# LA GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA EN EL PERÚ Y EL ROL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DURANTE EL PERIODO 2011- 2016: UN BALANCE CRÍTICO DESDE LA PERSPECTIVA DEL PROYECTO FORGE

NÉSTOR VALDIVIA, SANDRA MARCOS, ALEXANDRA GUZMÁN, WALTER RENGIFO Y DENISSE CASTILLO

FORGE
FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ

Canada

GRADE

El presente documento se realizó por encargo del Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú (FORGE) que es implementado por el Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE con el apoyo técnico y financiero del Gobierno de Canadá a través de Global Affairs Canada. (Proyecto Nº A-034597)

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

# LA GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA EN EL PERÚ Y EL ROL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DURANTE EL PERIODO 2011- 2016: UN BALANCE CRÍTICO DESDE LA PERSPECTIVA DEL PROYECTO FORGE

Informe Final
Proyecto FORGE

**Lima, Junio 2018**

**Autores:**
Nestor Valdivia
Sandra Marcos
Alexandra Guzmán
Walter Rengifo
Denisse Castillo

**Cuidado de estilo:**
María Fernanda Torres

**Diagramación:**
Augusto Mostajo

# ÍNDICE


1. Presentación 4

2. Definiciones conceptuales y marco normativo de la gestión educativa moderna y descentralizada 6

a) Las bases normativas de la descentralizacipon en el Perú 6

b) Problemas en el diseño de la descentralización 7

c) La reforma del Estado: modernización y descentralización 7

d) Gestión descentralizada, rectoría y articulación intergubernamental 8

e) El proceso de descentralización en crisis 11

f) La descentralización de la gestión educativa 12

g) La gestión educativa descentralizada y las relaciones intergubernamentales en Educación 14

3. Balance de la gestión educativa descentralizada durante el periodo 2011-2016: una mirada desde la perspectiva del proyecto FORGE 20

3.1. La descentralización educativa durante el periodo 2011-2014: entre la apuesta por los cambios estructurales en educación y los avances en los espacios de articulación intergubernamental 21

3.2. La gestión ministerial en el periodo 2014-2017: avances formales en el marco descentralista e implementación centralizada de las intervenciones priorizadas a cargo del MINEDU 27

3.3. Algunos "nudos" y problemas de la gestión educativa en el MINEDU en el territorio: hacia una gestión educativa más articulada 36

4. A modo de conclusión: la agenda pendiente de la "territorialización" de las políticas del MINEDU 42

5. Bibliografía 44

6. Anexos 48

Anexo 1: Algunos datos sobre el presupuesto de educación y la gestión descentralizada 48

Anexo 2: La política de modernización de las UGEL del MINEDU (2014-2017) 54

Anexo 3: Iniciativas y acciones de los gobiernos regionales en torno a la gestión educativa en sus regiones: el caso de Puno y Amazonas 56

Anexo 4: Algunos problemas generados en la implementación de las Intervenciones priorizadas desde el MINEDU 58

## 1. Presentación

El proyecto "Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú" (FORGE) ha venido desarrollando sus actividades con financiamiento del gobierno de Canadá desde abril del año 2012, a partir tres grandes líneas de trabajo. La primera enfocada a apoyar el currículo, evaluaciones y sistemas de Información. Otra línea de trabajo orientada a generar conocimiento y debate entre los actores de la sociedad civil en apoyo a la calidad y equidad de la educación. Una tercera línea de trabajo dedicada a la provisión de asesoría y asistencia técnica al Ministerio de Educación –en tanto ente rector de las políticas educativas en el país-, así como el apoyo a las instancias técnicas de educación de las organizaciones de representación de los gobiernos subnacionales (la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú - REMURPE).

A un año de su finalización –vale decir, a fines del año 2016- el proyecto elaboró un balance y una sistematización de este último componente para dar cuenta de la evolución de la gestión educativa descentralizada en el Perú, en el marco de la reforma del Estado iniciada en la década pasada, y para identificar la actuación de los representantes de los tres niveles de gobierno –MINEDU, ANGR y REMURPE-, así como el rol del proyecto FORGE en el impulso de esas políticas.

El presente documento ha tomado algunos acápites de dicho balance para presentar –de modo sintético- un análisis sobre la descentralización de la gestión educativa en los últimos años en nuestro país. Más que identificar responsabilidades, deficiencias y fallas, el interés del mismo es reconocer avances y logros con la finalidad de asegurar algún tipo de continuidad –en un contexto marcado por la incertidumbre y los cambios políticos. En ese sentido, su propósito es ofrecer un insumo que alimente el intercambio y la discusión sobre los problemas de la gestión educativa descentralizada a fin de propiciar un diálogo entre los diferentes actores involucrados en estos procesos para asegurar una agenda compartida.

La presente sistematización, necesariamente, constituye una lectura "sesgada" del proceso de descentralización educativa no sólo porque refleja el enfoque y las prioridades del mismo proyecto –centradas en la apuesta por la descentralización política y el logro de objetivos de equidad educativa-, sino porque está basada en la experiencia de trabajo desarrollada con algunas contrapartes del ministerio –dentro de ciertas áreas, problemáticas y agendas específicas-. Adicionalmente, presenta la limitación de circunscribirse al periodo comprendido entre los años 2011 y 2017 –motivo por el cual gran parte de las últimos cambios normativos y políticos no son recogidos en el análisis-.

En cambio, sí tiene quizás la ventaja de una mirada propia de una ubicación "privilegiada" como testigo cercano a la dinámica de toma de decisiones del ente rector del sector ocurrida a lo largo de tres gestiones ministeriales, complementada de modo paralelo con el acompañamiento

a los equipos técnicos de educación de la ANGR y la REMURPE, respectivamente.

La sistematización ha estado a cargo del equipo del Componente de Gestión y Descentralización del proyecto FORGE. Su elaboración ha supuesto, en primer término, un análisis del marco normativo de la modernización y la descentralización del Estado, así como la revisión de la normatividad sectorial generada en los últimos cinco años. También se ha recurrido a una revisión bibliográfica y documental de acuerdo a los temas analizados, y en algunos casos a los informes y reportes técnicos generados a lo largo de la implementación del proyecto.

El documento se encuentra organizado en tres acápites centrales. Aparte del presente acápite de presentación, se ha incluido un segundo acápite dedicado a una breve descripción del marco de la reforma del Estado en el Perú, proporcionando algunas definiciones conceptuales básicas sobre el proceso de modernización y descentralización del Estado.

En el tercer acápite se realiza un balance general de la evolución de la descentralización educativa durante el periodo 2011 – 2016, distinguiendo entre las dos últimas gestiones ministeriales –la de Patricia Salas y la de Jaime Saavedra-. Allí se profundiza el análisis de algunos problemas de la gestión educativa descentralizada que –desde el punto de vista del proyecto- constituyen temas clave cuya discusión ayudará no sólo a entender mejor su evolución sino a proponer alternativas para el avance y la consolidación de la descentralización en el sector Educación.

El cuarto acápite se presenta algunas reflexiones, a modo de conclusión, en torno a las tareas que –desde el punto de vista del proyecto- han quedado pendientes en la agenda de la gestión descentralizada desarrollada por el MINEDU.

En los dos últimos acápites se presentan las referencias bibliográficas y algunos anexos que complementan el análisis precedente.

## 2. Definiciones conceptuales y marco normativo de la gestión educativa moderna y descentralizada

### a) Las bases normativas de la descentralización en el Perú

La descentralización es una reforma del Estado consistente en la transferencia de competencias y funciones a niveles subnacionales de gobierno. Uno de los objetivos centrales de la misma ha sido la atención de las necesidades de la población a través de la mejora de la calidad de los servicios que brinda el Estado. La descentralización implica, necesariamente, formas de participación democrática y el desarrollo de la gobernanza local, dentro de un proceso orientado a la búsqueda de la eficiencia de la gestión pública (Finot, 2005; Oats, 1972). En ese sentido, puede afirmarse que la descentralización es un medio y no un fin en sí mismo.

La relación entre descentralización y desarrollo, así como entre aquélla y objetivos redistributivos, no es directa, ni automática. La descentralización puede tener impactos negativos sobre la equidad y la estabilidad macroeconómica de un país (Banco Mundial 1999: 3-4).

La descentralización debe ser concebida como un proceso gradual y por etapas. De hecho, la experiencia internacional indica trayectorias de avances y retrocesos, con aprendizajes parciales, en el marco de un complejo campo de definiciones donde no sólo cuenta el plano económico, sino también el político y el cultural.

En el Perú, el diseño del marco normativo que sustenta el actual proceso de la descentralización se inició el año 2001 con una reforma constitucional. En el año 2002 el Acuerdo Nacional le dio el valor de política de Estado y la definió como un proceso transversal para alcanzar la equidad y justicia social, así como para lograr un Estado eficiente (Castañeda 2012:14-17). Los pilares clave de dicho diseño fueron la Constitución Política del Perú[1], la Ley de Bases de la Descentralización (LBD 2002)[2], la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR 2002), la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM 2003), y, posteriormente la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE 2007), y otras normas específicas que establecieron la transferencia de competencias y funciones a los niveles subnacionales de gobierno. Es en ese marco legal en el que se ubica la gestión educativa descentralizada.

[1] La Constitución Política del Perú, vigente desde 1993, definió al Estado Peruano a partir de la doble y simultánea caracterización de "unitario" y "descentralizado" (artículo 43°). "Un Estado Unitario y descentralizado es un tipo de Estado que, sin dejar de ser un solo ente soberano, ha distribuido territorialmente su poder en niveles de gobierno y cada nivel de gobierno cuenta con autonomía política, económica y administrativa para el ejercicio de sus competencias y funciones" (JNE 2014: 27).

[2] La LDB estableció los tres niveles de gobierno –nacional, regional y local-, definiendo las "competencias exclusivas" y las "competencias compartidas". Desarrolló, al mismo tiempo, siete características de la descentralización en el Perú al definirla como permanente, dinámica, irreversible, democrática, integral, subsidiaria y gradual (Art. 3º y 6º de la LBD).

### b) Problemas en el diseño de la descentralización

Si bien la descentralización se planificó de manera gradual y por etapas, en la práctica, ésta se realizó de manera acelerada, sin cumplir las etapas previstas y sin tener en cuenta los principios establecidos en la LBD. Incluso, el Estado no delimitó las competencias de las entidades públicas y no se desarrolló un plan de fortalecimiento de capacidades desde los ministerios. Como consecuencia, se produjo una transferencia de funciones a los gobiernos subnacionales sin los recursos necesarios y sin que éstos contaran con las capacidades adecuadas para una oportuna, eficaz y eficiente provisión de los servicios (Contraloría 2014: 14).

Como bien ha señalado el experto Raúl Molina, "el sistema de acreditación no logró verificar capacidades institucionales como requisito para la transferencia de funciones, lo que condujo a que finalmente la descentralización administrativa termine siendo homogénea para todos". De ese modo, "no se consiguió construir capacidades institucionales para ejercer las funciones transferidas y los recursos mantuvieron una lógica de asignación inercial, a pesar de los avances innegables en la implementación del presupuesto por resultados, el cual no ha logrado cambiar la lógica general de un Sistema de Presupuesto Público que sigue más enfocado en controlar gastos (insumos, procedimientos) que resultados" (Molina 2015: 9).

Este último problema ha impedido avanzar en la reforma institucional del Estado a nivel regional. El diseño de los gobiernos regionales heredó la estructura de los ex CTAR de los años noventa. El marco normativo no ha ayudado a mejorar dichos diseños; mientras que los sistemas administrativos bajo los cuales operan limitan su autonomía: "De los 11 sistemas existentes, 6 (abastecimiento, presupuesto, tesorería, contabilidad, endeudamiento e inversión pública), están bajo la rectoría del Ministerio de Economía y Finanzas, cuya preocupación central está centrada en el control del gasto" (ANGR 2013: 5).

Otro de los problemas de la descentralización en el Perú es que los procesos no fueron diseñados para fortalecer la provisión del servicio al ciudadano. Además, los resultados esperados por cada instancia de gestión descentralizada no están articulados a los planes estratégicos correspondientes. Asimismo, no existe un sistema de seguimiento y evaluación que permita medir a través de indicadores cuál es el desempeño de las entidades y sus funcionarios respecto a la descentralización y modernización del Estado (Contraloría General de la República 2014: 14).

### c) La reforma del Estado: modernización y descentralización

La LBD establecía además objetivos que abarcan la participación, así como la equidad en la distribución de recursos y la modernización de procesos administrativos (Banco Mundial 2010: 17). Es por ello que la descentralización y la modernización son dos procesos que se retroalimentan.

Las instancias de gobierno e instituciones del Estado sólo pueden responder a las demandas de las poblaciones en el territorio si los funcionarios se encuentran técnicamente preparados y si las entidades se encuentran continuamente modernizando los procesos administrativos que permitan dar una respuesta eficiente.

En efecto, existe una estrecha vinculación entre el proceso de modernización y el proceso de descentralización, tal como se desprende del análisis de la Política Nacional de Modernización

de la Gestión Pública (PNMGP) y del art. 43 de la Constitución. La PNMGP se aprobó con el fin de ser el "principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú, que establece la visión, los principios y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público, al servicio de los ciudadanos y el desarrollo del país" (PCM 2013: 7)[3]. De ese manera, la PNMGP presenta la visión de un Estado moderno al servicio de las personas: orientado al ciudadano, eficiente, unitario y descentralizado, inclusivo y abierto (PCM 2013: 19).

La PNMGP señala entonces que el gobierno es unitario y descentralizado, por lo que se entiende que no se debe permitir que cada nivel de gobierno establezca sus políticas en forma independiente o autónoma, sino que es necesaria una articulación intergubernamental donde el gobierno central ejerza la rectoría y donde los gobiernos regionales, por su parte, adecúan las políticas nacionales a las especificidades de sus territorios.

En suma, no puede existir un Estado moderno sin que éste sea considerado a su vez –tanto en su diseño como en su funcionamiento- como uno de carácter descentralizado. Vale decir, un Estado cuya gestión haga visible una articulación entre todos sus niveles de gobierno, durante el proceso de producción de los servicios públicos (Ledgard 2016: 8). Desde el punto de vista de algunos expertos como Raúl Molina, se trata de "descentralizar reformando": "Si descentralizamos barnizando a nuestro Estado y a sus limitaciones, por el hecho de elegir autoridades no va a cambiar la cosa. Tenemos que aprovechar el proceso de descentralización como una oportunidad para hacer que nuestro Estado que, a pesar de los procesos de modernización en la región, todavía tiene prácticas propias del siglo XIX, cambie sus maneras de hacer las cosas y se enfoque en servir a la gente" (Molina 2015: 11).

**d) Gestión descentralizada, rectoría y articulación intergubernamental**

El proceso de descentralización ha tenido varias etapas en su desarrollo. Hay consenso en señalar que luego de una primera inicial de diseño del marco normativo básico –entre 2002 y 2005- y un momento de altibajos y avances parciales –entre 2006 y 2012-, se ha entrado en una etapa de crisis del proceso sin que exista, a la fecha, un norte claro de llegada.

Un hito importante en este proceso fue la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), instrumento que regula la estructura y el funcionamiento de las entidades del poder ejecutivo. A través de ella se definieron cuáles son las funciones del gobierno nacional en el marco de sus competencias exclusivas y compartidas (Manrique 2014). En este sentido, el ente rector se constituye como una autoridad técnico-normativa a nivel nacional con la capacidad de dictar normas, establecer procedimientos y coordinar las operaciones técnicas de cada sistema (Art. 45 de la LOPE). Asimismo, el artículo 22.2 de la mencionada ley indica que los ministerios son responsables del "diseño, ejecución y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales asumiendo la rectoría respecto a ellas", para ello deberán cumplir funciones de carácter general y tendrán, además, competencias de manera exclusiva y otras, de manera compartida (artículo 23). En tanto entes rectores de cada sector, los ministerios dictan las políticas, pautas y normas que son de cumplimiento obligatorio en los tres niveles de gobierno y en todas las instituciones públicas ubicadas en ellos.

Al año siguiente de emitida la LOPE, se aprobaron los "Lineamientos para elaboración de Matriz

[3] Fuente: http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf .

de Competencias y Funciones para los ministerios que tenían a su cargo competencias exclusivas y compartidas" a través de la Resolución Ministerial 188-2008-PCM. Dicha resolución tenía como finalidad implementar la descentralización, esperando que cada Ministerio desarrolle una matriz de competencias.

Más adelante, se aprobó el D. S. 047-2009-PCM, el cual estableció los lineamientos para el desarrollo de la gestión descentralizada que debían implementar todos los niveles de gobierno, principalmente en los sectores donde se ejercen competencias compartidas. Se plantea el tránsito de un enfoque sectorial a uno de carácter territorial, orientado al ciudadano y una gestión articulada entre los tres niveles de gobierno con la finalidad de mejorar la prestación del servicio al ciudadano. Esto implicaba que el ente rector tenía como funciones lo siguiente: i) identificar los procesos de gestión compartida; ii) delimitar los roles por niveles de gobierno; y, tal como lo había anunciado la RM 188-2008-PC, iii) elaborar las matrices de delimitación de competencias, distribución de funciones de los tres niveles de gobierno y la determinación de recursos humanos, financieros y de bienes y servicios.

Asimismo, en el marco de una gestión descentralizada, dicho decreto establece nuevas funciones del gobierno central para el ejercicio de la rectoría. Se dispone que para la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, el gobierno central deberá realizar las siguientes acciones: i) establecer objetivos; ii) establecer metas de focalización y resultados; iii) asegurar estándares y normas mínimas en la calidad de los servicios públicos a nivel nacional y en las decisiones administrativas que se tomen; y iv) establecer mecanismos de coordinación para la formulación de políticas públicas.

Se propuso para ello la conformación de Comisiones Intergubernamentales (CI) con representación del nivel central (vale decir, el ministerio de cada sector), así como los niveles regional y local. Como paso siguiente se establecían cuatro procesos que permitirían consolidar una lógica de gestión descentralizada: 1) la elaboración de matrices de delimitación de competencias entre los niveles de gobierno; 2) la elaboración y aprobación de las respectivas Leyes de Organización y Funciones de cada sector, con la finalidad de definir y desarrollar la rectoría de cada ministerio; 3) la identificación y cuantificación de los recursos asociados a las transferencias de competencias y funciones; 4) la formulación de planes de desarrollo de capacidades para el ejercicio de esas competencias y funciones transferidas –en un proceso concertado entre los tres niveles de gobierno- (Manrique 2015: 4-5).

La gestión descentralizada de los servicios públicos se hace a través del ejercicio de las competencias compartidas por el gobierno central, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Para el ejercicio de las competencias compartidas se hace necesario desarrollar espacios, mecanismos y estrategias de relación intergubernamental entre los distintos niveles de gobierno (Correa 2015: 6).

La descentralización política está estrechamente vinculada al concepto de "articulación intergubernamental". La LBD establece que los tres niveles de gobierno deben mantener relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo (artículo 49°). Es decir, la descentralización supone por definición la gestión articulada de los tres niveles de gobierno, tanto de manera vertical como horizontal (Castañeda 2012: 18, 23). Ello requiere el desarrollo y el fortalecimiento de la gobernanza "multinivel" en el Perú. El reto aún presente en el país consiste en lograr que "el Estado peruano transite progresivamente hacia un modelo de gobierno

multinivel en el que los tres niveles de gobierno se reconocen unos a otros, en su respectivo rol y como conformantes de un mismo Estado" (D.S 004-2013, Política Nacional de Modernización del Estado).

Con la descentralización el Estado se convierte en un Estado "multinivel": uno en el que la mayor parte de funciones públicas requiere la cooperación entre dos o más niveles de gobierno que asumen roles complementarios; y, si esa complementariedad no se produce de manera eficaz, la acción pública de conjunto termina en descoordinación, afectando la calidad de los servicios públicos y, por tanto, a los ciudadanos. Los distintos niveles de gobierno pueden cooperar de diversos modos. Y para monitorear las responsabilidades y la contribución de cada uno se hace necesario la medición y el monitoreo de las acciones asociadas a los resultados.

Recientemente, el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski procedió a emitir el D.S. 017-2017-PCM que deroga el D.S. 047-2009-PCM. Como se había mencionado antes, la promulgación esta última norma supuso un hito importante en el proceso de descentralización debido a que se introdujo un nuevo enfoque para continuar con los esfuerzos invertidos en la descentralización administrativa de la provisión de servicios públicos a través del "Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009". En ese sentido, este dispositivo legal representó un avance importante en la búsqueda por orientar los procesos de coordinación, articulación y cooperación entre los tres niveles de gobierno, incorporando el enfoque territorial y por resultados. Además que tomaba en consideración la importancia de aterrizar las políticas públicas en lo local, se esperaba aumentar la "eficiencia en la prestación de los servicios públicos en el territorio, con mayor cobertura, calidad e igualdad de oportunidades, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos" (PCM 2016: 6).

