



## Opinión sobre la propuesta de Lineamientos de Gestión Educativa Descentralizada

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

La propuesta de *Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada* significa un avance importante para fortalecer el sistema educativo y su funcionamiento en los tres niveles de gobierno. Como lo hemos mencionado en balances previos, consideramos que en materia de descentralización el MINEDU ha mostrado estar siempre un paso adelante del propio ente rector, la Presidencia del Consejo de Ministros. Si bien aún queda mucho por definir en términos de las competencias, en la manera como se ejercen y delimitan estos roles en el terreno, las condiciones para implementarlos, la disponibilidad y asignación de los recursos, etc., éste es un documento que da pie a sentar algunos consensos básicos y reafirmar la participación de los tres niveles de gobierno (Gobierno nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales) en la gestión del sistema educativo y la prestación del servicio.

### AVANCES:

- La propuesta de lineamientos recupera el largo debate acerca de los roles de los niveles de gobierno y, sobre todo, el de la rectoría del Ministerio de Educación (desarrollado en el proyecto de Ley de Organización y Funciones del MINEDU). Recoge también los avances y lecciones aprendidas en la implementación de mecanismos de articulación intergubernamental y de estrategias de fortalecimiento institucional en el marco de la descentralización educativa, desarrollados en los últimos 4 años. La oficialización de este instrumento cobra relevancia en tanto nos brinda mayores precisiones acerca de los roles y responsabilidades de los niveles de gobierno y sus principales instancias de gestión.
- No sólo plantea roles por nivel de gobierno sino también la interacción de los mismos en la gestión de la política educativa. Los lineamientos desarrollan aspectos clave para ordenar un modelo de gestión en el cual una diversidad de instituciones comparten funciones que se superponen, duplican y muchas otras se omiten. Aspectos como los convenios de gestión entre GR y GN, la implementación excepcional de parte del MINEDU, la función de supervisión, los mecanismos de incentivos, la articulación en el territorio, entre otros, son elementos que aunque requieren de mayores precisiones, son fundamentales para ordenar y seguir moldeando el modelo de gestión descentralizada que tiene el sector educación.

### ALERTAS Y SUGERENCIAS AL DOCUMENTO

## 1. SOBRE EL MARCO GENERAL

- **Ausencia de las políticas regionales y locales (PER y PEL específicamente) como referentes** del documento, siendo éstos, instrumentos fundamentales en la gestión descentralizada, que expresan las políticas educativas que las regiones y municipios han priorizado en concordancia con sus perspectivas de desarrollo local.

*Se sugiere incluir los PER y PEL en las disposiciones generales ya que el alcance y la finalidad consideran a los niveles regional y local.*

- **Ausencia de enfoques de equidad, democratización y desarrollo territorial**, que son propios del proceso de descentralización. El enfoque de la propuesta tiene un fuerte énfasis en la modernización, lo cual es insuficiente, ya que la distribución de funciones responde también a la necesidad de incorporar la participación de la ciudadanía en la política educativa, su atención a la demanda y los desafíos territoriales, así como superar toda clase de exclusión y discriminación de las poblaciones más vulnerables.

*Se sugiere desarrollar dicho enfoques como parte del sustento.*

### a. SOBRE LOS ROLES DE LOS NIVELES DE GOBIERNO

- **Definición de la política nacional y regional.** Un aspecto que requiere precisión en el documento es el qué se entiende por política educativa y su alcance en los tres niveles de gobierno. No es claro si se refiere a documentos oficializados que desarrollan una política del sector, sus objetivos y estrategias o si se considera política a una serie de estrategias y acciones que se implementan, al margen de que exista un documento de política aprobado. Esta ambigüedad preocupa porque actualmente hay una serie de tensiones entre políticas nacionales y regionales que no se resuelven aún, como es el caso de la política curricular, la formación docente en servicio, o la estrategia de Colegios de Alto Rendimiento. Las mismas se dan tanto en el plano oficial como en el de la implementación. Es importante clarificar este aspecto porque formalmente los tres niveles tienen documentos de gestión que definen sus políticas educativas de mediano y largo plazo, pero a la vez se implementan estrategias que exceden a ese marco, que se contraponen, y que no responden necesariamente a las prioridades identificadas por los GR y GL.

