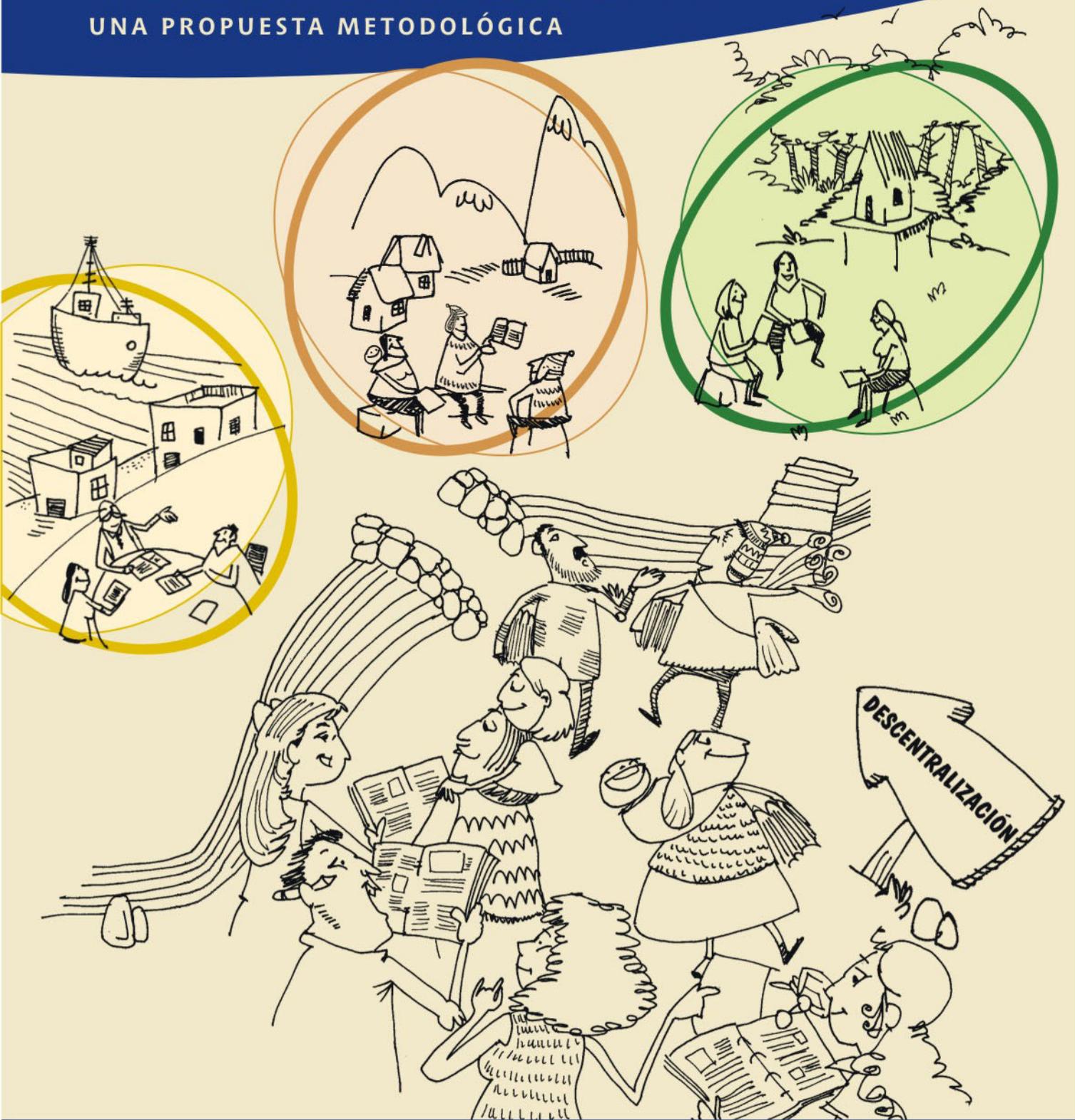


# VIGILANCIA de la GESTIÓN EDUCATIVA en el marco de la DESCENTRALIZACIÓN

UNA PROPUESTA METODOLÓGICA









# VIGILANCIA de la **GESTIÓN** **EDUCATIVA** en el marco de la **DESCENTRALIZACIÓN**

UNA PROPUESTA METODOLÓGICA



VIGILANCIA de la  
GESTIÓN EDUCATIVA  
en el marco de la  
DESCENTRALIZACIÓN

UNA PROPUESTA  
METODOLÓGICA

© Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional  
(USAID-Perú) y Proyecto ApreNDes  
Cooperación técnica alemana (Programa de Educación Básica  
PROEDUCA-GTZ)  
Foro Educativo (con el auspicio de la Fundación Ford)  
Grupo Propuesta Ciudadana  
Instituto de Fomento de Educación de Calidad (EDUCA)

Editores responsables:

Sandra Carrillo (PROEDUCA-GTZ)  
Lars Stojnic (PROEDUCA-GTZ)  
Cinthia Vidal (Grupo Propuesta Ciudadana)

Colaboradores:

Peregrina Morgan (Foro Educativo)  
Darío Ugarte (ApreNDes)  
Óscar Okada (EDUCA)

Producción editorial:

Renzo Espinel / Luis de la Lama (diseño y diagramación), Carlos Cruz  
(ilustración), Luis Andrade / Rocío Moscoso (edición del texto) y  
Olga Mejía Becerra (cuidado de edición)

Impreso en el Perú

Octubre 2007

Tiraje: 2000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional de Perú, registro 2007-09611  
ISBN 978-9972-854-37-8

Los puntos de vista de los autores expresados en esta publicación no reflejan necesariamente los de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

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

Introducción .....	9
1. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO .....	11
2. LA VIGILANCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA .....	17
2.1. El concepto de vigilancia .....	17
2.2. La importancia de vigilar la descentralización educativa .....	20
2.3. ¿Quiénes son responsables de vigilar? .....	21
2.4. ¿Qué se puede vigilar? .....	22
2.5. Lo que supone la vigilancia .....	23
2.6. El marco jurídico de la vigilancia .....	25
3. PROPUESTA DE VIGILANCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA .....	27
3.1. Objetivos .....	28
3.2. Los actores que intervienen .....	29
3.3. Los temas que toca vigilar .....	31
3.4. Matriz de indicadores de vigilancia .....	33
3.5. Instrumentos para la vigilancia .....	39
3.6. Ruta para ejecutar la propuesta .....	46
Referencias bibliográficas .....	53
Anexo 1. Marco normativo para la vigilancia ciudadana .....	55
Anexo 2. Agenda Regional Concertada de Políticas Prioritarias 2007-2008 .....	73



# SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CODEM	Comité de Democratización y Moralización del Sector Educativo
CONEI	Consejo Educativo Institucional
COPALE	Consejo Participativo Local de Educación
COPARE	Consejo Participativo Regional de Educación
CNE	Consejo Nacional de Educación
DRE	Dirección Regional de Educación
GDS	Gerencia de Desarrollo Social
GR	Gobierno regional
LGE	Ley General de Educación
MED	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PEI	Proyecto Estratégico Institucional
PEL	Proyecto Educativo Local
PER	Proyecto Educativo Regional
POA	Plan operativo anual
POI	Plan operativo institucional
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local



# Introducción

La vigilancia ciudadana de la gestión educativa es un elemento fundamental de la descentralización. Partiendo de esta premisa, la propuesta metodológica que presentamos tiene como objetivo brindar a las diferentes instancias y grupos de participación un instrumento que permita vigilar los procesos educativos en las diferentes regiones, como una forma de aportar a la descentralización y la democratización educativas en todo el país.

Este material es el resultado de la labor coordinada de cuatro instituciones<sup>1</sup> que vienen trabajando en Amazonas, Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Madre de Dios, Piura y San Martín. Esta experiencia nos lleva a reafirmar la importancia de consolidar el proceso de descentralización educativa a través del fortalecimiento de la vigilancia ciudadana y, al mismo tiempo, nos obliga a reconocer que a nivel nacional no existen pautas metodológicas que faciliten a las diversas organizaciones e instituciones asumir este nuevo rol.

La propuesta que presentamos ha sido elaborada a partir de experiencias que han empezado a marcar la pauta en este campo y que nos han servido de insumos. En particular, destacamos el uso de la *Guía para la vigilancia ciudadana* (2004) del Grupo Propuesta Ciudadana y la *Propuesta de vigilancia social a los avances del proceso de descentralización educativa* (2007) de Foro Educativo. Sus destinatarios principales son los Consejos Participativos Regionales en Educación (COPARE), los Núcleos Educativos Regionales, las Redes Educativas y otras instancias de vigilancia en las regiones, así como los distintos actores, instituciones y organizaciones regionales que se interesan en el tema.

---

<sup>1</sup> Foro Educativo, Grupo Propuesta Ciudadana, Instituto de Fomento de Educación de Calidad (EDUCA) y Programa de Educación Básica de la cooperación técnica alemana (PROEDUCA-GTZ), con la colaboración del equipo técnico del Consejo Nacional de Educación (CNE) y del Proyecto AprenderDes-USAID.

La publicación consta de tres secciones y dos anexos. En la primera parte se describe el contexto de descentralización en el que tiene lugar la vigilancia. En la segunda se presentan los aspectos teóricos en los que se sustenta la propuesta y que permiten comprender mejor cómo discurre el proceso. Se desarrollan puntos como el concepto de vigilancia, su importancia, quiénes pueden vigilar el proceso educativo, cuáles son los aspectos que se pueden vigilar, las condiciones necesarias para hacerlo y el marco jurídico que ampara el proceso. En la tercera parte se explican los objetivos de la propuesta, quiénes son los actores involucrados, qué temas se deben vigilar y se proporcionan algunos indicadores e instrumentos, así como los pasos para facilitar las acciones de vigilancia. Finalmente, se anexan el marco legal con las bases para ejercer las acciones pertinentes de vigilancia y la Agenda Concertada de Políticas Educativas Prioritarias 2007-2008.

Esperamos que esta publicación pueda ser un aporte para consolidar los procesos de descentralización educativa que se han empezado a desencadenar en todo el país, en la medida en que se afirme la función de vigilancia que nos compete a todos los ciudadanos en este campo. Esperamos que con el tiempo esta propuesta se enriquezca con nuevos aportes, fruto de su aplicación concreta.

Lima, setiembre del 2007

# 1

## La descentralización del sector educativo

El proceso de descentralización por el que atraviesa el Perú es una de las reformas más importantes que se han vivido durante las últimas décadas, pues no solo apunta a lograr cambios administrativos que mejoren la gestión estatal, sino que busca una verdadera transformación política y social del país.



La descentralización responde a la necesidad de construir un país democrático e integrado, con ciudadanos que asuman sus derechos y se reconozcan como protagonistas del cambio y del desarrollo local, regional y nacional; un país en el que se imparta un nuevo estilo de gestión, caracterizado por su transparencia, por su eficiencia y por su apertura, además de su énfasis en la equidad y en la justicia social. Por eso, uno de los pilares fundamentales de este proceso es que la gestión pública —y, por ende, las posibilidades de transformación y desarrollo del país— deje de ser tarea exclusiva de los agentes del gobierno y pase a convertirse en una responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad civil.

La descentralización es una respuesta a una serie de problemas estructurales de nuestra convivencia política y social, problemas

que se hicieron más críticos y evidentes hacia finales de la década de 1990. Entre ellos resaltan la ineficiencia del sector público para dirigir al país hacia el desarrollo y los altos niveles de corrupción existentes. Durante el Gobierno de Transición presidido por Valentín Paniagua —de noviembre del 2000 a julio del 2001— se le imprimió mayor fuerza a este proceso al reconocerse la incapacidad del Estado central para asumir sus funciones de manera efectiva y democrática, y se asumió una postura crítica frente a los estilos de gestión vertical, autoritarios y excluyentes, que históricamente habían caracterizado al Estado. Todo ello condujo a revalorar el aporte de la sociedad civil en los procesos políticos y sociales encaminados a lograr el desarrollo del país.

Durante ese gobierno, se promovió más decididamente la participación de la sociedad civil como una estrategia para revertir tal situación, partiéndose por reconocer la experiencia y los conocimientos acumulados por la ciudadanía, organizada y no organizada, y tomando en cuenta la necesidad de que ella vigile de cerca la actuación pública de los actores gubernamentales. Se reconocía así la necesidad de construir un tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil en el que ambas instancias asumieran responsabilidades, y en el que se

fortaleciera la gestión nacional, regional y local para asegurar un verdadero desarrollo sostenido.

Así, pues, la descentralización en el Perú apunta a promover un desarrollo socioeconómico que haga eficiente la gestión del Estado, a través del fortalecimiento de las instancias regionales y locales, democratizando la gestión pública, promoviendo su apertura y consolidando espacios de participación de la sociedad civil para la formulación, implementación y vigilancia<sup>2</sup> de las políticas públicas.

En el sector Educación, estos procesos cobraron fuerza con la Consulta Nacional por la Educación del 2001, que se llevó a cabo a finales del Gobierno de Transición. A través de esta consulta, salieron a la luz una serie de deficiencias del sector y un conjunto de demandas y necesidades de los actores involucrados. Fue a partir de dicha iniciativa que se empezó a hacer evidente la

«...la descentralización en el Perú apunta a promover un desarrollo socioeconómico que haga eficiente la gestión del Estado, a través del fortalecimiento de las instancias regionales y locales...»

<sup>2</sup> Si bien puede parecer contradictorio sostener que los actores de la sociedad civil deben participar simultáneamente tanto en la implementación de las políticas educativas como en su vigilancia, es importante destacar que, en el nuevo contexto de la descentralización, no se espera que los mismos actores asuman ambos tipos de roles simultáneamente, sino que unos se encarguen de implementar las políticas y otros, de vigilarlas. La propuesta que presentamos pretende superar esa posible incoherencia.

demanda de diversos sectores y estamentos de participar democráticamente en la gestión del Estado.

Como una forma de responder a esas demandas, en el año 2001, el Ministerio de Educación creó los Comités de Democratización y Moralización del Sector (CODEM), destinados a promover la moralización del sector educativo a partir de la apertura de espacios de participación. Asimismo, en el 2002 se constituyó el Consejo Nacional de Educación (CNE), con la finalidad de asegurar la participación de actores reconocidos de la sociedad civil en la gestión de políticas educativas nacionales. En el 2003 se relanzaron los espacios de participación de la sociedad civil en la gestión de políticas educativas, y se les dio mayor importancia, pues fueron considerados en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Paralelamente, en la Ley General de Educación, promulgada ese mismo año, se establecieron instancias de participación, concertación y vigilancia como los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE), los Consejos Par-

ticipativos Locales de Educación (COPALE) y los Consejos Educativos Institucionales (CONEI).

Entre las funciones otorgadas a dichas instancias, cabe destacar las siguientes:<sup>3</sup>

- Participar en la elaboración y seguimiento de políticas educativas institucionales, locales y regionales.
- Conducir mecanismos de vigilancia social y rendición de cuentas.
- Establecer canales de información, comunicación y diálogo entre los gobiernos locales, los gobiernos regionales y la sociedad.
- Coordinar acciones con las demás instancias de participación del sector.
- Opinar sobre las políticas, estrategias y medidas a favor de la universalidad, equidad y calidad de la educación, y velar por su cumplimiento.



<sup>3</sup> Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo, D. S. 009-2005-ED.