Con la promulgación del D.S. 017-2017-PCM se aprueba la fusión, cambio de adscripción o dependencia de comisiones, consejos y proyectos, entre otras medidas complementarias, para todos los sectores. Es decir, se elimina un avance significativo en la tarea de asignar un rol específico a cada nivel de gobierno en la línea de producción de los servicios que brinda el Estado, sin entrar en contradicciones con las funciones que tienen asignadas en sus respectivas leyes orgánicas. Adicionalmente, pierden relevancia herramientas tales como los convenios de gestión, las comisiones intergubernamentales, la matriz de gestión descentralizada y los convenios de delegación. Dichas herramientas buscaban garantizar una gestión por resultados eficiente, así como consolidar el proceso de gestión descentralizada.

Al asumir el gobierno, en un contexto marcado por una mayoría parlamentaria opositora y la oportunidad de cierta alianza política entre el ejecutivo y los gobiernos regionales, el presidente Pedro Pablo Kuczynski instauró una nueva forma de relacionamiento entre el poder ejecutivo y los gobiernos regionales. Se trataba de las reuniones o encuentros denominados "GORE EJECUTIVO", los mismos que generan espacios para un diálogo directo entre los Ministros y los gobernadores regionales –con sus respectivos equipos técnicos-.

Si bien desde la perspectiva oficial este tipo de mecanismo permite fortalecer la coordinación intergubernamental e intersectorial a partir de acuerdos concretos en torno proyectos específicos con responsabilidades definidas, en la práctica, estas reuniones bilaterales constituyen una forma paralela que ha terminado sustituyendo a las instancias de vínculo intergubernamental de carácter más político y con representación por niveles de gobierno[4].

[4] Como se señaló al inicio, el presente documento fue elaborado teniendo como foco el periodo 2012 – 2017,

## e) El proceso de descentralización en crisis

Existe consenso entre los especialistas en el tema en reconocer que desde hace –por lo menos- diez años el proceso ha perdido dinamismo y ha terminado careciendo del suficiente soporte y respaldo de la mayor parte de la clase política y los sucesivos gobiernos.

La falta de voluntad política en el impulso y la conducción del proceso se expresó de diversas formas, entre ellas, en la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización y las tendencias recentralizadoras evidenciadas sobre todo a nivel presupuestal[5].

Durante los últimos años, ha habido un debilitamiento del papel de la Secretaría de Descentralización de la PCM (CNE 2016), lo cual no ha permitido avanzar en la descentralización educativa. Ello hubiera supuesto desarrollar los marcos e instrumentos normativos necesarios para resolver los problemas mencionados, logrando que los roles de las diferentes instancias se definan adecuadamente. Aunque hubo el intento desde la PCM de poner en agenda de discusión el proceso de descentralización, este esfuerzo quedó en nada. En el año 2012, la PCM presentó como propuesta el documento Plan Nacional de Descentralización en el cual ubicaba una serie de problemas de coordinación y el predominio de una visión sectorial, antes que territorial. Este plan –que finalmente no fue aprobado- partía del reconocimiento de los problemas de coordinación y el predominio de una visión sectorial, antes que territorial, del desarrollo (CNE 2016: 8).

La crisis de gobernabilidad y la corrupción en los que han estado involucrados autoridades y funcionarios de varios gobiernos regionales ha dado lugar al reforzamiento de posturas centralizadoras en el Estado –las cuales son asumidas por la mayor parte de la clase política, teniendo estas posiciones amplia cabida en los medios de comunicación y la opinión pública-.

En medio de ese contexto en el que el proceso de descentralización en el país se encuentra detenido desde mediados de la década pasada, marcado por una suerte de crisis, un balance de los logros en educación permite afirmar que éste es uno de los sectores que más ha avanzado en la ruta de la descentralización durante el quinquenio 2011-2016, sobre todo si se lo compara con otros sectores del Estado.

La ausencia de una visión de largo plazo en el Estado también se ha puesto de manifiesto en los escasos avances en la construcción de un sistema nacional de planeamiento estratégico bajo un enfoque de gestión descentralizada. El rol subvaluado del Centro Nacional de

motivo por el cual no incluye en su análisis lo ocurrido en la agenda de la descentralización durante el último año (o en todo caso de Enero 2017 a la fecha). No obstante, cabe mencionar que el 20 de Enero de 2018 se aprobó la Resolución Suprema Nº 026-2018-PCM mediante la cual se crea la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización, dependiente de la PCM. El objetivo de esta comisión es proponer lineamientos de gestión articulada intersectorial e intergubernamental –así como un Plan de acciones integradas al 2021-, sobre la base de un previo diagnóstico que permita identificar los "elementos y/o componentes de la coordinación intergubernamental, que afectan los principales procesos en la provisión adecuada de los servicios públicos centrales, en los sectores agua potable y saneamiento, educación, salud y transportes, siguiendo un enfoque por resultados y recogiendo la diversidad territorial" (RS Nº 026-2018-PCM, art. 1 y art. 2).

[5] Un informe elaborado por Propuesta Ciudadana señalaba que el proyecto del presupuesto público para el año 2016 presentado por el Ejecutivo al Congreso de la Republica constituía el más centralistas de los últimos 15 años –confirmando así una tendencia a la recentralización presupuestal- (Fuente: http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/An%C3%A1lisis%20y%20propuestas%20sobre%20el%20Proyecto%20de%20Presupuesto%20P%C3%BAblico%202016.pdf). Para un análisis de este proceso en el sector educación, puede consultarse el Anexo 1 del presente documento.

Planeamiento Estratégico (CEPLAN), también adscrito a la PCM, impide "avanzar hacia una efectiva planificación estratégica descentralizada que permita lograr mayor eficiencia y visión compartida para el desarrollo nacional sostenible" (ANGR 2013). Incluso, la participación de un representante de la ANGR en el directorio del CEPLAN, así como la iniciativa de algunos gobiernos regionales de crear su centro de planeamiento regional, ha resultado insuficiente para garantizar avanzar en la construcción de un sistema nacional de planeamiento (Ibíd).

**f) La descentralización de la gestión educativa**

Un reciente balance de las políticas educativas en el Perú señala que la descentralización de la gestión educativa ha tenido tres etapas diferenciadas, las mismas que coinciden básicamente con la evolución de la agenda de la descentralización en el país. Una primera etapa que va de 2002 a 2005 en que se elaboraron los principales dispositivos normativos del proceso de descentralización, se produjo la elección de autoridades en los gobiernos regionales y se dio inicio a la transferencia de competencias a estos últimos (UNESCO/CNE 2018: 81-82).

Una segunda etapa, comprendida entre el año 2006 y el año 2011, donde ocurre el "shock descentralista" que desactivó el Consejo Nacional de Descentralización y dio paso a la creación de la Secretaría de Descentralización de la PCM, como instancia encargada de coordinar y conducir el proceso. Es en ese periodo que en el año 2009 se emite el D.S. 047-2009-PCM que –como se señaló antes- introdujo el enfoque de la "gestión de los servicios públicos".

Un tercer momento –que iría desde el año 2012 a la fecha- caracterizado por el debilitamiento del proceso y la tendencia a la reconcentración de las decisiones presupuestales reflejada en la conducción de los programas nacionales –dentro de un contexto marcado por problemas en la capacidad de gestión y altos niveles de corrupción en algunos gobiernos regionales-. Proceso frente al cual las instancias encargadas de sostener e impulsar el proceso de descentralización carecen de peso político y capacidad institucional.

El denominado "shock descentralista" impulsado durante el gobierno de Alan García contribuyó a avanzar formalmente en la descentralización educativa; de tal modo que hacia el año 2008 la transferencia de las 21 funciones de educación a los gobiernos regionales había concluido[6]. Una transferencia que –como se ha analizado antes- estuvo marcada por un sesgo puramente administrativo y burocrático, dado que no fue acompañada de la provisión de recursos humanos y financieros, ni de una debida capacitación a los gobiernos subnacionales para asumir dichas funciones con eficiencia.

También durante el gobierno aprista se llevó a cabo el denominado Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE). Como diversos estudios y sistematizaciones sobre el tema lo señalaron en su momento, esa medida constituyó una iniciativa improvisada, sin mayor justificación ni sentido estratégico, y, lo que fue peor, sin ninguna evaluación previamente planificada que permitiera tener un análisis de sus efectos y sus posibilidades a futuro[7]. En un

[6] Lima Metropolitana fue la única región en la que había quedado pendiente la transferencia de funciones educativas, por lo que al iniciar la gestión de P. Salas era una jurisdicción educativa que dependía directamente del MINEDU. Hacia el año 2012 la gestión ministerial de P. Salas elaboró un Plan de Transferencia a la Municipalidad de Lima Metropolitana –el mismo que fue actualizado en 2013-. Sin embargo, la evaluación posterior de las condiciones institucionales y políticas existentes en esa entidad, llevaron a desistir de ese propósito.

[7] Entre otros, se puede consultar los siguientes trabajos: Muñoz 2009, Cuenca 2008, Caycho y Castellanos 2009, Valdivia 2010 a, 2010 b.

contexto de creciente preocupación entre especialistas y académicos por las perspectivas de una experiencia como ésa, el Banco Mundial llevó a cabo una evaluación intermedia del PMGE el año 2010, la misma que concluyó que no existía evidencia –al menos hasta ese momento- de un impacto positivo del programa sobre la calidad del servicio y el incremento del logro de los aprendizajes (Banco Mundial 2011).

La LOPE establecía la necesidad que cada Ministerio elabore una Ley de Organización y Funciones (LOF) –por lo que al final del 2008, como máximo, todos los sectores deberían haber tenido su propia LOF-. Sin embargo, en el caso del MINEDU este proceso nunca sucedió, constituyéndose de ese modo en uno de los pocos ministerios que no cuentan hasta ahora con su respectiva LOF.

La ausencia de la LOF ha sido una limitante para poder avanzar en modificaciones normativas sustantivas que clarifiquen responsabilidades y competencias de los tres niveles de gobierno. Frente a ello, como se verá luego, desde el MINEDU se ha recurrido a normas de menor rango –incluyendo los "Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada" aprobados el año 2015- para avanzar en esa línea.

Luego de década y media de iniciado el proceso, los roles de cada nivel de gobierno han quedado definidos del siguiente modo en el sector Educación: el nivel central (MINEDU) desarrollando un rol de rectoría, el nivel regional (Gobiernos Regionales y sus instancias descentralizadas, DRE y UGEL) ejerciendo un rol ejecutor y gestor del servicio educativo, y el nivel local (Gobiernos Locales, vale decir, municipalidades provinciales y distritales) como responsable de la articulación de los servicios al ciudadano (incluyendo el educativo) en su territorio (Ledgard 2014). Pese a ese avance, no existe marco legal sólido que convalide y desarrolle esta propuesta –la misma que no deja de tener zonas "grises", como el alcance del rol "articulador" de los gobiernos locales-.

Por otro lado, la Ley General de Educación del año 2003 estableció cuatro instancias de gestión educativa descentralizada: el Ministerio de Educación (MINEDU), las Direcciones Regionales de Educación (DRE), las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y las Instituciones Educativas (IE).

En general, se puede afirmar que el proceso de descentralización de la educación sufrió las consecuencias de la falta de organicidad del diseño normativo general. Este marco legal ha adolecido desde un inicio de desfases, ambigüedades, superposiciones y contradicciones entre diversas normas (CNE 2011, La Contraloría General de La República 2014, Revista Foro Educativo 2017). La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales coloca al Gobierno Regional como eje de la descentralización, la Ley de Gobiernos Locales ubica ahí a las municipalidades, y la Ley General de Educación –en cambio- otorga un lugar central a la institución educativa a través de la afirmación de su autonomía. Ello ocurre porque no ha habido una estrategia de generación normativa coordinada que tome en cuenta las diferentes instancias del sistema educativo (Díaz et al. 2008).

Otro ejemplo de superposición de funciones lo ofrece el caso de las UGEL y los gobiernos locales: de todas las funciones en materia de educación, cultura y deporte que la LOM asigna a los gobiernos locales, nueve de ellas coinciden con las funciones otorgadas a las UGEL por la LGE (Alcázar y Valdivia 2011: 12). En la misma línea, un problema complejo que ha

restado eficiencia y eficacia a la gestión educativa descentralizada es la ambivalente definición competencial de las UGEL, las cuales dependen técnicamente del MINEDU pero políticamente del Gobierno Regional. A ello se agrega la falta de claridad sobre el rol que deben cumplir las Direcciones Regionales de Educación –muchas de las cuales hasta poco seguían cumpliendo funciones propias de una UGEL-.

Este panorama se ha visto agravado por la vigencia de cierta cultura en el sector –que en cierto sentido aún predomina- que hace que las UGEL respondan fundamentalmente a los requerimientos del Ministerio de Educación bajo la lógica anterior que las hacía parte dependiente de su estructura.

Gran parte de los esfuerzos de reformas institucionales emprendidos por el MINEDU durante las gestiones pasadas –en particular, con la ministra P. Salas y con el ministro J. Saavedra- han estado orientados a aclarar, definir y precisar los roles y funciones tanto de los niveles de gobierno como de las instancias de gestión que conforman el sistema descentralizado del sector.

En la práctica, los problemas de las ambivalencias y falta de claridad en la definición de roles y funciones han hecho de la gestión educativa un proceso complejo, a veces engorroso, y sujeto a espacios de negociación y conflicto. Es probable que este escenario haya incentivado una lógica de intervención directa de parte del MINEDU, la misma que –como se verá luego- predominó en cierto momento como un recurso para el logro de eficacia y la obtención de resultados concretos en el corto plazo.

**g) La gestión educativa descentralizada y las relaciones intergubernamentales en Educación**

Como se vio en el acápite b), el marco normativo de la descentralización incorporó el concepto de la articulación intergubernamental como una pieza clave en su diseño. Este concepto puede ser definido como "la forma de desarrollar las relaciones intergubernamentales, en base al establecimiento de canales o sinergias interinstitucionales entre las diversas instancias (de los diversos niveles de gobierno) que gestionan las políticas públicas; buscando un fin común en el marco del papel del Estado" (Castañeda 2012: 59).

Desde la perspectiva de la descentralización –en la que se definieron competencias exclusivas y competencias compartidas- la gestión de las políticas supone interacciones entre los niveles de gobierno –en particular, entre el nivel nacional y las diferentes unidades subnacionales- con la finalidad de procurar la entrega de los servicios públicos de calidad a los ciudadanos.

En ese contexto, durante los últimos años el MINEDU ha impulsado la creación de espacios y mecanismos de consulta y diálogo intergubernamental del sector Educación. Estos espacios fueron reconocidos formalmente en el año 2014 a través de una norma aprobada durante la gestión de J. Saavedra. Se trata de los "Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales" (LRIG, en adelante), aprobados a través de la R.M. No. 264-2014. Como explícitamente se señala en el texto de los mismos, estos lineamientos fueron concebidos con la finalidad de desarrollar y fortalecer mecanismos de relación intergubernamental orientados al logro de aprendizajes y desarrollo de todos los estudiantes del país.

La ventaja de contar con estos lineamientos es que formalizan esos espacios ya existentes,

brindándoles un marco legal y un sustento normativo que garantizan su sostenibilidad y continuidad en el tiempo. Su desarrollo se sustenta en una base conceptual previa, apelando a los avances del marco normativo de la descentralización. En ese sentido, a través de los LRIG se define la existencia de dos tipos de relaciones intergubernamentales: las de carácter vertical (entre distintos niveles de gobierno), y las de carácter horizontal (entre instancias de un mismo nivel de gobierno). Dentro de estas últimas pueden relaciones de coordinación, cooperación y colaboración –siguiendo las definiciones ya expuestas anteriormente-.

La ubicación de las "relaciones intergubernamentales" dentro de un enfoque de gestión descentralizada en estos lineamientos es clara: "El MINEDU apunta a que las instituciones educativas operen en el marco de una gestión intergubernamental descentralizada con los niveles de gobierno, y en diálogo transparente y democrático con la sociedad. En ese marco, asumimos la relación intergubernamental como la articulación entre los niveles y unidades de gobierno, con el fin de gestionar políticas públicas y estrategias vinculadas a educación para ofrecer un mejor servicio" (LRIG, Artículo 4.1., página 6).

Hacia el año 2012 se crearon tres espacios de relación intergubernamental en el sector –que constituyen la base de la articulación entre los niveles de gobierno para la gestión educativa descentralizada hasta la actualidad-: (i) la Comisión Intergubernamental del Sector Educación; (ii) el Directorio donde participa la Alta Dirección del Minedu y los Directores Regionales de Educación/ Gerentes de Educación de los gobiernos regionales; (iii) las Comisiones de Gestión Intergubernamental en Educación, MINEDU-gobierno regional, de carácter bilateral[8].

La Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI) es definida como "un espacio multilateral de encuentro entre el MINEDU y las instancias representativas de los gobiernos regionales y los gobiernos locales para concertar y articular políticas, estrategias y acciones nacionales que deben implementarse de manera coordinada [en] los tres niveles de gobierno, para el fortalecimiento de la gestión descentralizada del Sistema Educativo" (LRIG, Artículo 4.3.1, páginas 10-11). Por otro lado, se especifica que uno de los roles de la CI consiste en "establecer medidas para implementar las políticas priorizadas del sector, acordadas entre los tres niveles de gobierno, con un enfoque de inclusión social y territorialidad, de acuerdo a los roles, competencias y funciones de cada nivel de gobierno, promoviendo la articulación sectorial en los casos que corresponda" (LRIG, Artículo 4.3.1, inciso a), página 11).

Se señala que la Secretaría Técnica de esta Comisión es ejercida por la Jefatura de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) del Viceministerio de Gestión Institucional del MINEDU. Son integrantes de la CI las siguientes autoridades: por el gobierno nacional, ministro (que ejerce la presidencia de la CI), viceministros, Jefatura de la OCR y representante del MEF; por los gobiernos regionales, los presidentes regionales de la junta directiva de la ANGR y un representante de la Municipalidad de Lima Metropolitana; por los gobiernos locales, alcalde provincial y alcaldes distritales de AMPE y REMURPE.

Se establece que se realizarán hasta 4 sesiones al año (en forma trimestral), convocadas por

[8] Además, se establecen 4 espacios o mecanismos posibles de relación intergubernamental: la comisión de coordinación intergubernamental para acordar líneas de acción y discutir temas de interés, el equipo de trabajo intergubernamental con agenda común específica, conferencias y personas de enlace. También se definen 9 instrumentos legales, técnicos y operativos de relación intergubernamental, entre ellos: pactos o compromisos, convenios marcos o convenios específicos, convenios de delegación de funciones, convenios de colaboración o cooperación, matriz de gestión descentralizada, y planes intergubernamentales locales.

el presidente de la CI (vale decir, el ministro), y que pueden haber sesiones extraordinarias a solicitud de la presidencia, o de la mitad más uno del número total de miembros del pleno, o de la total de miembros que representen a un mismo nivel de gobierno.

La CI fue creada como un espacio multilateral entre el MINEDU y las instancias representativas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales con el fin de alinear y articular políticas, estrategias y acciones. Asimismo, es un espacio que tiene como fin el seguimiento a las políticas de gestión descentralizada. Como ya se señalado, la CI surge por mandato del Plan de transferencia del año 2009 –fijado mediante el DS No. 047-2009-PCM-, a través del cual se establecía que el desarrollo de la gestión descentralizada se haría recurriendo a algunas herramientas como los convenios de gestión, los convenios de delegación y "otros que se establezcan por concertación de las partes involucradas". Si bien la primera CI data del año 2010, es recién en Febrero de 2013 que se aprueba un Reglamento Interno que rige el funcionamiento de la misma.

Otro mecanismo de coordinación intergubernamental es el Directorio, que es de carácter más técnico. Sus objetivos tienen que ver con el diseño de mecanismos y acciones que permitan la implementación de las orientaciones estratégicas concertadas en la CI. También juega un rol de transmisión de información y acuerdos para el fortalecimiento de la relación del MINEDU con las DRE con la finalidad de optimizar la toma de decisiones. Está conformado por el Ministro, los viceministros y –según la agenda de discusión y trabajo- los directores y jefes de órganos y unidades orgánicas del MINEDU, así como los gerentes de desarrollo social o de educación, y los directores de las Direcciones Regionales de Educación (DRE).

La Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE), por otro lado, es una instancia bilateral entre el MINEDU y representantes de cada Gobierno Regional. Participan un coordinador territorial y especialistas de órganos de línea, de parte del MINEDU, junto con el gerente de Desarrollo Social, el gerente de Planificación y Presupuesto, el director (o gerente) de Educación, el director de Gestión Pedagógica de la DRE, el director de Gestión Institucional de la DRE y los directores de las UGEL.

Se trata de un espacio de carácter político-técnico que tiene por finalidad "concertar una agenda educativa regional para la implementación de las políticas priorizadas en la Comisión Intergubernamental y desarrolladas en el Directorio, así como en el PESEM y en los Pactos de Compromiso, estableciendo acuerdos específicos que permitan alcanzar las metas educativas concertadas" (LRIG, Art. 4.3.3, página 15). En ese sentido, tiene como fin establecer un diálogo bilateral entre el MINEDU y cada gobierno regional sobre los lineamientos de políticas, políticas y programas nacionales, así como las políticas priorizadas en consenso con las regiones.

