



Balance de Descentralización Educativa

Período 2011–2012



Balance de Descentralización Educativa

Período 2011–2012

Balance de Descentralización Educativa

PERÍODO 2011 - 2012

PRESIDENTE CNE

Jesús Herrero Gómez

SECRETARÍA EJECUTIVA

Nanci Torrejón Muñante

COMISIÓN DE GESTIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

CONSEJEROS:

Santiago Cueto Caballero

Grover Pango Vildoso

Jorge Yzusqui Chessman

AUTORES:

Mariano Aliaga, José Luis Carbajo, Maritza Caycho, Fanni Muñoz, José Nascimento, Carolina Neyra, Sonia Paredes, Carlos Rivera, Manuel Santos, Néstor Valdivia.

CUIDADO DE EDICIÓN:

Marjorie Torero Benavides

MESA INTERINSTITUCIONAL DE GESTIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

ACDI, Alternativa, AMPE, ANGR, CNE, Fondep, Foro Educativo, OEI, Ipeba, MCLCP, Minedu, PCM, Plan Internacional, PNUD, Prisma, Tarea, UARM, Unicef, UPCH, Usaid/Perú/SUMA

DISEÑO, DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN

Impresión Arte Perú E.I.R.L.

Jr. Loreto 585 - Breña. Telf: 3323401 • 986601361

HECHO EL DEPÓSITO LEGAL EN LA BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ Nº 2013-04745

Diciembre 2012

Acrónimos

CCI	Comisión de Coordinación Intergubernamental
CCR	Consejo de Coordinación Regional
CI	Comisión Intergubernamental del Sector Educación
CBIAE	Campaña de Buen Inicio del Año Escolar
CGIE	Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación
CNE	Consejo Nacional de Educación
Copare	Consejo Participativo Regional de Educación
Copale	Consejo de Participativo Local en Educación
DRE	Dirección Regional de Educación
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
EMR	Encuentro Macrorregional
ENR	Encuentro Nacional de Regiones
GDS	Gerencia de Desarrollo Social
GRE	Gerencia Regional de Educación
GL	Gobierno Local
GR	Gobierno Regional
GN	Gobierno Nacional
IE	Institución Educativa
LOF	Ley de Organización y Funciones
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Minedu	Ministerio de Educación
MI	Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización que lidera el CNE
MML	Municipalidad Metropolitana de Lima
OCR	Oficina de Coordinación Regional
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDCR	Plan de Desarrollo Concertado Regional
PEL	Proyecto Educativo Local
PELA	Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PER	Proyecto Educativo Regional
Pesem	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PIP	Proyectos de Inversión Pública
PMP	Planes de Mediano Plazo
PpR	Presupuesto por Resultados
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local

Índice

Presentación

Resumen ejecutivo

1. Contexto actual de la descentralización política y educativa del país

2. Políticas educativas y planeamiento

- a. Reformas institucionales en el nivel nacional
- b. Reformas institucionales en el nivel regional
- c. Impulso de modelos de gestión educativa regional y local
- d. Rutas en las experiencias de gestión educativa local

3. Políticas de gestión descentralizada

- a. Lineamientos para la política de gestión descentralizada
- b. Articulación intergubernamental
- c. Participación en el marco de la descentralización
- d. Desarrollo y fortalecimiento de capacidades

4. Presupuesto e inversión educativa

- a. Marco normativo
- b. Asignación y gestión presupuestaria 2011-2012
- c. Gasto por alumno
- d. Inversión educativa
- e. Programas presupuestales

Reflexiones finales y sugerencias

Referencias

Presentación

Presentación

El presente documento tiene por finalidad identificar los avances y nudos críticos de la gestión descentralizada en educación, en el período 2011-2012, habiéndose construido a partir de los diálogos sostenidos entre la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización que lidera el Consejo Nacional de Educación y diversos actores y autoridades de los gobiernos regionales y gobiernos locales, del Ministerio de Educación, y expertos. Asimismo, ha requerido de la revisión y análisis del marco normativo, los instrumentos de gestión y el acercamiento a procesos de cambio que se están llevando a cabo en los gobiernos subnacionales. Toma en cuenta los 10 puntos de agenda planteados en el balance de descentralización educativa 2010:

1. Generación de un consenso político sobre las funciones de cada nivel de gobierno.
2. Reforma institucional del Minedu para el ejercicio de sus funciones rectoras.
3. Formulación de estrategias de gestión territorial de la educación.
4. Implementación de procesos de restructuración que respondan a la estrategia de gestión territorial.
5. Promoción de espacios de coordinación intergubernamental.
6. Implementación descentralizada de las políticas educativas.
7. Desarrollo de capacidades para fortalecer el ejercicio de las funciones de gobierno.
8. Definición del rol de lo local.
9. Fortalecimiento de la institucionalidad de los Copare en sus roles.
10. Definición de los criterios de asignación presupuestal respondiendo a las necesidades de cada región

Varios de estos puntos han tenido un avance significativo como la reforma institucional del Minedu y el impulso a la coordinación intergubernamental. Otros puntos forman parte de la agenda actual del ejecutivo al ser los aspectos menos desarrollados, como el consenso político respecto a las funciones de cada nivel de gobierno, los procesos de restructuración en los gobiernos regionales y locales, la gestión descentralizada de programas nacionales, los planes de desarrollo de capacidades, las estrategias de gestión territorial entre los gobiernos subnacionales y la definición de criterios de asignación presupuestal.

Este balance recupera estos puntos relacionándolos con la “Agenda Común Nacional-Regional” que la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización concertó y construyó con las regiones. El reto ahora es generar las condiciones necesarias y sostenibles para su institucionalización en los tres niveles de gobierno, dado que ello implica un nuevo estilo de gestión: descentralizada, participativa, articulada, con enfoque territorial. Así, es promisorio que se esté profundizando el debate y reflexión en torno a los principios y los sentidos de la gestión descentralizada, y que las diversas rutas para su implementación a través de programas, procesos e instrumentos sean construidas de manera conjunta entre el Estado y la sociedad civil.

Asimismo, consideramos que un reto mayor para el país es desarrollar un Estado descentralista más allá del sector educación, donde se distribuya el poder con la finalidad de garantizar los derechos de la ciudadanía.

Resumen Ejecutivo

El proceso de descentralización en el país ha estado en estos diez años¹ marcado por un conjunto de avances y retrocesos. Las acciones o propuestas a implementar en el tema son ambiguas o contradictorias, faltan reformas normativas que proporcionen un real soporte al proceso y no lo hagan entrar en conflicto como ocurre hoy. Aún no se cuenta en el país con una matriz de competencias y funciones que clarifique lo que corresponde a cada nivel de gobierno. Tampoco se han dado reformas institucionales en regiones basadas en las demandas territoriales y de implementación de políticas. No se han generado las condiciones necesarias para asumir a plenitud las competencias transferidas (en gran parte debido a la falta de recursos económicos). Todo ello aunado a que la distribución del presupuesto en el sector educación sigue marcada por una definición centralizada de parte del Ministerio de Economía y una fuerte lógica que perpetúa las inequidades regionales.

Se requiere con urgencia avanzar en procesos claves como la regionalización, la descentralización fiscal y la descentralización de los sistemas administrativos, que permitan reformas institucionales hacia un Estado democrático, participativo y descentralizado. Además de ello se debe fortalecer a nivel país temas como el planeamiento, punto clave para articular las políticas regionales y nacionales; la asistencia técnica a los gobiernos regionales, potenciando el rol de rectoría del Ministerio de Educación; el desarrollo de capacidades para mejorar el gobierno y la gestión pública descentralizada (aspecto ausente como política de Estado); y la gestión participativa, base de una auténtica gestión descentralizada, que continúa ausente de orientaciones respecto a sus alcances, mecanismos, funcionamiento y condiciones, tanto desde el gobierno central como desde los gobiernos subnacionales.

Después de lo dicho resulta valioso no dejar de mencionar algunas acciones que intentan fortalecer el desarrollo de la gestión descentralizada y la articulación intergubernamental, como la iniciativa por parte del Ministerio de Educación de impulsar comisiones intergubernamentales a nivel país, así como la priorización de siete políticas nacidas de la “Agenda Común Nacional-Regional 2011-2016”. Para la implementación de estas prioridades en los espacios regionales se han suscrito pactos de compromisos entre el Ministerio de Educación y cada uno de los gobiernos regionales.

Mención aparte merecen algunas experiencias locales de gestión educativa que se están desarrollando en el país, con resultados destacables, sin embargo la principal limitación se encuentra en la fragilidad institucional pues sus iniciativas dependen mucho de la voluntad política de la autoridad de turno y en los que persiste la confusión de roles entre la unidad de gestión educativa local y el gobierno local.

¹ En el Perú, el año 2002 se hizo una reforma constitucional que concretaba el acuerdo de reformar el Estado, pasando de un Estado centralista hacia uno descentralizado y unitario (Acuña, 2012).

Capítulo 1

Contexto actual de la descentralización política y educativa en el país

En su primer discurso oficial (28 de julio de 2011), el presidente Ollanta Humala tomó la agenda descentralista como parte de una política de gobierno, heredera de la propuesta denominada la “Gran Transformación” pero enmarcada en la “Hoja de Ruta” que, en las semanas anteriores a la segunda vuelta electoral, se había comprometido a seguir. En un contexto de avances y retrocesos ocurridos a lo largo de los 10 años de reforma descentralista, el gobierno entrante propuso la activación de los mecanismos de articulación y coordinación intergubernamental, el mejoramiento de la relación con los gobiernos regionales y locales, la realización de reuniones descentralizadas y un nuevo Plan Nacional De Descentralización Y Regionalización, entre otras medidas. También se planteó la institucionalización de los instrumentos de gestión para elaborar en forma participativa los planes regionales y provinciales de ordenamiento territorial. Sin embargo, el avance de la reforma descentralista aún no se visualiza como el camino promisorio anunciado el 2011². Las principales iniciativas descentralizadoras son ambiguas y contradictorias puesto que varios sectores han re-centralizado algunas funciones ya transferidas. En medio de ello es pertinente desatacar los esfuerzos del sector educación en promover un diálogo intergubernamental que redunde en el establecimiento de lineamientos y metas claras de desarrollo.

2 Según Chirinos (2012) entre 2009 y 2011 se concluyó las transferencias de competencias y funciones del gobierno central a los gobiernos regionales sin haber estado acompañadas de los recursos necesarios y sin tener en cuenta las limitaciones de los sistemas administrativos del Estado y las estructuras organizativas de los gobiernos regionales.

En este contexto cabe destacar como importante medida implementada por el actual gobierno, la instalación del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), en 2011, como un espacio de concertación de políticas y para promover recomendaciones relativas a la descentralización. Sin embargo, el CCI no logra ser un espacio clave para la toma de decisiones entre los tres niveles de gobierno sobre temas relativos a la descentralización. Debe tenerse en cuenta que el reglamento del CCI aprobado el año 2009 no lo definió como una instancia de adopción de decisiones; tampoco estableció una composición que reflejara la representación diversa de las municipalidades del país, aspecto criticado por la Asociación de Gobiernos Regionales (ANGR), la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales (Remurpe) y la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE). En este contexto y ante la débil situación del CCI, las asociaciones de los diferentes niveles de gobierno vienen promoviendo la articulación intergubernamental. En la medida en que desde cada sector se constituyan las comisiones intergubernamentales se podrán ir mejorando los niveles de articulación intergubernamental.

Un actor que a lo largo de los últimos años se ha venido consolidando en el proceso de la descentralización es la ANGR. Esta instancia fue creada el año 2007 y se ha constituido en un espacio de concertación interna y representación e interlocución frente al gobierno central y la opinión pública. Si bien ha tenido una presencia irregular en distintos periodos, ha tenido una importante participación en los procesos de formulación del presupuesto del sector público (en el Programa Estratégico de Logro de resultados - PELA, en el caso de Educación) y en la elaboración de propuestas como la relativa a la descentralización fiscal o la concerniente a la definición de matrices sectoriales para la delimitación de competencias y funciones de los tres niveles de gobierno. Actualmente la ANGR tiene una activa participación en la Comisión Intergubernamental conformada por el sector Educación.

