

CONSULTORÍA

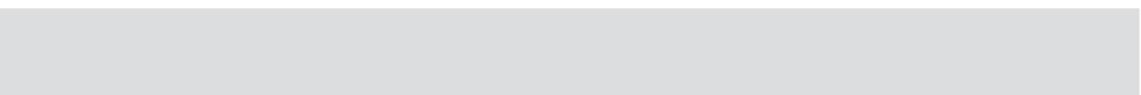
IMPLICANCIAS DEL NUEVO MARCO LEGAL SOBRE LOS ROLES DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA, LOS GOBIERNOS REGIONALES, LOCALES Y EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Informe Final

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Consultores
Lisbeth Delgado Rodríguez
Juan Antonio Trelles C.

Lima, 2005





CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN

1. ANÁLISIS DE LAS NORMAS APLICABLES AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL SERVICIO EDUCATIVO
 - 1.1. Descentralización: principios y conceptos vinculados
 - 1.2. La educación y el servicio educativo
 - 1.3. Planes, programas, y proyectos de desarrollo
 - 1.4. Las instancias educativas descentralizadas
 - 1.5. El currículo
 - 1.6. La calidad de la educación
2. ANÁLISIS DE LOS ROLES (FUNCIONES Y COMPETENCIAS) DE LAS INSTANCIAS DE GESTIÓN Y NIVELES DE GOBIERNO EN EL CONTEXTO ACTUAL A PARTIR DE LA CONSULTA A REGIONES
 - 2.1. Lineamientos de política y proyectos educativos
 - 2.2. Currículo
 - 2.3. Capacitación
 - 2.4. Administración de recursos financieros y de personal
 - 2.5. Acreditación, certificación y evaluación
3. PROPUESTA DE ROLES (FUNCIONES Y COMPETENCIAS) DE LAS INSTANCIAS DE GESTIÓN Y NIVELES DE GOBIERNO A PARTIR DE LA CONSULTA A REGIONES
 - 3.1. Instancias de gestión
 - 3.2. Niveles de Gobierno
 - 3.3. Consejo Nacional de Educación
 - 3.4. Sociedad civil
4. CONFLICTOS EN EL MARCO LEGAL RESPECTO A INSTANCIAS Y NIVELES DE GOBIERNO
5. ESTRATEGIAS PARA VIABILIZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
6. CONCLUSIONES GENERALES DEL ESTUDIO



RESUMEN EJECUTIVO

La descentralización es una forma de organización del poder y, por lo tanto, es un tema de connotación política. En este orden de ideas, la descentralización no es un modelo absoluto, sino una opción con tendencias y características que la pueden hacer eficiente o no.

Si se pudieran resumir los argumentos a favor de ella, habría que decir que se trata de distribuir de mejor modo el poder de decisión para hallar soluciones de manera más eficiente a los problemas sociales de cada entorno particular, haciendo que el núcleo del poder del Estado —el Nivel Central— privilegie el tratamiento y solución de asuntos de importancia nacional, delegando en los niveles inmediatos (Regionales o Locales) los temas que, por su connotación o trascendencia, requieren de un mayor acercamiento y particularidad.

El proceso descentralizador en el país supone un progresivo proceso de transferencia de competencias y poder de decisión a las instancias de gestión de Gobierno. La Consultoría considera importante privilegiar una primera etapa de “Regionalización” del sistema educativo peruano (por lo menos en lo que se refiere a sus ejes principales), reconociendo el rol articulador que debe tener el Proyecto Educativo Regional entre el Proyecto Educativo Nacional y los Proyectos Educativos Locales de su jurisdicción. Esto en atención a que considerar que estos últimos recogen los planteamientos realizados en el ámbito de las Instituciones Educativas, mediante el diagnóstico previo que realizan las Unidades de Gestión Educativa. Así debiera señalarse en la norma que apruebe el Proyecto Educativo Nacional.

Esta “primera etapa” descentralizadora, guiada por el ente rector, debería permitir asegurar el inicio de un proceso nacional congruente y razonable que gradualmente permita la evaluación de las condiciones que se requieren acreditar para la delegación de nuevas responsabilidades en el siguiente nivel.

A pesar de que la Consultoría ha señalado que, en atención a los principios de primacía de lo posterior sobre lo anterior, y lo específico sobre lo general, la Ley General de Educación debe ser referente al momento de interpretar las que se le vinculen en materia de descentralización. También es cierto que la coexistencia de normas de “municipalización educativa” y disposiciones sectoriales sobre funciones y competencias entre el Gobierno de Nivel Local y las Unidades de Gestión Educativa permiten suponer que la propuesta de la Consultoría sobre una primera etapa de “descentralización regional” resulta conveniente.

Como sabemos, los tipos ideales de descentralización son instrumentos de reflexión que sirven para construir propuestas concretas. De este modo, en toda elaboración de modelos existe un grado de subjetividad. Cuando existen unidades de gestión educativa en los Niveles de Gobierno Regional y Local, lo que en estricto sucede es una desconcentración del poder central si es que estamos ante instancias con control administrativo, pero no regulador del sistema.

Esto es, si nos encontramos ante instancias que aplican las normas y procedimientos del Nivel Central —sin poder de decisión— estamos ante meros agentes ejecutores de las decisiones del nivel superior, pero no ante instancias que podamos llamar descentralizadas. Si reparamos en el hecho de que las normas básicas del proceso descentralizador educativo en el Perú refieren que la educación es una competencia compartida, queda por determinar si en los niveles siguientes al Nivel Central existen competencias o facultades que implican poder de decisión sobre lo que hemos determinado como los ejes principales del sistema. De lo contrario, estaríamos ante medidas encaminadas a corregir los defectos excesivos de la centralización del poder de decisión, desconcentrando funciones, pero no facultades decisorias.

Sin lugar a dudas, la descentralización educativa cargará con los logros e inconsistencias del proceso descentralizador en su conjunto. Por lo tanto, el diseño inicial de la propuesta desde el Nivel Central del Sector (Ministerio de Educación - MED y Consejo Nacional de Educación - CNE) debe partir de identificar las complejidades que supone la delegación de competencias en los ejes principales del sistema educativo.

Los ejes sobre los que se construyen modelos descentralizadores en el ámbito educativo pasan necesariamente por la identificación y definición del Nivel de Gobierno que asume

la decisión respecto a sus temas fundamentales, a saber: la ordenación básica de la educación en sus niveles, las condiciones de acceso a la certificación de conocimientos, la definición de los currículos, el control y supervisión del sistema educativo y, finalmente, su financiamiento.

Cuando todas o algunas de las definiciones relativas a estos ejes principales se delegan a instancias distintas al Nivel Central, podemos afirmar que nos encontramos ante un sistema educativo descentralizado o con tendencia descentralizadora, respectivamente.

La Ley de Bases de Descentralización define al Poder Ejecutivo como el encargado de determinar los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, teniendo en consideración los Planes de Desarrollo Regionales y Locales. Esta definición resulta contradictoria respecto de a aquellas contenidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que señalan que los Planes de Desarrollo Regionales se diseñan teniendo como referente el Plan Nacional de Desarrollo y respecto de las establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades que disponen que los Planes de Desarrollo Locales se definen en armonía con los Planes de Desarrollo Regionales y con el Plan de Desarrollo Nacional.

A partir de lo dispuesto por las normas vinculadas al proceso descentralizador, se debe entender que uno de los Planes Sectoriales de Desarrollo es el que está vinculado con el servicio y la gestión educativa, y, desde este punto, la Ley General de Educación lo define como el Proyecto Educativo Nacional.

Se requiere, entonces, de una propuesta única que defina —desde el Nivel Central— las características y particularidades que cada uno de estos Proyectos Educativos por nivel está facultado a determinar, estableciendo, al mismo tiempo, el modo en que llegan a articularse entre ellos y los ejes transversales sobre los que se dota de unicidad a una sola propuesta nacional, enriquecida a través de las visiones de cada uno de estos agentes.

La definición de cada uno de los componentes que configura un Proyecto Educativo (Nacional, Regional o Local) es una labor de importancia trascendental para la descentralización. El conciliar el Proyecto Educativo Nacional con sus pares regionales y locales es una responsabilidad exclusiva del Ministerio de Educación y del Consejo Nacional de Educación.

4

Paralelamente, la participación social es una característica democratizadora del sistema educativo, pero no necesariamente descentralizadora si es que no implica la toma de decisiones de la sociedad civil en aspectos relevantes del sistema.

La participación de la sociedad permite el enriquecimiento del proceso educativo a través de enfoques particulares y distintos. El Consejo Nacional de Educación, como instancia representativa de esta articulación entre el Estado y la sociedad, debe abocarse a promover la especialización e institucionalización de ámbitos distintos de los formalmente educativos, para su participación en la definición de los Proyectos Educativos y la Política Pedagógica.

Se ha definido que el Proyecto Educativo Nacional debe ser el marco estratégico de la Política Educativa y el referente para la elaboración de la Política Pedagógica Nacional. La Política Pedagógica Nacional se construye sobre la base del consenso social de los actores representativos de la gestión educativa, entre los que el Consejo Nacional de Educación tiene un rol principal como un órgano de consulta y asesoramiento.

La descentralización educativa requiere, entonces, de un consenso nacional que la formalice a partir de interpretar adecuadamente los intereses y necesidades de cada uno de sus actores, aumentando sus capacidades de acuerdo, ejecución, evaluación y logro de resultados y relevando la función e importancia de aquellos que incrementan y mejoran los contenidos y valor de lo aprendido.

El marco normativo señala la necesidad de establecer espacios de reflexión académica y multidisciplinaria para la formulación de la Política Pedagógica Nacional y la Regional. Estos espacios deberán ser un medio de realización de la descentralización educativa, pues se otorgará poder de decisión a otros agentes (entre ellos al docente, agente principal y ejecutor del sistema educativo) distintos del Nivel Central, afianzando la democratización del sistema y promoviendo la descentralización de la decisión de contenidos. Es esta también una tarea primordial del Consejo Nacional de Educación.



Hace falta la formulación de líneas directrices desde el Nivel Central que oficialicen y determinen los componentes sociales y sus responsabilidades en la definición de los Proyectos Educativos con mayor precisión que la que se encuentra hasta el momento en la Ley General y sus Reglamentos.

Nuevamente, el marco legal que apruebe el proceso de formulación de los Proyectos Educativos debería establecer algunos mecanismos de validación y consenso social sobre esta actividad.

Teniendo en consideración que la tensión intrínseca entre el proceso descentralizador y el centralizador (incluso en los Niveles de Gobierno distintos al Central) es dinámica. Podemos afirmar que el proceso descentralizador debe privilegiar el método y los mecanismos mediante los cuales llegue paulatinamente a delegar el poder de decisión en los niveles intermedios, evaluando la base social y política sobre la cual puede o no asentarse, pues la descentralización no es un tema abstracto que pueda evaluarse sobre los cimientos de conjeturas alrededor de sus pros y contras, sino un proceso que se funda en la estructura de un acuerdo, capacidades y eficiencia en temas educativos fundamentales, enmarcados en una determinada coyuntura.

Se requiere entonces del establecimiento de normas específicas en materia educativa que definan el proceso, contenido, parámetros y significado de los Proyectos Educativos para cada Nivel de Gobierno y su relación con los otros planes y programas de desarrollo que se le vinculan (como el de Capacidades Humanas o el Desarrollo Socioeconómico) en cada nivel o instancia descentralizada. No hacerlo mantendría la idea arraigada de encontrarnos ante políticas que —debiendo ser compatibles— resultan disímiles, haciendo aun más endeble no solamente el proceso descentralizador, sino, sobre todo, el de mejora de la calidad educativa, objetivo del Sector.

El marco normativo del sistema educativo peruano, apreciado en función al poder de decisión que ostentan los Niveles Regional y Local respecto a los ejes fundamentales del sistema, es un sistema centralizado con tendencia descentralizadora. A esta conclusión es fácil llegar a partir de considerar que la definición del sistema y sus niveles, los mecanismos de certificación de conocimientos y el control y supervisión del sistema siguen siendo una atribución exclusiva del Nivel Central, aun cuando existen indicios de la tendencia descentralizadora a partir de la delegación del poder de decisión en la definición de los contenidos curriculares y del financiamiento educativo.

Mientras la capacidad y competencia de certificar la calidad educativa siga siendo una función exclusiva del Nivel Central (por lo menos hasta que se defina en detalle el funcionamiento del Sistema Nacional de Certificación y Acreditación), se debe prever el conflicto potencial de delegar ciertas facultades de decisión que luego puedan ser puestas en entredicho a partir de la evaluación que sobre sus resultados haga el Gobierno Nacional.

Si bien la propuesta de este Sistema Nacional de Certificación y Acreditación resulta conveniente en términos formales, hace falta aún el ejercicio de definir su contenido, entendiéndose por este la delimitación de sus competencias y facultades, los medios de su concreción real en materia de la oferta educativa, los índices de evaluación, los niveles de certificación, los componentes de supervisión, sus instrumentos, plazos y procedimientos.

Falta también definir la participación y responsabilidad de otros Niveles de Gobierno en la gestación, actuación y control de este Sistema Nacional, pues de lo propuesto en líneas generales a través de la nueva Ley de Educación, no puede determinarse a ciencia cierta si estamos ante una propuesta que involucre o no a las demás instancias descentralizadas.

Existe además la necesidad de definir si se tratará de nuevos organismos estatales con atribuciones exclusivas y excluyentes o si se ha pensado la posibilidad de la delegación de algunas de sus competencias a entidades privadas o públicas especializadas.

La importancia de la definición del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa está dada también por la activa participación y responsabilidad que ostenta no solamente respecto del cumplimiento de uno de los principios de la gestión educativa (a saber, su calidad y pertinencia), sino, sobre todo, respecto a su rol como agente comprometido con la formación docente, la racionalización de la oferta, la normalización de competencias, la articulación del sistema y la certificación de conocimientos.

INTRODUCCIÓN

El presente informe, da cuenta del estudio realizado sobre las implicancias del nuevo marco legal sobre los roles de las Instancias de Gestión Educativa y Niveles de Gobierno, a solicitud del Consejo Nacional de Educación.

El objetivo central de la Consultoría es presentar los nudos y contradicciones en la distribución de roles y competencias en el marco de los ejes principales del sistema educativo, así como evaluar las implicancias de una estrategia adecuada de transferencia que refleje la diversidad del contexto y que permita avizorar algunas tareas primordiales para el logro de mejores resultados.

La Consultoría privilegió los temas que se consideraron medulares en atención al establecimiento de una política educativa descentralizadora. Se han considerado la Universalización, la Calidad y la Equidad en la Educación como los ejes sobre los que se articula el estudio del modo en que estos principios se articulan con los roles y responsabilidades de los agentes educativos y de la sociedad.

Una de las principales deficiencias encontradas en el transcurso del análisis a la legislación aplicable para el proceso de descentralización de la gestión educativa es que, tratándose de una competencia compartida¹, el modo en que se ha previsto su ejecución e implementación requiere no solamente del consenso previo sobre lineamientos generales que definan el Proyecto Educativo Nacional², sino también de la coherencia en la aplicación y definición de planes y programas educativos en cada uno de los Niveles de Gobierno que se incluyan y relacionen entre sí.

6

Las normas aplicables a cada Nivel de Gobierno—vinculadas a la gestión educativa— establecen que el Proyecto Nacional y los Proyectos Regionales o Locales deben estar vinculados y remitidos entre ellos, con lo que la aparición progresiva en el tiempo de uno respecto a los otros no resulta del todo clara. Paralelamente, la existencia de Planes y Programas de Desarrollo vinculados a la mejora de capacidades humanas, al crecimiento económico-productivo y al progreso social en cada Nivel de Gobierno, requerirá de mecanismos de articulación que definan y consoliden esfuerzos en áreas comunes ligadas a procesos pedagógicos y políticas de mejora de la calidad educativa³.

Luego, la normalización de procedimientos para la definición de principios y métodos de construcción de los planes y programas vinculados a la gestión educativa resulta siendo una necesidad en la medida que se requiera certificar capacidades previas de gestión por cada Nivel de Gobierno, que sirvan para confirmar y garantizar el adecuado cumplimiento de funciones en el marco del proceso de descentralización, sin afectar la armonía y consistencia que debe mantener el Proyecto Educativo Nacional⁴.

1 Las competencias pueden ser: exclusivas, compartidas o delegadas; de acuerdo a lo que dispone la Ley de Bases de Descentralización.

2 Definido por la Ley General de Educación, como el marco estratégico de política educativa en el país que debe servir como referente para la toma de decisiones del Estado y la Sociedad Civil, con el objetivo de lograr un mayor y mejor servicio educativo.

3 Así, por ejemplo, las Unidades de Gestión Educativa colaboran con el Gobierno Local en la elaboración del Plan de Desarrollo Local (llamado también Plan de Desarrollo Municipal Provincial/Distrital Concertado) que se integra —junto a otros de la misma jurisdicción— en el Plan de Desarrollo Regional Concertado. La función de las UGEL en el campo educativo está planteada a partir de su responsabilidad para el desarrollo de un diagnóstico educativo y el diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Local, de acuerdo con las normas aplicables del Sector Educación. Sin embargo, de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades, los Gobiernos Locales son responsables, también, de ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo Local. Existen, además, el Plan Estratégico de Desarrollo Económico Social Sostenible (con un plan operativo de acuerdo al diagnóstico económico de la Región), el Plan Regional/Local de Desarrollo de Capacidades Humanas, el Programa Institucional Regional, el Plan de Desarrollo Institucional de cada Centro o Institución Educativa; la Política Pedagógica Nacional, la Política Pedagógica Regional y los Planes Sectoriales, todos ellos vinculados de algún modo al servicio y la gestión educativa, sin que exista un proceso unívoco para su definición que los vincule eficazmente. —

4 Una de las propuestas generadas a partir de este estudio es considerar que el Proyecto Educativo Nacional, como línea matriz de decisión, debe ser el referente sobre el que se establezcan los diagnósticos y Proyectos Educativos Locales, que deberían ser —por especialidad— competencia de las Unidades de Gestión Educativa. Solo a partir de ambos se podrían generar los Proyectos Educativos Regionales, vinculados temáticamente y funcionalmente a los anteriores.



Resulta prioritario promover espacios de reflexión distintos y complementarios, enriqueciendo las experiencias anteriores y generando nuevos centros de responsabilidad en campos ligados a la acreditación de la calidad educativa, a la diversificación curricular con contenidos que tengan valor para el empleo, a la convalidación de competencias adquiridas fuera del sistema o a la formación que resulte significativa para el desarrollo y crecimiento socioeconómico, pilar de un proceso de descentralización eficiente⁵.

Las incompatibilidades o contradicciones en la legislación que define las competencias y responsabilidades en el ámbito de los Gobiernos Locales y Unidades de Gestión Educativa y entre estos y su vinculación con el nivel Regional ejemplifican la ausencia de convenios básicos sobre lineamientos de política nacional educativa entre la sociedad y el Estado.

El proceso descentralizador se funda alrededor de compromisos consensuados, válidos y legítimos, que armonizan los intereses colectivos con los objetivos y políticas de Estado; dotando de funcionalidad orgánica y sistémica a las diversas acciones que se realizan en el marco de la educación peruana.