Como se deduce de lo anteriormente expuesto, la CI, junto al Directorio y las CGIE, son concebidos como espacios de concertación política para que el gobierno central y los gobiernos regionales y locales mantengan formas de colaboración de coordinación y cooperación en la gestión educativa descentralizada. En esa medida, constituyen también espacios clave para coadyuvar a alcanzar los objetivos y metas establecidas en el Proyecto Educativo Nacional, en forma articulada a los Proyectos Educativos Regionales y los Proyectos Educativos Locales.

En particular, fue importante el establecimiento del espacio de la Comisión Intergubernamental (CI) en la medida que es la única instancia deliberativa en la que participan los tres niveles de gobierno, incluyendo el nivel local. Siendo una instancia clave para el logro de una gestión

educativa articulada, tiene la desventaja de sostenerse en la participación voluntaria para el logro de consensos, pero cuyos acuerdos no tienen un carácter vinculante.

Desde el MINEDU, a un inicio, fue la Oficina de Coordinación Regional (OCR) la encargada de hacer seguimiento e impulsar el funcionamiento de estos espacios de articulación intergubernamental. En la actualidad es la Dirección de Relaciones Intergubernamentales (DIRI) –que se ubica dentro de la DIGEGED-.

El funcionamiento de estos espacios de articulación no ha sido constante, ni regular; siendo la CI la instancia que mayores problemas ha tenido para fijar reuniones –sobre todo en 2015 que hubo sólo 2 sesiones, y 1 de ellas recién pudo ser llevada a cabo en enero de 2016-[9]. En todo caso, durante todo el periodo de existencia de la CI los temas abordados han sido variados y han abarcado distintos aspectos de la gestión educativa y las políticas del sector. Así, por ejemplo, la agenda de la CI entre Julio y Octubre de 2013 incorporó una diversidad de temas;  de tal modo que en una sola sesión podían verse temas relacionados a la MGD, los CdD, los Lineamientos de relación intergubernamental y la gestión presupuestal.

Pese a las demoras y postergaciones en la convocatoria, ese año la CI logró importantes acuerdos. Quizás uno de los principales fue la decisión de elaborar la Matriz de Gestión Descentralizada que reordena las responsabilidades de los niveles de gobierno y posteriormente la aprobación de la ruta de su diseño, así como el establecimiento de una ruta de apoyo a los gobiernos regionales para el cumplimiento de los Compromisos de Gestión.

Un efecto positivo –colateral- de la existencia de la CI fue que la necesidad de presentar posiciones y propuestas técnicas al MINEDU permitió generar un consenso entre los integrantes de la ANGR, la REMURPE y la AMPE –agrupados en algún momento bajo la denominada "Plataforma de gobiernos descentralizados"-. A su vez, la participación de ANGR en el Directorio permitió al equipo técnico de educación de ese organismo un mayor acercamiento a los directores de DRE y gerentes de educación de los gobiernos regionales.

Debe tenerse en cuenta que para la agenda de la GED resulta fundamental el funcionamiento de estos espacios; en particular, de la Comisión Intergubernamental del sector Educación (CI), dado que esta instancia fue concebida para el alineamiento y la articulación de políticas, estrategias y acciones entre los tres niveles de gobierno en el sector educación, así como el seguimiento a las políticas de gestión descentralizada[10].

Ese esquema intergubernamental se da en el marco del reconocimiento del rol de rectoría que le corresponde al MINEDU. Por ello, si bien se habla de políticas concertadas la conducción de los espacios está a cargo del MINEDU. Y, en la práctica, si bien existen posibilidades de que la agenda aborde temas priorizados por las regiones, el desarrollo de las políticas regionales –como una adaptación de las políticas nacionales- no forman parte de la agenda de la CI. Tal como se define en los LRIG, esta instancia intergubernamental está concebida para la concertación y la articulación de políticas, estrategias y acciones de alcance nacional.

[9] Fuente: DIGEGED 2017.

[10] De acuerdo a lo planteado por Patricia Correa, para avanzar en el fortalecimiento de la relación intergubernamental se requiere de tres elementos clave: claridad y ejercicio del rol rector; ejercicio pleno de las competencias de los gobiernos regionales y locales; "espacios y mecanismos de relación intergubernamental que respetan las competencias y funciones de los niveles de gobierno involucrados" bajo relaciones equitativas de poder para la implementación de las políticas públicas (Correa 2015: 4).

Por otro lado, es cierto que el margen de acción e iniciativa que existe formalmente en estos espacios no ha sido suficientemente aprovechado por los Gobiernos Regionales. Una lectura crítica del funcionamiento de los mismos –y en particular de la CI y el Directorio- da cuenta de una mayor iniciativa de parte del MINEDU, antes que de los actores regionales. Es por ello que ha bastado una ausencia de convocatoria de parte del ente central para generar una dinámica de inercia e inactividad de estos mecanismos de relación intergubernamental.

Existe un conjunto de balances que dan cuenta del funcionamiento de estos espacios tales como el que el Grupo San Agustín[11] elaboró para GRADE a propósito de la "Medición del índice de institucionalización de espacios de coordinación intergubernamental del sector educación para el establecimiento de línea de base del Proyecto FORGE" en el 2015, o el estudio que llevó a cabo Patricia Correa sobre "El fortalecimiento de los mecanismos de relación intergubernamental como condición de una gestión descentralizada con enfoque territorial" (2015). Y si bien ha habido un total de 361 de reuniones bilaterales (a través de las CGIE) desde el 2011, resulta innegable que la dinámica de la CI no ha sido igual de efectiva. Desde el 2011 se han llevado a cabo un total de 11 sesiones, de las cuales 2 son de los últimos dos años (2015 y 2016)[12].

Un análisis del número de sesiones según cada tipo de espacio de relaciones intergubernamentales (Ver Cuadro en la siguiente página) revela que han sido las CGIE el mecanismo principal de vinculación del MINEDU con los gobiernos regionales –aun teniendo en cuenta la menor frecuencia de reuniones registrada desde el año 2015 en adelante-.

En general, el año más crítico en términos de relaciones intergubernamentales en el sector fue el pasado 2016, dado que ahí no se llevó a cabo ninguna reunión de la CI, y sólo se realizaron 48 sesiones de la CGIE. En esa oportunidad la reunión de la CI tuvo que ser aplazada 3 veces durante los meses de octubre y noviembre. En Octubre de 2016, la agenda que se había llegado a definir abordaba el tema de la educación superior y el plan nacional de infraestructura escolar. Más recientemente, en 2017, la agenda que se tiene sobre la CI corresponde al año pasado. Si bien en el directorio se acordó reactivar la CI, aún no se ha instalado el equipo técnico intergubernamental.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que no todos los acuerdos alcanzados dentro de la instancia de la CI fueron cumplidos. Por ejemplo, en el año 2013 se plantearon 18 metas, de las cuales 8 no se cumplieron; y en el año 2014 se plantearon sólo 4 productos o metas, pero sólo dos llegaron a realizarse. Al parecer, uno de los motivos de esta falta de realización ha sido la disminución del número de sesiones de la CI –lo cual restaba fuerza a la posibilidad de presión y rendición de cuentas- (Yep et al. 2015: 8).

En el marco del proyecto FORGE, se desarrolló un índice de institucionalización de la Comisión Intergubernamental. Este fue relacionada a tres dimensiones: estructura y organización, grado de funcionamiento predecible y la capacidad de incidencia del espacio. Por cada dimensión, se mide el grado de desarrollo de sus variables considerando una escala de 0 a 3, donde 0 es el nivel previo, 1 el nivel inicial, 2 el nivel en proceso y 3 el nivel avanzado. El resultado en el año 2013 muestra un total de 29.4 y en el 2014 se eleva a 33.0; sin embargo, el grado de institucionalización sigue sin pasar del nivel "inicial". Es decir, la CI en su organización, funcionamiento y capacidad de incidencia no estaba funcionando adecuadamente (Rivera 2015: 6).

[11] Conformado por los consultores Emma Yep Calderón, Daniel Jesús Ccori y Elka Dencheva.
[12] Fuente: DIGEGED 2017.

En ese sentido, como bien se ha señalado: "La institucionalidad de los espacios de diálogo intergubernamental se basa en la existencia de lineamientos, normas y procedimientos pero son insuficientes sin la existencia de la voluntad política de las autoridades y capacidad de gestión de los funcionarios para cumplir con los acuerdos intergubernamentales" (Rivera 2015: 16).

**Número de sesiones por año y tipo de espacio intergubernamental (Información al 14/07/2016)**

| AÑO | CI | DIRECTORIO | CGIE |
|---|---|---|---|
| 2011 | 0 | 0 | 2 |
| 2012 | 4 | 3 | 78 |
| 2013 | 3 | 2 | 62 |
| 2014 | 2 | 3 | 96 |
| 2015 | 1 | 2 | 75 |
| 2016 | 1 | 0 | 48 |
| **Total sesiones** | **11** | **10** | **361** |

*Fuente: DIGEGED 2017.*

## 3. Balance de la gestión educativa descentralizada durante el periodo 2011 – 2016: una mirada desde la perspectiva del proyecto FORGE

En general, durante el quinquenio comprendido entre los años 2011 y 2016 la gestión del MINEDU presentó elementos de continuidad y otros de diferenciación. Tanto la gestión de Salas como la de Saavedra apostaron por la centralidad de los aprendizajes (y los mecanismos de promoción y evaluación correspondiente), y avanzaron en la construcción de una lógica meritocrática dentro del sector, le dieron continuidad a las políticas de desarrollo docente y la mejora curricular, y apostaron –aunque con distinto grado de avance- a la modernización de la gestión en los diferentes niveles de gobierno e instancias de gestión.

El análisis de la evolución de la descentralización educativa entre los años 2011 y 2016 permite distinguir dos momentos diferentes. Uno primero –que comprende la gestión de Patricia Salas- en la cual se apostó por una reforma institucional de mediano plazo tanto en el MINEDU como en el sector educación en su conjunto, y se consolidó la reforma magisterial, desarrollando un discurso que enfatizó la centralidad de los aprendizajes. En relación a la agenda específica de la gestión educativa descentralizada, este periodo se caracterizó por la implementación coordinada con los gobiernos regionales de una agenda educativa que incluía la mejora de las condiciones de inicio del año escolar, así como la creación de espacios de articulación intergubernamental entre el MINEDU con los gobiernos regionales.

Una segunda etapa –que se inicia cuando el ministro Jaime Saavedra asume la cartera en octubre del 2013 y continúa hasta la gestión de la ministra Marilú Martens- de orientación más pragmática y tecnocrática, en la que se buscaron rutas y mecanismos innovadores de gestión orientados a obtener resultados visibles en el corto plazo. Se logró un alto nivel de efectividad de las políticas educativas en áreas clave (como la gestión presupuestal y la implementación de la Ley de Reforma Magisterial), desarrollando iniciativas focalizadas orientadas al incremento de los aprendizajes –medidos a través de la Encuesta Censal de Estudiantes (ECE)-, e impulsando mecanismos de incentivos de financiamiento para asegurar el logro de metas en las unidades ejecutoras encargadas de brindar soporte a las escuelas. Bajo la gestión de J. Saavedra, la gestión educativa descentralizada avanzó básicamente en el plano formal y normativo; en la práctica –como veremos luego- las principales políticas del ministerio se gestionaron de manera centralizada.

A continuación se desarrollarán con mayor detalle las principales políticas, estrategias y enfoques de la descentralización educativa durante ambos periodos ministeriales. Se enfatizarán tanto los elementos de cambio como los de continuidad respecto de la modernización y la descentralización en el sector.

### 3.1. La descentralización educativa durante el periodo 2011-2014: entre la apuesta por los cambios estructurales en educación y los avances en los espacios de articulación intergubernamental

La gestión de P. Salas se inició el año 2011 bajo un discurso que logró –al cabo de cierto tiempo- instalar una suerte de nuevo "sentido común" en el sector que recogía el mandato del CNE y ponía el énfasis en la escuela como centro del sistema educativo –bajo el eslogan "La escuela que queremos"-. La creación de la Dirección General de Desarrollo de las Instituciones Educativas expresa, en cierto sentido, esa centralidad de la escuela para la nueva gestión ministerial. Esta dirección, dependiente del Viceministerio de Gestión Pedagógica, se encargó de conducir la formulación del marco del buen desempeño de los directores de instituciones educativas, así como de diseñar los lineamientos técnicos para el desarrollo de modelos de gestión escolar, y promover buenas prácticas de gestión de instituciones educativas, entre otras funciones (ROF 2012, Art.46).

Los tres ejes principales de las políticas del MINEDU, durante ese periodo, fueron: los aprendizajes para todos (con el propósito explícito adicional de cerrar las "brechas" existentes), la gestión (definida como descentralizada, moderna, participativa, transparente y basada en resultados), y el desarrollo docente. Esta visión se concretó en diez políticas priorizadas: 1) aprendizajes de calidad para todos; 2) reducción de brechas en el acceso a servicios educativos para niños menores de seis años; 3) educación rural de calidad; 4) reducción de brechas en acceso a servicios de calidad para una atención cultural pertinente; 5) formación y desempeño docente en el marco de una Carrera Pública renovada ; 6) fortalecimiento de IIEE en el marco de una gestión descentralizada de la educación; 7) reducción de brechas en el acceso a la educación superior; 8) desarrollo de competencias laborales, profesionales y de creación de conocimiento en articulación con la demanda productiva y las necesidades de desarrollo del país; 9) promoción de la educación física; y 10) promoción del deporte competitivo.

En general, durante la gestión de P. Salas se tuvo como referente importante el Proyecto Educativo Nacional (PEN), en tanto marco orientador estratégico de las políticas sectoriales[13]. Es desde ahí que se desarrolló también un discurso pro-descentralista y se emprendieron iniciativas basadas en el reconocimiento de la necesidad de una mayor articulación con gobiernos subnacionales y, más específicamente, con los gobiernos regionales.

Entre el año 2004 y el 2010 se fueron construyendo los Proyectos Educativos Regionales (PER) y en el año 2007 se aprobó el PEN, durante el gobierno de Alan García. No obstante, su implementación no ocurrió durante ese periodo sino a partir del 2011, durante el gobierno de Ollanta Humala y con Patricia Salas a cargo de la cartera ministerial. Desde la aprobación del PEN, el CNE impulsó unos diálogos con las regiones y la sociedad civil con la finalidad de establecer las prioridades y las rutas de implementación del mismo. Fue así que surgió la llamada Agenda Común Nacional – Regional 2011-2016 con una priorización de políticas educativas a un mediano plazo; la cual fue, en gran medida, asumida como un referente para la definición de las políticas del MINEDU. Un análisis de la correspondencia entre esa Agenda común y las políticas priorizadas al 2016 por la ministra P. Salas da cuenta de una gran coincidencia. Seis de las políticas priorizadas de la Agenda común aparecen como políticas priorizadas del

[13] Esta orientación quizás obedezca también a la composición de gran parte de sus equipos de profesionales cuya trayectoria estuvo vinculada al Consejo Nacional de Educación y la construcción del PEN.

MINEDU[14] –la excepción fue la política de educación superior, sólo presente en este último-.

Las políticas priorizadas por el MINEDU quedaron plasmadas en los siguientes ejes de política del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) aprobado para el periodo 2012 – 2016: aprendizajes de calidad, primera infancia, educación rural, educación intercultural, gestión descentralizada, reducción de brechas en educación superior, educación superior de calidad, educación física y deporte competitivo.

Con la finalidad de llevar adelante las políticas formuladas y priorizadas en el PESEM 2012-2016, en el año 2012, el MINEDU recurrió a los llamados Pactos de Compromiso. Estos consistieron en acuerdos formales que estableció el ministerio con cada uno de los gobiernos regionales –en el marco de las Comisiones de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE)- para poder implementar las diez políticas educativas que el ente rector procuraba desarrollar. Este mecanismo permitía, así, una forma de coordinación sectorial a través de esa suerte de acuerdos de articulación intergubernamental entre los dos niveles de gobierno. Cabe resaltar que conforme fueron cambiando las prioridades del ministerio, también se fueron modificando los temas sometidos a consideración en los pactos.

En la misma línea, una importante iniciativa ministerial de la gestión de P. Salas –orientada a establecer las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno en torno a la mejora de la calidad educativa- fue la implementación de la Campaña del Buen Inicio del Año Escolar (CBIAE) en el año 2012. Como lo indica el CNE: "Esta campaña fortaleció la articulación intergubernamental de los tres niveles de gobierno, desde los roles de cada uno, para atender las demandas detectadas en cada territorio, ya sean estas de recursos humanos, materiales, de infraestructura, capacitación, entre otras" (2015:163). La base de estos procesos dio inicio a la elaboración y consulta de la Matriz de Gestión Descentralizada –que posteriormente sería aprobada en el año 2015-.

En general, durante ese periodo, puede percibirse un interés por establecer una línea de acción ministerial basada en dos políticas de reformas distintas pero complementarias: modernización y descentralización. En el año 2013 el MINEDU presenta el documento de la "Política de Modernización y Descentralización de la Gestión en el Sector Educación" en el cual se consolida la idea que el MINEDU debía asumir "un rol rector y descentralizador" de la gestión educativa atendiendo la diversidad de cada región, e involucrando a los tres niveles de gobierno a partir de sus competencias y funciones. Para ello, en el mismo documento se proponen seis componentes de la descentralización: delimitación de responsabilidades intergubernamentales, establecimiento de las instancias para las relaciones intergubernamentales, mayor articulación territorial e intersectorial, desarrollo y fortalecimiento de capacidades en regiones, participación ciudadana, y monitoreo, supervisión y evaluación del proceso de descentralización.

[14] Por ejemplo, la política priorizada por la Agenda común correspondiente a la "Educación de la primera infancia", tenía correspondencia con la política del MINEDU denominada "Primera Infancia: niñas y niños menores de 5 años acceden a servicios educativos de calidad"; lo mismo sucedía con la política curricular, la política de educación rural, la educación intercultural bilingüe y la política de formación docente. Además, la política de "Gestión educativa descentralizada" de la Agenda común –que incluía un componente de participación y otro de desarrollo de capacidades-, tuvo correspondencia con la política de "Nueva gestión descentralizada, participativa, transparente y basada en resultados" –aunque esta última incluía ítems más específicos como el anteproyecto de la LOF del MINEDU, el rediseño organizacional del mismo y lineamientos de articulación y coordinación intergubernamental- .

En general, la estrategia "pro descentralista" de la gestión de P. Salas se desarrolló en torno a cuatro líneas de trabajo: 1) el impulso de la Ley Orgánica de Funciones (LOF) del MINEDU, bajo la idea que ésta ayudaría aclarar los roles de cada nivel de gobierno y fortalecería la rectoría del ministerio; 2) la institucionalización de las relaciones intergubernamentales para comprometer a los Gobiernos Regionales en la implementación de las políticas educativas priorizadas en el Sector; 3) la modernización de las UGEL; y 4) el apoyo a la construcción de "modelos de gestión" en los gobiernos regionales.

La primera apuesta no funcionó y resultó inviable por lo sensible políticamente que resultaba dentro de la LOF el tema de la educación superior universitaria en un eventual debate en el Congreso.

En cambio, la segunda línea de trabajo sí pudo ser desarrollada. En efecto, la apuesta "descentralista" de la gestión de Salas se vio reflejada en la firma de los Pactos de Compromiso en el 2011 entre el MINEDU y cada uno de los gobiernos regionales en torno a la política educativa proyectada al año 2016, en el marco del Proyecto Educativo Nacional y los Proyectos Educativos Regionales.

Es durante esos años que desde el MINEDU se promueve la institucionalización de tres mecanismos de coordinación intergubernamental entre el MINEDU, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Como se ha señalado antes, teniendo en cuenta el marco normativo existente, se instala la Comisión Intergubernamental donde, además de los representantes del MINEDU, tienen cabida los representantes de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), alcaldes provinciales y distritales integrantes de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), respectivamente[15].

En el 2012, a iniciativa del MINEDU, se instalaron las Comisiones de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE) como espacios político-técnicos entre el MINEDU y las regiones –de modo bilateral, con cada uno de los gobiernos regionales-.

Asimismo, se estableció un espacio denominado Directorio con la participación de la alta dirección del MINEDU, por un lado, y los gerentes de desarrollo social de los gobiernos regionales y directores regionales de educación, por otro.

Como se ha señalado, otro de los ejes de la política de gestión descentralizada del MINEDU durante el periodo analizado giró en torno a las UGEL. Hasta esos años, a pesar de su importancia estratégica, el sector Educación no sólo había carecido de una política específica orientada a resolver los problemas de burocratismo, corrupción, precariedad e ineficiencia de estos órganos intermedios, sino que tampoco había contado con un diagnóstico claro de sus características y sus deficiencias. Por ello, una de las primeras acciones de la Oficina de Coordinación Regional (OCR), bajo la jefatura de Patricia Correa, fue llevar a cabo un Censo en todas las UGEL del país. Si bien el proceso de diseño e implementación, así como de análisis posterior, tomó más tiempo del inicialmente planificado, la data obtenida resultó fundamental para poder desarrollar mejores estrategias de intervención en el sector.