La creación de estas instancias sirvió para generar procesos de movilización social hacia la democratización y moralización del sector, que apuntaban a mejorar la calidad educativa y que eran condición para que se implementara el Proyecto Educativo Nacional (PEN). Dichas instancias de participación persiguen dos objetivos principales: aportar a la mejora de la calidad de la gestión educativa a nivel nacional, regional, local e institucional, y contribuir a la desconcentración y democratización de la toma de decisiones. Es importante destacar que su funcionamiento tiene un sentido en sí mismo, ya que son espacios de construcción y consolidación de valores, actitudes y relaciones democráticas en pos de una convivencia social y política distinta.



La principal tarea que han cumplido estas instancias, a lo largo de los tres años transcurridos desde su creación, ha sido la elaboración de los Proyectos Educativos Regionales (PER) y de los Proyectos Educativos Locales (PEL). El ejercicio de esas funciones ha permitido desarrollar experiencias de concertación y esfuerzos de articulación con otros sectores del Estado; al mismo tiempo, ha facilitado la formación de espacios de diálogo sobre la construcción de políticas educativas pertinentes más allá del sector, así como compromisos y mecanismos de incidencia para priorizar la implementación de los acuerdos. Aquí cabe tomar en cuenta la Agenda Regional Concertada de Políticas Educativas, que fue elaborada en el Tercer Encuentro Nacional entre el Consejo Nacional de Educación y las regiones, convocado con el nombre de *Concertando prioridades de políticas educativas 2007-2008*.<sup>4</sup> En este encuentro participaron autoridades y representantes de la sociedad civil, así como miembros de los COPARE y de otras instituciones que apoyan el proceso del PER en las regiones, y se acordó el reconocimiento de seis políticas prioritarias que deben aplicarse a nivel nacional.<sup>5</sup> Se reconoció, una vez más, que asegurar la implementación del PEN y los PER demanda esfuerzos conjuntos, por lo que se hace imprescindible consolidar este tipo de acuerdos.

En paralelo con este proceso de democratización, la descentralización también implica

<sup>4</sup> Tuvo lugar entre el 21 y el 22 de junio en Lima y fue organizado por el Consejo Nacional de Educación.

<sup>5</sup> Véase el anexo 2.

«A la sociedad civil le toca ejercer, entre otras, la función de vigilancia para asegurar la continuidad y consolidación de los procesos que han empezado a desencadenarse en los últimos años, apuntando a que estos incidan directamente en el desarrollo educativo local, regional y nacional.»

una mejora de la eficiencia del Estado. Esto ha hecho que, durante los últimos años, se hayan transferido sistemáticamente diversas funciones y competencias desde el nivel central hacia las instancias regionales y locales, para que estas empiecen a asumir el papel protagónico que les compete en la descentralización educativa. Sin embargo, esta experiencia ha estado orientada principalmente a las competencias administrativas, sin que al mismo tiempo se hayan fortalecido las capacidades institucionales e individuales de los funcionarios regionales y locales. La poca claridad en torno a las transferencias y el fuerte centralismo que aún prevalece en la gestión educativa han limitado las posibilidades de acción autónoma de los gobiernos regionales y locales —y de las instancias sectoriales correspondientes— para cumplir la responsabilidad central que les compete en la gestión de los procesos educativos descentralizados.

Luego de este trabajo de concertación para construir políticas educativas y de reconocer que la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales es un asunto pendiente, hoy se abren nuevos retos tanto para los actores gubernamentales como para la sociedad civil. A los primeros les corresponde asumir tanto la responsabilidad de sus nuevas funciones como las que se deriven de los acuerdos y compromisos emanados de los nuevos procesos de participación y concertación. A la sociedad civil le toca ejercer, entre otras, la función de vigilancia para asegurar la continuidad y consolidación de los procesos que han empezado a desencadenarse en los últimos años, apuntando a que estos incidan directamente en el desarrollo educativo local, regional y nacional.

En el nuevo contexto de descentralización del sector educativo, las instancias de participación creadas por la Ley General de Educación —los CONEI, los COPALE y los COPARE— asumen el desafío de consolidarse como espacios que promuevan, faciliten y aseguren la participación y la concertación, impulsando acciones de vigilancia como prácticas comunes de la gestión educativa institucional, local y regional. Sin embargo, por diversas razones normativas, organizacionales y vinculadas al propio desarrollo de estas instancias, se presentan limitaciones para su actuación.<sup>6</sup> Por esta razón, se reconoce y valora la existencia de otros espacios de encuentro y articula-

---

<sup>6</sup> PROEDUCA-GTZ está editando, para su publicación, un estudio sobre las posibilidades y limitaciones de los COPARE en la actualidad.

ción de la sociedad civil, tales como mesas, redes, núcleos regionales, etcétera, que se inscriban en esta misma apuesta.

En la medida en que reconocemos que el fortalecimiento de las instancias de participación de la sociedad civil en la gestión del sector educativo es una tarea de largo aliento, buscamos con esta propuesta contribuir

a desplegar y fortalecer el rol de vigilancia que ellas deben cumplir y a consolidar sus espacios de articulación y coordinación en los distintos ámbitos y niveles. De cualquier modo, el enfoque central de la propuesta está en el ámbito regional porque tenemos amplia experiencia institucional en el fortalecimiento de la descentralización del sector educativo en este nivel.

## 2

# La vigilancia de la descentralización educativa

En esta sección se exponen los fundamentos teóricos de la propuesta que estamos presentando para vigilar la gestión educativa en el marco de la descentralización. Explicaremos, primeramente, el concepto de vigilancia y su importancia, para luego señalar quiénes pueden ejercerla, en qué tipo de condiciones y cuál es la base jurídica que la sustenta.



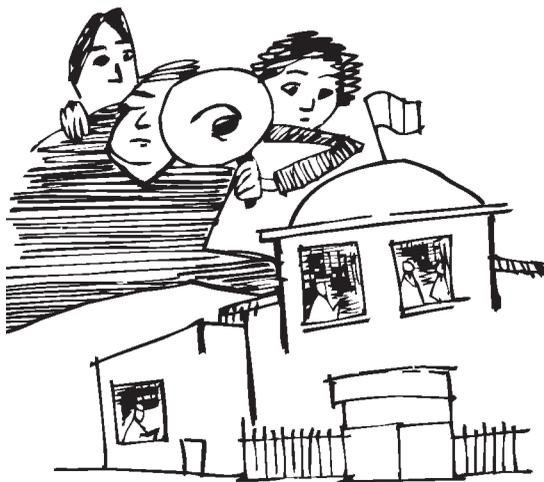
## 2.1. El concepto de vigilancia

Entendemos la vigilancia como una forma de participación ciudadana para seguir el curso de la gestión estatal, la actuación de las instituciones privadas en el espacio público y los procesos sociales que influyen directamente en el desarrollo educativo nacional, regional y local.

Este mecanismo de participación ciudadana busca que el Estado y la sociedad compartan la responsabilidad frente a la gestión educativa. La vigilancia se plantea, entonces, como un proceso de información que necesariamente debe complementarse con un trabajo de incidencia política y social que apunte a asegurar que la gestión educativa sea pertinente, sostenida y democrática. Todo ello conduce a que la propuesta que hacemos se sos-

tenga en dos ejes: el seguimiento de la gestión educativa y la incidencia política y social.

- El *seguimiento de la gestión educativa* consiste en conocer y analizar cómo están actuando el Estado y las instituciones de la sociedad civil en el espacio público, cómo están desempeñando sus funciones y asumiendo los compromisos y acuerdos necesarios para que su gestión sea transparente, democrática, eficiente y eficaz, y apunte a mejorar la calidad y equidad de la educación.



«La vigilancia se plantea como un proceso de información que necesariamente debe complementarse con un trabajo de incidencia política y social que apunte a asegurar que la gestión educativa sea pertinente, sostenida y democrática.»

- El eje de *incidencia* se refiere al impacto de los procesos participativos en las dimensiones política y social. En la esfera social, esta incidencia significa promover el debate y la reflexión en la sociedad en torno a los temas educacionales, con miras a forjar propuestas colectivas y representativas, creando corrientes de opinión e influyendo en el sentido común de la población. En la dimensión política, la incidencia busca asegurar que las autoridades coloquen el tema de la educación en la agenda pública y que las recomendaciones provenientes del seguimiento hecho a los procesos educativos se consideren en la correspondiente toma de decisiones.

Más allá del nivel de incidencia al que nos referimos, existe otro ámbito de acción orientado a asegurar que, a partir del seguimiento de los procesos y las recomendaciones formuladas, se alcancen acuerdos de carácter vinculante entre el Estado y la ciudadanía que permitan el cambio en la educación. Las instancias de participación como los COPARE, por ejemplo, podrían ejercer acciones que faciliten la concreción de acuerdos vinculantes.

Las siguientes son algunas de las características más saltantes de la vigilancia de la gestión educativa descentralizada:

- Es un derecho de la ciudadanía a participar activamente en la mejora de la gestión educativa.
- Implica tener acceso a información sobre cómo está conduciéndose la gestión del

gobierno central, regional o local, para que se la pueda supervisar manifestando inquietudes, críticas y propuestas al respecto de manera constante y sostenida, a fin de asegurar una gestión educativa pertinente, transparente, democrática y orientada al logro de resultados concretos.

- Es expresión de una ciudadanía responsable, que exige el cumplimiento de los compromisos asumidos por autoridades y representantes, y que está alerta frente al comportamiento de estos.
- Es un campo de acción autónomo, en el sentido de que los vigilantes poseen independencia política para ejercer su función y no deben tener responsabilidad alguna con relación al tema vigilado; es decir, las instancias que asuman este papel no deberían intervenir en las acciones o procesos que son materia de vigilancia. En el caso de instancias o espacios donde solo actúa la sociedad civil, esta autonomía se entiende fácilmente, ya que dichas instancias no tienen injerencia directa en las acciones que ejecuta el sector. En cambio, en el caso de las instancias de participación a las que sí les competen estas responsabilidades, podrían generarse confusiones. En ese sentido, convendría que las

instancias de participación se organizaran de tal forma que la comisión encargada de la vigilancia fuera autónoma frente a quienes participen en la gestión del sector educativo.

- El punto de partida de la vigilancia ciudadana consiste en tener acceso a la información pertinente. Este es un aspecto trascendental, pues dicha información será el sustento para entablar comunicación con los funcionarios y autoridades correspondientes, así como para emprender acciones de incidencia en el ámbito social y político, todo lo cual debe aportar al desarrollo educativo.
- Si bien la vigilancia posee una dimensión de fiscalización frente a las decisiones y acciones de las instituciones públicas, su sentido ha de ser más amplio: se la debe considerar como un medio a través del cual los ciudadanos se hacen responsables del desarrollo de la educación.

Por todo lo anterior, proponemos que la vigilancia ciudadana de la descentralización educativa se centre en dos aspectos. El primero es asegurarse de que las autoridades asuman sus funciones de manera eficiente, transparente y democrática. El segundo consiste en seguir constantemente el cur-

«...proponemos que la vigilancia ciudadana se centre en [...] asegurarse de que las autoridades asuman sus funciones de manera eficiente, transparente y democrática [y] en seguir constantemente el curso de los procesos educativos...»



so de los procesos educativos para generar propuestas concretas de cambio y un compromiso activo de la ciudadanía con la gestión. Estas acciones apuntarán a garantizar el desarrollo educativo local, regional y nacional.

## 2.2. La **importancia** de **vigilar** la **descentralización educativa**

Las acciones de vigilancia deben ser consistentes y promoverse de manera sostenida, ya que así se estará dando continuidad a los procesos de transformación de la gestión educativa que se han emprendido en el marco de la descentralización. La vigilancia es fundamental, por ejemplo, para alcanzar objetivos como los siguientes:

- Consolidar una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil, en la que el primero muestre más apertura y receptividad hacia los aportes de la segunda y los ciudadanos tengamos mayor disposición y compromiso para asumir responsabilidad en la gestión.
- Asegurar una cultura de gestión educativa transparente y orientada a resultados. Nadie puede dejar de reconocer la importancia de la educación en el desarrollo de toda sociedad y, al mismo tiempo, son innegables los altos niveles de corrupción e ineficiencia del sistema educativo peruano;<sup>7</sup> en ese sentido, la vigilancia de la gestión educativa y la participación de la sociedad civil son indispensables para que las instancias estatales lideren las acciones de mejora de la educación y de su gestión, aprovechando los aportes y la experiencia de la sociedad civil.
- Fortalecer a la sociedad civil como uno de los actores responsables del desarrollo

<sup>7</sup> Al respecto, se sugiere consultar: Foro Educativo (2006), Helfer et al. (2004) y Defensoría del Pueblo (2007).

llo educativo. Esto debe traducirse en el establecimiento de relaciones más horizontales entre autoridades y ciudadanos, así como en el desarrollo de capacidades individuales e institucionales para que los ciudadanos tengamos un papel más activo en el ámbito público.

- Aportar a la democratización de la sociedad y del Estado, en la medida en que se promueva la noción de participación como un derecho y una responsabilidad de la ciudadanía y que se consolide un modelo de gestión que descentralice efectivamente el poder y asegure roles compartidos entre el Estado y la sociedad civil.
- Impulsar una mayor gobernabilidad. Esto significa involucrar a la sociedad civil para imprimir mayor legitimidad y sostenibilidad a las decisiones y procesos educativos, al igual que para propiciar un vínculo más estrecho entre el Estado y la ciudadanía. Se reforzaría, así, la idea de que el desarrollo de la educación es responsabilidad de todos y no solo de las autoridades.

«...el ejercicio de la vigilancia está abierto para cualquier ciudadano o institución que desee asumir ese reto en cualquier ámbito de la gestión pública.»

## 2.3. ¿Quiénes son responsables de vigilar?

---

En el actual proceso de descentralización del Estado, el ejercicio de la vigilancia está abierto para cualquier ciudadano o institución que desee asumir ese reto en cualquier ámbito de la gestión pública. Sin embargo, si reconocemos la importancia de la educación como eje fundamental del desarrollo individual y social, más que una «opción», la vigilancia de la descentralización educativa debería entenderse como una obligación de la ciudadanía y particularmente de aquellas instancias e instituciones involucradas y comprometidas con la educación y el desarrollo nacional, regional y local.

Si bien es cierto que no existen requisitos para ejercer la vigilancia, a partir de las experiencias en otros lugares se desprende la recomendación de que esta sea colectiva, mediante organizaciones que tengan posibilidades concretas y sostenibles de dar los pasos que el proceso requiere; estos consisten, en general, en el recojo de información sobre la gestión educativa y en la participación en los procesos de incidencia social y política.

En el caso de la descentralización educativa, hay dos tipos de actores que deberían cumplir este papel:

- Las organizaciones de la sociedad civil que tengan interés, compromiso y res-

ponsabilidad en el desarrollo educativo. Las acciones de vigilancia pueden emprenderse en los distintos niveles que se han identificado en el proceso de descentralización: nacional, regional y local.

- Las instancias creadas por el Estado con el propósito de vigilar la gestión pública educativa y los procesos políticos y sociales que influyan en el desarrollo de la educación. Entre estas podemos diferenciar las instancias netamente estatales, como la Defensoría del Pueblo y sus dependencias regionales, y los espacios creados para fortalecer la participación de la sociedad civil en la gestión educativa.

Estas instancias están presentes en el ámbito nacional (Consejo Nacional de Educación: CNE), en el nivel regional (Consejo Participativo Regional de Educación: COPARE), en la esfera local (Consejo Participativo Local de Educación: COPALE) y en las propias instituciones educativas (Consejos Educativos Institucionales: CONEI). Su constitución es mixta:<sup>8</sup> las integran autoridades del Estado —tanto del sector educativo como de otros sectores— y la sociedad civil. Son espacios de participación y concertación cuyo mandato legal consiste en ejercer el seguimiento de los procesos de gestión educativa, emprender las acciones de incidencia correspondientes y aportar a la transformación y reestructuración del Estado como parte del proceso de descentralización.

