que aseguren la eficacia y efectividad de las ordenanzas y su sostenibilidad.
- Garantizar un permanente monitoreo de la efectividad y cumplimiento de las ordenanzas para que sean reformadas o ajustadas en caso de que sus objetivos no se logren, o surjan problemas no pre-

vistos. Ello es una condición de legitimidad de la legislación y la acción gubernamental.

- Garantizar que, una vez aprobada la LOF, se proceda a una adecuación y ajuste del marco legal de las regiones.

5.3 LA REFORMA INSTITUCIONAL ES UNA CONDICIÓN DE EFICACIA DE LA GESTIÓN REGIONAL DE LA EDUCACIÓN

Desde el 2008, diversos gobiernos regionales han iniciado procesos de reforma institucional que si bien tienen un alcance integral, muestran especial relevancia en la gestión descentralizada de la educación. En este caso, los gobiernos regionales han constatado que ésta no será posible si no hay un cambio en la estructura orgánica que la adecúe a la realidad de cada región. En buena parte de las reformas institucionales, el área que ha tenido más impacto ha sido la educación, debido a la creatividad desplegada en la estrategia y contenido de la reforma.

Siendo el objetivo de la reforma de la gestión educativa partir de la diversidad para la construcción de las formas de gestión pertinentes de cada Gobierno Regional, el MINEDU debe consensuar con los gobiernos regionales los lineamientos generales que sirvan de guía y que expresen los estándares básicos que garanticen la unidad nacional en la gestión educativa. Esta tarea debe ser asumida por la Comisión Intergubernamental de Educación, y tener como punto de referencia la nueva LOF, cuando sea aprobada. En ese sentido, el MINEDU debe promover las reformas y generar incentivos para que los gobiernos regionales avancen en concordancia con el PER, y de acuerdo con resultados concertados y logrados. Este elemento contribuiría a asegurar la sostenibilidad de los procesos y limitar riesgos de reversión.

Los gobiernos regionales enfrentan en este campo un conjunto de desafíos importantes:

- La reforma institucional de la gestión educativa abre una oportunidad para el objetivo de construir un nuevo modelo de gestión educativa que es la aspiración de muchos PER. La experiencia del Gobierno Regional de San Martín demuestra que ello es posible en el marco de un proceso democrático y abierto, y sólidamente fundamentado.

- La implementación de estos procesos debe ser monitoreada y evaluada por los gobiernos regionales; y deben contar con el apoyo y asesoría técnica del MINEDU y del Consejo Nacional de Educación. Ello permitirá generar modelos de gestión educativa capaces de ser replicados y adaptados en otros gobiernos regionales. El monitoreo y la evaluación del proceso permitirán identificar problemas y afrontar su solución, así como prevenir eventuales conflictos con el MINEDU y los gobiernos locales. En ese sentido, el SSII-PER podría ser un medio al cual incorporar indicadores pertinentes de seguimiento.
- La revisión de las experiencias permite advertir el riesgo de que se asuma un enfoque “sectorialista”, que es como tradicionalmente se ha manejado la educación por el Ministerio de Educación. Un objetivo de la descentralización ha consistido justamente en superar este enfoque y reemplazarlo con una perspectiva intersectorial y de carácter territorial que está a la base del enfoque de *gestión descentralizada* impulsado por la Secretaría de Descentralización.
- Las reformas institucionales deben establecer canales efectivos de coordinación intergubernamental con gobiernos locales, especialmente a nivel de planes estratégicos y operativos, incluyendo en el ámbito de los planes PEN-PER-PEL.

5.4 EL AGOTAMIENTO DEL PROGRAMA DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA Y LA URGENCIA DE SU REDEFINICIÓN

El PPMGE es quizá el mejor ejemplo de cómo no deben ser las políticas públicas: legalidad precaria; improvisación y ausencia de rigor científico; ausencia de consenso y coordinación con los actores involucrados, y de relaciones interinstitucionales; y, finalmente, ausencia de condiciones de implementación. Se trata de un caso en el que todas las críticas iniciales acertaron, y todas las advertencias se cumplieron. Ello explica la indigencia de sus resultados tras cuatro años de implementación, y las serias dudas del propio Gobierno, el MEF y el Congreso para mantener su continuidad, como quedó demostrado con la exigencia de la evaluación que dispuso la Ley de Presupuesto 2011.