[15] El marco normativo refiere al artículo 4 del DS Nª 047-2009-PCM, según el cual los ministerios establecerán las disposiciones para el desarrollo de los componentes de la gestión descentralizada en el marco de Comisiones Intergubernamentales. Dichas Comisiones Intergubernamentales –según la norma mencionada- son integradas por representantes del ministerio del sector, así como por representantes de los gobiernos regionales y locales.

Uno de los usos que se dio al Censo consistió en la elaboración de una tipología de las UGEL. El propósito de este instrumento respondía a la preocupación de OCR por atender de modo adecuado la heterogeneidad de situaciones y realidades de las UGEL en el territorio.

La tipología de UGEL tuvo en cuenta variables ubicadas dentro de dos dimensiones: 1) el "desafío territorial", por el lado de la demanda, que agrupa variables que describen el volumen y caracterización de la población que hace uso o requiere del servicio educativo; 2) la dimensión de la "capacidad operativa" que define las características de la oferta y que agrupa variables que describen la composición interna de cada UGEL y dan cuenta de los insumos y los recursos estructurales (infraestructura, equipamiento e insumos más relevantes), humanos (por cargo, función y dedicación, etc.) y financieros. Para construir la tipología se elaboró un índice por cada dimensión, con el conjunto de variables seleccionadas. Se clasificaron 3 grupos de UGEL por cada índice calculado: "alto"/ "medio" / "bajo" para el índice de "Desafío Territorial", y "superior"/ "intermedia"/ "limitada" para el índice de "Capacidad Operativa". Finalmente, a partir del cruce de ambos índices se obtuvo una clasificación de 9 tipos de UGEL.

Una de las principales apuestas de reforma en la gestión educativa del sector durante la gestión de P. Salas se centró en el impulso del Proyecto de Inversión Pública (PIP) denominado "Mejoramiento de la Gestión Educativa Descentralizada de IIEE en ámbitos rurales de 24 regiones del Perú" –conocido dentro del MINEDU como el "PIP GED rural"- [16]. El destino y la evolución que tuvo esta iniciativa refleja –en gran medida- los avances y las limitaciones que tuvo la gestión ministerial en esos años. Tanto en la etapa del diseño como en la de su implementación, el PIP tuvo como una serie de problemas que retrasaron su puesta en funcionamiento. Adicionalmente, experimentó una transformación en su misma concepción, haciendo que el eje o foco de la intervención inicialmente concebido como un proyecto que respondía a una estrategia de fortalecimiento de redes educativas rurales[17], deviniera programa de fortalecimiento y modernización de las UGEL.

El PIP se empezó a implementar el año 2014 en coordinación con los 24 gobiernos regionales tras culminar con los instrumentos de gestión y normativos que serían la base de su implementación: la Resolución Viceministerial 001-2014-MINEDU, la definición de Unidad Ejecutora (026) y la obtención de la primera certificación presupuestal (el 03 de marzo de 2014). De las 77 UGEL comprendidas en el proyecto, 7 correspondían a Lima Metropolitana y las 70 restantes estaban ubicadas en localidades rurales (muchas con población bilingüe, otras con redes educativas rurales, algunas en zonas de frontera y en el VRAEM).

Los objetivos del PIP giraban en torno a la búsqueda de mayor eficiencia en la atención del servicio (simplificación de trámites incluida), prevención y sanción a la corrupción, así como la mejora de los procesos de distribución de los materiales, la gestión de equipos e infraestructura

[16] El PIP "Mejoramiento de la Gestión Educativa Descentralizada de Instituciones Educativas en Ámbitos Rurales de 24 regiones del Perú" fue diseñado con la finalidad de mejorar la calidad y eficiencia de los servicios que brindan 70 UGEL a estudiantes, directores y docentes de cerca de 28,000 instituciones educativas. Consideraba una estrategia de fortalecimiento de Redes Educativas Rurales como mecanismo de trabajo conjunto entre los actores del sistema educativo y los miembros de la comunidad para optimizar el uso de recursos y compartir equipos, infraestructura y material educativo y elevar la calidad profesional de los docentes.

[17] En efecto, inicialmente, el PIP tenía como eje a ese tipo de redes, las cuales eran concebidas como un mecanismo de trabajo conjunto entre los actores del sistema educativo y los miembros de la comunidad para optimizar el uso de recursos y compartir equipos, infraestructura y material educativo y elevar la calidad profesional de los docentes.

escolar, la supervisión y monitoreo de las IIEE, y la racionalización en la asignación de docentes en las escuelas[18].

Durante esos años, otra línea de trabajo que procuró implementar el MINEDU dentro de la agenda de la descentralización educativa residió en el impulso de cambios y reformas institucionales en el sector y en los gobiernos regionales. Este trabajo coincidió con el inicio de un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que apoyó las actividades del MINEDU de modo focalizado en las regiones de Piura, San Martín y Huancavelica.

En esa línea, desde la OCR –la oficina encargada del tema de la descentralización- se desarrolló un discurso basado en los conceptos de "modelo de gestión" y "modelo de gestión territorial" (MGT). De hecho, el enfoque de los "modelos de gestión" implicaba una mirada de carácter intergubernamental que comprendía los tres niveles de gobierno; al mismo tiempo, suponía una entrada territorial que ubicaba el espacio regional-local y los diferentes actores ubicados en el mismo. Esta orientación confluyó con las experiencias de gobiernos regionales que habían iniciado sus respectivas reformas organizacionales. En ese sentido, se nutría de experiencias como la desarrollada por Aprendes - SUMA/USAID en la región San Martín, y otras experiencias como la desarrollada por el Gobiernos Regional de Piura –en ambos casos, regiones donde efectivamente se avanzó en la construcción de "modelos de gestión territorial" (PROdescentralización 2014)-[19].

Desde la OCR, y bajo el enfoque de "gestión territorial", se solicitó al proyecto FORGE algunas consultorías para el desarrollo de herramientas que permitieran avanzar en esa línea. La idea era contar con instrumentos de caracterización territorial para diseñar políticas educativas que atendieran a la realidad diversa de las provincias, distritos y localidades donde se ubican las escuelas –lo cual calzaba bien con el interés del proyecto de avanzar en la construcción de propuestas de gestión del servicio educativo atentas a la diversidad social y cultural del país-.

En esa línea, el proyecto FORGE apoyó la realización de una consultoría cuyo objetivo fue elaborar una tipología que permitiera abordar la problemática educativa a través de la dimensión territorial[20]. De acuerdo al enfoque propuesto en esta consultoría, es el escenario territorial "el que debe constituirse como objeto de intervención de la política pública y educativa" (Steinberg y Moreno 2015: 24). El diagnóstico que establece parte del reconocimiento de que las estrategias que suelen implementarse en el sector educación tienden a tratar la realidad educativa de las escuelas y los niños/as y adolescentes que reciben el servicio de modo homogéneo. En ese sentido, se señala que "(…) los modelos de gestión de las políticas en el sector educativo –sus formas, sus definiciones, la secuencia establecida entre ellas, los tiempos de acción, los modos de llegar a los destinatarios- pueden contribuir a garantizar los resultados esperados o, por el

[18] Los componentes de la política de gestión a través de los que intervino dicho proyecto fueron cinco: a) coordinación intergubernamental y participación en la gestión educativa; b) marco normativo institucional, sectorial y regional; c) articulada planificación y desarrollo en las instancias de gestión descentralizada; d) capacidades de gestión en estas últimas; d) mecanismos de transparencia en las mismas. Cada uno de estos componentes contó con un objetivo estratégico, indicadores de resultado e indicadores de proceso o servicio.

[19] "Estos modelos parten de un enfoque sistémico, adscrito al enfoque de gestión de procesos y resultados, promueven la articulación intergubernamental, y propician la participación de la familia y de la comunidad. Asimismo, consideran los componentes de gestión pedagógica y de gestión institucional, resaltando a la escuela como principal instancia del sistema regional de gestión educativa en el marco de la modernización de la gestión pública" (UNESCO/CNE 2018: 92).

[20] La consultoría estuvo a cargo de Cora Steinberg y Martín Moreno, cuyo trabajo quedó contenido en el informe titulado "Caracterización territorial para la gestión del sector educativo", mimeo, FORGE, mayo, 2015.

contrario, actuar reproduciendo o profundizando las desigualdades de base" (Ibíd, pág. 23).

La propuesta de clasificación tipológica consideró un conjunto de dimensiones sociales, culturales y educativas para la caracterización territorial por distritos[21]. Tomando este conjunto de variables y mediante la aplicación de la técnica de análisis de clusters o conglomerados se llegaron a establecer hasta ocho tipos de escenarios territoriales que planteaban contextos socioeconómicos diversos y características educativas también distintas.

La propuesta de la OCR era que esta herramienta pudiera ser útil, para empezar, al mismo MINEDU con la finalidad de planificar las acciones de asistencia técnica, supervisión y monitoreo de la gestión educativa –tanto a nivel nacional como regional- teniendo en cuenta el contexto territorial en el que ubican las escuelas. Pero tampoco se descartaba la posibilidad de un uso posterior por parte de los gobiernos regionales y las UGEL.

La finalización de la consultoría mencionada coincidió con el cambio de ministro y la salida de P. Salas. En esta nueva coyuntura también las prioridades del nuevo Viceministro de Gestión Institucional –Juan Pablo Silva- cambiaron. Éstas se tradujeron en el giro que experimentó la agenda de la OCR (y posterior DIGEGED), la misma que pasó del enfoque de "modelos de gestión territorial" hacia una focalización en el apoyo a las UGEL y su proceso de modernización –en una ruta distinta a la del "PIP GED rural", como se verá más adelante-.

A modo de balance, puede señalarse que durante la gestión ministerial de P. Salas hubo un avance relativo en la agenda de la gestión descentralizada de la educación. Sin embargo, dicho avance estuvo condicionado por ciertas limitaciones que marcaron esa gestión en general. La ministra Salas y sus equipos apostaron a generar un salto cualitativo en la gestión de la educación a través del cambio "estructural" que supondría la aprobación e implementación de la Ley Orgánica de Funciones (LOF). Se esperaba que la consecuente reorganización del MINEDU fuera parte de la definición de una rectoría y la aclaración de los roles de los distintos niveles de gobiernos e instancias de gestión descentralizada –asumiendo implícitamente los beneficios para esta última agenda-. Fueron numerosas y largas reuniones de discusión dentro del ministerio para poder definir y avanzar en esta ruta de la LOF; un esfuerzo colectivo que al final se quedó en el camino. Actualmente, hay un anteproyecto de LOF en la Comisión de Presupuesto del Congreso, sin que haya mayores perspectivas para iniciar su discusión. Esta apuesta "frustrada" en torno a la LOF de la gestión de P. Salas y la demora que significó la elaboración y puesta en marcha del llamado "PIP GED rural" contribuyeron a consolidar cierta impresión de pocos logros alcanzados durante la misma –presente incluso al interior del mismo ministerio-.

Analizando este periodo, con la distancia que permite el tiempo transcurrido, se puede afirmar que, más allá de un discurso que reconocía y daba un lugar al rol de los gobiernos subnacionales, el avance en términos de una efectiva gestión educativa descentralizada fue real pero al mismo tiempo limitado. El principal avance se dio en torno a la mencionada creación y puesta en funcionamiento de los espacios de diálogo y articulación intergubernamental –antes

[21] Las variables tomadas en cuenta para la tipología fueron las siguientes: ámbito de residencia (rural/urbano), ingresos del hogar, condiciones de vida (viviendas con hacinamiento), infraestructura básica de la vivienda, infraestructura del distrito, empleo en el distrito (tasa de empleo vulnerable), salud (tasa de mortalidad infantil), diversidad étnica (lengua materna indígena), vulnerabilidad climática (medida por un índice específico), desafíos para la gestión educativa en el territorio (distancia promedio de las IIEE a la UGEL), y, como variable propiamente educativa, el acceso al sistema educativo (medido por asistencia a la IE).

mencionados-. Sin embargo, un hecho incontrastable es que durante el periodo 2011 – 2013 no se avanzó tampoco en la definición de un marco normativo que permitiera dar forma a la gestión educativa descentralizada. Incluso la Matriz de Gestión Descentralizada (MGD) –cuya elaboración se inició durante ese periodo- obtuvo su formalización durante la gestión de J. Saavedra a través de la R.M. resolución ministerial N°195-2015-.

En términos presupuestales también hubo restricciones para un avance en una lógica descentralizada. Por un lado, pese al alineamiento del PESEM con la Agenda común del CNE, no dejó de haber quejas desde los gobiernos regionales que consideraban que sus propias prioridades –establecidas en sus respectivos PER- no eran tenidas en cuenta por el ente central (CNE 2013a: 42). Esto se expresaba en la limitación en la asignación de recursos para atender dichas prioridades, y en el direccionamiento de los mismos hacia programas presupuestales que no tenían en cuenta la diversidad y las características de las regiones (Muñoz 2016). Asimismo, en determinados momentos se hicieron evidentes las limitaciones en la articulación de los gobiernos regionales, el MINEDU y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para una adecuada programación del presupuesto –como ocurrió en el año 2013- (ANGR 2013).

Por otro lado, durante esos años, la mayor parte de las políticas se canalizó a través de los Programas presupuestales por resultados –por ejemplo, el PELA, el Programa de Acceso y el Programa de Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres- motivo por el cual los recursos ya venían "asignados" a determinadas partidas, por lo que resultaba imposible su uso alternativo y discrecional de parte de las regiones.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que, a pesar de la vocación "descentralizadora" de la gestión de P. Salas, es durante ese periodo que se produce una re-centralización del presupuesto de educación: en el año 2011 el gobierno nacional incrementa su participación en la función educación a 41%, cuando en el 2009 estaba en 33% (CNE 2016). Un análisis más detallado de la gestión presupuestal del sector educación –entre los años 2011 y 2017- se presenta en el Anexo 1.

Estos datos no niegan la vocación "descentralista" de la gestión de P. Salas, pero sí revelan las limitaciones de un ministerio cuyas decisiones no dejan de sujetarse y depender de un Estado –y, en particular, un poder ejecutivo- guiado por políticas con cierta orientación centralista en términos políticos, macroeconómicos, presupuestales y fiscales.

### 3.2. La gestión ministerial en el periodo 2014-2017: avances formales en el marco descentralista e implementación centralizada de las intervenciones priorizadas a cargo del MINEDU

La gestión de Jaime Saavedra estuvo desde un inicio marcada por un sentido de "urgencia", lo cual lo llevó a optar por aplazar las reformas "macro" institucionales del sector para focalizarse en la construcción de una agenda de cambios de corto plazo orientados a incrementar la eficiencia de la gestión (con énfasis en la ejecución presupuestal), mejorar la calidad del servicio educativo y aumentar los logros de aprendizaje. Para lo cual recurrió a mecanismos de gestión ad hoc que no supusieran grandes cambios en el diseño organizativo e institucional del sector.

Con la entrada de J. Saavedra hubo ciertos cambios en la composición del perfil profesional en la alta dirección y las cabezas de las principales áreas del ministerio[22]. Una hipótesis es que esta

[22] Durante la gestión de Jaime Saavedra es claro que en los puestos clave ingresan cuadros profesionales técnicos,

relativa homogeneidad en la composición de los puestos de dirección y la similar formación disciplinaria habría posibilitado un mismo enfoque en la gestión, facilitando el alineamiento y la coordinación interna sobre la base una visión tecnocrática sobre el Estado y las políticas públicas compartida por esos equipos.

Por otro lado, el contexto en el que Saavedra asumió el cargo fue complejo puesto que se estaba desarrollando la discusión sobre la aprobación de la LOF del MINEDU y al mismo tiempo su designación respondía a una necesidad política de "mostrar logros" como parte del accionar del gobierno de Ollanta Humala –el mismo que entraba a su tercer año de gestión-. En ese sentido, no quiso (y en cierto sentido era evidente que no le convenía) entrar a la discusión en el Congreso de la República para defender la aprobación de la LOF; además, su aprobación hubiera implicado la implementación de un cambio organizacional y estructural del MINEDU que habría tomado mucho tiempo. Se optó más bien por mantener la estructura general, pero tratando de simplificarla; al mismo tiempo que se le daba mayor preponderancia al rol de la Secretaría de Planificación Estratégica. Esa ruta quedó plasmada en la propuesta y aprobación del nuevo Reglamento de Organización y Funciones en el año 2015 (CNE 2015:162), el cual no sólo permitió reducir el número de direcciones sino que adecuó la estructura ministerial a los objetivos misionales del mismo (Ledgard 2015).

Durante la gestión del ministro J. Saavedra, el Ministerio de Educación definió cuatro pilares para el avance de la reforma educativa: (i) revalorización de la carrera docente, (ii) mejora de la calidad de los aprendizajes para todos, (iii) gestión eficaz del sistema escolar; y (iv) cierre de la brecha de infraestructura educativa[23].

Estos cuatro pilares –definidos como Aprendizajes, Docencia, Modernización e Infraestructura- fueron desarrollados mediante un conjunto de iniciativas, programas y políticas que la propia gestión de J. Saavedra denominó "intervenciones priorizadas". A continuación, una breve reseña de cuáles fueron las principales intervenciones en cada uno de los pilares señalados.

En relación al primer pilar, debe señalarse que para el MINEDU la revalorización de la carrera docente pasaba por el impulso de la Ley de Reforma Magisterial (N.° 29944, del año 2012, con reglamento de mayo de 2013) y la aplicación de su Reglamento (D.S. 004-2013-ED). Este proceso de implementación supuso una serie de acciones que afirmaron la lógica meritocrática en el sector –lo cual incluyó, entre otras medidas, la implementación del concurso de directores de UGEL llevado a cabo a mediados de 2016-.

Otro de los mecanismos de esa política magisterial fue la implementación de una beca "Vocación de Maestro" con la finalidad de para atraer a los mejores estudiantes de la secundaria a la carrera docente[24].

El segundo pilar, definido como la mejora de la calidad de los aprendizajes para todos, implicó promover la reforma del currículo de la Educación Básica, en un proceso complejo que tuvo distintos ritmos. Por otro lado, se decidió lanzar la estrategia de los Colegios de Alto Rendimiento Académico (COAR) en las regiones –la misma que retomaba la idea del Colegio Mayor creado

con una importante presencia de economistas con experiencia en gestión en el Estado –varios de ellos provenientes del MIDIS-, con una formación académica sólida, e incluso acompañados –como soporte- por equipos de profesionales jóvenes –los unos y los otros con estudios de post grado-.

[23] Fuente: https://issuu.com/ministerioeducacionperu/docs/reforma_educativa.

[24] Fuente: http://www.pronabec.gob.pe/2015_BecaVocacionDeMaestro.php .

por el gobierno de Alan García, pero desechada durante la gestión de P. Salas-.

Otra iniciativa clave –dentro del pilar referido a los aprendizajes- fue la implementación de la estrategia de la Jornada Escolar Completa (JEC) definida como "un modelo de servicio educativo" para ampliar las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes de las instituciones educativas públicas de secundaria a través del incremento de las horas pedagógicas semanales, la implementación de un sistema tutorial y de reforzamiento pedagógico, así como la dotación de materiales pedagógicos y recursos tecnológicos a las escuelas[25].

Por otro lado, se inició el programa de Soporte Pedagógico como estrategia pedagógica basada en el acompañamiento pedagógico en aula y grupos de interaprendizaje, que estuvo orientada a mejorar la calidad educativa en las escuelas polidocentes públicas de primaria y generar así mayores logros de aprendizajes en los estudiantes[26].

Durante ese periodo, se continuó con la expansión de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), logrando el 2016 aprobar incluso el "Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2012"[27]. De modo complementario, y como nueva orientación de política del MINEDU, se inició un amplio y ambicioso programa de enseñanza y aprendizaje del idioma Inglés en las escuelas del nivel de Educación Básica y para el perfeccionamiento del mismo en la Educación Superior[28].

Estas estrategias pedagógicas fueron complementadas con un plan nacional de fortalecimiento de la enseñanza de la Educación Física y la promoción del deporte escolar.

En relación al tercer pilar de la mejora de la gestión educativa, debe mencionarse tres iniciativas. Por un lado, el diseño y la implementación del sistema de monitoreo denominado "Semáforo Escuela" con el propósito de tener información actualizada sobre la entrega del servicio educativo en las escuelas y contar así con reportes mensuales sobre el comportamiento de una serie de variables relativas a los insumos básicos para la provisión de dicho servicio y la asistencia de alumnos y docentes a las escuelas[29].

En segundo término, están los Compromisos de Desempeño (CdD) que –como se explicó antes- continuó la experiencia de los Compromisos de Gestión, iniciados en el año 2013 durante la gestión de P. Salas, a través de un mecanismo de transferencias presupuestales condicionadas al logro de metas específicas relacionadas a determinados procesos del servicio educativo a cargo de las UGEL[30].

