

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

Componentes de soporte institucional



PERÚ

Ministerio
de Educación



SERIE: Cuaderno de trabajo para la gestión descentralizada de la educación
Componentes de soporte institucional

JAIME SAAVEDRA CHANDUVI
Ministro de Educación

FERNANDO BOLAÑOS GALDOS
Viceministro de Gestión Institucional

JOSÉ MARTÍN VEGAS TORRES
Viceministro de Gestión Pedagógica

CONTENIDOS

EQUIPO GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA

OFICINA DE ÉTICA Y TRANSPARENCIA
OFICINA DE APOYO A LA ADMINISTRACIÓN A LA EDUCACIÓN
OFICINA GENERAL DE COMUNICACIÓN Y PARTICIPACIÓN
OFICINA DE COORDINACIÓN REGIONAL
SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Cuidado de edición
MÓNICA DELGADO CHUMPITAZI

HECHO EL DEPÓSITO LEGAL EN LA BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ N°: 2013-18218

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

Ministerio de Educación

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

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

Noviembre 2013

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

PRESENTACIÓN

El modelo de gestión descentralizada de la educación es la forma institucional que adopta el Estado para brindar servicios educativos a la población. Este se implementa mediante seis componentes que deben constituirse en los pilares del sistema de gestión educativa que da soporte a la mejora de los aprendizajes y al desarrollo docente para que pueda alcanzarse una educación de calidad con equidad.

Cada componente representa aspectos diferentes pero complementarios de la gestión educativa. Explicar el significado y los alcances de cada uno de ellos, como se hace en esta publicación, no implica que estos se aborden por separado en la gestión real, pues están interrelacionados y todos requieren la máxima atención, ya que unos retroalimentan a los otros. Solo produciendo cambios en el conjunto de los procesos se puede lograr una nueva forma de hacer gestión educativa, moderna, descentralizada y enfocada en resultados de mejora en la calidad del servicio que se ofrece a las y los estudiantes.

No es suficiente mejorar las capacidades de los servidores del sector educación si tienen que operar en estructuras organizativas rígidas e incomunicadas entre sí, o si sus nuevas competencias tienen que aplicarse en procesos obsoletos, lentos y desarticulados del servicio a los/as ciudadanos/as.

Tampoco es suficiente rediseñar estructuras y sistemas en un nivel de gobierno, si el proceso no es acompañado por mejoras en la capacidad de acción de los otros. Brindar educación de calidad y revertir la inequidad requiere la acción coordinada de todos los niveles de gobierno y los demás sectores sociales. La modernización de la administración de un gobierno regional no basta para llevar educación de calidad a todo su territorio si no trabaja de la mano con las municipalidades provinciales y distritales, y si estas no tienen capacidad para gestionar los procesos educativos que les corresponden de manera articulada con los demás sectores y servicios en el ámbito local.

Y toda mejora en la gestión no será suficiente si no se establecen relaciones de confianza y compromisos efectivos con la sociedad. A esta perspectiva contribuyen la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas, que son parte de una gestión moderna y abierta a la sociedad. Es importante que las personas evalúen la gestión educativa y aporten iniciativas para mejorarla. La educación ofrece condiciones favorables para establecer vínculos estrechos con la sociedad porque incide directamente en la vida de las familias.

Por su importancia para construir la arquitectura de los modelos de gestión territorial de la educación, este documento formativo está dedicado a presentar los seis componentes de soporte institucional.

Contenido

I. Los seis componentes de soporte institucional	5
1. Relación intergubernamental	6
2. Desarrollo organizacional y mejora continua	13
3. Sistema de gestión educativa	15
4. Desarrollo y fortalecimiento de capacidades	17
5. Ética de la función pública y transparencia	20
6. Comunicación social y participación ciudadana	23
II. Soporte institucional de los modelos de gestión territorial	26

Relación de siglas empleadas

AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
APAFA	Asociación de Padres de Familia
CGIE	Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación
CI	Comisión Intergubernamental
CNE	Consejo Nacional de Educación
CONEI	Consejo Educativo Institucional
COPALE	Consejo Participativo Local de Educación
COPARE	Consejo Participativo Regional de Educación
CTAR	Consejo Transitorio de Administración Regional
DRE	Dirección Regional de Educación
LOF	Ley de Organización y Funciones
MINEDU	Ministerio de Educación
OCR	Oficina de Coordinación Regional
PER	Proyecto Educativo Regional
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PpR	Presupuesto por resultados
REMURPE	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
VRAEM	Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro

I. LOS SEIS COMPONENTES DE SOPORTE INSTITUCIONAL

Componentes	Objetivos al 2016
Relación intergubernamental	Gestionar políticas educativas de manera coordinada y complementaria entre los tres niveles de gobierno, a través de distintos mecanismos y espacios de articulación intergubernamental, que incluyen la colaboración regional-local.
Desarrollo organizacional y mejora continua	Consolidar la organización y el funcionamiento de los sistemas de gestión orientada a resultados.
Sistema de gestión educativa	Consolidar los sistemas de planeamiento, presupuesto, información integrada, monitoreo y evaluación, y orientarlos a apoyar el logro de resultados en el aprendizaje y la calidad de los servicios educativos.
Desarrollo y fortalecimiento de capacidades	Fortalecer las capacidades de los recursos humanos (autoridades, equipos técnicos y funcionarios) en los tres niveles de gobierno para el buen gobierno y la gestión orientada a resultados.
Ética de la función pública y transparencia	Consolidar una gestión ética y transparente con mecanismos internos para prevenir la corrupción en los tres niveles de gobierno.
Comunicación social y participación ciudadana	Fortalecer y consolidar espacios de coordinación, participación y vigilancia ciudadana en los tres niveles de gobierno, que apoyen la mejora en los resultados de aprendizaje.