La pregunta sobre qué hacer con el PPMGE gira en torno de su cancelación o su redefinición. Sin embargo,

la cuestión es más compleja. La primera opción, en todos los casos, debe ser llevar adelante una evaluación rigurosa y seria de la experiencia con el objeto de, asumiendo que no ha logrado sus objetivos, identificar qué efectos ha tenido en la realidad. Es a partir de esa evidencia que debería tomarse una decisión que tendrá que pasar por adecuarse a la legalidad; es decir, partir del principio de que las funciones centrales de gestión educativa corresponden al Gobierno Regional, y es desde esta instancia que debe organizarse la prestación del servicio educativo, utilizando para ello las herramientas legales en el marco del sistema de gestión descentralizada: delegación de funciones, convenios de gestión y otras. En ese sentido, la definición del rol de las municipalidades debe ser un proceso que se lleve a cabo en el espacio regional.

De tal modo, la experiencia de la reforma del sistema de gestión educativa en San Martín viene mostrando que este camino trae resultados positivos. Sin duda, la revisión de esta experiencia tiene el potencial de abrir la posibilidad de construir una estrategia de reajuste y de definición de funciones compartidas en el nivel regional-local.

En todos los casos, es importante prever que el proceso de reajuste, desactivación o cualquiera sea la modalidad, no debe ser traumático, ni aparecer contrario a los gobiernos locales. La evaluación debe ser capaz de identificar la complejidad de los problemas de la gestión de la educación en el nivel local, considerando las dimensiones que fueron señaladas por los críticos del Plan Piloto de Municipalización de la Educación.

Finalmente, es crucial considerar que la redefinición del PPMGE, cualquiera sea la decisión, tiene una condición: la necesidad de una clara definición de los roles de las diferentes instancias de gobierno: nacional/regional/local, lo que releva la importancia de la LOF y la matriz de competencias y funciones, que son instrumentos clave para construir un sistema coherente de gestión descentralizada de la educación.

5.5 LIMA METROPOLITANA: UN CAMPO PROPICIO DE EXPERIMENTACIÓN

Si bien el informe no ha analizado el caso de Lima Metropolitana y el proceso apresurado de transferencia que ha pretendido hacer el MINEDU entre enero y julio del 2011, es importante relevar algunos aspectos que podrían ser útiles en el curso de este proceso.

En primer lugar, remarcar que la decisión de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) es muy positiva, porque era la única jurisdicción política donde la descentralización no estaba en curso. Y, en segundo lugar, la importancia de avanzar y profundizar el proceso iniciado.

Para ello será necesario revisar, con la MML, el carácter, avances, fortalezas y debilidades del proceso de la descentralización de la gestión educativa con el fin de reajustarlo y dotarlo de las condiciones más adecuadas. En ese sentido, así como el proceso en Lima debe ser alimentado por las lecciones de la experiencia descentralista hasta la fecha, también podría ser un experimento de cómo construir las condiciones más adecuadas para la descentralización y evitar los problemas y riesgos que se han evidenciado desde el 2004.

El proceso tendrá la oportunidad de implementarse con una estrategia integral que cubra: a) la transferencia de funciones; b) la definición de los recursos que serán transferidos a partir del costeo de su ejercicio; c) la definición del rol de las municipalidades en la gestión educativa, incluyendo la situación de algunas que han culminado el proceso del PPMGE, como Surco y Miraflores, entre otras; y, finalmente, d) la definición de la estructura orgánica institucional para la gestión educativa. Un adecuado monitoreo del proceso permitirá la redefinición y el mejoramiento de las estrategias de la descentralización de la gestión educativa.

5.6 UNA REFLEXIÓN FINAL: LA NECESIDAD DEL RELANZAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

El análisis de los procesos clave de la descentralización educativa permite identificar la presente coyuntura como de especial relevancia para la renovación del consenso sobre la descentralización de la educación y la exigencia de su *relanzamiento* para poder desplegarla con una estrategia diferente, ampliamente

democrática y profundamente comprometida con la descentralización.

Cabe al MINEDU la responsabilidad de liderar este proceso y restituir a la educación su importancia en el desarrollo, en la construcción de ciudadanía y en la inclusión como aspiración de los peruanos y peruanas. En este sentido, es crucial entender que esta responsabilidad plantea el desafío de combinar dos procesos que tienen diferentes velocidades y características: por un lado, garantizar la gestión educativa con los instrumentos anteriores a la reforma y, al mismo tiempo, asegurar el avance en la implementación de la reforma dotándose de nuevas herramientas de gestión. En ese sentido, el relanzamiento de la descentralización de la gestión educativa implica:

- Conversión del proceso de construcción de la Ley de Organización y Funciones en el eje articulador del proceso de relanzamiento, y su condición de viabilidad.
- Renovación explícita del pacto por la reforma y la descentralización de la educación que se ha expresado en el Proyecto Educativo Nacional y se ha reafirmado en los Proyectos Educativos Regionales, incorporando a todos los actores de la educación, incluyendo al MINEDU, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, el Consejo Nacional de Educación y las organizaciones de sociedad civil.
- Definición clara del rol del MINEDU y una reforma institucional que tenga profundas implicancias en la identidad y cultura organizacional del Ministerio. Ello permitirá crear las condiciones para que pueda proveer de asistencia técnica a los gobiernos regionales con el fin de que éstos desarrollen sus capacidades en la gestión descentralizada de la educación.
- Implementación y garantía del funcionamiento adecuado de la Comisión Intergubernamental de Educación como espacio de coordinación y articulación intergubernamental e interinstitucional, garantizando su rol rector, de manera que se le permita ser el laboratorio donde se construyan las bases del sistema de gestión descentralizada de la educación.