Evaluaciones diversas han coincidido en la importancia de los CdD como un medio que contribuye al cumplimiento de metas de gestión que aseguran la adecuada y pertinente provisión de servicios educativos –de hecho, los resultados en los indicadores de monitoreo así lo confirman-. Aunque, al mismo tiempo, se han dado recomendaciones de mejora que

[25] Al respecto, se puede consultar: http://jec.perueduca.pe/. La propuesta se inició en marzo del 2015 en 1,000 escuelas públicas de todas las regiones. Y el plan inicial era poder seguir implementando la JEC de manera progresiva para lograr la cobertura total hacia el 2021.

[26] Fuente: http://www.minedu.gob.pe/soporte-pedagogico/ .

[27] Fuente: http://www.minedu.gob.pe/campanias/pdf/eib-planes/rm-629-2016-minedu-plan-nacional-eib.pdf

[28] Fuente: http://www.minedu.gob.pe/campanias/ingles-puertas-al-mundo.php .

[29] Fuente: http://www.minedu.gob.pe/semaforo-escuela/ .

[30] En la página web del MINEDU los CdD quedan definidos del siguiente modo: "Es una herramienta de incentivos que otorga recursos adicionales a las direcciones/ gerencias regionales de educación (DRE/GRE) y unidades de gestión educativa local (UGEL), que son unidades ejecutoras de educación (UE), por el cumplimiento de

señalan la necesidad de gestionar mejor la planificación, y de avanzar en la línea de reformas institucionales y el fortalecimiento de capacidades en una perspectiva de largo plazo (Sempé 2017).

Bajo la misma lógica de transferencias presupuestales condicionadas, el MINEDU –en coordinación con el MEF- continuó con el impulso del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PIM) mediante el cual se establecieron metas para la intervención y apoyo de los gobiernos locales a la gestión educativa –principalmente relacionadas al mantenimiento de la infraestructura educativa-. En general, durante todo el periodo analizado –2011-2017- desde el MINEDU no ha habido una política clara y definida respecto del rol que pueden cumplir los gobiernos locales en la gestión educativa en las regiones. Durante la gestión de P. Salas la coordinación del MINEDU con el MEF permitió fijar la contribución de estos en la supervisión del mantenimiento de la infraestructura de los locales escolares en el territorio. Posteriormente se procuró asignar otro tipo de metas, pero en la práctica la gestión del PI quedó relegada frente a otro tipo de mecanismos de intervención directa en el territorio a cargo del MINEDU[31].

En relación al cuarto pilar referido al cierre de la brecha de infraestructura educativa, la estrategia del MINEDU se desarrolló mediante dos vías paralelas. Por un lado, el trabajo del Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED) creado en el año 2014 (mediante el D.S. N° 004-2014-MINEDU) con el objetivo de ampliar, mejorar, rehabilitar y/o construir infraestructura educativa pública en las instituciones de Educación Básica, los CETPRO y los instituciones superiores pedagógicos y tecnológicos, incluyendo el mantenimiento y/o equipamiento de la misma[32]. Y, por otro lado, el diseño de un marco normativo para la promoción de políticas que atiendan los requerimientos de la infraestructura educativa mediante el mecanismo de las Asociaciones Público Privada (APP) y las Obras por Impuesto (OxI)[33].

determinadas metas educativas, con la finalidad de promover una gestión por resultados en el sector educación" (Fuente: http://www.minedu.gob.pe/cdd/ ).

[31] Para el proyecto FORGE la gestión del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PIM) desde el MINEDU constituía una oportunidad de desarrollar las funciones educativas de los gobiernos locales. Por ese motivo, en esos años colaboró con tres consultorías. La primera consultoría, a cargo de Enrique Gonzales, propuso una metodología de seguimiento y monitoreo del PIM 2014 –tanto en su etapa de diseño como en su implementación-. Asimismo, incluyó una sistematización de la información generada con la finalidad de establecer recomendaciones para mejorar la gestión del PIM a cargo del MINEDU. La segunda consultoría, a cargo de Maritza Caycho de Alternativa, tuvo como fin sistematizar de la experiencia de implementación del PIM 2014. Aquello permitió conocer cómo la meta educativa permitió a las municipalidades aportar de manera concreta al servicio educativo, así como a monitorear de cerca a las instituciones educativas y a orientar la inversión de las municipalidades. Por último, la tercera consultoría, a cargo de Carlos Ricse, tuvo como finalidad desarrollar una aplicación informática para la gestión de información asociada a la verificación del cumplimiento de las metas del Sector Educación en el PIM. Se recogieron dos metas en el diseño del aplicativo: 1) del programa de mantenimiento de locales escolares, al igual que el año 2014; 2) de la distribución de material educativo desde el MINEDU. Asimismo, se cubrió el 100% de Municipalidades (1842 a nivel nacional).

[32] Fuente: http://www.pronied.gob.pe/ .

[33] Ésta fue otra línea de trabajo del proyecto FORGE desde donde se apoyó el avance en el diseño de un marco normativo y un modelo de gestión para las APP en infraestructura educativa; pero al mismo tiempo se promovió un debate más amplio para resaltar las alertas y los riesgos que implica la implementación de esa modalidad de financiamiento de obras públicas sin el debido rol rector y supervisor del Estado. Al respecto, pueden mencionarse los siguientes documentos producto de las consultorías apoyadas por FORGE: "Elaboración de un análisis situacional, marco normativo y viabilidad técnica de procesos de cogestión educativa público - privado sin fines de lucro" (Alfonso Tolmos, et al); "Consultoría para el diseño de un sistema de supervisión de la implementación a nivel nacional de asociaciones público privadas del MINEDU"(Denise Ledgard); "Consultoría para la elaboración de lineamientos para la política de APP del MINEDU" (Javier IIlescas); y, finalmente, la publicación de Propuesta

Esta última iniciativa partía del diagnóstico que hacía el mismo ministro Saavedra, quien a mediados de 2014 señalaba que el 79% de los colegios rurales no tenían los tres servicios básicos, y el 64% de las edificaciones requerían ser sustituidas completamente[34]. En ese sentido, concluía que cubrir la brecha en infraestructura educativa –calculada en alrededor de S/ 60,000 millones- tomaría entre 17 a 20 años, y que el esfuerzo solo del Estado no sería suficiente, por lo que se requería pensar en mecanismos alternativos como las APP y las OxI[35].

En general, un análisis de la implementación de estas "intervenciones priorizadas" impulsadas por la gestión de J. Saavedra permite afirmar que aquélla respondió a una estrategia de cambio caracterizada por cuatro orientaciones de política:

1) La primera tiene que ver con una concepción de la educación como un proceso de producción –concebido como una secuencia de actividades que añaden valor en cada etapa de la cadena-, donde hay un resultado que deviene y es consecuencia de una serie de insumos y procesos previos, y donde la calidad de ese resultado depende de estos últimos. Esta lógica, en sentido estricto, corresponde con los preceptos de la gestión por resultados impulsada por la reforma de la nueva gestión pública de la década pasada. Al mismo tiempo, se asume el supuesto de la necesidad de incentivos a los agentes encargados de asegurar la ejecución de las tareas y los procesos a lo largo de la cadena. En este esquema, para la mejora de la gestión resulta una medida necesaria y eficaz la aplicación de mecanismos de incentivos como las transferencias presupuestales condicionadas. Un ejemplo de ello son los llamados Compromisos de Desempeño aplicados a las UGEL, cuya lógica consiste en establecer transferencias presupuestales adicionales o complementarias condicionadas al cumplimiento y el logro de determinadas metas preestablecidas vinculadas a ciertos hitos dentro de la cadena del proceso de entrega del servicio educativo. Los CdD en un principio estuvieron centrados en la etapa del inicio del año escolar –bajo la idea de que ésta constituye un momento clave para asegurar la calidad del servicio educativo-; aunque posteriormente se extendió a otras metas a lo largo del año escolar. Otro ejemplo que refleja la misma lógica, es el Bono de Incentivo al Desempeño Escolar (BDE) denominado "Bono Escuela", implementado el año 2014, el cual consiste en el otorgamiento de un incentivo económico a favor de docentes y directores en función del desempeño educativo de su institución.

2) La segunda idea clave de la gestión de J. Saavedra es que el eje central de la gestión deben ser los aprendizajes y que la gestión misma –la gestión descentralizada incluida- sólo tiene sentido en función de la mejora del servicio que se brinda en las escuelas. Asociado a los aprendizajes se tiene el tema de los docentes como un eje central de la política ministerial. Son estos dos ejes pedagógicos –aprendizajes y docentes- los dos pilares centrales en función de los cuales se articulan los otros dos –gestión e infraestructura-.

De este modo, se recupera la idea –que estuvo presente desde el periodo de P. Salas- de la centralidad de la escuela como el espacio donde ocurren los aprendizajes promovidos por los docentes, pero desarrollando al mismo tiempo un discurso que enfatiza el carácter instrumental

Ciudadana basada en un estudio encargado por la ANGR –con el apoyo de FORGE-: "La inversión privada en el sector educación: Un análisis de las APP y OXL en infraestructura educativa" Grupo Propuesta Ciudadana, OXFAM/ FORGE, 26 enero, 2017.

[34] Fuente: https://gestion.pe/economia/ministerio-educacion-tomara-20-anos-cubrir-brecha-infraestructura-educativa-peru-66209

[35] El ministro Saavedra señalaba que hasta el 2014 el Gobierno había gastado más de S/ 3,000 millones en infraestructura educativa –el monto más alto de los últimos diez años-, pero que incluso así no llegaría a cubrirse la brecha actual.

de la descentralización educativa y que prioriza la intervención directa del MINEDU.

Dentro de ese discurso aparecen dos elementos nuevos que tienen que ver con el fortalecimiento del rol del director de la IE y con el nuevo protagonismo que cobra el MINEDU como gestor e implementador de las políticas educativas en el territorio.

3) En efecto, la tercera idea eje es la necesidad de un mayor protagonismo del MINEDU en la concepción, el diseño y la implementación de las políticas educativas, los programas o las intervenciones, los cuales son ejecutados y monitoreados directamente por equipos que dependen más del ente central que de las regiones. Bajo esta concepción, las UGEL (sobre todo las ejecutoras) aparecen como brazos operativos del MINEDU, y no como instancias de gestión descentralizada del gobierno regional.

La implementación de estas políticas y programas bajo la modalidad señalada requería, necesariamente, de recursos directamente gestionados por el ente central. Como se ha señalado antes, durante los últimos cinco años –por lo menos hasta el año 2016- el incremento presupuestal en el sector ha sido notable. Y uno de los factores que contribuido a ello tiene que ver con la incidencia política y el discurso desarrollado por el ministro Saavedra para convencer a los diferentes actores políticos y sociales del país sobre la necesidad de priorizar la inversión en el sector educación.

Sin embargo, al mismo tiempo, este incremento presupuestal ha ido acompañado por una tendencia hacia la centralización de esos recursos en manos del MINEDU. Como puede analizarse de modo más detallado en el Anexo 1, durante el período 2011-2016 la participación del gobierno nacional en el presupuesto educativo pasó de 49% a 62%; a diferencia de la participación de los gobiernos regionales que se redujo de 45% a 36%, y la de los gobiernos locales que pasó de 6.2% a 1.9%.

En este esquema y bajo estas orientaciones, para la alta dirección del MINEDU un instrumento como la Matriz de Gestión Descentralizada (MGD) no resultaba útil, ni funcional; sobre todo si se tomaba en cuenta la demora que había implicado una ruta compleja de definición de funciones compartidas. Tampoco los espacios de articulación resultaban funcionales a la estrategia de intervención directa del MINEDU porque comprometía un nivel de acuerdos y negociación con otros actores políticos como los gobiernos subnacionales que de hecho implicaba un camino más largo que el de las decisiones unilaterales –salvo se tratara de espacios técnicos de consulta para mejorar las propuestas del MINEDU-.

Es probable que esta forma de intervención del MINEDU tuviera en la mira una siguiente etapa "descentralizadora" –a futuro-. Sin embargo, fue claro que al menos durante esa etapa inicial la implementación de las denominadas "intervenciones pedagógicas priorizadas" desde el MINEDU se dio a través de una vinculación directa con las UGEL, sin mayor coordinación con el GORE ni con la DRE.

4) Finalmente, la cuarta idea tiene que ver con la importancia de la información para el desarrollo de una buena gestión, a través de diversos usos o de aplicaciones específicas como la implementación de tableros de control o el monitoreo de programas –con herramientas innovadoras de gestión pública-. Durante ese periodo se consolida la necesidad de la "evidencia empírica" como criterio orientador para fijar prioridades y establecer estrategias a partir de evaluaciones sistemáticas de las políticas implementadas.

Sobre lo primero, destacan los avances en la mejora e integración de los sistemas de información del ministerio, así como la puesta en funcionamiento del sistema de monitoreo de escuelas conocido como "Semáforo Escuela" –ambas iniciativas apoyadas por el proyecto FORGE-. Respecto de lo segundo, es evidente que esta lógica de política "basada en la evidencia" implicó un avance en la gestión ministerial, sobre todo al haber incorporado con más fuerza que antes la evaluación como parte del ciclo de la gestión pública de la educación –basta recordar las evaluación de proceso e impacto de los programas de Jornada Escolar Completa, Bono Escuela y Soporte Pedagógico que GRADE realizó por encargo del MINEDU y con apoyo de FORGE-[36].

Si habría que hacer un balance general de los avances de la gestión de J. Saavedra en relación a la gestión educativa descentralizada, se podrían mencionar dos logros importantes: por un lado, el desarrollo y la consolidación de un marco normativo descentralizador, y, por otro, la política de modernización de las UGEL.

A continuación se presenta un listado de los lineamientos y los instrumentos de gestión que se aprobaron en los últimos años desde el MINEDU y que contribuyeron a construir el actual marco de la gestión educativa descentralizada[37]:

1. Los "Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales", aprobados a través de la Resolución Ministerial N°264-2014-MINEDU, los mismos que –sobre la base de un marco conceptual específico- avanzaron en la institucionalización de los espacios de relación intergubernamental, estableciendo la necesidad de la coordinación entre los tres niveles de gobierno[38].

2. Los "Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada" aprobados mediante la Resolución de Secretaría General N° 938-2015-MINEDU. A través de estos lineamientos se define la rectoría del Ministerio de Educación estableciendo su responsabilidad en el planteamiento de objetivos y metas nacionales, la definición de estándares de calidad y cobertura del servicio, la provisión de asistencia técnica a los niveles subnacionales y la evaluación del cumplimiento de los objetivos y las metas de la política nacional. El gobierno regional se constituye en el gestor director y administrador del servicio educativo en su territorio, responsable de definir las políticas regionales –a partir de la adaptación de las políticas nacionales, en el marco definido por el ente rector-. Mientras que el gobierno local ejerce un rol articulador, participando en la gestión educativa a través del impulso de comunidades educadoras, la promoción de la diversificación curricular y participación en la construcción, el equipamiento y el mantenimiento de la infraestructura educativa[39].

   Estos lineamientos establecen las condiciones bajo las cuales opera la excepcionalidad de la gestión directa del MINEDU como implementador de las políticas en el sector –señalando, incluso en ese caso, la necesidad de la articulación con los otros niveles de gobierno-. También prevé la figura de convenios entre el MINEDU y un gobierno

[36] Estos documentos se encuentran disponibles en la página web del proyecto FORGE: http://www.grade.org.pe/forge/documentos.php .

[37] Una parte importante del apoyo del proyecto FORGE a la gestión descentralizada y a la modernización del sector se plasmó en la asistencia técnica para el logro de estos instrumentos legales y de gestión que han permitido consolidar el marco normativo para el desarrollo de las políticas sectoriales bajo una lógica descentralizada.

[38] Fuente: http://www.minedu.gob.pe/minedu/archivos/lineamientos_relacion_intergubernamental.pdf

[39] Fuente: http://www.minedu.gob.pe/gestion-educativa-descentralizada/pdf/rsg-n-938-2015-minedu.pdf .

regional, en caso que este último "carezca temporalmente de las condiciones para ejercer alguna de las responsabilidades que le corresponde para la gestión educativa".

3. La "Matriz de Gestión Descentralizada" (MGD) del sector educación aprobada en la sesión ordinaria de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación de fecha 23 de setiembre de 2014 y oficializada mediante la Resolución Ministerial N° 195-2015-MINEDU. Esta matriz define las competencias y funciones de los niveles de gobierno para el desarrollo de la gestión descentralizada del servicio educativo en relación a tres procesos de gestión: el desarrollo docente, la gestión de materiales y recursos educativos, y la gestión del mantenimiento de infraestructura educativa.

4. La Norma Técnica aprobada mediante Resolución Viceministerial N° 047-2015-MINEDU que regula la creación de las Unidades de Gestión Educativa Local en el ámbito nacional, así como la inscripción en el Registro Nacional de Direcciones Regionales de Educación, o las que hagan su veces, y de Unidades de Gestión Educativa Local - RENDUGEL[40].

5. Una propuesta de Decreto Supremo que plantea la modificación del reglamento de la LGE, especificando las responsabilidades diferenciadas entre las DRE y las UGEL. Esta norma obedeció a la necesidad de diferenciar los niveles de jerarquía entre DRE y UGEL –dado el ambiguo marco normativo existente-. De modo complementario, se propuso una Directiva para las DRE y las UGEL que precisaba las responsabilidades de cada una de ellas en relación al desarrollo del año escolar.

6. Los Lineamientos que regulan las formas de atención diversificada en el nivel de educación secundaria de la educación básica regular en el ámbito rural[41].

Para J. Saavedra y sus equipos técnicos, la mejora de la gestión pasaba necesariamente por desarrollar una estrategia de modernización que involucraba no sólo al ministerio sino también a las instancias de gestión descentralizadas –en particular, a las UGEL-. En ese sentido, las UGEL pasan a ser concebidas como la célula básica de la estructura de gestión descentralizada del sector, como el eslabón clave en la llegada de las políticas nacionales, y como el nodo a través del cual se brinda el servicio educativo a la escuela. Su modernización –desde esa óptica- tendría una implicancia directa en la mejora de este servicio y, por ende, en la calidad de educación brindada en las escuelas.

Dicho proceso ha comprendido la implementación de una hoja de ruta para el tránsito a la Ley SERVIR en las mismas (bajo la cual está el personal administrativo de las UGEL), así como el impulso de la Ley de Reforma Magisterial (en cuyo ámbito se encuentra el personal pedagógico de las mismas), pero también ha tenido objetivos de más corto plazo como la simplificación y eliminación de trámites administrativos en las DRE y las UGEL.

Si bien la atención a la problemática de las UGEL venía desde la anterior gestión, es durante la gestión de J. Saavedra y el Viceministro de Gestión Institucional Juan Pablo Silva que la modernización de las UGEL se convierte así en un tema central dentro del pilar de gestión del MINEDU y en el principal eje de trabajo de la DIGEGED –bajo la dirección general de Alex Ríos-.

[40] Fuente: http://escale.minedu.gob.pe/documents/10156/3363679/Norma+T%C3%A9cnica+de+creaci%C3%B3n+de+UGEL+y+Registro+en+el+RENDUGEL .

[41] Fuente: Resolución de Secretaría General N° 040-2016-MINEDU.

Parte de las actividades de la DIGEGED se centraron en el impulso al "PIP GED rural", el mismo que estuvo orientado a la modernización de las UGEL, teniendo como objetivo el mejorar la calidad y eficiencia de los servicios que brindan 70 UGEL del país a estudiantes, directores y docentes pertenecientes a alrededor de 28,000 instituciones educativas. Sin embargo, los esfuerzos principales del MINEDU tuvieron otras líneas de acción e intervención implementadas a través de la DIGEGED, y específicamente desde su Dirección de Apoyo a la Gestión Descentralizada (DAGED).

Es así como se planteó una estrategia de trabajo dirigida a atender la problemática de las UGEL a través del diseño de un marco normativo adecuado, la propuesta un modelo de organización idóneo, la provisión de mayores recursos y el fortalecimiento de capacidades.

En ese sentido, se estima que entre los años 2014 y 2016 el MINEDU invirtió alrededor de 45.7 millones de soles en una estrategia que se tradujo en las siguientes líneas de acción: más información y reglas claras para operar descentralizadamente –lo cual incluye precisiones en los roles de niveles de gobierno y sus instancias, registro de UGEL, actualización del Censo de UGEL y regulación de creación de las UGEL-; mejores condiciones de operación a través de modelos de organización estandarizada según tipología, simplificación de procedimientos administrativos y mejora de condiciones de infraestructura y mobiliario; y el incremento de personal y la oferta de capacitación –lo cual incluyó el avance en los perfiles de puestos estandarizados, la dotación de recursos humanos y la implementación de programas de capacitación y especialización-[42].

Como se ha mencionado, durante la gestión de J. Saavedra se formalizó el reconocimiento de la tipología de UGEL elaborada por la OCR/ DIGEGED, al ser incluida como un anexo de los "Lineamientos para Gestión Educativa Descentralizada".

