



# Balance y Propuestas para avanzar en la **Descentralización Educativa**

Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización





# Balance y Propuestas para avanzar en la **Descentralización Educativa**

Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización

## **Balance y propuestas para avanzar en la descentralización educativa**

Diciembre de 2010

### **PRESIDENTE CNE**

*Andrés Cardó Franco*

### **SECRETARIA EJECUTIVA**

*Nanci Torrejón Muñante*

## **Comisión de Gestión y Descentralización del Consejo Nacional de Educación**

### **CONSEJEROS**

*Jesús Herrero Gómez*

*Jorge Yzusqui Chessman*

### **EQUIPO ELABORACIÓN DE CONTENIDOS**

Mesa interinstitucional de gestión y descentralización

ALTERNATIVA: *Maritza Caycho*

CNE: *Patricia Correa*

FORO EDUCATIVO: *César Sánchez*

USAID/PERÚ/SUMA: *Flor Pablo*

TAREA: *José Luis Carbajo*

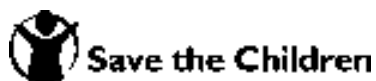
UARM: *Martín Vegas*

UNICEF: *Gisele Cuglievan*

REVISIÓN: *Darío Ugarte*

COLABORACIÓN: *Cinthia Vidal*

**ESTA PUBLICACIÓN ES POSIBLE GRACIAS AL APOYO DE:**



# Tabla de contenidos

Presentación	5
<b>I. Diseño de la descentralización educativa</b>	<b>7</b>
<b>II. Agenda para avanzar en la descentralización educativa</b>	<b>11</b>
<b>III. Avances y nudos críticos de la descentralización educativa</b>	<b>13</b>
<b>Tema 1:</b> Definición de competencias y funciones	13
<b>Tema 2:</b> Gestión educativa descentralizada con enfoque territorial	17
<b>Tema 3:</b> La coordinación intergubernamental y la implementación descentralizada de políticas y programas nacionales	21
<b>Tema 4:</b> La participación ciudadana en el marco de la descentralización educativa: los consejos participativos regionales de educación (Copare)	24
<b>Tema 5:</b> Desarrollo y fortalecimiento de capacidades	28
<b>Tema 6:</b> Presupuesto, financiamiento y descentralización	33



# Presentación

El documento que se presenta a continuación propone una agenda de la descentralización educativa para los próximos cinco años que permite desatar los principales nudos críticos que en este balance se presentan. Busca incidir en decisores de política y espacios de debate nacional para llegar a definir un consenso y una ruta que permitan avanzar en este proceso, en el contexto de transición a nuevos gobiernos locales, regionales y del gobierno nacional.

Las opiniones y juicios de este documento son resultado del debate de la Comisión de Descentralización de la Mesa Interinstitucional del Consejo Nacional de Educación (CNE) así como de consultas a expertos, diálogos con regiones y revisión del marco normativo y documentación referida a este tema.

El balance y agenda parte de un enfoque en el cual la descentralización educativa no constituye un fin en sí mismo, sino que cobra sentido en la medida en que contribuya a los siguientes propósitos:

1. Una mejor garantía del derecho a la educación en el Perú, en el cual los tres niveles de gobierno tienen responsabilidad. Sin embargo, siendo el Perú un Estado unitario, el principal responsable es el gobierno central.
2. Una profundización de la democracia, al propiciar la participación de los ciudadanos y la sociedad civil en las decisiones educativas.
3. La equidad en educación, contribuyendo a cerrar las brechas que hoy la caracterizan.
4. La calidad de la educación propiciando que los estudiantes alcancen mayores logros en el aprendizaje
5. La pertinencia de la educación, contribuyendo a que responda a las necesidades del desarrollo local y regional así como a las necesidades de los estudiantes

Así, la descentralización educativa debe expresar el balance de poder y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno que permita la mejor contribución de cada uno de ellos a tales propósitos y supone también mecanismos de articulación que permitan una gestión intergubernamental de la educación. Así mismo, la descentralización educativa conlleva una renovación en la gestión, orientándola a alcanzar los resultados que el Proyecto Educativo Nacional y los proyectos educativos regionales (PER) se proponen. El proceso de descentralización no es un carril paralelo al de la implementación de las políticas de Estado en educación sino la forma en que ellas se pueden implementar y se debe sostener en el fortalecimiento de los poderes de decisión de cada institución educativa.

Los esfuerzos por avanzar en una gestión educativa descentralizada han hecho evidente una serie de aspectos pendientes en el conjunto del proceso de descentralización, los que no son exclusivos de este sector, como por ejemplo la postergada definición de funciones sobre la base de los roles ya consensuados para cada nivel de gobierno, la conformación de las regiones sobre la base de la integración de uno o más departamentos, el costeo de las funciones, la ausencia de criterios para la asignación de recursos, problemas institucionales de gestión, ausencia de recursos humanos capacitados, un planeamiento de mediano plazo que permita tener un enfoque presupuestal multianual.

El documento presenta para el consenso diez puntos de agenda, enmarcados en una propuesta de diseño de la descentralización educativa, y sustentados en un análisis de los principales nudos críticos.





# Propuesta de diseño de la descentralización educativa

En el contexto de la transición a la democracia iniciada en el 2002, el Perú emprendió una reforma descentralista con la finalidad de superar las brechas de pobreza y exclusión del país y fortalecer el proceso democrático, siendo esta parte de un conjunto de reformas en el Estado aún pendientes. El proceso de descentralización se expresó en el cuarto objetivo de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional: “Estado eficiente, transparente y descentralizado”, que fue producto de un acuerdo de las fuerzas políticas y sociales del país.

En el caso particular de la descentralización educativa existen características específicas que exigen un diseño que tome en cuenta los siguientes aspectos: a) la institución educativa es central en el diseño de la descentralización, b) es un sector con un número importante de funciones compartidas entre los niveles de gobierno y donde otros sectores del Estado también tienen responsabilidades -Salud, Trabajo y Promoción del Empleo, Medio Ambiente, entre otros-, c) ha pasado por un proceso de desconcentración previo y, d) es el sector más grande del Estado.

El inicio del proceso de descentralización ha revelado que el diseño establecido para la educación en las leyes orgánicas de cada nivel de gobierno y la ley general de educación es insuficiente. Los roles de cada nivel de gobierno están claros y consensuados, sin embargo se ejercen de manera contradictoria porque no se han definido las competencias y funciones de cada nivel de gobierno. Así, existen superposiciones o contradicciones entre las responsabilidades de cada nivel de gobierno para definir, por ejemplo, ¿cuándo se inician las clases? o ¿quién es responsable del logro de aprendizajes de los estudiantes?

Además ese diseño ha sido cuestionado por la actual gestión gubernamental, lo que se expresa en:

- En el ejercicio centralizado de la implementación de las políticas educativas, bajo la forma de programas nacionales implementados por el Ministerio de Educación (MED), presuponiendo que los gobiernos regionales no tienen las capacidades para hacerlo. Ejemplo: Pronafcap
- La intención firme del gobierno nacional de trasladar la prestación del servicio educativo y la responsabilidad de gestión de las instituciones educativas del nivel de gobierno regional al nivel de gobierno local-distrital, expresada en la denominada municipalización de la educación.

Esta situación ha generado una confusión por lo cual el primer planteamiento de este documento considera necesario generar un consenso político sobre las competencias y funciones específicas de cada nivel de gobierno sobre la base de los roles consensuados.

La Mesa Interinstitucional de Descentralización y Gestión Educativa<sup>1</sup> presenta la matriz de roles de los niveles de gobierno sobre la cual consideramos se debería organizar la gestión educativa descentralizada y es la base para llegar a un consenso sobre las funciones específicas de cada nivel de gobierno. Esta definición permitirá que la implementación de las políticas en cada nivel de gobierno pueda darse de manera efectiva, articulada y coordinada.