12

Respecto a la descentralización educativa, durante el periodo analizado (2011-2012), se ha logrado un significativo hito que contribuirá a superar los problemas que han caracterizado el actual proceso de descentralización y tiene que ver con la indefinición de los roles y funciones de los tres niveles de gobierno. Específicamente, en virtud de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), el Ministerio de Educación (Minedu) -al igual que otros sectores- ha avanzado en la formulación de su respectiva Ley de Organización y Funciones (LOF) cuyo anteproyecto obtuvo la opinión técnica favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) el 10 de julio de 2012, quedando listo para ser enviado al Congreso de la República. En forma complementaria, el Minedu ha elaborado una propuesta de una matriz de responsabilidades para delimitar las funciones exclusivas y compartidas, cuya aprobación permitiría alinear las políticas y hacer cambios estructurales en la gestión de gobierno, bajo un enfoque territorial.

Otro aspecto a tener en cuenta en la evolución reciente de la descentralización educativa es el impacto de la gestión presupuestal, en la cual -como se analizará posteriormente- se observa una combinación de dos tendencias: por un lado, una inusual disponibilidad de recursos que ha posibilitado un incremento del presupuesto educativo en general y, por otro lado, la persistencia de problemas de gestión en el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales asociados a las consabidas limitaciones de capacidades y a las trabas originadas en el diseño institucional heredado.

Por otro lado, la actual gestión del Minedu ha profundizado el diálogo con los GR a fin de retomar la "Agenda Común Nacional-Regional" de políticas educativas impulsada por el CNE desde fines de

2010³. Ello ha permitido avanzar en la generación de consensos y, al mismo tiempo, dar un giro importante en la relación entre el nivel central y el regional, poniendo en práctica el principio de articulación intergubernamental pero de manera limitada en la medida en que no se ha incorporado al gobierno local (GL) en todos los procesos de articulación

Otro hito en el proceso de descentralización educativa fue la desactivación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE) llevada a cabo en julio de 2011 por el entrante gobierno de Ollanta Humala. Esta decisión –efectivizada mediante el Decreto Supremo N° 019-2011-ED- tuvo sustento en los diversos diagnósticos y estudios académicos realizados en los últimos años que evidenciaban las falencias conceptuales y prácticas de la experiencia del PPMGE, pero fundamentalmente ha respondido al intento de la gestión del Minedu de guardar coherencia con la orientación del diseño general del proceso descentralizador del sector que otorgó la gestión educativa a las regiones y que propugna una articulación de los tres niveles de gobierno.

Cabe también destacar una variedad de iniciativas de reformas institucionales provenientes desde el nivel regional que en algunos casos se basan en la articulación territorial/local. Se trata de procesos iniciales e inacabados que han buscado adecuar la estructura regional a una gestión de gobierno descentralizada, con el objetivo de mejorar la gestión de los recursos, promover la coordinación intersectorial, coordinar con los GL y fortalecer su experiencia en la gestión de políticas. Sin embargo, esta reforma parece tener su límite debido, principalmente, a la poca claridad en la definición de competencias y funciones de cada nivel de gobierno y a una normativa que impide realizar cambios estructurales en la gestión de GR.

Finalmente, un elemento nuevo ha sido la incorporación de Lima Metropolitana al proceso de descentralización a partir del primer semestre de 2011. Este hecho constituye un hito clave por lo que significa esa jurisdicción en términos de su dimensión y el régimen especial de su gestión: Susana Villarán es a la vez alcaldesa y presidenta regional, y Lima, capital del Perú, concentra el 28% de población, tiene el PBI y el gasto público más alto que otras regiones, y la componen 43 gobiernos locales distritales organizados en siete mancomunidades. En estos meses, la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) y el Minedu han elaborado la hoja de ruta para la transferencia y funciones, y se han conformado 14 comisiones para evaluar los recursos humanos y financieros del Minedu y de la MML. También cuentan con una propuesta de Proyecto Educativo Local (PEL) que será sometida posteriormente a consulta ciudadana.

3 Se trata del establecimiento de un acuerdo para impulsar un conjunto de políticas educativas en virtud del “Pacto Educativo para el Quinquenio 2011-2016” ocurrido en el marco del VI Encuentro Nacional coorganizado por el CNE y la ANGR el año 2010.

Capítulo 2

Políticas educativas y el planeamiento

¿Cuáles son los avances?

a. *Prioridades de política*

La administración actual del Minedu ha definido sus prioridades de política educativa sobre la base de los objetivos señalados en el Proyecto Educativo Nacional al 2021, teniendo en cuenta las prioridades definidas en la “Agenda Común Nacional-Regional” concertada con regiones para el periodo 2011-2016 y las “Propuestas de políticas de educación” del CNE formuladas en 2010. Ha buscado plasmar el desarrollo de sus políticas educativas a través de la firma de Pactos de Compromisos con cada uno de los gobiernos regionales, en un esfuerzo llevado a cabo desde que inició la gestión hasta el primer trimestre del 2012 y que ha logrado concretarse en 24 regiones del país.

Cabe destacar que la “Agenda Común Nacional-Regional” fue impulsada por la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización la que lidera el Consejo Nacional de Educación (CNE) desde el año 2010, con la finalidad de promover la implementación de seis políticas consideradas “impostergables e indispensables” para la educación (Consejo Nacional de Educación 2011: 5): i) educación de la primera infancia, ii) educación rural, iii) educación intercultural bilingüe, iv) formación docente, v) política curricular y vi) gestión educativa descentralizada. Este fue un proceso que se realizó a través de diálogos con autoridades, funcionarios de los gobiernos regionales y sociedad civil.

Recogiendo los avances y los planteamientos mencionados, la administración de la ministra de educación Patricia Salas estableció la priorización de siete políticas y sus correspondientes acciones:

Políticas priorizadas al 2016	Principales acciones
1. Aprendizajes de calidad para todos: en comunicación, matemática, ciencia y ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> • Campaña por el Buen Inicio del Año Escolar, en el marco de la Movilización Nacional por la Mejora de los Aprendizajes “Todos podemos aprender, nadie se queda atrás” • Estrategia nacional para la mejora de los aprendizajes • Lanzamiento del portal educativo “Perú Educa” • Estrategia contra el acoso y violencia en las escuelas • Programa nacional deporte y arte para todos
2. Primera infancia: niños y niñas menores de 5 años acceden a servicios educativos de calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de servicios en educación inicial • Modelo de atención itinerante para poblaciones rurales dispersas • Lineamientos intersectoriales para la atención a niños menores de 3 años
3. Primera infancia rural: niños y niñas logran aprendizajes, superando brechas existentes	<ul style="list-style-type: none"> • Programa nacional de redes educativas rurales • Bicicletas rurales para llegar a la escuela • Optimización de la calidad en la escuela rural • Mejora de la infraestructura, mayor conectividad, laptops y paneles solares
4. Respeto a la cultura en el aprendizaje: niñas y niños quechuas, aimaras y amazónicos aprenden en su lengua y en castellano	<ul style="list-style-type: none"> • Instalación de la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe • Plan estratégico EIB y atención oportuna • Registro nacional de instituciones de EIB
5. Desarrollo magisterial: formación y desempeño en base a criterios concertados de buena docencia	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de Ley de Reforma Magisterial • Marco de Buen Desempeño Docente con criterios de calidad profesional • Programa por resultados de Formación Inicial Docente
6. Nueva gestión: descentralizada, participativa, transparente y basada en resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Anteproyecto de Ley de Organización y Funciones del Minedu • Rediseño organizacional del Minedu • Lineamientos y mecanismos de articulación y coordinación intergubernamental • Plan de transparencia y anticorrupción en el sector • Plan de Desarrollo de las Personas quinquenal
7. Educación superior acreditada: jóvenes de menores ingresos acceden a becas	<ul style="list-style-type: none"> • Programa nacional Beca 18 • Mesa técnica para un nuevo sistema de educación superior • Nuevo modelo de gestión de la formación técnico profesional

Las políticas priorizadas por la actual gestión del Minedu se orientan a la erradicación de las brechas de equidad existentes –particularmente la rural-urbana-, la mejora del servicio a las poblaciones indígenas y la atención a la primera infancia. Para ello, la implementación de las políticas del Minedu pueden quedar resumidas en tres aspectos centrales: mejora de los aprendizajes; el desarrollo docente; y, la modernización de la gestión⁴. Asimismo, a partir de los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2011 se determinaron dos acciones para el cambio: las rutas del

4 Logros del primer año de gestión, Minedu 2012. Encarte El Peruano.

aprendizaje; y, los componentes para cerrar las brechas, todo ello en el marco de la Campaña por la Mejora de los Aprendizaje y en la Movilización Nacional por la Transformación de la Educación.

La implementación de estas políticas se ha realizado en concordancia con los esfuerzos desarrollados desde los gobiernos regionales, los cuales han tomado como referencia la “Agenda Común Nacional-Regional”, lo cual demuestra la legitimidad de una agenda que fue construida de manera participativa y concertada, aunque ha sido asumida de manera diferenciada en las regiones. Ello ha dado como resultado que las políticas más concurrentes entre el nivel regional y central son las de atención a la primera infancia, la educación intercultural bilingüe, el desarrollo docente y la gestión descentralizada.

b. El planeamiento

Vinculado con el tema de la priorización de las políticas educativas, se encuentra la implementación de estas y la necesidad de la planificación y el planeamiento en el sector. Este tema ha sido uno de los que ha tenido mayor relevancia y visibilización durante los últimos años, en el marco de la gestión por resultados en el que se sustenta la descentralización. En esta perspectiva, el planeamiento es una función y etapa clave en el ciclo de la gestión, que había sido dejada de lado por muchas décadas en la administración pública y en los distintos niveles de gobierno; y se han constituido en un proceso lento de aprendizaje, pero que se empieza a asumir en un camino de institucionalización en los niveles subnacionales.

En el Minedu, la planificación estratégica y programada se inscribe en el marco de modelos lógicos, de medición del rendimiento (Ministerio de Educación 2012b: 19) y de un planeamiento concertado, el cual llegaría a plasmarse en la creación de un órgano encargado del planeamiento y del soporte institucional a la gestión pedagógica. Se trata de un órgano ágil pero altamente especializado, que no concentre la función de planificación sino que oriente a todas las unidades del Minedu en sus procesos de planificación. Ello se ha expresado en la propuesta de restructuración organizacional que se desprende del anteproyecto de la LOF.

El Minedu propuso brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales en la elaboración de sus planes a mediano plazo (PMP), para lo cual se ha propuesto una ruta metodológica que recoge la experiencia de algunos gobiernos regionales y que ha plasmado en sus lineamientos de planificación.

Entre 2011 y 2012, en al menos seis regiones del país⁵, las políticas priorizadas en la “Agenda Común Nacional-Regional” se han modelado en instrumentos de gestión como los planes a mediano plazo (PMP). La priorización de políticas —y en sí el proceso de formulación de los PMP— tuvo un carácter participativo con las distintas instancias de gestión descentralizada en educación, y fue comprendido como un proceso político y técnico que considera varias aristas como el potencial de cambio de las políticas, la urgencia de ser implementadas, la demanda social que la población tiene sobre

5 Se han revisado los documentos de Plan de Mediano Plazo en Educación de los gobiernos regionales de Ayacucho, Cusco, Apurímac, Madre de Dios y Ucayali. El GR de Amazonas está en proceso de elaborar su PMP. Estas regiones iniciaron procesos de formulación de su Plan de Mediano Plazo en Educación a partir de la asistencia técnica de Unicef, SUMA y la Universidad Antonio Ruiz de Montoya en los distintos casos. En San Martín actualmente se cuenta con un Plan de Gobierno 2008-2012.

las mismas y la articulación que puede tener con políticas nacionales e internacionales⁶. Así, este proceso de planificación ha pasado de una lógica de planeamiento institucional (a cargo de la GDS, la DRE, la UGEL, etc.) a una de planificación territorial que involucra en algunos casos a los otros niveles de gobierno y a la sociedad civil. Aunque el estado de cada PMP es distinto en cada región, esto significa un avance cualitativo en relación a la planificación y el alineamiento de políticas en el nivel regional como paso inicial para la implementación de los PER.