Dicha tipología fue concebida como una herramienta de caracterización de esas instancias de gestión de cara a los desafíos que implicaba la aplicación de un enfoque territorial de la gestión. Para el equipo de la DIGEGED había una serie de aplicaciones potenciales de esta tipología, entre las cuales podría mencionarse las siguientes:

- Evaluación de la creación y el funcionamiento de las UGEL.
- Modelos de organización de las UGEL de acuerdo a sus características.
- Normas técnicas de los procesos claves del servicio educativo.
- Metas para esquemas de transferencias condicionadas de recursos (Compromisos de Desempeño).
- Asignación de recursos presupuestarios no condicionados.
- Modelos de gestión territoriales en función a los tipos de UGEL con que se cuentan en cada región.
- Adecuación de los procesos claves de la prestación del servicio educativo en base a un estándar general y en función a los tipos de UGEL.

[42] Fuente: DIGEGED 2017. Para un mayor detalle de los avances alcanzados a través de la política de modernización de las UGEL en el periodo analizado, puede consultarse el Anexo 2.

Desde la construcción y la aprobación formal de esta tipología de UGEL, su uso dentro del MINEDU ha sido parcial. De hecho, orientó –por ejemplo- las normas que establecieron modelos organizativos para las UGEL. Pero en general su aplicación como instrumento de planificación y gestión de las intervenciones pedagógicas del MINEDU, o en la planificación de la estrategia anual de los Compromisos de Desempeño no se ha dado. Entre varios factores, puede atribuirse esto a dos razones principales: primero, la ausencia de un enfoque territorial en la implementación de las políticas sectoriales –y la tendencia a la uniformización de las intervenciones ministeriales-, y, segundo, la falta de consenso al interior del mismo MINEDU respecto de la herramienta más adecuada de clasificación de las UGEL[43]. De hecho, durante el periodo analizado se registró la existencia –en paralelo- de dos tipologías de UGEL en el mismo MINEDU[44]. Lo cual no deja de ser un reflejo sintomático del grado de desarticulación que aún existe al interior del ente rector.

Finalmente, otra línea importante de trabajo desarrollada desde la DIGEGED ha estado orientada al establecimiento de un sistema de información y monitoreo del desempeño de las UGEL basado en indicadores de gestión[45]. En esa línea, los equipos de la DAGED avanzaron en una propuesta de selección de indicadores clasificados de acuerdo a los siguientes procesos: (i) gestionar la dotación de personal en IIEE y CETPRO, (ii) distribuir materiales y recursos educativos para IIEE, Programas y CRE, (iii) monitorear el mantenimiento de los locales educativos de IIEE y CETPRO, (iv) brindar soporte administrativo e institucional, (v) brindar soporte pedagógico en IIEE y CETPRO, y (vi) fortalecer capacidades y competencias en gestión pedagógica e institucional en IIEE y CETPRO.

Este esfuerzo de la DIGEGED constituye un avance dentro del sector y el mismo Estado, habida cuenta que –como se ha señalado antes- "en el Perú no existe un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación que permita medir de manera simple el desempeño de las entidades y sus funcionarios en relación con el avance de la modernización y descentralización del Estado al servicio del ciudadano" (CGR 2014: pp. 378/379).

### 3. 3. Algunos "nudos" y problemas de la gestión educativa en el MINEDU en el territorio: hacia una gestión educativa más articulada

Como ya se ha indicado, la gestión de J. Saavedra definió cuatro pilares en función de los cuales se organizó la política educativa del sector. Algunos análisis críticos han enfatizado en el sesgo urbano de la mayor parte de las iniciativas ministeriales de ese periodo, así como en el

[43] Uno de los argumentos esgrimidos por otras direcciones del MINEDU señalaba la supuesta la falta de simplicidad de la clasificación de UGEL resultante. Lo cual haría engorrosa la aplicación de la tipología para la toma de decisiones relacionadas a la gestión.

[44] Por un lado, se cuenta con esta tipología elaborada por la DIGEGED y reconocida "oficialmente" por el MINEDU a través de la Resolución de Secretaría General N° 938-2015-MINEDU, pero en la práctica no usada o quizás hasta desconocida por el resto de direcciones. Por otro lado, la Unidad de Financiamiento por Desempeño (UFD), perteneciente a la Secretaría de Planificación Estratégica (SPE), ha manejado una clasificación tipológica elaborada por la Unidad de Estadística de la SPE para la determinación de las metas de cada año fijadas en los CdD. Esta última clasificación plantea 5 estratos de UGEL. Para la caracterización de los mismos se tomaron en cuenta dos tipos de variables: por un lado, las condiciones de las instituciones educativas que están en el ámbito de la UGEL (dimensión, urbanidad, equipamiento y servicios básicos, accesibilidad, infraestructura y resultados de logros educativos), y, por otro, las condiciones de la sede administrativa de la UGEL (servicios básicos, equipamiento, conectividad y recursos humanos).

[45] Al interior de la DAGED se discutió acerca de cuáles eran los mejores indicadores, llegando a establecer algunos criterios para selección: (i) indicadores que impactan mayormente sobre el proceso de gestión, (ii) indicadores relacionados a las actividades que dependen de la UGEL e (iii) indicadores que permiten una medición más cercana en el beneficiario final.

débil énfasis impreso a las políticas pro-equidad[46]. Si bien fue durante la gestión de Saavedra que se aprobaron los Lineamientos de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), ha sido poco lo avanzado en términos de la definición de una política de educación rural. Los avances parciales como la aprobación el 3 de Febrero de 2016 de los "Lineamientos que regulan las formas de atención diversificada en el nivel de educación secundaria de la educación básica regular en el ámbito rural"[47] o la propuesta del Plan Selva[48] no han llegado a configurar una propuesta de política de atención a los sectores ubicados en ámbitos rurales.

Fue recién en el año 2017, durante la última parte de la gestión de J. Saavedra y la entrada de la ministra Marilú Martens –con Liliana Miranda a cargo del Viceministerio de Gestión Pedagógica-, que se avanzó en una propuesta de Lineamientos para el servicio educativo en ámbitos rurales, la misma que viene siendo revisada y validada al interior del MINEDU.

También en el periodo reciente se dieron algunas iniciativas interesantes que han permitido desarrollar desde el MINEDU una mirada territorial a problemas propios de la gestión en ámbitos rurales amazónicos. Se trata de dos líneas de trabajo que ha desarrollado la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar (DIGC). La primera ha buscado atender a la experiencia piloto que el Gobierno Regional de Loreto ha impulsado en la UGEL Maynas con la finalidad de adaptar la calendarización escolar de las escuelas a la realidad climática de la región –donde la crecida de los ríos, debido a las lluvias estacionales, genera inundaciones en las zonas bajas los primeros meses del año impidiendo que los locales escolares puedan ser usados durante los meses de Febrero, Marzo e incluso Abril-. El MINEDU –y en particular la DIGC- ha encargado al proyecto FORGE la sistematización de esa experiencia con la finalidad de poder contar con recomendaciones claras frente a la posibilidad de un escalamiento a nivel regional –como pretende el GORE Loreto-, y poder prever los requerimientos que ello supondría a nivel de la gestión institucional y administrativa.

La otra iniciativa ha partido de la misma DIGC y tiene por objetivo atender la problemática del transporte escolar fluvial en zonas rurales de la Amazonía, vinculándola a la dinámica de acceso de la población escolar –en particular aquélla que cursa estudios a nivel secundario y que tiene que desplazarse a la IE sede donde se ubica el servicio-. Teniendo como marco el esquema de funcionamiento de las redes educativas rurales, la DIGC solicitó a FORGE la realización de un estudio de base en las comunidades y las IIEE comprendidas bajo dos redes educativas rurales para poder elaborar posteriormente un proyecto piloto con la finalidad de validar una propuesta técnica de transporte fluvial y una propuesta social y de gestión que haga viable un programa a través del apoyo de los gobiernos locales[49].

Los pilares definidos por la gestión de J. Saavedra se concretizaron en una serie de intervenciones y programas prioritarios –denominados "intervenciones priorizadas"- que canalizaron los

[46] Sólo a modo de ejemplo, se puede citar esta posición crítica de Manuel Bello, de la Facultad de Educación de la Universidad Privada Cayetano Heredia, en relación al modelo de los Colegios de Alto Rendimiento (COAR): https://inversionenlainfancia.net/blog/entrada/opinion/271/0 .

[47] Fuente: http://www.edugestores.pe/minedu-aprueba-tres-formas-de-atencion-en-secundaria-rural/ .

[48] Si bien el Plan Selva incluía componentes de aprendizaje y docencia, fue principalmente en el componente de infraestructura donde se hizo algunos avances –como el diseño de construcción de una institución educativa adecuado a la realidad del clima y la geografía de la zona amazónica en nuestro país- Al respecto, ver: http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=39855 ).

[49] De hecho, el MINEDU tiene previsto gestionar la transferencia de presupuesto para este año 2018, con la finalidad que sean las municipalidades donde se ubican las dos redes educativas rurales las encargadas de financiar y gestionar el programa piloto.

mayores esfuerzos y recursos de su gestión[50].

Como ya se ha señalado, si bien lograron importantes avances en la consecución de determinadas metas específicas –asociadas a esas intervenciones-, es un hecho que las intervenciones priorizadas del MINEDU se vinieron gestionando de manera centralizada. Esta forma de diseñar e implementar esas políticas desde el MINEDU ha generado algunos problemas en la coordinación con las instancias regionales de gestión descentralizada y en la construcción de capacidades sostenibles de gestión en los gobiernos regionales –creándose, además, problemas de duplicidad de acciones y de desarticulación-.

La implementación de estas intervenciones requirió, en muchos casos, la organización de equipos que, desde la SPE, se encargaron del diseño y monitoreo de las mismas. Éstos, a su vez, articularon con los órganos de línea para vincularse directamente con la UGEL en el territorio y llegar así a las diferentes escuelas. Esta articulación se materializó en la contratación –a cargo del MINEDU- de Coordinadores Territoriales y de equipos que llegaron a las regiones a trabajar en el monitoreo y las coordinaciones necesarias para la implementación de las intervenciones del MINEDU. Para un mayor detalle de los principales problemas detectados en las regiones, ver el Anexo 4.

En la misma línea crítica, una sistematización de los CdD del año 2016 –apoyada por FORGE- concluía lo siguiente: "Los CdD han contribuido al cumplimiento del objetivo inicial que fue la asegurar la adecuada y pertinente provisión de servicios educativos, especialmente aquellos relacionados. Sin embargo, hay aspectos cualitativos que considerar como la estructura y dinámica de la asistencia técnica o las fallas desde el MINEDU para dar algún insumo o medio que las UGEL necesitan para cumplir las metas. Asimismo, a partir en los estudios revisados, se ve la necesidad de mayor consenso con las UE para la priorización de los compromisos y mayor adecuación del tipo de compromiso que se establece. Luego de 4 años de implementación de la herramienta de CdD, es posible reconocer la contribución que hace a la gestión educativa en diversos aspectos (…) pero al mismo tiempo, se encuentran algunas debilidades de la misma que parecen responder más a una lógica de gestión educativa centrada en el Ministerio de Educación, y poniendo énfasis en el rol operativo de las DRE y UGEL, que a la propia herramienta misma" (Sempé 2017).

La estrategia de trabajo del MINEDU fue generando un ánimo crítico y cierto malestar en los actores regionales. De hecho, generó incomodidad en los Directores Regionales de Educación quienes señalaron en las sesiones de la Comisión de Educación de la ANGR que existe una suerte de paralelismo en el trabajo de estos coordinadores y del equipo de las regiones. Uno de los elementos que generó mayores críticas fue la disparidad de sueldos de estos coordinadores en comparación con los de los funcionarios regionales de alto cargo. Asimismo, los directores de DRE se quejaban que, en muchas oportunidades, estas instancias no estaban al tanto de las actividades que el coordinador realizaba.

Si habría que resumir los problemas generados a partir del modelo aplicado por el MINEDU se podría señalar lo siguiente:

- DRE y UGEL quedan, en muchos casos, al margen de la intervención, limitándose a contratar a los acompañantes, pero sin información ni control de la implementación ni de la información recogida. Acompañantes reportan a especialistas y éstos al coordinador

[50] Algunas de estas intervenciones son Plan Selva, Rutas Solidarias, Jornada Escolar Completa, Acompañamiento Pedagógico, creación de los Colegios de Alto Rendimiento (COAR).

regional MINEDU y no a las instancias regionales de las cuales dependen.

- Metas y prioridades de focalización nacionales no cuentan con opinión o validación por parte del respectivo gobierno regional.
- Se sobrecarga a los especialistas con funciones administrativas más vinculadas a procesos de contratación y supervisión, restringiéndose la capacidad de monitoreo pedagógico a los acompañantes en la propia IIEE.
- No se fortalecen ni se desarrollan capacidades institucionales en las DRE y UGEL, debido a que coordinadores y especialistas MINEDU reciben mejores sueldos, lo que genera un "desmantelamiento" del ya restringido talento regional con capacidades pedagógicas que existe en las UGEL.

Hay algunas conclusiones importantes que podrían extraerse del análisis de esta etapa. En primer término, debe hacerse notar que esta forma de operar de modo centralizado las políticas priorizadas del ministerio –principalmente operadas desde la SPE- entraba en abierta contradicción con los marcos normativos que el mismo MINEDU promovió –principalmente desde la DIGEGED-. Con lo cual reafirmamos que sí es posible la convivencia de tendencias divergentes al interior de un ente estatal como el MINEDU.

En segundo lugar, se hace así evidente que centralizar puede funcionar al inicio, pero luego genera problemas en la gestión porque se propician procesos paralelos y duplicidad de acciones. Esta desarticulación acaba implicando un desperdicio de tiempo y recursos –además de generar desconfianza y tensión que no contribuyen a un buen ambiente para el trabajo conjunto entre el MINEDU y las regiones-.

De hecho, los equipos del MINEDU no fueron ajenos a los problemas señalados, y de algún modo recibieron o tuvieron conocimiento de las quejas y los reclamos de los actores del nivel regional –incluidas las instancias de gestión descentralizada, sobre todo las UGEL-.

Es probable que éste haya sido un factor para que, luego de dos años de conducción de las intervenciones por parte del MINEDU, haya surgido dentro del mismo ministerio la convicción acerca de la necesidad de desarrollar un proceso de transferencia progresiva de funciones hacia las regiones. Esta nueva orientación fue asumida por el Viceministro de Gestión Pedagógica de ese entonces, Jorge Arrunátegui, y por sus equipos de asesores, quienes empezaron a hablar de la necesidad de avanzar hacia una "territorialización de las intervenciones pedagógicas".

Para ello, se estableció como una prioridad el iniciar la implementación de esa orientación en torno a Soporte Pedagógico. Motivo por el cual dentro del VMGP se involucró la Dirección de Formación Docente en Servicio (DIFODS) –bajo la dirección de Jeanette Noborikawa-, en la medida que era la dirección responsable de proponer, implementar y evaluar lineamientos de política y demás documentos normativos para la formación en servicio de los docentes y directivos en el proceso de ejecución del componente de Acompañamiento Pedagógico de Jornada Escolar Completa, y Soporte Pedagógico.

Hacia fines del año 2016 la idea empezó a trabajarse al interior del ministerio, constituyéndose en una estrategia en construcción en la que tuvieron participación –no siempre bien articulada- diferentes direcciones del ministerio.

Posteriormente, desde la DIRI/DIGEGED –y con la asesoría técnica del proyecto FORGE

y los aportes del equipo técnico de educación de la ANGR- se ha venido elaborando una propuesta de metodología para asegurar un proceso gradual y por etapas que tenga como meta final la transferencia de funciones a los gobiernos regionales de determinadas intervenciones pedagógicas. En ese planteamiento, se estableció una primera etapa de corto plazo que tuviera como horizonte el marco del ejercicio presupuestal del año 2018.

Dada la enorme heterogeneidad de los gobiernos regionales, se veía necesario construir una herramienta de clasificación tipológica de gobiernos regionales en términos de recursos, condiciones de operación, desarrollo institucional y de capacidades de los mismos. Para ello se presentaron algunas propuestas que consideraban una serie de variables relacionadas a las condiciones institucionales de cada gobierno regional para el desarrollo e implementación de las políticas educativas, algunos indicadores de desempeño de esas regiones, así como características territoriales, características de las escuelas, y perfiles educativos de su población.

Esta herramienta tipológica permitiría desarrollar una estrategia de transferencia de funciones gradual, progresiva y sujeta a resultados para que los gobiernos regionales vayan asumiendo responsabilidades crecientes en la conducción y la gestión de las intervenciones pedagógicas, teniendo como contrapartida –en un mediano plazo- el diseño de estrategias diferenciadas de parte del MINEDU para la implementación de políticas y de asistencia en el territorio.

Esta estrategia no resulta del todo ajena a la experiencia reciente del MINEDU, ni implicaría cambios dramáticos con consecuencias negativas para la gestión del sector. La evolución de una de las intervenciones priorizadas –el "Semáforo Escuela"- ilustra bastante bien esta tesis que refrenda un diseño inicialmente centralizado y una posterior transferencia a las IGED para un manejo desconcentrado e incluso descentralizado de una política –en este caso de una herramienta-. Semáforo Escuela (SE) es una herramienta de gestión que brinda información confiable, objetiva y periódica sobre la entrega de servicios educativos a nivel de escuelas y UGEL. La información que genera es estratégica en la medida que permite realizar un seguimiento cercano a la entrega del servicio educativo. Basado en el modelo de "Delivery Unit", inicialmente el diseño de esta herramienta fue concebido como un Tablero de control que sirviera al despacho ministerial como canal directo de información para la toma decisiones y las acciones de supervisión necesarias. Gracias a la flexibilidad y apertura de criterio del director de la DIGC encargado de su desarrollo –Daniel Anavitarte- esta herramienta incluyó dentro de su foco de monitoreo aspectos propiamente pedagógicos. Asimismo, posteriormente y de modo paulatino –en gran medida también debido a la influencia ejercida por el mismo proyecto FORGE- se fue incorporando una dimensión de gestión a partir de la idea de poder compartir la información con las IGED de los gobiernos regionales. De ese modo, el nivel de contribución del Semáforo Escuela a nivel regional y local se ha plasmado en cambios que generan mejoras en la gestión educativa. La herramienta ha sido exitosa en lograr que sea usada de manera eficaz por nivel central, regional y local. Los incentivos generados y la información generada han permitido que los actores de todos los niveles puedan tomar decisiones que repercutan en la calidad del servicio educativo.

Adicionalmente, se han identificado casos de innovación y nuevos arreglos institucionales por iniciativa del gobierno regional, ocurridos tanto en las DRE como en las UGEL. Por ejemplo, sistemas de monitoreo local en Amazonas y Junín; así como, nuevos horarios de atención de directores en Lima y Piura. La apropiación de la herramienta está generando contextos en los que las unidades descentralizadas están tomando decisiones. Una breve reseña de los casos de

los gobiernos regionales de Puno y de Amazonas, respectivamente, es presentada en el Anexo 4 del presente informe.

La agenda de la "territorialización" fue asumida por la DIGEGED –teniendo como director general a David Vera Tudela- bajo una dinámica de apertura y relacionamiento directo con la Comisión Técnica de Educación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Es así como en el año 2017 se constituyó un Equipo Técnico Intergubernamental mixto, conformado por especialistas de la Dirección de Relaciones Intergubernamentales (DIRI) de la DIGEGED y los miembros de la mencionada Comisión Técnica de Educación de la ANGR. La formalización del Equipo Técnico Intergubernamental se dio en la sesión del Directorio realizada el 6 de marzo del 2017.

Los dos primeros temas que se abordaron en la misma sesión de instalación del Equipo Técnico Intergubernamental fue la validación del plan de formación docente (PNFDS) propuesto por la DIFODS, y la revisión del reglamento de la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la carrera pública de sus docentes (Ley No. 30512).

El jueves 26 de octubre de 2017 se llevó a cabo la segunda sesión ordinaria del Directorio con Gerentes de Desarrollo Social, Gerentes y Directores Regionales de Educación, con la asistencia del equipo técnico de educación de la ANGR. El acta de dicho encuentro indica que el equipo técnico de educación de la ANGR se señaló que éste seguirá acompañando y validando la agenda en el marco del trabajo del Equipo Técnico Intergubernamental.

## 4. A modo de conclusión: la agenda pendiente de la "territorialización" de las políticas del MINEDU

Como se ha analizado en el capítulo del marco conceptual y normativo, la modernización debe ser concebida como una reforma complementaria al proceso de descentralización. O para decirlo en otros términos: la reforma del Estado incluye tanto la modernización –definida como la mejora de los procesos y el avance hacia una gestión por resultados orientada al ciudadano- como la descentralización –definida como la transferencia de competencias funciones y recursos en los tres niveles de gobierno para acercar las decisiones de gestión a las necesidades del ciudadano-.

Si bien desde el punto de vista normativo ambos procesos han sido concebidos y presentados como parte de una sola reforma, en la práctica –como se verá más adelante- el avance modernizador ha tenido mayor prioridad en la agenda del MINEDU.

En todo caso, durante los últimos años la estrategia de modernización del MINEDU parece no haber sido diseñada e implementada en forma articulada con los avances en la agenda de la gestión descentralizada que el propio ministerio ha impulsado. El resultado obtenido da cuenta de una dinámica hasta cierto punto paralela y desfasada donde se aprecia –por un lado- la generación de marcos y lineamientos para la mejora de la descentralización educativa generados principalmente desde la DIGEGED-, y –por otro lado- iniciativas de modernización de la gestión desde la alta dirección del ministerio y en las instancias de gestión descentralizadas (las UGEL), conducidas por la SPE y también por la DIGEGED.