1. Relaciones intergubernamentales

Con la descentralización, las relaciones intergubernamentales cobran una dimensión significativa en el diseño y la gestión de las políticas educativas por tres razones principales:

- La existencia de autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos regionales y locales en los asuntos de su competencia, en el marco del Estado unitario.
- Las competencias compartidas de los tres niveles de gobierno en educación.
- El ejercicio de roles diferenciados entre el Ministerio de Educación (Minedu), los gobiernos regionales y los gobiernos locales en las políticas y la gestión educativa.

•••••
Con la descentralización, las relaciones intergubernamentales cobran una dimensión significativa en el diseño y la gestión de las políticas educativas.
 •••••

Esta realidad exige el diálogo, la cooperación y la colaboración entre los tres niveles de gobierno para llegar a acuerdos y compromisos que permitan prestar un servicio educativo de calidad. Para ello hace falta que exista no solo voluntad política y objetivos compartidos entre el nivel nacional y los gobiernos descentralizados sino también mecanismos y canales institucionales de interlocución que permitan llegar a acuerdos, formalizarlos, y establecer compromisos para su implementación coordinada.

El Minedu impulsa tres instancias permanentes de coordinación y articulación intergubernamental:

Instancia	Alcance
Comisión Intergubernamental (CI).	Minedu y representantes de los gobiernos regionales y locales.
Directorio de Alta Dirección del Minedu con Gerentes/as de Desarrollo Social y Gerentes/as de Educación o Directores/as Regionales de Educación.	Minedu y todos los gobiernos regionales.
Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE).	Minedu y cada uno de los gobiernos regionales (bilateral).

LA COMISIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Es la instancia de concertación y articulación de las políticas, estrategias y acciones que los tres niveles de gobierno deben implementar de manera coordinada para fortalecer la gestión descentralizada del sistema educativo.

Se instaló el 18 de julio de 2012 y está integrada de la siguiente forma:

Gobierno nacional	Gobiernos regionales	Gobierno locales
<p>Ministerio de Educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ministro (preside la CI). ● Viceministro de Gestión Institucional. ● Viceministro de Gestión Pedagógica. ● Jefa de la Oficina de Coordinación Regional (secretaria técnica de la CI). <p>Ministerio de Economía y Finanzas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Representante de la Dirección General de Presupuesto Público. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Seis presidentes regionales que integran el Consejo Directivo de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). ● Un representante de la Municipalidad Metropolitana de Lima.* 	<ul style="list-style-type: none"> ● Un alcalde provincial y dos alcaldes distritales, elegidos por el Consejo Directivo de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (Remurpe). ● Un alcalde provincial y dos alcaldes distritales, elegidos por el Consejo Directivo de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE).

* Se incorporó mediante Resolución de la Secretaría de Descentralización 11-2013-PCM-SD, publicada en febrero de 2013.

La CI cuenta con un reglamento interno, aprueba un plan de trabajo anual y tiene una Secretaría Técnica a cargo de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) del Ministerio de Educación. A esta se suman representantes de la ANGR, AMPE y Remurpe y conforman el Equipo Técnico de Apoyo para trabajar temas específicos acordados en las sesiones.

DIRECTORIO CON GERENTES DE DESARROLLO SOCIAL, GERENTES DE EDUCACIÓN O DIRECTORES REGIONALES DE EDUCACIÓN

Es la instancia en la que se dan a conocer los lineamientos de política y programas de impacto nacional. Se informa sobre los objetivos y metas nacionales propuestos por el Minedu, como órgano rector, que son gestionados por los gobiernos regionales.

El Directorio permite recoger de manera directa la demanda y los problemas de los gobiernos regionales para consensuar respuestas y soluciones.

Se instaló el 30 de marzo de 2012 y está integrado como sigue:

Ministerio de Educación	Gobiernos regionales
<ul style="list-style-type: none"> • Ministro. • Viceministro de Gestión Institucional. • Viceministro de Gestión Pedagógica. • Jefa de la OCR. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gerentes/as de Desarrollo Social. • Gerentes/as de Educación o Directores/as Regionales de Educación.

COMISIONES DE GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN EDUCACIÓN

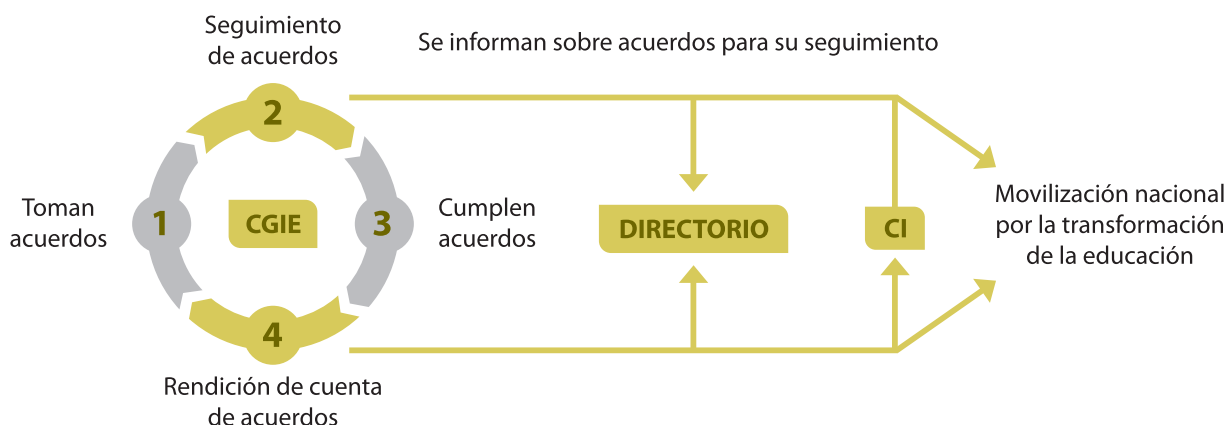
Son las instancias de carácter bilateral orientadas a concertar la agenda educativa relacionada con los Pactos de Compromisos suscritos en 2011 entre el Minedu y los gobiernos regionales. En ellas se establecen acuerdos específicos, responsabilidades y plazos para implementar esos compromisos.

