

# Gestión educativa regional 2011-2015: avances, dificultades y desafíos

En este artículo se reflexiona sobre los avances, dificultades y desafíos de la gestión educativa regional para el periodo 2011-2015, mirando cuatro aspectos claves en la gestión regional: la planificación de las políticas educativas, la gestión del presupuesto educativo, la organización institucional de los espacios educativos regionales y la gestión participativa.

## Regional Education Management 2011-2015: advances, difficulties and challenges

The article discusses the advances, difficulties and challenges of regional education management for the 2011-2015 period, looking at four key aspects of regional management: education policy planning, education budgeting management, regional education institutional organisation and participatory management.

---

**SANTIAGO M. KERRIGAN LEÓN**

*Diplomado en Educación Virtual en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y en Desarrollo de Aplicaciones Cliente Servidor del Instituto San Ignacio de Loyola (ISIL). Es coordinador del Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los Proyectos Educativos Regionales (SSII-PER) del Consejo Nacional de Educación (CNE).*

---

### **PALABRAS CLAVE:**

Gestión  
Descentralización  
Educación  
Regiones  
Políticas educativas  
Proyectos Educativos Regionales



Un instrumento clave para la gestión de las políticas educativas en las regiones son los proyectos educativos regionales (PER),<sup>1</sup> que buscan concretar en el ámbito territorial aquellas políticas y acciones que es necesario desarrollar para lograr una educación integral y de calidad para todos. Toda persona cuenta con este derecho fundamental, y es deber del Estado garantizarlo, tal como señala la Ley General de Educación.<sup>2</sup>

A partir de lo anterior, a 2011 la mayoría de regiones contaban con sus PER, pero su implementación adolecía de varios problemas. Una primera dificultad era que, en el ámbito regional, los objetivos y políticas educativas del PER no se articulaban a los objetivos educativos de los planes de desarrollo regional concertado (PDRC), instrumento de planificación regional y que sirve de base para el planeamiento multianual que garantiza presupuesto para las diferentes intervenciones en la región.

Un segundo problema que tenían los PER al inicio del 2011 era la falta de prioridades de política, lo que dificultaba su implementación. En 2012 se logró resolver esta dificultad en diecinueve regiones, aprovechando la asistencia técnica del Ministerio de Educación (Minedu), que promovió la elaboración de los PMP;<sup>3</sup> a ello se sumó

el apoyo de las agencias de cooperación, universidades y ONG, de modo que se pudo avanzar en algunas regiones en articular estas prioridades en los planes estratégicos institucionales (PEI) regionales y en muchas más en los planes operativos anuales (POA) de las direcciones regionales de educación (DRE) o gobiernos regionales (GR), como señala el SSII-PER<sup>4</sup> en sus informes.

A pesar de estos esfuerzos de planeamiento y articulación más estratégica, programática y operativa, en las instancias regionales estos instrumentos siguen siendo de cumplimiento formal y burocrático, y no marcan la pauta del quehacer cotidiano de las DRE y de las unidades de gestión educativa local (UGEL), porque no se ha logrado delinear cómo se puede plasmar la política educativa estableciendo “resultados orientados al ciudadano” para, en función de ello, definir “procesos e insumos para conseguir estos resultados” (García López, 2012). Ocurre que éste es un problema que no solo afecta a las regiones, sino que atraviesa a buena parte de las instituciones del Estado en nuestro país, a pesar de los esfuerzos desplegados desde 2014 por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) a través del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Sinaplan).

En este contexto regional, la implementación de las políticas educativas regionales en los últimos dos años per-

1 PER: Proyecto Educativo Regional, principal instrumento de gestión educativa regional con que debe contar cada gobierno regional (GR) de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Educación (Ley 28044) y su Reglamento (DS 011-2012-ED).

2 Artículo 3 de la Ley General de Educación 28044, 2003.

3 PMP: Planes de mediano plazo en Educación, instrumento de planificación que permitió priorizar políticas educativas en las regiones y

negociar su implementación en los PEI de los gobiernos regionales y los POA de las DRE/GRE.

4 SSII-PER: Sistema de Seguimiento e Información de la Implementación de los PER, que realizó un monitoreo y seguimiento de la implementación de los PER desde 2010 hasta 2015 y produjo cinco reportes nacionales y regionales. Es promovido por el CNE.

dió peso en las regiones, a lo que se añadió la carencia de recursos para implementarlas. Cobró así importancia, desde la gestión de los programas presupuestales, la actuación del Minedu, con sus prioridades de política; si bien éstas, en términos generales, coinciden con las prioridades regionales, sus intervenciones no toman en cuenta las particularidades geográficas, culturales y sociales del territorio; además, allí el rol del gobierno regional y sus instancias de gestión educativa se reduce al de operador de la política nacional.

## LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN EN LOS GOBIERNOS REGIONALES

Reconociendo que el presupuesto es un instrumento clave en la gestión pública, porque permite la implementación de las políticas, el marco normativo actual, que establece la centralidad técnico-normativa y la descentralización operativa del presupuesto,<sup>5</sup> no genera condiciones para la descentralización presupuestaria, porque el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en tanto ente rector, define y determina los parámetros sobre cómo dirigir el gasto en todos los niveles de gobierno.

En ese marco, en el periodo 2011-2015 las regiones han recibido un incremento de 52,5 % en el presupuesto institucional modificado destinado a educación (PIM)<sup>6</sup> (véase el cuadro adjunto), pasando de 7622 millones en 2011 a 11 623 millones en 2015. Este incremento ha estado acompañado de una buena ejecución presupuestal que, en promedio, llegó a 95 % para el periodo 2011-2015, superando incluso la ejecución promedio del Minedu, que fue de 91,2 % en ese periodo.

A pesar de esta mayor asignación presupuestal y de esta mejor ejecución, es importante señalar que, a 2015, el 89 % del presupuesto ha sido manejado a través de los programas presupuestales (PP)<sup>7</sup> en regiones, lo que deja muy poco margen de maniobra a los gobiernos regio-

## Presupuesto de Educación de los gobiernos regionales años 2011-2015 (millones de soles)

Años	PIA	PIM	Ejecución	% Ejec
2011	6 210	7 622	7 073	92,8
2012	6 367	8 455	8 057	95,3
2013	7 294	9 428	9 006	95,5
2014	8 287	10 368	9 838	94,9
2015	8 700	11 623	11 154	96,0
<b>Total</b>	<b>36 857</b>	<b>47 496</b>	<b>45 128</b>	<b>95,0</b>

nales y las direcciones regionales de educación para la implementación de las políticas educativas priorizadas que han sido identificadas en sus PER.

Ahora, si bien los presupuestos por resultados (PpR) han permitido ordenar el gasto en educación, el diseño de los programas presupuestales de manera centralizada no favorece el poder contar con intervenciones diferenciadas de acuerdo con las múltiples y complejas realidades territoriales de nuestras regiones, por lo que se generan en muchos casos inequidades en la prestación del servicio educativo.

De igual manera, en el ámbito regional, la implementación de los PP ha generado problemas en la propia institucionalidad, debido, primero, a la diferencia salarial entre los integrantes de los equipos técnicos de los PpR y los funcionarios de las mismas DRE y UGEL; y, segundo, por una suerte de doble institucionalidad que se produce al tener su propia estructura de funcionamiento, dependiente de las directivas nacionales más que de las regionales.

Respecto a la inversión regional, la información del SSII-PER indica que para este periodo los gobiernos regionales vieron reducirse sus presupuestos en casi 3,5 %, debido en parte a la disminución de los recursos del canon<sup>8</sup> en este periodo; no obstante, en 2015 las regiones destinaron al sector educación el 24,6 % (1611 millones)<sup>9</sup> de su presupuesto total de inversión, con lo que se mantuvo una tendencia creciente en este rubro (a 2011 era de 15,9 %), lo que constituiría una señal de voluntad política de las autoridades regionales de reducir la brecha de infraestructura educativa buscando atender las demandas locales. En este periodo se ha

5 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (28411), que en su artículo XI señala la centralización normativa y descentralización operativa del presupuesto público.

6 PIM: presupuesto actualizado de la entidad pública a consecuencia de las modificaciones presupuestarias, tanto a nivel institucional como a nivel funcional programático, efectuadas durante el año fiscal, a partir del PIA (Presupuesto Institucional de Apertura).

7 PP: programas presupuestales de educación, que, en el caso de los gobiernos regionales, son cinco: PPR 0091, PPR 0090, PPR 0106, PPR 0051 y PPR 0107.