Este planteamiento de roles está sustentado por la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización, las leyes de gobiernos regionales y locales, la Ley General de Educación y el Proyecto Educativo Nacional. Resuelta estas indefiniciones se estaría en condiciones de diseñar concertadamente una ruta del proceso de implementación de la descentralización educativa que considere:

- La centralidad en los estudiantes.
- El fortalecimiento de las instituciones educativas.
- El desarrollo de capacidades de los actores educativos y del sector.
- Planteamientos expresados en políticas concertadas en el Proyecto Educativo Nacional y los proyectos educativos regionales (PER).



1 Conforman la Mesa Interinstitucional: ACDI, ANGR, AMPE, ALTERNATIVA, CARE PERÚ, DEFENSORÍA DEL PUEBLO, ExE, FONDEP, FORO EDUCATIVO, GRADE, IEP, IPAE, IPEBA, IPEDEHP, MED, MCLCP, MEF, PCM, PLAN INTERNACIONAL, PRISMA, PROMEB, REMURPE, TAREA, UNICEF, USAID/PERÚ/SUMA, UARM, UPCH.

## BALANCE Y PROPUESTAS PARA AVANZAR EN LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

### I. DISEÑO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

#### MATRIZ DE ROLES DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

Niveles de gobierno	Gobierno Nacional MED	Gobierno Regional DRE-UGEL	Gobierno Local GP – GD	Institución Educativa
1. Roles	Rector del sistema educativo	Responsables de la gestión descentralizada del servicio educativo	Responsable de la articulación territorial del servicio educativo con el desarrollo local y los otros sectores sociales  En convenio con la región puede asumir algunos de los procesos esenciales de la gestión educativa	Es la instancia de gestión que conduce la prestación del servicio educativo y es responsable del logro de los aprendizajes y la formación integral de los estudiantes.
2. Competencias en materia de Política Educativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, la política educativa nacional,</li> </ul> <p>El contenido de la política educativa nacional incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Los objetivos prioritarios,</li> <li>b) Lineamientos,</li> <li>c) Contenidos principales de la política educativa,</li> <li>d) Estándares de cumplimiento</li> <li>e) Metas de provisión del servicio educativo que deben ser alcanzadas con criterios de calidad y equidad en todo el territorio nacional (LOPE)</li> </ul> <p>No incluye: las estrategias de implementación, ni incluye la forma de organización</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Supervisar y evaluar el cumplimiento de la política nacional.</li> <li>- Garantizar el financiamiento del servicio educativo (LOPE).</li> </ul>	<p>Formular la política educativa regional, en coordinación con los gobiernos locales. El contenido de la política regional incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adecuar las políticas nacionales para que respondan a las necesidades, particularidades y visiones concertadas del desarrollo regional.</li> <li>- Incorporar nuevos elementos regionales propios</li> </ul> <p>El gobierno regional, por lo tanto, tiene autonomía para adecuar la política nacional y para incorporar nuevos elementos.</p> <p>Las políticas educativas regionales incluyen objetivos y lineamiento que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Adecuan los objetivos de política nacional y b) incorporan objetivos y lineamientos para las políticas regionales</li> <li>b) Adecuan de los estándares y metas nacionales</li> <li>c) Formulan los estándares y metas de los elementos regionales incorporados</li> </ul>	<p>Formular y evaluar la política educativa local articulando los logros educativos al desarrollo local y recogiendo las demandas de las Instituciones Educativas y la comunidad de manera intersectorial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular el Proyecto Educativo Institucional e implementarlo, en articulación con el Proyecto Educativo Local y las políticas educativas regionales.</li> </ul>

Niveles de gobierno	Gobierno Nacional MED	Gobierno Regional DRE-UGEL	Gobierno Local GP – GD	Institución Educativa
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brindar asistencia técnica a las regiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>d) Organizan su modelo de gestión educativa</li> <li>e) Proponen las estrategias, mecanismos y contenidos específicos del servicio educativo con criterios de calidad y equidad.</li> <li>- Supervisar y evaluar el cumplimiento de la política educativa regional. Ambos aspectos conforman la política educativa regional, la cual les corresponde implementar, en coordinación con los gobiernos locales, así como monitorear y evaluar su cumplimiento.</li> </ul>		
3. Competencias en materia de Gestión del Servicio Educativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer estándares y lineamientos técnico-normativos en materia de gestión educativa así como supervisar y evaluar su cumplimiento a nivel nacional.</li> <li>- Articular y coordinar intergubernamental e intersectorialmente el sistema de gestión educativa garantizando el financiamiento necesario para la provisión del servicio de calidad y con equidad.</li> <li>- Brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales para el cumplimiento de sus funciones en educación.</li> <li>- Excepcionalmente, implementar programas por razones de equidad, emergencia o exigencia técnica del mismo. En estos casos la implementación será de carácter temporal y buscará desarrollar las capacidades regionales que permitan transferirlos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementar el servicio educativo, garantizando la calidad y equidad en la prestación del mismo.</li> <li>- Acompañar pedagógica, institucional y administrativamente la gestión de las IIEE</li> <li>- Brindar asistencia técnica a los gobiernos locales para el cumplimiento de sus funciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Monitorear la implementación del servicio educativo, con el soporte de las redes institucionales para canalizar las exigencias de la comunidad ante el Gobierno Regional o brindar soluciones efectivas a la gestión de calidad de las IIEE.</li> <li>- Articular los logros del servicio educativo a la visión y estrategias de desarrollo económico y social del nivel local.</li> <li>* Los gobiernos regionales pueden coordinar con los municipios, distritales o provinciales la delegación de funciones de implementación del servicio educativo, en tanto estos cuenten con las capacidades institucionales pertinentes.</li> </ul>	<p>La implementación del servicio educativo a través de las IIEE incluye la planificación, la administración de los recursos humanos y materiales; la promoción de la participación comunitaria.</p>

Es a partir de esta matriz que se abre una agenda para avanzar en la descentralización educativa la que requiere de un consenso político y social intergubernamental, y en cada territorio, un consenso regional-local que desate los nudos existentes para el desarrollo de este proceso.

## II.

# 10 puntos de agenda para avanzar en la descentralización educativa

1. Generar un consenso político sobre las funciones específicas de cada nivel de gobierno, la forma en que estas se ejercen, a partir de los roles ya establecidos. Estos últimos deben constituirse en ordenadores de cada política o programa estratégico.
2. Reconvertir al MED mediante una reforma institucional que le permita el ejercicio de sus funciones rectoras.
3. Formular estrategias de gestión territorial de la educación impulsadas por cada gobierno regional en coordinación con los gobiernos locales a partir de los roles ya definidos.
4. Implementar procesos de reestructuración que respondan a la estrategia de gestión territorial concertada.
5. Promover espacios de coordinación intergubernamental que viabilicen la gestión de las políticas educativas.
6. Implementar descentralizadamente las políticas educativas, lo que implica gestionar descentralizadamente los programas nacionales.
7. Formular e implementar un plan de desarrollo de capacidades para fortalecer el ejercicio de las funciones de los diversos niveles de gobierno.

8. Detener la implementación del Plan Piloto de Municipalización y reorientarlo en el marco de los nuevos roles propuestos en la matriz.
9. Fortalecer la institucionalidad de los Copare en sus roles de participación, concertación y vigilancia.
10. Definir los criterios de asignación presupuestal para que los incrementos respondan equitativamente a las necesidades de cada región

Estos 10 temas requieren de una ruta que permita organizar la implementación de esta agenda.

# III.

## Avances y nudos críticos de la descentralización educativa

Los temas planteados surgen de la reflexión de las instituciones que integran la Mesa interinstitucional, reflexiones que tienen como asidero central la experiencia concreta de acompañar los procesos de desarrollo educativo en diversas regiones y colaborar en la implementación de las políticas educativas.