## 2.4. ¿Qué se puede vigilar?

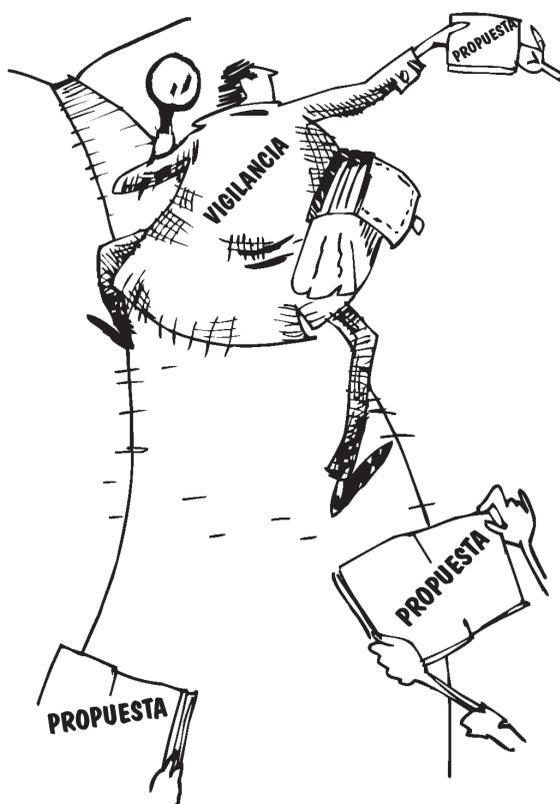
La descentralización educativa abre una amplia gama de campos que pueden ser vigilados. Estos se relacionan con los distintos aspectos de la gestión pública y los diferentes procesos sociales y políticos que pueden influir en el desarrollo educativo. Se debe superar la concepción de una vigilancia que busque el control de los procesos por el control en sí mismo. Más bien hay que concebirla como un camino basado en la propuesta, con una perspectiva amplia de seguimiento e incidencia, orientada a mejorar situaciones negativas y a fortalecer situaciones positivas y constructivas.

Los siguientes son algunos aspectos que se pueden vigilar:

- El cumplimiento de los compromisos políticos y sociales asumidos por el gobierno central y los gobiernos regionales a partir de la aprobación del PEN y los PER.
- La ejecución de las políticas priorizadas por el PEN y los PER, que se orientan al mejoramiento de la educación y al desarrollo nacional y regional; la formulación de los PER en los casos pertinentes.

<sup>8</sup> El CNE, a diferencia de las otras instancias, está constituido por personas sin representación institucional, tal como se especifica en el D. S. 007-2002-ED, del 1.º de marzo del 2002. Esto quiere decir que solo está integrado por actores de la sociedad civil.

- El uso transparente y eficiente de los recursos públicos, asegurándose de que respondan a las prioridades nacionales y regionales que hayan sido identificadas en el campo de la educación. Por ejemplo, el diseño, la ejecución y la rendición de cuentas en proyectos de inversión que permitan la implementación de los PER.
- El desarrollo de una cultura de gestión pública transparente, eficiente, inclusiva y democrática, tanto en las instancias estatales como en las de la sociedad civil. Un ejemplo de esto es la vigilancia de la designación y evaluación de las autoridades educativas.
- El fortalecimiento de los espacios de participación y concertación creados por la Ley General de Educación, como los COPARE y los CONEI, como un requisito indispensable para asegurar un nuevo modelo de gestión educativa que cuente con la participación activa del Estado y de la sociedad civil.
- Las acciones de incidencia social y política que tiendan a generar la reflexión, la movilización social y acuerdos vinculantes para que la gestión sea más eficiente, eficaz, transparente y democrática.
- La existencia o no de servicios educativos de calidad para los grupos históricamente desfavorecidos, como la primera infancia, las mujeres, los discapacitados, las personas con necesidades educativas especiales y las poblaciones rurales e indígenas.



## 2.5. Lo que **supone** la **vigilancia**

La vigilancia se sustenta en la participación concertada de la población. Una sociedad civil es fuerte cuando las personas se agrupan y organizan según sus diversos intereses y necesidades, crean instituciones e intervienen en los espacios públicos para trabajar por su bienestar y el de los demás. El ejercicio ciudadano de la vigilancia fortalece a la sociedad civil porque la ayuda a establecer una relación horizontal con el Estado. Asimismo, promueve un conjun-

to de cambios democratizadores en la gestión pública y en las relaciones entre autoridades y ciudadanos. Dado su carácter novedoso y reciente, hay ciertas condiciones para garantizarla como práctica constante y sostenida. Estas son algunas de ellas:

- Fomentar en los ciudadanos y las organizaciones sociales una cultura de vigilancia social que se sustente, por un lado, en una actitud de responsabilidad frente a la educación y, por otro, en la consolidación de redes de trabajo entre ellos y las instancias de participación.
- Consolidar una relación horizontal entre el Estado y la sociedad civil. Ello implica, por un lado, el compromiso de los ciudadanos en la vigilancia del Estado y, por otro, la disposición de este último a brindarles la información que para ello requieran, estableciendo los mecanismos necesarios y apoyando a las instancias pertinentes. Es preciso que se reformulen las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, para que pueda transitarse del recelo y la confrontación a la cooperación y la confianza.
- Más allá de la buena intención de los ciudadanos, se requiere que los actores y las instancias desarrollen estrategias concretas y capacidades para que puedan ejercer la vigilancia de manera constante y analítica, y con propuestas constructivas.
- Transformar las prácticas de gestión del Estado en dos sentidos: por un lado, es necesario que las instancias estatales de-

muestren apertura frente a la participación ciudadana y, por otro, es fundamental que se promueva el surgimiento y la consolidación de una «cultura de la transparencia» entre funcionarios y servidores públicos.

- Asegurar canales constantes de comunicación para el seguimiento de la gestión pública, que permitan obtener información pertinente para hacer público todo lo referido a la gestión educativa. Esto implica garantizar el acceso de la sociedad a la información gubernamental sobre la gestión de la educación y sus procesos.



## 2.6. El marco jurídico de la **vigilancia**

La vigilancia ciudadana está respaldada por un marco legal amplio, definido y específico, que nos faculta a todos los ciudadanos, así como a las organizaciones sociales, no solo para recoger información sobre la situación de la gestión pública, sino, además, para ejercer acciones concretas de incidencia política. Si bien las principales normas son comunes para todos los sectores de la gestión estatal, el sector educativo cuenta con una normatividad concreta que da fundamento legal a la vigilancia de la descentralización educativa.

Las siguientes son las normas más importantes sobre la vigilancia, tanto del sector público en general como del sector educativo en particular.<sup>9</sup>

En el caso del sector público, son referencias esenciales tanto la Constitución Política del Perú como la Ley 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En el artículo 2, inciso 5, de la Constitución se señala explícitamente el derecho de las personas a solicitar la información que consideren necesaria sin indicar las razones del pedido, y se establece que cualquier instancia o entidad pública debe entregar dicha información en un plazo de siete días útiles.

En la Ley de Transparencia se regula el derecho de la ciudadanía para acceder a la información pública. En el artículo 3 se estipula la obligación del Estado de entregar cualquier información que se le solicite. En el artículo 4 se establecen las responsabilidades de los funcionarios públicos para entregar información y las sanciones que se impartirían en caso de que no cumplieran con dichas funciones. En el artículo 11 se define el procedimiento para lograr el acceso a la información requerida.

Para el sector educativo, las referencias fundamentales que sustentan la vigilancia son la Ley General de Educación (28044) y el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo (D. S. 009-2005-ED).

«La vigilancia ciudadana está respaldada por un marco legal amplio, definido y específico, que nos faculta a todos los ciudadanos, así como a las organizaciones sociales, no solo para recoger información sobre la situación de la gestión pública, sino, además, para ejercer acciones concretas de incidencia política.»

<sup>9</sup> Para mayor información, véase el anexo 1.

Con respecto a la Ley General de Educación:

- En el artículo 22, inciso c, se señala que es función de la sociedad crear un entorno social favorable al aprendizaje y al cuidado de sus miembros, desarrollando una cultura de responsabilidad y vigilancia ciudadana que garantice la calidad educativa y la ética pública.
- En el artículo 64 se establece, entre los objetivos de la gestión del sistema educativo, el de desarrollar liderazgos democráticos y fortalecer el ejercicio ético de las funciones administrativas para favorecer la transparencia y el libre acceso a la información.
- En los artículos 69, 75 y 78 se define a los CONEI, los COPALE y los COPARE como órganos de participación y vigilancia en el ámbito de las instituciones educativas, en las provincias y en la región, respectivamente.

Todo lo anterior se refuerza mediante el Reglamento de Gestión, en el que se señala lo siguiente:

- En el artículo 2 se enfatiza que son características de la gestión educativa el ser «participativa y creativa, porque la sociedad interviene en forma organiza-

da, democrática e innovadora, en la planificación, organización, seguimiento y evaluación de la gestión en cada una de las instancias de gestión descentralizadas del sistema educativo, por intermedio de sus CONEI, COPALE, COPARE y otras organizaciones de la comunidad educativa».

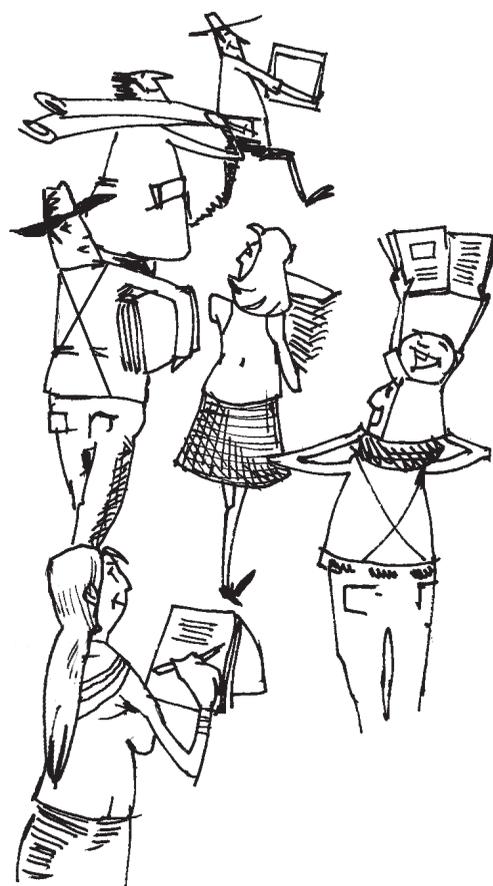
- En el artículo 9 se señala la importancia de asegurar la transparencia en la gestión educativa en todos sus niveles.
- En los artículos 22, 25, 49, 50, 58, 59 y 60 se explica qué son los CONEI, los COPALE y los COPARE, y se determinan sus funciones en la vigilancia educativa, en los niveles que les corresponde.

A manera de síntesis, podemos observar que, desde del punto de vista jurídico, la vigilancia responde a una cultura de responsabilidad compartida, en la cual la ciudadanía tiene el derecho de acceder a la información y el Estado tiene la obligación de hacer accesible dicha información, en un marco de transparencia y democratización. En el campo que nos ocupa, esta vigilancia no es solo un derecho sino también un deber, ya que la participación de la ciudadanía es prioritaria para asegurar una mejor calidad y lograr mayores niveles de equidad en la educación.

### 3

## Propuesta de vigilancia de la descentralización educativa

Más allá de la formulación de metas de mediano y largo plazo, el gran reto actual de la educación consiste en comprometerse con dichas metas para que se hagan efectivas en un horizonte no muy lejano. El desafío ya no reside únicamente en la formulación de metas para el desarrollo educativo, sino también en implementarlas para avanzar hacia los objetivos y resultados planteados.



Hoy, por ejemplo, el desafío está en concretar el Proyecto Educativo Nacional, que llegó a ser aprobado por el Poder Ejecutivo a inicios del 2007, al igual que la importante proporción de Proyectos Educativos Regionales (PER) ya concluidos o en su tramo final de elaboración, y que han contado con el acompañamiento de los Consejos Participativos Regionales en Educación (COPARE) y de grupos impulsores regionales.<sup>10</sup>

Estos procesos, en líneas generales, han sido respaldados por las nuevas autoridades re-

<sup>10</sup> En algunas regiones, estos grupos impulsores han estado conformados por actores tanto del Estado —de los gobiernos regionales y de las direcciones regionales de Educación— como de la sociedad civil organizada.

gionales elegidas en noviembre del 2006. Pero continúa siendo una tarea que les compete a las instancias de participación la de asumir un papel protagónico en las acciones de vigilancia e incidencia para consolidar compromisos en la implementación de los proyectos educativos que ya se encuentran formulados, al igual que para conseguir que culminen aquellos que están en marcha.

En ese sentido apunta también la propuesta que ahora presentamos. La intención es aportar herramientas metodológicas para las actividades de vigilancia a cargo de las distintas organizaciones regionales en torno al tema educativo, a fin de dar continuidad a los procesos que buscan consolidar la descentralización en este terreno.

En la elaboración de esta propuesta se han tomado como referencia otros documentos generados previamente por las instituciones responsables de la presente publicación. Esta propuesta debe tomarse como un aporte inicial a lo que significa la vigilancia de los procesos educativos en las regiones, contribución que debe ser enriquecida con las particularidades y exigencias del contexto en el que se aplique.

Por otra parte, conviene precisar que, por ser la incidencia una actividad esencial que se deriva de la vigilancia ciudadana, el enfoque de esta propuesta solo atañe a lo relacionado con la prioridad que debe darse al tema educativo en la agenda pública regional. Creemos que para una mayor profundización conceptual y un desarrollo metodológico que se orienten a fortalecer los

«... les compete a las instancias de participación [...] asumir un papel protagónico en las acciones de vigilancia e incidencia para consolidar compromisos en la implementación de los proyectos educativos...»

procesos de incidencia social y política, se requiere un tratamiento independiente, que responda a una lógica y desarrollo propios.

En esta sección explicaremos los objetivos de la propuesta que sometemos a consideración, identificaremos a los actores que deberían implementarla, detallaremos algunos temas que deben ser materia de la vigilancia, presentaremos una matriz de indicadores con fuentes de verificación e instrumentos y, finalmente, sugeriremos una hoja de ruta para aplicarla.

## 3.1. Objetivos

En términos generales, lo que se busca con las acciones de vigilancia es:

- Promover una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil, en la que el primero muestre mayor receptividad y apertura a los aportes de la sociedad y que esta tenga mayor disposición para asumir su responsabilidad en la gestión educativa.

- Promover una cultura de gestión educativa democrática, transparente y orientada hacia la obtención de resultados.
  - Fortalecer la participación de la sociedad civil, en tanto actor importante del desarrollo educativo nacional, regional y local.
  - Aportar a la democratización de la sociedad y del Estado, entendiéndose la participación como derecho y responsabilidad de los ciudadanos y buscando consolidar un modelo descentralizado de gestión.
  - Contribuir a una mayor gobernabilidad del país, en el entendido de que el involucramiento de la sociedad civil imprimirá mayor legitimidad y sostenibilidad a las decisiones y procesos educativos.
- Contribuir al desarrollo de capacidades de las organizaciones e instancias vinculadas a la educación.
  - Brindar herramientas metodológicas y estrategias de acción que faciliten que dichas instancias asuman el reto técnico y especializado que constituye la vigilancia.