Existen 26 CGIE, las cuales se instalaron entre enero y marzo de 2012. Cada una está conformada de la siguiente manera:

ARTICULACIÓN ENTRE LA CI, EL DIRECTORIO Y LA CGIE

La CGIE rinde cuentas trimestralmente del progreso de la Agenda Educativa Intergubernamental y el consolidado nacional se presenta al Directorio y a la CI. A su vez, las decisiones tomadas en el Directorio y en la CI retornan a la CGIE.

El gráfico que sigue muestra la lógica de articulación entre los tres espacios:



UN BALANCE POSITIVO

Los avances tenidos por las tres instancias de relación intergubernamental, cada una con sus propios ámbitos de acción, muestran la pertinencia de estos espacios. Algunos ejemplos de ello son los siguientes:

●●●●●●●●●●●●●●●●
El balance de las tres instancias de relación intergubernamental, cada una con su ámbito de acción, muestra la pertinencia de estos espacios.
 ●●●●●●●●●●●●●●●●

- Se realizaron acciones conjuntas para el Buen Inicio del Año Escolar 2012 y 2013 que permitieron reducir el tiempo de entrega de materiales y de la contratación docente en relación con los tres años anteriores.
- Se mitigó el impacto de la huelga de maestros de 2012 a través del diseño e implementación de estrategias pedagógicas para recuperar clases (Ponte al Día).

●●●●●●●●●●●●●●●●

La voluntad política de la Alta Dirección del Minedu, de los presidentes regionales y de los alcaldes ha sido fundamental para los avances de las instancias de coordinación intergubernamental.

●●●●●●●●●●●●●●●●

- Se mejoró la recepción de demandas de los gobiernos regionales y la canalización de los problemas que afrontan, como infraestructura, deuda social o solicitud de plazas docentes.

- Se mejoró la planificación de los programas y proyectos diseñados desde el nivel nacional.

- Se mantuvo informados a los gobiernos regionales sobre el proyecto de Ley de Reforma Magisterial y sus alcances.

- Se han establecido metas regionales anualizadas de aprendizaje y cobertura.

- Se ha mejorado la articulación territorial de la oferta de asistencia técnica del Minedu. Hoy, esta se brinda en forma ordenada, organizada por departamentos y se procura actuar cada vez más en respuesta a la demanda.

●●●●●●●●●●●●●●●●

El trabajo coordinado ha mejorado la comunicación y confianza entre el Minedu y los gobiernos descentralizados.

●●●●●●●●●●●●●●●●

Un factor importante en el funcionamiento de estas instancias de coordinación intergubernamental ha sido la voluntad política de la Alta Dirección del Minedu por participar activamente en ellas, lo cual ha incentivado, a su vez, la asistencia continua y el compromiso de los presidentes regionales y de los alcaldes con los acuerdos tomados y su implementación.

El trabajo coordinado ha mejorado la comunicación y confianza entre el Minedu y los gobiernos descentralizados, lo cual crea oportunidades para abordar temas complejos y llegar a acuerdos entre diferentes niveles de gobierno, como han sido los casos de la deuda social con los maestros, del proyecto de Ley de Reforma Magisterial o de la mitigación de los efectos de la huelga de maestros en 2012.

Para potenciar más estos espacios, las diversas direcciones y oficinas del Minedu y de los gobiernos regionales deben preparar información confiable y actualizada sobre los temas priorizados para apoyar la toma de decisiones sobre bases sólidas.

Asimismo, para que las políticas y decisiones nacionales tomen en cuenta e integren la diversidad del país, es necesario que los funcionarios y servidores, tanto del nivel nacional como del descentralizado, valoren la importancia de estos espacios y desarrollen las acciones necesarias para hacer efectivos los acuerdos y compromisos.

LA ARTICULACIÓN REGIONAL-LOCAL

La coordinación, cooperación y colaboración entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales es fundamental en la gestión descentralizada de la educación. Es necesario que las autoridades regionales y locales reconozcan la interdependencia que existe entre ambos niveles para lograr una adecuada prestación del servicio educativo a las y los estudiantes en sus territorios y que, en consecuencia, establezcan mecanismos intergubernamentales que permitan llegar a acuerdos y compromisos.

Esta coordinación es indispensable para avanzar hacia una educación más inclusiva, porque permite mayor presencia del Estado en el territorio, acerca el servicio educativo a las personas, en particular en los lugares más alejados y con una geografía difícil, al aprovechar el amplio conocimiento de las municipalidades de la diversidad geográfica y cultural de sus circunscripciones.