### **Tema 1: Roles y funciones como marco de la descentralización educativa**

La descentralización de la educación tiene un marco normativo establecido por la Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley de Bases de Gobierno locales, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y un marco normativo sectorial dado por la Ley General de Educación N° 28044 (LGE) y sus reglamentos. Aunque los roles de cada nivel de gobierno están claros, las funciones específicas no se encuentran suficientemente delimitadas por ejemplo no existe claridad desde aspectos tan sencillos como establecer quién define el inicio del año escolar hasta la responsabilidad por el logro de los aprendizajes. Para resolver estas situaciones, de acuerdo al diseño normativo vigente debían ocurrir tres cosas: un consenso político sobre la forma de ejercer los roles de cada nivel de gobierno, concertar una matriz de competencias y funciones de los niveles de gobierno que responda a los roles establecidos y la

aprobación de la nueva Ley de Organización y Funciones (LOF) del MED, de la que aún no existe un proyecto de ley.

Además, el Proyecto Educativo Nacional plantea nuevas responsabilidades para el Estado, orientadas a mejorar la calidad y equidad educativa y garantizar el derecho a la educación para todos y todas las que deberían ser recogidas en la normativa vigente.

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Esclarecer los roles, concertar una matriz y aprobar la LOF es importante porque permitiría:

- Definir la responsabilidad de cada nivel de gobierno y gestionar adecuadamente la educación, evitando las contradicciones y duplicidades actualmente existentes.
- Contar con un MED rector que concentre sus esfuerzos en la formulación concertada de las políticas nacionales, la elaboración y supervisión de estándares, la producción de normas, y la asistencia técnica en coordinación con los gobiernos subnacionales.
- Fortalecer la gestión del servicio educativo de los gobiernos regionales desde un enfoque territorial, garantizando mecanismos de coordinación con los gobiernos locales, permitiendo una complementariedad de las autonomías de cada nivel de gobierno para fortalecer a la institución educativa como responsable directo de brindar el servicio educativo. En diciembre del 2009, culminó la transferencia de funciones y de la gestión del servicio educativo y por ende de las instituciones educativas del gobierno nacional a los gobiernos regionales.
- Una efectiva coordinación intergubernamental que legitime el diseño y la implementación de las políticas educativas nacionales, impidiendo que la autonomía de los niveles de gobierno se convierta en ensimismamiento o aislamiento institucional, y sea un obstáculo para la unidad del sistema educativo.
- Efectivizar la transferencia de los recursos asignados al sector Educación hacia los gobiernos regionales, para el desarrollo de prioridades de política educativa que hoy se encuentran concentrados en los programas nacionales de alfabetización, formación docente, infraestructura y materiales; replanteando así sus recursos humanos, capacidad de gasto y carga administrativa.



### ¿CUÁLES SON LOS AVANCES?

#### ■ **Existe un marco institucional y programático**

El desarrollo de la descentralización en el país ha colocado a la educación en un escenario distinto. Es así que:

- Se han transferido del MED a todas las regiones las 21 funciones en materia educativa que establece la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Dado que existía una desconcentración previa, esta transferencia no implicó nuevos recursos económicos ni de personal para las regiones.
- Los organismos que articulan a los niveles de gobierno regional y local (ANGR, AMPE, Remurpe) están asumiendo un creciente interés en la educación. La ANGR tiene a la educación como uno de sus temas prioritarios y Remurpe ha priorizado la educación de la primera infancia.

#### ■ **Existe un creciente consenso sobre los roles de cada nivel de gobierno y de la institución educativa el que debiera orientar la matriz de organización y funciones y la LOF del MED.**

En los últimos dos años, en todas las regiones se ha promovido un debate amplio sobre los roles de cada nivel de gobierno con participación de los gobiernos regionales, locales y sectores de la sociedad civil que han permitido decantar la matriz que se presenta en el punto 1, promovido por el CNE, la ANGR y la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización.

### ¿CUÁLES SON LOS NUDOS?

#### a. **Las acciones del MED no responden a los roles establecidos para cada nivel de gobierno en el diseño de la descentralización**

- i. La municipalización trasgrede el rol asignado a los gobiernos locales en educación. Existe una clara voluntad de expandir el proceso de municipalización de la gestión educativa (DS 022-ED-otubre 2010, ampliando el piloto a todos los distritos donde se implementan el Programa Juntos, sin tomar en cuenta los reiterados pedidos de diferentes organismos e instituciones del Estado y la sociedad civil sobre la necesidad de evaluar la experiencia piloto para definir la conveniencia o no de su expansión y generalización.

**b. Duplicidades, vacíos, superposiciones entre las funciones específicas que ejerce el MED y las de los gobiernos regionales y locales**

Dado que educación es una competencia compartida, al ser todos responsables de todo, en los hechos no hay precisión en los niveles de responsabilidad. Además existen vacíos en la determinación de las nuevas responsabilidades que se derivan de la reforma del Estado, la LGE y el Proyecto Educativo Nacional:

- No existen funciones asociadas a la responsabilidad de lograr aprendizajes de calidad.
- Existen contradicciones entre las funciones de la municipalidad y las de las Unidades de Gestión Educativa Local dependientes del gobierno regional.

Asimismo, se requiere explicitar cuál es alcance de las políticas nacionales, regionales y municipales, para evitar la superposición de programas que hoy evidenciamos en algunos territorios. Por ejemplo, el MED ejerce un rol rector y a la vez implementa un conjunto de programas y servicios, lo que ha llevado a una reconcentración de recursos y acciones en el nivel nacional y dificulta el desarrollo de capacidades que le permitan ejercer eficazmente su rol rector.

## Tema 2: Gestión educativa descentralizada con enfoque territorial

Una vez concluido el proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales (diciembre del 2009) la gestión territorial de la educación es responsabilidad del gobierno regional en coordinación con los gobiernos locales y las funciones que a estos les corresponde.

A nivel territorial no es correcto hablar de regionalización o municipalización de la educación, *en el sentido de que un nivel de gobierno excluye al otro*, sino que debe hablarse de gestión descentralizada de la educación, con un claro reparto de responsabilidades entre el nivel regional y local de acuerdo a los roles de cada uno de ellos.

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Avanzar hacia la implementación de una gestión educativa descentralizada con enfoque territorial es importante porque permitiría:

- **Pasar de una gestión desconcentrada a una gestión descentralizada de la educación**, lo que significa que las regiones asumen la responsabilidad política, pedagógica y administrativa de gobernar la educación con los recursos que le permitan ejercer efectivamente sus funciones, bajo una rectoría del MED y estableciendo una relación de complementariedad para la prestación del servicio educativo con los gobiernos locales.
- **Lograr una reforma en la cultura institucional del sector**. Se requiere que las instancias descentralizadas de gestión educativa (DRE-UGEL) dejen de asumirse como implementadoras de las acciones del MED y pasen a gestionar políticas, cambiando su estilo de relación con el nivel nacional, y asumiéndose como parte del gobierno regional.

### ¿CUÁLES SON LOS AVANCES?

#### a. Avances en la elaboración de los PER

Un factor importante de la institucionalidad de las políticas educativas regionales, son los avances en la elaboración de los PER, ya que tales procesos implicaron abrir el diálogo, poner en debate a nivel regional, la problemática educativa y generar consensos alrededor de las prioridades educativas regionales.

El avance, el nivel de participación de la sociedad y del Estado ha sido heterogéneo, sin embargo, el CNE informa que a diciembre del 2008, 19 de 25 regiones (76 %) cuentan con su PER culminado y 17 PER ya han sido oficializados, lo que implica respaldo político de las autoridades regionales.

**b. Experiencias de cambios en el funcionamiento y/o estructura orgánica de la gestión educativa a nivel regional**

Los gobiernos regionales como San Martín y Arequipa, están haciendo reformas en su funcionamiento y en su estructura orgánica, para superar la gestión sectorial y pasar a una gestión de gobierno desde un enfoque territorial e intersectorial. Colocando en el liderazgo de este proceso al Gerente de Desarrollo Social y a la Dirección o Gerencia Regional de Educación. Esta iniciativa está permitiendo adecuar la estructura del Estado (gobierno regional-local) a las necesidades de la población y proponer nuevas normas legales, dándole mayor autonomía a las escuelas.