### 3.2. Los actores que intervienen

Específicamente, se pretende:

- Dar continuidad a los procesos de descentralización educativa, con particular énfasis en la implementación del PER, el
- funcionamiento de las instancias de vigilancia y las acciones de incidencia política y social a cargo de estas instancias.

Como antes señalamos, al concebir la noción de vigilancia como una responsabilidad compartida, hemos identificado a tres tipos de actores claves en el nivel regional: los Consejos Participativos Regionales de Educación, las instancias de la sociedad civil organizada y las autoridades. A conti-



nuación detallamos en qué consisten las funciones que les corresponde a cada uno de ellos.

### ***Consejos Participativos de Educación***

Se trata de instancias formales de participación que cuentan con la presencia del Estado y la sociedad civil, cuya función consiste en concertar, vigilar y evaluar la gestión de los PER.

Corresponde a estos consejos vigilar cómo está desarrollándose la gestión educativa en el marco de la descentralización y de los procesos educativos regionales. Específicamente, les compete propiciar consensos entre el Estado y la ciudadanía en torno a la educación, movilizar a esta última con relación al tema, generar corrientes de opinión informada sobre los procesos educativos, e influir en la agenda del gobierno y de las instituciones para canalizar propuestas de cambio en el marco de los distintos PER.



### ***Instancias de la sociedad civil organizada***

Se trata de las redes, mesas, núcleos regionales y grupos impulsores de la sociedad civil que vienen incentivando procesos para mejorar la calidad de la educación. Existen también espacios interinstitucionales integrados por representantes de la sociedad civil y del Estado, como la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, que han incorporado líneas de acción de vigilancia e incidencia vinculadas a la educación.

En la medida en que todas estas instancias cumplen un papel importante en la articulación de los esfuerzos institucionales relacionados con la sensibilización e incidencia, también les corresponde facilitar la articulación entre los distintos espacios de vigilancia de la sociedad civil y con los Consejos Participativos. Asegurarse de dicha coordinación facilitaría un mayor impacto en la incidencia social y política, pues se optimizarían los recursos, se compartiría información y se establecerían canales claros de comunicación con los responsables de la toma de decisiones.

Otra responsabilidad que atañe a las instancias de la sociedad civil es la de consolidarse como canales de información constante ante la ciudadanía regional. Dicha función es fundamental si se busca consolidar una cultura de vigilancia ciudadana basada en el manejo de información. Para esto, se necesita generar espacios de reflexión y debate permanentes, que permitirían al ciudadano común y a la ciudadanía organizada asumir la educación como un tema prio-

ritario de la agenda pública y comprometerse con el cambio.

El último aspecto relativo al papel que le toca cumplir a la sociedad civil es el de facilitar —a partir de un buen manejo de información, la debida reflexión y un amplio debate— la generación de propuestas consensuadas que apunten a mejorar consistentemente la educación regional.

### *Autoridades regionales*

Es a las autoridades y funcionarios regionales a quienes concierne, en primer lugar, la responsabilidad de ejecutar las políticas educativas. En ese sentido, les compete esencialmente comprometerse con la mejora de la gestión, para facilitar la implementación de las políticas e introducir los cambios necesarios en las estructuras, procedimientos y relaciones. Les corresponde, además, brindar las facilidades necesarias para garantizar la consolidación de los procesos de vigilancia.

Por un lado, son los responsables de garantizar el acceso a la información requerida para seguir los procesos de gestión educa-

«...se necesita generar espacios de reflexión y debate permanentes, que permitirían al ciudadano común y a la ciudadanía organizada asumir la educación como un tema prioritario de la agenda pública y comprometerse con el cambio.»

tiva, asegurándose de que en las instituciones a las que pertenecen existan los procedimientos efectivos. Por otro lado, les corresponde difundir el concepto de vigilancia entre los actores de las instituciones públicas, para propiciar un cambio en la cultura de gestión educativa. Asimismo, les compete priorizar la información y las propuestas generadas a partir de la vigilancia en la agenda pública y en los acuerdos que se establezcan con la sociedad civil, la ciudadanía y las instancias de participación. Finalmente, deben articularse con estas instancias para contribuir a que fortalezcan su papel vigilante.

### 3.3. Los temas que toca vigilar

Son tres los temas que conciernen a las actividades de vigilancia, según esta propuesta, y obedecen al momento y a los actores que intervengan:

- El modo como vienen funcionando las instancias de vigilancia.
- La forma como están implementándose los PER.
- La manera en que las citadas instancias están incidiendo en la ciudadanía y en las autoridades, generando debates, movilización y propuestas de cambio.

Para establecer estos temas, hemos partido de reconocer que la vigilancia tiene un ca-

«Consideramos necesario contribuir a que las iniciativas de vigilancia educativa existentes en las regiones puedan constituirse en una base social sólida, informada e influyente.»

rácter novedoso y, por eso, requiere que se fortalezcan las capacidades institucionales. Estas capacidades se relacionan tanto con el significado de la vigilancia en el contexto de la descentralización como con los requerimientos técnicos de dicha función. Dado que considerábamos que era utópico pretender que en la primera etapa se vigilaran todos los procesos y acciones de gestión educativa en cada región, creímos conveniente priorizar algunos aspectos concretos que hicieran operativa la propuesta.

Estos tres temas se exponen a continuación; su prioridad obedece al análisis que hicimos del contexto nacional y regional de la actual descentralización educativa. Partimos de reconocer que, durante los últimos años, los principales procesos que se han desencadenado en muchas de las regiones han girado en torno a la elaboración de los PER y al fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la gestión educativa, en vinculación con el Estado.

### ***Cómo están funcionando las instancias de vigilancia***

Entendemos como instancias de vigilancia educativa cualquier espacio organizado que asuma el seguimiento de los procesos de



descentralización del sector y la mejora de la calidad educativa. Algunas de ellas son los COPARE y los COPALE, organizaciones de la sociedad civil como los Núcleos Educativos Regionales (NER), las redes educativas y las mesas educativas.

Consideramos necesario contribuir a que las iniciativas de vigilancia educativa existentes en las regiones puedan constituirse en una base social sólida, informada e influyente. Este punto alude también a la observación de la propia instancia vigilante para evaluar su funcionamiento y constitución,<sup>11</sup> la participación de sus miembros, su plan de trabajo, la periodicidad de sus reuniones, sus actividades, así como su reconocimiento social y político como referentes en materia educativa.

<sup>11</sup> Esto se aplica a las instancias de carácter formal como los COPARE, los COPALE y los CONEI.

### ***Cómo están implementándose los PER***

Después de los procesos de construcción concertada y descentralizada de los Proyectos Educativos Regionales, podemos decir que existe en la ciudadanía una expectativa latente por asegurar su implementación, como un medio para alcanzar la transformación educativa regional.

Por tal razón, se propone vigilar si la región cuenta con un PER terminado y aprobado por alguna norma regional, si se han priorizado políticas para ser ejecutadas durante la actual gestión y, de ser así, cuáles serían los avances en su implementación. De qué manera están actuando los gobiernos regionales respecto a la planificación, a la gestión presupuestal y a la producción normativa, para asegurar su cumplimiento y difusión. Asimismo, se sugiere vigilar aspectos como el grado de articulación del PEN al Plan de Desarrollo Regional, si el Consejo Regional aborda temas relacionados con la implementación del PER y si las autoridades regionales difunden información sobre cómo está implementándose su gestión.

### ***Cómo inciden política y socialmente dichas instancias***

La incidencia política y social en la educación es un aspecto fundamental que debe complementar las tareas de vigilancia, asegurando tanto la reflexión y movilización social en torno al tema educativo como una gestión eficiente, eficaz y democrática. Esto supone observar qué tipo de acciones de

movilización y sensibilización social están siendo dirigidas a la comunidad y aquellas que lo están siendo hacia responsables de la toma de decisiones en el ámbito político.

Proponemos vigilar la manera en que las instancias de participación están cumpliendo esta función, cuya importancia es vital para la continuidad de los procesos de descentralización educativa.

## **3.4. Matriz de indicadores de vigilancia**

---

Como se señaló anteriormente, la vigilancia es una actividad que se sustenta en el seguimiento sistemático de la gestión y los procesos educativos, mediante el recojo permanente de información. Un paso previo consiste en definir los temas o dimensiones sobre los cuales se recopilará información. Para que el seguimiento sea sistemático y fiable, no solo es importante saber qué proceso será examinado, sino que deberá haber claridad con relación a los elementos que permitirán evaluar cómo está evolucionando dicho proceso.

Para definir estos elementos, conviene partir de indicadores concretos, ya que facilitan tanto el recojo de la información como su difusión. Las siguientes son algunas ideas básicas sobre este tipo de indicadores. En principio, entendemos como indicador aquella característica que se puede

definir, registrar y medir, que aporta indicaciones claras sobre los cambios en un proceso y que nos muestra dónde nos encontramos respecto a los objetivos que fueron definidos de antemano.

Una clasificación común de los indicadores es la que los divide en cuantitativos y cualitativos. Más allá de esta catalogación, pensamos que lo principal es establecer algunas características esenciales que permitan evaluar la pertinencia de estos elementos. En ese sentido, los indicadores han de ser:

- *Relevantes*. Deben tener una relación directa con los objetivos propuestos. ¿Mide el indicador realmente lo que se quiere evaluar? ¿Se adapta en verdad a la situación específica?
- *Sensibles*. Deben mostrar las diferencias entre situaciones distintas, permitiendo registrar los cambios relevantes.
- *Consistentes*. Deben conducir a resultados análogos y fiables aunque sean aplicados a diferentes situaciones y por distintas personas.
- *Confiables*. Deben aportar información útil para la toma de decisiones.
- *Directos*. Deben ser lo más precisos que sea posible, tanto con relación a los resultados que se quiere evaluar como a la información que se busca recoger.
- *Objetivos*. No deben dar lugar a ambigüedades en la interpretación de lo que estén midiendo.

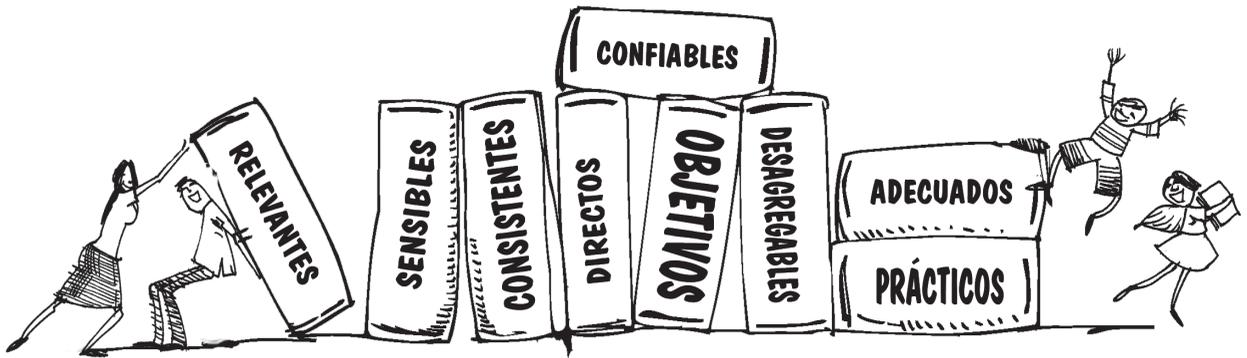
- *Adecuados*. Aquí, el criterio de adecuación para definir qué indicadores se necesitarán para medir un aspecto determinado de la realidad va a depender de cuán complejo es dicho aspecto, de los recursos disponibles para recoger la información y de la cantidad de información requerida.

- *Desagregables*. Deben servir para medir el conjunto de lo que se quiere evaluar o cualquiera de sus partes.

- *Prácticos*. La información que se requiera para calcularlos debe poder recolectarse en un periodo corto y a un costo bajo.

Durante los últimos años, nuestras instituciones han venido trabajando en distintas regiones, acompañándolas en la construcción de políticas en el marco de la descentralización y la democratización educativa. La labor desplegada nos ha permitido diseñar una matriz básica de indicadores para el seguimiento de las acciones de vigilancia. La matriz está organizada según los temas que se abordaron en la sección ante-

«...entendemos como indicador aquella característica que se puede definir, registrar y medir, que aporta indicaciones claras sobre los cambios en un proceso y que nos muestra dónde nos encontramos respecto a los objetivos que fueron definidos de antemano.»



rior; además, puede servir de sustento para diseñar los instrumentos de vigilancia.

Para cada uno de estos indicadores, se sugieren fuentes de verificación. Ello, además de imprimirle objetividad a la información que se recoja, dotará a la propuesta de mayor coherencia.

Los tres temas presentados son independientes, por lo que las organizaciones o instituciones que deseen aplicar la matriz pueden hacer el seguimiento de acuerdo con el tema que resulte más relevante para su trabajo. Por ejemplo, los miembros del COPARE encargados de la vigilancia podrían centrar su trabajo en la implementación del PER.

Se recomienda que las instituciones u organizaciones que recién inicien la labor de vigilancia adopten solo algunos indicado-

res del tema que hayan seleccionado, pues no es necesario emplear todos. Los instrumentos de vigilancia que se escojan dependerán de los indicadores que hayan sido elegidos para esa etapa.

De la misma manera, se podrá ir incluyendo progresivamente nuevos indicadores, si así se estimase necesario, pero se recomienda continuar recogiendo sistemáticamente aquellos que hayan empezado a aplicarse, para que puedan hacerse comparaciones y análisis a lo largo del tiempo.

Finalmente, queremos señalar que estos indicadores aún están siendo validados y mejorados, debido a su compleja naturaleza y definición. Sin embargo, hasta el momento han sido una buena base para diseñar los instrumentos requeridos y empezar el proceso de vigilancia en algunas regiones.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Por ejemplo, en Huancavelica (con el acompañamiento de EDUCA), Madre de Dios (con PROEDUCA-GTZ), Piura (con PROEDUCA-GTZ y Foro Educativo), Cusco, Ayacucho y Arequipa (acompañados por Foro Educativo).

## MATRIZ DE INDICADORES PARA LA VIGILANCIA DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

Tema por vigilar: FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTANCIAS DE VIGILANCIA	
Indicador	Fuente de verificación
1 Las instancias de vigilancia están constituidas.	Ordenanza, directiva, reglamento interno, acta de constitución o lista de integrantes de los espacios de vigilancia.
2 Las instancias de vigilancia cuentan con una participación periódica de por lo menos 75% de las instituciones que las integran.	Lista de miembros que integran las instancias y actas de asistencia a las reuniones.
3 La representación de las instituciones que conforman las instancias de vigilancia corresponde a lo estipulado según los requisitos establecidos en su constitución oficial.	Lista de miembros que integran las instancias.
4 Las instancias cuentan con un plan de trabajo anual.	Plan de trabajo anual.
5 Las instancias cuentan con una estructura orgánica oficial de funcionamiento interno.	Reglamento interno y/o actas de reuniones.
6 Número de reuniones mensuales de las instancias de vigilancia.	Actas de asistencia.
7 Actividades realizadas por las instancias de vigilancia.	Acta de reuniones y/o informes de actividades.
8 Las instancias de vigilancia son reconocidas como referentes que participan en espacios vinculados a la gestión de las políticas educativas regionales.	Participación documentada en la priorización de políticas educativas regionales y el presupuesto participativo.