En este sentido debe promoverse también la articulación entre las UGEL, las municipalidades, las Redes Educativas Rurales y otras instituciones y actores presentes en las localidades para apoyar la gestión de las escuelas rurales.



Es necesario que las autoridades regionales y locales reconozcan la interdependencia que existe entre ambos niveles de gobierno para lograr un servicio educativo de calidad.



Las municipalidades pueden jugar un rol importante en la vigilancia del ausentismo docente, en la distribución de materiales, la movilidad escolar, el mantenimiento preventivo de las aulas, la prevención de riesgos, entre otras áreas.

En varios departamentos existen procesos de articulación y coordinación en marcha entre los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales y locales, los cuales permiten identificar diferentes formas de organizar y movilizar recursos. Esto es muy relevante para la construcción de los modelos de gestión territorial del servicio educativo.

2. Desarrollo organizacional y mejora continua



Al Minedu le toca prepararse y fortalecerse para ejercer eficazmente el rol de rectoría, el cual se ha ratificado en el proyecto de Ley de Organización y Funciones.



Para que el sistema de gestión sirva de soporte efectivo a los objetivos de la política educativa se requieren cambios importantes en las estructuras y los procesos, tanto del Ministerio de Educación como de los gobiernos descentralizados. Ni el Minedu ni los gobiernos regionales cuentan con estructuras adecuadas para responder al proceso de descentralización y a los nuevos roles que les corresponden.

El **Minedu** está organizado para la intervención directa. Las acciones se planean para ejecutarse en coordinación directa con las Direcciones Regionales de Educación y las UGEL, como si fueran una extensión del ministerio y no entidades cuyas decisiones dependen de gobiernos autónomos. En ese sentido, al Minedu le toca prepararse y fortalecerse para ejercer eficazmente el rol de rectoría, el cual se ha ratificado en el proyecto de Ley de Organización y Funciones (LOF).

El actual diseño del ministerio ha consolidado la separación entre las dimensiones pedagógica e institucional y esta se ha trasladado a la lógica organizativa de todo el sector, incluidas las DRE y UGEL, con lo cual la gestión institucional está dissociada de las funciones de línea, que son su razón de ser. El proyecto de LOF cambia esta estructura y crea el Viceministerio de Educación Básica y el Viceministerio de Educación Superior, mientras que las funciones de gestión institucional estarán a cargo de un órgano de asesoramiento de la Alta Dirección para la toma de decisiones de carácter estratégico.

Por otro lado, la estructura organizativa del Minedu es innecesariamente frondosa e ineficiente. No hay buena coordinación y comunicación entre las oficinas, se duplican acciones y se pierde información. Algunas funciones importantes se desarrollan desde niveles inferiores de la estructura, lo cual resta eficacia a sus propuestas y decisiones.

Los procesos son lentos e ineficientes. Por ejemplo, la gestión de materiales educativos tarda poco menos de 500 días desde la etapa de diseño hasta que llegan a la institución educativa. Lo mismo sucede con los innumerables pasos administrativos que se requieren para contratar a un/a docente, que totalizan 64 días.

Las DRE mantienen el mismo diseño organizativo que tenían antes de la creación de los gobiernos regionales, cuentan con sus propias instancias de planificación, presupuesto o administración, y establecen su propia línea de mando con las UGEL, las cuales no necesariamente coordinan con los otros sectores presentes en los mismos ámbitos. Lo mismo sucede con los instrumentos de gestión y los procedimientos que se emplean, los cuales proceden del sector. Esta forma de funcionamiento consolida el enfoque sectorial y no favorece la articulación de las diversas intervenciones en el territorio.

En los últimos cinco años, algunos gobiernos regionales han desarrollado procesos de rediseño institucional para lograr una gestión más eficiente. Las prioridades y formas de solución encontradas difieren entre cada gobierno regional, pues responden a los problemas identificados y a las diferentes concepciones sobre la forma de gestionar sus circunscripciones.

Para asegurar una educación de calidad e inclusiva para todos los niños, niñas y adolescentes de nuestro país, con especial atención a aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, los gobiernos regionales tienen el reto de revisar sus estructuras y procesos para encontrar formas de organizarse que les permitan atender a las y los estudiantes en sus propias realidades, con una gestión eficiente y orientada al logro de aprendizajes de calidad.

En esta perspectiva se plantea la construcción de los modelos de gestión territorial del servicio educativo.



Los gobiernos regionales tienen el reto de organizarse para atender a las y los estudiantes en sus propias realidades con una gestión eficiente y orientada al logro de aprendizajes de calidad a través de los modelos de gestión territorial del servicio educativo.



3. Sistema de gestión educativa

Un desafío para el sistema de gestión educativa es que los procesos de planeamiento, presupuesto, monitoreo y evaluación estén articulados entre sí para garantizar que la asignación de recursos tenga como referencia el logro de resultados en aprendizajes.

El Plan Estratégico Sectorial Multianual (Pesem) de Educación 2012-2016 es el instrumento que define los objetivos de mediano plazo de todos los actores e instituciones que conforman el sector educación: públicos y privados de nivel nacional, regional y local, cada uno en el ámbito de su competencia. Para su concreción

contiene políticas priorizadas, con metas e indicadores, así como las estrategias más convenientes para alcanzarlas.

A partir del rumbo trazado por el Pesem, la gestión educativa debe articular las decisiones estratégicas de mediano y largo plazo con la planificación operativa, de corto plazo, que sirve de base para formular el presupuesto. Tan importante como tener buenos planes, que se concentren en los procesos esenciales, es alinearlos unos con otros y que el presupuesto responda a las prioridades definidas por estos.

No obstante, una de las debilidades del sistema de gestión educativa es la escasa integración que existe entre el proceso de planeamiento de mediano plazo y el de presupuesto, lo que no permite que las políticas, objetivos y proyectos definidos en el plan se traduzcan en una adecuada asignación de recursos.

Además, las metas de los planes operativos no siempre se enfocan en resultados sino en el cumplimiento de tareas y, por tanto, no cuentan con indicadores para medir si las metas fueron alcanzadas; a ello se suma la falta de evaluaciones.

En algunas instancias del sistema, los planes operativos no se llegan a aprobar o no están actualizados, lo cual hace que la ejecución de las actividades pueda ser improvisada o inoportuna y, por ende, ineficaz.

Por otro lado, la asignación del gasto es rígida porque la mayor parte de las partidas están comprometidas en planillas, pensiones o funcionamiento rutinario, lo que deja poco margen para establecer nuevas prioridades y mucho menos para la innovación. Eso genera la inercia en la programación presupuestal.

En otros casos, el presupuesto se programa en forma deficiente; no se contemplan todas las partidas necesarias o se programan montos menores, lo que tiene el mismo efecto. O los procesos de contratación y adquisición se prolongan demasiado, y la ejecución de las actividades y del presupuesto se retrasa.

En la medida en que no hay articulación entre planificación, gestión y resultados, no se relacionan fácilmente las consecuencias de estas deficiencias con la falta de logros tan relevantes como las metas de aprendizaje.

●●●●●●●●●●●●●●●●
Tan importante como tener buenos planes es alinearlos unos con otros, que el presupuesto responda a las prioridades definidas por estos y que esté vinculado con los resultados que se busca alcanzar.
 ●●●●●●●●●●●●●●●●



Sin la participación de los recursos humanos en una perspectiva de servicio público no serán posibles las transformaciones que se requieren para asegurar una educación de calidad e inclusiva para los niños, niñas y adolescentes de nuestro país.



Por ello, las decisiones sobre la asignación de los recursos tienen que estar vinculadas directamente con los resultados que se busca alcanzar. El presupuesto por resultados (PpR) es un instrumento que integra planificación y presupuesto y los centra en el logro de resultados.

La implementación de los PpR exige una mayor coordinación entre los/as especialistas de gestión pedagógica y los de planificación, programación y gestión del presupuesto, tanto en el Minedu como en los gobiernos regionales. Esto plantea un reto a ambos grupos, pues los recursos humanos vinculados a la programación y el presupuesto necesitan comprender la propuesta pedagógica y los de gestión pedagógica deben entender la lógica de asignación y ejecución presupuestal.

Contar con costos detallados por actividades orientadas a lograr resultados de aprendizajes y educación inclusiva puede contribuir a mostrar las limitaciones de los criterios que se emplean actualmente para determinar el gasto (presupuesto histórico y techos presupuestales), y trascenderlos para lograr la asignación con base en pisos presupuestales.

La articulación entre planeamiento y presupuesto debe complementarse con la producción, gestión e integración de información confiable y actualizada, que sea útil para tomar decisiones de política o solucionar oportunamente problemas del servicio educativo y mejorar su calidad.

4. Desarrollo y fortalecimiento de capacidades

La reforma de la educación, tiene en la modernización y descentralización de la gestión uno de sus pilares y, esta a su vez en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de los servidores públicos del sector educación. Esta apuesta estratégica por el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de los servidores públicos en el Ministerio de Educación y los órganos de gestión educativa de los gobiernos regionales, parte del reconocimiento que las personas son eje central del cambio y, tiene como objetivo crear una nueva cultura organizacional en las entidades del sector.

Para ello es necesario revertir condiciones que no han favorecido la formación de los servidores públicos y, en general, las pocas oportunidades formativas que han tenido. En tal virtud, el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales requerimos formar equipos ubicados en los planos político, estratégico y operativo de las entidades y órganos de gestión, que alcancen desempeños laborales acordes con los nuevos perfiles que exige la reforma del sistema educativo y los roles que corresponden a cada nivel de gobierno. Equipos con vocación de servicio que generan valor público, con mejores desempeños, orientados al ciudadano y cumplen sus funciones en una lógica de resultados.

Con este propósito, el Ministerio de Educación en ejercicio de su rol rector lleva adelante este componente a través de tres estrategias:



La reforma de la educación, tiene en la modernización y descentralización de la gestión uno de sus pilares y, esta a su vez en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de los servidores públicos del sector educación.



- **Formación /Capacitación:** Entendido como un proceso formativo sistemático, que responde a las necesidades de conocimientos, habilidades y actitudes que los servidores deben desarrollar o fortalecer, para favorecer desempeños laborales concordantes con los perfiles demandados para los objetivos de cambio trazados en el Sector Educación. Esta estrategia implica generar ofertas diversas a través de: i) acciones prácticas y puntuales de capacitación; ii) programas de especialización y formación de masas críticas en aquellos aspectos claves para la reforma de la educación; y iii) acciones que favorezcan un mejor clima y la caracterización de nuevas culturas institucionales.
- **Asistencia Técnica:** Proceso formativo que se da durante el ejercicio concreto de la gestión, que se produce a través del acompañamiento y la asesoría, con lo cual se orienta y refuerza los desempeños de los equipos y de los servidores, vinculado siempre a la consecución de un producto específico y/o hitos establecidos. Para tal efecto, el Minedu ha creado equipos integrados de asistencia técnica a los gobiernos regionales en aspectos que tienen que ver con la mejora de los aprendizajes y el soporte administrativo - institucional para que esto suceda.
- **Provisión de herramientas:** Consiste en poner a disposición de los servidores un conjunto de recursos y herramientas que faciliten la implementación de las políticas, estrategias, procesos y procedimientos.

Para alcanzar este cometido el Ministerio de Educación viene diseñando e implementando instrumentos que orientan las estrategias y lineamientos para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades para el sector:



El PDP - MINEDU contempla cinco modalidades de capacitación: Programa Básico “Gestión para la transformación de la educación”, programas de especialización, cursos prácticos, programa Integral de Gestión del Cambio, y acciones de capacitación programadas y presupuestadas por las Unidades Orgánicas para los servidores que cumplen funciones en su interior y que están orientadas al entrenamiento o especialización.



- Plan Sectorial de Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades: Según la Directiva N° 001 – 2011 – PCM/SD, lo define como un instrumento de planificación orientado al diseño de estrategias y programación de actividades vinculadas al desarrollo de capacidades que permitan consolidar el buen ejercicio de las funciones transferidas a los gobiernos regionales y locales, lo cual contribuirá a consolidar una eficaz capacidad de gestión dentro del enfoque de la gestión pública descentralizada, orientada a resultados.

La implementación de este plan requiere el trabajo concertado con los Gobiernos Regionales y su articulación a los Planes de Desarrollo de las Personas que debieran formular para los servidores que laboran tanto en la Gerencia o Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local.

- Marco de Buen Desempeño de servidores públicos de los órganos de gestión del Ministerio de Educación y los Gobiernos Regionales: Es una herramienta estratégica que contiene un sistema de competencias y desempeños que responden a dominios o campos de actuación en la administración pública, en un marco de gestión por resultados y de desarrollo del talento humano. Por la manera participativa en que está siendo elaborado constituye un acuerdo técnico y social entre el Estado y los servidores públicos en torno a las competencias que se espera que éstos dominen en el desempeño de su labor con el propósito de garantizar el derecho a la educación de los estudiantes.

- Plan de Desarrollo de las Personas 2012 – 2016 PDP – MINEDU: Se viene implementando por segundo año consecutivo el PDP – Minedu que forma parte del Plan Quinquenal de Desarrollo de las Personas, aprobado mediante RM N° 0145-2012-ED, el 13 de Abril del 2012, para lo cual, los roles institucionales, las políticas priorizadas, las líneas estratégicas, el mapa de procesos, el marco de buen desempeño del servidor público en educación y la ruta del cambio organizacional se constituyen en marco referencial y elementos organizadores para determinar los desempeños a alcanzar y a la cual las ofertas tienen que responder.

5. Ética de la función pública y transparencia

La prevención es la mejor forma de enfrentar situaciones que pervierten la gestión pública en el estado. Por eso, el Ministerio de Educación fortalece la política de “Moralizar la gestión en todas las instancias del sistema educativo”; a través de cuatro componentes:

Ética de la función pública y transparencia



El Código de Ética de la función Pública considera como empleado público a todo funcionario o servidor de las entidades de la Administración Pública en cualquiera de los niveles jerárquicos sea éste nombrado, contratado, designado, de confianza o electo que desempeñe actividades o funciones en nombre del servicio del Estado.



La importancia de la ética en el ejercicio de la función pública vuelve imperativo la necesidad de incorporarla en el trabajo cotidiano para garantizar prácticas que favorezcan un servicio educativo equitativo y de calidad. En ese sentido, las actividades administrativas de cada empleado público del sector educación deben estar dirigidas a satisfacer las demandas y necesidades de la ciudadanía referidas al servicio educativo y a la calidad del mismo.

Para su implementación se requiere:

- Revalorar la importancia del servicio público en el desarrollo eficaz y responsable de acciones en favor de una educación de calidad para todos los ciudadanos.
- Difundir y promover la reflexión sobre los principios, deberes y prohibiciones del Código de Ética en la Función Pública, en tanto sirva como orientador de lo que debe prevalecer y evitarse en el ejercicio de las funciones realizadas de todo empleado público que ingrese a laborar en el sector.
- Impulsar la discusión de los dilemas éticos en la toma de decisiones -a través de jornadas, cursos, campañas internas, entre otros- que sensibilice y permita al empleado público analizar e interiorizar el alcance de sus actitudes y prácticas en el ejercicio de su función y su relación con el goce efectivo del derecho a la educación de todo ciudadano.
- Otorgar incentivos a los empleados públicos del sector educación que hayan destacado en el respeto y cumplimiento de los principios y deberes del Código de Ética de la Función Pública.

1 Resolución Ministerial N° 0413-2013-ED “Lineamientos de Política Sectorial para prevenir y enfrentar la corrupción en el Sector Educación”.

- Implementar los mecanismos necesarios para la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento ético o funcional.



Responsabilidad Administrativa Funcional es aquella en la que incurren los servidores y funcionarios por haber contravenido el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen, se encuentre vigente o extinguido el vínculo laboral o contractual al momento de su identificación durante el desarrollo de la acción de control.



De acuerdo al artículo 5.3 de la Resolución de Contraloría N° 332-2007-CG se presenta un informe anual de rendición de cuentas.



Gestión Pública Transparente

Las normas que rigen la gestión pública han sido creadas para organizar el trabajo de manera eficaz y transparente. Aquellas deben sustentar las decisiones adoptadas en el ejercicio de la función pública.

Para su implementación se requiere:

- Revisar periódicamente los instrumentos de gestión que regulan los procedimientos para su corrección, modificación o eliminación en aras de mejorar el servicio educativo y reducir los espacios que pudieran propiciar la corrupción.
- Diseñar sistemas tecnológicos o de información que visibilicen los procedimientos establecidos en el sector educación para conocimiento de los ciudadanos.
- Elaborar normas internas que determinen los procedimientos y acciones para el cumplimiento de la Ley de Transparencia -precisando qué se entiende por información de carácter pública, cómo se atienden las solicitudes de información, la responsabilidad del personal designado, la entrega de información para el Portal de Transparencia Estándar (PTE), entre otros- con la finalidad de asegurar que la información esté a disposición de los ciudadanos.
- Publicar en el Portal de Transparencia Estándar, de forma detallada y accesible, las adquisiciones y contrataciones realizadas.
- Presentar el Informe anual de rendición de cuentas a Contraloría General de la República en el plazo de ley.
- Promover la rendición de cuentas de la gestión a los ciudadanos y comunidad educativa.
- Establecer mecanismos de seguimiento y control al cumplimiento de las normas y de sanción.

Control Interno como Parte Integral de la Función Pública



Artículo 19 de la Ley Marco del Empleo Público: “Los empleados públicos son responsables civil, penal o administrativamente por el incumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio del servicio público.”



El control interno implica la participación activa de la propia administración en el control del funcionamiento de la entidad, permitiendo que cada empleado público del sector educación evalúe su trabajo, los corrija y mejore para garantizar una función eficiente, ética y que facilite, además, a la autoridad la toma de decisiones y el buen manejo de los recursos públicos. En este sentido, la implementación del sistema de control interno posibilita monitorear los procesos y operaciones para adoptar medidas preventivas y/o correctivas que aseguren la calidad en el servicio educativo.

Para su implementación se requiere:

- Difundir e implementar la Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades Públicas, y demás normas sobre la materia.
- Sensibilizar a los empleados públicos sobre el significado de ejercer el control interno y la importancia de asumir la responsabilidad de implementarlo en el sector educación –a través de talleres, audiovisuales, correos colectivos, etc.
- Cada entidad del sector educación debe, en base a un diagnóstico, elaborar un Plan de Trabajo para implementar el Sistema de Control Interno.
- Elaborar el Manual de Control Interno que contenga procedimientos y criterios mínimos para facilitar la evaluación del sistema de control interno.

Una Gestión que impone sanciones efectivas y eficaces

Para determinar la responsabilidad funcional, las entidades del sector educación a través de sus Comisiones de Procesos Administrativos Disciplinarios deben investigar bajo el principio del debido proceso y recomendar sanciones de forma imparcial y proporcional, que puedan ser aplicadas de forma real y oportuna.

Ello implica:



Las diversas Comisiones son: Comisión permanente de procesos administrativos disciplinarios para docentes, Comisión especial de procesos administrativos disciplinarios para docentes, Comisión permanente de procesos administrativos disciplinarios, y la Comisión especial de procesos administrativos disciplinarios.



- Fortalecer las Comisiones de Procesos Administrativos Disciplinarios, garantizando la imparcialidad en las decisiones de sus miembros, las cuales deben estar debidamente motivadas, y estableciendo, a través del reglamento respectivo, el procedimiento a seguir en el proceso disciplinario.

- Capacitar a los miembros de la Comisión para un cabal ejercicio de sus funciones.

- Sensibilizar sobre la importancia de una correcta aplicación de la sanción (autoridades y funcionarios del sector educación).

- Registrar todos los expedientes que ingresen a la Comisión de Procesos Administrativos y a la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, realizando el seguimiento respectivo.

6. Comunicación social y participación ciudadana

La participación ciudadana es el proceso que propicia el involucramiento de la sociedad civil en la toma de decisiones vinculadas a la planificación y gestión pública en los diferentes niveles de gobierno e instancias de gestión, así como en la vigilancia y fiscalización de los acuerdos adoptados para su cumplimiento.

El Proyecto Educativo Nacional demanda un proceso de participación ciudadana que permita construir consensos en torno a la política educativa desde el marco de una gestión educativa descentralizada y con aportes de diversos actores de la sociedad



Es importante fortalecer el rol de los Copare como espacios de participación, concertación y vigilancia ciudadana en un contexto de creciente importancia estratégica de los gobiernos regionales en la gestión del servicio educativo.



En espacios como los Copale y Copare, los/as ciudadanos/as participan en el diseño y la vigilancia de políticas educativas de diverso alcance. Toman parte en la formulación del Plan de Desarrollo Concertado, aportando en la elaboración de diagnósticos educativos y objetivos compartidos en educación. Es importante que se promueva también la participación de la sociedad en la implementación y seguimiento de las agendas educativas regionales concertadas. Esto requiere poner en práctica estrategias que permitan desarrollar y fortalecer las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para construir y aplicar políticas concertadas.

En todos estos espacios, la participación ciudadana debe permitir la vigilancia de la gestión de los servicios educativos. De esta manera se busca que las autoridades brinden mayor información sobre su gestión; por ejemplo, sobre el presupuesto, las contrataciones, el personal y, en general, sobre el cumplimiento de los acuerdos adoptados con la población.