**c. Experiencias de gestión educativa local alineadas al rol que le corresponde a las municipalidades**

Los gobiernos locales provinciales y distritales han dejado de ser un actor invisible en el desarrollo de la educación. Existen varias experiencias que van desde el apoyo puntual a necesidades concretas de las instituciones educativas hasta la articulación territorial de los servicios de educación, salud y programas sociales en la perspectiva de municipalidades educadoras.

Existen otras que están priorizando la educación de la primera infancia o las que se han involucrado en el plan de municipalización educativa, asumiéndolo como una oportunidad para una contribución efectiva a la educación.

Cada una de estas experiencias están creando caminos propios y permiten configurar varios posibles roles para las municipalidades, que van más allá de la administración de planillas y el pago de servicios básicos que les plantea el plan de municipalización, pero también rebasan lo que la LOM plantea como funciones educativas para los gobiernos locales.

## ¿CUÁLES SON LOS NUDOS?

### a. Transferencia efectiva de funciones a los gobiernos locales

El gobierno nacional opta por un modelo de municipalización<sup>2</sup>, por el cual la prestación del servicio educativo deja de ser responsabilidad del gobierno regional y pasa a la municipalidad distrital con competencias que ya estaban descentralizadas en los gobiernos regionales.

Esta transferencia se constituye en un nudo en la medida que:

- Es una propuesta planteada por el gobierno nacional que ha sido poco dialogado con los gobiernos regionales y locales.
- Es una estrategia que se implementa sin presupuesto propio, escasa legitimidad y calidad técnica<sup>3</sup>.
- Pone en riesgo la calidad y equidad educativa y profundiza las brechas, en la medida que cada municipio de acuerdo a sus niveles de ingreso y capacidades institucionales ofertará el tipo de educación que esté a su alcance. Este modelo no responde a la lógica de complementariedad y corresponsabilidad que plantea la LGE y el Proyecto Educativo Nacional respecto a “el Estado garantiza el derecho a la Educación”

### b. Dificultades para gestionar los PER

El estudio del CNE<sup>4</sup> pone en evidencia que hay dificultades en las regiones para operativizar las políticas educativas regionales en acciones y metas concretas. Ello se evidencia en:

- La desarticulación entre la política priorizada en los PER y la planificación operativa de las instancias de gestión regional.
- Los limitados recursos para implementar las políticas priorizadas, salvo aquellos vía proyectos de inversión pública, que no son sostenibles en el tiempo.
- La desconfianza y la poca credibilidad de las instancias regionales y locales de generar efectivamente sustantivos en la educación.

2 El modelo de municipalización no toma la noción de interdependencia de responsabilidades entre niveles de gobierno y no nace ni de la LOM, ni de la LGE ni del PEN.

3 Informe Defensorial N° 148. Primera supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: aportes para su implementación

4 Informe final de sistematización acerca de la situación de los PER y de los Copare a nivel nacional. Larz Stojnic, Patricia Cabrerizo. CNE 2008

**c. Resistencia a la reforma institucional**

La descentralización educativa regional y local no está mirando la reforma institucional, actualmente se mantiene el mismo esquema organizativo y la misma dinámica sectorial. Las nuevas responsabilidades se agregan como acciones en los planes operativos y no están significando cambios importantes en la estructura, recursos permanentes y prioridades. Los gobiernos regionales conviven aún en una dualidad en la que a veces se asumen como implementadores de las acciones del MED y en otras asumen la responsabilidad de gobierno regional o local.

La reforma o fortalecimiento de la institucionalidad del nivel nacional, de los gobiernos regionales y locales, y de la propia institución educativa están en función de pasar de la administración inercial actual a una gestión democrática con capacidades y recursos.

Asimismo, esta debilidad institucional genera condiciones y prácticas que hacen posible la corrupción y el manejo patrimonialista de los bienes del estado tan presente en la gestión pública y educativa en particular<sup>5</sup>.

### **Tema 3: Coordinación intergubernamental e implementación descentralizada de políticas y programas nacionales**

En todo proceso de descentralización la formulación de las políticas y planes nacionales así como la implementación, seguimiento y evaluación de las funciones compartidas requiere de mecanismos de coordinación intergubernamental que permitan darle un sentido a la implementación consuetudina de políticas. Para ello, el marco normativo establece la creación de consejos de coordinación intergubernamental sectoriales.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) cambia el rol de los Ministerios hacia un rol rector y ya no implementador. Aunque este cambio no se ha efectivizado aún en el sector Educación. Antes de la LOPE todo lo que no era rutinario (pago de remuneraciones, gasto corriente) se implementaba desde el nivel nacional.

Los programas nacionales más significativos son el Pronama, Pronafcap y el Programa Estratégico para el Avance de Aprendizajes. Existen otras iniciativas como las laptops, la producción de libros y textos escolares que no llegan a ser programas nacionales pero funcionan de manera similar.

Del mismo modo, el MEF utiliza también la denominación de “programa” para los programas estratégicos por resultados y esta denominación es anterior a la LOPE y no se condice con ella.

Sin embargo, existe aún un desorden en las denominaciones y caracterizaciones de lo que es la implementación de una política y la implementación de planes, programas y proyectos.

#### **¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?**

- Una implementación descentralizada de las políticas les da pertinencia y eficacia en sus resultados, genera complementariedad y permite que el gobierno nacional implemente políticas de equidad.
- Sin la posibilidad de implementar descentralizadamente los programas no es viable la implementación de los PER, los gobiernos regionales quedan atados de manos.
- Poner en marcha un modelo de gestión descentralizada y replantear los términos de ejecución de estos programas permitirá generar mejores condiciones para la acción conjunta y concertada de los tres niveles de gobierno, garantizando así una mayor pertinencia y eficacia en sus resultados.

- Redistribuir los recursos a nivel regional. La ejecución de estos programas desde el nivel nacional hace evidente una recentralización de recursos por el gobierno nacional, restando condiciones a los gobiernos regionales para contribuir en la mejora de la calidad y la equidad.

### ¿CUÁLES SON LOS AVANCES?

#### a. Marco normativo que explica las características de los Programas o Proyectos Nacionales

La LOPE establece que los programas nacionales tienen una naturaleza excepcional. Una vez establecidos, el MED debe diseñarlos, ejecutar y evaluarlos en coordinación con los gobiernos regionales.

En el caso de los programas existentes, las funciones que buscan atender estos programas ya no son competencia del gobierno nacional sino de los gobiernos regionales o locales. Por lo tanto su gestión y recursos deberían ser transferidos al nivel de gobierno que le corresponda.

### ¿CUÁLES SON LOS NUDOS?

- a. El gobierno nacional dirige las orientaciones políticas de la descentralización en forma centralizada, sin el contrapeso requerido del nivel regional ni local
- b. La conformación de la Comisión Intergubernamental de Educación, aún no instalada, no expresa un adecuado equilibrio en la representación de los niveles de gobierno. En la actualidad está integrada por seis (6) representantes del Ministerio de Educación, uno (1) de los gobiernos regionales y dos (2) de las municipalidades lo que evidencia que las decisiones responderán siempre a los intereses del nivel nacional.
- c. El MED aún no ha asumido su rol rector en las dimensiones requeridas por la descentralización, concertando la dirección del proceso de descentralización educativa.
- d. Los programas nacionales que ahora responden a funciones de los gobiernos regionales, se siguen implementado de manera centralizada generando superposición con iniciativas de los gobiernos regionales y locales. Por ejemplo, existen iniciativas nacionales, regionales y locales de formación docente que se superponen entre ellos.



- e. Los recursos que corresponden a las funciones del gobierno regional están siendo concentrados en el MED vía los programas nacionales impidiendo una adecuada implementación de las políticas regionales.