El análisis de la gestión ministerial en los últimos años permite levantar como tesis la existencia de un doble canal de acciones. Por un lado, ha habido un avance efectivo en el diseño del marco normativo e institucional de la GED y las relaciones intergubernamentales, incluyendo su formalización y mejora. Pero, por otro lado, este avance contrasta claramente con la tendencia a desarrollar e implementar políticas y programas en las regiones sin la consulta y la coordinación necesaria con las DRE y los GORE en general. La escasa actividad que tuvo la Comisión Intergubernamental durante los años 2015 y 2016 reflejaría la poca importancia que el MINEDU otorgó a la articulación intergubernamental, habida cuenta de la débil "necesidad" que había –desde la lógica ministerial- de coordinar "más abajo" el diseño y la implementación de las políticas, todo ello bajo el supuesto que de ese modo se gana tiempo y efectividad en la intervención.

Por otro lado, como se ha señalado, a partir del nuevo ROF aprobado el año 2015 desde la DIGEGED se fortaleció una línea de modernización de las UGEL mediante la cual se impulsó una agenda orientada al ordenamiento formal de las mismas, la mejora de los sistemas de información, el potenciamiento de sus recursos físicos y humanos, el rediseño institucional sobre una lógica de gestión por procesos, y el fortalecimiento de sus capacidades.

Las UGEL se constituyeron en una instancia clave para el MINEDU, en la medida que fueron

percibidas como los brazos ejecutores de ciertas políticas educativas nacionales. Sin embargo, la implementación de otra parte de las políticas educativas –sobre todo aquellas comprendidas dentro de la estrategia de las intervenciones priorizadas- fueron canalizadas por el MINEDU de modo directo, sin pasar por las UGEL y menos aún por la DRE –en tanto instancias de gestión pertenecientes al gobierno regional-. A partir de 2014 la implementación de estas intervenciones priorizadas desde el MINEDU se dio bajo una dinámica centralista que llegó de modo directo a las escuelas.

Esta dinámica fue generando una serie de problemas que no sólo afectaron la relación del mismo con los gobiernos subnacionales sino que empezó a mellar la propia eficiencia de la gestión central.

Frente a ella, desde el mismo ministerio –primero desde el Viceministerio de Gestión Pedagógica y posteriormente incluso desde la misma DIGEGED del VMGI- se planteó la necesidad de establecer una estrategia de "territorialización" de las intervenciones pedagógicas, empezando con la Jornada Escolar Completa y Soporte Pedagógico. El planteamiento no es sino, en el fondo, una manera de iniciar la construcción de una agenda que retoma el concepto de la gestión descentralizada.

De modo acertado, desde la DIRI/DIGEGED se ha venido discutiendo la necesidad de la aplicación de una metodología que tome como punto inicial de referencia las capacidades de los gobiernos regionales, como base para la transferencia de las funciones y actividades propias de la gestión.

El presente balance no ha podido cubrir el desarrollo de la política del MINEDU luego del cambio de conducción ministerial y la entrada del ministro Idel Vexler. Sin embargo, es evidente que entre los puntos más saltantes de la agenda que recibirá la nueva gestión destaca este tema de la gestión educativa descentralizada y una posible ruta de "territorialización" de –para empezar- algunas intervenciones priorizadas a los gobiernos regionales.

La nueva gestión del ministro Idel Vexler tiene en sus manos la posibilidad de continuar esta línea de trabajo para lograr la mejora de las condiciones de la gestión a través de una mejor articulación del MINEDU con los gobiernos subnacionales.

## 5. Bibliografía


Alcázar, Lorena y Néstor Valdivia. (2011). "Descentralización y Presupuesto de la Educación Pública en el Perú: Avances y Desafíos", en Revista Peruana de Investigación Educativa No. 3, pp. 7 -51.

Alvarado Pérez, B., y Llempén López, Z. (2011). "¿Cuánto invertir en el aprendizaje de un alumno de primaria?", Lima: USAID.

ANGR, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. (2013). "Comentarios al Plan nacional de Descentralización", citado en el Balance de actividades del Equipo Técnico de Educación de la ANGR, informe presentado al proyecto FORGE, mimeo, Lima.

ANGR, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. (2013). "Balance de la descentralización educativa", Equipo Técnico de Educación de la ANGR, informe presentado al proyecto FORGE, mimeo, Lima.

Blanco, A. M. (2010). "Inversión en educación en Lima Metropolitana : Aporte de los gobiernos locales". Tarea.

Cabrera, E. B. (2011). "La escuela que queremos y soñamos tendrá la Marca". Tarea, 42–45.

Castañeda, Vlado (2012). "Elementos y Consideraciones para la Gestión Descentralizada", Consejo Nacional de Educación, 106.

Congreso de la República del Perú. (2003). Ley No 28044. Ley General de Educación del Perú. Diario Oficial "El Peruano."

Consejo Nacional de Educación. (2009). "Aportes a la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y la matriz de delimitación de las competencias y funciones de los distintos niveles de gobierno", Lima: CNE.

Consejo Nacional de Educación. (2013). Balance de Descentralización Educativa periodo 2011 – 2012". Lima: CNE.

Consejo Nacional de Educación. (2015). "Proyecto educativo nacional: balance y recomendaciones", 152.

Consejo Nacional de Educación. (2016). "Gestión educativa descentralizada con enfoque territorial Balance 2011 – 2015: Constataciones y propuestas", Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización, CNE, Lima.

Contraloría General de la República. (2014). RC-528-2014-CG. Transferencia de la Gestión Administrativa de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Contraloría General de la República. (2013). Estudio del proceso de descentralización en el Perú, GIZ/ PNUD, Lima, enero de 2014.

Correa, Patricia. (2015). "El fortalecimiento de los mecanismos de relación intergubernamental como condición de una gestión descentralizada con enfoque territorial", ponencia presentada en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015.

Díaz, Hugo, Néstor Valdivia y Rodrigo Lajo. (2009). "Descentralización, organismos intermedios y equidad educativa: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL", (coautor) Díaz Hugo, Valdivia Néstor y Rodrigo Lajo, Editorial Aique, Buenos Aires, 2007.

DIGEGED – Dirección General de Gestión Descentralizada. (2017). "Fortalecer la gestión descentralizada y Moderna. Balance 2011-2016. Avances y perspectivas", PPT de presentación de Alex Ríos en la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización, CNE, Lima.

Iguíñiz, Manuel. (2009). Qué está en juego con la Ley de Organización y Funciones del MINEDU. Tarea, 7–13.

Kudó, I., y Vera, D. (2011). Avanzando hacia la educación que queremos para todos los niños y niñas del Perú. Elecciones Perú 2011: Centrando El Debate Electoral.

Manrique Linares, Ángel María (2011). "Sistematización de modelos de gestión educativa de los gobiernos regionales de San Martín, Arequipa y La Libertad".

Manrique Linares, Ángel María. (2014). "Rectoría y Supervisión del Ministerio de Educación en el marco de una Gestión Descentralizada", informe de consultoría, proyecto FORGE.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2014). DS N° 015-2014-EF. Procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del año 2014. Diario Oficial "El Peruano."

Ministerio de Educación. (2016). RM N° 287-2016-MINEDU. Documento Prospectivo del Sector Educación al 2030. Diario Oficial "El Peruano."

Ministerio de Educación. (2013). Política de Modernización y Descentralización de la Gestión en el Sector Educación.

Ministerio de Educación. (2013). Memoria Institucional 2012 - 2013.

Ministerio de Educación. (2014). DS N° 001-2015. Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. Diario Oficial "El Peruano."

Ministerio de Educación. (2013). La Gestión Descentralizada de la Educación. Lima.

Ministerio de Educación. (2014). Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Ministerio de Educación. (2012). Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación (PESEM 2012-2016).

Ministerio de Educación. (2014). RM 556-2014-MINEDU. Normas y orientaciones para el desarrollo del año escolar 2015 en la Educación Básica. Diario Oficial "El Peruano."

Ministerio de Educación. (2013). RM N° 0546-2012-MINEDU. Plan Operativo Institucional 2013. Diario Oficial "El Peruano."

Ministerio de Educación. (2013). RM N° 0622-2013-MINEDU. Normas y orientaciones para el desarrollo del Año Escolar 2014 en la Educación Básica. Diario Oficial "El Peruano."

Ministerio de Educación. (2015). RM N° 195-2015-MINEDU. Matriz de Gestión Descentralizada del Sector Educación. Diario Oficial "El Peruano."

Ministerio de Educación. (2015). RM N°596-2015-MINEDU. Normas y orientaciones para el desarrollo del año escolar 2016 en la Educación Básica: Responsabilidades de las DRE-GRE y las UGEL. Diario Oficial "El Peruano."

Ministerio de Educación. (2015). RM N° 073-2015. Cuadro de equivalencias de órganos y unidades orgánicas del Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación. (2015). RSG N° 938-2015-MINEDU. Lineamientos de Gestión Descentralizada. Diario Oficial "El Peruano."

Ministerio de Educación. (2015). RM N°572-2015 Normas y Orientaciones para el desarrollo del año escolar 2016 en la Educación Básica. Diario Oficial "El Peruano."

Ministerio de Educación. (2012). RM 0431-2012-Ed. Normas y orientaciones para el desarrollo del año escolar 2013 en la Educación Básica. Diario Oficial "El Peruano."

Ministerio de Educación. (2016). RM 285-2016-MINEDU. Plan de desarrollo Gestión Descentralizada del Sector Educación. Diario Oficial "El Peruano."

Ministerio de Educación. (2016). RVM N°051-2016-MINEDU. Lineamientos para la relación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Diario Oficial "El Peruano."

Molina, Raúl. (2015). Ponencia presentada el 16/10/2015 en el Seminario "Experiencias comparadas de descentralización en América Latina" organizado en Santiago de Chile por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, sede Chile.

Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática. Revista Eure, 31(93), 77–88.

Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. (2012). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.

ProDescentralización. (2013). Informe Anual sobre el proceso de Descentralización. Lima: USAID.

Puelles Benítez, M. de. (1993). Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. Revista Iberoamericana de Educación, (3), 13–40.

REMURPE (2015). Informe de opinión sobre los lineamientos de Gestión Educativa Descentralizada. Lima.

Rivera, Carlos (2015), "La Comisión Intergubernamental del Sector Educación: problemas y recomendaciones sobre la gestión de los acuerdos intergubernamentales entre los niveles

de gobierno, 2012-2014", mimeo, s/f, Lima, página 16, ponencia presentada al XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, 10-13 Noviembre.

Sempé, Lucas. (2017). "Balance de la implementación del mecanismo de financiamiento por desempeño Compromisos de desempeño como impulsora de la mejora en la modernización de la gestión educativa descentralizada", documento de consultoría de FORGE, mimeo, Lima.

Ugarte, M., Arguedas, C., y Ángeles, N. (2012). Balance de la Descentralización de la Educación 2009-2012, 98.

UNESCO/ CNE. (2018). "Revisión de las políticas educativas 2000-2015-Continuidades en las políticas públicas en educación en Perú: aprendizajes, docentes y gestión descentralizada", Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) Oficina de la UNESCO, Consejo Nacional de Educación (CNE), Lima.

UNICEF. (2011). Políticas Educativas 2011-2016 Agenda Común Nacional - Regional, 5–61. Retrieved from www.unicef.org/peru/spanish/agendacomun.pdf

Valdivia, Néstor. (2010 a). "Descentralización educativa en Piura: La experiencia de la municipalización de la educación en Paita", Foro Educativo, Primera Edición, Lima, Julio 2010.

Valdivia, Néstor (2010 b). "¿Municipalizar o no municipalizar la educación?: Algunas tesis para contribuir al debate", en la revista TAREA, No. 75, pp. 48-56, Lima, Septiembre 2010.

World Bank. (2010). PERÚ Descentralización y Presupuesto por Resultados en Educación. Balance de la última década, (59771).

# 6. Anexos

## Anexo 1: Algunos datos sobre el presupuesto de educación y la gestión descentralizada

El breve análisis que se presenta a continuación busca identificar los patrones de distribución relativa del presupuesto por niveles de gobierno en el sector educación –partiendo de la hipótesis de una concentración de recursos en el ente ministerial-. Sin embargo, como nota previa, cabe señalar que no debemos olvidar que uno de los problemas principales en la gestión presupuestal tiene que ver con la calidad de la ejecución de los recursos disponibles.

Como bien ha concluido el estudio realizado por la Contraloría General de la República, el proceso de descentralización ha supuesto la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos subnacionales, los cuales –debido al ciclo económico expansivo vivido en los últimos años- han recibido ingentes cantidades de recursos[51] que, sin embargo, no han gastado de manera eficiente –lo cual ha impedido cerrar las brechas existentes en el país-. Se concluye en dicho estudio que: "El problema de fondo es que dichas transferencias no han sido acompañadas de todos los recursos, capacidades y controles necesarios para un gasto de calidad, acorde con la diversidad de realidades regionales y locales. Como resultado, el desempeño de los sectores, gobiernos regionales y gobiernos locales ha sido heterogéneo" (Ibíd, p. 11).

El contexto actual de la educación pública peruana se ve marcado por una mayor inversión pública a nivel de todo el gobierno[52]. En primer lugar, para el año 2017, la función educación registra un Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de 26 mil 181 millones de soles a nivel de todos los sectores y niveles de gobierno. En el caso del Minedu, el presupuesto de apertura de la función educación para el 2017 fue de 11 mil 162 millones de soles, mientras que los gobiernos regionales tuvieron un PIA en educación de 10 mil 741 millones de soles.

[51] Según ese estudio, entre el 2005 y el 2012, el presupuesto manejado por los gobiernos regionales se ha incrementado en 143%. En el caso de los gobiernos locales en el año 2012 manejaron 183% más presupuesto que en el 2007 (CGR 2014:11).

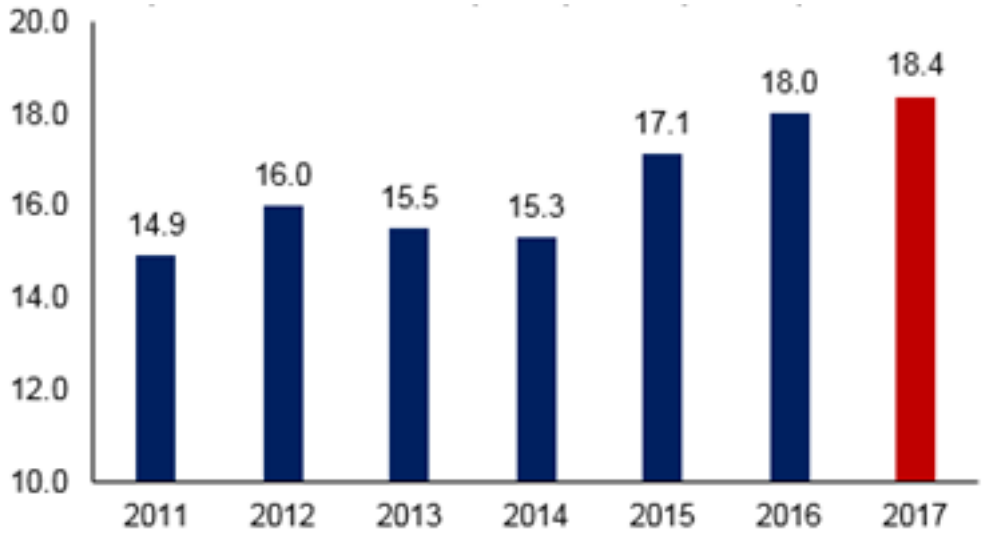
[52] Los datos de esta sección fueron recopiladas a través de la consulta amigable del MEF correspondientes al 10 de marzo de 2017 <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>.

**Gráfico 1: Presupuesto de la Función Educación***
**(millones de soles)**

**Presupuesto Inicial de Apertura*
*Fuente: SIAF. Gráfico de la presentación de Jaime Saavedra en el congreso (10/10/2016)*

Es importante notar que a inicios del gobierno anterior (2011) el presupuesto de apertura de la función educación para los tres niveles de gobierno era de 13 mil 180 millones de soles, monto que representa la mitad de lo presupuestado en la actualidad. El crecimiento de la función educación desde el 2011 puede verse en el Gráfico 1. El presupuesto de la función de educación ha experimentado un crecimiento sin precedentes. Entre el 2011 y el 2017 ha aumentado en 96%, es decir, el gasto en educación casi se ha duplicado.

**Gráfico 2: Presupuesto de la Función Pública**
**(% del presupuesto público)**



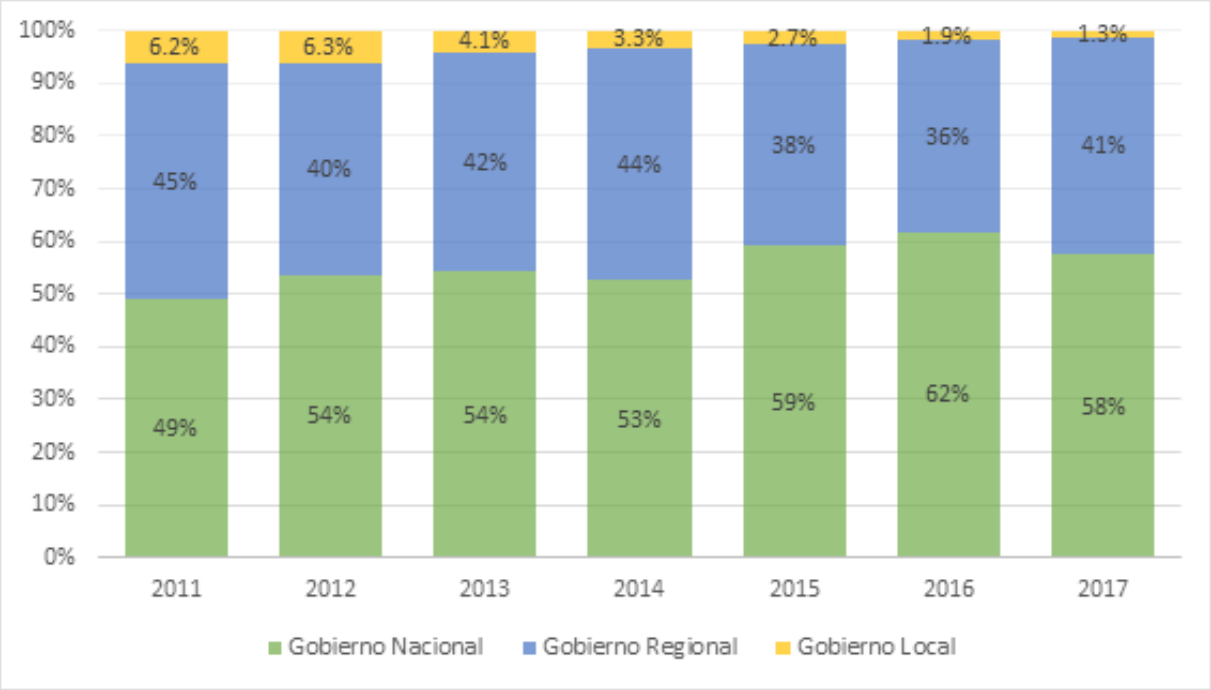

**Presupuesto Inicial de Apertura*
*Fuente: SIAF. Gráfico de la presentación de Jaime Saavedra en el congreso (10/10/2016)*

Para tener un mejor entendimiento del crecimiento presupuestal del sector, resulta útil examinar el porcentaje del presupuesto público que representa el gasto en educación. Si bien el gasto en educación ha crecido cada año, este incremento se puede haber dado porque el presupuesto general de la nación ha crecido y por lo tanto todos los sectores reciben más recursos; y no necesariamente porque hubo una decisión política de invertir más en educación. Analizar la proporción del sector educación dentro del gasto público permite ver determinar cuán importante es la función educación en la gestión pública. En el gráfico 2 se puede visibilizar la evolución del porcentaje que representa el presupuesto en educación dentro de todo el presupuesto público. En el 2011, el gasto de la función educación representaba 14.9% del presupuesto público, mientras que en el 2017 va a representar 18.4% del presupuesto total de mismo (Fuente: MEF). Esta tendencia refleja una mayor prioridad de parte del gobierno en la asignación presupuestal al sector educación –lo cual forma parte del discurso político del ejecutivo y, en particular, del ministro J. Saavedra-.

Luego de contextualizar la situación presupuestal del sector, un buen punto de partida para comprender la relación entre presupuesto y descentralización es revisar la distribución del presupuesto según nivel de gobierno. Se puede revisar ese análisis en el gráfico 3. Durante el período 2011-2016, la participación del gobierno nacional en el presupuesto de apertura de la función educación ha aumentado, pasando de 49% a 62%, mientras que la participación de los gobiernos regionales se ha reducido de 45% a 36%. Y la participación de los gobiernos locales pasó de 6.2% a 1.9%. Para el año 2017, el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del gobierno nacional representa 57.7% del presupuesto total de la función educación, mientras que los gobiernos regionales y locales concentran 41% y 1.3%, respectivamente, continuando su tendencia a la baja[53]. Se puede revisar cómo existe una tendencia por concentrar la mayor parte del gasto en el gobierno nacional durante el período 2011-2017. El ministerio prioriza su agenda y por ello inicia el año concentrando gran parte del presupuesto en sus intervenciones según nivel de gobierno, conduciendo a una recentralización del presupuesto.