Para ampliar la movilización y demanda ciudadana por una educación de calidad y la vigilancia ciudadana por el cumplimiento del derecho a la educación son necesarios mecanismos de comunicación social, que informen con claridad y en forma oportuna sobre el funcionamiento de los espacios de participación y que faciliten el intercambio y la colaboración con la población.

Igualmente se requieren campañas de comunicación sostenidas, mensajes claros y consistentes, así como la articulación nacional-regional y herramientas específicas para hacer vigilancia social a procesos clave como el Buen Inicio del Año Escolar, el Día del Logro o la situación de la infraestructura educativa.

II. SOPORTE INSTITUCIONAL DE LOS MODELOS DE GESTIÓN TERRITORIAL

Cada componente de la gestión descentralizada de la educación representa aspectos diferentes pero complementarios de la gestión educativa. Están interrelacionados y todos requieren la máxima atención, ya que unos retroalimentan a los otros. Solo produciendo cambios en el conjunto de los componentes se puede lograr una nueva forma de hacer gestión educativa, moderna, descentralizada y enfocada en la mejora de la calidad del servicio que se ofrece a las y los estudiantes.

Por tanto, los componentes planteados deben ser abordados de manera integral e integrada para dar forma a modelos de gestión territorial que respondan a las características, particularidades y potencialidades de cada territorio.



Los componentes de soporte institucional deben ser abordados de manera integral e integrada para dar forma a modelos de gestión territorial que respondan a las características, particularidades y potencialidades de cada territorio.



Las relaciones intergubernamentales, los marcos institucionales, la disponibilidad de recursos humanos calificados o las características del tejido social y empresarial tienen formas, fortalezas y debilidades diversas en las regiones. Por ello, teniendo como marco de referencia las definiciones centrales de la gestión descentralizada, es importante que las instancias regionales asuman un efectivo rol de gobierno y adecúen el diseño general a sus particularidades territoriales.

Con esta orientación se plantea la construcción concertada de la matriz de gestión descentralizada para definir la responsabilidad de cada nivel de gobierno en cada etapa del ciclo de producción de los bienes y servicios educativos.

La matriz brindará información relevante al Minedu, a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales para el diseño y la implementación de estrategias, cambios organizativos, mejora de procesos y el fortalecimiento de sus recursos humanos.

Es decir, la matriz ofrecerá elementos más precisos para actuar de distintas maneras sobre los componentes de soporte de la gestión descentralizada de la educación. Todo ello de acuerdo al campo de acción y la responsabilidad que se determine para cada nivel de gobierno y de acuerdo a la diversidad de las características de los y las estudiantes de sus territorios.

El Minedu, como responsable del rol rector, deberá liderar el proceso de gestión descentralizada. Con este fin busca modernizarse y adecuarse a esta nueva realidad institucional mediante su proyecto de Ley de Organización y Funciones. En ese mismo marco rector acompañará y apoyará a los gobiernos regionales y locales en la construcción de sus modelos de gestión territorial.

Los modelos de gestión territorial deben entenderse como la articulación de mecanismos y arreglos institucionales flexibles e integrados, que tendrán mayores posibilidades de adaptarse a nuestra diversidad territorial y superar la rigidez de nuestros sistemas administrativos, en el marco de la ley, con la finalidad de acercar el Estado a la población para mejorar la calidad de la educación.

En esa perspectiva es fundamental que cada gobierno regional adecúe su marco político, normativo, organizativo y presupuestal, con el objetivo de cumplir mejor sus compromisos y responder de la manera más eficiente, oportuna y con equidad en la prestación del servicio educativo.

La construcción concertada de la matriz de gestión descentralizada de la educación ayudará a precisar la responsabilidad de cada nivel de gobierno en cada etapa del ciclo de producción de los bienes y servicios educativos.

Así, el Minedu, los gobiernos regionales y los gobiernos locales podrán actuar sobre cada componente, de acuerdo a su campo de acción y a la diversidad de sus territorios.

Bibliografía

Armijo, Marianela

2009 *Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago: Ilpes/Cepal.

Banco Mundial

2010 *Perú. Descentralización y presupuesto por resultados en educación. Balance de la última década*. Lima: Banco Mundial.

Consejo Nacional de Educación

2010 *Balance y propuestas para avanzar en la descentralización educativa*. Lima: Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización-CNE.

Defensoría del Pueblo

2009 *Aportes de la Defensoría del Pueblo para una educación sin corrupción. Serie Informes Defensoriales N° 147*. Lima: DDP.

Ministerio de Economía y Finanzas

s/f "Plan de trabajo implementación del presupuesto por resultados". Lima: MEF.
<<http://www.mef.gob.pe/DNPP/PpR/documentos/plandeimplementacionPpR.pdf>>.

Ministerio de Educación

2013 "Plan de Modernización del Ministerio de Educación 2013", versión resumida. Lima: Minedu, Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación.

2013 "Lineamientos para la relación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y gobiernos locales 2012-2016". Lima: Minedu, Oficina de Coordinación Regional.

2012 Guía de capacitación: "Fortaleciendo las capacidades éticas de los empleados públicos del sector educación". Lima: Minedu-Oficina de Ética y Transparencia.

Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

2010 *Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos*. Lima: USAID, Congreso de la República.

Yep Calderón, Emma y Petruska Barea Castro

s/f "Los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE) y la participación de la sociedad civil. Un diagnóstico de las demandas en Ayacucho, Junín, San Martín y Ucayali". Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.