De este modo, solamente la formalización previa de una estrategia uniforme, respecto a la configuración y delimitación de objetivos y prácticas comunes en los niveles de gestión educativa, podrá limitar o prevenir los conflictos que acarrearán los cambios⁶. De no realizarse, las probabilidades de enfrentar situaciones de confrontación o disociación se acrecentarán, en la medida en que la experiencia del proceso descentralizador en marcha ya ha demostrado para las competencias delegadas, compartidas e, incluso, las exclusivas⁷.

Promover la especialización de ámbitos distintos de los formalmente educativos, para su participación en la gestión educativa, debe ser un objetivo central en la estrategia de adecuación del sistema educativo a una administración descentralizada que se perfeccione y renueve constantemente⁸.

La descentralización educativa requiere, entonces, no solamente de procedimientos adecuados para la delegación de competencias, facultades y recursos, sino, sobre todo, de un consenso nacional que la institucionalice a partir de la interpretación adecuada de los intereses y necesidades de cada uno de los actores, aumentando sus capacidades de acuerdo, ejecución, evaluación y logro de resultados y relevando la función e importancia de aquellos que incrementan y mejoran los contenidos y valor de lo aprendido.

Para alcanzar este objetivo nacional, se deben fortalecer las capacidades técnicas e institucionales existentes y crear las ausentes —con el concurso de la sociedad— en los espacios de gestión y actuación que, o no han asumido eficientemente sus responsabilidades o están a la espera de que estas les sean delegadas. Solamente la constatación previa de estas capacidades mediante la transferencia gradual y supervisada dentro del proceso de descentralización podrá evitar la superposición de funciones, el conflicto de competencias o la ineficacia de la propuesta.

5 La participación de los sectores productivos, de los medios de comunicación y de otros agentes sociales resulta preponderante en la definición de una estrategia consensuada para el desarrollo y ejecución de acciones que sirvan para mejorar la calidad educativa; señalando y promoviendo la inclusión de nuevos contenidos y competencias en el proceso pedagógico, acreditando la calidad de Instituciones Educativas, alumnos y docentes; certificando competencias adquiridas dentro o fuera del sistema; asegurando el valor de competencias educativas para el empleo; supervisando la gestión educativa y colaborando con la ampliación y mejora de su oferta. Muchas de estas acciones y necesidades han sido expuestas en forma general en las normas del Sector Educación. Hace falta, entonces, la definición de procedimientos claros que las hagan eficaces.

6 Es en este sentido que la Primera Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley General de Educación establece la necesidad de definir el Plan General de Conversión del Sistema Educativo, en atención al proceso de descentralización y sus características.

7 Piénsese, por ejemplo, en el rol que adquirirán los Gobiernos Regionales y Locales en la implementación del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, teniendo en consideración las competencias que este sistema nacional tendrá respecto a temas como los siguientes: formación y capacitación docente, certificación de conocimientos adquiridos, validación de certificaciones, evaluación de los aprendizajes, definición de indicadores de calidad y acreditación de Instituciones Educativas públicas y privadas.

8 Formalizando los espacios de actuación de entidades y actores de otros sectores que resulten relevantes para la mejora de la calidad educativa.

La descentralización educativa es un mandato de ley y un desafío de envergadura. La meta es doble: desarrollar capacidades locales y regionales y transferir competencias y recursos con criterios de equidad y calidad. Las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local vienen asumiendo importantes áreas de responsabilidad administrativa, lo que establece condiciones singulares por tomar en cuenta para el proceso de descentralización.

El proceso de descentralización educativa supone, además, una serie de transformaciones significativas en los roles (funciones y competencias) de las diversas instancias de gestión y Niveles de Gobierno. En este contexto, el estudio del marco legal requiere ser contrastado con la situación actual y para conocerla ha sido necesario realizar un estudio exploratorio, que en un primer momento ha permitido definir, discriminar y diferenciar las tendencias sobre cuáles son los roles (funciones y competencias) que desempeñan los diferentes actores del sistema actual, para que en un segundo momento se puedan definir los roles (funciones y competencias) que los actores desempeñarían en el proceso de transferencia de la descentralización en el Sector Educación.

Conforme a la Constitución, el proceso de descentralización se realiza por etapas en forma progresiva y ordenada, de acuerdo con una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Regionales y Locales. En ese sentido, la Ley de Bases de la Descentralización, en la segunda Disposición Transitoria, estableció las etapas del proceso. Corresponde a la tercera etapa la transferencia y recepción de competencias sectoriales excepto educación y salud, competencias que, según la misma norma, serían transferidas en la cuarta etapa del proceso de descentralización.

Sin embargo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en su cuarta Disposición Transitoria modificada por Ley 27902, establece que a partir del 01 de enero del 2004 se inicia el proceso de transferencia de competencias sectoriales incluyendo educación y salud, lo que significa que la Ley de Gobiernos Regionales modificó la Ley de Bases de la descentralización en lo que respecta a las etapas, al considerar la tercera y cuarta etapa como paralelas y no consecutivas.

En un segundo momento, para conocer cuáles son las funciones y competencias que los actores, instancias de gestión y Niveles de Gobierno desempeñan en el momento actual, se ha elaborado una matriz de identificación de roles, la misma que ha sido aplicada a actores de las diferentes instancias de gestión de las provincias de Piura, Loreto, San Martín y Lima.

El análisis del marco legal contrastado con la situación actual permite plantear una propuesta de roles (funciones y competencias) para las instancias de gestión y Niveles de Gobierno en el proceso de descentralización. Esta etapa incluye la opinión de los actores educativos de las provincias de Lambayeque, Huancavelica, Arequipa y Cusco en torno de los procesos priorizados: lineamientos de política y proyecto educativo, currículo, capacitación, administración de recursos financieros y manejo de personal, acreditación, certificación y evaluación.

El documento también tiene como propósito plantear estrategias que permitan viabilizar el proceso de descentralización en el sector a partir de las instancias de gestión que desde el año 2001, mediante DS. N° 07-01ED, ya se pretendía adecuar la gestión educativa a realidades diversas del país en el marco del proceso de descentralización.

El informe del estudio está organizado de la siguiente manera. En la primera parte se hace un análisis de las normas aplicables al proceso de descentralización en el servicio educativo. En la segunda parte se analizan los roles (funciones y competencias) de las instancias de gestión y Niveles de Gobierno en el contexto actual a partir de la consulta a cuatro regiones del país: Lima, Loreto, San Martín y Piura. En la tercera parte se plantea la propuesta de opciones de roles y competencias de las instancias de gestión y Niveles de Gobierno a partir de la consulta a las Regiones de Cusco, Arequipa, Huánuco y Chiclayo.



En la cuarta parte se plantea el conflicto en el marco legal en el nivel de instancias de gestión y Niveles de Gobierno. Luego, en la quinta parte se plantean estrategias para viabilizar el proceso de descentralización. Finalmente se presentan las conclusiones del estudio.

1. ANÁLISIS DE LAS NORMAS APLICABLES AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL SERVICIO EDUCATIVO

1.1. DESCENTRALIZACIÓN: PRINCIPIOS Y CONCEPTOS VINCULADOS

Previamente al análisis de las disposiciones que regulan la gestión educativa peruana en el marco del proceso descentralizador, se hace necesaria la remisión a principios y conceptos que dotan de sentido a este último desde la perspectiva del marco normativo que lo crea y sistematiza. Luego se les vincula a los que constituyen el sistema educativo en el país, y, contrastándolos, determinar su complementariedad o inconsistencia.

Como ha sido una constante en anteriores propuestas, el nuevo proceso de descentralización que se ha empezado a implementar en el Perú responde al objetivo de lograr una mayor y más eficiente gestión de Gobierno en la administración del poder, a través de la asignación progresiva y programática de funciones, competencias y recursos desde el Gobierno Nacional, hacia los niveles Regional y Local, con el propósito de generar mejores decisiones en tanto que los centros desde los que se generen se encuentren plenamente identificados con las necesidades y potencialidades de sus zonas de influencia.

Este proceso —que ha sido definido como una política de Estado permanente y obligatoria— apunta finalmente al logro del desarrollo integral del país⁹, enmarcado en la fijación y determinación de acuerdos que articulen las visiones de desarrollo Locales y Regionales, en un solo Plan Nacional de Desarrollo, descentralizado e inclusivo.

Así, el proceso descentralizador ha de forjarse mediante la concentración de esfuerzos y recursos hacia objetivos comunes, definidos a partir de consensos en cada uno de los Niveles de Gobierno, que requieren de la construcción previa de relaciones formales y razonables entre el Estado, quienes asumen la conducción del proceso y la sociedad civil¹⁰, pues ni la esencia ni el éxito de este proceso radican en la demanda y entrega de competencias o recursos, sino en la garantía de una mejor administración pública, de un mayor compromiso social y de una práctica de compromisos institucionalizada.

El proceso descentralizador se presenta, entonces, como la alternativa para revertir el centralismo demográfico, político y económico; promoviendo la participación responsable de los Niveles de Gobierno Regionales y Locales en el desarrollo del país, acrecentando su contribución al crecimiento económico, y asumiendo su obligación en el desafío por alcanzar un mayor bienestar social, con equidad y en democracia.

La búsqueda del ejercicio equilibrado del poder en los tres Niveles de Gobierno —objetivo del proceso— intenta construir los mecanismos y procedimientos para el logro de un mayor y más democrático beneficio para la población, en el marco de un desarrollo integral, armónico y sostenible¹¹ del Estado.

9 Artículo 188; Ley N 27680; Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización

10 Plan Nacional de Descentralización 2004-2006. Consejo Nacional de Descentralización.

11 Art. 3; Ley N 27783; Ley de Bases de la Descentralización (LBD)

En el país, este proceso es dirigido y conducido por el Consejo Nacional de Descentralización, organismo independiente y descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros; con autonomía técnica, administrativa y económica¹² para el ejercicio de sus funciones, constituyéndose en la instancia única de definición de contenidos y mecanismos de descentralización.

Para la ejecución y definición del proceso de Descentralización se han tenido en consideración algunos principios rectores. De acuerdo a estos, el proceso de descentralización es *permanente*, como política de Estado; es *dinámico* porque es constante, continuo, sistematizado y evaluable; es *irreversible*, política e institucionalmente; es *democrático* porque se sustenta en la igualdad de oportunidades, en la participación y en la concertación de los ciudadanos; es *integral* porque abarca todo el Estado; es *subsidiario* porque supone la asignación equilibrada de competencias y funciones en cada Nivel de Gobierno; y es *gradual* porque se realiza por etapas¹³.

La descentralización tiene objetivos diferenciados a nivel político, económico, administrativo, social y ambiental¹⁴. Esta división es solamente metodológica, pues es claro que en cada nivel existen objetivos que se complementan y articulan con algunos de otro distinto. En el campo educativo, estos supuestos resultan particularmente evidentes.

Así, la participación ciudadana en todas sus formas de organización y control de la administración pública; el desarrollo económico autosostenido y competitivo de las regiones y localidades en función a su especialización productiva; y la educación y capacitación orientadas a forjar un capital humano competitivo, son objetivos de nivel político, económico y social, respectivamente, que se interrelacionan entre sí en el espacio educativo¹⁵.

10

En cada uno de los Niveles de Gobierno, el ejercicio de sus funciones y responsabilidades se enmarca en criterios de autonomía que les permiten grados de libertad y discrecionalidad para la toma de decisiones. La autonomía así entendida es el derecho y capacidad efectiva de Gobierno para normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia¹⁶. Esta autonomía se plasma en tres dimensiones: la *política*, que permite adoptar y concordar políticas, planes y normas en asuntos de su competencia a través de sus órganos de Gobierno; la *administrativa*, que les permite organizarse internamente y reglamentar los servicios públicos de su competencia; y la autonomía *económica* para crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos de acuerdo con las normas vigentes¹⁷.

Para el proceso descentralizador y de acuerdo con principio de subsidiariedad, el Gobierno más cercano a la población es siempre el más idóneo para ejercer la competencia o función. En este sentido, el Gobierno Nacional no debe asumir competencias que puedan ser cumplidas más eficientemente por los Gobiernos Regionales y la misma actitud deben asumir estos respecto a los Locales¹⁸, lo que precisamente permitirá el ejercicio autónomo y responsable del poder.

12 Art. 23 y 24; LBD

13 Art. 4; LBD.

Esta misma Ley en su Segunda Disposición Transitoria clasificaba y definió cuatro etapas para el proceso. En la primera, se transfieren y reciben los activos y pasivos de los CTAR y proyectos; en la segunda se promueve y apoya la conformación de Regiones sostenibles vía referéndum; en la tercera se transfieren las funciones y servicios de Sectores, según corresponda; y en la cuarta se transfieren las funciones y servicios en materia de salud y educación.

14 Art. 6; LBD

15 Luego volveremos sobre estos supuestos, basta por el momento, señalarlos.

16 Art. 8; LBD

17 Art. 9; LBD

18 Art. V, Título Preliminar, Ley 27972; Ley Orgánica de Municipalidades, (LOM)



Veamos ahora cómo es que estos principios del proceso descentralizador se relacionan con los que constituyen la gestión educativa.

1.2. LA EDUCACIÓN Y EL SERVICIO EDUCATIVO

La Educación en el Perú está definida como un proceso de aprendizaje y enseñanza continuo, que dura toda la vida y que debe contribuir a la formación integral de las personas, al pleno desarrollo de sus potencialidades, a la creación de cultura y al desarrollo de la familia y la comunidad nacional e internacional¹⁹. Así, el proceso educativo se desenvuelve en Instituciones Educativas formales y en otros ámbitos de la sociedad.

La educación es un servicio público, pero es también un derecho y una obligación, pues la persona y la sociedad tienen el derecho a educarse y a que se les provean las mejores condiciones para el acceso a un servicio educativo de calidad. Es precisamente en este sentido, que el Estado asume la obligación de brindar el servicio educativo de manera gratuita en las instituciones nacionales que administra. Pero la obligación que tiene como contrapartida al derecho no se acaba en el Estado, sino que se hace extensiva al conjunto de toda la sociedad²⁰.

A partir de esta definición y en armonía con las normas que regulan la descentralización, se señala que la gestión de los servicios educativos es una competencia compartida²¹. Siendo así, las Regiones —en concordancia con las Políticas Nacionales— deben formular, aprobar, ejecutar, evaluar y administrar las Políticas Regionales de Educación diseñando, ejecutando y evaluando el Proyecto Educativo Regional, diversificando los currículos nacionales mediante la incorporación de contenidos significativos a su realidad socio-cultural, económica, productiva y ecológica; promoviendo, regulando y supervisando los servicios educativos en todos los niveles (a excepción de la formación universitaria) en coordinación con los Gobiernos Nacional y Locales; promoviendo la formación de Redes Educativas; propiciando la igualdad de oportunidades, la integración y la inclusión en el Nivel Regional; diseñando las políticas de infraestructura y equipamiento en coordinación con los Gobiernos Locales; propiciando las políticas de acreditación y certificación de la calidad educativa y fomentando proyectos de innovación que mejoren la calidad educativa, entre otras tareas²².

El que la gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria sea una competencia compartida²³ significa que en ella intervienen dos o más Niveles de Gobierno en fases sucesivas, por cada proceso implicado en este supuesto. Uno de los medios que debería garantizar la unidad y coherencia del sistema está dado por la atribución que tiene el Gobierno Central (a través de los Ministerios) de definir la política nacional de cada Sector. Así, por ley específica de organización y funciones, se deben establecer las competencias específicas y la responsabilidad de cada nivel²⁴. En el caso de los servicios educativos, es la Ley General de Educación la que establece el marco regulador de las competencias y funciones por niveles de gestión.

Una vez definidas, la asignación o transferencia de competencias a los distintos Niveles de Gobierno se efectúa gradualmente bajo los criterios de *subsidiariedad*, esto es, resultará más idóneo el Gobierno más cercano a la población en atención a la demanda específica; *selectividad* y *proporcionalidad*, que implican el tomar en cuenta la capacidad de gestión

19 Art. 2, Ley N 28044, Ley General de Educación (LGE)

20 Art. 3, LGE

21 Art. 10, 2, lit. a);

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR)

22 Art. 47, LOGR

23 Art. 36, lit. a); LBD

24 Art. 13, num. 13.2) y 27; LBD

efectiva del Nivel de Gobierno; *provisión*, lo que significa la asignación de los recursos necesarios para ejercer la competencia; y la *conurrencia*, que implica la actuación oportuna y eficiente de cada nivel²⁵. Cuando existiere un conflicto de competencias, este se deberá resolver ante el Tribunal Constitucional²⁶.

El proceso de transferencia de competencias, funciones, atribuciones, recursos y presupuesto a los Gobiernos Regionales es gradual, como ya lo adelantamos, y se realiza por etapas a través de Planes Anuales de Transferencia. Este proceso es liderado por el Consejo Nacional de Descentralización y deberá tener en consideración la capacidad de gestión de cada Gobierno Regional y la compatibilidad de los Planes de Desarrollo Regionales con las políticas nacionales de desarrollo²⁷.

Es necesario, entonces, detenernos en el análisis de lo que configura el marco general de la gestión educativa descentralizada: los Proyectos Educativos por cada Nivel de Gobierno. Este análisis, no puede sustraerse al hecho de la relación intrínseca que deben guardar respecto a las líneas de decisión política que deberían estar contenidas en las propuestas de desarrollo concertadas.

1.3 PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS EDUCATIVOS Y DE DESARROLLO

Resulta evidente que los Planes de Desarrollo por cada Nivel de Gobierno, deben considerar las políticas nacionales sectoriales. Solamente así se podrá garantizar la coherencia y unidad de una propuesta consensuada y orgánica en el ámbito nacional, que recoja las necesidades y exigencias de la población en cada uno de los componentes sociales que constituyen el Estado democrático.

12

La Ley de Bases de la Descentralización, dispone que sea el Poder Ejecutivo el que elabore y apruebe los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, teniendo en consideración los planes de desarrollo regionales y locales. Estos planes deben propender a la optimización de la inversión privada y la pública con participación comunitaria²⁸. De otro lado, la importancia de la configuración de estos planes de desarrollo concertados, radica en su necesidad como referente para la planificación de los presupuestos participativos anuales de los Gobiernos Regionales y Locales²⁹.

En materia educativa, el Proyecto Educativo Nacional, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley General de Educación, es el marco estratégico de política educativa peruana que debe servir como referente para la toma de decisiones del Estado y la Sociedad Civil, con el objetivo de lograr un mayor y mejor servicio educativo³⁰. Este Proyecto Nacional debe construirse a través del diálogo y el acuerdo de todos los agentes que intervienen y tienen responsabilidad en la educación peruana.

Es el Proyecto Educativo Nacional el que sustenta y fundamenta la Política Pedagógica Nacional. El Proyecto Educativo Nacional y los lineamientos de política educativa deben ser el resultado de la consulta con el Consejo Nacional de Educación, los Gobiernos Regionales, profesores, académicos e investigadores de diversas disciplinas, organizaciones representativas de pueblos indígenas y comunidades campesinas y de la sociedad civil vinculadas a la educación³¹.

25 Art. 14, num. 14.2); LBD

26 Art. 16; LBD

27 Art. 81 y 84, lit. a) y e); LOGR

28 Art. 18; LBD

29 Art. 20; LBD

30 Art. 7, LGE

31 Art 20; D.S. N 013-2004-ED; Reglamento de Educación Básica Regular (REBR) y Art. 25; D.S. N 015-2004-ED, Reglamento de Educación Básica Alternativa (REBA)



La Política Pedagógica Nacional, mientras tanto, debe ser elaborada por el Ministerio de Educación, con el objetivo de garantizar a los estudiantes el acceso a aprendizajes significativos de calidad, regulando y articulando de manera coherente los factores de calidad que señala la Ley General de Educación³². En el Nivel Regional, la Política Pedagógica Regional debe ser elaborada por la Dirección Regional de Educación, enmarcándose en la Política Pedagógica Nacional con la opinión de los Consejos de Participación Regional³³.

El Proyecto Educativo Regional, de acuerdo con las normas de descentralización, es responsabilidad de la Dirección Regional de Educación, la que deberá elaborarlo con el concurso de la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional, debiendo incorporar metas y estrategias específicas para las Unidades de Gestión Educativa Local que tengan como objetivo la universalización del acceso a una educación con calidad y equidad³⁴.

Las Unidades de Gestión Educativa Local, con el concurso de los Consejos Participativos Locales, elaboran y actualizan anualmente el diagnóstico de la realidad educativa local, debiendo identificar los factores que favorecen o impiden un servicio educativo sin exclusiones, para fijar sus propias metas de universalización de la educación con calidad y equidad³⁵.

Teniendo como referencia este diagnóstico, cada Unidad de Gestión Educativa identifica y prioriza la atención de servicios o programas educativos que atraviesen o constituyan situaciones de desigualdad. Para estos efectos, la Unidad de Gestión Educativa debe determinar las metas, formas de atención y estrategias de intervención prioritaria en el marco del Proyecto Educativo Regional³⁶; correspondiéndole, de acuerdo con la Ley General de Educación, la definición del Proyecto Educativo Local en función del diagnóstico de las necesidades y objetivos de su entorno en materia educativa.

En la determinación de los componentes del diagnóstico, las Unidades de Gestión Educativa deben analizar —entre otros— los requerimientos de infraestructura y equipamiento de las Instituciones Educativas; las limitaciones de calidad, acceso o equidad del servicio educativo; la necesidad de constituir Redes Educativas de apoyo; la escasa cobertura o ausencia de centros culturales y de recreación; y las necesidades de capacitación para docentes y administrativos³⁷.

De acuerdo con las normas del Sector, las Unidades de Gestión Educativa Local, *colaboran* con los Gobiernos Locales (Municipios) en la elaboración del Plan de Desarrollo Local con el objetivo de lograr su apoyo para el logro de las metas y estrategias de universalización de la Educación Básica Regular que se hayan propuesto cumplir³⁸.

Del análisis de lo expuesto hasta aquí, el Proyecto Educativo Nacional debe entonces forjarse sobre la base de políticas de coordinación y consenso entre los tres Niveles de Gobierno³⁹ y es responsabilidad del Ministerio de Educación la planificación de la gestión educativa y la preservación de la unidad del sistema⁴⁰. Pero existe la contradicción elemental y sustantiva de encontrar el modo en que sea posible que los Proyectos

32 Art. 24; REBA

33 Art. 20, REBR (Reglamento de Educación Básica Regular) y art. 25; REBA.

34 Art. 8°; REBR. Como habíamos adelantado, el análisis de esta consultoría utiliza como tamicos los principios de calidad, equidad y acceso universal para la educación peruana. Así, por ejemplo, las metas y estrategias de las Unidades de Gestión Educativa deben incluir el diseño y ejecución de políticas que compensen a los estudiantes en desventaja sociocultural, en especial a las niñas de zonas rurales y a las personas con necesidades educativas distintas, en temas de matrícula, permanencia, evaluación de aprendizajes y culminación de estudios.

35 Art. 3; REBR

36 Art. 4 y 6; REBR

37 Art. 74, LGE

38 Art. 7, REBR

39 Art. 80, lit.b); LGE

40 Art. 63; LGE

Educativos de cada uno de los niveles se logren articular entre sí, dado que las normas del Sector disponen que se enmarquen e incluyan unas entre otras.

Veamos qué sucede cuando se concuerdan estas disposiciones con las que sustentan el proceso descentralizador.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dispone que el desarrollo regional debe comprender la aplicación coherente y eficaz de políticas e instrumentos de desarrollo económico, social, poblacional, cultural y ambiental a través de planes, programas y proyectos que permitan el crecimiento económico y el desarrollo social equitativo en igualdad de oportunidades⁴¹. Los planes y proyectos de desarrollo regional concertados deben contener objetivos y metas explícitos de conocimiento general, para ser eficaces⁴². Estos planes deben ser formulados y aprobados en concertación con las Municipalidades y la sociedad civil⁴³, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo⁴⁴. Además, le compete a la Región la aprobación del Plan Regional de Desarrollo de Capacidades Humanas y el Programa de Desarrollo Institucional⁴⁵, Todos estos programas y planes deben ser presentados ante el Consejo Regional por el Presidente Regional⁴⁶.

En el campo económico, los Gobiernos Locales deben diseñar un Plan Estratégico de Desarrollo Económico-Social sostenible y un Plan Operativo Anual, de acuerdo con el diagnóstico económico de su jurisdicción, organizando instancias de coordinación que lo promuevan, junto al Gobierno Regional y las Municipalidades Distritales de su jurisdicción⁴⁷. La Ley Orgánica de Municipalidades faculta a los Gobiernos Locales a constituir el Instituto de Fomento Municipal para el Desarrollo Económico Local, en función de los recursos de los que disponga y en coordinación con el Gobierno Regional de su jurisdicción para desarrollar acciones tendientes a mejorar el horizonte económico de su Macro Región⁴⁸.

14

Por ejemplo, los Gobiernos Locales deben promover el desarrollo económico local, a través de planes de desarrollo económico local aprobados en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo⁴⁹, lo que significará que las relaciones entre los distintos Niveles de Gobierno sean siempre de cooperación y coordinación, sobre la base del principio de subsidiariedad que subyace a todo el proceso descentralizador⁵⁰.

En materia de competencias, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que las Regiones tienen competencia constitucional en la promoción y regulación de actividades y/o servicios en materia educativa⁵¹ y que tienen competencia exclusiva en la formulación y aprobación del Plan de Desarrollo Regional Concertado con las Municipalidades y la sociedad civil⁵². Como sabemos, las competencias pueden ser exclusivas, compartidas o delegadas⁵³, dependiendo del nivel o Niveles de Gobierno que intervienen.

Para el logro de este objetivo, el Consejo Nacional de Descentralización llevará adelante un proceso de capacitación en Gestión Pública que fortalezca y simplifique los sistemas administrativos y las capacidades de formulación y evaluación de proyectos. Uno de los puntos principales en la ejecución de estos programas, será la formulación de un Plan de

41 Art. 6; LOGR

42 Art. 8, num. 5); LOGR

43 Art. 9, lit. b) y art. 10, lit. b); LOGR

44 Art. 10, lit a); LOGR

45 Art. 15, lit. q); LOGR

46 Art. 21, num. 1) y 5); LOGR

47 Art. 86, num. 1.1), 1.4) y 2.1); LOM

48 Art. 124, LOM

49 Art. VI, Título Preliminar; LOM

50 Art. VII, Título Preliminar; LOM

51 Art. 9, num. 1, lit g); Ley N 27867; LOGR

52 Art. 10, num. 1, lit b); LOGR

53 Art. 13; LBD



Asistencia Técnica a los Gobiernos Regionales que considere la formulación, actualización y evaluación de sus planes de desarrollo para ser considerados como guías efectivas de su realización⁵⁴.

De este modo, las relaciones que deben mantener los Gobiernos Locales con el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los poderes del Estado, tienen por finalidad el garantizar el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa, la coordinación de las acciones de competencia de cada nivel así como el derecho de propuesta de normas nacionales. Estas relaciones se enmarcan en el respeto mutuo y la atención debida a los requerimientos que se hagan recíprocamente⁵⁵.

Las Municipalidades entonces, deben planificar y concertar el Plan de Desarrollo Social de su circunscripción, en armonía con las políticas y planes regionales y provinciales, desarrollando estrategias de participación para el logro de capacidades que permitan superar la pobreza. En este marco, los Gobiernos Locales también deben facilitar y propiciar la concertación y participación ciudadana para la planificación, gestión y vigilancia de los programas locales de desarrollo social, así como el apoyo a la población en riesgo⁵⁶.

De acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica de Municipalidades, la Asamblea Provincial de Alcaldes coordina, acuerda y propone el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado, enmarcado en los Planes de Desarrollo Municipal Distritales Concertados y sus Presupuestos Participativos. La Asamblea Provincial de Alcaldes es un órgano de coordinación que reúne al Alcalde de la Municipalidad Provincial —quien la preside— con los Alcaldes de las Municipalidades Distritales de su jurisdicción. Intervienen en ella dos representantes de la Junta de Delegados Vecinales⁵⁷.

La Asamblea Provincial de Alcaldes se reúne de manera ordinaria, una vez por año para integrar los Planes Distritales y coordinar, concertar y proponer el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto Participativo, como parte de sus funciones. Sus acuerdos son de cumplimiento obligatorio, bajo responsabilidad⁵⁸.

Luego de su aprobación, el Plan de Desarrollo Municipal Concertado es elevado al Consejo de Coordinación Regional para su integración junto a todos los demás Planes de Desarrollo Municipal Provincial Concertados de la Región para la formulación del Plan de Desarrollo Regional Concertado. Los Planes de Desarrollo Municipal Concertados y sus Presupuestos Participativos son aprobados por los Consejos Municipales respectivos y tienen un carácter orientador para la inversión, asignación y ejecución de los recursos municipales⁵⁹.

De igual modo, en el plano distrital, la Asamblea de Autoridades Distritales, como órgano de coordinación entre el Alcalde Distrital —quien la preside— y los Alcaldes de Centros Poblados y agentes municipales, debe coordinar y concertar la formulación del Plan de Desarrollo Municipal Distrital y su Presupuesto Participativo⁶⁰.

54 Art. 88, lit. b), num. 3); LOGR

55 Art. 121; LOM

56 Art. 84, num. 2.1) y 2.6); LOM

57 Art. 98; LOM

58 Art. 99 y 100°; LOM

59 Art. 97; LOM

60 Art. 102 y 103, num. 1); LOM

Conclusiones y recomendaciones

- La gestión del servicio educativo es una competencia compartida entre los tres Niveles de Gobierno y debería ser la ley sectorial la que establece las funciones y competencias de cada instancia descentralizada.
- En atención al punto precedente, es la Ley General de Educación, por ser norma específica, la que debe primar sobre las normas generales de descentralización para la elaboración de los Planes de Desarrollo en materia educativa. Sin embargo, existe la inconsistencia que aparece en su reglamentación posterior referida a la aparición, coherencia y relación vinculante entre los Proyectos Educativos de los tres Niveles de Gobierno.
- Las normas de descentralización no aclaran el panorama respecto al modo en que se pueden lograr vincular los Planes de Desarrollo en cada Nivel de Gobierno.
- La Ley de Bases de Descentralización establece que es el Poder Ejecutivo el que define los Planes Nacionales y Sectoriales de Desarrollo, teniendo en consideración los Planes de Desarrollo Regionales y Locales. Esta definición resulta contradictoria respecto de aquellas contenidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que señalan que los Planes de Desarrollo Regionales se diseñan teniendo como referente el Plan Nacional de Desarrollo y respecto de las establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades que disponen que los Planes de Desarrollo Locales se definen en armonía con los Planes de Desarrollo Regionales y con el Plan de Desarrollo Nacional. Luego de esto, habría que preguntarse por el orden de definición y aparición entre estos planes y la relación de dependencia armónica entre ellos, si es de lo general a lo específico o si es en el sentido contrario.
- La importancia de la definición para la aparición en el tiempo de cada Plan de Desarrollo o la naturaleza de su relación entre los tres Niveles de Gobierno, no solamente es primordial desde la perspectiva de sus contenidos y coherencia en función de los objetivos del desarrollo, sino, sobre todo, teniendo en consideración su necesidad como insumo para la determinación de los Presupuestos Participativos.
- Los Planes y Proyectos de Desarrollo Regional Concertados, deben contener objetivos y metas explícitos; estos planes deben ser formulados y aprobados en concertación con los Gobiernos Locales y la sociedad civil y deben responder a lo definido por el Plan Nacional de Desarrollo. Nuevamente, surge la incompatibilidad en el tiempo, pues pareciera que los Planes y Proyectos de Desarrollo dependen entre ellos sin establecerse una relación clara de coherencia y funcionalidad.
- Los Gobiernos Locales deben planificar y concertar el Plan de Desarrollo Social de su circunscripción, en armonía con las políticas y planes regionales y provinciales.
- A cada Región le compete también la aprobación del Plan Regional de Desarrollo de Capacidades Humanas y el Programa de Desarrollo Institucional, de acuerdo con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Todos estos programas y planes deben ser presentados ante el Consejo Regional por el Presidente Regional.
- Uno de los Planes Sectoriales de Desarrollo es el que está vinculado con el servicio y la gestión educativa. Desde este punto, la Ley General de Educación lo define como el Proyecto Educativo Nacional. Este proyecto debe ser construido desde el consenso con la sociedad civil y los agentes comprometidos con la educación en el país, a los que en conjunto se ha dado en llamar “comunidad educativa”.
- Se requiere, por tanto, del establecimiento de normas específicas en materia educativa que definan el proceso, contenido, parámetros y significado de los Proyectos Educativos para cada Nivel de Gobierno y su relación con los otros planes y programas de desarrollo que se le vinculan (como el de Capacidades Humanas o el Desarrollo Socioeconómico).



- En el entendido de que las normas sectoriales específicas priman sobre las generales de descentralización, se deberían incluir disposiciones relacionadas a estos temas —que salven la inconsistencia presentada— en la norma que apruebe y defina el Proyecto Educativo Nacional, responsabilidad del Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación.
- Una alternativa para lograr la consistencia y vinculación entre los Proyectos Educativos y los que se relacionan con ellos, es que el Proyecto Educativo Regional se elabore teniendo en consideración las definiciones previas contenidas en el Proyecto Educativo Nacional, a la vez que recoja los requerimientos y necesidades del diagnóstico local que constituya cada uno de los Proyectos Educativos Locales. Esto es, el Proyecto Educativo Regional debería ser el tercer proyecto en el tiempo y no el segundo.
- Uno de los eslabones faltantes al momento de la definición normativa de los Proyectos Educativos por Niveles de Gobierno y su articulación, lo constituye el caso de los Proyectos Educativos Institucionales. Más adelante, volveremos en detalle sobre este supuesto.
- Sin perjuicio de lo anterior, se debiera considerar que el Proyecto Educativo Local recoge los planteamientos realizados en el nivel de las Instituciones Educativas mediante el diagnóstico previo que realizan las Unidades de Gestión Educativa y así debería señalarse en la norma que apruebe el Proyecto Educativo Nacional.
- Resulta tan importante la compatibilidad entre los Planes de Desarrollo Regionales y las Políticas Nacionales que ha sido establecida como una condición para la determinación y ejecución de los Planes Anuales de Transferencia que establece el Consejo Nacional de Descentralización, de acuerdo con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- La evaluación de estos planes y de su compatibilidad con las líneas de política nacional deberá entenderse como realizada a partir de la definición de los contenidos en los Planes de Asistencia Técnica que debe liderar el Consejo Nacional de Descentralización y su aplicación progresiva en las Regiones.
- Las relaciones que se establecen entre los distintos Niveles de Gobierno se enmarcan en la necesidad de atender los requerimientos que recíprocamente se hagan. Esto podrá significar, también, la exigencia para que se cumpla con establecer los marcos normativos referenciales para el cumplimiento de las obligaciones en el nivel inmediato inferior.
- El Proyecto Educativo Nacional, como marco estratégico de política educativa, es el referente para la elaboración de la Política Pedagógica Nacional. La Política Pedagógica Nacional se construye sobre la base del consenso social de los actores representativos de la gestión educativa, entre los que el Consejo Nacional de Educación tiene un rol principal como órgano de consulta y asesoramiento.
- La Política Pedagógica Regional debe ser elaborada por la Dirección Regional de Educación teniendo en consideración la Política Pedagógica Nacional y la opinión de los Consejos de Participación Regional.
- En este orden de ideas, el Proyecto Educativo Nacional debe ser elaborado previamente al Proyecto Educativo Regional, para servirle como referente en su definición y construcción. Este mismo Proyecto Educativo Regional debe formularse y aprobarse en función al diagnóstico educativo que cada Unidad de Gestión Educativa desarrolla en su jurisdicción y que provee a los Gobiernos Locales, para la elaboración de los Proyectos Educativos Locales, siguiendo la misma lógica y procedimiento utilizados para la definición de los Proyectos Educativos.

1.4. LAS INSTANCIAS EDUCATIVAS DESCENTRALIZADAS

La Ley General de Educación define el Ministerio de Educación como el órgano del Gobierno Nacional que establece, dirige y articula la política educativa, cultural, recreativa y

deportiva en el país⁶¹ en el marco de la política general de Estado y en coordinación con las Regiones⁶², asumiendo directivas específicas de equidad como parte de una propuesta concertada de Proyecto Educativo Nacional.

El Ministerio de Educación debe formular, aprobar, ejecutar y evaluar de modo concertado el Proyecto Educativo Nacional y conducir la planificación de la educación en el país⁶³. En el campo de la actividad docente, el Ministerio de Educación dirige el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente, el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, y los procesos de medición de logros de aprendizaje.

La Ley General de Educación define la gestión del sistema educativo a través de cuatro niveles de concreción descentralizada: el Ministerio de Educación, las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa y las Instituciones Educativas. En este marco, les encomienda la labor de coordinar sus acciones con los Gobiernos Locales de acuerdo con lo que se definan como sus competencias y funciones en su propia Ley Orgánica y en atención a lo que dispone la Ley General de Educación, concluyendo que las Municipalidades son instancias de apoyo a la prestación del servicio en las Instituciones Educativas y que deben contribuir al desarrollo educativo de su jurisdicción⁶⁴.

El Gobierno Regional es ejercido por el órgano ejecutivo de la Región de acuerdo con las competencias, atribuciones y funciones que le son asignadas por la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales⁶⁵.

Definida por la Ley General de Educación como un órgano especializado del Gobierno Regional, la Dirección Regional de Educación asume la coordinación con las Unidades de Gestión Educativa Local de su jurisdicción para garantizar la calidad y equidad del servicio educativo, convocando a los demás agentes sociales para promover la mejora educativa de la Región⁶⁶. A través del Consejo Participativo Regional de Educación, interviene activamente en la formulación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional con los representantes de docentes, universidades e Institutos Superiores, sector productivo y demás instituciones públicas y privadas de la Región⁶⁷.

La Dirección Regional de Educación, con la opinión de los Consejos de Participación Regional, es responsable de la elaboración de la Política Pedagógica Regional, enmarcada en la Política Pedagógica Nacional⁶⁸. Dirige la diversificación curricular en el Nivel Regional, en coordinación con las Unidades de Gestión Educativa Local y con participación de los respectivos Consejos Participativos⁶⁹.

La Dirección Regional de Educación debe promover —junto a las Unidades de Gestión Educativa— la aparición de propuestas e innovaciones pedagógicas en el nivel primaria, que tengan como objetivo la mejora de la calidad de las Instituciones Educativas unidocentes y con aulas multigrado de zonas rurales⁷⁰.

En el ámbito local, las Municipalidades son órganos de Gobierno Local que se ejercen en las circunscripciones provinciales y distritales de cada una de las Regiones del país.

61 Art. 79, LGE
62 Art. 80, lit. a); LGE
63 Art. 80, lit. b); LGE
64 Art. 82; LGE
65 Art. 31; LBD
66 Art. 76, LGE
67 Art. 78, LGE
68 Art. 20; REBR
69 Art. 23; REBR
70 Art. 63; REBR



En la capital de la República, el Gobierno Local lo ejerce la Municipalidad Metropolitana de Lima⁷¹.

Dentro de las competencias exclusivas de las Municipalidades, está la de formular y aprobar el plan de desarrollo local que acuerde con su comunidad, facilitando y aprobando los espacios y procedimientos de participación, concertación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión que desarrolle⁷².

Las Municipalidades son entidades básicas de la organización territorial del Estado y han sido definidas como los canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos. En el ámbito provincial y distrital, son los órganos de Gobierno encargados de promover el desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, con autonomía política, económica y administrativa⁷³.

Los Gobiernos Locales representan al vecindario y promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, armónico y sostenible de su circunscripción⁷⁴. Las competencias y funciones que deben desarrollar las Municipalidades, deben cumplirse en armonía con las políticas y planes Nacionales, Regionales y Locales de desarrollo⁷⁵.

En materia de educación, las Municipalidades tienen competencia y funciones compartidas con el Gobierno Nacional y Regional. Entre estas, las Municipalidades deben promover el desarrollo humano sostenible en el Nivel Local, propiciando el desarrollo de comunidades educadoras. Deben además, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo de su jurisdicción para contribuir a la política educativa regional y nacional a través de un enfoque y acción intersectorial, promoviendo la diversificación curricular e incorporando contenidos de su entorno. La construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura de los locales educativos de su ámbito jurisdiccional es también su obligación y debe enmarcarse en el Plan de Desarrollo Regional Concertado y el presupuesto que se asigne⁷⁶.

Las Municipalidades se clasifican en función de su jurisdicción en Provinciales, Distritales y de Centro Poblado. Tienen un régimen especial las Municipalidades Fronterizas y la Municipalidad Metropolitana de Lima⁷⁷.

El órgano ejecutivo del Gobierno Local es la Alcaldía y el Alcalde es su representante legal y máxima autoridad administrativa. Uno de sus órganos de coordinación es el Consejo de Coordinación Regional, pudiendo establecerse otros mecanismos de participación para garantizar la comunicación entre la población y las autoridades municipales⁷⁸.

Es el Consejo Municipal (Provincial o Distrital) el que tiene entre sus atribuciones la aprobación del Plan de Desarrollo Municipal Concertado y el Presupuesto Participativo, además de la aprobación, monitoreo y control de los planes de desarrollo institucional y el programa de inversiones, enmarcados en el primero. Debe además aprobar el Plan de Desarrollo de Capacidades y los Planes de Desarrollo Urbano, Rural y de Desarrollo de Asentamientos Humanos sobre la base del Plan de Acondicionamiento Territorial. Le compete también al Consejo Municipal, la aprobación de normas que garanticen la efectiva participación vecinal⁷⁹.

71 Art. 40; LBD

72 Art. 42, lit e) y g); LBD

73 Art. I y II, Título Preliminar; LOM.

74 Art. IV, Título Preliminar; LOM

75 Art. VIII, Título Preliminar; LOM

76 Art. 82, num. 1), 2), 3) y 5); LOM

77 Art. 3; LOM

78 Art. 7; LOM

79 Art. 9; LOM

Dentro de la estructura básica municipal, no se encuentra comprendido el Consejo Participativo. Sin embargo, se deja abierta la posibilidad de constituir los órganos de apoyo que cada Municipalidad determine⁸⁰. Resulta evidente que, en el caso de la definición de los Presupuestos Participativos, se hace necesaria la convocatoria a representantes de la sociedad civil para que sean tales. Luego, se puede concluir que es una obligación de los Gobiernos Locales el contar con los Consejos Participativos para la realización efectiva de esta función y para el logro de verdaderos Planes de Desarrollo Concertados, como obliga el marco normativo de su Ley Orgánica⁸¹ y por las atribuciones que le confiere la Constitución Política del Perú en el artículo 197°.

Las Municipalidades ubicadas en zonas rurales (capitales de provincia o distrito cuya población urbana no es mayor al 50%) tienen las mismas funciones y competencias que las demás en lo que les resulte aplicable. Sin embargo, no están obligadas a adoptar la estructura básica administrativa que señala la Ley Orgánica⁸².

La Municipalidad Metropolitana de Lima, a través de su Consejo Metropolitano (Alcalde y Regidores), tiene entre sus funciones el aprobar y evaluar el Plan Regional de Desarrollo Concertado y los Planes Directores de cada Distrito⁸³. El Alcalde Metropolitano, órgano ejecutivo de la Municipalidad Metropolitana, tiene como competencia y función el formular el Plan de Desarrollo Educativo⁸⁴.

De acuerdo con la Ley General de Educación, la Unidad de Gestión Educativa Local es una instancia de ejecución descentralizada adscrita al Gobierno Regional, con autonomía en el ámbito de su competencia y jurisdicción territorial (provincia), la que puede ser modificada en atención a los criterios generales de descentralización y modernización de la gestión pública⁸⁵.

La Unidad de Gestión Educativa Local, de acuerdo con la Ley General de Educación, contribuye a la formulación de la política educativa regional y la nacional. Tiene como función el diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Local, en concordancia con el Proyecto Educativo Regional y Nacional y con el aporte de los Gobiernos Locales, en lo que corresponda⁸⁶.

La Unidad de Gestión debe articular acciones entre instituciones públicas y privadas de su entorno con el fin de lograr consensos alrededor del Proyecto Educativo Local, asumiendo y adecuando a su entorno las políticas educativas y pedagógicas definidas por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación.

En este marco de responsabilidades, la Unidad de Gestión Educativa Local debe contribuir a la formulación de la política educativa regional y nacional; diseñando, ejecutando y evaluando el Proyecto Educativo Local que debiera concordar con sus pares regionales y con el nacional⁸⁷.

La Unidad de Gestión Educativa Local coordina con el Gobierno Regional y las Municipalidades la identificación de las necesidades de la población infantil y adolescente —dentro o fuera del sistema educativo— para la atención concertada de sus requerimientos a través

80 La estructura orgánica básica de una Municipalidad comprende: la Gerencia Municipal, Auditoría Interna, Procuraduría Municipal, Asesoría Jurídica y Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Art. 28; LOM

81 Art. 53; LOM

82 Art. 138 y 140; LOM

83 Art. 155, num. 6); LOM

84 Art. 157, num. 3.1); LOM

85 Art. 73; LGE

86 Art. 74; LGE

87 Art 73, lit. a) y b); LGE



de acciones intersectoriales de prevención, difusión y sensibilización que se enmarcan en los lineamientos que, sobre el particular, establece el Ministerio de Educación con los demás sectores y la cooperación internacional⁸⁸.

En la educación de nivel inicial, la Unidad de Gestión Educativa Local desarrolla acciones concertadas e intersectoriales con los Gobiernos Municipales, los medios de comunicación social, las Instituciones de Educación Superior, las empresas privadas y las organizaciones sociales de base para la implementación de estrategias de atención no escolarizada para la atención de las necesidades educativas de niños de hasta cinco años y sus familias⁸⁹. Además, la Unidad de Gestión Educativa Local debe coordinar, con las instituciones y programas educativos de nivel inicial, la identificación de las necesidades de salud y nutrición de la población infantil que atiende, para organizar programas especiales de apoyo en estos temas con la participación de los Municipios y otros sectores⁹⁰.

En el nivel de educación primaria, la Unidad de Gestión Educativa Local debe priorizar acciones tendientes a disminuir el abandono escolar. Estas acciones deben enmarcarse en el diagnóstico del entorno sobre el que actúa⁹¹.

La Institución Educativa, mientras tanto, está definida por la Ley General de Educación como una comunidad educativa que se configura en la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo descentralizado⁹². Es a partir de este Nivel que se empiezan a elaborar los proyectos educativos (institucionales) que servirán como fuente y referente de los planes locales y regionales.

Son las Instituciones Educativas las responsables de desarrollar las estrategias que aseguren la matrícula oportuna, la permanencia y el éxito escolar de sus estudiantes, priorizando la atención de quienes se hallen en situación de exclusión, pobreza o vulnerabilidad. Para el cumplimiento de esta responsabilidad, debe contar con la participación del Municipio y de la comunidad organizada. Al finalizar el año lectivo, debe informar de los resultados alcanzados en estos temas a la Unidad de Gestión Educativa Local y a la comunidad educativa⁹³.

Las Instituciones Educativas deben también implementar programas especiales de apoyo a los estudiantes que no logren evidenciar el logro de los aprendizajes básicos definidos en el Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular. Estos programas se desarrollan con la colaboración de sus Consejos Educativos⁹⁴. Cada Institución Educativa coordina con la Unidad de Gestión Educativa la adecuación de sus horarios y calendarios lectivos de acuerdo con clima, ciclos de producción agrícola y festividades locales con el objeto de asegurar el acceso y permanencia de los estudiantes. Estos aspectos deben, además, ser aprovechados para enriquecer y potenciar el proceso de aprendizaje⁹⁵.

Las normas de gestión educativa definen al docente como sujeto activo y responsable en la elaboración y ejecución del Proyecto Educativo Institucional, Local, Regional y Nacional⁹⁶. Así, parte del proceso descentralizador descansa en las funciones y competencias que adquiere y asume el profesor, en la medida en que su participación en la definición de los contenidos y realización de los proyectos educativos resulta primordial para su concreción real en el aula.

88 Art. 10; REBR

89 Art. 50; REBR

90 Art. 54; REBR

91 Art. 67; REBR

92 Art. 66, LGE

93 Art. 65, REBR

94 Art. 69; REBR

95 Art. 71, REBR

96 Art. 56, lit. b); LGE

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley General de Educación, las Unidades de Gestión Educativa conducen el proceso de evaluación e ingreso del personal docente y administrativo, según los requerimientos de las Instituciones Educativas y en coordinación con la Dirección Regional de Educación⁹⁷

La política nacional educativa plantea como uno de sus ejes la formalización de un Programa de Formación y Capacitación Permanente para los docentes de la Educación Básica Regular. Este programa comprende la formación inicial y la capacitación en el servicio de todos los docentes del Sistema Educativo Nacional.

La formación inicial es a la que se accede a través de instituciones de educación superior autorizadas y acreditadas y la formación en el servicio es la que se ofrece a los docentes de Educación Básica Regular en actividad. El Programa de Formación y Capacitación Permanente de los docentes debe desarrollarse en el marco de la Política Pedagógica Nacional y de normas de ejecución regional y local, organizadas e integradas. Este programa se debe ofrecer a través de instituciones especialmente autorizadas, siendo gratuitos los que se brinden por el Ministerio de Educación, las Direcciones de Educación Regionales y las Unidades de Gestión Educativa Local⁹⁸. Estas últimas son responsables de identificar las necesidades de capacitación del personal docente y administrativo para el desarrollo de cada programa⁹⁹.

De acuerdo con la Ley General de Educación, las áreas de desempeño laboral del profesor son la docencia, la administración y la investigación. En la Educación Básica Regular, para el ejercicio de la docencia se requiere el título pedagógico. Los profesionales de otras áreas podrán ser docentes siempre que se desempeñen en temas afines a su formación¹⁰⁰.

El Ministerio de Educación define los lineamientos para la formación de los docentes de educación primaria, especializándolos en la atención de niños y niñas por edades, con talentos especiales o discapacidad; incluyendo componentes de bilingüismo e interculturalidad para instituciones unidocentes o multigrado¹⁰¹.

1.5 EL CURRÍCULO

Uno de los elementos primordiales del proceso descentralizador de la política educativa lo constituye el currículo. La política educativa nacional promueve la construcción de currículos nacionales que puedan llegar a diversificarse en cada uno de los niveles de gestión, incluyendo a la Institución Educativa como el referente principal de su conveniencia y eficacia en la aplicación real de sus contenidos y es, desde esta perspectiva, que el análisis normativo que esta consultoría desarrolla lo ha tenido en consideración.

El Currículo Básico Común de nivel nacional, según la Ley General de Educación, debe ser diversificado en los Niveles Regional y Local y en los propios centros educativos para responder a las características específicas de cada entorno. La diversificación es, entonces, uno de los factores que se han definido para alcanzar una educación descentralizada no solo pertinente, sino también, de calidad¹⁰².

El currículo de la Educación Básica Regular debe ser abierto, flexible, integrador y diversificado. Es el Ministerio de Educación el responsable de diseñar los currículos básicos que

97 Art. 74, lit. g); LGE
98 Art. 35 al 37; REBR
99 Art. 74, lit. p); LGE
100 Art. 58 y 59; LGE
101 Art. 73; REBR
102 Art. 13, lit. b); LGE



luego serán diversificados en el Nivel Regional, Local e Institucional. Son las Direcciones Regionales y las Unidades de Gestión Educativa las que deben desarrollar metodologías, sistemas de evaluación, formas de gestión, organización escolar y horarios diferenciados de acuerdo con el medio y con las directivas generales del Ministerio de Educación¹⁰³. La formulación del currículo, en general, es a través de un proceso participativo, construyéndose con la participación de la comunidad educativa y los demás actores sociales¹⁰⁴.

La diversificación curricular ha sido definida como el proceso mediante el cual cada Diseño Curricular Nacional¹⁰⁵ propuesto por el Ministerio de Educación se enriquece a modo de responder a las peculiaridades regionales, locales e institucionales, tomando como centro a los estudiantes y su entorno.

La diversificación curricular implica, entonces, la toma de decisiones en cuanto a procesos, resultados (competencias, capacidades u objetivos), contenidos, metodologías, medios materiales y evaluación. La diversificación se sujeta entonces a revisiones y a perfeccionamientos en cada Institución Educativa y el mayor nivel de su concreción es la programación de aula, competencia del profesor¹⁰⁶.

En el Nivel Regional, son los Gobiernos Regionales los responsables de diversificar los currículos generales, teniendo en consideración las especiales características del entorno en el que les tocara desarrollarse¹⁰⁷.

Como habíamos señalado anteriormente, la Política Pedagógica Nacional se define con el objetivo de garantizar a todos los estudiantes el acceso a aprendizajes significativos y de calidad, regulando y articulando de manera coherente los factores de calidad señalados en la Ley General de Educación¹⁰⁸. Uno de los componentes esenciales para la definición de esta política, lo constituye el diseño, diversificación, implementación y utilización de los currículos, de acuerdo con lo establecido por el Reglamento de Educación Básica Regular¹⁰⁹.

El Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular es elaborado por el Ministerio de Educación a partir de los fines y principios establecidos en la Ley General de Educación, enmarcado en el Proyecto Educativo Nacional y la Política Pedagógica Nacional con la participación activa del Consejo Nacional de Educación para su elaboración y validación previa¹¹⁰.

Este Diseño Curricular Nacional, debe ser periódicamente revisado, evaluado y consultado por los actores del sistema educativo y la sociedad civil para su actualización y mejora permanente con el propósito de asegurar el logro de sus objetivos y la calidad de los aprendizajes.

La construcción de currículos pertinentes a las características específicas, necesidades y demandas de los estudiantes en función a su entorno sociocultural, lingüístico y económico-productivo, se realiza a partir de los lineamientos previamente establecidos por el Ministerio de Educación para la diversificación curricular en el Nivel Regional e Institucional, fundados en enfoques flexibles, contextualizados y relevantes para la enseñanza y el aprendizaje. En el Nivel Regional, es conducida por la Dirección Regional de Educación en coordinación con las Unidades de Gestión Educativa, con el concurso de los

103 Art. 33; LGE

104 Art. 34; LGE

105 Nótese que la LGE los denomina “Currículo Básico Común” o “Currículo Básico Nacional” y el REBR y REBA, “Diseño Curricular Nacional”.

106 Art. 30, REBA

107 Art. 47, lit. c); LOGR

108 Art. 13; LGE

109 Art. 19, lit. a); REBR

110 Art. 22; REBR

Consejos de Participación Regionales y Locales y de pueblos y comunidades campesinas, si corresponde¹¹¹.

En el ámbito de las normas sobre descentralización, la Ley Orgánica de Municipalidades dispone como competencia y función de estas, la promoción de la diversificación curricular a través de la inclusión de contenidos significativos de su entorno sociocultural, económico, productivo y ecológico¹¹². Esta misma disposición se encuentra recogida en la Ley General de Educación para las Unidades de Gestión Educativa¹¹³ en su relación con las Instituciones Educativas. Así, encontramos una primera supuesta contradicción entre las normas que definen las competencias generales de los Gobiernos Locales y las normas educativas que señalan las atribuciones de las Unidades de Gestión Educativa, como nivel de gestión del sistema educativo. En las conclusiones para este tema, señalaremos que resulta posible una interpretación que la supere y mejore.

Refiriéndose a las Instituciones Educativas, la Ley General de Educación establece como parte de sus funciones, la diversificación y complementación del currículo básico¹¹⁴. En este nivel, la construcción de la propuesta curricular se formula enmarcada en el Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular y se orienta por el Diseño Curricular Regional. Esta propuesta tiene valor oficial y se realiza a través de un proceso conducido por el Director de la Institución Educativa con la participación de toda la comunidad educativa a partir de un diagnóstico de las características de los estudiantes y de las necesidades específicas de aprendizaje que tiene la población beneficiaria, formando parte de su Proyecto Educativo Institucional. En las Instituciones Educativas unidocentes y con aulas multigrado, se podrán formular en el ámbito de una Red Educativa¹¹⁵.

En el nivel de educación secundaria, las instituciones o programas educativos pueden implementar talleres, proyectos o nuevas áreas curriculares para responder a las necesidades de entorno definidas en el diagnóstico de la Región o de la Institución Educativa. Esta propuesta curricular diversificada, tiene valor oficial¹¹⁶.

Conclusiones y recomendaciones

- Los Currículos Básicos son definidos por el Ministerio de Educación, con participación activa de la sociedad civil y teniendo en consideración los fines y principios establecidos en la Ley General de Educación.
- Los Currículos Básicos deberán estar enmarcados en el Proyecto Educativo Nacional y la Política Pedagógica Nacional y se construyen con la participación activa del Consejo Nacional de Educación para su elaboración y validación previa.
- La Ley General y sus Reglamentos tienen distintas formas de llamar al marco general que define los Currículos a aplicar en el país. La primera lo llama “Currículos Básicos Nacionales” y los segundos “Diseño Curricular Nacional”
- El Diseño Curricular Nacional deberá ser periódicamente revisado, evaluado y consultado por los actores del sistema educativo y la sociedad civil para su actualización y mejora permanente.

111 Art. 23, REBR.

Una disposición similar se encuentra establecida para la Educación Básica Alternativa.

112 Art. 82; LOM

113 Art. 74, lit.n); LGE

114 Art. 68, lit. c); LGE

115 Art. 24; REBR

116 Art. 79; REBR



- La diversificación de los Currículos Básicos es uno de los factores que se han definido para el logro de una educación de calidad.
- La diversificación curricular se realiza en los Niveles Regional y Local y en los propios centros educativos para responder a las características específicas de cada entorno.
- El currículo de la Educación Básica Regular obligatoria, debe ser abierto, flexible, integrador y diversificado.
- Las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa son las responsables de desarrollar metodologías, sistemas de evaluación, formas de gestión, organización escolar y horarios diferenciados de acuerdo con el medio en que se desenvuelve el currículo y con las directivas generales que emanan del Ministerio de Educación.
- En el Nivel Regional, la diversificación curricular es conducida por la Dirección Regional de Educación en coordinación con las Unidades de Gestión Educativa, con el concurso de los Consejos de Participación Regionales y Locales y de pueblos y comunidades campesinas, si corresponde.
- La Ley Orgánica de Municipalidades dispone como competencia y función de estas, la promoción de la diversificación curricular a través de la inclusión de contenidos significativos de su entorno sociocultural, económico, productivo y ecológico.
- Una disposición similar a la anterior se encuentra recogida en la Ley General de Educación para las Unidades de Gestión Educativa en su relación con las Instituciones Educativas.
- Como quiera que para el supuesto de promover la diversificación curricular no se establece una competencia exclusiva y no resulta contradictorio o incompatible que las Municipalidades y las Unidades de Gestión Educativa estimulen o induzcan esta práctica a las Instituciones Educativas de su jurisdicción, podemos entender que estamos ante una competencia específica compartida.
- Para ahondar en la conclusión anterior, la Ley General de Educación dispone que sean las Instituciones Educativas las que asuman la función de diversificar y complementar el currículo básico. En este nivel, la construcción de la propuesta curricular se formulará en el marco del Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular y se orientará por el Diseño Curricular Regional. Así, la participación de los Gobiernos Locales y las Unidades de Gestión Educativa en la promoción de esta acción no se anulan ni contradicen, más bien se refuerzan, a diferencia de lo señalado como conclusión para el supuesto de los Proyectos Educativos.
- La propuesta curricular de la Institución Educativa tiene valor oficial y se realiza a través de un proceso conducido por el Director con la participación de toda la comunidad educativa a partir de un diagnóstico de las características de los estudiantes y de las necesidades específicas de aprendizaje que tiene la población beneficiaria. Esta propuesta forma parte de su Proyecto Educativo Institucional.

1.6. LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN

A pesar de haber logrado notorios avances en términos de universalización del acceso, la Política Nacional Educativa aún mantiene como su principal deficiencia estructural su baja calidad, permanentemente contrastada y confirmada mediante evaluaciones realizadas tanto en el ámbito latinoamericano, como en el ámbito mundial¹¹⁷. El interés por conocer los resultados del sistema educativo está fundado en su trascendencia para la consolidación de sociedades competentes y competitivas, que puedan superar la pobreza y que tengan como objetivo generar mayor libertad en los individuos con igualdad de oportunidades.

117 Esfuerzos de esta naturaleza son practicados por entidades como el Banco Mundial o las Naciones Unidas, a través de UNESCO.

Si bien a lo largo de este estudio hemos corroborado en el análisis normativo que la educación es una responsabilidad compartida entre la sociedad y el Estado, no es menos cierto que la gestión del servicio educativo estatal representa el porcentaje mayor del nudo crítico que marca la deficiencia del Estado como proveedor y regulador.

A pesar de que el porcentaje de asignación del PBI a la Educación Peruana se encuentra muy por debajo de la media deseable latinoamericana e incluso del cumplimiento de pactos como El Acuerdo Nacional, también es evidente que la mayor asignación de recursos no puede garantizar una mayor eficiencia del el gasto o un incremento de la calidad educativa, lo que debería constituir el objetivo central de cualquier reforma que se planee realizar, incluso aquella vinculada con la descentralización del sistema.

Parte de las reformas iniciadas en los años noventa para superar la deficiente gestión estatal del servicio fue la promoción de la inversión privada en educación a partir de un nuevo marco normativo que reconocía la actividad educativa como una que podía conciliar el servicio público con la actividad lucrativa, haciendo más transparente la gestión privada que ya se venía realizando en el país. Esta reforma, junto a propuestas inacabadas respecto a la acreditación de la calidad educativa, la participación comunal en la gestión de los centros educativos, la capacitación docente o la racionalización de la oferta, sustentaban el inicio de una renovación en la estructura del sistema y en su propia conceptualización como pilar del desarrollo; sin embargo, consideraciones ajenas a las eminentemente técnicas impidieron su generalización.

Como se sabe, entre 1994 y 1995, MINEDU, PNUD, GTZ, UNESCO y Banco Mundial, elaboraron el “Diagnóstico General de la Educación Peruana”, que afirmó el hecho de que a pesar de contar con una de las mayores coberturas de matrícula en América Latina, la educación peruana tenía uno de los índices más bajos de calidad.

26

Entre otras, el Diagnóstico planteó algunas conclusiones que marcaron el derrotero de las decisiones políticas de reforma educativa durante esa década: la inexistencia de un programa nacional educativo, la poca inversión en el Sector, la escasa e ineficiente infraestructura y materiales educativos, la obsolescencia de los currículos, la burocracia y la superposición de normas y procedimientos.

Una de las deficiencias aún no superadas del todo en la política de descentralización que se lleva a cabo es que se sigue privilegiando la forma sobre el fondo. Así, si bien las normas que articulan el proceso de descentralización definen sus dimensiones en función del nuevo protagonismo de las instituciones y comunidad educativas, de los procesos de opinión pública y de la diversificación curricular, las normas de gestión relegan la definición de sus contenidos principales a los proyectos educativos, con los inconvenientes e inconsistencias que ya hemos señalado con anterioridad.

La nueva Ley General de Educación orienta el proceso descentralizador hacia las Regiones, y no como anteriormente estaba planteado en la Ley Orgánica de Municipalidades, hacia su municipalización. Con esto se evidencia, nuevamente, el cambio y fluctuación constante de los principios de reforma en la administración del servicio educativo, a pesar de los numerosos acuerdos que existen sobre las prioridades y estrategias de mejora¹¹⁸.

Siendo la gestión del servicio educativo una competencia compartida, es evidente que se ha priorizado, por especialidad, la participación de las Unidades de Gestión Educativa Local, por sobre las Municipalidades, como ya lo adelantáramos en este mismo estudio.

118 Consulta Nacional por la Educación (2001), Lineamientos de Política Educativa 2001-2006, Acuerdo Nacional (2002), Ley General de Educación (2003), Consejo Nacional de Educación (2003), Plan Nacional de Educación para Todos (2003), Plan Nacional de la Infancia (2003), Pacto de Compromisos Recíprocos por la Educación (2004), Lineamientos de Política Educativa 2004-2006.



Este hecho puede provocar el traslado de la concentración del poder de decisión del Nivel Central al Nivel Regional, sin que eso signifique, necesariamente, una mejor administración del servicio. En líneas generales, lo que debería hacerse es una potenciación de lo que ya dispone la Ley General de Educación respecto a la participación y responsabilidad social, sin circunscribir este término a la clásica “comunidad educativa”¹¹⁹ sino más bien ampliándolo a nuevos espacios de reflexión y propuesta, con canales de actuación y opinión definidos, que puedan brindar su concurso a la mejora y modernización de la educación peruana, mediatizando los centros de poder estatal —por más “ceranos” que estos sean— con participación ciudadana de diversos sectores¹²⁰.

De acuerdo con la Ley General de Educación, el Estado es responsable de garantizar el ejercicio del derecho a la educación y de que esta sea universal, equitativa y de calidad¹²¹. Para lograr estos objetivos, se debe adoptar un enfoque intercultural, descentralizado, intersectorial, preventivo, compensatorio y de recuperación para el logro de resultados en el proceso de aprendizaje y para equiparar las oportunidades¹²².

Así, para garantizar la universalidad en el acceso a la educación, esta resulta obligatoria para los estudiantes de Educación Básica Regular en sus tres niveles, correspondiendo a los padres o los que hagan sus veces, el asegurar la matrícula oportuna y la permanencia de los estudiantes en los centros y programas educativos.

La calidad educativa es el nivel óptimo de formación que deben alcanzar las personas para el ejercicio adecuado de su ciudadanía y el aprendizaje de por vida. La equidad en la educación, mientras tanto, es el principio por el que se tiende a compensar las desigualdades derivadas de factores económicos, sociales, geográficos u otros externos al proceso educativo¹²³.

En el plano regional, es el Gobierno Regional el responsable de llevar a cabo políticas basadas en el Principio de Inclusión, dirigidas a promover la inserción económica, social, política y cultural de jóvenes, personas con discapacidad o grupos sociales tradicionalmente excluidos y marginados de la acción estatal. La gestión regional debe entonces, promover la igualdad en el acceso a las oportunidades y la identificación de grupos o sectores que merecen atención especial o distinta en consideración a sus características¹²⁴.

En materia de desarrollo social, el Gobierno Regional formula, aprueba y evalúa políticas orientadas al logro de la igualdad de oportunidades para todos, en concordancia con las políticas nacionales y locales para el mismo supuesto¹²⁵.

El Proyecto Educativo Regional elaborado por la Dirección Regional de Educación con el concurso de la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional debe incorporar metas y estrategias específicas para las Unidades de Gestión Educativa Local que tengan como objetivo la universalización del acceso a una educación con calidad y equidad¹²⁶. Estas metas y estrategias de las Unidades de Gestión Educativa deben incluir el diseño y ejecución de políticas que compensen a los estudiantes en desventaja sociocultural,

119 Entendida como “padres de familia, docentes, administrativos y alumnos”.

120 Los “Consejos Participativos”, se convierten en la alternativa para el consenso, participación y responsabilidad social en la educación, en cada una de las instancias de la administración educativa. La capacitación de estas entidades y sus representantes”—como se hace con las APAFAS—debería ser una de las prioridades del proceso descentralizador.

121 Art. 3, LGE

122 Art. 10, LGE

123 Art. 13 y 17; LGE

124 Art. 8, num. 4) y 7); LOGR

125 Art. 60, lit. a); LOGR

126 Art. 8; REBR

en especial a las niñas de zonas rurales y a las personas con necesidades educativas distintas, en temas de matrícula, permanencia, evaluación de aprendizajes y culminación de estudios¹²⁷.

Las Unidades de Gestión Educativa Local, con el concurso de los Consejos Participativos Locales, elabora y actualiza anualmente el diagnóstico de la realidad educativa local, debiendo identificar los factores que favorecen o impiden un servicio educativo sin exclusiones, para fijar sus propias metas de universalización de la educación con calidad y equidad¹²⁸. Teniendo como referencia este diagnóstico, cada Unidad de Gestión Educativa identifica y prioriza la atención de servicios o programas educativos que atraviesen o constituyan situaciones de desigualdad. Para estos efectos, la Unidad de Gestión Educativa debe determinar las metas, formas de atención y estrategias de intervención prioritaria en el marco del Proyecto Educativo Regional¹²⁹.

La normativa aplicable a la gestión educativa pondera la creación de mecanismos y procesos que logren garantizar, de algún modo, la calidad de la educación. Así, el Estado propone a través de la Ley General de Educación, el funcionamiento de un Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa que abarque todo el territorio nacional y responda con flexibilidad a las características y especificidades de cada Región del país¹³⁰. Este sistema operará a través de organismos autónomos, dotados de un régimen legal y administrativo que garantice su independencia.

Los órganos del sistema serán el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación Educativa, para la Educación Básica, y, para la Educación Superior, un organismo que será creado y normado por ley específica. Estos deberán promover una cultura de calidad entre los docentes y las Instituciones Educativas; evaluar, en los ámbitos Nacional y Regional, la calidad del aprendizaje y de los procesos pedagógicos y de gestión; acreditar, periódicamente, la calidad de las Instituciones Educativas públicas y privadas; certificar las competencias profesionales; difundir los resultados de las acciones evaluadoras y acreditadoras de las Instituciones Educativas, haciendo uso de los medios de comunicación; desarrollar programas orientados a formar profesionales especializados en evaluar logros y procesos educativos; compatibilizar los certificados, grados, diplomas y títulos educativos nacionales y establecer su correspondencia con similares certificaciones expedidas en el extranjero y elaborar, con participación de las instancias descentralizadas, los indicadores de medición de la calidad que contribuyan a orientar la toma de decisiones¹³¹.

En este orden de ideas y principios, en el Nivel Regional, los Gobiernos Regionales tienen como función la evaluación periódica y sistémica de los logros que se alcancen en materia educativa, además de contribuir al desarrollo de la política de acreditación y certificación de la calidad educativa en materia de su competencia¹³².

Con el objetivo de asegurar la articulación educativa en los distintos niveles de la Educación Básica y sus modalidades, el Ministerio de Educación define como medios de este propósito la convalidación (reconocimiento oficial de estudios de las distintas modalidades de la Educación Básica en Centros de Educación Técnico-Productiva, realizados dentro o fuera del país), la revalidación (evaluación de los aprendizajes que no son convalidados) y la prueba de ubicación (reconocimiento oficial de aprendizajes independientes). Los procedimientos y criterios para la aplicación de estos medios por las Instituciones Educativas

127 Art. 9; REBR

128 Art. 3; REBR

129 Art. 4 y 6; REBR

130 Art. 14, LGE

131 Art. 16, LGE

132 Art. 47, lit. p); LOGR



son definidos por el propio Ministerio en concordancia con los lineamientos establecidos por el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación Educativa¹³³.

Del mismo modo, la formación inicial del docente, para garantizar su idoneidad y calidad en el servicio, se debe desarrollar en instituciones de educación superior debidamente autorizadas y acreditadas de acuerdo con el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación que se implemente¹³⁴.

Conclusiones y recomendaciones

- Habiéndose determinado que la baja calidad se mantiene como una de las deficiencias más saltantes del sistema educativo peruano, el Ministerio de Educación ha propuesto a través de la nueva Ley General, la constitución de un Sistema Nacional que logre intervenir para revertir la tendencia de su continuo detrimento.
- Si bien es cierto que la propuesta resulta conveniente en términos formales, hace falta aún el ejercicio fundamental de la definición de su contenido, entendiéndose por este la delimitación de sus competencias y facultades, los medios de su concreción real en materia de la oferta educativa, los índices de evaluación, los niveles de certificación, los componentes de supervisión, sus instrumentos, plazos y procedimientos.
- Más aun, desde la perspectiva del proceso descentralizador, falta todavía definir la participación y responsabilidad de los otros Niveles de Gobierno en la gestación, actuación y control de este Sistema Nacional, pues de lo propuesto en líneas generales a través de la nueva Ley de Educación, no puede determinarse a ciencia cierta si estamos ante una propuesta de sistema centralizado o no.
- Uno de los puntos relevantes para el consenso alrededor de la implementación de la propuesta de este Sistema Nacional está dado por la necesidad de definir si se tratará de nuevos organismos estatales con atribuciones exclusivas y excluyentes o si se ha pensado la posibilidad de la delegación de algunas de sus competencias a entidades privadas o públicas especializadas.
- Lo anterior podría también entenderse como parte de la Política Nacional Educativa que compromete a la sociedad en la modernización y mejora de la calidad educativa, generando espacios distintos de los académicos para la definición de lo que resulta necesario y conveniente en términos de los requerimientos locales, regionales y nacionales.
- La importancia de la definición del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa está dada también por la activa participación y responsabilidad que ostenta no solamente respecto del cumplimiento de uno de los principios de la gestión educativa (a saber, su calidad y pertinencia), sino, sobre todo, respecto de su rol como agente comprometido con la formación docente, la racionalización de la oferta, la normalización de competencias, la articulación del sistema y la certificación de conocimientos.

2. ANÁLISIS DE LOS ROLES (FUNCIONES Y COMPETENCIAS) DE LAS INSTANCIAS DE GESTIÓN Y NIVELES DE GOBIERNO EN EL CONTEXTO ACTUAL A PARTIR DE LA CONSULTA A REGIONES.

El objeto de esta segunda parte del estudio radica en identificar cuáles son los roles (funciones y competencias) que desempeñan las instancias de gestión en el momento actual,

133 Art. 14 y 15; REBR

134 Art. 36; REBR



para que con el análisis del nuevo marco legal se logre viabilizar un efectivo proceso de descentralización educativa, que atienda a la diversidad de contextos regionales.

La descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral y sostenible del país, mediante la distribución de competencias y responsabilidades entre los Niveles de Gobierno, quienes gozan de autonomía política, económica y administrativa.

La Ley General de Educación establece los Lineamientos Generales de la Educación y del Sistema Educativo Peruano, establece también las funciones y competencias de las cuatro instancias de gestión: la Institución Educativa, la Unidad de Gestión Educativa Local, la Dirección Regional de Educación y El Ministerio de Educación, asignándoles funciones específicas.

Significa entonces que en la gestión educativa no solamente intervienen los Niveles de Gobierno, sino también las instancias de gestión, lo que podría en el proceso de transferencia de competencias originar conflictos, por la pluralidad de instancias que intervienen en materia educativa. De allí la necesidad de definir claramente las competencias y la dependencia organizacional de cada una de estas instancias, porque desde ya existe duplicidad de funciones entre las Unidades de Gestión Educativa Local y los Gobiernos Locales, y la no claridad de dependencia entre ambas.

En materia educativa el problema no solamente radica en el análisis de funciones de los Niveles de Gobierno e instancias de gestión, sino también en la cantidad de procesos que intervienen al interior de ella. Analizar el conjunto de procesos del sistema actual conllevaría a realizar un estudio, con mayores elementos de diagnóstico, recursos, tiempo, otros. Es por este motivo que la Comisión Técnica del Consejo Nacional de Educación nos ha permitido priorizar aquellos que tienen mayor incidencia en la gestión de las Instituciones Educativas, considerando que uno de los puntos más relevantes en la Ley General de Educación es la autonomía escolar y que directamente inciden en los resultados de los aprendizajes, siendo estos: Lineamientos de Política y Proyectos Educativo, Currículo, Capacitación, Administración de Recursos y Manejo de Personal, Acreditación, Evaluación y Certificación.

En el primer capítulo se ha realizado el estudio de las implicancias del marco legal sobre las competencias generales de los Niveles de Gobierno, establecidas en la Ley de Bases de la Descentralización. En este segundo capítulo el análisis se centra en las implicancias del nuevo marco legal de descentralización sobre las funciones y competencias específicas de las instancias de gestión comparándolas con su desempeño actual, en los procesos priorizados para el estudio.

2.1. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA Y PROYECTOS EDUCATIVOS

2.1.1. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA EDUCATIVA

El Proyecto Educativo Nacional, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley General de Educación, es el marco estratégico de política educativa peruana que debe servir como referente para la toma de decisiones del Estado y la sociedad civil, con el objetivo de lograr un mayor y mejor servicio educativo.

Es el Proyecto Educativo Nacional es el que sustenta y fundamenta la Política Pedagógica Nacional. El Proyecto Educativo Nacional y los Lineamientos de Política Educativa deben ser el resultado de la consulta con el Consejo Nacional de Educación, la participación y consenso de los actores educativos y la sociedad civil en los Niveles Nacional, Regional y Local.

Del análisis se advierte que la educación peruana carece de la definición de la Política Educativa Peruana y la Política Pedagógica Nacional, siendo los Lineamientos de Política



Educativa las Líneas Estratégicas de Acción las que rigen los ámbitos de responsabilidad pública.

Actualmente, las instancias de gestión: Instituciones Educativas, Unidades de Gestión Educativa Local y Direcciones Regionales de Educación, respecto a los Lineamientos de Política Educativa desempeñan las funciones de adecuación, implementación, asesoría y difusión de los Lineamientos de Política Educativa Nacional, y normas legales vigentes, reduciéndose a la capacidad de ser meros transmisores de las decisiones de políticas adoptadas por los estamentos superiores, para su posterior difusión. En muchos de los ámbitos administrativos no existe claridad en cuanto a los contenidos y resultados que se espera alcanzar con los Lineamientos de Política Educativa, lo que incide en su posterior implementación, producto de la falta de asesoría.

Tanto la Ley de Bases de Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señalan que la gestión de los servicios educativos es una competencia compartida entre los Niveles de Gobierno, Por otro lado, la Ley General de Educación en su Art. 7, establece que el Proyecto Educativo Nacional como conjunto de políticas, se construye y desarrolla en el actuar conjunto del Estado y de la sociedad, a través del diálogo nacional, el consenso y concertación política a efectos de garantizar su vigencia. Su formulación responde a la diversidad del país

En ese marco las instancias de gestión se transforman en actores directos de la formulación de la Política Educativa Nacional, las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo en el Nivel Regional y Local, según sea el caso.

Existe la necesidad de revisar las competencias asignadas al respecto en el ámbito de las Instituciones Educativas consideradas como primera instancia de gestión del sistema educativo descentralizado. Teniendo en consideración los Lineamientos de Política Educativa, se define el rol que estos deben asumir.

Los actores consultados proponen el deslinde de competencias entre Unidades de Gestión Educativa Local y Gobiernos Municipales en cuanto a la definición de competencias respecto a Lineamientos de Política Educativa y la relación de estos con las Instituciones Educativas. Proponen también encargar a los Consejos de Participación Nacional, Regional y Local diseñar mecanismos que promuevan la participación de los actores, impulsando el desarrollo del capital social, factor esencial que debe ser considerado en la formulación e instrumentación de las políticas públicas para lograr legitimidad.

2.1.2. CALIDAD, EQUIDAD Y ACCESO UNIVERSAL

La calidad educativa es el nivel óptimo de formación que deben alcanzar las personas para el ejercicio adecuado de su ciudadanía y el aprendizaje de por vida. La equidad en la educación, mientras tanto, es el principio por el que se tiende a compensar las desigualdades derivadas por factores exógenos al proceso educativo.

Las instancias de gestión, Instituciones Educativas, Unidades de Gestión Educativa Local y algunas Direcciones Regionales de Educación, en la actualidad, siguen considerando como indicadores de calidad los niveles de eficiencia en términos de promoción, repitencia y deserción; y el criterio de equidad por el de asegurar la prestación de servicios educativos, garantizar la matrícula y permanencia de los alumnos, asegurando la gratuidad de la enseñanza.

Los Niveles de Gobierno, en concordancia con el marco legal, deben garantizar una educación sin desigualdades mediante la organización de programas especiales de apoyo al servicio educativo, en acción conjunta con otros sectores y teniendo en cuenta la interculturalidad y el respeto a la diversidad.

La Ley General de Educación considera como principios de la educación peruana la equidad y calidad. Las autoridades educativas, en el ámbito de propias competencias, deben garantizar acciones que tiendan a compensar las desigualdades existentes. El Estado, entonces, privilegia la ejecución de medidas que favorezcan a segmentos sociales en situaciones de abandono o de riesgo. Para el logro óptimo de la calidad, interactúan un conjunto de factores como: currículos básicos diversificados que respondan a las necesidades y particularidades locales y regionales, inversión pública y promoción de la privada, infraestructura y materiales educativos adecuados a las exigencias técnico-pedagógicas, capacitación docente, mejora de las relaciones humanas que intervienen en el proceso educativo.

Como se observa, le corresponde a las instancias de gestión en el proceso de descentralización, el asumir la responsabilidad de garantizar la equidad y calidad de la educación, a pesar del escaso financiamiento, la falta de asesoría para el diseño de sus proyectos educativos y curriculares o la centralización de acciones de capacitación, ajenas al contexto regional y local.

De otro lado, las Unidades de Gestión Educativa en las Regiones se encuentran en proceso de implementación y reconversión al nuevo sistema, requiriendo ser consideradas como unidades ejecutoras con un presupuesto adecuado propio y con recursos humanos capaces de asumir la transferencia de competencias en jurisdicciones que respondan a las necesidades reales de la población y a su propia capacidad operativa institucional.

En este contexto, el proceso de descentralización se inclina más al procedimiento administrativo que al propio desarrollo de capacidades y asignación de recursos. En consecuencia, existe la necesidad de que el Ministerio de Educación, como ente rector, defina los grados y procesos de coordinación entre cada Nivel de Gobierno e instancias de gestión.

2.1.3 PROYECTOS EDUCATIVOS

En la actualidad, se observa en el ámbito regional una movilización de actores con el propósito de construir su proyecto educativo, sin haber delimitado previamente los niveles de responsabilidad funcional respecto de los otros dos niveles. Así, las Direcciones Regionales de Educación y los Gobiernos Regionales a través de la Gerencia de Desarrollo Social, vienen diseñando y formulando sus Proyectos Educativos Regionales sin tener en consideración la necesidad de conciliarlos luego con el de Nivel Nacional y los Locales.

También resulta notoria la ausencia de los Gobiernos Locales durante la elaboración de los proyectos educativos de su jurisdicción, por lo que las Unidades de Gestión Educativa Local han asumido la conformación de los Consejos de Participación Local para que, a través de estos, se logre la consolidación del mencionado proyecto.

En general, para la formulación de los proyectos educativos, las instancias de gestión no cuentan con mecanismos técnico-normativos que sirvan como referente para la elaboración y puesta en consideración de sus Proyectos Educativos Locales y Regionales.

Como ya hemos señalado, el Proyecto Educativo Nacional debe forjarse sobre la base de políticas de coordinación y consenso entre los tres Niveles de Gobierno, y siendo responsabilidad del Ministerio de Educación la planificación de la gestión educativa y la preservación de la unidad del sistema, es evidente que las inconsistencias que hemos señalado en forma general en los párrafos precedentes suponen una debilidad estructural seria para la concreción de la propuesta descentralizadora.

Las normas del Sector Educación disponen que los proyectos educativos se enmarquen y se incluyan entre sí, creándose una inconsistencia en el orden de su formulación. Así, el Ministerio de Educación formula, aprueba, ejecuta y evalúa de manera concertada el Proyecto Educativo Nacional y conduce el proceso de planificación de la educación. El



Gobierno Regional diseña, ejecuta y evalúa el Proyecto Educativo Regional y los programas de desarrollo, de la cultura, ciencia, tecnología y el programa de desarrollo del deporte y recreación, en concordancia con la Política, Educativa Nacional. El Gobierno Local diseña, ejecuta y evalúa el Proyecto Educativo de su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local, contribuyendo a la política educativa regional y nacional con un enfoque y acción intersectorial. La Unidad de Gestión Educativa Local diseña, ejecuta, y evalúa el Proyecto Educativo de su jurisdicción en concordancia con los proyectos educativos regionales y nacionales y con el aporte que le corresponde a los Gobiernos Locales.

Frente a lo señalado existe la necesidad de lo siguiente:

- Los Proyectos Educativos deben ser claros, coherentes, flexibles a la realidad y diversidad de los contextos regionales y articularse entre ellos.
- Las competencias entre los Gobiernos Locales y las Unidades de Gestión Educativa Local deben delimitarse, a pesar que su jurisdicción, en términos territoriales,
- Las competencias entre las Direcciones Regionales de Educación y las Gerencias de Desarrollo Social deben delimitarse.
- Los Proyectos Educativos deben articularse con los Proyectos de Desarrollo Sectorial Regional y Local.

Los actores consultados proponen como nuevas funciones de las instancias de gestión lo siguiente:

- Las Unidades de Gestión Educativa Local deben convocar a los Gobiernos Locales a fin de elaborar el Proyecto Educativo de su jurisdicción, con participación de los Consejos de Participación Local.
- Las Direcciones Regionales de Educación deben convocar a las Unidades de Gestión Educativa Local, a fin de consolidar el Proyecto Educativo Regional con opinión del Consejo Educativo Regional, elevándolo al Ministerio de Educación como base para el Proyecto Educativo Nacional.
- El Ministerio de Educación debe brindar asistencia técnica en la elaboración de los Proyectos Educativos Regionales y Locales. El Consejo Nacional de Educación propone pautas para el diseño del Proyecto Educativo Regional en sinergia con los Consejos de Participación Regional.

2.1.4. PARTICIPACION DE ACTORES

En la actualidad, las Unidades de Gestión Educativa Local (solamente Lima), Direcciones Regionales de Educación y los Gobiernos Regionales a través de la Gerencia de Desarrollo Social vienen generando sinergias, iniciativas y trabajo en equipo para la organización de los Consejos Participativos de su jurisdicción, haciéndose notorio el desinterés de los demás Gobiernos Locales. En consecuencia, son las propias instancias de gestión educativa las que deben encontrar espacios de participación de actores sociales en sus Consejos Educativos, sin que esto necesariamente ocurra de manera coordinada u homogénea.

No queda del todo claro en el Nivel de Gobiernos Regionales y Locales, quién asume la presidencia de sus respectivos Consejos de Participación, a diferencia de los Consejos de Coordinación en los que la norma respectiva establece que sean los Presidentes de Gobierno Regional y los Alcaldes quienes estén al frente de ellas, respectivamente.

Se sugiere que, al no estar definida la presidencia de los Consejos Participativos, sus integrantes sean los encargados de elegir libremente quién los dirija. Coincidentemente, del estudio se advierte que representantes de las Regiones de Huancavelica, Arequipa y Cusco han tenido la iniciativa que la presidencia de los Consejos de Participación sea elegida democráticamente, a pesar de que consideran necesaria la previsión de este proceso en un Reglamento Interno del Consejo.

2.2. CURRÍCULO

2.2.1. DISEÑO CURRICULAR.

En la actualidad, las instancias de gestión respecto al Diseño Curricular desempeñan las siguientes competencias: el Ministerio de Educación elabora los Diseños Curriculares Básicos de los diferentes niveles y modalidades en lo que respecta al sistema, estableciendo los lineamientos técnicos para su diversificación. Las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local establecen lineamientos técnicos para la diversificación curricular, promueven y orientan la diversificación del currículo básico y las Instituciones Educativas diversifican el currículo básico, generando cambios significativos, articulados a su realidad, construyendo la propuesta curricular de su institución y evaluándola permanentemente.

Corresponde a la Dirección Regional de Educación y a las Unidades de Gestión Educativa Local orientar y apoyar a las Instituciones Educativas en la diversificación de los diseños curriculares a la realidad sociocultural, económica y productiva de la Región; a las características de los estudiantes y a las necesidades básicas de aprendizaje. Una de las funciones que asume la Institución Educativa, como primera instancia de gestión descentralizada, es el proceso de diversificación del currículo que garantice una propuesta educativa eficiente.

En la práctica y diagnóstico realizado, los actores requieren el que la Institución Educativa y el Gobierno Regional precisen y consoliden —en conjunto y armónicamente— las propuestas curriculares planteadas por los Gobiernos Locales en coordinación con las Unidades de Gestión Educativa Local, para formular así el currículo regional de los diferentes niveles y modalidades, incorporando contenidos significativos de su realidad socio cultural, económica, productiva y ecológica; con lo que existiría un *feedback* que alimentaría el proceso.

La construcción de la propuesta curricular se formula enmarcada en el Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular y se orienta por el Diseño Curricular Regional. Esta propuesta tiene valor oficial y se realiza a través de un proceso conducido por el Director de la Institución Educativa con la participación de toda la comunidad educativa a partir de un diagnóstico de las características de los estudiantes y de las necesidades específicas de aprendizaje que tiene la población beneficiaria. En las Instituciones Educativas unidocentes y con aulas multigrado, se podrán formular en el ámbito de una Red Educativa.

2.2.2. MATERIAL EDUCATIVO

Los materiales educativos deben constituirse en herramientas puestas al servicio de estrategias metodológicas seleccionadas y aplicadas por el docente. Los materiales educativos elaborados deben responder también a las características sociales, culturales y lingüísticas del contexto donde se desarrolla la acción educativa evitando el uso de materiales tradicionales como es el uso del libro de texto.

Al respecto, las instancias de gestión actualmente desempeñan las siguientes funciones: el Ministerio de Educación diseña y elabora los libros de textos para educación primaria y secundaria de menores; las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local promueven la elaboración, uso y conservación del material educativo, producido y distribuido por el Ministerio de Educación, distribuyen el material educativo y libros de texto a las Instituciones Educativas; las Instituciones Educativas,



promueven la elaboración, uso y conservación del material educativo, incentivando su producción, en el marco de la libertad de enseñanza y aprendizaje.

A opinión de las Regiones de Huancavelica, Chiclayo y Cusco, los Gobiernos Regionales deben prever la elaboración de libros de texto, en el contexto de las características de la Región, e incentivar la producción de textos de autores de su circunscripción territorial.

2.2.3. INNOVACIÓN EDUCATIVA

Las instancias de gestión, en la actualidad, promueven la innovación, investigación y experimentación educativa, respondiendo a los programas diseñados por el Ministerio de Educación.

De conformidad a la Ley General de Educación, es función de la Institución Educativa diseñar, ejecutar y evaluar proyectos de innovación pedagógica y de gestión y experimentación educativa. Las Unidades de Gestión Educativa Local y las Direcciones Regionales de Educación promueven el desarrollo local y regional mediante el fomento y diseño de proyectos de innovación, experimentación e investigación, así como el mejoramiento del servicio. De otro lado, el Ministerio de Educación tiene la función de dirigir el Programa Nacional de Investigación Educativa, lo que sugiere una concepción centralista.

El marco legal aplicable no establece el reconocimiento individual y colectivo al esfuerzo de los actores involucrados en los proyectos de innovación, experimentación e innovación y tampoco señala quién asume la responsabilidad de las orientaciones técnicas al respecto.

Se ha sugerido, a partir del diagnóstico realizado, que sean las Direcciones Regionales de Educación, en coordinación con el Ministerio de Educación, las que asuman la función de estimular el esfuerzo individual y colectivo de quienes se dedican a la innovación, experimentación e investigación educativa en las Instituciones Educativas. En este orden de ideas, para los actores, el Ministerio de Educación debe de orientar el Programa de Investigación Educativa, no dirigirlo.

2.3. CAPACITACIÓN

2.3.1. FORMACIÓN CONTINUA

El Ministerio de Educación, en la actualidad, dirige y desarrolla el Programa Nacional de Formación y Capacitación permanente del magisterio. Las Instituciones Educativas, Unidades de Gestión Educativa Local y las Direcciones Regionales de Educación, en lo que respecta a la formación permanente del magisterio, desarrollan acciones de capacitación que refuerzan las prioridades educativas, sugeridas por el Ministerio de Educación, a través de jornadas de capacitación.

La Ley General de Educación establece que las Instituciones Educativas tienen como función desarrollar acciones de formación y capacitación permanente, siendo una de las funciones de las Unidades de Gestión Educativa Local la de identificar las necesidades de capacitación docente y administrativa y desarrollar programas de capacitación, así como brindar facilidades para la superación profesional. Mientras tanto, el Ministerio de Educación tiene como función dirigir el programa nacional de formación y capacitación del magisterio, en coordinación con las instancias regionales y locales.

De lo expuesto, puede afirmarse a través del diagnóstico, que la función de las Instituciones Educativas es solamente declaratoria lírica y superficial, pues en la práctica no desarrollan esta función sino esporádicamente, en tanto que las Unidades de Gestión Educativa Local, desarrollan “cursos de capacitación” de muy corta duración, que responden a programas o directivas emanadas desde el Ministerio de Educación, observándose el mantenimiento de un sesgo centralista, a partir de la facultad de “dirigir”, que tiene el Nivel Central.



El diagnóstico ha recogido como sugerencia el que los Gobiernos Regionales y Locales deban asumir la función de diseñar los Programas de Formación y Capacitación docente de su jurisdicción en coordinación con las instancias de gestión y parte de la sociedad civil, incluyendo, claro está, la propia reflexión crítica que realiza el docente sobre su propia práctica.

Las Instituciones Educativas y las UGEL deben entonces incluir en su diagnóstico las necesidades de capacitación docente para la formulación de programas continuos, los mismos que deberían ser evaluados en el nivel de cada instancia en función de los resultados concretos que se obtengan.

2.4. ADMINISTRACION DE RECURSOS FINANCIEROS Y DE PERSONAL

2.4.1 PRESUPUESTO

Las Unidades de Gestión Educativa Local y las Direcciones Regionales de Educación, como Unidades Ejecutoras, en la actualidad formulan, ejecutan y evalúan el presupuesto con financiamiento del tesoro público. Los Gobiernos Regionales, considerados como pliegos presupuestales, son independientes en la administración y gestión de sus recursos presupuestales.

Las Instituciones Educativas no desempeñan la función de formulación, ejecución y evaluación de presupuesto a efecto de que estas no son consideradas Unidades Ejecutoras por la Ley de Presupuesto Público. El nivel de participación que tienen al respecto solamente llega hasta la programación y consolidación del presupuesto de las Unidades de Costeo. Tampoco existe una real transferencia de presupuesto a las Instituciones Educativas.

36

En la práctica, existe una cobertura de gasto por parte de las Unidades Ejecutoras, es decir, no existe un presupuesto por Institución Educativa, sino por programas, que son administrados por las Unidades de Gestión Educativa Local y las Direcciones Regionales de Educación, con participación de las Unidades de Costeo. Estas últimas no son tomadas en cuenta en el marco legal del proceso de descentralización.

La Ley General de Educación, respecto a la formulación del presupuesto, claramente señala que las Instituciones Educativas formulan, ejecutan y evalúan el presupuesto; sin embargo, tienen problemas de aplicación al encontrarse en contradicción con la Ley del Presupuesto Público y el conjunto de normas específicas que regulan la ejecución presupuestal.

En el proceso de diagnóstico realizado, la Institución Educativa exige tener la capacidad de decisión y el fortalecimiento de su autonomía institucional, de allí la necesidad de poner en práctica la competencia definida al respecto en materia presupuestal. En nivel de las escuelas unidocentes y multigrado, estas funciones serían ejercidas por las Redes Educativas.

Las Redes Educativas constituyen un soporte de gestión pedagógica y de gestión articulada de las Instituciones Educativas con una estructura participativa que establece visiones compartidas de desarrollo educativo. En este contexto, para las Instituciones Educativas, en el nivel presupuestal, significará la posibilidad de tener recursos y servicios de apoyo cercano, oportuno y eficaz, a los que individualmente no podrían acceder. De aquí la necesidad de que sean los Gobiernos Regionales los que fomenten la organización de las Instituciones Educativas en Redes, para posibilitar el manejo presupuestal y la administración de sus recursos financieros.

2.4.2 RECURSOS PROPIOS

Las instancias de gestión generan recursos propios a través de un conjunto de actividades que desarrollan con el propósito de contribuir al mejoramiento de la infraestructura



educativa, otorgar incentivos laborales y otros para afrontar situaciones de emergencia educativa.

El marco legal vigente establece que las Instituciones Educativas generan ingresos propios destinados preferentemente a financiar proyectos de inversión específicos o actividades de desarrollo educativo consideradas en el Proyecto Educativo Institucional.

Los ingresos a los que hace referencia el marco legal están referidos al ingreso de tasas educativas contenidas en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Ministerio de Educación¹³⁵.

El diagnóstico señaló que el marco legal no hace una precisión respecto a los ingresos propios generados a partir de actividades distintas de las de naturaleza educativa, y que la Institución, en muchos casos, utiliza, para suplir sus propias carencias, algunas de las que ya han sido consideradas como prioritarias de atender en sus propios Proyectos Educativos Institucionales.

2.4.3 ADMINISTRACION DE PERSONAL

La Ley General de Educación, al establecer la distribución de competencias entre las instancias de gestión educativa descentralizada, define la intervención de estas en los procedimientos administrativos.

Al respecto, la Ley General de Educación y al Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio de Educación señalan que las instancias de gestión son instancias administrativas en materia de su competencia. El TUPA señala que los Gobiernos Regionales, a través de sus Presidentes Regionales, actúan como última instancia administrativa en asuntos de su competencia.

Actualmente, en materia de administración de personal, las Instancias de Gestión vienen desempeñando las siguientes funciones: el Ministerio de Educación es la instancia responsable de definir las políticas sectoriales de personal, emite normas en materia de administración de personal y dirige la implementación del ingreso de personal directivo, docente y administrativo por nombramiento, mediante concurso público. Las Direcciones Regionales de Educación implementan las políticas en materia de administración de personal diseñadas por el Ministerio de Educación y ratifican las propuestas de ingreso de personal a las UGEL e Instituciones Educativas de su jurisdicción.

Las Unidades de Gestión Educativa Local, mientras tanto, asesoran la evaluación e ingreso de personal docente y administrativo y desarrollan acciones de personal atendiendo los requerimientos de las Instituciones Educativas. Las Instituciones Educativas, evalúan y seleccionan la contratación de personal, garantizan la asistencia y permanencia del personal, evalúan su desempeño y adoptan medidas correctivas según sea el caso.

A partir del diagnóstico, los actores sugieren que la selección del personal docente por concurso público debe ser asumida por las Instituciones y Redes Educativas, con participación de los Consejos Educativos Institucionales y los Consejos de Participación Local. Del mismo debe procederse para el ascenso y permanencia del personal.

En materia de personal, es claro —a partir del diagnóstico— que existe un sinnúmero de normas que deben ser modificadas o dejadas sin efecto pues responden a un marco distinto y lejano al de la propuesta de descentralización¹³⁶.

135 Se debe tener en consideración que las Instituciones Educativas depositan al Estado el 30% de los ingresos captados por diferentes conceptos: venta de certificados, actas, exámenes de subsanación, otros.

136 Básicamente, contratación, rotación, reasignación, destaque, permuta, ascenso y otros, en desmedro de la autonomía de las Instituciones Educativas.

2.5 ACREDITACIÓN Y CERTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN

En la actualidad, con relación a este tema, las Instancias de Gestión están a la espera de la Ley que regule el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. Lo que significa que, en tanto no se regule este sistema, los actores no tienen conocimiento ni opinión formada sobre sus objetivos, estructura, organización, funciones y competencias.

3. PROPUESTA DE ROLES (FUNCIONES Y COMPETENCIAS) DE LAS INSTANCIAS DE GESTIÓN Y NIVELES DE GOBIERNO A PARTIR DE LA CONSULTA A REGIONES

La propuesta de roles (funciones y competencias) que a continuación se presentan en término de opciones es resultado de la consulta realizada a los actores educativos de las Regiones de Chiclayo, Huancavelica, Cusco y Arequipa, con referencia a las funciones que deben desempeñar las Instancias de Gestión y los Niveles de Gobierno en el proceso de descentralización.

3.1. INSTANCIAS DE GESTIÓN

3.1.1 MINISTERIO DE EDUCACIÓN

- Diseña el Proyecto Educativo Nacional con participación del Consejo Nacional de Educación, actores educativos y sociedad civil en el Nivel Nacional, Regional y Local.
- Diseña y evalúa Proyectos Estratégicos que respondan a la diversidad del país, en coordinación con las Gobiernos Regionales.
- Diseña el Currículo Básico de los diferentes niveles y modalidades.
- Define lineamientos para el diseño de textos escolares, considerando la pluralidad y diversidad del país.
- Prevé recursos para la edición de textos y producción de material educativo.
- Estimula y brinda lineamientos para la innovación, investigación y experimentación educativa.
- Orienta el programa de Investigación Educativa.
- Define normas del Sector en el Nivel Nacional en materia técnico-pedagógica y administrativa.
- Define políticas de incentivos laborales para el magisterio nacional.
- Define la estructura de la carrera docente y administrativa.
- Dirige la implementación del escalafón magisterial.
- Prevé recursos para el financiamiento de la educación y proyectos de inversión.
- Regula ingresos, recursos propios y donaciones.

3.1.2 DIRECCIONES REGIONALES DE EDUCACIÓN

La propuesta considera la Dirección Regional de Educación como órgano especializado del Gobierno Regional, el mismo que debe desempeñar las siguientes funciones:

Define Lineamientos de Política Educativa Regional, en coordinación con los Gobiernos Locales, y articulada a la Política Educativa Nacional.

- Define los ámbitos jurisdiccionales de las Unidades de Gestión Educativa Local, respondiendo a la realidad geográfica, política, económica, lingüística y ambiental.
- Brinda asistencia técnica a las Unidades de Gestión Educativa Local para la elaboración y evaluación de los Proyectos Educativos Locales.
- Ejecuta y evalúa los Proyectos Estratégicos Nacionales con equidad.
- Define Lineamientos de Diversificación Curricular en el Nivel Regional.



- Consolida las propuestas curriculares diversificadas en el Nivel Local, para la elaboración del Currículo Regional de los diferentes niveles y modalidades.
- Brinda asistencia técnica a la Unidad de Gestión Educativa Local en diseño, ejecución y evaluación curricular.
- Diseña y produce textos escolares y material educativo.
- Promueve y estimula la innovación e investigación educativa.
- Adecua y materializa la normatividad del Sector y la del Gobierno Regional.
- Convoca a concurso público para designar directores de las Unidades de Gestión Educativa Local de su jurisdicción, con participación del COPARE.
- Coordina con el Gobierno Regional y las Unidades de Gestión Educativa Local el ingreso a la Carrera Pública Magisterial, mediante concurso público.
- Conduce el proceso de evaluación de ingreso de personal a la Sede de las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local de su jurisdicción.
- Emite opinión legal en materia de personal.
- Promueve la organización de Redes Educativas para potenciar el manejo presupuestal y atender las reales necesidades.
- Coordina con las Unidades de Gestión Educativa Local, para la acreditación, certificación y evaluación de las Instituciones Educativas de su jurisdicción.
- Diseña el Programa de Formación Continua, coherentes a la Política Educativa Regional.
- Realiza Diagnóstico de Necesidades de Capacitación de actores de la Región.
- Evalúa el impacto del programa de Formación Continua de la Región.

3.1.3 UNIDADES DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL

Corresponde a las Unidades de Gestión Educativa Local, en el proceso de descentralización, desempeñar las siguientes funciones:

- Participa en el diseño de Lineamientos de Política Educativa Regional y Nacional.
- Fortalece la autonomía de las Instituciones Educativas mediante asesoramiento permanente.
- Ejecuta y evalúa los proyectos estratégicos nacionales en coordinación con la Dirección Regional de Educación, seleccionando las Instituciones Educativas.
- Orienta y monitorea la diversificación curricular en las Instituciones de su jurisdicción.
- Consolida las propuestas pedagógicas de las Instituciones Educativas, para que estas sirvan de insumo al currículo diversificado de la Región.
- Recoge necesidades de alimentación, salud y seguridad ciudadana en coordinación con el Gobierno Local, y así diseñar proyectos de atención priorizada.
- Participa en el diseño de material educativo y libros de texto.
- Asesora y monitorea la producción, el uso y conservación del libro de texto y material educativo.
- Promueve, orienta y estimula la innovación e investigación educativa, difundiendo las experiencias exitosas.
- Ejecuta la normatividad del Gobierno Regional y Nacional en materia educativa.
- Consolida la información de personal docente y no docente, el costo de sus remuneraciones y cargas sociales de su jurisdicción.
- Evalúa, incentiva y reconoce el mérito individual y colectivo del personal.
- Actualiza en coordinación con las Instituciones Educativas el escalafón magisterial.
- Conduce el proceso mediante concurso público de nombramiento del personal docente y por designación del personal directivo de su jurisdicción.
- Garantiza el funcionamiento de las Unidades de Costeo según metas de atención.
- Genera ingresos propios destinados al desarrollo educativo e incentivos laborales y proyectos de inversión, además de aquellos contenidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos.



- Realiza contrato de terceros según normas y fines estrictamente educativos.
- Brinda apoyo administrativo y logístico a las instancias educativas en coordinación con las Unidades de Costeo.
- Aplica y promueve la autoevaluación y evaluación externa de las Instituciones Educativas.
- Decide sobre resultados de autoevaluación y evaluación externa practicados en las Instituciones Educativas.
- Capacita a los actores educativos de su jurisdicción en función de las necesidades identificadas y con participación de los Gobiernos Locales.
- Autoriza el funcionamiento de Instituciones y programas educativos en su jurisdicción, previo estudio técnico de inversión.

3.1.4 INSTITUCIONES EDUCATIVAS

- Diseña la propuesta pedagógica de la Institución Educativa.
- Ejecuta y avalúa los Proyectos Estratégicos de su alcance
- Diversifica el Currículo Básico en función de la realidad y desarrollo de su contexto, Local, Regional y Nacional.
- Elabora y aplica material educativo y libros de texto en respuesta a las exigencias técnico-pedagógicas, e incentiva la producción de texto de autores de su circunscripción territorial.
- Desarrolla la innovación e investigación educativa.
- Ejecuta la normatividad del Gobierno Regional y Nacional en materia educativa.
- Selecciona, contrata y evalúa el desempeño del personal docente y administrativo en el Nivel de Institución y Red Educativa, con participación de los Consejos Educativos Institucionales.
- Consolida y distribuye los recursos directamente recaudados por Red Educativa.
- Genera ingresos propios destinados al desarrollo educativo, incentivos laborales y proyectos de inversión, además de los contenidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).
- Realiza contratos con terceros según normas y fines estrictamente educativos.
- Ejecuta la autoevaluación institucional.
- Ejecuta acciones de capacitación contribuyendo a la formación continua del magisterio.

3.2 NIVELES DE GOBIERNO

Sí bien es cierto las funciones y competencias de los Niveles de Gobierno están expresados en su respectivo marco legal, existe la necesidad de precisarlos en algunos aspectos. Es la Comisión de Descentralización la que deberá proponer el deslinde de competencias. Los actores consultados expresan la siguiente propuesta:

3.2.1 GOBIERNO REGIONAL

- Prevé recursos para la producción de material educativo y libros de texto.
- Formula y adecua normas administrativas del Sector Educación.
- Gestiona el presupuesto para promoción y ascenso del personal de su Región.
- Formula, ejecuta y evalúa el presupuesto participativo anual asignando mayores recursos al Sector Educación.
- Designa mediante concurso público al Director Regional de Educación con participación del COPARE.
- Regula la captación de recursos por ingresos, recursos propios y donaciones en las Instituciones Educativas.
- Orienta la evaluación periódica de las Instituciones Educativas en materia pedagógica.



- Promueve la acreditación de las Instituciones Educativas en los aspectos pedagógico e institucional.
- Propone criterios mínimos regionales para la evaluación de la calidad de las Instituciones Educativas.
- Propone lineamientos regionales sobre la base de los resultados de la evaluación de las Instituciones Educativas.

3.2.2 GOBIERNO LOCAL

- Participa en el diseño de lineamientos de política regional y nacional.
- Define lineamientos de diversificación curricular local en coordinación con la Unidad Educativa Local.
- Apoya con financiamiento y promueve la creación de centros de recursos para la producción de material educativo y libros de texto.
- Coordina con la Unidad de Gestión Educativa Local para estimular la innovación e investigación educativa local.
- Fomenta la organización de Redes Educativas para potenciar la ejecución y evaluación presupuestal.
- Propone en coordinación con las Unidades de Gestión Educativa Local criterios mínimos locales para la evaluación de la calidad de las Instituciones Educativas.
- Elabora propuestas de mejoramiento como resultado de la evaluación de las Instituciones Educativas.

3.3. CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Los actores educativos consultados, además de desarrollar las funciones asignadas, proponen que el Consejo Nacional de Educación deba asumir los siguientes roles como actor protagónico del proceso de descentralización:

- Participar en la elaboración del Plan de Transferencias de Competencias del Sector.
- Participar en la validación del Currículo Básico Nacional.
- Promover la participación de la sociedad en la gestión del servicio educativo.
- Proponer lineamientos de Carrera Pública Magisterial y administrativa.
- Participar en la formulación del presupuesto del Sector, vigilar y evaluar su ejecución.
- Garantizar el funcionamiento del Sistema Nacional de Acreditación y Certificación Educativa.

3.4 SOCIEDAD CIVIL

Los espacios de participación de la sociedad civil se manifiestan a través de los Consejos de Participación, en ese sentido los actores educativos consultados están seguros de que la sociedad civil debe:

- Participar en el diseño de Lineamientos de Política Educativa Local, Regional y Nacional.
- Participar y brindar apoyo técnico y financiero a las Instituciones Educativas para la diversificación curricular.
- Apoyar y aportar recursos para la producción de material educativo y la producción de texto.
- Fomentar y estimular la innovación e investigación educativa.
- Brindar aporte técnico y financiero para la formación continua del magisterio.

4. CONFLICTOS NORMATIVOS RESPECTO A LAS INSTANCIAS Y NIVELES DE GOBIERNO DEFINIDOS A PARTIR DEL DIAGNÓSTICO EN LAS REGIONES

1. La Ley 28044 Art. 73, inciso “d” señala que es finalidad de las Unidades de Gestión Educativa Local: asumir y adecuar a su realidad las políticas educativas y pedagógicas establecidas por el MED. La misma Ley en el Art. 74, señala que es función de las Unidades de Gestión Educativa Local: contribuir a la formulación de la Política Educativa Regional y Nacional. La LOM, Art. 82, señala que es función de las Municipalidades: diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo de su jurisdicción en coordinación con las Direcciones Regionales de Educación y la Unidades de Gestión Educativa Local.

Solamente señalar la necesidad de coordinar, sin establecer los niveles y contenidos de esta acción, puede llevar a situaciones de conflicto al momento de asumir o identificar los centros de responsabilidad.

2. El marco legal de descentralización, específicamente referido al Sector Educación, tiene una marcada tendencia a definir las competencias respecto a procedimientos administrativos, en desmedro de la definición de procesos para el desarrollo de capacidades y la asignación de recursos.
3. En el plano de la diversificación curricular, los actores plantearon la necesidad de precisar las competencias que tienen el Gobierno Regional como tal y la Dirección Regional de Educación como órgano especializado.
4. Se recogió en el diagnóstico el interés por que las Unidades de Costeo y redes presupuestales georreferenciadas, sean consideradas en normas específicas del Sector en el marco de la descentralización presupuestaria.
5. Existe una contradicción a partir de lo que dispone la Ley General de Educación al señalar como una función de la Institución Educativa el formular, ejecutar y evaluar el presupuesto anual de la Institución, mientras que la Ley del Presupuesto Público solamente considera como Unidades Ejecutoras hasta el nivel de Unidades de Gestión Educativa Local, con lo que la disposición específica del Sector no puede llegar a materializarse.
6. Los actores señalaron la dificultad al momento de interpretar el texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio de Educación, cuando señala que las Instancias de Gestión son instancias administrativas en materia de su competencia, llegando incluso a las dependencias del Nivel Central, mientras que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dispone que cada Gobierno Regional, a través de su presidencia, actúa como última instancia administrativa en asuntos de su competencia

5. ESTRATEGIAS PARA VIABILIZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

1. Evaluar las capacidades y desempeño del personal profesional, especialistas de educación y administrativos de las Instancias de Gestión, Ministerio de Educación, Direcciones Regionales de Educación, Unidades de Gestión Educativa Local y Directores de Instituciones Educativas. Por otro lado, revisar los límites de edad y tiempo de servicios y proponer la cobertura de los cuadros de Asignación de Personal por concurso público.



2. Garantizar en el personal el desarrollo de capacidades mediante acciones de capacitación y asegurar el financiamiento y provisión de recursos para el funcionamiento e implementación de las Unidades de Gestión Educativa Local a escala nacional, convirtiéndolas en Unidades Ejecutoras.
3. Redefinir la territorialidad y jurisdicción de las Unidades de Gestión Educativa Local, estableciendo criterios claros para este proceso considerando la jurisdicción de los Gobiernos Locales Provinciales y Distritales en el marco de los requerimientos para la definición del presupuesto participativo.
4. Analizar el marco legal del Sector en materia de personal, que dificultarían el proceso de descentralización, modificándolas, articulándolas o dejándolas sin efecto.
5. Descentralizar el esfuerzo ya realizado por el Sector en materia de atención de denuncias y quejas.
6. El tema de la estabilidad laboral y la evaluación del desempeño docente sigue siendo un tema pendiente para la Política Nacional en materia educativa. El proceso de descentralización de la gestión educativa no puede permanecer ajeno a este aspecto y requiere de consensos preliminares alrededor de una estrategia única que evite trabas en su aplicación y que quizá requiera también del detalle en la definición del Sistema Nacional de Certificación y Acreditación de la Calidad Educativa y de normas específicas que establezcan niveles de concreción.
7. En el mismo sentido, la carrera administrativa del Sector requiere de una estrategia similar que consiga el mejor resultado del conflicto entre la estabilidad y la calidad del servicio; incluyendo claro está, programas de capacitación y especialización.

6. CONCLUSIONES

Las normas que regulan el proceso descentralizador y las que recientemente definen la gestión educativa en el país resultan difíciles de conciliar. Existen varios factores que convergen en la constatación de este hecho. Detengámonos solamente en tres de ellos.

En primer lugar, si bien es cierto que el proceso de descentralización ha cuidado de definir sus principios generales y objetivos por ámbitos nacionales, no es menos cierto que este ejercicio resulta insuficiente cuando se trata de analizar su relación respecto a un sistema que, como el educativo, atraviesa más de uno de ellos y constituye, además, uno de los fundamentos principales para el logro del desarrollo nacional, cuestión que es también el fin último del proceso descentralizador.

En segundo lugar, las normas sobre descentralización privilegian la definición de competencias y funciones por sobre los procesos para su asignación, remarcando las fórmulas que permiten identificar una efectiva delegación del poder de decisión en los Niveles de Gobierno Regional y Local, sin reparar —necesariamente y en todos los casos— en los contenidos que deben ser insertados a estos instrumentos, para que resulten eficientes.

Por último, el proceso descentralizador está aún en marcha y la evaluación de sus resultados o el modo en que estos puedan conciliarse con una efectiva actividad descentralizadora en el Sector Educación, solamente podrá evidenciarse en este análisis a partir de un ejercicio lógico que termina privilegiando la forma sobre el fondo, apoyándose en lo que el marco normativo establece.

Pese a lo anterior, es claro que pueden realizarse conclusiones a partir de lo que ambos espacios normativos han priorizado como elementos sustantivos de su puesta en marcha.

Una de las principales debilidades del proceso descentralizador que se repite en el nivel del que se desarrolla en la gestión del servicio educativo, es la de constatar la ausencia de un marco normativo específico que determine el proceso por el que se logran el consenso y la coherencia alrededor de los Proyectos Educativos Nacional, Regionales y Locales y su vinculación y referencia entre ellos.

Además, resultará imprescindible que en este marco se realice y defina la articulación de estos Proyectos Educativos con las propuestas y proyectos de desarrollo que se diseñan e implementan en estos mismos Niveles de Gobierno, para incluir los planes que resultan siendo compatibles o relacionados con la mejora de las capacidades humanas y el crecimiento de la productividad en atención a una formación con valor en el empleo, responsabilidad que atañe directamente al servicio educativo y que aparece limitada al ámbito económico-productivo, desde la perspectiva de las normas sobre descentralización.

De lo constatado en las normas que regulan la gestión educativa, la referencia entre los tres niveles de Proyectos Educativos es contradictoria, pues no existe una definición clara respecto a cuál origina el siguiente. Si además de evaluar estos niveles en concordancia con las normas de descentralización, nos detenemos específicamente en el ámbito educativo, hace falta también la inclusión del Proyecto Educativo en el Nivel de la Institución Educativa, considerada el eje del proceso descentralizador en la educación.

En este orden de ideas, se hace necesaria la dación de un procedimiento que normalice la construcción de estas propuestas y que recoja, además, el rol e importancia que debe tener el diagnóstico de las necesidades educativas locales, competencia de las Unidades de Gestión Educativa, como referente inicial y concreto de la realidad que se pretende mejorar.

44

Así, podríamos sugerir que la articulación entre los Proyectos Educativos se origine a partir de una propuesta nacional, que sea recogida y contrastada con la realidad local a partir del diagnóstico de las Unidades de Gestión Educativa, constituyendo el Proyecto Educativo Local. Luego, ambos Proyectos servirán como referente de una propuesta Regional que, de este modo, podrá evidenciar la unicidad y coherencia del sistema a través de los tres niveles de gestión educativa. Esta articulación, se podrá luego concretar en la realidad a partir de lo que se defina en cada Proyecto Educativo Institucional que los utilice como sustento.

Si bien es cierto que el proceso descentralizador promueve la generación de espacios y mecanismos de participación ciudadana, no es menos cierto que esta se encuentra íntimamente ligada en los hechos y en atención al modo en que se ha planteado, a la actividad supervisora y fiscalizadora de la gestión de Gobierno. Esta misma deficiencia se puede encontrar en las actividades concretas que desarrolla la “comunidad educativa”. Queda entonces pendiente la concreción de ámbitos formales de actuación de la sociedad civil que amplíen la participación y el consenso alrededor de las propuestas de mejora educativa, enriqueciendo sus contenidos.

Parte de esta propuesta debería incluir la conformación de instancias de coordinación y acuerdo entre el sector productivo y el formativo que, como los esfuerzos anteriores realizados por el Ministerio de Trabajo, lleguen a determinar de un modo más eficiente los contenidos educativos que resultan pertinentes para el logro de recursos humanos competentes, lo que conciliaría la actividad educativa con los objetivos del proceso descentralizador en materia de crecimiento y desarrollo económico.

La participación social, en este sentido, puede configurar un soporte que afiance el establecimiento de una política nacional de mejora de la calidad educativa. Como lo adelantáramos, esta participación social aún requiere de ámbitos de actuación que se formalicen desde la perspectiva de la gestión educativa y existe la necesidad de evaluar los medios en la que esta pueda realizarse en propuestas como la que configura el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa.



El modo en que se ha definido la diversificación del currículo resulta siendo un ejercicio eficiente desde la óptica de la participación de cada una de las instancias del sistema educativa descentralizado. Sin embargo, no es menos cierto que hace falta llegar a utilizar este referente normativo para determinar un proceso similar cuando se trata de los Proyectos Educativos.

El proceso de descentralización de la gestión educativa, entonces, requiere de la constatación de acuerdos básicos que se realicen en el nivel de instancias de Gobierno representativas, con participación social. El encargo y responsabilidad del Consejo Nacional de Educación en esta tarea será el de determinar los lineamientos no solamente del Proyecto Educativo Nacional, sino de la Política Nacional que deberá comprender los mecanismos de realización de esta tarea, privilegiando la superación de aquello que se ha determinado desde tiempo atrás como la mayor deficiencia del sistema: su calidad y pertinencia.

La propuesta de delegación de competencias y facultades que incluye cualquier proceso descentralizador no puede acabarse en sí misma, se hace necesaria la reflexión previa respecto a los instrumentos y procesos que la dotarán de sentido y consistencia, lo que permitirá su unicidad, responsabilidad esta última que es exclusiva del Ministerio de Educación como ente rector.

En un proceso descentralizador, en donde se promueve la participación activa de los actores educativos, el conocimiento de la realidad local y regional con respeto por la diversidad, la libertad del pensamiento, y la libertad de enseñanza coherente con el enfoque democrático de la educación, son las Instituciones Educativas las que deberían implementar y construir los materiales educativos, entre estos, los libros texto a partir de la iniciativa de los docentes, alumnos y padres de familia.

La Ley General de Educación, respecto a la formulación del presupuesto, claramente señala que las Instituciones Educativas formulan, ejecutan y evalúan el presupuesto; sin embargo, tienen problemas de aplicación al encontrarse en contradicción con la Ley del Presupuesto Público y el conjunto de normas específicas que regulan la ejecución presupuestal.

La Ley no precisa la forma en que las Instituciones Educativas generan recursos propios con la realización de actividades distintas de las de su finalidad educativa. La utilidad de estos recursos está destinada prioritariamente a la adquisición de materiales educativos, mantenimiento de mobiliario, equipos de infraestructura educativa, proyectos de innovación en el marco de Proyecto Educativo Institucional.

RECOMENDACIONES

Teniendo en consideración lo recogido como resultado del análisis de las normas aplicables al proceso de descentralización y las que resultan aplicables a la gestión del sistema educativo, la Consultoría ha logrado determinar que existen algunas inconsistencias mayores que implican decisiones de política educativa previas, para garantizar una adecuada descentralización de funciones y competencias en el marco de una administración por niveles del servicio educativo.

Como se ha explicitado en la presentación de cada uno de los componentes del Informe, la Consultoría ha privilegiado el análisis de las líneas maestras por las que habría de discurrir la preparación y promulgación de normas complementarias, que afiancen la efectiva y eficiente descentralización educativa, desde la perspectiva de su definición como competencia compartida en cada uno de los Niveles de Gobierno.

El punto de inflexión trascendental, desde la propuesta normativa que descentraliza la administración educativa¹³⁷, está dado por la concreción de los Proyectos Educativos en cada uno de los Niveles de Gobierno, con participación de las instancias educativas descentralizadas y de la sociedad civil. Sin embargo, esta propuesta tiene las mismas deficiencias estructurales y de contenido que se expresan en el articulado sobre proyectos de desarrollo en el marco legal de la descentralización.

En este sentido, las normas de gestión educativa repiten lo que las normas de descentralización, impidiendo un panorama claro respecto al modo en que se pueden lograr vincular los Proyectos Educativos en cada Nivel de Gobierno.

Si la Ley de Bases de Descentralización establece que es el Poder Ejecutivo el que define los Planes Nacionales y Sectoriales de Desarrollo, teniendo en consideración los Planes de Desarrollo Regionales y Locales; esta definición resulta contradictoria respecto de aquellas contenidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que señalan que los Planes de Desarrollo Regionales se diseñan teniendo como referente el Plan Nacional de Desarrollo y respecto de las establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades que disponen que los Planes de Desarrollo Locales se definen en armonía con los Planes de Desarrollo Regionales y con el Plan de Desarrollo Nacional.

A partir de lo dispuesto por las normas vinculadas al proceso descentralizador, se debe entender que uno de los Planes Sectoriales de Desarrollo es el que está vinculado con el servicio y la gestión educativa y, desde este punto, la Ley General de Educación lo define como el Proyecto Educativo Nacional. Este Proyecto debe ser construido desde el consenso con la sociedad civil y los agentes comprometidos con la educación en el país, a los que en conjunto se ha dado en llamar “comunidad educativa”.

46

En este sentido, se requiere del establecimiento de normas específicas en materia educativa que definan el proceso, contenido, parámetros y significado de los Proyectos Educativos para cada Nivel de Gobierno y su relación con los otros planes y programas de desarrollo que se le vinculan (como el de Capacidades Humanas o el Desarrollo Socioeconómico) en cada nivel o instancia descentralizada. No hacerlo, mantendría la idea arraigada de encontrarnos ante políticas que, debiendo ser compatibles, resultan disímiles, haciendo aun más endeble no solamente el proceso descentralizador, sino, sobre todo, el de mejora de la calidad educativa, objetivo del Sector.

La Consultoría parte del presupuesto de entender que las normas sectoriales específicas determinan y reglamentan las generales de descentralización en la definición de competencias por cada Sector. En este orden de ideas, se deberán promover normas y disposiciones educativas relacionadas a la configuración de estos planes, que salven la inconsistencia presentada cuando se evalúan y contratan, incluso con las equivalentes en el proceso descentralizador.

Uno de los medios que puede resultar idóneo para esta alternativa es la norma que apruebe y defina el Proyecto Educativo Nacional, responsabilidad del Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación.

La propuesta de la Consultoría para lograr la consistencia y vinculación entre los Proyectos Educativos y los que se relacionan con ellos es que el Proyecto Educativo Regional se elabore teniendo en consideración las definiciones previas contenidas en el Proyecto Educativo Nacional, a la vez que recoja los requerimientos y necesidades del diagnóstico local que constituya cada uno de los Proyectos Educativos Locales. Esto es, el Proyecto Educativo Regional debería ser el tercer Proyecto en el tiempo y no el segundo.

137 Con la reciente Ley General de Educación y los reglamentos por niveles.



Paralelamente, uno de los eslabones faltantes al momento de la definición normativa de los Proyectos Educativos por Niveles de Gobierno y su articulación, lo constituye el caso de los Proyectos Educativos Institucionales. Se debería considerar que el Proyecto Educativo Local recoge los planteamientos realizados en el nivel de las Instituciones Educativas mediante el diagnóstico previo que realizan las Unidades de Gestión Educativa y así debería señalarse en la norma que apruebe el Proyecto Educativo Nacional.

Todo lo anterior debe fundarse no solamente en la necesidad de articular los Proyectos Educativos de cada nivel o instancia descentralizada, sino, sobre todo, en el entendido de que las relaciones que se establecen entre los distintos Niveles de Gobierno se enmarcan en la necesidad de atender los requerimientos que recíprocamente se hagan y que esto podrá significar, también, la exigencia para establecer los marcos normativos referenciales para el cumplimiento de las obligaciones en el nivel inmediato inferior.

Debemos recordar, además, que el Proyecto Educativo Nacional, como marco estratégico de política educativa, es el referente para la elaboración de la Política Pedagógica Nacional y que esta se construye sobre la base del consenso social de los actores representativos de la gestión educativa, entre los que el Consejo Nacional de Educación tiene un rol principal como órgano de consulta y asesoramiento.

La Política Pedagógica Regional, elaborada por la Dirección Regional de Educación, debe tener en consideración la Política Pedagógica Nacional y la opinión de los Consejos de Participación Regional. Quizá esta propuesta pueda dotar de mayor sentido a la realización de la política descentralizadora que tiene en las Regiones, indudablemente, su referente principal.

Como quiera que uno de los principios en los que se funda el proceso descentralizador de la gestión educativa es el de mejorar y garantizar su calidad, la política educativa en materia curricular se convierte en uno de sus pilares, habida cuenta de su importancia al momento de contrastar los contenidos y objetivos de su formulación con su pertinencia respecto a la necesidad y requerimientos de la sociedad.

La Ley General de Educación ha definido como instrumento ordenador de la propuesta curricular nacional los Currículos Básicos. Estos son definidos por el Ministerio de Educación con la participación activa de la sociedad civil y deberán estar enmarcados en el Proyecto Educativo Nacional y la Política Pedagógica Nacional. En su elaboración y validación previas debe participar activamente el Consejo Nacional de Educación.

La Ley General y sus Reglamentos tienen distintas formas de llamar al marco general que define los currículos a aplicar en el país. La primera lo llama "Currículos Básicos Nacionales" y los segundos "Diseño Curricular Nacional". El Diseño Curricular Nacional deberá ser periódicamente revisado, evaluado y consultado por los actores del sistema educativo y la sociedad civil para su actualización y mejora permanente.

Del modo en que el marco normativo ha definido este proceso, las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa son las responsables de desarrollar metodologías, sistemas de evaluación, formas de gestión, organización escolar y horarios diferenciados de acuerdo con el medio en que se desenvuelve el currículo y con las directivas generales que emanan del Ministerio de Educación.

En el Nivel Regional, la diversificación curricular debe ser conducida por la Dirección Regional de Educación en coordinación con las Unidades de Gestión Educativa, con el concurso de los Consejos de Participación Regionales y Locales y de pueblos y comunidades campesinas, si corresponde.

Si nos detenemos a comparar las funciones que han determinado sobre este proceso, las normas sobre descentralización y las normas sobre gestión educativa, debemos señalar

que mientras la Ley Orgánica de Municipalidades dispone como competencia y función de estas, la promoción de la diversificación curricular a través de la inclusión de contenidos significativos de su entorno sociocultural, económico, productivo y ecológico; una disposición similar se encuentra recogida en la Ley General de Educación para las Unidades de Gestión Educativa en su relación con las Instituciones Educativas.

De acuerdo al análisis practicado por esta Consultoría, para el supuesto de promover la diversificación curricular, no se establece una competencia exclusiva y no resulta siendo contradictorio o incompatible que las Municipalidades y las Unidades de Gestión Educativa estimulen o induzcan esta práctica en el Nivel de las Instituciones Educativas de su jurisdicción, por lo que podemos afirmar que estamos ante una competencia específica compartida que se complementa sin desnaturalizarse.

Para confirmar la conclusión anterior, la Ley General de Educación dispone que sean las Instituciones Educativas las que asuman la función de diversificar y complementar el Currículo Básico. En este nivel, la construcción de la propuesta curricular se formulará en el marco del Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular y se orientará por el Diseño Curricular Regional. Así, la participación de los Gobiernos Locales y las Unidades de Gestión Educativa en la promoción de esta acción no se anulan ni contradicen, más bien se refuerzan, a diferencia de lo señalado como conclusión para el supuesto de los Proyectos Educativos.

A partir de los últimos esfuerzos institucionales del Sector durante la década pasada, para mejorar la calidad del sistema educativo peruano se han realizado diversos diagnósticos que han permitido la aparición de diferentes propuestas, unas más eficientes e innovadoras que otras, que, sin embargo, o no han sido recogidas y generalizadas como política nacional o no han sido adecuadamente evaluadas para su perfeccionamiento.

48

Estos hechos han permitido que la baja calidad se mantenga como una de las deficiencias más saltantes del sistema educativo peruano. Y es en este orden de ideas que el Ministerio de Educación ha propuesto, a través de la nueva Ley General, la constitución de un Sistema Nacional que logre intervenir para revertir la tendencia de su continuo detrimento.

Si bien es cierto que la propuesta resulta conveniente en términos formales, hace falta aún el ejercicio fundamental de definir su contenido, entendiéndose por este la delimitación de sus competencias y facultades, los medios de su concreción real en materia de la oferta educativa, los índices de evaluación, los niveles de certificación, los componentes de supervisión, sus instrumentos, plazos y procedimientos.

Desde la perspectiva del proceso descentralizador, falta también definir la participación y responsabilidad de los otros Niveles de Gobierno en la gestación, actuación y control de este Sistema Nacional, pues de lo propuesto en líneas generales a través de la nueva Ley de Educación, no puede determinarse a ciencia cierta si estamos ante una propuesta que involucre a las demás instancias descentralizadas o si repetiremos una propuesta centralista mediante un organismo único del Nivel Central.

Existe además la necesidad de definir si se tratará de nuevos organismos estatales con atribuciones exclusivas y excluyentes o si se ha pensado la posibilidad de la delegación de algunas de sus competencias a entidades privadas o públicas especializadas, con lo que podríamos articular de mejor modo la propuesta descentralizadora del país con la ampliación de los agentes responsables de la educación peruana, incluyendo espacios formales de participación social en la mejora de la calidad educativa.

La importancia de la definición del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa está dada también por la activa participación y responsabilidad que ostenta no solamente respecto del cumplimiento de uno de los principios de la gestión educativa (a saber, su calidad y pertinencia), sino, sobre todo, respecto de



su rol como agente comprometido con la formación docente, la racionalización de la oferta, la normalización de competencias, la articulación del sistema y la certificación de conocimientos.

Siendo evidente que la participación de la sociedad en la gestión educativa no solamente ofrece el respaldo del consenso alrededor de un objetivo común, sino que además permite el enriquecimiento del proceso educativo a través de enfoques particulares y distintos, el Consejo Nacional de Educación, como instancia representativa de esta articulación entre el Estado y la sociedad, debe abocarse a promover la especialización e institucionalización de ámbitos distintos a los formalmente educativos, para su participación en la definición de los Proyectos Educativos y la Política Pedagógica, en el marco de una estrategia de adecuación del sistema educativo a una administración descentralizada que se perfecciona y renueva constantemente.

La descentralización educativa requiere entonces, no solamente de procedimientos adecuados para la delegación de competencias, facultades y recursos, sino, sobre todo, de un consenso nacional que la formalice a partir de interpretar adecuadamente los intereses y necesidades de cada uno de sus actores, incrementando sus capacidades de acuerdo, ejecución, evaluación y logro de resultados y relevando la función e importancia de aquellos que incrementan y mejoran los contenidos y valor de lo aprendido.

Hace falta, quizá, la formulación de líneas directrices desde el Nivel Central que oficialicen y definan los componentes sociales y sus responsabilidades en la definición de los Proyectos Educativos, con mayor precisión que la que se encuentra hasta el momento en la Ley General y sus Reglamentos.

Nuevamente, el marco legal que apruebe el proceso de formulación de los Proyectos Educativos, debería establecer algunos mecanismos de validación y consenso social sobre esta actividad.

GLOSARIO DE NORMAS

- Constitución Política del Estado Peruano
- Ley N° 28044, Ley General de Educación (LGE)
- D.S. N° 013-2004-ED; Reglamento de Educación Básica Regular (REBR)
- D.S. N° 015-2004-ED, Reglamento de Educación Básica Alternativa (REBA)
- Ley N° 27680; Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización.
- Ley N° 27783; Ley de Bases de la Descentralización (LBD)
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR)
- Ley 27972; Ley Orgánica de Municipalidades, (LOM)