[53] Datos obtenidos mediante la consulta amigable del MEF. Fecha de consulta: 10 de marzo de 2017

**Gráfico 3: Distribución del presupuesto PIA en educación por nivel de gobierno – años 2011-2017**




*Fuente: Elaboración propia*

Luego de revisar la evolución del gasto del sector educación y de la distribución por nivel de gobierno, se estudiará la desagregación del gasto por partida genérica del gasto y por nivel de gobierno. Este análisis nos permite revisar cómo se estructura el presupuesto de la función educación para cada nivel. Por ejemplo, el gasto de un nivel de gobierno se estructura con 50% en activos no financieros – esto es principalmente infraestructura-, podemos deducir que una función importante para este actor en el servicio educativo es la gestión de la infraestructura educativa. Por tanto, este ejercicio permite aproximarnos, desde el presupuesto, a los roles que vienen cumpliendo los distintos niveles de gobierno en la prestación del servicio. En la tabla 3 se puede revisar el gasto por nivel de gobierno y partida genérica de gasto para el año 2015.

**Tabla 3: Presupuesto del Sector Educación por nivel de Gobierno y partida genérica de gasto**

| 2015 | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Partida Genérica | Gobierno Nacional | % | Ministerio de Educación | % | Gobierno Regional | % | Gobierno Local | % |
| Personal y Obligaciones Sociales | 3,161,350,366 | 27% | 1,538,016,759 | 22% | 8,666,196,598 | 75% | 103,680 | 0% |
| Bienes y Servicios | 3,282,957,127 | 28% | 1,856,148,359 | 27% | 1,191,323,499 | 10% | 39,840,012 | 1% |
| Activos No Financieros | 2,782,164,144 | 24% | 1,409,219,069 | 21% | 1,654,214,042 | 14% | 2,740,404,838 | 99% |
| Otras partidas | 2,507,185,822 | 21% | 2,050,663,617 | 30% | 102,977,017 | 1% | 1,488,609 | 0% |
| **Total** | **11,733,657,459** | **100%** | **6,854,047,804** | **100%** | **11,614,711,156** | **100%** | **2,781,182,139** | **100%** |

*Fuente: Consejo Nacional de Educación (2016).*

Al revisar la distribución de la función del gasto lo primero que destaca es que los gobiernos subnacionales tienen dos partidas que concretan casi todo su gasto. En el caso de los gobiernos regionales, la partida "personal y obligaciones sociales" representa el 75% de su presupuesto en la función de educación mientras que en el caso de los gobiernos locales, la partida "activos gobiernos no financieros" representa el 99% de presupuesto en educación.

Se podría afirmar que prácticamente los gobiernos regionales terminan cumpliendo el rol de pagar la planilla de los trabajadores del sector. Por su parte, el rol predominante que actualmente cumplen los gobiernos locales –en términos de ejecución presupuestal- es el de gestor de infraestructura (activos no financieros). Sin embargo, normativamente, los gobiernos locales pueden cumplir otros roles como prestador de movilidad, alimentación o residencia. Por otro lado, el MINEDU tiene una gran cantidad de recursos destinados a los "bienes y servicios". El hecho del que ministerio concentré su presupuesto en bienes y servicios podría contradecir la naturaleza "rectora" que debe cumplir.

Resulta importante ver cómo ejecutan los distintos niveles de gobierno el presupuesto asignado. Para realizar ese análisis, se puede consultar la tabla 4. Esta tabla muestra la ejecución durante el quinquenio 2011-2015. Se puede ver cómo el ministerio y el gobierno regional son los que ejecutan en mayor grado su gasto, mientras que el gobierno local se encuentra bastante rezagado en este aspecto. También debe notarse que la ejecución del gasto de los todos los niveles de gobiernos registra una tendencia creciente, sobre todo de los gobiernos subnacionales. Cabe resaltar el caso de los gobiernos locales que han mejorado su ejecución del gasto de 69.4% (2011) a 76.0% (2015) –aunque sigue siendo un nivel de ejecución muy por debajo de la mostrada por los otros dos niveles de gobierno-.

**Tabla 4: Asignación PIA-PIM y Ejecución del Presupuesto de Educación por nivel de gobierno 2011-2015**
**(miles de millones)**

| | Años | PIA | PIM | Ejecución | % Ejec. | Prom. Ejec. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| MINEDU | Año 2011 | 4,082 | 3,931 | 3,470 | 88.3% | 91.2% |
| | Año 2012 | 5,488 | 4,283 | 3,379 | 78.9% | |
| | Año 2013 | 5,971 | 4,105 | 3,855 | 93.9% | |
| | Año 2014 | 6,261 | 5,575 | 5,402 | 96.9% | |
| | Año 2015 | 9,749 | 6,854 | 6,713 | 97.9% | |
| Regional | Año 2011 | 6,210 | 7,622 | 7,073 | 92.8% | 94.9% |
| | Año 2012 | 6,367 | 8,455 | 8,057 | 95.3% | |
| | Año 2013 | 7,294 | 9,428 | 9,006 | 95.5% | |
| | Año 2014 | 8,287 | 10,368 | 9,838 | 94.9% | |
| | Año 2015 | 8,700 | 11,623 | 11,154 | 96.0% | |
| Local | Año 2011 | 858 | 1,744 | 1,211 | 69.4% | 69.5% |
| | Año 2012 | 1,003 | 2,396 | 1,367 | 57.0% | |
| | Año 2013 | 709 | 2,716 | 1,903 | 70.1% | |
| | Año 2014 | 614 | 2,448 | 1,833 | 74.9% | |
| | Año 2015 | 608 | 2,766 | 2,102 | 76.0% | |

*Fuente: Consejo Nacional de Educación (2016).*

Un análisis adicional para terminar de entender cómo ha funcionado la gestión presupuestal en el marco de la gestión educativa descentralizada es la variación entre el PIA y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM). Como se ha visto, la participación de los gobiernos subnacionales en el PIA se ha ido reduciendo en el último quinquenio. Sin embargo, el dato anterior no muestra la perspectiva completa sobre el rol que cumplen los gobiernos locales en la ejecución del gasto en educación. A lo largo del año, el gobierno central va transfiriendo recursos a los gobiernos regionales y locales. En la tabla 5, se puede observar cómo ha variado el PIA y el PIM.

**Tabla 5: Variación del PIA – PIM por niveles de Gobierno**

| Nivel de Gobierno | Año 2011 | Año 2012 | Año 2013 | Año 2014 | Año 2015 | Promedio |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ministerio de Educación | -3.7% | -22.0% | -31.2% | -11.0% | -29.7% | -19.5% |
| Gobierno Regional | 22.7% | 32.8% | 29.3% | 25.1% | 33.6% | 28.7% |
| Gobierno Locacal | 103.2% | 128.8% | 283.1% | 298.6% | 355.1% | 235.7% |

*Fuente: Consejo Nacional de Educación (2016).*

Durante el período 2011-2015, el gobierno central ha transferido alrededor de un quinto de su presupuesto, luego los gobiernos subnacionales tienen menor tiempo para certificar y ejecutar estos recursos. La figura final se cierra con el Gobierno Central habiendo ejecutado casi todo su PIM, mientras que los gobiernos locales triplican su presupuesto vía transferencia del Minedu y luego no pueden ejecutar todo.

Sobre las transferencias de recursos a lo largo del año, el Consejo Nacional de Educación (2016) señaló lo siguiente:

> Esta transferencia de recursos durante el año a los gobiernos regionales y locales tienen como destino el desarrollo de las intervenciones, estrategias y políticas priorizadas por el MINEDU, en las cuales los gobiernos regionales cumplen un rol de implementación de políticas nacionales, lo que refuerza la gestión desconcentrada de la educación y del presupuesto del pliego nacional y debilita la gestión descentralizada con enfoque territorial.

Con base en nuestros análisis sobre la evolución del presupuesto del sector, la división del gasto según nivel de gobierno, la composición de partidas genéricas que estructuran el gasto de cada nivel de gobierno, la ejecución del gasto, y la variación del PIA/PIM, la conclusión es que existe un claro proceso de re-centralización del presupuesto público. Un claro ejemplo es que la participación del gobierno nacional en el presupuesto presupuestal de apertura de la función educación ha crecido de 49% a 58%. Esta tendencia se observa desde el año y corresponde a la gestión de Patricia Salas, ya que durante esos años el nivel central incrementa su participación en el presupuesto en educación, pasando de 49% a 54% del presupuesto del sector. Estos incrementos relativos del nivel central han continuado durante la gestión de Jaime Saavedra –probablemente por los requerimientos del gasto para la ejecución de las intervenciones priorizadas-.

## Anexo 2: La política de modernización de las UGEL del MINEDU (2014-2017)

Entre los principales avances realizados por la DIGEGED en la agenda de modernización de las UGEL pueden mencionarse seis líneas de acción.

1. El ordenamiento y la formalización en el proceso de creación de las UGEL. Se ha buscado atender, de este modo, la informalidad derivada la falta de criterios y estándares mínimos, tratando de regular un proceso que se encuentra dentro de las competencias de

los gobiernos regionales. Antes de la implementación de esta medida, se enfrentaba la paradójica situación de desconocer el número exacto de UGEL existentes en el país. La implementación de estos criterios es un ejemplo del ejercicio de rectoría del MINEDU.

2. El rediseño de los procesos que gestionan las instancias de gestión intermedia descentralizadas y la actualización de sus instrumentos de gestión; lo cual ha incluido una propuesta de estructura de organización de las UGEL y las DRE sobre la base de mapas de procesos elaborados. Fue así que desde la DIGEGED se propuso modelos organizativos diferentes según el tipo de UGEL –planteando hasta tres estructuras distintas-.

3. La iniciativa del MINEDU por diferenciar de modo más claro los roles que cumplen las DRE, por un lado, y, las UGEL, por otro lado –en un esfuerzo por ordenar normativamente la gestión en el sector-. Para ello, la DIGEGED, ha impulsado la elaboración de un Decreto Supremo con la finalidad de modificar el Reglamento de la Ley Nº 28044, Ley General de Educación –que había sido aprobado por el Decreto Supremo Nº 011- 2012-ED- y diferenciar de modo más claro las funciones de las UGEL y las que corresponden a las DRE[54].

4. La elaboración de una propuesta de "Lineamientos de Modernización de las UGEL", con la finalidad de brindar un soporte normativo a las reformas organizativas e institucionales que se harían en las UGEL. Dichos lineamientos contienen modelos organizativos que servirán de referentes para los gobiernos regionales –encargados de llevar a cabo dichas reformas de acuerdo a las características particulares de su ámbito territorial para mejorar la provisión de servicios a sus instituciones educativas-. De ese modo, el MINEDU busca establecer pautas y orientaciones metodológicas que fijen una ruta para la modernización de las DRE y las UGEL que incluya sus procesos internos, su estructura orgánica y los perfiles de puesto.

5. Mejora de los sistemas de información para gestionar la educación e implementación de procesos de simplificación administrativa. Hacia el año 2015 el MINEDU había logrado avances en 7 UGEL de Lima Metropolitana: de 172 trámites que atendía la UGEL, 22 fueron eliminados y 3 simplificados –lo cual representa el 26% del total de expedientes que ingresan al año[55]. Retirar la carga administrativa de las UGEL tiene repercusiones en la misma gestión pedagógica en las escuelas. Debe tenerse en cuenta que una parte fundamental del público usuario de los servicios que brinda las UGEL está constituido por docentes y directores; por lo que estas políticas de simplificación administrativa y mejora del trato y la eficiencia de trámites tienen implicancias en las horas disponibles para los docentes y directores de IIEE.

6. La mejora de los recursos humanos de las UGEL a través de tres líneas de acción: a) el incremento de personal en las UGEL para poder cubrir los requerimientos que supone el monitoreo y apoyo a las IIEE[56]; b) el avance en la implementación de la reforma del

[54] En la parte de sustentación de ese Decreto Supremo se señala que "las normas vigentes no permiten diferenciar claramente las responsabilidades que le corresponde asumir a las Direcciones Regionales de Educación, o las que hagan sus veces, y a las Unidades de Gestión Educativa Local, conforme a las funciones que la Ley General de Educación les asigna; ni la relación existente entre ambas instancias en el marco de una gestión descentralizada, simplificada, participativa y flexible del sistema educativo nacional".

[55] Fuente: DIGEGED 2017.

[56] Fuente: Resulta particularmente relevante el incremento del personal de las áreas pedagógicas, dada la evidente

servicio civil, incluyendo el avance en el desarrollo de perfiles de puesto para poder establecer brechas de formación y también poder evaluar desempeños, así como los concursos de acceso al cargo de director de UGEL y, posteriormente, de especialistas de educación de UGEL; y c) el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de los directivos y especialistas de las UGEL –mediante programas de formación impulsados por la DIFOCA/DIGEGED-.

**Anexo 3: Iniciativas y acciones de los gobiernos regionales en torno a la gestión educativa en sus regiones: el caso de Puno y Amazonas**

Los resultados de recientes estudios dan cuenta de la capacidad de iniciativa y acción de parte de algunos gobiernos regionales sobre la base de la voluntad política de sus autoridades. A modo de ejemplo, se pueden mencionar dos experiencias.

Entre 2011 y 2014 el Gobierno Regional de Puno llevó a cabo una gestión estratégica de la educación orientada hacia la mejora de los aprendizajes de calidad, con una prioridad en los sectores rurales y la primera infancia. Centrando su atención en los aspectos pedagógicos de la gestión, hizo de la implementación del Proyecto Curricular Regional de Puno un eje movilizador de la comunidad educativa de la región (Grupo Propuesta Ciudadana, 2016: 5). La estrategia implementada tuvo tres componentes. Uno primero orientado a la implementación del Proyecto Curricular Regional, que supuso la organización de un acompañamiento pedagógico a docentes y la selección de 92 docentes líderes para fortalecer el monitoreo a IIEE principalmente rurales; el desarrollo de una propuesta pedagógica de educación bilingüe intercultural y la puesta en marcha de un PIP consistente en el uso de tecnologías de comunicación e informática para el desarrollo de recursos pedagógicos; así como acciones de participación y movilización ciudadana en torno a la implementación del PCR. Un segundo componente de gestión institucional, cuyo eje central estuvo en el trabajo articulado entre la Dirección Regional de Educación de Puno (DREP) y las 14 UGEL de la región, así como en el trabajo coordinado entre la Unidad Formuladora de la DREP y la Oficina de Proyectos de Inversión del GORE –lo cual permitió viabilizar 204 proyectos de inversión en infraestructura educativa- y financiar 1,747 nuevas plazas de docentes, auxiliares y trabajadores administrativos en el año 2012 y 566 nuevas plazas docentes para IIEE de educación inicial en 2013-. Un tercer componente consistió en una estrategia de desarrollo de capacidades que permitió la conformación de un equipo técnico mixto de la DREP y el MINEDU para capacitar a 252 facilitadores líderes en la operativización del PCR con el uso de las Rutas del Aprendizaje, así como la creación en la Escuela de Post Grado de la Maestría en Lingüística Andina y Educación de la Universidad Nacional del Altiplano (UNA) de una segunda especialidad en Currículo Regional e Interculturalidad para 225 docentes.

escasez de los mismos en las UGEL. Según datos de la DIGEGED, habría sólo 1,800 especialistas pedagógicos para atender las demandas y el trabajo docente en 90,000 IIEE. Además existirían 2400 plazas previstas en CAP de las UGEL que no cuentan con financiamiento (Fuente: DIGEGED 2017).

Por su parte, el Gobierno Regional de Amazonas desarrolló entre los años 2011 y 2015 una estrategia regional para la mejora de los aprendizajes en comunicación y matemática "PLANMCYMA", adecuado a su territorio. El programa benefició a 458 escuelas, 635 docentes y 10,881 estudiantes de primer y segundo grado de primaria de la región Amazonas. Se incrementó a 1 hora diaria la jornada escolar, estableciendo una bonificación a los docentes, así como otorgando capacitación y actualización pedagógica a docentes y funcionarios. Asimismo, se implementó la gestión del monitoreo y acompañamiento docente en el aula para identificar las fortalezas y debilidades en el proceso enseñanza-aprendizaje. Además, se adaptó el material educativo del MINEDU para el uso en el aula que responda a las necesidades y características de los niños de la región, así como se estableció la evaluación de los aprendizajes a través de materiales de autoevaluación del MINEDU adaptados al contexto. Finalmente, se logró el compromiso de la comunidad educativa a través de su participación en concursos de innovación pedagógica, concursos escolares, círculos de participación de padres de familia y la implementación de una estrategia comunicacional.

Igualmente, no se puede atribuir una relación causal entre las acciones de gestión institucional y pedagógica del GORE Amazonas y la mejora de los aprendizajes, sin embargo cabe resaltar los resultados de la ECE. Del año 2013 al 2014 se logró la mejora de los aprendizajes tanto en lectura, de 18.6% a 39.3%, como en matemática, de 9.8% a 35% (GPC, 2016:11).

Aunque no se puede atribuir una relación causal entre estas acciones de gestión institucional y pedagógica del GORE Puno y la mejora de los aprendizajes, no puede dejar de mencionarse los logros obtenidos a este último nivel en la región durante el periodo analizado. Los datos de la ECE así lo demuestran: el porcentaje de estudiantes ubicados en el nivel 2 en la prueba de matemática pasó de 7.5% en el año 2011 a 30.2% en 2014 –valor por encima del promedio nacional-; mientras que en comprensión lectora esos porcentajes subieron de 18.5% a 42.4% en el mismo periodo –valor similar al promedio nacional- (GPC, 2016: 15).

Lo más probable es que las políticas emprendidas por las autoridades regionales hayan generado mejores condiciones –en términos de procesos, recursos y actitudes- para promover la mejora de la enseñanza en las IIEE y así garantizar los procesos de aprendizaje en los/as niños/as de la región.

## Anexo 4: Algunos problemas generados en la implementación de las Intervenciones priorizadas desde el MINEDU

| Dimensión | Situación problemática |
|---|---|
| Diseño de las intervenciones | La planificación e implementación de un diseño elaborado desde el MINEDU sin consulta con las regiones puede generar problemas al no tomar en cuenta ciertas especificidades propias del territorio. Esto deriva en una situación en la que las metas y las prioridades de focalización nacionales no cuentan con opinión o validación por parte del respectivo gobierno regional –con el subsecuente riesgo de resultar inadecuadas, desfasadas o inalcanzables-. |
| Soporte Pedagógico - Capacitación de los profesionales | Como parte de la estrategia de intervención en el marco de Soporte Pedagógico, el MINEDU ha realizado capacitaciones a los docentes. Se han reportado casos en los que el ministerio capacita directamente en la institución educativa, sin coordinar con las DRE o UGEL. |
| JEC, Soporte Pedagógico -Contratación de personal | En la implementación de JEC, especialistas y docentes han dejado sus puestos por trabajos mejor remunerados pagados directamente por el MINEDU. En el caso de Acompañamiento Pedagógico, los sueldos de los acompañantes suelen ser superiores a los sueldos de docentes de la carrera y funcionarios públicos.<br><br>Asimismo, los TdR propuestos por el MINEDU para los especialistas de JEC tienen estándares muy altos. La posterior adaptación de estos TdR requiere esperar que el proceso de convocatoria salga desierto y luego el MINEDU se toma tres semanas para elaborar y aprobar los nuevos TdR. |
| JEC, Soporte Pedagógico - Coordinación Regional | En diversas regiones, como Ucayali y Apurímac, han surgido problemas por la presencia de equipos del ministerio realizando tareas que deberían realizar las regiones –como es el caso de los equipos que realizan tareas de supervisión de JEC y de Soporte Pedagógico-. Los estudios muestran que la presencia de equipos paralelos que ganan más que los equipos locales genera fricciones. Asimismo, ocurre que estos equipos visitan directamente las escuelas, sin coordinar con las UGEL. Además, cuando la DRE solicita información a los equipos que operan en la región, a veces, estos no responden –dado que su trabajo no depende de la DRE-. De esta manera, la acción directa del ministerio no permite fortalecer la autoridad de las DRE o las UGEL en sus respectivas jurisdicciones. |
| COAR - Infraestructura y equipamiento | La intervención directa del MINEDU en las regiones no siempre garantiza la eficacia en la provisión del servicio –particularmente cuando no existe mayor coordinación con las instancias regionales y locales-. Eso quedó demostrado en algunas regiones para el caso de los COAR, donde se reportaron escuelas con materiales insuficientes, así como infraestructura inacabada. Esta situación obligó en determinado momento al ministerio a coordinar con los GORE para que éstos aporten a los COAR y cubran esas deficiencias. |

*Fuente: Elaboración propia en base a Alcázar (2016), Balarin (2015), CNE (2016) y Sempé (2016).*