Bibliografía

Asociación Nacional de Gobiernos Regionales

2010. *Pronunciamiento sobre el D.S. 022-10-ED.* Lima: ANGR.

2011. *Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización.* Lima: ANGR.

Bolaños, Fernando

2011. Ponencia en presentación del documento "Estado de las políticas de descentralización educativa 2010-julio 2011". Lima, 30 de noviembre 2011, Hotel Sol de Oro.

Brinkerhoff, Derick y Benjamin Crosby

2002. *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-makers in Developing and Transitioning Countries.* Connecticut: Kumarian Press.

Castañeda, Vlado

2011. *Elementos y consideraciones para una gestión descentralizada.* Lima: MIMDES/. *Congreso de la República-Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado.*

2010. *Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales: Estudios de casos.* Lima: USAID/PERU ProDescentralización.

Chirinos, Luis

2010. *Descentralización de la gestión educativa: Análisis del marco legal y políticas públicas.* Lima: Proyecto USAID/PERU/SUMA.

2011. *Políticas públicas.* Presentación en *power point.* Talleres de Capacitación sobre Políticas Públicas en Gobiernos Regionales en CIPCA (Piura). Mayo.

Consejo Nacional de Descentralización

2005. *La descentralización en el Perú: Compendio normativo.* Lima: CND.

Cotlear, Daniel *et al.*

2008. *¿Qué puede hacer un gobierno regional para mejorar la educación?* Lima: Banco Mundial.

Cruz, Pedro

2009. "La dificultad del Tribunal Constitucional como garante de la autonomía territorial". *Revista Catalana de Dret Públic*, 39.

Defensoría del Pueblo

2009. *Primera supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa. Informe Defensorial número 148.* Lima: Defensoría del Pueblo.

2010. *Nota de prensa número 289/2010/OCII/DP.* Lima, 3 de noviembre.

2011. *Aportes para una política de educación intercultural bilingüe a favor de los pueblos indígenas. Informe Defensorial número 152.* Lima: Defensoría del Pueblo, julio.

Eaton, Kent *et al.*

2010. *The Political Economy in Decentralization Reforms: Implications for Aid Effectiveness.* Washington: The World Bank.

Flores Giménez, Fernando

s.f. "La descentralización en España y la autonomía política". Disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2004/pr/pr21.pdf

Gamboa, Santiago

2011. *Estado de la gestión educativa en Piura: Una mirada desde la institución educativa.* Piura: CIPCA.

Gobierno Regional de San Martín

2011. *Modelo de gestión educativa regional. San Martín: Gobierno Regional.*

Manrique, Ángel

2011. *Sistematización de modelos de gestión educativa de tres gobiernos regionales: San Martín, Arequipa, La Libertad.* Lima.

Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización/ CNE

2010. *Balance y propuestas para avanzar en la descentralización educativa.* Lima: CNE, diciembre.

Ministerio de Educación-Oficina de Coordinación Regional

2011a. *Municipalización de la gestión educativa: Implementación del proceso.* Lima: MINEDU-OCR.

2011b. *Municipalización de la gestión educativa: Municipalidades con transferencia.* Lima: MINEDU-OCR.

Muñoz, Fanni

2011. Ponencia en presentación del documento “Estado de las políticas de descentralización educativa 2010-julio 2011”. Lima, 30 de noviembre 2011, Hotel Sol de Oro.

ProÉtica

s.f. *Mapa de riesgo de corrupción de Junín 2005.*
Disponible en: <www.proetica.org.pe>

Proyecto Participa Perú

2008. *Reporte Vigila Perú 2008.* Lima: Proyecto Participa Perú.

Salazar, Luis

2011. *Sistematización de las capacidades en la municipalización educativa.* Presentación en power point. Lima, 20 de junio.

Tarrow, Sydney

1994. *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política.* Madrid: Alianza Universidad.

Torrejón, Aurora

2011. Ponencia en presentación del documento “Estado de las políticas de descentralización educativa 2010-julio 2011”. Lima, 30 de noviembre. 2011, Hotel Sol de Oro.