***Sugerencia:** Precisar en el documento el procedimiento y mecanismos a través de los cuales convergen y se alinean las políticas nacionales y regionales.*

- Clarificar si la definición de los roles la realizará el MINEDU o se hará en la Matriz de Gestión Descentralizada. Ambos caminos implican procesos distintos; la MGD es un instrumento que tiene el consenso de los tres niveles de gobierno, por ejemplo. Por tanto,

se sugiere precisar en qué casos se usa la MGD como el instrumento que delimita la responsabilidad, y en qué casos lo hace el MINEDU.

- **El rol de ejecución excepcional de políticas del MINEDU.** Este rol señala tres condiciones de excepción: equidad, emergencia y alta especialización. Es necesario delimitar con mayor precisión qué implica la “alta especialización”, pues dependiendo de los criterios usados se podría asumir que los GR también ejercen funciones altamente especializadas y que ya han venido realizando (formación docente EIB, materiales educativos EIB, enseñanza en aulas multigrado, entre otros). Los desafíos de la política educativa aún son muy grandes, y la mejora progresiva de la misma requerirá cada vez nuevas especializaciones, no obstante, al dejar este término tan abierto puede prestarse a una acción centralizada de las políticas, cuando lo que debe hacerse es promover la gestión descentralizada.
  
- Por ello es importante una definición más precisa, que tal vez cabe en la idea de “pilotos” de modalidades de gestión que debe realizar el Minedu antes de escalarlos a nivel de política y descentralizarlos.
  
- El rol de ejecución excepcional debe tener un carácter temporal señalando siempre el inicio y el fin del mismo, sobre todo cuando implica ejecutar funciones propias de los gobiernos subnacionales. En los convenios de gestión entre el GN y GR para tal fin, los mecanismos de coordinación intergubernamental deben cumplir un rol importante para la gestión de los servicios en este tiempo.
  
- **El rol de formulación de políticas de los GR** no contempla el instrumento central de diseño de políticas educativas que es el Proyecto Educativo Regional. Asimismo, las distintas maneras de definir la formulación de políticas del GR no incluyen la formulación de las mismas sino adaptaciones o mejoras de las políticas nacionales ya existentes. Este elemento preocupa en tanto los GR, desde su experiencia, han formulado e implementado políticas en razón de sus necesidades, al margen del avance de la política nacional que durante muchos años fue inexistente. De no haber tenido esa capacidad los GR, hoy no se contaría con políticas nacionales que son claves para la mejora de los aprendizajes: el acompañamiento pedagógico en las regiones del norte del país, los PRONOEI en Puno, la educación intercultural bilingüe en las regiones del sur andino y en Loreto, el presupuesto participativo desde los Gobiernos Locales de Cusco, la educación ambiental en Ucayali. Estos ejemplos, entre otros, no sólo nos muestran buenas prácticas sino que son también propuestas de política educativa, primero en lo local o regional, y luego a nivel nacional.

*Se sugiere hacer explícito el rol de los GR y GL en la formulación de políticas educativas en materia de sus competencias, tanto en el desarrollo del rol como en las funciones de las DRE.*



- *Se sugiere que la adecuación de la política en el ámbito regional implique no sólo su implementación de acuerdo a la distribución geográfica de las escuelas y/o UGEL, sino que la adecuación posibilite mejoras y hacer más pertinente al modelo de la política en marcha.*
- **El rol del Gobierno Local como articulador de las políticas en el territorio**, requiere de una mayor precisión sobre qué se entiende por “articular” y cuáles son los mecanismos básicos –algunos- para ello. Desde la experiencia, los Gobiernos Locales que más han avanzado en este rol. han liderado, ordenado y adecuado la implementación de los programas nacionales y regionales en su territorio local, a través de instancias representativas y de coordinación intersectorial e intergubernamental. Si bien estos modelos no pueden establecerse de manera homogénea, es importante rescatar en el documento de *Lineamientos* la posibilidad de que los GL vayan modelando sus roles y responsabilidades en la provisión del servicio, de acuerdo a los modelos de gestión que ya dependen de la articulación entre el GR y GL, siempre y cuando garanticen la provisión del servicio educativo de calidad con equidad de acuerdo a la demanda, necesidad y características de la población. Esta acción es necesaria porque muchos programas nacionales pueden llegar con una buena estrategia territorial, pero estas se trabajan con poca articulación.
- En relación a las **limitaciones del Gobierno Local**, los problemas que plantea el documento hacen referencia a casos concretos que no están siendo debidamente atendidos en la gestión de los servicios educativos, y sobre los cuales las autoridades locales se ven obligadas a resolver. Los *Lineamientos* deben recuperar un lenguaje más propositivo y contemplar estos problemas de gestión concretos en una disposición complementaria.
- En las atribuciones contempladas a los GL en el rol de **cooperación con el servicio educativo**, es necesario rescatar elementos que se mencionan en la Ley Orgánica de Municipalidades, como su rol en la infraestructura educativa, la capacitación y la diversificación curricular, así como aquellas acciones que se realizan en extramuros, pero que son indispensables para brindar condiciones al servicio educativo: promover la gestión participativa, vivienda y alimentación para docentes de zonas rurales y de frontera, entre otros.

## **2. SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA**

- Las distintas fases de formulación y gestión de la política educativa requieren evidenciar con mayor énfasis la función y utilidad de los mecanismos de **articulación**



**intergubernamental oficiales del sector**, ya que apenas son mencionados. Asimismo, insistir en la articulación entre los Gobiernos Regionales y Locales para resolver la superposición territorial y de funciones que hay entre las UGEL y los municipios provinciales.

- Como se mencionó en la sección de roles de los niveles de gobierno, la fase de **formulación y definición de la política educativa** debe contemplar el rol de diseño de políticas de parte del GR, y su participación –a través de los mecanismos de coordinación intergubernamental- en la formulación de lineamientos de política junto a los Gobiernos Locales. La participación de estos niveles de gobierno no debe restringirse sólo a la planificación y definición de metas.
- En la fase de **planeamiento** de las políticas, debe hacerse explícita la identificación de la demanda, y en ese marco señalar el rol de los GL y GR para incorporar esa demanda.
- En el caso de la **programación presupuestal**, se sugiere enfatizar en una descentralización de la gestión presupuestal, así como en el fortalecimiento de capacidades para garantizar un uso eficiente y transparente de los recursos; además dejar de lado progresivamente las transferencias discrecionales que hace el Ministerio de Educación a los GR y GL.
- La **asistencia técnica** es una función ejercida tanto por el MINEDU como por los GR. Es preciso señalar cómo se complementan ambos niveles de gobierno, qué alcances tienen las AT de cada uno y los mecanismos de coordinación.
- Los **mecanismos de incentivos** deben incluir también al Plan de Incentivos Municipales donde tienen participación los GL, pues si bien éste es responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas, está siendo un mecanismo importante para promover la colaboración de los GL en la gestión del servicio educativo. Asimismo, se sugiere señalar que estos incentivos sirven tanto para recursos adicionales para la política educativa, como para fortalecer la institucionalidad de los GR y GL y financiar sus prioridades de política.
- La fase de **supervisión** –que es función del ente rector- debe contemplar o hacer mención a la supervisión del cumplimiento de los roles de cada nivel de gobierno. En ese caso, se hace necesario explicitar qué entidad es la responsable de supervisar que el Ministerio de Educación también cumpla funciones con efectividad así como el ejercicio de su rol rector.