<b>CARACTERÍSTICAS (ART. 38-LOPE)</b>
• Para su creación requieren del voto aprobatorio del Consejo de Ministros
• Son creados para atender un problema o situación crítica, o implementación de una política específica
• Tienen un periodo limitado, en caso de ser necesario se integran a órganos de línea de una entidad nacional o son transferidos a los gobiernos locales o regionales.
• La PCM evalúa la continuidad de los programas existentes

#### Tema 4: La participación ciudadana en el marco de la descentralización educativa

Uno de los rasgos de la reforma descentralista es el énfasis puesto en la participación ciudadana en los diferentes niveles de gobierno e instancias de gestión, para lo cual se han implementado una serie de acciones y disposiciones normativas para canalizar la participación de la sociedad civil en diversos procesos de gestión y para asumir roles de concertación, así como de vigilancia a la gestión pública. Impulsar la descentralización es hablar de participación, sin ella los esfuerzos descentralizadores pierden legitimidad

##### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Fortalecer la participación ciudadana en el marco de la descentralización es importante porque permite:

- **Asegurar la eficiencia, transparencia y democratización de la gestión educativa.** La participación ciudadana, es un eje fundamental para asegurar la eficiencia, transparencia y democratización de la gestión educativa, sin embargo resulta una práctica novedosa y en la actualidad son pocas las experiencias de este tipo en el sector. Se trata de procesos en construcción y de largo plazo, que requieren el desarrollo de capacidades individuales e institucionales y cambios en el marco institucional. Es un aprendizaje permanente de ejercicio ciudadano.

##### ¿CUÁLES SON LOS AVANCES?

- Marco Normativo que genera condiciones para el funcionamiento de instancias de participación, concertación y vigilancia**

Para el caso específico de educación, la LGE establece la existencia de órganos de participación, concertación y vigilancia en el ámbito institucional (Conei), local (Copale), regional (Copare) y, con características distintivas, en el ámbito nacional (CNE).

Estos espacios tienen un enorme potencial para el desarrollo de una ciudadanía propositiva y activa en el diseño y vigilancia de las políticas públicas, por lo que su desarrollo requiere de

nuevas relaciones entre las autoridades, las instituciones representativas de la sociedad civil y la comunidad educativa en general, es decir, construir una cultura diferente de la gestión educativa.

#### **b. Funcionamiento de los Copare en la elaboración de los PER<sup>6</sup>**

Luego de siete años de iniciado el proceso de descentralización las 25 regiones cuentan con un Copare instalado formalmente, de los cuales 18 tienen un reconocimiento oficial por parte de alguna instancia de gestión (DRE o Gobierno Regional) incrementando la participación de instituciones públicas y privadas en la educación. Asimismo, se reporta como preocupaciones principales de los Copare establecer: una forma de organización, un reglamento interno, comisiones de trabajo y en algunos casos planes estratégicos, lo cual reflejaba un interés por promover su institucionalización y fortalecimiento interno a través de estos procedimientos formales:

Sin duda uno de los principales avances de la mayoría de los Copare ha sido la formulación de los Proyectos Educativos Regionales, a partir de un proceso de participación y movilización social, que incorporó a diversos actores y una acción concertada entre la sociedad civil y el Estado. Algunas condiciones que hicieron posible el funcionamiento y el desarrollo de capacidades para cumplir con la elaboración de los PER han sido el contar con objetivos claros, una ruta metodológica y una organización ad-hoc para implementarla. Asimismo, contar con acompañamiento técnico y liderazgos comprometidos de diferentes actores de la sociedad civil y el estado.

En el camino de avanzar en la institucionalidad hay que mencionar la realización de dos Congresos de los COPARE del Macro Sur con la participación de representaciones de los Copare de Tacna, Cusco, Moquegua, Arequipa, Puno, Ayacucho, Huancavelica, Madre de Dios e Ica en el 2009 y 2010. Este espacio de diálogo e intercambio generado desde la iniciativa de los mismos actores y asumida como una estrategia para su fortalecimiento.

Este funcionamiento ha sido posible por:

- La disposición y la apertura de algunas autoridades regionales para dialogar y generar espacios de concertación han contribuido al mejor funcionamiento de algunos Copare.
- Núcleos constantes y comprometido de representantes de la sociedad civil que vienen trabajando para fortalecer la instancia y han sido agentes directos en el Avance de productos concretos como los PER.

6 Información tomada de: Informe de situación de los Copare (CNE 2009), por Lars Stojnic y Patricia Cabrerizo, "Democratizando la Gestión Educativa Regional. Dilemas y posibilidades de los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE)". PROEDUCA-GTZ Stojnic Lars y Pilar Sanz.

- Algunos gobiernos regionales han asignado un equipo técnico y dotado de recursos y sede institucional a los Copare.

La experiencia y la práctica lograda actualmente por los Copare están referidas principalmente al aprendizaje de la sociedad civil de concertar con el Estado y viceversa. Las capacidades de participación y concertación y la promoción de espacios de consenso y consulta es lo más desarrollado en estas experiencias.

### ¿CUÁLES SON LOS NUDOS?

#### a. Marco normativo poco favorable a la vigilancia ciudadana

El marco normativo bajo el cual funcionan los consejos participativos adolece de orientaciones respecto a los alcances y mecanismos para el cumplimiento de sus funciones. No está definido el carácter de las opiniones o recomendaciones en el marco de la vigilancia de políticas. Lo que ha generado en la práctica que los consejos se limiten a ser una instancia consultiva, quedando muchas veces a discrecionalidad de la DRE la implementación de las recomendaciones o propuestas.

La asignación obligatoria del director regional de educación como presidente del Copare suele dificultar su funcionamiento debido a la continua rotación de estas autoridades, la sobrecarga de funciones, la resistencia de algunas autoridades y funcionarios hacia la gestión participativa, una limitada apertura para promover mecanismos de participación que vayan más allá de lo demanda el reglamento de gestión educativa.

#### b. Limitadas capacidades para la participación y la vigilancia social en educación

Luego de la formulación de los PER los Copare han avanzado poco en lograr su institucionalidad y posicionamiento en los escenarios regionales, de tal forma que puedan cumplir con los roles de promoción de la participación y vigilancia ciudadana. No existe claridad y acuerdos sobre su sentido como instancia mixta de participación entre Estado y sociedad civil y su rol promotor de la democratización de la gestión educativa.

La gran mayoría de Consejos no ha logrado tener continuidad y desarrollar las diferentes funciones asignadas por la normatividad, principalmente la de vigilancia, en gran medida por que requerían un marco de institucionalidad que no han logrado alcanzar.

Otro aspecto que dificulta es que la representación de la sociedad civil que en muchos casos es más nominal que vinculante, lo que ha significado que con el paso del tiempo la

representación sea más a título personal que institucional, limitando el nivel de incidencia de los consejos.

Asimismo, la continua rotación de personas de la sociedad civil como de los funcionarios de la DRE, limita la capacidad para sostener propuestas y líneas de acción permanentes.

**c. Ausencia de programas públicos que favorezcan la participación y la vigilancia en educación**

Frente a la debilidad de los Copare se puede observar una ausencia de iniciativa de los gobiernos regionales para asegurar las condiciones necesarias para el funcionamiento de dichas instancias, en cuestiones de apoyo político, técnico y económico.

Asimismo, no se ha contemplado una estrategia de fortalecimiento y desarrollo de capacidades, principalmente para la vigilancia de políticas públicas que ejercen las instancias de participación integradas tanto por funcionarios de entidades públicas como privadas.

Esta poca prioridad se expresa también en la poca información nacional y regional disponible y organizada que dé cuenta de los avances y resultados en la implementación de las políticas regionales lo que dificulta el ejercicio de la vigilancia por parte de los Copare. Según la información que reporta un estudio del CNE solo 10 de los 25 COPARE había constituido una comisión de vigilancia.

**d. Debilidad de la sociedad civil**

En la sociedad civil también se identifica falta de claridad sobre el sentido y relevancia que estas instancias juegan o podrían jugar en el proceso de descentralización. Muchas organizaciones han demostrado todavía poca iniciativa y compromiso para apropiarse de las oportunidades de participación y de consenso con el Estado que los COPARE potencialmente brindan.

Otro aspecto que dificulta el rol de la sociedad civil está relacionado al tema de representatividad. En muchos casos la representación es más nominal que vinculante, lo que ha significado que con el paso del tiempo la representación sea más a título personal que institucional limitando el nivel de incidencia de los consejos. Existe una continua rotación de personas como representantes de las instituciones, limitada capacidad para mantener comunicación con quienes representan así como para ejercer una real influencia para que las instituciones representadas se alineen con las decisiones y líneas de acción de los Consejos.