8 Esto debido a la reducción de los precios de los minerales, pero también a la menor demanda internacional.

9 La información del presupuesto de inversión regional fue ajustada a partir de los datos de la Consulta Amigable del SIAF del MEF al 6-1-2016.

consolidado un grupo de regiones con un promedio de ejecución superior a 80 % de su presupuesto de inversión, destacando entre ellas Lima región, Huancavelica, Huánuco, Amazonas, Tacna y Ayacucho.

En el periodo de estudio las regiones han logrado, además, duplicar el número de proyectos de inversión ejecutados, pues a 2015 han llegado a los 1803 proyectos de inversión pública (PIP); preocupa, sin embargo, que el mismo año el número de proyectos con componente de desarrollo de capacidades haya disminuido a solo 0,8 % (15 PIP), teniendo en cuenta que en años anteriores muchas iniciativas ligadas a la implementación de las políticas del PER se ejecutaban a través de este componente en regiones.

### LAS CONDICIONES INSTITUCIONALES PARA EJECUTAR LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

En este periodo ha quedado en evidencia la necesidad de reorganizar las instancias de gestión educativa regional (DRE-UGEL),<sup>10</sup> porque la organización existente no ayuda a una mejor prestación del servicio educativo; pero también ha quedado claro que ello no es posible si no están involucrados de manera efectiva los gobiernos regionales. De ahí que varios GR (los de Arequipa, La Libertad, San Martín, Piura, Huancavelica, etcétera) han iniciado procesos de reforma organizacional.

En educación se aprecian ya tres tipos de cambios. Primero, aquellos en los que las DRE se han convertido en gerencias regionales, aunque esto implicó un cambio más nominal que de reforma de la organización institucional, en la lógica de una prestación del servicio educativo más eficiente en el espacio regional. Segundo, un grupo de regiones ha identificado los procesos claves y las condiciones necesarias para la prestación adecuada del servicio educativo, avanzando en algunos ajustes institucionales. Tercero, un grupo de regiones ha trabajado sobre todo iniciativas específicas ligadas a la implementación de proyectos de inversión pública generando equipos técnicos especializados.

Es importante señalar que muchas de estas iniciativas fueron posibles gracias al compromiso de funcionarios y autoridades regionales, así como al apoyo de instituciones de la cooperación y las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD); y, en este último año, al apoyo de la Dirección General de Gestión Descentraliza-

da del Minedu, que le ha dado un nuevo impulso a este proceso brindando asistencia técnica para el desarrollo de los modelos de gestión.

Dicho esto, un problema de fondo es cómo se ha llevado el proceso de descentralización en nuestro país, ya que “se transfirieron funciones y competencias a los GR, sin haber garantizado el desarrollo institucional de estas instancias, sin brindar acompañamiento y asistencia técnica, sin el desarrollo de capacidades y competencias que permitan construir una institucionalidad regional y un modelo de gestión descentralizado para la prestación del servicio de manera eficaz, económica y de calidad [...]”, como señala Ausejo (2014); a lo que habría que añadir que los gobiernos regionales y las instancias regionales de educación carecen de recursos económicos que permitan el desarrollo de estos cambios organizacionales.

### LA GESTIÓN PARTICIPATIVA EN ESTE PERIODO

A pesar del liderazgo y de la capacidad de conducción de la mayoría de los Copare<sup>11</sup> durante la formulación de los proyectos educativos regionales en cada una de las regiones, luego de culminado el proceso la mayoría de Copare no logró remontar la inercia en que cayeron, a pesar de que el 2012 el Reglamento de la Ley General de Educación buscó impulsar un liderazgo más autónomo de las autoridades regionales.

Por esto, a 2015 poco menos de ocho Copare se encontraban funcionando en regiones. Si buscamos identificar las posibles razones de esta inercia,<sup>12</sup> creemos que una primera está relacionada con los PER, ya que luego de culminada su elaboración estos espacios de participación no lograron definir cómo desarrollarían su labor de vigilancia y seguimiento de la implementación de las políticas educativas. Una segunda razón es que no se logró consolidar una institucionalidad realmente autónoma respecto de las DRE, porque la conducción de estos espacios son dependientes de las autoridades educativas regionales, a pesar de los cambios normativos; y en aquellas donde hubo cambios, las mismas autoridades regionales no han facilitado su funcionamiento (por ejemplo, La Libertad). Una tercera razón

11 Copare: Consejo Participativo Regional de Educación, espacio donde confluyen autoridades regionales de educación, sociedad civil, sector privado, gremios, academia, etcétera, en el ámbito regional y según mandato de la Ley General de Educación 28044 y su Reglamento.

