La descentralización de la educación

Demandas y propuestas de los gobiernos regionales

Reflexiona sobre la intervención directa del Ministerio de Educación en las regiones y señala que éste, al tiempo que es centralista, genera dificultades para la planificación y la capacidad operativa de las Direcciones Regionales de Educación (DRE). Sugiere la conformación de equipos que identifiquen soluciones de corto y de mediano plazo.

Decentralizing Education. Claims and Proposals of Regional Governments

The author reflects on the direct intervention of the Ministry of Education (MINEDU) in the regions and mentions that, since MINEDU is centralized, planning and operational capacity building of the Regional Education Directorates (DRE) is more difficult. He suggests setting up teams to identify short and medium term solutions.

SONIA PAREDES VELORIO
Coordinadora de la Comisión de Educación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Especialista en políticas educativas del Grupo Propuesta Ciudadana. Antropóloga con estudios de maestría en Políticas Educativas en la PUCP.

PALABRAS CLAVE:
Descentralización,
políticas educativas,
gobiernos regionales,
agenda intergubernamental.

TAREA / RUBÉN CENTENO

Nuestro país tiene aún importantes retos que afrontar en materia educativa. Si bien los aprendizajes a nivel nacional han tenido un incremento sostenible en los últimos cinco años, persisten brechas considerables entre las y los estudiantes de escuelas rurales y urbanas que se han agudizado en los últimos tres años. Estas brechas representan parte de la desigualdad de nuestro país y del servicio educativo que brinda el Estado.

En este escenario, y con un Estado descentralizado, tanto el Ministerio de Educación (Minedu) como los gobiernos regionales y los gobiernos locales tienen responsabilidades compartidas para gobernar la diversidad territorial del país. De acuerdo con este esquema, los gobiernos regionales cumplen un papel estratégico al fomentar el desarrollo regional integral y de manera sostenible, garantizando el derecho de todas y todos los ciudadanos, en concordancia con las políticas nacionales, regionales y locales.[1] En el ámbito educativo, los GR son responsables de gestionar el servicio que brindan las escuelas, de acuerdo con las políticas nacionales y las necesidades regionales.[2]

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) es una asociación civil reconocida como representativa del conjunto de GR en la Ley Orgánica de este nivel de gobierno, que formula propuestas para avanzar en la descentralización del país. Así, la Comisión de Educación de la ANGR hace lo propio en relación con las políticas educativas, reuniendo al conjunto de directores y directoras regionales de educación del país para analizar las políticas en marcha y su implementación en las regiones, así como desarrollar propuestas de mejora.

El 2 de noviembre de 2016, directores y directoras regionales de educación definieron una agenda intergubernamental que establece temas de urgente atención con el sector Educación que se ha solicitado al Minedu abordar con urgencia.

Antes de desarrollar esta agenda, es preciso analizar el contexto en el cual se origina.

GESTIÓN EDUCATIVA CENTRALISTA Y UNA RELACIÓN INTERGUBERNAMENTAL DESGASTADA

El balance de la gestión descentralizada del sector en los últimos seis años nos lleva a una situación bastante paradójica. Entre los avances más importantes se puede resaltar el fortalecimiento de capacidades de las regiones, los mecanismos de incentivo financiero, así como un importante marco institucional favorable a la gestión descentralizada: Lineamientos para la gestión educativa descentralizada, que precisan los roles complementarios de los tres niveles en todo el ciclo de la política educativa; Lineamientos para las relaciones intergubernamentales, que establecen tres instancias para el diálogo y coordinación entre los tres niveles; así como información y herramientas para que la gestión de programas tenga

1 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, artículo 4.
2 Lineamentos para la Gestión Educativa Descentralizada, RSG 938-2015.

Cuadro 1
Número de sesiones de las instancias de coordinación intergubernamental

Año	Comisión Intergubernamental sector Educación	Directorio de gerentes y directores regionales de educación y gerentes de desarrollo social	Comisiones de gestión intergubernamental
2012	4	3	78
2013	3	2	62
2014	2	3	96
2015	1	2	75
2016	1	0	48

Elaboración propia.

mayor pertinencia territorial: el Censo de Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), el Registro de UGEL, la Tipología de UGEL, entre otros.

Sin embargo, hoy la relación intergubernamental está desgastada. Las instancias de coordinación intergubernamental no están cumpliendo la finalidad para la que fueron creadas: concertar las políticas sectoriales por medio del diálogo político y técnico entre los tres niveles de gobierno. Para ello se crearon tres instancias:

- Comisión Intergubernamental (CI): instancia de diálogo y concertación política entre la alta dirección del Minedu, gobernadores y gobernadoras regionales de la Junta Directiva de la ANGR, alcaldes de la Junta Directiva de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (Remurpe), y un representante del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

- Directorio de gerentes de Desarrollo Social y gerente y directores regionales de Educación: instancia que reúne a las autoridades regionales en educación.

- Comisiones de Gestión Intergubernamental: de carácter bilateral entre el Minedu y cada GR.

Es notable que en los últimos dos años se haya debilitado el diálogo entre el Minedu y los GR y GL, a pesar de que han sido los años en que mayor presupuesto se ha transferido a ambos para implementar programas e intervenciones pedagógicas del Minedu (véase el cuadro 1).

El cuadro muestra un fuerte acento en la coordinación de carácter bilateral, lo cual permite resolver problemas de gestión de corto plazo, pero no aborda una agenda nacional que posibilite el diálogo acerca del diseño de las políticas nacionales, o aquellos problemas de carácter estructural que requieren de análisis, propuestas y consensos para ser resueltos.

Asimismo, el Minedu viene implementando programas e intervenciones pedagógicas asumiendo funciones de los GR, como la ejecución, la asistencia técnica a las UGEL, la asistencia técnica a las escuelas, la capacitación a docentes, el monitoreo, etcétera. Todo ello con programas que han sido diseñados también de manera centralizada, sin hacer partícipes de manera efectiva a los GR en los procesos de diseño, planificación, costeo, definición de criterios de focalización, etcétera. Ello genera dificultades para adaptar normas y modelos de atención (como la Jornada Escolar Completa, el Soporte Pedagógico, entre otros) o articularlos a otros programas educativos regionales. Además, la gestión de tales programas acentúa la relación entre el Minedu y las UGEL, debilitando y pasando por alto el papel estratégico que cumple la DRE.

En consecuencia, se ha implementado un aparato paralelo a las DRE en las regiones. Existen alrededor de 563 servidores públicos contratados por el Minedu que trabajan en regiones (260 monitores de Semáforo Escuela y 303[3] de programas presupuestales y otras intervenciones). De éstos, el 80 % (445) son residentes en regiones y desempeñan funciones propias de las DRE (monitoreo y asistencia técnica a UGEL e instituciones educativas, capacitación docente, etcétera).

El personal contratado por el Minedu (especialistas, monitores, supervisores, etcétera) que reside en regiones percibe una remuneración superior a las del mercado regional pero desempeñando funciones similares o de menor responsabilidad a las que realizan los funcionarios

3 Información proporcionada por la Dirección General de Gestión Educativa Descentralizada (Digeged) del Minedu.

TAREA / JULIA VICUÑA YACARINE

de la DRE. Esto genera que el personal más calificado prefiera oportunidades laborales en las intervenciones pedagógicas, lo cual debilita la capacidad operativa de las DRE.

Las autoridades regionales de la DRE no tienen el control de los programas que se implementan en las escuelas de su región; incluso, hay casos en los que no tiene conocimiento básico de las actividades debido a que los coordinadores de programa responden, coordinan e informan al Minedu pero no a la DRE, tal como se ha visto en un reciente estudio de la ANGR sobre la gestión de la Jornada Escolar Completa y el Soporte Pedagógico en dos gobiernos regionales. Por ello, existe una fuerte percepción de que las prioridades del Minedu se superponen a las prioridades regionales, en lugar de confluir.

Otro tipo de medidas, como el condicionamiento de transferencias presupuestarias bajo condición de ejecución presupuestal, ha generado importantes retrasos (de hasta 120 días) en tales transferencias. Ello afecta la calidad del gasto y la gestión oportuna de los propios programas nacionales, como la contratación de docentes u otras actividades.

NECESIDADES Y PROPUESTAS (2P)

Es en este escenario de programas centralizados y medidas sin consulta o validación de los funcionarios regionales, sumado a una relación intergubernamental desgastada, que los gobiernos regionales suscribieron siete puntos de una agenda intergubernamental el pasado 2 de noviembre para ser atendida por el Minedu.

Plazas docentes

La demanda de plazas docentes está siendo cubierta de manera inadecuada y desordenada a falta de un diagnóstico preciso que integre la información de las DRE y de los docentes contratados por los gobiernos locales en atención a la demanda social en sus provincias. A ello se suma que el ordenamiento de las plazas es un paso imprescindible para elevar la remuneración docente de manera sustantiva.

La propuesta de la ANGR es reordenar las plazas docentes a nivel nacional a través de: i) un diagnóstico real del número de docentes en déficit y excedentes y aquellos que están fuera del sistema formal; ii) el costeo y financiamiento en el corto y mediano plazo; y, iii) el desarrollo de normativas transitorias para formalizar las plazas contratadas por los GL según las necesidades del servicio, para asegurar un servicio de calidad y las condiciones laborales del docente. Para ello se debe conformar una comisión integrada por el Minedu, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), los GR y los GL.

Prioridad a las necesidades y condiciones de gestión en las DRE

La intervención directa del Minedu en las regiones, además de ser centralista, genera dificultades para la planificación y la capacidad operativa de las DRE. Éstas pierden a sus mejores funcionarios frente a la competencia del Ministerio que ofrece mejores salarios y que instala equipos paralelos que no coordinan adecuadamente con las DRE y no conocen la realidad regional. Fortalecer la política nacional y la rectoría del Minedu no debe ser sinónimo de debilitar el plano regional.

Una propuesta inicial y de carácter urgente es transferir estos recursos humanos, lo que implicaría un promedio de dieciocho funcionarios por DRE. A ello se suma la necesidad de reactivar los mecanismos de coordinación intergubernamental (Directorio, Comisión Interguberna-

mental) y de otros que garanticen la participación de los GR en la concepción, diseño y planificación territorial de los programas. Además de hacer efectivos los Lineamientos de gestión educativa descentralizada que establecen y delimitan el rol rector del Minedu, estratégico y ejecutor del GR, y articulador de los GL, adecuando la normatividad de los programas a estos Lineamientos.

Reforma de la educación superior técnica y pedagógica

La promulgación de la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior es sin duda un importante avance en la educación superior, elemento que la ANGR saluda. No obstante, en sus artículos 5, 44 y 57, la Ley es contradictoria respecto al órgano responsable de la gestión de los Institutos de Educación Superior, ya que se brinda la misma competencia a los gobiernos regionales y al Organismo de Gestión de Institutos Escuelas de Educación Superior Públicos (Educatec). Ante esta ambigüedad, que puede acarrear varios problemas de gestión, se propone una formulación participativa del Reglamento de la Ley con la Comisión de Educación de la ANGR, en la que las regiones puedan canalizar sus propuestas.

Infraestructura educativa

La brecha de infraestructura educativa es principalmente rural, según la información provista por el Censo de Infraestructura Educativa. Sin embargo, las principales iniciativas promocionadas por el Minedu en los dos últimos años, que son las obras por impuestos y las Asociaciones Público Privadas, se orientan principalmente a sectores urbanos. Asimismo, existe superposición de funciones entre el Minedu, el GR y el GL para la planificación e incluso recentralización para la ejecución de obras.

La propuesta de la ANGR consiste en emular un mecanismo que funciona de manera positiva en el sector Salud, que consiste en crear Comités Regionales Intergubernamentales de Inversión en Educación (CRIIE) integrados por el Minedu, el MEF, los GR y los GL. Ello con la finalidad de: i) precisar las funciones de los gobiernos regionales y los gobiernos locales para evitar superposiciones; ii) orientar las estrategias de inversión pública y privada al cierre de brechas en el ámbito rural; iii) priorizar y seleccionar de forma concertada los proyectos de inversión en educación de mediana y baja complejidad; y, iv) dar solución a los 'cuellos de botella' del sistema de inversión pública relacionados con educación.

Compromisos de Desempeño

Aun cuando los Compromisos de Desempeño han generado mejoras en la gestión del servicio, la transferencia tardía a las DRE y las UGEL —tres meses en promedio— no les permite planificar ni garantizar calidad del gasto. Se requiere una mayor participación de los GR en la formulación de la Norma Técnica del 2017, y que ésta garantice flexibilidad en el uso de los recursos asignados de la mano de la rendición de cuentas.

Jornada Escolar Completa

Como parte de la Jornada Escolar Completa, se requiere la ampliación urgente de comedores para brindar alimentos a las y los estudiantes en igualdad de condiciones, ya sea a través de Qali Warma u otras alternativas que puedan identificar el sector y los GR y GL. Este componente no resuelto en el modelo JEC provoca una alimentación desigual entre las y los estudiantes (dependiendo de la capacidad de cada familia) y, en algunos casos, hasta puede desencadenar conflictos sociales, como ya sucede en Apurímac.

Deuda social

La deuda social de docentes, estimada en S/ 25 mil millones por el sector, es una fuente permanente de conflicto y reclamo en las regiones. Algunos GR (Cusco, Lima Región, etcétera) han hecho un esfuerzo por amortizar una parte de la deuda con saldos presupuestales, pero el gobierno central lleva cuatro años sin plantear la solución, tarea que fue encargada a una comisión multisectorial conducida por la PCM en el año 2012.

La comisión multisectorial a cargo de las deudas del Estado debe establecer un cronograma de pago a quince años de la deuda por "preparación de clases", empezando por los docentes con más años de ejercicio y con una distribución equitativa por regiones.

Debido a lo expuesto, consideramos que la mejor manera de avanzar en esta agenda es mediante el diálogo institucional entre el Minedu y la Comisión de Educación de la ANGR, fortaleciendo los canales institucionales y trascendiendo la coordinación bilateral. Ello permitirá dinamizar esta agenda intergubernamental, conformar equipos de trabajo, e identificar soluciones de corto y de mediano plazo que competen a cada actor en el marco de sus roles y funciones en el sistema educativo.