## Tema 5: Desarrollo y fortalecimiento de capacidades

Los procesos de descentralización y modernización del Estado actualmente en marcha plantean transformaciones reales en las instituciones públicas que van desde un cambio en el enfoque de gestión, la adopción de nuevas funciones y roles en los distintos niveles de gobierno, hasta la construcción de una nueva institucionalidad capaz de dar sostenibilidad a los cambios en marcha. Todo ello requiere de una estrategia clara y progresiva de desarrollo y fortalecimiento de capacidades de autoridades y funcionarios en los tres niveles de gobierno nacional, regional y local. En el sector educación son los funcionarios de DRE y UGEL quienes lideran el diseño e implementación de las políticas educativas regionales (PER), de ellos depende en gran medida que las políticas sectoriales se implementen con eficiencia y transparencia.

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Desarrollar y fortalecer capacidades como parte del proceso de descentralización es importante porque contribuye a:

- **Una mayor calificación de los funcionarios del sector educación para emprender los procesos de cambio.** Los especialistas de las direcciones regionales de educación y de las unidades de gestión educativa local, son docentes formados para el trabajo pedagógico con varios años de experiencia quienes son “promovidos” como especialistas y asumen, sin una preparación previa, responsabilidades de gestión pedagógica e institucional muy distintas de las labores que desempeñaban en sus escuelas. Si bien en muchos casos es meritorio su desempeño, las exigencias que plantean los PER en términos de gestión educativa, implican una formación especializada que permita asumir los desafíos de la descentralización en cada instancia de gestión. Si hasta antes de iniciar el proceso de transferencia de funciones los especialistas de estas instancias no contaban necesariamente con el perfil y competencias requeridas, esto se hace más evidente ahora que les toca asumir nuevas funciones en el actual proceso de descentralización. En reconocimiento a estas nuevas necesidades, el PEN establece la necesidad de contar con un programa de desarrollo de capacidades para los gestores de la educación.
- **Asumir la corresponsabilidad de desarrollar capacidades.** Una gestión educativa descentralizada por concepción exige la construcción de relaciones de colaboración entre las distintas instancias de gestión; donde es urgente una definición de roles y funciones que asuma el desarrollo de capacidades como un acto deliberado y compartido entre los

distintos actores. Esto supone asumir como premisa que la descentralización es un proceso de aprendizaje para las distintas instancias de gestión educativa, para el MED significará conocer los alcances y límites de lo que implica un rol rector para el desarrollo de las políticas educativas, y para las otras instancias de gestión educativa van desarrollando sus capacidades para asumir la gestión del desarrollo educativo. Todo ello no surge espontáneamente y no es suficiente las acciones aisladas, se requiere como punto de partida reconocer que el desarrollo y fortalecimiento de capacidades es un acto compartido que parte del reconocimiento del potencial humano y que contribuye al fortalecimiento de la institucionalidad y gobernanza.

- **Fortalecer la institucionalidad de la gestión educativa en sus distintos niveles.** El fortalecimiento de capacidades para la gestión pública trasciende lo estrictamente individual para convertirse en un dispositivo potente para garantizar una burocracia estable que garantice la continuidad en la gestión, la generación de una institucionalidad y el desarrollo de las políticas. Bajo esa perspectiva, es posible disminuir las dificultades del proceso de selección, contratación y permanencia, y la alta rotación de funcionarios en puestos claves, situación que no permite sostener los procesos de cambio y la acumulación del conocimiento sobre gestión educativa.

## ¿CUÁLES SON LOS AVANCES?

### a. El Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades

En el 2008 se conforma por decreto supremo. La Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública a cargo de diseñar de manera participativa el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades (PNDC). Fue aprobado finalmente a inicios del 2010. El PNDC 2010-2012 se concibe como una pieza integral de la reforma del Estado y clave para brindar viabilidad y sostenibilidad al proceso de descentralización. El PNDC es una propuesta de política nacional que busca brindar un marco de referencia para orientar iniciativas de desarrollo y fortalecimiento de las competencias en gestión de los funcionarios públicos del nivel regional y local. Es liderado por la Secretaría de Descentralización de la PCM que está a cargo tanto de su gestión como del monitoreo y evaluación. Plantea el desarrollo de capacidades como un esfuerzo a largo plazo y que debe basarse en los principios y enfoques actuales de la gestión pública (orientación al ciudadano, orientación a los resultados, inclusión y equidad, competitividad e integración) pasando de un enfoque sectorial a un enfoque territorial. Si bien son los Ministerios y la Secretaría de Descentralización de la PCM quienes brindan la orientación general de los programas de formación, le implementación de estos estará a cargo de instituciones públicas y privadas y de “entidades sociales locales” acreditadas por SERVIR.

**b. La creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil de SERVIR.**

La Autoridad Nacional del Servicio Civil SERVIR adscrito a la PCM fue creada en junio de 2008 a través de D.L. N° 1023, como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. SERVIR es la Autoridad responsable de diseñar, implementar y evaluar la política de capacitación de las personas al servicio del Estado. El objetivo de SERVIR es ejercer la rectoría del sistema administrativo de gestión de los recursos humanos del sector público (incluidas las entidades de la administración central, los gobiernos regionales y locales), liderando los procesos de reforma del servicio civil.

Hasta el momento SERVIR ha creado un Cuerpo de Gerentes Públicos, convocando a profesionales altamente calificados para ocupar altos puestos y gerencias de mando medio y desarrollar capacidades de dirección y gerencia en reemplazo del personal de confianza que normalmente cubre los puestos más altos de decisión ejecutiva del Estado. SERVIR ha realizado también diagnósticos sobre la oferta de programas de maestría en temas de gestión pública y de cursos de actualización de sistemas administrativos a nivel nacional. Está en curso actualmente el diagnóstico de conocimientos en sistemas administrativos para el personal del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y están por iniciar procesos de acreditación de programas de maestría en asuntos públicos.

**c. Una oferta variada de formación con apoyo de la cooperación internacional y otras entidades**

La descentralización como la implementación de los PER, han colocado como demanda y desafío la necesidad de fortalecer las capacidades de los funcionarios y especialistas del sector para gestionar el desarrollo educativo regional. Así ha sido entendido por la cooperación, las organizaciones no gubernamentales y las universidades, quienes han diseñado, puesto en marcha y validado diversos mecanismos de formación en gestión educativa, implementación de políticas y descentralización, sea en programas de formación o en diplomados.

La oferta en educación se ha centrado en el diseño de proyectos de inversión pública en educación, gestión educativa y descentralización y políticas educativas promovidas por instituciones como Foro Educativo, Unicef, Promeb, por su parte la maestría en políticas educativas de la PUC. Algunas de estas experiencias se encuentran sistematizadas, compartiendo aprendizajes del proceso de fortalecimiento de capacidades a los funcionarios especialistas regionales.



## ¿CUÁLES SON LOS NUDOS?

**a. Indefinición de un perfil y de una formación de funcionarios de carrera adecuados para garantizar la viabilidad y sostenibilidad de las políticas educativas**

Las funciones de gestión descentralizada de la educación son actualmente asumidas por especialistas que en su mayoría son docentes formados para el trabajo pedagógico y carecen de una formación especializada en gestión y administración pública: planificación, presupuesto y gestión por resultados, monitoreo y evaluación, gestión de recursos humanos, gestión del currículo, etc.; procesos clave para el actual proceso de cambio educativo que se ha puesto en marcha.

**b. Ausencia de una línea de carrera para funcionarios responsables de diseñar, implementar y evaluar las políticas educativas nacionales y regionales.**

La Ley de Carrera Pública Magisterial (CPM) actualmente en proceso de implementación contempla tres áreas de desempeño laboral (gestión pedagógica, gestión institucional e investigación). Si bien la CPM sí contempla el ingreso de los especialistas de la DRE y UGEL no quedan claros los criterios de selección, permanencia, y evaluación de los funcionarios que ingresan a la CPM para estos cargos ni cómo se articulan con los procesos de reestructuración de las instancias de gestión educativa.