Finalmente, otro aspecto en el que se ha avanzado es la introducción de la cadena de resultados y las metas de aprendizaje y cobertura en la planificación de actividades de las Comisiones de Gestión Intergubernamental (CGI). Este avance constituye no solo un esfuerzo de coordinación nacional-regional, sino también un paso hacia una articulación consistente en la planificación estratégica de los dos niveles de gobierno.

¿Cuáles son los nudos?

La envergadura de las prioridades de política del Minedu y su implementación simultánea conllevan posibles riesgos para la actual gestión y los gobiernos regionales. Ello en un entorno en el cual las condiciones institucionales (capacidades, recursos, etc.) requeridas aún están en un proceso de desarrollo tanto en el gobierno nacional como en el regional y local. Atender dichas prioridades en un contexto descentralizado, en muchos casos, exige una gran movilización en regiones marcadas por la heterogeneidad.

Paralelamente, se presenta otro reto en términos de actuación política, incidencia y negociación con los distintos sectores del Estado, fuerzas políticas de apoyo y organizaciones de base. Este proceso es clave para sacar adelante apuestas de gran alcance y donde convergen diversos intereses como es el caso de la propuesta de la Ley de Organización y Funciones que implica una nueva estructura y competencias en educación superior, y la Ley de Reforma Magisterial que ordena el desarrollo docente y el sistema remunerativo. Este último caso refleja de modo claro la tensión permanente entre las propuestas técnicas y la actuación e intereses políticos de los distintos actores.

En relación a la planificación y el planeamiento, si bien las políticas priorizadas por el Minedu tienen ya avances diferenciados, a la fecha aún no se cuenta con un plan metodológico que permita conocer cómo se llevará a cabo la implementación de las políticas priorizadas, así como su articulación con las políticas regionales en implementación⁷. La demora en estos procesos puede explicarse, en parte, por la ausencia de liderazgo en materia de planeamiento en el país, el cual recae en Ceplan. Generar cambios en materia de planeamiento, profesionalizar y romper con la lógica institucional y sectorial tampoco es una tarea fácil pues implica romper con acumulación de poder en sectores de la administración pública, lo cual puede presentarse como una amenaza ante la reforma institucional que pretende abordar el Minedu.

6 Ver Unicef y SUMA (2012) Guía para la formulación de Plan de Mediano Plazo en Educación. Documento de trabajo.

7 En octubre 2011 se dio inicio a los talleres interregionales para poder articular objetivos y los procesos del sistema educativo, con la finalidad de concretarse aún en la herramienta de planeamiento básica para la gestión del sector.

Lo anterior es un punto clave y previo para articular las políticas regionales y nacionales, y para poder brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales en el marco del fortalecimiento del rol de rectoría del Ministerio de Educación y del fortalecimiento de los procesos de planificación en los gobiernos regionales.

De acuerdo al SSII-PER, 11 de las 24 regiones no cuentan con políticas priorizadas (Consejo Nacional de Educación, 2011: 8). Asimismo, aún no se han producido avances en la articulación de los PER, las prioridades concertadas en las regiones y los Planes de Desarrollo Concertado, y estos últimos priorizan el desarrollo económico en desmedro del educativo. La mayoría de regiones no ha logrado profundizar el debate sobre la priorización en sus regiones y además pasar a la fase de planeamiento.

Por otra parte, la planificación regional muestra algunas limitaciones: los planes estratégicos institucionales (PEI) que las DRE formulan responden a una lógica institucional sectorial y no son producto de la concertación con actores de la sociedad civil, ni con gobiernos locales. Romper esta lógica institucional impone un desafío regional para institucionalizar los planes a mediano plazo que se vienen elaborando y articularlos a la planificación institucional.

Asimismo, se encuentra poca sintonía al interior de los gobiernos regionales GR con sus instancias de gestión (DRE-UGEL) lo que se ve reflejado en una ejecución desarticulada de la planificación regional. Más de la mitad de regiones cuenta con proyectos de inversión en ejecución que no están articulados a los PER.

Las dificultades señaladas ponen en evidencia la necesidad de avanzar en el desarrollo de capacidades en los tres niveles de gobierno en materia del planeamiento programado y operativo. Si bien la cooperación internacional ha jugado un rol importante en la formulación de los PMP en las regiones, es preocupante que los gobiernos regionales y locales no inviertan sus recursos en procesos esenciales para avanzar en el afianzamiento de sus políticas.

Capítulo 3

Reformas institucionales

¿Cuáles son los avances?

a. *Reformas institucionales en el nivel nacional*

Un hito que confirma la vocación descentralista del sector educación es la propuesta de Ley de Organización y Funciones (LOF). Esta propuesta de ley recoge los insumos previos que se elaboraron durante 2010 así como las matrices formuladas por el Ministerio de Educación, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM y el CNE desde el año 2008, donde aportaron distintos actores regionales y de la sociedad civil. La actual propuesta ha sido consultada ampliamente antes de ser elevada a otras instancias del Ejecutivo. La ausencia de la LOF del sector Educación durante cuatro años fue una seria limitación para la implementación del proceso de descentralización educativa.

La propuesta de LOF plantea cambios sustanciales en la estructuración del sistema de gestión. Esta se coloca en el marco de la modernización del Estado, define el rol rector del Ministerio de Educación y crea las condiciones para determinar los roles y funciones entre los niveles de gobierno promoviendo una gestión descentralizada. Los cambios medulares que aborda se refieren a:

- La definición de las funciones del Minedu como ente rector, que dirige el sistema educativo y el restablecimiento de la coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.
- Una línea de acción centrada en la gestión pedagógica –en los niveles básico y superior-, y una gestión institucional que pasa a ser un soporte de lo pedagógico.

- Una arquitectura organizacional que se adecúa al modelo de gestión por resultados con enfoque territorial en el que se enmarca la actual etapa de la descentralización.

Asimismo, en la exposición de motivos del anteproyecto de la LOF se ha planteado una matriz de roles de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), en la que se ratifica la centralidad de la institución educativa como “el espacio donde se desarrollan los aprendizajes y formación integral de calidad de los estudiantes en el marco de su autonomía pedagógica, institucional y presupuestal” (Ministerio de Educación 2012a: 7); y se definen las responsabilidades intergubernamentales en función de los roles, la política educativa y la gestión del servicio educativo.

Actualmente el Minedu se encuentra elaborando la Matriz de competencias y funciones que delimitará las responsabilidades de cada nivel de gobierno en relación a las competencias. Esta será sometida a discusión y validación de las autoridades y los funcionarios de los gobiernos regionales, los gobiernos locales y la sociedad civil.

Por último, la implementación del nuevo marco legal contenido en la propuesta de la LOF plantea la puesta en marcha de la reorganización del Ministerio para responder al rol rector y al nuevo enfoque de gestión por resultados. Algunos de estos cambios ya se vienen implementando, como la reciente creación de direcciones y unidades como la Dirección General de Desarrollo de la Institución Educativa, la Dirección de Desarrollo Docente y la Dirección General de Comunicación y Participación.

b. Reformas institucionales en el nivel regional

A lo largo de los 10 años, contados desde el inicio del proceso de descentralización, los gobiernos regionales han jugado un rol proactivo a favor de la descentralización. Así, después de haber culminado el proceso de transferencia de competencias y funciones, los gobiernos regionales empiezan a asumir las políticas públicas en su jurisdicción. En este contexto de cambios los gobiernos regionales inician procesos de reforma institucional, adecuando sus estructuras organizativas y administrativas para responder tanto a los problemas de su región, como a las exigencias planteadas por la descentralización. Estos cambios se producen bajo un enfoque territorial y de gestión por resultados. Se trata de procesos complejos y contradictorios que se dan en un campo de tensiones y conflictos entre los distintos actores.

Varios gobiernos regionales han asumido el liderazgo en la definición de sus políticas públicas y especialmente en educación. Los pocos estudios realizados así como la información obtenida a través de la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización y el SSII-PER, permiten señalar que se estarían presentando tres tendencias en las reformas institucionales promovidas en los gobiernos regionales: a) las que se orientan bajo un enfoque sectorial, b) las que apuestan por una multisectorialidad; y c) las que se ubican bajo un modelo centralista. Estas reformas no están culminadas, por el contrario, se encuentran en pleno proceso. Sin embargo, esto no ha sido obstáculo para que los gobiernos regionales empiecen a asumir la gestión descentralizada de la educación.

Entre los gobiernos regionales que han emprendido estas reformas institucionales se ubican los gobiernos de San Martín, Arequipa, La Libertad, Junín y Piura (Molina, 2010 y Chirinos, 2012). Regiones como San Martín y Piura son las que presentan más avances en la reforma orientada a la adecuación

de sus instancias organizativas para implementar sus proyectos educativos regionales (PER). En esta perspectiva, llama la atención el desarrollo significativo que muestra la descentralización de la gestión educativa en San Martín, convertida en una suerte de región laboratorio en educación⁸. El año 2011 se oficializó la implementación de su Modelo de Gestión Educativa Regional en 26 distritos de la región (Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización/Grupo Análisis y Propuesta, Usaid/Perú/SUMA, 2011: 4).

En el caso del Gobierno Regional de Piura, recientemente la actual administración ha retomado la agenda de la gestión descentralización educativa interrumpida por la anterior gestión debido a las tensiones que surgieron como consecuencia de la politización de la gestión gubernamental que trajo como consecuencia que el gobierno regional no se reestructurase (Muñoz, 2012: 8). En esta perspectiva, el Gobierno Regional de Piura viene formulando un Modelo de Sistema de Gestión Educativa Regional con el objetivo de desarrollar una “adecuada institucionalidad y estructura organizacional, que facilite el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes estudiantes, con participación activa y comprometida de las familias y la comunidad” (Gobierno Regional de Piura, 2012:2)

Una mirada a la legislación regional entre 2008 y 2011 permite ubicar las diferentes áreas en las que los gobiernos regionales vienen legislando sobre educación. Estas están vinculadas con la prestación del servicio educativo, el soporte institucional y económico de la gestión –que incluye el desarrollo de capacidades-, y las políticas sociales y culturales que interactúan con la gestión de la educación (Chirinos, 2012: 17).

c. *El impulso de modelos de gestión educativa desde el ámbito regional y local*

Las condiciones políticas e institucionales generadas por la descentralización han posibilitado la implementación de iniciativas que –dentro del marco general normativo- han dado lugar a distintas modalidades de gestión del servicio educativo en un ámbito regional o local definido. En ese sentido, son experiencias que contienen de modo implícito un “modelo de gestión” con diferentes grados de avance, así como disímiles niveles de conceptualización y enfoques⁹. De hecho, no constituyen “modelos” acabados, ni mucho menos, pero sí son en la práctica rutas diferenciadas de organización para la gestión de la educación en función de la mejora de la calidad educativa pertinente para los estudiantes y sus respectivas realidades sociales y territoriales.

8 Proceso que se inicia con la elaboración del Proyecto Educativo Regional el año 2007 y el posterior impulso a los Proyectos de Inversión Pública (PIP), como herramienta de gestión pública para responder a la necesidad de implementar las políticas priorizadas del PER. Finalmente, el año 2010 se aprueba el Modelo de Gestión Educativa Regional, definido como “una propuesta de mejores prácticas para la implementación de políticas educativas en la gestión descentralizada del sistema regional” (Usaid/Perú/SUMA/Gobierno Regional de San Martín 2011: 8).

9 Un “modelo de gestión” puede ser definido como el arreglo institucional específico que sirve de marco para la gestión de la educación en un ámbito territorial específico y que supone, necesariamente, una determinada definición y distribución de las competencias y funciones asignadas a cada nivel de gobierno e instancia de gestión educativa. Otra definición alternativa de lo que es un “modelo de gestión” puede ser fraseada en los siguientes términos: “Son las diferentes formas de organización y movilización de recursos, tanto institucionales como pedagógicos, en el ámbito regional para garantizar la prestación del servicio educativo. Tienen por finalidad lograr mejoras en la calidad educativa en igualdad de condiciones para todos los peruanos, respondiendo a la diversidad y necesidades de aprendizaje” (Fuente: Construyendo Lineamientos de política para la gestión descentralizada. Minedu. Setiembre 2012. PPT).

Los distintos énfasis en las responsabilidades asignadas a cada nivel de gobierno e instancias de gestión educativa de estas experiencias ponen en evidencia que la descentralización es un proceso abierto y en curso –dentro de ciertos márgenes establecidos por un marco normativo aún en construcción-¹⁰. Y aunque algunas de estas estrategias de gestión regional–local están en un proceso de definición y otras no lograron consolidarse, es posible reconocer que se han generado diversos ordenamientos institucionales articuladores que brindan soporte institucional a la gestión educativa, de los cuales es posible obtener lecciones para seguir avanzando.

En el caso del Gobierno Regional de San Martín se observa un esfuerzo explícitamente orientado hacia la elaboración de una propuesta de “modelo de gestión” bajo el desarrollo de una gobernanza educativa, el mismo que está sustentado en una propuesta pedagógica desde las instituciones educativas, la comunidad, y que se articula al nivel local de gobierno. La propuesta de dicho modelo –autodefinido como sistémico y territorial- plantea entregar competencias de las UGEL a unidades educativas más pequeñas (redes o instituciones educativas), para que la gestión educativa institucional y pedagógica sea mucho más manejable en forma directa y efectiva. Asimismo, se propone reconvertir a la UGEL para reforzar sus funciones de planificación y desarrollo, así como las funciones de control y vigilancia. Se propone la gobernanza local de la educación que hoy se encuentra en marcha en dos distritos piloto o laboratorio: Cuñumbuqui y Pajarillo. El sentido de esta gobernanza local se explicita de la siguiente manera:

“(...) es en el nivel local en el que se sitúa la escuela, célula primigenia del sistema educativo, generadora de activos intangibles que van a contribuir a través de sus diferentes actores (maestros, alumnos, Conej, redes, gobierno local, y GR-UGEL) al desarrollo comunal, la puesta en marcha de estos elementos y la promoción de la gobernanza como estrategia participativa y reticular de una nueva forma de gestión, que convoca a otros niveles de gobierno, e instituciones públicas y privadas el liderazgo del gobierno local”. (Usaid/Perú/SUMA, 2011)

24

Esta experiencia de gestión regional-local aún está en construcción, y, aunque hace falta seguir sistematizando y evaluando de modo más riguroso y detallado el impacto de este tipo de experiencias, de por sí implica un gran aporte al avance del logro de la gestión educativa descentralizada con miras a alcanzar el objetivo de mejorar los aprendizajes de los niños.

d. Rutas en las experiencias de gestión educativa local

En los últimos años, las experiencias de gestión educativa han tenido tres referentes y fuentes de gestación y “visibilización”: 1) el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE) impulsado por el gobierno de Alan García a partir de 2007 hasta 2011, año en que fue cancelado por el actual gobierno; 2) las experiencias de municipalidades que (dentro del marco del PPM o por

10 Además, debe tenerse en cuenta que la actual gestión del Ministerio de Educación ha priorizado como política la necesidad de una gestión descentralizada que implique una “acción complementaria y coordinada entre niveles de gobierno para proveer servicios educativos de calidad” que teniendo como base la diversidad de condiciones y territorios permita el cumplimiento del derecho a la educación.

su propia cuenta) han llevado a cabo iniciativas a favor de la educación –aportando así elementos y particularidades en la gestión desde lo local-; y 3) las experiencias de construcción de nuevos modelos de gestión a nivel regional –que involucra al nivel local-, desarrollando una ruta dentro del modelo descentralista.

Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE)

Como ya se ha mencionado en balances y estudios previos, el PPMGE ha tenido varios problemas y defectos “de origen” que lo invalidan como un modelo a seguir. A inicios del actual gobierno se anunció la finalización de la municipalización de la educación¹¹, lo que se realizó en el mes de diciembre¹². El Minedu hacía así eco de las recomendaciones y observaciones sobre las implicancias de esta experiencia, señaladas por diversas entidades, instituciones y especialistas¹³. Por su parte, la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización propuso en el Balance de 2010 “... *reorientarlo en el marco de los nuevos roles propuestos en la matriz*”, es decir, en torno a competencias y funciones concertados entre los tres niveles de gobierno, aspecto que hoy se encuentra en agenda.

Sin embargo, a pesar de ello, quizás de modo indirecto e involuntario el PPMGE tuvo como efecto positivo –entre otros factores- el haber puesto sobre el tapete de la discusión el rol de las municipalidades en la gestión educativa.

Iniciativas de los gobiernos locales

Es claro que la participación de las municipalidades en educación no es reciente y tiene diversos niveles de involucramiento¹⁴. Sin embargo, aún no existen balances comprensivos y detallados que permitan identificar los casos “exitosos” y fijar algunas lecciones aprendidas sobre las potencialidades de los gobiernos locales para gestionar la educación. A modo de propuesta tentativa, se identifican dos tipos de intervenciones de gestión educativa con un rol protagónico de los gobiernos locales:

11 Fue anunciado por el primer ministro Salomón Lerner en su discurso de presentación del gabinete ante el Congreso el 25 de agosto del 2011.

12 DS 019-2011-ED del 22 de diciembre 2011.

13 Frente a la ausencia de evaluaciones consistentes durante su implementación por parte del Minedu, la Defensoría del Pueblo realizó el Informe Defensorial No.148 en el que identificó varias inconsistencias y riesgos; del mismo modo diversos estudios de caso, así como investigaciones sobre las condiciones y capacidades de las municipalidades aportaron en esta línea. Por su parte, el Banco Mundial constató el escaso impacto en calidad educativa. En efecto, tal como señalan diversos especialistas, hubo una lógica centralista en la implementación de la experiencia en un vínculo directo ministerio-municipalidad, lo que restringió el rol del nivel regional (Valdivia 2010: 13; Muñoz 2009: 43). El PPMGE no generó la complementariedad entre los niveles de gobierno, por el contrario, incrementó la confusión en torno a los roles y funciones al colisionar con los marcos normativos vigentes y procesos de descentralización en marcha, como fue el hecho de que el Minedu decida municipalizar en una etapa en que las funciones en materia educativa habían sido transferidas a los gobiernos regionales.

14 En un estudio de Grade (Valdivia, Arregui, 2009) sobre la experiencia y los desafíos de los gobiernos locales de Piura en la gestión de la educación, encuentra que de las 64 municipalidades distritales de la región, casi todas realizan acciones relacionadas a la construcción de infraestructura escolar (96,8%). También encontraron que el 72% de municipalidades distritales realizan acciones de apoyo a la capacitación docente considerando en este rubro a aquellas en donde la municipalidad es el organizador del curso, co-organizador con otras instituciones; o apoyando con el pago a los capacitadores, o más bien apoyando con la logística de la capacitación (local, equipo, alimentación, alojamiento, movilidad). Asimismo, un 81% de municipalidades de Piura contrata docentes, sobre todo animadoras y docentes que trabajan en los Pronoei. En menor medida un 54,7% de municipalidades distritales de Piura desarrollan algún tipo de vigilancia de la asistencia docente, mientras que un 22,2% gobiernos locales apoya a algún comedor escolar.

- Municipalidades que impulsan el desarrollo educativo como parte de su desarrollo integral local, promoviendo la construcción concertada de políticas educativas vía los proyectos educativos locales. Promueven como base para la gestión territorial de la educación la constitución o fortalecimiento de redes educativas que es el núcleo de planificación e intercambio pedagógico; promueven la participación de los docentes y la comunidad en la cogestión educativa local. Impulsan además la diversificación curricular y la capacitación docente. Apoyan con insumos de la educación (infraestructura, contrato docente) y con mejoramiento de las condiciones de aprendizaje (alimentación, bibliotecas, losas deportivas). Este tipo de iniciativas tiene en el liderazgo del alcalde su mayor fortaleza, promoviendo sinergias intergubernamentales (UGEL, DRE, GR) e intersectoriales (salud, identidad, Comudena, etc.) así como la movilización de recursos y actores locales, sociales, públicos y privados. Como ejemplos, con procesos diversos y resultados disímiles, se pueden mencionar, entre otros, los casos de los distritos de Santo Domingo (Caycho y Castellanos, 2011); el distrito de Las Lomas en Piura (Muñoz, 2012); el distrito de Jesús Nazareno en Ayacucho; el distrito de Julcán (Carrillo y Reátegui, 2012); y el distrito de San Juan Bautista en Maynas (Alcázar y Valdivia 2010).

- Mención aparte debe hacerse del caso de la Municipalidad de Ventanilla que si bien estuvo en el PPMGE, superó la lógica administrativa que plantea esta propuesta. En este caso sí se promovió un modelo de gestión educativa local basado en las demandas del proyecto educativo local, con indicadores de seguimiento y comisiones de trabajo. Ventanilla más allá de las estrategias locales, prefiere no asumir la transferencia del PPMGE y propone a la PCM la conformación de una Comisión Intergubernamental para establecer una gestión complementaria y concertada con los otros niveles de gobierno. En efecto, en la RSD 047-2009-PCM, se considera *“la conformación de la comisión intergubernamental para el desarrollo del modelo de gestión descentralizada en Ventanilla”*, siendo la primera que se conforma en el país. El proceso dejó lecciones en torno al tipo de modelo de gestión que el distrito requería: *“Ventanilla requiere un modelo holístico que tenga como objetivo el desarrollo integral de los estudiantes y de sus escuelas y no se limite a unos pocos aspectos. Modelo articulador de las diferentes intervenciones de instituciones y sectores. Que sea participativo y reflexivo; concertado y descentralizado para responder a las características y necesidades de desarrollo del distrito y la población”*¹⁵ (Neyra, 2011).

¿Cuáles son los nudos?

Aún no se han generado todas las condiciones necesarias para asumir a plenitud las competencias transferidas, en gran parte debido a la falta de recursos económicos y humanos. La mayoría de los ingresos de los gobiernos regionales procede de transferencias financiadas de los recursos ordinarios, los cuales se destinan prioritariamente a gastos corrientes. Ello hace que el nivel de autonomía sea muy limitado. Mientras no se defina y apruebe el modelo de descentralización

15 Experiencia de concertación educativa intergubernamental en el distrito de Ventanilla. Carolina Amelia Neyra López – Tarea 76, Febrero 2011.

fiscal, el sistema de financiamiento presupuestal de los gobiernos regionales, que se sustenta en la transferencia desde el gobierno central, es discrecional y poco predecible y no promueve la equidad entre las regiones.

No contar con una LOF aprobada representa una limitación para avanzar en las reformas institucionales, lo cual impide una total claridad sobre las funciones que corresponde asumir. Ello en un contexto en el cual el diseño de los gobiernos regionales se configura a partir de la herencia de las estructuras de un Estado burocrático con regímenes laborales que proceden de diversos sistemas administrativos que corresponden a tres modelos organizativos (Molina, 2010).

En el caso del PPMGE, durante su vigencia se involucró a 817 municipalidades¹⁶ distritales de las 26 regiones del país, de estas solo 35 municipalidades de veinte regiones culminaron el proceso de acreditación y de transferencia presupuestal. Si bien la medida que puso fin al PPMGE ha sido recibida favorablemente por la mayoría de municipalidades, encontró resistencias de parte de algunas autoridades locales. La implementación de la medida sin una propuesta de funciones claras para las municipalidades crea un vacío, por lo que la definición de la matriz de competencias concertada entre los niveles de gobierno, sigue siendo un tema en la agenda pendiente y que debe ser materia en la Comisión Intergubernamental de Educación que reúne a representantes de cada nivel de gobierno.

A la fecha, las instancias de articulación como las Comisiones de Gestión Intergubernamental en cada región solo involucran a los gobiernos regionales, lo que dificulta la participación de los gobiernos locales en el proceso.

En general, no existe claridad sobre la ruta de estas reformas institucionales—ya sean propias, ya sean desde el PPMGE— que abarque una visión que permita comprender los cambios y transformaciones que vienen ocurriendo en las regiones y localidades del país, lo cual posibilitaría orientar y delimitar mejor las políticas.

En los casos de los gobiernos locales que impulsan el desarrollo educativo en su territorio, la principal limitación se encuentra en la fragilidad institucional ya que sus iniciativas dependen mucho de la voluntad política de la autoridad de turno, con lo cual el recambio de autoridades afectaría las iniciativas impulsadas. Asimismo, es de resaltar que persiste la confusión en los roles de la UGEL y del GL, y que en muchas UGEL continúa el mal funcionamiento y la corrupción, lo que limita el impacto de las reformas emprendidas en las escuelas.

16 56 municipalidades incorporadas el 2007 según RM N° 031-2007-ED; 88 municipalidades incorporadas el 2008 según Resolución Ministerial 0379-2008-ED; 606 municipalidades del programa Juntos según DS 022-2010-ED; 48 municipalidades distritales según Resolución Vice Ministerial 0062-2010-ED.

Capítulo 4

Políticas de gestión descentralizada

a. *Lineamientos para la política de gestión descentralizada*

29

¿Cuáles son los avances?

Un avance cualitativo en el proceso de descentralización es que el Minedu y algunos gobiernos regionales realzan la importancia de una gestión “descentralizada” como enfoque y como prioridad de política. Un instrumento que transparenta este enfoque es la propuesta de lineamientos elaborados por el Minedu para cada uno de los procesos institucionales de la gestión descentralizada que dan soporte a los procesos pedagógicos, los cuales recientemente se han puesto en consulta con las regiones y la sociedad civil. Estos procesos institucionales son:

- Coordinación y articulación intergubernamental.
- Desarrollo organizacional y mejora continua.
- Sistemas de planificación, presupuesto, monitoreo y evaluación.
- Desarrollo y fortalecimiento de capacidades.
- Ética pública y transparencia.
- Comunicación social y participación ciudadana.

Probablemente el sector Educación sea el único que ha presentado una propuesta articulada de gestión descentralizada, con orientaciones para hacer un cambio sustancial en la manera de gestionar la educación. Asimismo, el Minedu ha ido conceptualizando términos clave como la “descentralización educativa”, la “gestión educativa descentralizada”¹⁷ y “modelo de gestión educativa descentralizado”¹⁸; que vendrían a ser una base común sobre la que se construyan los lineamientos y las políticas educativas.

Ambos niveles de gobierno desarrollan enfoques acerca del estilo de gestión que se desea configurar, como equidad, participación, interculturalidad, territorialidad, etc. Elementos que han estado en el discurso desde hace más de una década y que hoy logran llegar con cierto nivel de reflexión -y como producto de ello- a los documentos de gestión como los planes de mediano plazo de las regiones y los lineamientos de política del Minedu.

Como planteamiento de política educativa, el Minedu y los GR que cuentan con planes quinquenales desarrollan elementos comunes como:

- El desarrollo y fortalecimiento de capacidades de servidores públicos
- La promoción e institucionalización de la participación ciudadana
- El planeamiento y gestión articulada
- Reformas institucionales en el marco de nuevos modelos de gestión educativa acorde a las necesidades del territorio

¿Cuáles son los nudos?

30

Hace falta clarificar bien y trabajar con los GR en qué consisten los enfoques orientadores de resultados, participativos, interculturales, etc. Se mencionan mucho para caracterizar a los modelos de gestión descentralizada, pero no es real aún su implementación. Hace falta desarrollar una reflexión en torno a la gestión pública con dichas características. Un reto adicional será poner en operación estos enfoques en la gestión cotidiana, donde el marco de descentralización es aún confuso. En especial los conceptos de territorialidad y la articulación.

La heterogeneidad de los GR no es necesariamente un nudo sino un reto que es necesario tener en cuenta para ver la gradualidad y complejidad con la que se van a concretar los lineamientos propuestos en la diversidad de escuelas en los territorios locales y regionales.

17 La gestión educativa descentralizada es aquella que se orienta al fortalecimiento de la atención del servicio en las instituciones educativas que garantice el derecho a la educación de las niñas, niños y jóvenes... Implica una efectiva coordinación, con roles definidos entre los tres niveles de gobierno, con instancias reestructuradas y procedimientos de mejora continua, con sistemas de planeación, presupuesto, monitoreo y evaluación orientado a resultados. (Ministerio de Educación, 2012g)

18 El modelo de gestión educativa descentralizada es aquel que se centra en la atención del servicio educativo orientado al logro de aprendizajes y formación integral de calidad de los estudiantes, ejerciendo su autonomía pedagógica, institucional y presupuestal, involucrando al gobierno local y la comunidad. (Ministerio de Educación, 2012g)

b. Articulación intergubernamental

¿Cuáles son los avances?

Si bien desde 2007 se crean mecanismos de coordinación intergubernamental para políticas nacionales y sectoriales en el marco normativo (Congreso de la República, 2007), durante seis años en el sector educación estos no han sido implementados, siendo este un elemento fundamental para fortalecer la gestión descentralizada, y en especial porque es uno de los sectores que cuenta con más funciones compartidas entre los tres niveles de gobierno¹⁹.

Desde el último trimestre de 2011, se han creado tres instancias de articulación y coordinación intergubernamental que están permitiendo el diálogo entre los niveles de gobierno y el inicio de un alineamiento de la gestión de las políticas educativas. Estas instancias son:

Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI)	Órgano multilateral entre la alta dirección del Minedu, presidentes regionales y alcaldes. Este espacio fue creado posteriormente a las otras dos instancias que siguen, pero en su reglamento las incorpora y articula. Es un espacio de alineamiento y articulación de políticas, estrategias y acciones, y de seguimiento a las políticas de gestión descentralizada.
Directorio nacional de alta dirección Minedu con gerentes y directores de los gobiernos regionales	Instancia multilateral donde se informa, dialoga y consulta sobre temas afines a todos los gobiernos regionales: lineamientos de política, políticas y programas nacionales, etc.
Comités de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE)	Instancias bilaterales entre el Minedu y cada gobierno regional para coordinar acciones y el logro de metas educativas definidas en función a Pactos de Compromiso entre el Minedu y el GR.

La creación de estas instancias fue progresiva, primero se crearon los CGIE en un intento de relacionarse con cada uno de los GR para empezar a gestionar las prioridades del Ministerio de Educación, definiendo metas regionales y estableciendo Pactos de Compromisos. Luego se creó el Directorio a partir de la necesidad de reunir a todas las autoridades en educación de los GR para tratar temas del conjunto de los GR. Se han abierto ventanas de oportunidad para el diálogo, para que la asistencia técnica del Minedu sea pertinente a las necesidades de las regiones, y para impulsar que los GR cumplan con su rol en la gestión descentralizada, y se definan metas de logros de aprendizaje.

Finalmente, en junio de 2012 se creó la Comisión Intergubernamental (CI) ante la necesidad de contar con un espacio con mayor carácter político, de interlocución de las altas autoridades de los tres niveles de gobierno, de acuerdo al marco normativo en materia de coordinación intergubernamental. Para ello, el Minedu retomó el esquema propuesto por la ANGR en el año 2010 pero que no fue aceptado, y negoció con la Presidencia del Consejo de Ministros para hacer un cambio en el esquema de conformación de la CI de manera que esta pueda ser una instancia ágil y eficiente, dado que en gobiernos anteriores una traba significativa fue que el esquema de conformación daba pocas

¹⁹ El Minedu define la articulación intergubernamental como la manera de desarrollar las relaciones intergubernamentales, en base al establecimiento de canales y sinergias interinstitucionales entre las diversas instancias (de los diversos niveles de gobierno) que gestionan las políticas públicas, buscando un fin común en el marco del papel del estado unitario (Ministerio de Educación, 2012)

posibilidades de diálogo y de representatividad equivalente. Actualmente está conformado por la alta dirección del Minedu, seis presidentes regionales de la junta directiva de la ANGR, 6 alcaldes representantes de AMPE y Remurpe, Lima Metropolitana como régimen especial, y un representante del MEF²⁰.

Posteriormente se ha propuesto un esquema de ordenamiento y articulación de las tres instancias para garantizar que las decisiones sean vinculantes y lleguen desde el alineamiento de políticas hasta las acciones de gestión²¹. Este esquema se construyó en consenso con los GR y GL.

Asimismo, el Minedu también ha elaborado y colocado en consulta los “Lineamientos de articulación y coordinación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y gobiernos locales 2012-2016”. Este documento contiene mecanismos de articulación intergubernamental donde se encuentran las tres instancias ya mencionadas, sus roles, conformación, funcionamiento, órganos de apoyo e instrumentos; así como otras especificaciones.

Este paso demuestra una firme voluntad por articular la política y la gestión educativa en distintos niveles e institucionalizar el diálogo intergubernamental, pasando de una visión sectorial y centralista a una visión intergubernamental y descentralizada.

Es también de resaltar que el funcionamiento de los mecanismos de coordinación si bien están en un proceso reciente de implementación, está captando el interés de otros sectores para poder avanzar en su tarea de articulación y coordinación.

Esto representa una oportunidad para fortalecer el rol rector del nivel nacional, las rectorías de los gobiernos regionales y locales en su propio territorio, y sobre todo la complementariedad de los mismos. También significa una oportunidad para el fortalecimiento intra-institucional en los GR que permita una mejor articulación de las Gerencias regionales y las DRE, así como para fortalecer el enfoque territorial de la gestión entre los GR y GL; generando una mejora y uso eficiente de recursos en la gestión del sistema educativo y la prevención de conflictos intergubernamentales²².

¿CUÁLES SON LOS NUDOS?

El funcionamiento de estos espacios ha tenido un inicio confuso, donde la instancia de coordinación de la gestión más concreta entre instancias (CGIE) era concebida a la vez como el espacio de articulación política entre los niveles de gobierno, que en realidad le correspondía a la CI. Esto tiene que ver con una falta de claridad en relación a los conceptos de “articulación” y “coordinación”. Si bien los lineamientos muestran una sección de marco conceptual donde estos están claramente definidos y diferenciados, en la práctica y en el resto del documento hay un uso indistinto de ambos conceptos.

20 Resolución de Secretaría de Descentralización N° 045-2012-PCM/SD

21 Propuesta de reglamento de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación. Aprobado con posterioridad con RM-0074-2013-ED.

22 Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Boletín Informativo N° 2. Diciembre 2012

La creación de las instancias no ha nacido sobre la base de un mapa claro y ordenado, pero poco a poco se fue ordenando y actualmente el reglamento de la CI y los lineamientos contemplan la articulación de las tres instancias, dándole un rol distinto y confluyente a cada una. Sin embargo será necesario fortalecer y hacer efectivos los mecanismos de comunicación y transparencia, así como garantizar que las decisiones tengan carácter vinculante y fluya entre dichas instancias.

En espacios de naturaleza y complejidad política como este, es natural que surjan intereses y sesgos, lo cual representa un reto para el ejercicio de la gestión a través del diálogo, de la concertación, del cumplimiento de acuerdos sobre la base de consensos y el respeto de las autonomías. Ello será clave para ir legitimando la articulación intergubernamental de manera que represente una real y efectiva gestión descentralizada.

Salvo la CI, las otras dos instancias no han incluido a los gobiernos locales. Se necesita ensayar maneras creativas de incorporar a dicho nivel, considerando que convocar a la totalidad de los gobiernos locales es una tarea aún compleja. Así, esta práctica deberá ir de la mano de una discusión más profunda en torno al rol concreto del GL en la educación.

Los Pactos de Compromiso firmados entre GR y Minedu son estándares para todas las regiones pues se encuentran en función a las políticas prioritarias del Minedu. Si bien reflejan las coincidencias y convergencias de las que ya se trató en el primer punto del balance, en muchas regiones hay la percepción de que han sido determinados de manera unilateral. Es de resaltar que en los gobiernos regionales hubo un compromiso desigual frente a dichos pactos, y muchas veces ausencia de liderazgo en la propia región.

Si bien los pactos contienen aspectos fundamentales que corresponden a las responsabilidades de los GR, es necesario que estos se adecuen a las políticas priorizadas de las regiones, de manera que se vayan legitimando en el camino y sean un instrumento útil y reconocido.

c. Participación en el marco de la descentralización

¿Cuáles son los avances?

■ Marco Normativo

Un primer punto de avance es la creación de la Oficina General de Comunicación Social y Participación Ciudadana (Ogecop) que ha pasado a depender directamente del Despacho Ministerial, convirtiéndose así en un órgano de línea del Minedu. Recientemente esta oficina ha elaborado los lineamientos sobre comunicación y participación en donde se propone entre las acciones más destacadas, construir lineamientos de participación ciudadana en educación, promover alianzas y diálogos con actores de la sociedad civil como también el fortalecimiento de instancias de participación (Copare-Copale) y de mesas de Educación.

Otro punto de avance a nivel de rectoría es el reglamento de la Ley General de Educación, aprobado a mediados de 2012 con el D.S. Nº 011-2012-ED, el cual establece para los consejos participativos regionales una votación universal, con voto secreto en asamblea del Copare, revirtiendo así la

asignación obligatoria del director regional de educación, hecho que dificultaba en algunos casos su funcionamiento, debido a la alta rotación de estas autoridades y a una limitada apertura para promover mecanismos de participación. Cabe resaltar que este reglamento pasó por un debate con Copares en base a una propuesta elaborada por el Minedu en diciembre de 2011.

■ **Funcionamiento y ejercicio de roles más activos**

La sociedad civil por medio de instituciones sociales, cooperación técnica, ONG y empresa privada, ha sido convocada alrededor de la “Movilización Nacional por la Transformación de la Educación” promovida por el Minedu. El primer momento de la campaña “Buen inicio del año escolar” tuvo un intenso trabajo donde las instituciones ejecutaron acciones de sensibilización frente al derecho a la educación de los estudiantes, quienes impulsaron la propia campaña coordinando con las DRE y UGEL. Además recogieron y analizaron información con la cual elaboraron recomendaciones con miras a garantizar mejores condiciones de aprendizaje en la escuela (Consejo Nacional de Educación y Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización, 2012).

A nivel regional se encuentra un avance importante en lo referido al funcionamiento de los Copare. Poco menos de la mitad de Copare existentes tienen un funcionamiento con un quorum requerido en asamblea, aunque es importante señalar que tres Copare no cuentan con actividad, por lo cual su acción recae en personal de la DRE o en algún miembro puntual de sociedad civil. En el 2011 los Copare mostraron avances respecto a su rol de vigilancia, siendo dieciséis de ellos, frente a tres en el 2010, los que realizan mayores esfuerzos para desplegar acciones de seguimiento e incidencia en relación a la implementación de los PER. (Consejo Nacional de Educación, 2011).

¿Cuáles son los nudos?

■ **Marco Normativo**

El Minedu ha puesto el énfasis de la descentralización educativa en la articulación intergubernamental, promoviendo relaciones de gobierno y generando mecanismos y canales de articulación que se dan en el marco del papel del Estado. Estos espacios de coordinación se realizan entre autoridades y funcionarios del nivel nacional y regional por ser espacios de decisión intergubernamental y no contemplan otras instancias de participación como el Copare u otras redes educativas. Las decisiones y acuerdos tomados en estos espacios no llegan a ser conocidos por los representantes de la sociedad civil a excepción de la región Tumbes donde el Copare sí participa del CGIE. En resumen la agenda de prioridades en educación no siempre es concertada con los espacios de participación, lo que genera poca transparencia en la gestión e implementación de las políticas. Se requiere concertación previa de la agenda educativa en las instancias de participación y contar con canales de información sobre los acuerdos y decisiones tomadas.

Por otro lado, el marco normativo de estos espacios de participación regional como los Copares continúa ausente de orientaciones respecto a los alcances y mecanismos para el cumplimiento de sus funciones. Se encuentra pendiente que el Minedu, en su calidad de ente rector, brinde los lineamientos para la conformación, organización y funcionamiento de los Copare, concluyendo

de esta manera el trabajo iniciado en 2011. Los lineamientos podrían contribuir a fortalecer su institucionalización, aprovechando los liderazgos institucionales en las regiones.

■ **Funcionamiento y condiciones no garantizadas**

Si bien los Copare han sido parte de la gestación de los PER, a través de procesos participativos que permitieron la reflexión conjunta estado/sociedad civil para delinear las políticas educativas regionales, los procesos de implementación, seguimiento y vigilancia de este instrumento de gestión, no ha contado con los mismos niveles de participación y movilización.

En el nivel regional los espacios de participación no siempre se han sumado a acciones como la campaña de buen inicio promovida por el Minedu. La actuación puntual se ha dado más a través de empresas comprometidas con transportar el material educativo a las escuelas por ejemplo. Una de las explicaciones es la fragilidad de su accionar. Doce gobiernos regionales no aseguran recursos logísticos, económicos y técnicos a los Copare para su funcionamiento, no contando con oficina de reuniones, equipamiento, movilidades, entre otros, lo que limita su accionar institucional (Consejo Nacional de Educación, 2011). Esto se evidencia en la debilidad para desarrollar acciones de concertación con el propio gobierno regional y otras instituciones del estado y sociedad civil. La experiencia de la campaña de buen inicio lleva a constatar que las modificaciones en la estructura de los GR no han llegado a impactar en el funcionamiento cotidiano de las DRE ni UGEL.

Un último nudo relevante es el de la falta de información. Si bien se conoce que en algunas regiones como Cusco se cuenta con la participación de los Copale, en general no se cuenta con información actualizada del funcionamiento de los espacios de participación como Copale y Conei, habida cuenta de que su existencia es bastante menor en comparación de los Copare. Los gobiernos regionales y locales no cuentan con un registro de la participación de estas instancias, lo que dificulta su seguimiento.

d. Desarrollo y fortalecimiento de capacidades

¿Cuáles son los avances?

Las iniciativas del Estado que han buscado afrontar la problemática de la reforma del servicio civil no han sido escasas en la última década. El nuevo intento del gobierno central por abordar esta problemática desde 2008 con la creación de la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública, la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) y la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales el 2010, marcan un giro en la gestión de las reformas del Estado, al centrarse en pocos logros (agenda mínima) y una lógica progresiva para la obtención de los mismos (Cortázar: 2012).

Continuando con esta lógica, es destacable la reciente creación, en julio pasado, de la *Escuela Nacional de Administración Pública*, cuya finalidad es “proveer de formación a directivos y capacitación para el servicio civil peruano en temas de administración y gestión, atendiendo prioritariamente las

demandas de las necesidades de los Gobiernos Regionales y Locales” (Presidencia del Consejo de Ministros, 2012).

Por su parte, el Ministerio de Educación, en consonancia con el marco orientador establecido para el desarrollo de capacidades y los procesos de descentralización, emitió en abril de 2012 las resoluciones ministeriales que aprueban los Planes de Desarrollo de las Personas (PDP), tanto a nivel quinquenal (2012-2016) como anual, dirigidos al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos del ministerio. Dichos planes le han permitido ofrecer a su personal el “Programa Básico de Fortalecimiento y Desarrollo de Capacidades”, que tiene como meta lograr la participación de mil 290 servidores públicos. En este sentido, el Minedu ha avanzado, fundamentalmente, en la tarea de formulación de los PDP a nivel institucional, mas no a nivel de orientaciones para las regiones todavía.

El Minedu ha empezado a generar espacios de reflexión y debate en relación a una primera propuesta de marco nacional de buen desempeño del servidor público en educación, propuesta que se está abordando en base a un diálogo intenso con servidores del Minedu y de los propios gobiernos regionales a través de sus DRE y UGEL.

En las regiones también se han dado algunos avances en la formulación de los Planes de Desarrollo de las Personas, tanto quinquenales como anuales, de acuerdo a las pautas sugeridas por Servir en sus instrumentos orientadores (Ministerio de Educación, 2012e) y según un cronograma de entrega en el que se evidencia el carácter progresivo del involucramiento de los actores, esto es, de los gobiernos nacional y regionales, en primera instancia, y las municipalidades provinciales, en un segundo momento.

Finalmente, a pesar de la aguda crisis económica que atravesamos a escala global y el descenso significativo de la inversión de la cooperación internacional en programas y proyectos de desarrollo en nuestra región, aún debemos rescatar como avances los esfuerzos que vienen realizando algunas agencias de cooperación y la misma empresa privada en el campo del desarrollo y fortalecimiento de capacidades.

36

¿Cuáles son los nudos?

- ***Sistema de gestión pública tradicional que no incide en el desarrollo de capacidades para el impacto en la escuela***

La mayoría de gobiernos regionales aún no se ha detenido a pensar en las reformas institucionales necesarias para la gestión del territorio y, en consecuencia, en las capacidades que haría falta desarrollar para la implementación de los cambios organizacionales.

El **sistema de gestión de recursos humanos** responde a estructuras organizativas anteriores a la descentralización, especialmente por: a) la ausencia de una **normativa** que permita la flexibilización de la gestión de los recursos humanos y de sus regímenes laborales; b) la ausencia de una propuesta de **carrera pública con legitimidad social**, que norme temas como el de la selección de personal, la capacitación según perfiles, la evaluación del desempeño, etc.; y c) la ausencia de **modelos de**

gestión que articulen de manera armoniosa las diversas dimensiones de la gestión educativa no solo en regiones sino en relación al gobierno central.

Asimismo, queda por definir con mayor claridad la articulación de instrumentos como los Lineamientos del Desarrollo de Capacidades y el Marco del Buen Desempeño del Servidor Público, con el uso que se le dará en el rediseño organizacional, el reordenamiento de los recursos humanos en base a las prioridades estratégicas regionales, la actualización de los cuadros de asignación de personal (CAP), el reglamento de organización y funciones (ROF) y de los manuales de organización y funciones (MOF), así como en las evaluaciones de desempeño para la medición del impacto de las capacitaciones en la gestión.

■ ***Ausencia de la LOF en Educación y su matriz de competencias y funciones limita el desarrollo de capacidades en el país***

Se requiere que los roles, competencias y funciones de los tres niveles de gobierno sean suficientemente identificados en la Ley de Organizaciones y Funciones (LOF) y su Matriz de Competencias en educación, para que puedan servir como instrumento base para determinar la demanda de desarrollo de capacidades.

La ausencia de este marco normativo dificulta el desarrollo de diagnósticos funcionales por competencia en cada región, en el marco no solo de lo transferido sino de un contexto mucho más amplio de gestión descentralizada. Entonces ¿de dónde están partiendo los diagnósticos funcionales que luego sirven para el establecimiento de brechas de capacitación? Surgen del reglamento de organización y funciones (ROF) y su manual (MOF) los cuales fueron diseñados en las DRE y UGEL sin incorporar un enfoque de gestión descentralizada.

■ ***Oferta no alineada a la demanda de desarrollo de capacidades en las regiones y el país.***

Un problema que se intentó resolver con el plan de desarrollo de capacidades, propuesto por la PCM, fue la falta de alineación de la oferta de desarrollo de capacidades con la demanda pues aún no existen de manera suficiente en el país los referentes necesarios para que las instituciones de formación alineen sus propuestas con las demandas de tipo territorial que surgen fruto de la descentralización. No obstante los avances en la formulación del Plan de Desarrollo de las Personas (PDP) y la guía metodológica que ha preparado el Minedu para su construcción, se evidencia aún el poco avance y articulación a nivel sectorial —si lo comparamos con los logros alcanzados en otros sectores como salud— y, por otro lado, es notorio el desigual desarrollo de capacidades en los funcionarios de las instancias de gobierno (Minedu, DRE, Ugel) involucradas en el desarrollo de los planes.

■ ***Impacto de la inversión en desarrollo de capacidades***

El gasto público en acciones de capacitación a nivel país llega a más de 350 millones de nuevos soles al año. ¿Cuál es el impacto a nivel de servicio? ¿Hay manera de correlacionarlo con las mejoras en gestión pública que se podrían estar produciendo? Al parecer la respuesta es negativa, pues es un gasto que no responde a un sistema mínimo de identificación de brechas y mejora de las capacidades de los servidores públicos en el cumplimiento de su función; a pesar que el Decreto Legislativo 1025

establece las reglas para la capacitación y la evaluación del personal al servicio del Estado, como parte del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

A nivel regional son destacables experiencias como las del Gobierno Regional de San Martín en donde más allá de existir un plan de desarrollo de capacidades regional se planifica la acción de desarrollo de capacidades en la implementación de cada plan o proyecto, asignándole un presupuesto específico. Esta experiencia reitera la idea de que el problema está no en la asignación de recursos directos al plan de desarrollo de capacidades, sino en la priorización de esta línea en la implementación de las políticas regionales y las demandas territoriales.



Capítulo 5

Presupuesto e inversión educativa

¿Cuáles son los avances?

Para la implementación efectiva de las políticas públicas el Estado cuenta con un instrumento potente y determinante: el presupuesto público. En un escenario de crecimiento económico sostenido durante los últimos años, donde pareciera que el problema ya no es la insuficiente disponibilidad de recursos económicos, el Perú muestra avances para mejorar los niveles de financiamiento de la educación pública a través de una reasignación de recursos, pero, fundamentalmente, mediante el incremento nominal en función de una mayor recaudación.

a. Marco normativo

El actual marco normativo que enfatiza la centralidad normativa y la descentralización operativa²³ del sistema de presupuesto, cuya rectoría es asumida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), no ofrece condiciones favorables para una profundización de la descentralización presupuestaria, entendida como una efectiva discrecionalidad regional en la decisión del gasto. En contraste con la centralidad normativa del sistema de presupuesto, el Minedu ha dado muestras de una opción descentralizadora, estableciendo mecanismos de articulación y herramientas para facilitar la transferencia de recursos a las regiones (Ministerio de Educación, 2012f), que requieren sostenerse.

23 La Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Ley N° 28411 que en su Artículo XI.- Centralización normativa y descentralización operativa, precisa El Sistema Nacional del Presupuesto se regula de manera centralizada en lo técnico-normativo, correspondiendo a las Entidades el desarrollo del proceso presupuestario.

b. Asignación y gestión presupuestaria 2011-2012

Las cifras señalan que el incremento del presupuesto para educación en el año 2012 en relación al 2011 es del 13,84%, incremento de gran magnitud que principalmente proviene de recursos de inversión y que se ha destinado al fortalecimiento de la educación en zonas rurales. A octubre de 2012, las regiones que registran un mayor incremento en el periodo 2011-2012 son Lima, Ayacucho, San Martín y Arequipa; y las regiones que tienen las más significativas caídas son Moquegua (-21,58%) Ancash (-10,21%).

Presupuesto por niveles de gobierno 2011-2012, ejecución y variación en nuevos soles.

Nivel de gobierno	Año 2011			Año 2012			Variación 2012
	Presupuesto inicial modificado	Ejecutado	Avance	Presupuesto inicial modificado	Ejecutado	Avance (%)	PIM (%)
Gasto en Educación	16.232.168.879	13.725.026.170	84,8%	18.479.392.947	14.494.998.911	81,9	13,84
Gobierno Nacional	6.865.971.463	5.463.418.236	79,8%	7.573.400.891	5.339.676.089	73,5	10,3
Gobiernos Regionales	7,621,991,446	7.053.197.667	92,8%	8.458.218.762	7.890.147.636	95,6	10,97
Gobiernos Locales	1,744,205,970	1.208.410.267	69,6%	2.447.773.294	1.265.175.185	60,6	40,34

Fuente: MEF/ Portal de transparencia económica

Desde el punto de vista del ingreso, las transferencias se constituyen en el principal medio con que cuenta la gestión pública y siguen siendo los gobiernos locales los primeros en recibir las transferencias con un 80% del total, los GR en segundo lugar con 15% y finalmente el GN con 5%. Comparando los montos por transferencias de 2011 con 2012, ésta se equipara a casi el total de todo el año anterior. El principal concepto de la transferencia proviene del canon, regalías, rentas y participaciones.

40

c. Gasto por alumno

Sobre el gasto público por alumno, en todas las regiones y en todos los niveles –comparando el 2007 con el 2011- se han producido importantes incrementos. Lidera el ranking Moquegua (en inicial de S/. 1.655 a S/. 2.853; en primaria de S/. 1.994 a S/. 3.011; y en secundaria de S/. 2.520 a S/. 3.489), mientras que Piura (en inicial de S/. 611 a S/. 1.188; en primaria de S/. 840 a S/. 1.423; y en secundaria de S/. 962 a S/. 1.558) y Puno (en inicial de S/. 625 a S/. 1.529; en primaria de S/. 1.157 a S/. 1.921; y en secundaria de S/. 1.284 a S/. 1.944) son las regiones que menos recursos destinarían por alumno. Aunque se advierte que este indicador puede inducir a error si consideramos la tasa negativa de crecimiento de la matrícula.

d. Inversión educativa

La discrecionalidad (y autonomía) en el gasto que tiene una región en las decisiones de inversión es más alta que en gastos corrientes, debido a que el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se ha descentralizado y flexibilizado y se registra una tendencia creciente en el flujo de recursos para inversión en los últimos 10 años. En consecuencia el nivel de asignación de recursos de inversión para educación en los gobiernos sub nacionales es casi enteramente decisión de sus autoridades.

A nivel nacional la **inversión en educación** muestra una tendencia creciente en su importancia relativa si se compara con el total de la inversión. Es destacable que esta tendencia creciente tiene un mayor énfasis entre 2011 y 2012, donde se observa incrementos de 2,3 y 3,9 puntos porcentuales respectivamente.

Inversión total e inversión en educación – Nivel nacional 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inversión Nacional	7.294.157.025	9.448.943.383	12.323.179.838	14.694.371.665	18.319.937.735	18.455.640.575	17.920.757.342
Inversión en Educación	918.255.018	1.098.272.638	1.473.981.231	2.107.418.003	2.380.663.667	2.831.484.800	3.443.195.288
% Inversión en Educación	12,6	11,6	12,0	14,3	13,0	15,3	19,2

Fuente: MEF/ Portal de transparencia económica

El valor total de proyectos formulados en los dos últimos años refleja un crecimiento en los tres niveles de gobierno, destaca el GN con un fuerte crecimiento en el valor de los proyectos (427,15%) que se explicaría por la decisión del Minedu de impulsar un paquete de proyectos de alcance nacional y que puede interpretarse como un cambio positivo frente al liderazgo en materia de inversión.

La inversión en educación en el país de los años 2011 y 2012 (a octubre de 2012) muestra un crecimiento del 14,63%, de hecho este porcentaje puede incrementarse en el último trimestre del 2012. El incremento es mayor en gobiernos regionales con el 28,28%, mientras que en el gobierno nacional este incremento alcanza solo el 6,02%.

Las cifras regionales de ejecución de la inversión muestran un 61,26% de ejecución total y 61,68% para los de desarrollo de capacidades. No obstante, se requiere un mayor análisis para explicar el comportamiento regional en la ejecución de la inversión en educación dado las bastantes limitaciones que enfrentan.

Los niveles de ejecución de programas y proyectos colocan en una posición ventajosa a los gobiernos regionales, lo que confirma una tendencia observada en años anteriores, de modo que en capacidad de gasto se rompe el mito de las incapacidades regionales.

e. Programas presupuestales

Con la implementación progresiva de programas presupuestales con enfoque de resultados (PPR), entre 2011 y 2012 se han conseguido avances significativos por parte del Minedu, mejorando su capacidad de respuesta y asumiendo con mayor claridad su rol rector de la política educativa nacional, lo cual se verifica en el rediseño del Programa Estratégico de Logros de Aprendizajes (PELA) y en la propuesta de otros seis programas.

El presupuesto asignado a los programas de educación se incrementa en 362,94%, pasando de dos mil millones en 2011 a nueve mil millones a setiembre de 2012.

¿Cuáles son los nudos?

Los avances en la mejora de la asignación de presupuesto y el escenario de la descentralización no han sido suficientes, como se observa en los resultados de la ECE 2011, donde se evidencia un estancamiento y en muchas regiones una caída en el indicador de nivel de logro de los estudiantes de la educación básica regular (EBR) en dos áreas fundamentales (comprensión lectora y razonamiento lógico matemático), lo que pone en riesgo la continuidad de las medidas implementadas.

La reforma en el sistema de presupuesto y de inversión pública pueden ser oportunidades para que progresivamente se generen mejores condiciones normativas para financiar la educación, cosa que al parecer el Minedu ha asumido pero que es conveniente un proceso más dialogado con las regiones.

El diseño de los programas presupuestales de manera centralizada y que exige un compromiso de las regiones para asumir su implementación puede ser la ruta, aunque la directiva 2013 no da buenas señales.

En consecuencia, para el periodo analizado 2011-2012 se observa la continuidad del modelo centralista para financiar a los gobiernos subnacionales, basada en una transferencia discrecional que impide una efectiva predictibilidad de los recursos e impidiendo una efectiva planificación presupuestaria.

Tanto en 2011 como en 2012 –de acuerdo a la división funcional del gasto- los tres niveles de gobierno priorizan la educación básica no observándose la diferencia de los roles que plantea la descentralización y el principio de subsidiariedad.

En cuanto al nivel de ejecución en educación, en 2011 el promedio nacional total es de 81.7%, en educación el promedio nacional es de 84,8%, y al finalizar el año 2012, las cifras en el promedio nacional superan llegando al 85,5% de ejecución, mientras que en educación se llega al 81,9%, menos que el año anterior.

El gasto en educación para 2011 representa el 3,0% del PBI y el 13,6% respecto del gasto público total. A nivel de regiones el panorama es desalentador ya que si bien se registra un aumento en relación al PBI de apenas un 0,5%, este dato no se acerca al óptimo previsto del 6%.

En relación a la inversión en educación, cuando analizamos los montos programados para los proyectos de desarrollo de capacidades, se constata una fuerte caída, así en el gobierno nacional se observa una disminución -42,26% y para los gobiernos regionales la baja se da en -18,06%.

Durante el año 2011, los niveles de ejecución porcentual de la inversión en educación son muy bajos, ya que el gobierno nacional llega solo al 54,31% en el total, pero en PIP de desarrollo de capacidades su desempeño es muy deficiente alcanzando apenas el 22,90%.

La gestión de los PIP en las distintas fases de su concepción e implementación –que incluyen desde la etapa de la viabilidad hasta la ejecución-, han puesto en cuestión el funcionamiento de la administración pública, develando la urgente necesidad de cambios en la misma en un marco de descentralización y un enfoque de gestión por resultados. Por otro lado, a través de los PIP se ha desencadenado un proceso de desarrollo de capacidades que en algunos casos se han instalado en las regiones en temas de gestión educativa. Se requiere identificar los procesos exitosos en torno al momento de implementación del PIP.

El panorama alentador del incremento en programas presupuestales, sin embargo, no se traduce en las regiones, ya que como se señaló anteriormente, por disposición del MEF, los PPR solo se diseñan en el Minedu, lo que implica la continuidad de un modelo centralizado de diseño, aunque la implementación corre a cargo de las regiones.

Al igual que en 2011, al 30 de setiembre de 2012, las regiones han seguido mostrando un mejor desempeño en su capacidad para ejecutar el presupuesto asignado. Sin embargo, si analizamos la asignación presupuestal según objeto de gasto, se observa que un alto porcentaje se destina a personal y obligaciones sociales (89,27% para primaria y 90,62% en secundaria). Lo mismo sucede con la ejecución donde se verifica que un 75,9% para primaria y 75,3% en secundaria significa pago de planillas, por eso creemos que en tanto el enfoque de la gestión por resultados no se instale en la práctica pedagógica del docente de aula, algunas “genéricas de gasto” como gasto de planillas y personal y obligaciones sociales deberían considerarse en la categoría de APNOP (asignaciones presupuestarias que no resultan en productos) ya que este gasto difícilmente va a tener un impacto en los logros de aprendizaje en el corto o mediano plazo.

Reflexiones Finales y Sugerencias

El análisis de los avances y las dificultades permite extraer reflexiones y retos a manera de sugerencias, para contribuir al fortalecimiento de la gestión descentralizada de un sistema educativo que garantice una educación de calidad y con equidad.

Se ha analizado una serie de condiciones políticas e institucionales de la gestión descentralizada, sin embargo cabe preguntarnos: **¿Es suficiente consolidar los avances y desatar los nudos de gestión para poder garantizar el ejercicio del derecho a la educación?**

Si bien se ha realizado una revisión exhaustiva y se han extraído sugerencias de mejora, es importante no perder de vista la finalidad de la gestión descentralizada, que es la posibilidad de hacer una gestión pertinente, de acuerdo a las necesidades y características de los ciudadanos, de los niños, y que se engloban en el ejercicio del derecho a la educación. En vista de ello, consideramos que aún hace falta desarrollar mecanismos legales para la exigencia de este derecho ya que, a pesar de contar con políticas y medidas que tienen en el centro de todo al estudiante, aún es un derecho fácilmente vulnerable.

El análisis del proceso de descentralización deja en claro que este se ha desarrollado a un ritmo desigual y desordenado, en un marco normativo incompleto y confuso, iniciativas descentralizadoras y fragilidad institucional, pero a la vez con experiencias positivas y conocimiento acumulado a través de la práctica y la innovación en las regiones. En este contexto cabe preguntarse cómo manejar técnica y políticamente este proceso. **¿Es posible ordenar y mejorar las condiciones de base como son el desarrollo de capacidades y la descentralización fiscal y del sistema de presupuesto público?**

El sector Educación se encuentra en una situación promisoriosa para subsanar y generar condiciones básicas para la descentralización, pues existen hoy mecanismos y condiciones que no existían antes. Se trata de mecanismos para la articulación y el diálogo entre niveles de gobierno que, utilizados de manera adecuada, generarán acuerdos y decisiones estratégicas para lograr objetivos comunes en el marco del Proyecto Educativo Nacional (PEN). La implementación de la LOF del Minedu y la construcción de la matriz de gestión descentralizada son también oportunidades que permitirán un nuevo punto de partida para el ordenamiento del sistema de gestión y de las responsabilidades en el marco de un país unitario y descentralizado.

Finalmente, a manera de sugerencia se plantean algunas acciones que comprometen a los distintos actores involucrados en la mejora de la calidad educativa en distintos niveles:

- Exigir, contribuir y definir una ruta clara y consensuada como país para avanzar en la regionalización, la implementación de la descentralización fiscal y la descentralización de los sistemas administrativos.

- Formular planes de mediano plazo en todas las regiones, en procesos de carácter participativo y articulado entre sectores y niveles de gobierno. Así como dar el respaldo político e institucional para su implementación, lo que requiere de un mayor engranaje dentro de los GR.
- Acompañamiento del Minedu a las reformas institucionales en los GR y GL para garantizar la centralidad de la escuela.
- Contribuir a tener un balance más profundo de las rutas o “modelos de gestión” que se han presentado, a fin de identificar los factores que permitan la construcción de propuestas más holísticas a favor de los estudiantes, más sistémicas en relación al territorio y más articuladoras. Ello se fundamenta cuando se identifica que el nivel local es el ámbito de articulación y concreción de las políticas y programas nacionales.
- Construir de manera consensuada e implementar los procesos y mecanismos de reordenamiento institucionales, que impulsen y se articulen con los procesos de desarrollo de capacidades y la configuración de modelos diversos de gestión regional y local.
- Consolidar la funcionalidad de los espacios de articulación intergubernamental en relación a temas concretos de la gestión descentralizada, con metas y logros propuestos y un sistema de seguimiento a los mismos. Se requiere establecer mecanismos de coordinación, cooperación y complementariedad a nivel regional-local. Por ello, como algunos señalan, podría ser útil la implementación de comisiones *ad hoc* regional/local.
- Consolidar y fortalecer espacios de participación que sirvan para la vigilancia, propuesta y exigencia del cumplimiento del derecho a la educación.
- Articulación de la programación presupuestal a las prioridades y planes programáticos.
- Implementar una carrera pública con legitimidad social, lo que daría sostenibilidad al proceso de fortalecimiento de capacidades y atendería a problemas como el del desfase entre el número de recursos humanos y el número de escuelas.
- Impulsar el desarrollo de procedimientos de acreditación y certificación de los cursos y programas ofrecidos para la gestión pública. Para ello un punto de inicio sería la determinación de perfiles por competencias, ya que este instrumento permitiría identificar las demandas de formación de los servidores públicos, complementándose esto con la elaboración de diagnósticos de capacidades.

Referencias

Referencias

- Acuña, Z. (2011). *Aspectos claves en la gestión pública descentralizada*. Lima: Usaid/SUMA.
- Carrillo, s. & Reátegui, I. (2012). *Lecciones y desafíos de la coordinación intergubernamental en el marco de la reforma descentralista: El caso de la implementación del Proyecto de Inversión Pública del distrito Julcán*. Ponencia presentada en el III Seminario Nacional de Investigación Educativa (SIEP). Lima del 13 al 15 de setiembre.
- Chirinos, L. (2012). *Estado de las políticas de descentralización educativa- 2010 – julio 2011*. Documento de trabajo. Lima: Usaid/SUMA.
- Congreso de la República (2007). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*. Lima.
- Consejo Nacional de Educación, Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización (2011). *Políticas Educativas 2011-2016. Agenda Común Nacional-Regional*. Lima.
- Consejo Nacional de Educación, Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización (2012). *Reporte del buen inicio del año escolar*. Lima.
- Consejo Nacional de Educación (2011). *Reporte Nacional. Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los PER (SSII-PER)*. En línea: <http://ssii-per.cne.gob.pe/>
- Consejo Nacional de Educación (2012) *Reporte Nacional. Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los PER (SSII-PER)*. En línea: <http://ssii-per.cne.gob.pe/>
- Cortázar, Juan Carlos (2012). *Impulsando reformas institucionales en contextos de bloqueo y debilidad institucional. El caso de la iniciativa de reforma del servicio civil peruano 2008*. Jurisprudencia.
- Gobierno Regional de Apurímac (2012). *Plan Educativo Regional de Mediano Plazo 2012-2016*. Apurímac.
- Gobierno Regional de Ayacucho (2012). *Plan de Mediano Plazo en Educación 2011-2016*. Gobierno Regional de Ayacucho, Gerencia Regional de Desarrollo Social, Dirección Regional de Educación. Documento de trabajo. Ayacucho.
- Gobierno Regional de Cusco (2011). *Plan de Mediano Plazo en Educación de Cusco 2011-2016*. Gobierno Regional de Cusco, Dirección Regional de Educación. Documento de trabajo. Cusco.
- Gobierno Regional de Madre de Dios (2012). *Plan quinquenal de Educación de Madre de Dios*. Gobierno Regional, Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Documento de trabajo.
- Gobierno Regional de Piura (2012). *Modelo de Sistema de Gestión Educativo Regional de Piura*. Documento de Trabajo.
- Gobierno Regional de Ucayali (2012). *Plan de Mediano Plazo en Educación 2012-2015*. Pucallpa.

- Gobierno Regional y Dirección Regional de Educación San Martín (2010). *Modelo de Gestión Educativa Regional*. Documento de trabajo. Validación 2010 – 2011
- Manrique, Á. (2011). *Sistematización de gestión educativa de los gobiernos regionales de San Martín, Arequipa y La Libertad*. Lima: Usaid/Perú/SUMA – CNE.
- Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización/ Grupo Análisis y Propuesta, Usaid/Perú/SUMA (2011). *El Gobierno Regional de San Martín y la gestión educativa descentralizada*. Presentación impresa no publicada (Word y PPT).
- Ministerio de Educación (2012). *Anteproyecto Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación*. Lima.
- Ministerio de Educación (2012). *Memoria institucional 2011-2012*. Lima.
- Ministerio de Educación (2012). *Lineamientos para la Coordinación y articulación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales 2012-2016*. Documento de trabajo. Lima.
- Ministerio de Educación (2012). *Reglamento de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación*. Aprobado en asamblea, pendiente de emisión de resolución. Julio 2012.
- Ministerio de Educación (2012). *Ruta para la elaboración del Plan de Desarrollo de las Personas* [presentación].
- Ministerio de Educación (2012). *Guía para incorporar recursos por transferencia de partidas*. Lima.
- Ministerio de Educación (2012). *Plan de transferencia 2012 del sector educación. Avanzando en el ejercicio de transferir competencias y funciones*. Lima.
- Ministerio de Educación (2012). *Lineamientos para la coordinación y articulación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y gobiernos locales (2012 – 2016) – Documento de trabajo*. Lima
- Molina, Raúl (2010). *Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales. Estudio de Casos*. Lima: Usaid Perú Pro Descentralización.
- Muñoz, Fanni (2012) *¿De qué gestión educativa local hablamos? Gestión de la educación en dos municipalidades piuranas*. Ponencia presentada en el III Seminario Nacional de Investigación Educativa (SIEP). Lima del 13 al 15 de setiembre.
- Neyra, C. (2011) *“Modelo de gestión educativa descentralizado para Ventanilla”*. Lima: Revista Tarea.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2012). *Decreto Supremo N° 079-2012*. Lima.
- Unicef y Usaid/Perú/SUMA/ (2012). *Guía para la formulación de Plan de Mediano Plazo en Educación*. Documento de trabajo.
- Usaid Aprendes / Ministerio de Educación (2009). *Construyendo un modelo de gestión educativa descentralizada. Módulo 5*. Lima: USAID.
- Usaid/Perú/SUMA (2011). *El Gobierno Regional San Martín y la Gestión Educativa Descentralizada*. Lima.
- Usaid/Perú/SUMA/ Gobierno Regional de San Martín (2011). *Laboratorio de la Gobernanza Local de la Educación en San Martín*. Documento impreso no publicado.



Este documento ha sido posible gracias al apoyo de:



PERU | SUMA



Agencia canadiense de desarrollo internacional
Canadian International Development Agency

Canadá



Aprender sin miedo.
Por la niñez.



INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS EDUCATIVAS