USAID/PERU ProDescentralización

2010. *El proceso de descentralización: Balance y agenda 2005-2010.* Lima: USAID/PERU ProDescentralización.

2011a. *Proceso de descentralización: Balance y agenda a julio de 2011.* Lima: USAID/PERU ProDescentralización.

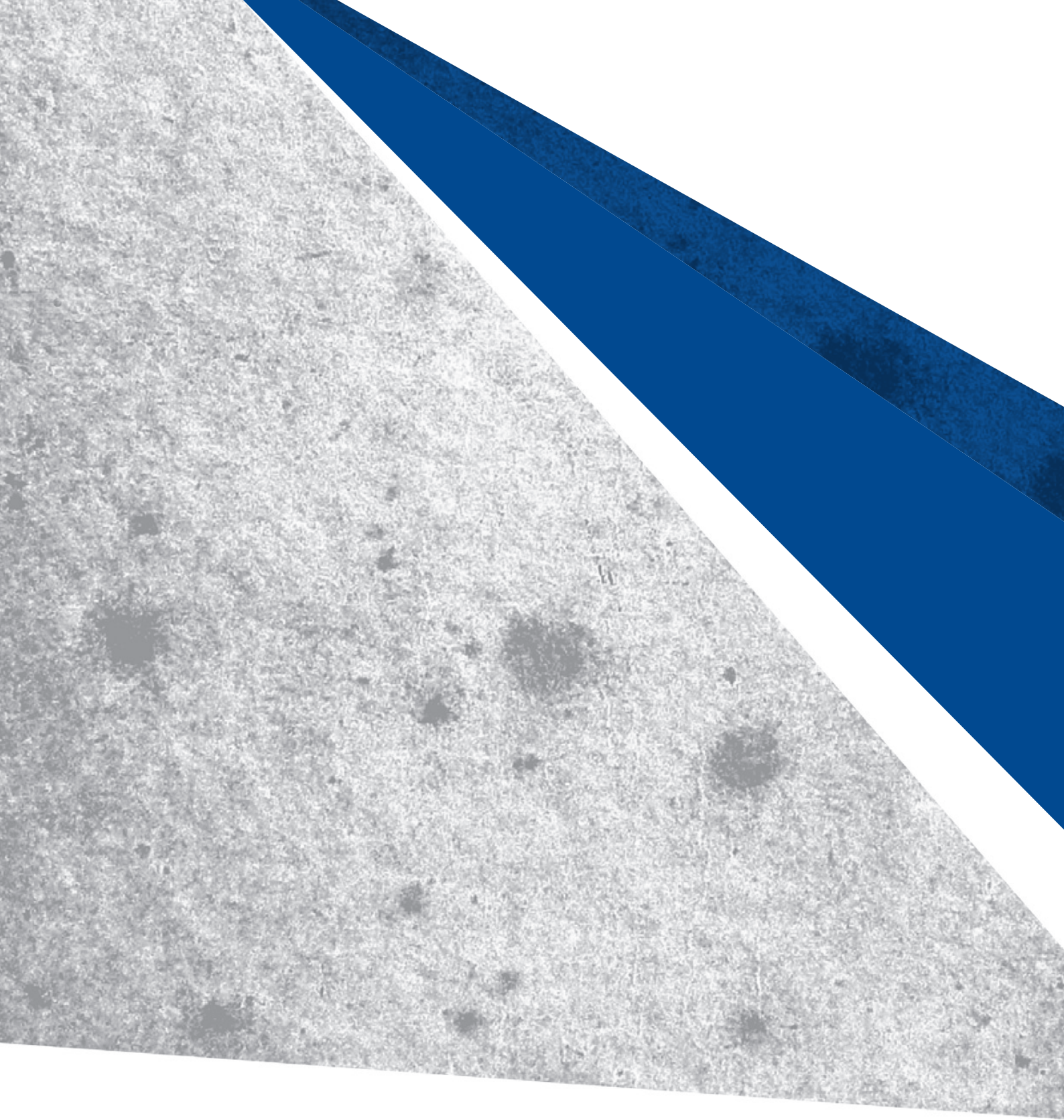
2011b. *Apuntes descentralistas 2005-2011.* Lima: USAID PERU ProDescentralización.

USAID/PERU/SUMA

2011. “Laboratorio de la Gobernanza Local de la Educación en San Martín”. Documento de Trabajo. Lima: USAID/PERU/SUMA.

Zavala, Virginia

2007. *Avances y desafíos de la Educación Intercultural Bilingüe en Bolivia, Ecuador y Perú: Estudios de caso.* Lima: CARE-IBIS.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

PERU | SUMA