**c. Insuficiente formación en gestión educativa**

La formación inicial del magisterio no contempla aún programas para quienes asumirán la gestión de la educación en sus distintos niveles y los programas de formación en servicio existentes no responden necesariamente a la demanda. Es decir, programas que potencien las capacidades de funcionarios en promover y afirmar el desarrollo educativo regional en un contexto de descentralización, garantizando el derecho a una educación de calidad, propiciando la participación ciudadana como un mecanismo de fortalecimiento de la democracia, contribuyendo a la reducción de brechas de inequidad educativa y articulando las necesidades de desarrollo con los objetivos educacionales.

**d. Se desconoce de un Plan Sectorial por parte del MED que trace un proceso sostenido de desarrollo de capacidades acorde con la transferencia de funciones**

El DS N° 047-2009-PCM que aprueba el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009” y otras disposiciones para el

desarrollo del proceso de descentralización, estipula que los Ministerios deben aprobar sus respectivos Planes Sectoriales de Desarrollo de Capacidades de manera concertada con los Gobiernos Regionales y Locales. En el marco de dichos planes se deben establecer perfiles de competencias para cada función transferida o en proceso de transferirse. Los Ministerios deben publicar dichos planes en sus páginas web así como planificar los recursos necesarios para su implementación, así como conocer el área responsable de elaborarlo.

El 2010 se debió avanzar con el diseño e implementación del Programa Sectorial de Desarrollo de Capacidades y a la fecha no se conocen los avances por parte del MED en este proceso ni si se cuenta con un presupuesto específico para dichas acciones (dado que el propio PNDC no contempla un presupuesto adicional). Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades (PNDC) esté destinado exclusivamente a los gobiernos regionales y locales, sin considerar que el MED requiere de una estrategia que permita fortalecer sus capacidades en el nuevo rol como ente rector, no define con claridad el rol de los gobiernos regionales en el diseño y ejecución de dicho plan ni contempla mecanismos de articulación intergubernamental.

## Tema 6: Presupuesto, financiamiento y descentralización

La Ley de Presupuesto Público para el año fiscal 2010, asignado a educación un presupuesto de S/. 13,254 millones.

Según la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República, el sector educación para el 2010, ha tenido un incremento de 14 % a comparación del año 2009. Este presupuesto implica:

- La Incorporación de los docentes de la Ley del Profesorado a la Ley de la Carrera Pública Magisterial (CPM).
- Aumento de cien soles al personal de servicio y auxiliar por medio del CAFAE y a todos los trabajadores administrativos (cincuenta mil beneficiados).
- La autorización de nombramiento de auxiliares de educación con más de dos años de servicio (o su equivalente un año y diez meses).
- El programa de Mantenimiento Preventivo de Locales Escolares (donde se amplía el uso del dinero, pudiéndose comprar mobiliario escolar y artículos de cómputo).
- Se destina 305 millones de soles para el programa OLPC que consiste en la compra de 260 mil Laptops XO.
- La continuidad del Pronafcap y de la Municipalización de la Gestión Educativa

Sin embargo, esta ampliación presupuestal no refleja un aumento en la inversión en educación respecto al PBI. En este periodo de gobierno el incremento en el sector educación ha sido por debajo del 6% que el CNE consideró necesario para la implementación del Proyecto Educativo Nacional. Una mayor inversión en educación sigue siendo uno de los grandes pendientes del Estado para proveer y mejorar el servicio educativo.

Por otro lado, mientras que el presupuesto del ministerio de educación ha crecido en 58.0%, el de los gobiernos regionales se ha incrementado solo en un 11.4%. Esto representa una restricción significativa para que los gobiernos regionales desarrollen una política educativa propia.

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Incidir en un mayor presupuesto, y en una gestión descentralizada del gasto público es urgente porque posibilita:

- Un mayor incremento del presupuesto de las instancias regionales y locales
- Mayor autonomía presupuestal de las instituciones educativas

En las instituciones educativas por lo general no se reciben fondos (Recursos Ordinarios) de la unidad ejecutora inmediata (UGEL). Ésta paga directamente los servicios públicos (agua, saneamiento, energía eléctrica, etc.) y distribuye algunos materiales entre las instituciones educativas, sin embargo, en la medida que éstos no cubren las reales necesidades que demanda el proceso de enseñanza y aprendizaje, en la mayoría de los casos, las escuelas y colegios desarrollan actividades productivas y de servicios para recaudar fondos (Recursos directamente Recaudados), para financiar los gastos que no cubren las UGEL. Por lo tanto, el presupuesto, financiamiento y los recursos para el funcionamiento del Estado en general y de la educación en particular, a nivel central, regional y local, es un tema en el que la descentralización aún no resuelve, es más, esta deficiencia es resuelta con el aportes de las familias y, en muchos casos, de los mismos estudiantes que trabajan.

### ¿CUÁLES SON LOS AVANCES?

#### a. Puesta en práctica del Presupuesto por Resultados

Un objetivo fundamental de la administración pública es contar con un Estado capaz de proveer de manera eficaz, oportuna, eficiente y con criterios de equidad, los bienes y servicios públicos que requiere la población. Para lograr este objetivo, se cuenta con el Presupuesto Público como principal instrumento de programación financiera y económica que apunta al logro de las funciones del Estado de asignación, distribución y estabilización<sup>7</sup>. Bajo esta perspectiva, el Ministerio de Economía y Finanzas, asume como premisa que el proceso presupuestario genera cambios en la gestión pública y, en este sentido, se opta por el enfoque de resultados que incida en la forma de hacer el presupuesto y que contribuya a una intervención articulada del Estado.



Para avanzar en instalar este enfoque en la administración pública, se ha desarrollado la metodología para la Programación Presupuestaria Estratégica (PPE), el cual es un proceso sistemático de toma de decisiones sobre las intervenciones, y los recursos necesarios, para la resolución de un problema central que aqueja a la población del país.

En educación se ha diseñado el Programa Estratégico Logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo de EBR (PELA), el cual busca que al finalizar el segundo grado de educación primaria los estudiantes obtengan los niveles esperados de aprendizaje en comunicación integral y pensamiento lógico matemático. En este marco, las regiones vienen impulsando el proceso de implementación del acompañamiento pedagógico en el marco del PELA, y se ha elaborado y aprobado 22 planes regionales de acompañamiento pedagógico y 4 aún están en proceso de aprobación. Para ello se han constituido espacios de decisión política y técnica y a la fecha se encuentran constituidos formalmente 20 Comités Ejecutivos Regionales y 17 Equipos Técnicos Regionales.

A su vez se han establecido alianzas estratégicas con instituciones de la cooperación internacional y de organizaciones de la sociedad civil como aliados para la asistencia técnica al programa. Y en el desarrollo del acompañamiento pedagógico se han incorporado experiencias educativas validadas como las de Escuelas Activas de Aprender, la del Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica (Promeb), la de Plan Internacional y la del Programa de Educación en Áreas Rurales (PEAR).

#### **b. Acceso a recursos extraordinarios para invertir en educación**

Bajo el Sistema Nacional de Inversión Pública y el proceso de definición del Presupuesto Participativo, los gobiernos regionales y locales han ido asignando recursos para favorecer la educación. Si bien en un principio con énfasis en infraestructura, la elaboración de los proyectos educativos locales y regionales contribuyeron en colocar como demanda y necesidad el desarrollo de proyectos de desarrollo de capacidades en educación. Este esfuerzo ha implicado el fortalecimiento de capacidades para el diseño de los proyectos y posteriormente para su ejecución. La implementación está a cargo de un equipo técnico local y regional

Por su parte el Fondo Perú España y el Fondo Ítalo Peruano han promovido el desarrollo de proyectos para el sector como parte de un acuerdo de colaboración con el Estado peruano para realizar un canje o conversión de deuda por oportunidades de desarrollo y reducción de la pobreza, a través de la estrategia de fondos concursales para el desarrollo de proyectos educativos en zonas de mayor pobreza del país. La ejecución de los proyectos promueve la alianza del sector público, sea a nivel de gobierno local y regional y el sector privado.