12 Usando como referencia los informes del SSII-PER del área de Gestión Participativa.

10 Lo señalan los informes del área de Organización Institucional del SSII-PER.

es que estos espacios de participación no cuentan con recursos que faciliten su funcionamiento, de modo que terminan dependiendo de los recursos de las instituciones participantes o de la voluntad de los funcionarios y autoridades regionales. Estas tres razones, creemos, han jugado en contra de su consolidación en la mayoría de las regiones.

Debido a lo anterior, en la mayoría de las regiones el papel de los Copare ha estado ligado al seguimiento e implementación de las intervenciones nacionales como, por ejemplo, la Campaña del Buen Inicio del Año Escolar, la contratación de docentes y de acompañantes, el concurso de directivos, entre otras acciones de veeduría; y solo ha habido escasas acciones, en algunas regiones, de seguimiento de las políticas del PER o de impulso de espacios de participación, como el Copale.<sup>13</sup>

### ALGUNAS REFLEXIONES FINALES


Reafirmándonos en la vigencia de los PER como instrumento que delinea las políticas educativas en el territorio, su necesaria articulación con los instrumentos de planificación regional (PDR-PEI) es fundamental, porque es lo único que garantizará recursos que permitan financiar la implementación de sus políticas. Por ello, es importante que regiones que están llevando a cabo procesos de actualización de sus PER, como Pasco, Puno, Arequipa y Tacna, tengan en cuenta esto antes de finalizarlos.

Si bien en los últimos años la gestión del presupuesto del sector educación ha estado marcada por los PP, resulta clave redefinirlos con una participación activa de los gobiernos regionales en su diseño y formulación, apostando por intervenciones intersectoriales en el territorio, que busquen definir de manera integral la prestación del servicio educativo, y con un rol activo de los gobiernos regionales en su implementación.

Respecto a la inversión regional, urge mejorar su calidad, para lo cual es necesario desarrollar sistemas de

monitoreo y evaluación que aseguren la calidad de la inversión y la ejecución del gasto. De igual manera, en coordinación con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) del MEF, deben desarrollarse instrumentos y capacidades que permitan evaluar proyectos de inversión que contengan componentes de desarrollo de capacidades o de mejora de la gestión. Finalmente, es importante que las regiones asuman el liderazgo para articular la inversión regional, generando espacios de diálogo con el Minedu, los gobiernos regionales y el sector privado, en el marco de las prioridades y necesidades de infraestructura regional.

Si bien es urgente reorganizar las instancias regionales de educación para una mejor prestación del servicio educativo, un primer paso consiste en el compromiso de las autoridades del gobierno regional en este proceso, para garantizar las condiciones, los recursos y la voluntad política necesarios para implementarlo. Segundo, es necesario desarrollar las capacidades de los funcionarios de estas instancias de gestión, de modo que puedan comprender el rol que deben asumir en el nuevo esquema organizacional orientado al ciudadano. Y, tercero, es importante involucrar a las instancias nacionales como Servir —Autoridad Nacional del Servicio Civil—, MEF y el Minedu, de manera que se garantice que se contará con el marco normativo y presupuestal que asegure su implementación efectiva.

Urge revisar el modelo de gestión participativa en educación, buscando revalorar el papel de las organizaciones de la sociedad civil en esta instancia de participación institucional de educación; ello exige garantizar las capacidades y recursos que permitan el desarrollo de su labor de vigilancia y seguimiento de las políticas educativas en los espacios regionales. De igual manera, una demanda al Minedu es que retome el debate que se inició en esta gestión pero quedó inconcluso: nos referimos a establecer lineamientos de política sectorial para la participación ciudadana en educación.<sup>14</sup> 

13 Copale: Consejo Participativo Local de Educación, que tiene como ámbito de acción el espacio territorial de las UGEL.

14 Elaborados por Ogecop en conjunto con un colectivo de instituciones que tenía entre sus propuestas la construcción de modelos de gestión educativa regional participativos; el desarrollo de nuevos liderazgos técnicos y políticos en las instancias de participación en educación; la construcción e implementación de una agenda estratégica concertada en educación entre sociedad civil, empresa y gobierno en el territorio; y, por último, el desarrollo de mecanismos para una gestión democrática, transparente y participativa de las autoridades y funcionarios.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUSEJO, Flavio (2014). *Evaluación del proceso de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales con enfoque de gestión descentralizada de servicios públicos*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.