Tema por vigilar: IMPLEMENTACIÓN DEL PER	
Indicador	Fuente de verificación
9 La región cuenta con un PER terminado pero no aprobado.	Solicitud de información al gobierno regional o a la Dirección Regional de Educación; entrevista a un miembro del COPARE.
10 La región cuenta con un PER aprobado por alguna norma regional.	Solicitud de información; revisión en portales; revisión de ordenanzas regionales y/o acuerdos regionales.
11 La región cuenta con una lista de políticas priorizadas que deben ejecutarse en un tiempo determinado.	Reconocimiento oficial, por parte del gobierno regional, de la priorización de 2 políticas educativas.
12 La lista de políticas priorizadas concuerda con la agenda regional concertada 2007-2008. <sup>a</sup>	Contraste entre la lista de políticas priorizadas y la agenda concertada regional del Consejo Nacional de Educación.
13 Normas que han emitido las autoridades regionales en torno a la implementación de políticas educativas.	Solicitud de información, o revisión en los portales electrónicos respectivos, acerca de la existencia de ordenanzas regionales o algún acuerdo regional.
14 El Plan de Desarrollo Regional incluye las políticas que fueron priorizadas en el PER. <sup>b</sup>	Plan de Desarrollo Regional.
15 La planificación del gobierno regional y la de la Dirección Regional de Educación contemplan la implementación de las prioridades señaladas en el PER.	Gobierno regional: Plan Estratégico, Dirección Regional de Educación: Plan Operativo Anual (POA) y Plan Estratégico Institucional (PIA).
16 Las políticas priorizadas en el PER cuentan con un presupuesto regional.	Presupuesto institucional de apertura del gobierno regional. Presupuesto participativo.
17 El presupuesto regional asignado a las políticas priorizadas en el PER se ha ejecutado según lo programado.	Presupuesto institucional de apertura del gobierno regional, presupuesto modificado y presupuesto ejecutado.
18 Número de sesiones del Consejo Regional en las que se abordan temas relacionados con la implementación del PER.	Actas de los consejos regionales.
19 Las autoridades regionales informan públicamente cómo está implementándose el PER.	Página web del gobierno regional y de la Dirección Regional de Educación; otros medios de difusión.
<p><sup>a</sup> Véase el anexo 2.</p> <p><sup>b</sup> Indicar el espacio en el que se priorizaron las políticas educativas (si el espacio incluyó a diversas instituciones y actores o si fue de gabinete), el nivel de participación y representatividad, y el tiempo para el que han sido priorizadas las políticas.</p>	

**Tema por vigilar: INCIDENCIA POLÍTICA Y SOCIAL DE  
LAS INSTANCIAS DE VIGILANCIA**

<b>Indicador</b>	<b>Fuente de verificación</b>
<b>20</b> Las instancias de vigilancia cuentan con un plan de vigilancia anual en el que se precisan las acciones que van a emprender.	Plan de vigilancia anual.
<b>21</b> Las instancias elaboran informes de vigilancia debidamente sustentados.	Informes de vigilancia.
<b>22</b> Las instancias de vigilancia presentan públicamente informes de vigilancia, con recomendaciones y propuestas dirigidas a las autoridades regionales y a las instituciones vinculadas al quehacer educativo o interesadas en este.	Asistencia a la presentación pública e identificación de las instituciones participantes.
<b>23</b> Impacto de la presentación de los informes de vigilancia (en los medios de comunicación regional, en el uso de la información por otras organizaciones, en el cambio de actitud de las autoridades regionales y en mejoras en la gestión educativa regional).	Recortes de periódicos, número de apariciones en la radio, documentos que tomen como insumo la información, cambios efectuados en las instancias de gestión educativa, etcétera.

«Los instrumentos responden a los tres temas sugeridos y su propósito es facilitar el seguimiento sistemático de los procesos. No deben ser aplicados como encuestas sino como fichas que permitan sistematizar y organizar la información obtenida oficialmente...»

### 3.5. Instrumentos para la **vigilancia**

A partir de los indicadores propuestos hemos construido los instrumentos que se describen seguidamente. Estos servirán para sistematizar la información que se recoja con relación a los temas que hayan sido definidos como materia de vigilancia.

Los instrumentos responden a los tres temas sugeridos y su propósito es facilitar el seguimiento sistemático de los procesos. No deben ser aplicados como encuestas sino como fichas que permitan sistematizar y organizar la información obtenida oficialmente (mediante una solicitud formal). En la medida de lo posible, se recomienda que los datos que en ellos se consignen estén documentados con fuentes oficiales (informes, entrevistas, páginas web, etcétera).

Así como no es necesario aplicar la matriz de indicadores en su conjunto, sugerimos que se utilice únicamente aquella parte del instrumento que corresponda a los indicadores elegidos. Si se incluyeran progresivamente nuevos indicadores, convendrá continuar examinando en forma sistemática los indicadores iniciales (para establecer comparaciones y analizar cambios en el tiempo) y complementar los instrumentos con los nuevos indicadores que vayan a aplicarse (de no haber sido contemplados).

Es fundamental que la información recogida con estos instrumentos sea oficial, para lo cual se podrá recurrir a las fuentes de verificación sugeridas. Si la información se obtuviera mediante entrevistas, conviene hacerlas en espacios formales y también grabarlas.

En las páginas siguientes se detallan los instrumentos que servirán para recoger información sobre:

- El funcionamiento de las instancias de vigilancia (instrumento 1).
- La implementación del PER (instrumento 2).
- La incidencia política y social de las instancias de vigilancia (instrumento 3).



## INSTRUMENTO 1. FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTANCIAS DE VIGILANCIA

1. Período sobre el que se ha recogido información (indicar meses y años correspondientes): \_\_\_\_\_

2. Instancia de vigilancia a la que se aplica el instrumento: \_\_\_\_\_

3. ¿Está constituida la instancia de vigilancia?  Sí  No

Si la respuesta es *sí*, indicar con cuáles de los siguientes documentos se cuenta:

Ordenanza	Sí	No
Directiva	Sí	No
Reglamento interno	Sí	No
Acta de constitución	Sí	No
Lista de integrantes	Sí	No

Otros (especificar): \_\_\_\_\_

4. Fecha de constitución de la instancia (fecha en que se crea y los miembros empiezan a reunirse): \_\_\_\_\_

5. Número de miembros de la instancia de vigilancia (ver la lista de miembros):

6. ¿Corresponde la conformación de la instancia de vigilancia a lo estipulado en su constitución oficial?<sup>13</sup> (ver la lista de miembros y contrastarla con el acta de la constitución oficial)  Sí  No

7. Indicar el número de asistentes y las fechas de las tres últimas reuniones de la instancia (ver las listas de asistencia):

	Fecha de la reunión	Número de asistentes
Última reunión		
Penúltima reunión		
Antepenúltima reunión		

<sup>13</sup> Por ejemplo, en el caso de un COPARE, habría que constatar la representación de instituciones del sector (diversos estamentos), de otros sectores y de instituciones de la sociedad civil.

8. ¿Cuenta la instancia de vigilancia con una estructura orgánica oficial de funcionamiento interno?  Sí  No

Si la respuesta es *sí*, describir el tipo de estructura y la forma en que dicha organización se oficializó:

---

---

9. ¿Cuenta la instancia de vigilancia con un plan de trabajo anual?  Sí  No

Si la respuesta es *sí*, indicar la fecha de aprobación del plan: \_\_\_\_\_

10. Indicar cuántas veces al mes se han reunido los miembros de la instancia durante los tres últimos meses, según las actas revisadas.

	Indicar mes	Número de reuniones
Último mes	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Penúltimo mes	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Antepenúltimo mes	<input type="text"/>	<input type="text"/>

11. Actividades realizadas por la instancia de vigilancia durante el último año (señalar las instituciones con las que se coordinó la actividad, si fuera pertinente):

---

---

12. ¿En qué acciones de concertación regional ha participado la instancia de vigilancia?

Priorización de políticas educativas regionales  Sí  No

Presupuesto participativo  Sí  No

Otros (especificar):

---

---

## INSTRUMENTO 2. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO EDUCATIVO REGIONAL

1. Período sobre el que se ha recogido la información (indicar los meses y años correspondientes): \_\_\_\_\_

2. ¿Cuenta la región con un PER terminado?  Sí  No

Si la respuesta es *no*, indicar el nivel de avance en la elaboración del PER y los pasos que es necesario completar:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3. ¿Cuenta la región con un PER aprobado por alguna norma regional?  Sí  No

Indicar la norma regional que aprueba el PER y su fecha de emisión:

\_\_\_\_\_

4. ¿Han emitido las autoridades regionales alguna norma en torno a la implementación de políticas educativas?  Sí  No

Si la respuesta es *sí*, completar la siguiente tabla:

Norma emitida	Fecha de emisión	Propósito de la norma

5. ¿Existen políticas priorizadas en el PER para la región?  Sí  No

Si la respuesta es *sí*, completar los siguientes datos:

Fecha de la reunión en que se priorizaron las políticas: \_\_\_\_\_

Institución que convocó al trabajo de priorización: \_\_\_\_\_

¿Se hizo la priorización de manera participativa y representativa (la reunión contó con la presencia de diferentes actores y estamentos del sector educativo)?  Sí  No

Instituciones que participaron en el trabajo de priorización:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Listado de políticas priorizadas en el PER

---

---

---

Tiempo propuesto para la implementación de las políticas priorizadas: \_\_\_\_\_

Metodología, mecanismo o estrategia utilizada para priorizar las políticas:  
\_\_\_\_\_

6. ¿Responden las políticas priorizadas a la agenda regional concertada 2007-2008?  Sí  No

Si la respuesta es *sí*, indicar de qué manera se articulan las políticas priorizadas con la agenda regional concertada o responden a ella:

---

---

7. ¿Incluye el plan de desarrollo regional las políticas priorizadas en el PER?  Sí  No

Si la respuesta es *sí*, describir cómo se han articulado las políticas priorizadas con el Plan de Desarrollo Regional:

---

---

8. ¿Incluye la planificación del gobierno regional y de la Dirección Regional de Educación la implementación de las políticas priorizadas en el PER?

Instancia	Tipo de documento de planificación		
Gobierno regional	Plan estratégico institucional	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
	Plan operativo anual	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Dirección Regional de Educación	Plan estratégico institucional	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
	Plan operativo anual	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No

9. ¿Se ha consignado en el presupuesto regional un monto destinado a la implementación de las políticas priorizadas en el PER?  Sí  No

Si la respuesta es *sí*, completar el siguiente cuadro:

Asignación de presupuesto según la instancia regional		
Gobierno regional	Total del presupuesto	
	Porcentaje del presupuesto total asignado al sector Educación	
	Porcentaje del presupuesto total asignado a la implementación de las políticas del PER	
Dirección Regional de Educación	Total del presupuesto	
	Porcentaje del presupuesto total asignado a la implementación de las políticas del PER	

10. ¿El presupuesto para la implementación de las políticas priorizadas en el PER se ejecutó según lo programado?

Sí       No

Si la respuesta es *no*, indicar las razones que explican la situación:

---



---

11. Según las actas del consejo regional, ¿en cuántas sesiones del presente año se han abordado temas relacionados con la implementación del PER?

12. ¿Realizan las autoridades regionales acciones de difusión sobre la implementación del PER?

Sí       No

Si la respuesta es *sí*, describir los medios de difusión utilizados:

---



---

### INSTRUMENTO 3. INCIDENCIA POLÍTICA Y SOCIAL DE LAS INSTANCIAS DE VIGILANCIA

1. Período sobre el que se ha recogido información (indicar los meses y años correspondientes): \_\_\_\_\_

2. Instancia de vigilancia a la que se aplica el instrumento: \_\_\_\_\_

3. ¿Cuenta la instancia con un plan de vigilancia anual que enmarque sus acciones?

Sí	No
----	----

4. ¿Elabora la instancia informes de vigilancia?  
Si la respuesta es *sí*, indicar si estos informes:

Están debidamente sustentados	Sí	No
Cuentan con recomendaciones y propuestas	Sí	No

5. ¿La instancia ha presentado públicamente sus informes de vigilancia?

Sí	No
----	----

Si la respuesta es *sí*, indicar a quiénes han estado dirigidas dichas reuniones:

Autoridades regionales	Sí	No
Instituciones vinculadas al quehacer educativo o interesadas en él	Sí	No
Autoridades e instituciones de la sociedad civil	Sí	No
Otros (especificar):		

6. ¿Ha tenido algún impacto la presentación de los informes de vigilancia?

Sí	No
----	----

Si la respuesta es *sí*, indicar el tipo de impacto:

Medios de comunicación regional difunden información	Sí	No
Uso de esta información por parte de otras instituciones	Sí	No
Cambio de actitud de las autoridades regionales	Sí	No
Cambios en la gestión educativa regional	Sí	No

Explicar:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

### 3.6. Ruta para ejecutar la propuesta

La vigilancia ciudadana, en el marco de la descentralización del sector educativo, se presenta como un eje fundamental para asegurar la eficiencia, transparencia y democratización de la gestión educativa. Sin embargo, es una práctica novedosa tanto para el sector público como para la sociedad civil y en la actualidad son pocas las experiencias de este tipo en el sector educativo. En ese sentido, y reconociendo que se trata de un proceso a largo plazo que requiere el desarrollo de capacidades individuales e institucionales, planteamos en esta propuesta una ruta que facilite la tarea a los actores e instancias que vayan a asumirla.

La ruta que proponemos para poner en práctica la vigilancia consta de seis pasos fundamentales, que comienzan con la planificación de las acciones de vigilancia y terminan con la presentación y difusión del informe final. A estos es posible añadir otros que se juzguen pertinentes para la realidad de cada región, según las posibilidades de que dispongan las instancias encargadas y las dimensiones del proceso que se apunte a vigilar. Los pasos sugeridos, sin embargo, solo abarcan aspectos básicos que cualquier instancia debería asumir para ejercer la vigilancia y están referidos a:

- 1) La organización previa
- 2) El recojo de la información
- 3) La sistematización y preparación del borrador del informe
- 4) Las reuniones para analizar y validar la información
- 5) La redacción del informe final
- 6) La presentación y difusión del informe final

En la ruta propuesta se señalan los tiempos aproximados y referenciales para cada paso, pero es importante tomar en cuenta que dichos plazos son adaptables a las posibilidades de las instancias encargadas de vigilar. De ser necesario, se sugiere que cada institución u organización planifique el trabajo trazando su propia ruta, a partir de las pautas del modelo. Una ruta detallada permitirá controlar mejor el tiempo a lo largo del proceso. El siguiente es un esquema de la ruta, con los tiempos referenciales y objetivos generales de cada paso. Luego se explica cada uno, con ejemplos concretos para su aplicación.



## RUTA PARA IMPLEMENTAR LA PROPUESTA DE VIGILANCIA

### SEMANA 1

#### Organización previa

Los equipos responsables discuten, priorizan y definen los temas e indicadores por vigilar; elaboran el plan de trabajo y la propuesta.

*(Tomar como insumos la matriz de indicadores y la propuesta de ruta)*

### SEMANAS 2 Y 3

#### Recojo de información

Los equipos responsables hacen los trámites para recoger información oficial, según los indicadores elegidos, y la complementan con otras fuentes.

*(Ver el formato de carta para solicitar información, revisar el artículo 11 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, usar los instrumentos)*

### SEMANAS 4 Y 5

#### Sistematización y elaboración del borrador de informe

Los equipos responsables preparan el borrador del informe de vigilancia, luego de sistematizar y analizar la información recogida.

### SEMANAS 6 Y 7

#### Reuniones para analizar y validar la información

Los equipos responsables presentan el borrador del informe de vigilancia a las autoridades pertinentes para que ellas observen, corrijan y validen la información recabada.

En otra reunión, presentan dicho borrador a los actores e instituciones de la sociedad civil que puedan comentar y complementar la información recogida.

### SEMANA 10

#### Presentación y difusión del informe final

Se presenta públicamente el informe final sobre vigilancia, en una reunión a la que se invita a las autoridades regionales, a actores de la sociedad civil involucrados en el tema educativo y a los principales medios de comunicación. Se les reparte el informe y se buscan espacios para difundirlo en los medios de comunicación.

### SEMANAS 8 Y 9

#### Redacción del informe final

Los equipos responsables revisan los aportes hechos en las reuniones de validación de la información, los sistematizan y sobre esta base redactan el informe final sobre vigilancia.

*(Ver la propuesta de esquema)*

1) *Organización previa.* Antes de emprender cualquier acción de vigilancia, conviene que los equipos responsables discutan y decidan qué temas e indicadores son los que se priorizarán en la vigilancia, tracen el plan de trabajo respectivo (señalando plazos y responsables) y adapten la metodología (indicadores, instrumentos) a la realidad regional. En esta etapa se identifican experiencias previas de vigilancia en la región y se buscan aliados con relación al tema. Insumos para esta fase son la matriz de indicadores y la ruta de vigilancia para la planificación.

En este momento se define el lapso que abarcará el acopio de la información. Se recomienda que este se realice en períodos de igual extensión. Lo ideal es que haya un recojo sistemático cada seis meses, para así garantizar que el proceso de vigilancia llegue a institucionalizarse.

2) *Recojo de información.* En este segundo momento, el equipo responsable efec-

túa los trámites necesarios para recoger información oficial, según los indicadores elegidos.

Para solicitar información a las organizaciones públicas (gobierno regional, Dirección Regional de Educación, Unidad de Gestión Educativa Local), se sugiere revisar el artículo 11 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información,<sup>14</sup> en el que se determinan los plazos para la entrega de los datos requeridos.<sup>15</sup>

Para facilitar esta etapa, presentamos un modelo de carta en la que se solicita información a las autoridades o instancias regionales; este modelo puede ser adaptado según la entidad a la que se esté pidiendo la información y según el tipo de datos que se haya decidido recabar.

Un aspecto fundamental en este paso es señalar con toda claridad cuál es el período sobre el que se requiere contar con información.

«...conviene que los equipos responsables discutan y decidan qué temas e indicadores son los se priorizarán en la vigilancia, tracen el plan de trabajo respectivo...»

---

<sup>14</sup> Véase el anexo 1.

<sup>15</sup> El plazo no debe pasar de siete días, con una posible prórroga de cinco días, si así lo solicitara la entidad.

Señor  
*[Nombre y apellidos]*  
*[Cargo en la institución respectiva]*

Estimado señor *[cargo]*:

Le hacemos llegar los cordiales saludos de *[institución o instancia solicitante]*. Como institución *[o instancia]*, nuestro objetivo es aportar a la mejora de la calidad educativa regional y al proceso de descentralización educativa, por lo que venimos haciendo un seguimiento de la gestión del gobierno regional, la Dirección Regional de Educación y el Consejo Participativo Regional de Educación *[como ejemplo de instancias de vigilancia]* en el marco del Proyecto Educativo Regional. Para tal fin, contamos con un sistema de recojo y análisis de información para la vigilancia educativa.

Nuestras actividades apuntan a dar continuidad a los nuevos procesos de gestión que se vienen desarrollando en el marco de la actual descentralización; aportar para que se asegure una gestión educativa regional transparente, eficiente, pertinente y democrática; y fortalecer la participación de instancias mixtas y de la sociedad civil en la gestión educativa. Por ello, venimos recogiendo información para analizar en forma objetiva la evolución de la gestión educativa y de los principales procesos en este campo. Como resultado de dicha actividad, emitiremos un informe con datos sobre: implementación del PER, funcionamiento de las instancias de vigilancia en la región e incidencia social y política de dichas instancias.

Es por eso que nos dirigimos a su despacho solicitándole que tenga a bien proveernos de la información necesaria para elaborar el primer informe del año 2007, de *[mes]* a *[mes]*.

*Funcionamiento de las instancias de vigilancia:*

Ordenanza, reglamento interno, acta de constitución o lista de integrantes de los espacios de vigilancia. Lista de miembros que integran las instancias y actas de asistencia a las reuniones. Plan de trabajo anual. Actas de asistencia a las reuniones de la instancia. Acta de reuniones o informes de actividades.

*Implementación del PER:*

Acuerdos y ordenanzas regionales emitidos durante el último año. Actas de sesiones del consejo regional. Documento que consigne el plan de desarrollo regional vigente para el 2007. Plan estratégico del gobierno regional. Plan operativo anual de la Dirección Regional de Educación. Plan estratégico institucional de la Dirección Regional de Educación. Presupuesto institucional de apertura del gobierno regional. Presupuesto participativo. Presupuesto institucional modificado del gobierno regional. Presupuesto institucional ejecutado del gobierno regional.

*Incidencia política y social de las instancias de vigilancia:*

Plan de vigilancia anual. Informes de vigilancia.

La información que nos sea proporcionada será corroborada posteriormente con otras fuentes y con las personas responsables de su institución.

Nos valemos de esta oportunidad para expresarle nuestra especial consideración.

Atentamente,

---

*[Responsable(s) de la instancia  
que solicita(n) la información]*

- 3) *Sistematización y preparación del borrador del informe.* Luego de recabar la información, el equipo responsable la sistematiza y procesa para preparar un borrador del informe respectivo.

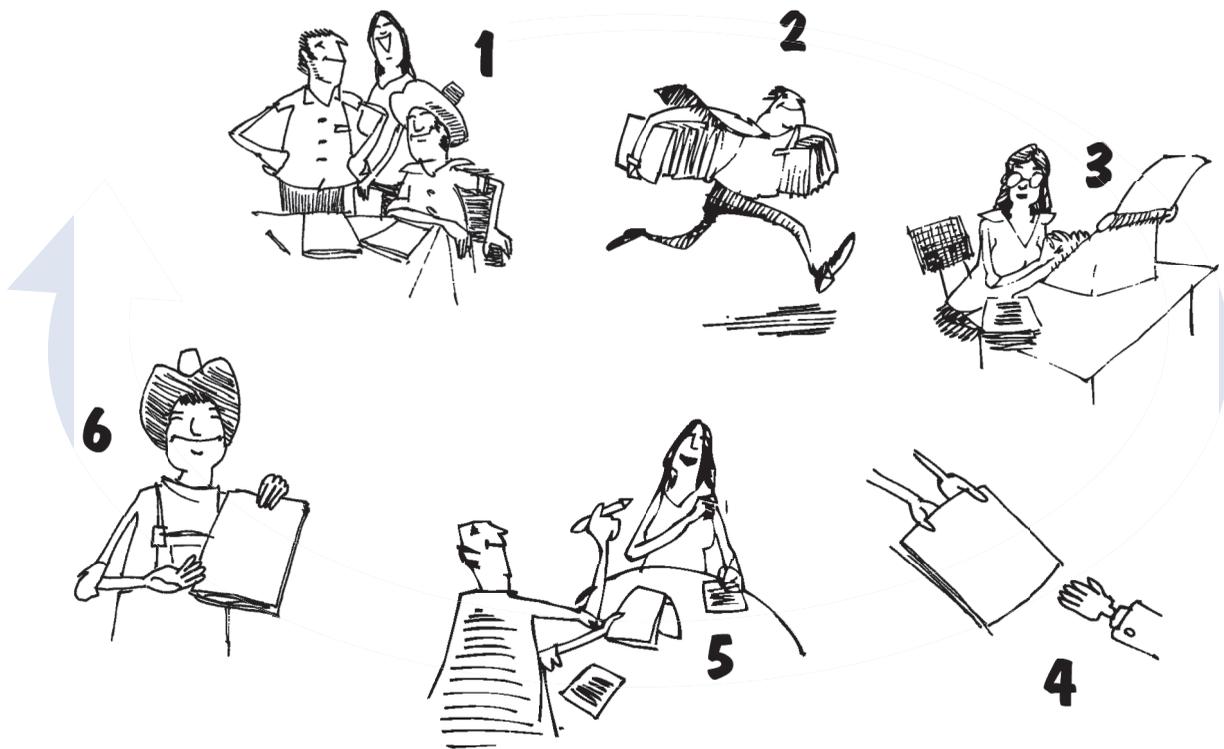
En esta ocasión, se usan como insumos los instrumentos que sirvieron para recoger información, adaptados según los temas que se va a vigilar y los indicadores seleccionados. Como ya vimos, los instrumentos son fichas que ayudan a organizar los datos recogidos y facilitan su análisis. También sirven de referencia para organizar la información en el borrador del informe.

- 4) *Reuniones para analizar y validar la información.* El equipo responsable organiza reuniones para presentar y validar el borrador del informe de vigilancia.

«El equipo responsable sistematiza los aportes recogidos en las reuniones de socialización y validación, y sobre esa base redacta el informe final de vigilancia.»

Estas reuniones son de dos tipos: con las autoridades pertinentes y con otras personas e instituciones de la sociedad civil. En el primer caso, el encuentro sirve para analizar los resultados con el propósito de que dichos actores observen, corrijan y validen los datos recabados. Para la segunda reunión, el equipo convoca a un taller de análisis y socialización con miembros de la ciudadanía regional y local.

Estos encuentros revisten gran importancia, en la medida en que permitirán



complementar y legitimar la información obtenida, como un paso previo a que ella se haga pública en la región. Como ya se señaló, la información que se difunda públicamente ha de ser confiable y verificable, por lo que debe ser sustentada en su totalidad.

- 5) *Redacción del informe final.* El equipo responsable sistematiza los aportes recogidos en las reuniones de socialización y validación, y sobre esa base redacta el informe final de vigilancia.

Se sugiere que los datos recogidos se expongan en un informe en el que sean detallados en la forma más objetiva posible, junto con las observaciones y recomendaciones necesarias. El siguiente esquema es útil al respecto, y puede ser adaptado según el criterio de los equipos responsables:

ESQUEMA DEL INFORME DE VIGILANCIA
Presentación
Funcionamiento de las instancias de vigilancia
Implementación del PER
Incidencia política y social de las instancias de vigilancia
Conclusiones y recomendaciones

En caso de que el informe de vigilancia vaya a imprimirse, se sugiere tomar en cuenta que para ello se requerirían mayores recursos —tiempo y dinero— y, por tanto, se trata de un factor que debe sopesarse en el momento de planificar las actividades.

- 6) *Presentación y difusión del informe final.* El equipo responsable presenta públicamente el informe final en una reunión a la que se invita a las autoridades regionales, a los actores de la sociedad civil involucrados con el campo educativo y a los principales medios de comunicación.

Para una mejor difusión, conviene distribuir copias del informe a los actores antes mencionados, enviar información y notas de prensa a los periódicos locales, comentar la información en espacios radiales, y coordinar con el área de comunicación de instituciones como el gobierno regional, la Dirección Regional de Educación, el Consejo Nacional de Educación, instituciones aliadas, etcétera. Esto permitirá colocar dicha información en páginas web y enviarla a través de redes o grupos de correo electrónico relacionados con el tema educativo, y así lograr una mayor difusión no solo en el ámbito regional sino también en el nacional y local.

«El equipo responsable presenta públicamente el informe final en una reunión a la que se invita a las autoridades regionales, a los actores de la sociedad civil involucrados con el campo educativo y a los principales medios de comunicación.»



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFARO, Rosa María (2002). *Ciudadan@s «de a de veras». Una propuesta de vigilancia de la gestión pública, desde un enfoque comunicacional*. Lima: Asociación de Comunicadores Sociales Calandria.

ANDRADE, Patricia (comp.) (2005). *No una sino muchas voces. La elaboración concertada de los Lineamientos Educativos de Madre de Dios*. Cuaderno de Gestión Educativa 5. Lima: PROEDUCA-GTZ.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2007). *Concertando prioridades de políticas educativas. Opina*, boletín virtual 7. Disponible en <www.cne.org.pe>.

CUENCA, Ricardo y ANDRADE, Patricia (2005). *Análisis del Plan Quinquenal de Transferencias 2005-2009 y del Plan Anual del Sector Educación. Informe final*. Documento interno no publicado. Lima: Defensoría del Pueblo.

CUENCA, Ricardo y CARRILLO, Sandra (2001). *El sistema de monitoreo y evaluación del PLANCAD*. Serie Experiencias del PLANCAD. Lima: MED y PLANCAD-GTZ-KfW.

CUENCA, Ricardo y MUÑOZ, Fanni (2006). *La descentralización de la educación: hablan los docentes*. Cuaderno de Gestión Educativa 6. Lima: PROEDUCA-GTZ.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2005). *El plan de transferencia de competencias del quinquenio 2005-2009 de los sectores Salud y Educación, bajo un enfoque de derechos*. Lima: Defensoría del Pueblo.

——— (2006). *Reporte de la supervisión de la Defensoría del Pueblo sobre la transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales*. Lima: Defensoría del Pueblo.

——— (2007). *Con corrupción no hay educación. Resultados de la campaña piloto «Educación sin corrupción» (agosto-noviembre, 2006)*. Documento Defensorial 1. Lima: Defensoría del Pueblo-PROÉTICA.

DÍAZ ALBERTINI, Javier (2006). *Espacios ciudadanos. Experiencias de participación en la gestión concertada para el desarrollo local y regional*. Lima: Escuela para el Desarrollo y Evangelischer Entwicklungsdienst.

FORO EDUCATIVO (2005a). *Voces de las regiones. Propuestas y experiencias en descentralización educativa en cuatro regiones del Perú*. Lima: Foro Educativo.

——— (2005b). *Votemos por la educación. Prioridades de política 2006-2011. Propuestas para el debate electoral*. Encarte. Lima: Foro Educativo.

——— (2006). *Encuesta Nacional de Educación 2005. Conferencia Foro Educativo 2006 «Educación y buen gobierno»*. Lima: Foro Educativo, Fundación Ford, GTZ y Agencia Española de Cooperación Internacional.

——— (2007). *Propuesta de vigilancia social a los avances del proceso de descentralización educativa*. Informe final de consultoría (documento no publicado).

GAMERO, Julio; CABRERA, Zoila; CORTÉS, Juan Carlos y GIBU, Caroline (2004). *Vigilancia social: teoría y práctica en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Centro de Estudios de Promoción del Desarrollo y Ciudadanos al Día.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA (coord.) (2004a). *Guía para la vigilancia ciudadana*. Lima: Sistema Vigila Perú.

——— (2004b). *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina. Seminario internacional*. Lima: Servicios Educativos Rurales, Consorcio Sociedad Democrática, Oxfam, Propuesta Ciudadana y Participa Perú.

HELPER, Gloria; ALVARADO, Verónica; GUTIÉRREZ, Tomás y PASCASIO, Nelly (2004). *Educación libre de corrupción. Sistematización de una experiencia participativa en la elaboración del Proyecto de Ley Anticorrupción en el sector Educación*. Lima: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

KLIKSBERG, Bernardo (2005). *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires: Temas.

MONTERO, Carmen (ed.) (2006). *Escuela y participación en el Perú. Temas y dilemas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

PROÉTICA (2006). *Áreas críticas del sector educativo*. Documento interno no publicado. Lima.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2006). *Informe sobre desarrollo humano. Perú, 2006. Hacia una descentralización con ciudadanía*. Lima: PNUD.

REMY, María Isabel (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

SAAVEDRA, Carlos (2006). *La corrupción en el sistema educativo nacional*. Documento interno no publicado. Lima: PROÉTICA.

TORRES, Rosa María (2007). *Incidir en educación*. Disponible en <[www.fronesis.org](http://www.fronesis.org)>.

UGARTE, Sebastián y CUENCA, Ricardo (2002). *¿Se podrá descentralizar «a pedazos»? Descentralización educativa*. Cuaderno de Gestión Educativa 2. Lima: PROEDUCA-GTZ.

ZÁRATE, Patricia (ed.) (2005). *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ZAS FRIS, Johnny (2004). *La insistencia de la voluntad. El actual proceso peruano de descentralización política y sus antecedentes inmediatos (1980-2004)*. Lima: Servicios Educativos Rurales y Defensoría del Pueblo.

## Anexo 1

# Marco normativo para la vigilancia ciudadana

---

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1993)

#### Título I

#### DE LA PERSONA Y DE LA SOCIEDAD

#### Capítulo I

#### DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA

##### Artículo 2º

Toda persona tiene derecho:

[...]

5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional. [...]

[...]

17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

---

#### Capítulo III

#### DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y DE LOS DEBERES

##### Artículo 31º

Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho de voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. [...]

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

## LEY DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS 26300 (3/V/94)

### Título I

#### DISPOSICIONES GENERALES

#### Capítulo I

#### DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS

[...]

**Artículo 2.-** Son derechos de participación de los ciudadanos los siguientes:

- a) Iniciativa de Reforma Constitucional;
- b) Iniciativa en la formación de las leyes;
- c) Referéndum;
- d) Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales; y,
- e) Otros mecanismos de participación establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

**Artículo 3.-** Son derechos de control de los ciudadanos los siguientes:

- a) Revocatoria de Autoridades;
- b) Remoción de Autoridades;
- c) Demanda de Rendición de Cuentas; y,
- d) Otros mecanismos de control establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

## Capítulo III

### DE LA REVOCATORIA Y REMOCIÓN DE AUTORIDADES

**Artículo 20.-** La Revocatoria es el derecho que tiene la ciudadanía para destituir de sus cargos a:

- a) Alcaldes y Regidores;
- b) Autoridades regionales, que provengan de elección popular;
- c) Magistrados que provengan de elección popular.

**Artículo 21.-** Los ciudadanos tienen el derecho de revocar a las autoridades elegidas. No procede la revocatoria durante el primero y el último año de su mandato salvo el caso de magistrados.

La solicitud de revocatoria se refiere a una autoridad en particular, es fundamentada y no requiere ser probada.

El Jurado Nacional de Elecciones convoca a consulta electoral, la que se efectúa dentro de los 90 días siguientes de solicitada formalmente.

**Artículo 22.-** La consulta se lleva adelante en una circunscripción electoral, si el veinticinco por ciento de los electores de una autoridad, con un máximo de 400,000 firmas, presenta la solicitud de la revocación del mandato ante la oficina de procesos electorales correspondiente.

**Artículo 23.-** La Revocatoria se produce con la votación aprobatoria de la mitad más uno de los electores. En caso contrario la autoridad sobre la cual se consulta la Revocatoria se mantiene en el cargo sin posibilidad de que se admita una nueva petición hasta después de dos años de realizada la consulta.

---

## Capítulo IV

### DE LA DEMANDA DE RENDICIÓN DE CUENTAS

**Artículo 31.-** Mediante la Rendición de Cuentas el ciudadano tiene el derecho de interpelar a las autoridades respecto a la ejecución presupuestal y el uso de recursos propios. La autoridad está obligada a dar respuesta. Son susceptibles de esta demanda quienes ocupan cargos sujetos a revocatoria y remoción.

Los fondos a que se refiere el artículo 170 de la Constitución están sujetos a rendición de cuentas conforme a ley de la materia.

## Capítulo IV

### PARTICIPACIÓN CIUDADANA

#### **Artículo 17.- Participación Ciudadana**

17.1. Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.

17.2. Sin perjuicio de los derechos políticos que asisten a todos los ciudadanos de conformidad con la Constitución y la ley materia, la participación de ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a ley.

## Título I

### DISPOSICIONES GENERALES

#### **Artículo 8.- Principios rectores de las políticas y la gestión regional**

La gestión de los gobiernos regionales se rige por los siguientes principios:

1. Participación. La gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales.

## Título II

### ORGANIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

#### Capítulo I

##### ESTRUCTURA ORGÁNICA

#### **Artículo 11.- Estructura básica**

[...]

#### **Artículo 11-A.- Composición y funcionamiento del Consejo de Coordinación Regional**

El Consejo de Coordinación Regional tendrá la composición y funcionamiento siguiente:

##### a. Composición

El Consejo de Coordinación Regional está conformado por:

1. El Presidente Regional quien lo preside, pudiendo delegar tal función en el Vicepresidente Regional.
2. Los Alcaldes Provinciales de la Región.
3. Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

La proporción de los alcaldes provinciales y la sociedad civil será de 60% y 40% respectivamente. El Consejo Regional invitará a los alcaldes distritales y representantes de la sociedad civil, en las mismas proporciones de 60% y 40% establecidas para los miembros plenos.

Al menos la tercera parte de los representantes de la sociedad civil deberá corresponder a instituciones de empresarios y productores.

##### b. Representantes de la sociedad civil

Los representantes de la sociedad civil son elegidos democráticamente, por un período de 2 años, por los delegados legalmente acreditados de las organizaciones de nivel regional y provincial, según corresponda, que se hayan inscrito en el registro que abrirá para tal efecto el Gobierno Regional.

Para registrarse deberán acreditar personería jurídica y un mínimo de 3 años de actividad institucional comprobada. La elección de representantes será supervisada por el organismo electoral correspondiente.

Las organizaciones de la sociedad civil que podrán participar son, entre otras: organizaciones de productores, gremios empresariales, laborales, profesionales, agrarios y vecinales; universidades, iglesias, comunidades campesinas y nativas, mesas de concertación y organizaciones de mujeres y jóvenes.

Una misma organización o componente de ella no puede acreditarse simultáneamente a nivel provincial y regional.

[...]

### **Artículo 11-B.- Funciones del Consejo de Coordinación Regional**

Los miembros del Consejo de Coordinación Regional emiten opinión consultiva, concertando entre sí sobre:

- a) El Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual;
- b) El Plan de Desarrollo Regional Concertado;
- c) La visión general y los lineamientos estratégicos de los programas componentes del Plan de Desarrollo Regional Concertado;
- d) Otras que le encargue o solicite el Consejo Regional.

El Consejo de Coordinación Regional no ejerce funciones ni actos de gobierno.

La ausencia de acuerdos por consenso no impide al Consejo Regional decidir sobre lo pertinente.

---

## Título VII

### CONTROL Y DEFENSA DE LOS INTERESES DEL GOBIERNO REGIONAL

#### Capítulo I

##### CONTROL

### **Artículo 75.- Régimen de fiscalización y control**

#### a. Fiscalización

El Gobierno Regional está sujeto a la fiscalización permanente del Congreso de la República, del Consejo Regional y la ciudadanía, conforme a ley y al Reglamento del Consejo Regional.

La fiscalización se ejerce con arreglo a los principios de gestión pública regional señalados en la presente Ley.

## LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA 27806 (3/VIII/02)

## Título I

### DISPOSICIONES GENERALES

[...]

### **Artículo 3.- Principio de publicidad**

Todas las actividades y disposiciones de las entidades comprendidas en la presente Ley están sometidas al principio de la publicidad.

Los funcionarios responsables de brindar la información correspondiente al área de su competencia deberán prever una adecuada infraestructura, así como la organización, sistematización y publicación de la información a la que se refiere esta Ley.

En consecuencia:

1. Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el Artículo 15°. de la presente Ley.
2. El Estado adopta medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de Administración Pública.
3. El Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

La entidad pública designará al funcionario responsable de entregar la información solicitada.

#### **Artículo 4.- Responsabilidades y Sanciones**

Todas las entidades de la Administración Pública quedan obligadas a cumplir lo estipulado en la presente norma.

Los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con las disposiciones a que se refiere esta Ley serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de Abuso de Autoridad a que hace referencia el Artículo 377 del Código Penal.

El cumplimiento de esta disposición no podrá dar lugar a represalias contra los funcionarios responsables de entregar la información solicitada.

---

### Título III

#### ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

#### **Artículo 7.- Legitimación y requerimiento inmotivado**

Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública. En ningún caso se exige expresión de causa para el ejercicio de este derecho.

#### **Artículo 8.- Entidades obligadas a informar**

Las entidades obligadas a brindar información son las señaladas en el Artículo 2° de la presente Ley.

Dichas entidades identificarán, bajo responsabilidad de su máximo representante, al funcionario responsable de brindar información solicitada en virtud de la presente ley. En caso de que este no hubiera sido designado, las responsabilidades administrativas y penales recaerán en el secretario general de la institución o quien haga sus veces.

Las empresas del Estado están sujetas al procedimiento de acceso a la información establecido en la presente Ley

[...]

#### **Artículo 10.- Información de acceso público**

Las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

Asimismo, para los efectos de esta Ley, se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales.

#### **Artículo 11.- Procedimiento**

El acceso a la información se sujeta al siguiente procedimiento:

- a) Toda solicitud de información debe ser dirigida al funcionario designado por la entidad de la Administración Pública para realizar esta labor. En caso de que este no hubiera sido designado, la solicitud se dirige al funcionario que tiene en su poder la información requerida o al superior inmediato.
- b) La entidad de la Administración Pública a la cual se haya presentado la solicitud de información deberá otorgarla en un plazo no mayor de 7 (siete) días útiles; plazo que se podrá prorrogar en forma excepcional por cinco (5) días útiles adicionales, de mediar circunstancias que hagan inusualmente difícil reunir la información solicitada. En este caso, la entidad deberá comunicar por escrito, antes del vencimiento del primer plazo, las razones por las cuales que hará uso de tal prórroga.

En el supuesto de que la entidad de la Administración Pública no posea la información solicitada y de conocer su ubicación y destino, esta circunstancia deberá ser puesta en conocimiento del solicitante.

- c) La denegatoria al acceso a la información se sujeta a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 13 de la presente ley.
- d) De no mediar respuesta en los plazos previstos en el inciso b), el solicitante puede considerar denegado su pedido.
- e) En los casos señalados en los incisos c) y d) del presente artículo, el solicitante puede considerar denegado su pedido para los efectos de dar agotada la vía administrativa, salvo que la solicitud haya sido cursada a un órgano so-

metido a superior jerarquía, en cuyo caso deberá interponer el recurso de apelación para agotarla.

- f) Si la apelación se resuelve en un sentido negativo, o la entidad correspondiente no se pronuncia en un plazo de diez (10) días útiles de presentado el recurso, el solicitante podrá dar por agotada la vía administrativa.
- g) Agotada la vía administrativa, el solicitante que no obtuvo la información requerida podrá optar por iniciar el proceso administrativo, de conformidad con lo señalado en la Ley N° 27584 u optar por el proceso constitucional del Hábeas Data, de acuerdo a lo señalado por la Ley N° 26301.

## LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES 27972 (27/V/03)

### Capítulo IV

#### LA JUNTA DE DELEGADOS VECINALES COMUNALES

##### **Artículo 104°.- Definición y composición**

La junta de delegados vecinales comunales es el órgano de coordinación integrado por los vecinos representantes de las agrupaciones urbanas y rurales que integran el distrito y que están organizadas como juntas vecinales.

Asimismo está integrada por las organizaciones sociales de base, vecinales o comunales, las comunidades nativas, respetando su autonomía y evitando cualquier injerencia que pudiera influir en sus decisiones, por los vecinos que representan a las organizaciones sociales de la jurisdicción que promueven el desarrollo local y la participación vecinal, para cuyo efecto las municipalidades regulan su participación, de conformidad con el artículo 197° de la Constitución Política del Estado.

##### **Artículo 105°.- Funciones**

La junta de Delegados Vecinales Comunales tiene entre sus funciones:

1. Concertar y proponer las prioridades de gasto e inversión dentro del distrito y los centros poblados.
2. Proponer las políticas de salubridad.
3. Apoyar la seguridad ciudadana por ejecutarse en el distrito.
4. Apoyar el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos locales y la ejecución de obras municipales.

5. Organizar los torneos, competencias vecinales y escolares del distrito en el ámbito deportivo y en el cultural.
6. Fiscalizar la ejecución de los planes de desarrollo municipal.
7. Designar a dos delegados ante la Asamblea de Autoridades Distritales.
8. Designar a dos delegados ante la Asamblea Provincial de Alcaldes.
9. Las demás que le delegue la municipalidad distrital.

El primer regidor de la municipalidad distrital la convoca y preside. El alcalde podrá asistir a las sesiones, en cuyo caso la presidirá.

#### **Artículo 106°.- Sesiones**

La Junta de Delegados Vecinales Comunes se reunirá, en forma ordinaria, cuatro veces al año. Podrá ser convocada en forma extraordinaria por el primer regidor del distrito o por no menos del 25% (veinticinco por ciento) de los delegados vecinales.

#### **Artículo 107°.- Delegado vecinal**

El delegado vecinal comunal es elegido, en forma directa, por los vecinos del área urbana o rural a la que representan.

Tiene como función representar a su comunidad ante la Junta de Delegados Vecinales por el periodo de un año y velar por el cumplimiento de los acuerdos que se adopten en ella.

Para ser elegido delegado vecinal comunal se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener su residencia en el área urbana o rural a la que representa. Su ejercicio no constituye función pública, ni genera incompatibilidad alguna.

#### **Artículo 108°.- Regulación**

La constitución y delimitación de las Juntas Vecinales Comunes, el número de sus delegados, así como la forma de su elección y revocatoria, serán establecidos mediante ordenanza de la respectiva municipalidad distrital.

---

## Titulo VIII

### LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL VECINAL

#### Capítulo I

##### DISPOSICIÓN GENERAL

#### **Artículo 109°.- Participación y control vecinal**

Los vecinos de una circunscripción municipal intervienen en forma individual o colectiva en la gestión administrativa y de gobierno municipal a través de mecanismos de participación vecinal y del ejercicio de derechos políticos, de conformidad con la Constitución y la respectiva ley de la materia.

## Capítulo II

### LA PARTICIPACIÓN DE LOS VECINOS EN EL GOBIERNO LOCAL

#### **Artículo 110°.- Participación vecinal**

Los gobiernos locales promueven la participación vecinal en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo, presupuesto y gestión. Para tal fin deberá garantizarse el acceso de todos los vecinos a la información.

#### **Artículo 111°.- Ejercicio de derecho de participación**

El vecino de la jurisdicción municipal puede ejercer su derecho de participación vecinal en la municipalidad de su distrito y su provincia, mediante uno o más de los mecanismos siguientes:

1. Derecho de elección a cargos municipales.
2. Iniciativa en la formación de dispositivos municipales.
3. Derecho de referéndum.
4. Derecho de denunciar infracciones y de ser informado.
5. Cabildo Abierto, conforme a la ordenanza que lo regula.
6. Participación a través de Juntas Vecinales, comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales u otras similares de naturaleza vecinal.
7. Comités de gestión.

## LEY GENERAL DE EDUCACIÓN 28044 (28/VII/03)

### Titulo II

#### UNIVERSALIZACIÓN, CALIDAD Y EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN

### Capítulo VI

#### EL ROL DE LA SOCIEDAD

#### **Artículo 22.- Función de la sociedad**

La sociedad tiene el derecho y el deber de contribuir a la calidad y equidad de la educación. Ejerce plenamente este derecho y se convierte en sociedad educadora al desarrollar la cultura y los valores democráticos.

A la sociedad, le corresponde:

- a) Participar en la definición y desarrollo de políticas educativas en el ámbito nacional, regional y local.
  - b) Colaborar en la prestación del servicio educativo y en el desarrollo de programas y proyectos que contribuyan al logro de los fines de la educación peruana.
  - c) Promover la creación de un entorno social favorable al aprendizaje y cuidado de sus miembros, desarrollando una cultura de responsabilidad y vigilancia ciudadana que garantice la calidad educativa y la ética pública.
- 

## Título V

### LA GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

#### Capítulo I

##### DISPOSICIONES GENERALES

[...]

#### **Artículo 64º. Objetivos de la gestión**

Son objetivos de la gestión educativa contribuir a:

- a) Desarrollar la Institución Educativa como comunidad de aprendizaje, encargada de lograr una excelente calidad educativa.
- b) Fortalecer la capacidad de decisión de las Instituciones Educativas para que actúen con autonomía pedagógica y administrativa. Las funciones de todas las instancias de gestión se rigen por los principios de subsidiariedad, solidaridad, complementariedad y concurrencia.
- c) Asegurar la coherencia de las disposiciones administrativas y la subordinación de éstas a las decisiones de carácter pedagógico.
- d) Lograr el manejo eficaz, eficiente e innovador de las instituciones educativas, que conduzca a la excelencia educativa.
- e) Desarrollar liderazgos democráticos.
- f) Colaborar en la articulación intersectorial, que asegure que los procesos de gestión se den en el marco de una política de desarrollo integral del país.
- g) Promover la activa participación de la comunidad.
- h) Articular las instituciones educativas para que desarrollen relaciones de cooperación y solidaridad.
- i) Fortalecer el ejercicio ético de las funciones administrativas para favorecer la transparencia y el libre acceso a la información.
- j) Participar en el efectivo funcionamiento de los mecanismos para prevenir y sancionar los actos de corrupción en la gestión.

- k) Incentivar la autoevaluación y evaluación permanentes que garanticen el logro de las metas y objetivos establecidos por la Institución Educativa.

---

## Capítulo IV

### LA DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN

[...]

#### **Artículo 78º. Órgano de participación y vigilancia**

El Consejo Participativo Regional de Educación, es una instancia de participación, concertación y vigilancia en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional. Está integrado por el Director Regional de Educación y representantes de docentes, universidades e Institutos Superiores, sectores económicos productivos, comunidad educativa local e instituciones públicas y privadas de la región.

## REGLAMENTO DE LA GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO D. S. 009-2005-ED (9/V/05)

### Sección I

#### GENERALIDADES

[...]

#### **Artículo 2º.- Características de la gestión**

Las principales características de la gestión del Sistema Educativo son las siguientes:

- a) Es descentralizada, porque se realiza en cada instancia de gestión y articula las acciones del Ministerio de Educación, Direcciones Regionales de Educación, Unidades de Gestión Educativa Local e Instituciones Educativas, de acuerdo a las competencias que la Ley les asigna, respetando sus autonomías en sus ámbitos de jurisdicción.
- b) Es simplificada y flexible, porque favorece la fluidez de los procesos y procedimientos de trabajo y permite que el sistema educativo se adapte a la diversidad de necesidades de aprendizaje y socialización de los estudiantes de todas las regiones.
- c) Es participativa y creativa, porque la sociedad interviene en forma organizada, democrática e innovadora, en la planificación, organización, seguimien-

to y evaluación de la gestión en cada una de las instancias de gestión descentralizada del sistema educativo, por intermedio de su respectivo Consejo Educativo Institucional (CONEI), Consejo Participativo Local de Educación (COPALE), Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE) y otras organizaciones de la comunidad educativa.

- d) Está centrada en los procesos de aprendizaje y socialización de los estudiantes.
- e) Es formativa porque contribuye al desarrollo de los integrantes de la comunidad educativa y se basa en la comunicación y transparencia.
- f) Es unitaria, sistemática y eficaz porque la gestión de cada instancia se articula con las otras y tiende al logro de sus objetivos.
- g) Es integral, porque comprende las dimensiones pedagógica, institucional y administrativa de la gestión educativa.

[...]

#### **Artículo 9º.- Transparencia en la gestión educativa**

Las Instituciones Educativas, las Unidades de Gestión Educativa Local, las Direcciones Regionales de Educación y el Ministerio de Educación desarrollan una gestión educativa transparente, en concordancia con el código de ética de la función pública, teniendo en cuenta lo siguiente:

- La capacitación sobre gestión y ética pública para docentes y empleados públicos.
- La publicación, a través de la página web, pizarras o carteles, de las plazas presupuestadas vacantes de las Instituciones y Programas Educativos públicos al inicio del año, para ser cubiertas por contrato, previa selección mediante concurso público.
- La evaluación sistemática, objetiva, integral y permanente del personal.
- La publicación en las Instituciones o Programas Educativos, sobre la captación, uso y estado de cuenta de los recursos propios.
- Las medidas de simplificación de procedimientos y tiempo de duración de los mismos.
- La transparencia en las contrataciones o nombramientos de personal administrativo y docente de su jurisdicción, así como en las contrataciones y adquisiciones estatales.

## Sección II

INSTANCIAS DE GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA

### Título I

INSTITUCIÓN EDUCATIVA

### Capítulo II

ORGANIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA

[...]

#### **Artículo 22°.- Consejo Educativo Institucional (CONEI)**

Es el órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana de la Institución Educativa pública que colabora con la promoción y ejercicio de una gestión eficaz, transparente, ética y democrática que promueve el respeto a los principios de equidad, inclusión e interculturalidad en las Instituciones Educativas públicas. [...]

[...]

#### **Artículo 25°.- Funciones del CONEI**

Son funciones del Consejo Educativo Institucional:

- a. Participar en la formulación y evaluación del Proyecto Educativo Institucional.
- b. Participar en el Comité de Evaluación para el ingreso, ascenso y permanencia del personal docente y administrativo de la institución, de acuerdo con la normatividad específica que emita el Ministerio de Educación.
- c. Vigilar el acceso, matrícula oportuna y asistencia de los estudiantes en la Institución Educativa.
- d. Cautelar el cumplimiento de los derechos y principios de universalidad, gratuidad, equidad y calidad en las Instituciones Educativas Públicas.
- e. Vigilar el adecuado destino de los recursos de la Institución Educativa y aquellos que, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de la Asociación de Padres de Familia, estén comprometidos con las actividades previstas en el Plan Anual de Trabajo.
- f. Colaborar con el Director en garantizar el cumplimiento de las horas efectivas de aprendizaje, el número de semanas lectivas y la jornada del personal docente y administrativo para alcanzar el tiempo de aprendizaje requerido para los diferentes niveles y modalidades.
- g. Cooperar con el Consejo Participativo Local de Educación de su circunscripción.

- h. Propiciar la solución de conflictos que se susciten en ésta, priorizando soluciones concertadas frente a quejas o denuncias que no impliquen delito.
- i. Opinar sobre los criterios de autoevaluación de la Institución Educativa y los indicadores de desempeño laboral.

---

## Título II

### UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL

#### Capítulo II

##### CONSEJO PARTICIPATIVO LOCAL DE EDUCACIÓN

#### **Artículo 49°.- Definición y Conformación**

El Consejo Participativo Local de Educación (COPAL) es un órgano de participación, concertación y vigilancia educativa durante la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Local en la Unidad de Gestión Educativa Local. Es presidido por el Director de la Unidad de Gestión Educativa Local e integrado por representantes de los estamentos de la comunidad educativa local, de los sectores económicos productivos, del Municipio y de las instituciones públicas y privadas.

La conformación y convocatoria del COPAL es responsabilidad de la Unidad de Gestión Educativa Local, en coordinación con el Gobierno local.

El Ministerio de Educación dicta las normas a nivel nacional que regulen los mecanismos para la elección de los miembros del Consejo.

#### **Artículo 50°.- Funciones del Consejo Participativo Local de Educación**

Son funciones del Consejo Participativo Local de Educación las siguientes:

- a. Canalizar la participación de la comunidad local en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Local, dentro del marco del Proyecto Educativo Regional.
- b. Participar en la elaboración y rendición de cuentas del presupuesto de la Unidad de Gestión Educativa Local, cuidando la transparencia de la gestión educativa.
- c. Establecer canales de diálogo en materia educativa entre la población y las autoridades educativas locales.
- d. Apoyar al Director de la Unidad de Gestión Educativa Local en la promoción y ejecución de políticas de incentivos que promuevan la mejora de la eficiencia en la gestión pedagógica e institucional.

- e. Cooperar con el desarrollo de los Consejos Educativos Institucionales de las Instituciones Educativas en su jurisdicción, favoreciendo sus intercambios y coordinar con el Consejo Participativo Regional de Educación.
- f. Opinar sobre las políticas, estrategias de desarrollo local y medidas en favor de la universalidad, equidad y calidad de la educación en su jurisdicción y velar por el cumplimiento de las mismas.
- g. Promover convenios entre la Unidad de Gestión Educativa Local y las organizaciones locales en beneficio del servicio educativo.

---

### Título III

#### DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN

#### Capítulo II

#### CONSEJO PARTICIPATIVO REGIONAL DE EDUCACIÓN

##### **Artículo 58º.- El Consejo Participativo Regional de Educación**

El Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE) es una instancia de participación, concertación y vigilancia en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional. Constituye un espacio de concertación entre los estamentos vinculados al quehacer educativo en la región a favor del mejoramiento de la calidad educativa y del desarrollo regional.

Está presidido por el Director Regional de Educación e integrado por representantes de docentes, universidades e Institutos Superiores, sectores económicos productivos, comunidad educativa local e instituciones públicas y privadas de la región.

El Ministerio de Educación, en coordinación con los Gobiernos Regionales, dicta las normas generales que regulen la elección de los miembros del Consejo.

##### **Artículo 59º.- Funciones del Consejo Participativo Regional de Educación**

Son funciones del Consejo Participativo Regional de Educación:

- a. Canalizar la participación de la sociedad civil en la gestión educativa del gobierno regional mediante su intervención democrática en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional, respetando la política educativa nacional.
- b. Desarrollar y conducir mecanismos de vigilancia social y de rendición de cuentas que aseguren la transparencia de la gestión educativa regional.
- c. Establecer canales de información, comunicación y diálogo en materia educativa entre la población y el Gobierno Regional.

- d. Coordinar sus acciones con las de los Consejos Participativos Locales de Educación y con el Consejo Nacional de Educación.
- e. Opinar sobre las políticas regional y nacional y medidas a favor de la universalidad, equidad y calidad del servicio educativo y velar por su cumplimiento.
- f. Promover convenios entre la Dirección Regional de Educación y las organizaciones regionales en beneficio del servicio educativo.

#### **Artículo 60°.- Organización del Consejo Participativo Regional de Educación**

La Dirección Regional de Educación es responsable de coordinar y convocar a los estamentos de la sociedad civil que integran el Consejo Participativo Regional de Educación.

La organización y funcionamiento del Consejo Participativo Regional de Educación se rige por su reglamento interno, el mismo que es aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros, en base a la propuesta del Director de la Dirección Regional de Educación.

## Anexo 2

# Agenda regional concertada de políticas prioritarias 2007-2008<sup>a</sup>

---

Esta agenda nacional es la concertación de políticas comunes a todas las regiones, un mínimo común denominador, más allá de las otras políticas que se hayan considerado prioritarias en los respectivos Proyectos Educativos Regionales (PER). Esta agenda se produce en el contexto de la relación de cooperación entre el CNE y la Asamblea de Presidentes Regionales para elaborar una agenda de prioridades en educación para el año 2008, costeadas y con requerimientos para su gestión, que sea presentada al Ejecutivo con miras al presupuesto 2008:

### **1** Primera infancia con financiamiento oportuno.

Con estrategias diferenciadas para dos segmentos de población:

- a) Atención intersectorial a los niños de 0-3 años, con responsabilidad de los gobiernos regionales y participación de los municipios. Esta política puede empezar con la instalación de módulos de atención temprana en establecimientos de salud y con estrategias de trabajo con los padres de familia y madres gestantes.
- b) Atención a los niños de 4-5 años. Tiene como estrategias fundamentales la formalización de los PRONEI y su adecuado equipamiento, orientados a incrementar el conocimiento de los niños y atendiendo a los diversos contextos socio-culturales.

La reconversión docente es una posibilidad para atender la educación inicial.

---

### **2** Desarrollo de capacidades docentes.

Mediante la formación, asistencia técnica e interaprendizaje docente, priorizando el nivel inicial, los primeros años de primaria y las zonas no atendidas.

Las estrategias orientadas al desarrollo de capacidades deben tener sustento en un diagnóstico sobre capacidades realizado regionalmente, ser diseñadas y con-

---

<sup>a</sup> Tomado del boletín virtual *Opina*, n.º 7 (CNE 2007).

ducidas descentralizadamente en el marco de los PER, recuperar las buenas experiencias regionales y contar con indicadores y mecanismos para verificar los resultados.

Asimismo, es prioridad asegurar la transferencia de los recursos necesarios para su aplicación y contar con instituciones acreditadas, orientadas a mejorar el desempeño docente, con énfasis en los siguientes rasgos del quehacer profesional del docente: buen trato al estudiante, saber disciplinario, aspectos pedagógicos y relación con la comunidad.

---

### **3 Reforma de las instancias de gestión.**

Implica generar condiciones institucionales para fortalecer el rol pedagógico y asegurar un adecuado soporte administrativo, empezando por la institución educativa, con un enfoque de gestión por resultados. Esto también implica transformar al Ministerio de Educación, definiendo de manera diferenciada las competencias correspondientes a cada instancia descentralizada.

---

### **4 Institucionalización de la función de vigilancia ciudadana que corresponde al COPARE.**

Fortalecer los Consejos de Participación Regional de Educación en su rol de concertación, incidencia y vigilancia. Esto supone que se les dote de recursos para su funcionamiento sostenido y desarrollo institucional, que su presidente sea un líder reconocido elegido por sus integrantes y se establezcan mecanismos para que su opinión y decisiones sean tomadas en cuenta por las autoridades.

---

### **5 Currículo regional construido participativamente, definiendo aprendizajes pertinentes a las realidades sociales, culturales y económicas de cada región.**

Su diseño supone tomar tres importantes referentes: el Plan de Desarrollo Regional Concertado, la producción e investigación regional y los aprendizajes comunes para todo el país, definidos en el currículo nacional. La aplicación de esta política exige preparar al docente para una diversificación de su currículo regional desde el aula.

---

### **6 Promoción ambiental desde las escuelas, comunidad y autoridades que logre vincular la educación con el cuidado del entorno.**

Implica incorporar un enfoque de desarrollo territorial en los planes de desarrollo regional y local que apunte a la consolidación de la zonificación económica ecológica; asimismo, la elaboración de proyectos educativos macrorregionales que rescaten el cuidado del medio ambiente y del agua, y su vinculación con el desarrollo productivo y social.







La vigilancia ciudadana de la gestión educativa es algo crucial para la descentralización. Esta es una propuesta metodológica que apunta a brindar a las diferentes instancias y grupos de participación un instrumento para vigilar los procesos educativos en las diferentes regiones, como una forma de aportar a la descentralización y la democratización educativas en todo el país. Debe tomarse como una contribución que podrá enriquecerse con las particularidades y exigencias del contexto donde se aplique.

Esta publicación va dirigida principalmente a los Consejos Participativos Regionales (COPARE), los Núcleos Educativos Regionales, las Redes Educativas y otras instancias de vigilancia en las regiones, así como a los distintos actores, instituciones y organizaciones regionales interesados en el tema. Se busca tanto aportar a la consolidación de la descentralización educativa fortaleciendo la vigilancia ciudadana, como dar pautas metodológicas que faciliten a las diversas organizaciones e instituciones asumir este nuevo rol.