Existen experiencias en marcha que denotan un esfuerzo de responder a las necesidades de desarrollo educativo, sus avances, aciertos, dificultades deberán ser parte de un proceso de reflexión que permitan ir acumulando conocimiento de las potencialidades y limitaciones para una gestión educativa descentralizada.

Otras fuentes nuevas de financiamiento provienen de empresas mineras y otros. Son un potencial y requieren conocerse mejor.

**c. Aplicativos que facilitan la gestión financiera y administrativa**

En la actualidad existen herramientas que contribuyen a una gestión financiera administrativa eficiente, transparente y eficaz. Una de ellas es el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) como un sistema de ejecución presupuestal, ligado a la gestión financiera del tesoro público y que realiza un registro administrativo y contable. El SIAF se implementa en todos los ministerios y organismos públicos nacionales, en gobiernos regionales y locales y sus organismos a su cargo. Otro de los sistemas es el SIGA que es un sistema informático que integra a los procesos administrativos de Contabilidad (financiera y presupuestal), abastecimiento y personal.

Estos aplicativos, junto con otros como el SIRA y recientemente el SIGMA, facilitan la gestión de las fases y etapas del ciclo presupuestario en las unidades ejecutoras de educación. Por un lado, el MED, al ser el ente rector que, en un contexto descentralizado, tiene la visión completa del sector y requiere de metodologías e instrumentos que permitan mejorar el financiamiento del sector y apoyar en la adecuada ejecución del gasto a nivel regional. Por otra parte, las regiones y municipalidades son los ejecutores por excelencia del gasto descentralizado que se concreta en la institución educativa y necesitan igualmente herramientas de análisis para una mejor gestión presupuestaria y una distribución equitativa del gasto. Finalmente, la sociedad civil juega un papel predominante en el seguimiento del uso efectivo de los recursos.

**d. Existencia de espacios de decisión y monitoreo de la gestión presupuestal**

El funcionamiento Comité de Gestión Presupuestaria a través de reuniones de coordinación de trabajo con los responsables de las Unidades de Costeo y los especialistas de las UGEL es una espacio que permite garantizar una adecuada distribución y uso de los recursos públicos asignados al Sector Educación en concordancia con los objetivos y metas del presupuesto en el marco de sus correspondientes planes operativos. Se rige bajo principios de equidad y transparencia para el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales y sus funciones son:

- i. Acordar trimestralmente la programación de gastos a nivel de meta, la distribución de la asignación trimestral según meta y la reprogramación de gastos de acuerdo al monto asignado.
- ii. Desagregar la distribución de los recursos financieros aprobados a nivel de específica de gasto.
- iii. Emitir certificaciones presupuestales para procesos de selección o adquisiciones.

Otro espacio importante es el Circulo de la Mejora de la Calidad del Gasto, tiene como finalidad de continuar con el proceso de racionalización del gasto público y está presidido por el Secretario General del Ministerio de Educación e integrado por el Jefe de la Unidad de Presupuesto como Secretario Técnico, teniendo como principales temas los siguientes:

- Priorización y focalización de acciones para el cumplimiento de los objetivos del Sector Educación .
- Mejora de la gestión de los recursos humanos.
- Mejora en los sistemas de información de gestión de recursos.
- Generación de prácticas exitosas de racionalización del gasto de la Entidad.
- Identificación de propuestas para desarrollo de compras corporativas.
- Análisis de funciones y estudios de duplicidades.

### ¿CUÁLES SON LOS NUDOS?

#### a. Decisiones centralizadas del presupuesto de los proyectos y acciones estratégicas del sector.

La política educativa del actual gobierno privilegia la acción del MED como el principal “decisor” de las inversiones en educación, en ese sentido cabe destacar la inversión en la remodelación de los colegios emblemáticos, la capacitación docente, la distribución de textos y otros, que están en manos del Ministerio de Educación. En consecuencia, el modelo de gestión educativa descentralizada no ha favorecido mayormente al incremento de los presupuestos de las instancias regionales y locales, sólo son administradoras del gasto corriente, fundamentalmente planillas, en la medida que las instancias de gestión educativa

descentralizada (DRE y UGEL) se organizan en unidades ejecutoras que pertenecen al pliego del gobierno regional respectivo. En consecuencia, el gasto corriente es descentralizado y el gasto de capital es centralizado.

#### **b. Tratamiento desigual del presupuesto público para educación**

La inequidad es otro de los desafíos de la descentralización fiscal de la educación. En la actualidad es el departamento de Huánuco en donde el Estado invierte menos. Si tomamos en cuenta el costo medio mes/alumno en educación primaria, veremos que este es de sólo \$8.9, que a la sazón representa 43.5% de lo que se invierte en el departamento de Moquegua: \$20.5. Peor aún, si es que en Huánuco se observan los más altos porcentajes de fracaso escolar: 27% frente al 8.5% de Moquegua. Huancavelica es el departamento con mayor porcentaje de pobres extremos: 74.4%, sin embargo, la inversión del Estado es mínima: \$10.1, y el fracaso escolar como es de esperarse es el segundo más alto: 24.9%. Lo anterior no hace sino que confirmar que las desigualdades en la provisión del sistema educativo están asociadas a la presencia del estado a través de la inversión en educación; y, a los niveles de pobreza extrema que no son otra cosa que las condiciones de “educabilidad” de la población escolar que inciden directamente en el éxito/fracaso escolar.

#### **c. Instituciones educativas**

En las instituciones educativas por lo general no se reciben fondos (Recursos Ordinarios) de la unidad ejecutora inmediata (UGEL). Ésta paga directamente los servicios públicos (agua, saneamiento, energía eléctrica, etc.) y distribuye algunos materiales entre las instituciones educativas, sin embargo, en la medida que éstos no cubren las reales necesidades que demanda el proceso de enseñanza y aprendizaje, en la mayoría de los casos, las escuelas y colegios desarrollan actividades productivas y de servicios para recaudar fondos (Recursos directamente Recaudados), para financiar los gastos que no cubren las UGEL. Por lo tanto, el presupuesto, financiamiento y los recursos para el funcionamiento del Estado en general y de la educación en particular, a nivel central, regional y local, es un tema en el que la descentralización aún no resuelve, es más, esta deficiencia es resuelta con el aportes de las familias y, en muchos casos, de los mismos estudiantes que trabajan.

- Presupuesto no acorde con las necesidades de la función educación y a las metas del acuerdo nacional (6% del PBI), debido a las prioridades de la política fiscal.
- El MED y los GR han demostrado ineficiencia e ineficacia en la ejecución del gasto.
- El MED centraliza el presupuesto de los proyectos y acciones estratégicas del sector.



- Los GR centralizan las decisiones para la ejecución de los gastos de capital.
- Recorte presupuestal creciente en bienes y servicios y entrega inoportuna e inequitativa de material de limpieza y/o material educativo para las instituciones educativas.
- El desconocimiento del prepuesto exacto por institución educativa favorece la inequidad en el ámbito de la Unidad de Costeo.
- Insuficiente presupuesto para el mantenimiento de las maquinarias de los talleres de las IIEE.
- Carencia de fondos para el saneamiento físico legal de la propiedad inmueble de las instituciones educativas.
- No se desarrollan de acciones de monitoreo y supervisar, por parte de las unidades ejecutoras, para el uso correcto de los servicios y materiales que se asignan a las Unidades de Costeo.
- Presupuesto insuficiente para el funcionamiento de las sedes administrativas no cubre las necesidades de las unidades ejecutoras.
- En las unidades ejecutoras no se cuenta con especialistas en la elaboración de PIP (SNIP).
- Insuficiente desarrollo de capacidades para la gestión presupuestaria del personal a cargo en las unidades ejecutoras.







Esta publicación es posible gracias al apoyo de:

