El desafío de la gestión educativa descentralizada

Reflexiona sobre la descentralización y los temas que han quedado pendientes, y plantea que hay grandes desafíos para alcanzar la gestión descentralizada de la educación, en beneficio de niñas, niños y adolescentes. Para alcanzar las metas educativas a nivel local, regional y nacional, asegura que la descentralización requiere espacios efectivos de articulación intergubernamental.

The Challenge of Decentralized Education Management

The author reflects on decentralization and the outstanding issues, and says that there are great challenges to achieve decentralized education management for the benefit of children and adolescents. He ensures that, in order to achieve educational goals at local, regional, and national levels, decentralization needs effective spaces for intergovernmental interaction.

MÓNICA CALLIRGOS MORALES
Abogada, magíster en Gobernabilidad y Gestión Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid (España), y con cursos de posgrado en Modernización del Estado por la Universidad Esan y en Gobiernos y Políticas Públicas Locales por la Universidad Castilla La Mancha. Jefa del Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo.

PALABRAS CLAVE:
Enfoque territorial
disponibilidad presupuestal,
planificación con presupuesto,
articulación y consensos,
mejora de la calidad de los servicios.

Con la reforma constitucional del capítulo XIV del título IV sobre descentralización, se propuso un nuevo modelo de Estado basado en tres niveles de gobierno, que permita avanzar hacia una gestión eficiente, eficaz y capaz de atender las demandas de la población, sobre todo de aquellas personas que se encuentran en situación de exclusión, pobreza y pobreza extrema.

En esa línea, la descentralización generó nuevas expectativas y oportunidades para mejorar el acceso a los servicios públicos en condiciones de igualdad, así como para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales de las personas y, en consecuencia, mejorar sus condiciones de vida, además de contribuir a impulsar el desarrollo integral y sostenido del país.

Desde la instalación de los primeros gobiernos regionales sobre la base de los veinticuatro departamentos del país y de la Provincia Constitucional del Callao, ha transcurrido más de una década en la que se han registrado avances en el proceso de descentralización, pero también han quedado muchos temas pendientes.

La transferencia de competencias a los gobiernos regionales concluyó en el año 2010. En un escenario ideal, esta transferencia se habría iniciado una vez aprobadas las Leyes de Organización y Funciones de los ministerios del Poder Ejecutivo, definiéndose el rol rector de los sectores y las competencias compartidas con los gobiernos subnacionales, así como una vez aprobadas las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones, en las que se desarrollen todos los procesos involucrados y se especifiquen las responsabilidades de los tres niveles de gobierno en cada materia.

Sin embargo, este proceso se llevó a cabo sin contar con el marco normativo de reparto de competencias bien definido; además, la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales se realizó de manera acelerada, se flexibilizaron los procedimientos, lo que no permitió medir de manera efectiva las capacidades reales de este nivel de gobierno. Asimismo, no hubo un adecuado sinceramiento de los recursos asociados a las funciones transferidas.

La transferencia en materia de educación no fue la excepción, y consistió básicamente en el traspaso formal de las Direcciones Regionales de Educación a los gobiernos regionales, en las mismas condiciones en que venían funcionando bajo la estructura de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR).

En ese contexto, con posterioridad a la transferencia de funciones, desde el nivel de gobierno nacional se han realizado grandes esfuerzos por superar las debilidades iniciales e impulsar el desarrollo de la gestión educativa descentralizada, entendida como una política que apunta al manejo articulado de los tres niveles de gobierno para prestar un servicio educativo óptimo, tomando en cuenta las diferentes realidades y territorios del país.

En esa línea, se suscribieron pactos de compromiso entre el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales; se aprobaron la matriz de gestión descentralizada del sector Educación, los lineamientos para la gestión educativa descentralizada, los lineamientos para las relaciones intergubernamentales y la modificación al reglamento de la Ley General de Educación respecto a las funciones de las DRE y las UGEL. Además, se diseñó e impulsó el desarrollo de programas presupuestales y compromisos de desempeño que priorizan áreas críticas de la gestión educativa, entre otros temas.

Todos estos esfuerzos son importantes y marcan los hitos para avanzar hacia la gestión educativa descentralizada. No obstante, es necesario que se adopten medidas de fondo para hacer efectivo el nuevo modelo de gestión de la educación basado en los distintos niveles de gobierno que tienen competencias específicas en la materia y que deben ejercerlas de manera articulada y coordinada, para adecuar la prestación del servicio de la educación a la realidad de los territorios, en el marco de la política educativa nacional.

Una de estas medidas es la forma cómo se asigna el presupuesto público a los gobiernos subnacionales y su articulación con el planeamiento estratégico, principalmente a escala regional.

Entre los años 2012 y 2015, el presupuesto público nacional en Educación se ha venido incrementando de manera sostenida y significativa; en el nivel regional, este presupuesto representa un porcentaje importante del presupuesto del pliego regional.

No obstante ello, el presupuesto que se transfiere a los gobiernos regionales para la gestión de la educación, a través de sus instancias de gestión educativas (Direcciones Regionales de Educación y UGEL con condición de unidades ejecutoras), responde a los programas presupuestales diseñados por el Ministerio de Educación con el Ministerio de Economía, los cuales, bajo la lógica del presupuesto por resultados, tienen por objetivo superar

TAREA / JULIA VICUÑA YACARINE

las áreas críticas y recurrentes del servicio educativo a nivel nacional y evidenciar resultados en el corto plazo.

Esta modalidad de transferencia presupuestal a los gobiernos regionales ha permitido ordenar el gasto en educación y garantizar el cumplimiento de determinadas metas nacionales, pero no contribuye a promover la gestión educativa descentralizada con enfoque territorial. Los gobiernos regionales cuentan con un limitado porcentaje del presupuesto para planificarlo, discrecionalmente, en la atención de las necesidades propias de sus territorios; es el caso de la Educación Intercultural Bilingüe en algunos departamentos, donde se podría requerir un esfuerzo mayor que complemente las acciones comprendidas en el marco del Programa Presupuestal Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de Educación Básica Regular (PELA), para lograr una mayor incidencia.

Ello, más aún, considerando que el presupuesto educativo regional, visto por genérica de gasto, evidencia que el presupuesto de las DRE y de las UGEL se concentra, principalmente, en la genérica de gasto de personal y obligaciones sociales, es decir, un importante porcentaje del presupuesto de las citadas instancias de gestión está destinado al pago de docentes, personal administrativo y especialistas, de modo que quedan montos mucho menores para la atención de la gestión pedagógica. A manera de ejemplo, se advierte que en el PP PELA —que representa el mayor presupuesto a nivel regional—, más del 80 % se concentró en la genérica de gasto de personal y obligaciones sociales en los últimos años.

De acuerdo con la actual modalidad de trasferencia presupuestal a los gobiernos regionales, éstos cumplen básicamente un rol ejecutor y no son gestores de la educación en sus territorios. Por ello, sería importante un mayor acompañamiento técnico desde el nivel central a los gobiernos regionales para la elaboración de sus presupuestos, dejándoles un margen presupuestal mayor que les permita atender las necesidades propias de sus territorios, en el marco de la política educativa nacional, y que haría posible que articulen la planificación con el presupuesto.

La planificación estratégica a nivel regional debe responder a las necesidades territoriales, y para su implementación se requiere contar con el presupuesto necesario que permita alcanzar las metas previstas a largo, mediano y corto plazo; asimismo, éstas deben estar articuladas a las metas locales y nacionales.

En la actualidad, los gobiernos regionales cuentan con diversos documentos de planificación de largo, mediano y corto plazo, a nivel de la sede central y de cada dirección o gerencia regional, que no en todos los casos se articulan entres sí. Por ejemplo, en materia de educación, la mayoría de los Proyectos Educativos Regionales

(PER) se hicieron con anterioridad a la elaboración de los Planes de Desarrollo Regional Concertados (PDRC) y a los programas presupuestales; de ahí que no todas las políticas priorizadas en los PER se articulen con éstos.

Por otro lado, se puede observar que la mayoría de los Planes Operativos Institucionales (POI) de las Direcciones o Gerencias Regionales de Educación no se articulan a sus planes de mediano y largo plazo, debido a que los POI priorizan las actividades de corto plazo para atender las metas de los programas presupuestales.

En ese sentido, se observa una pluralidad de documentos de planificación que presentan debilidades tanto en su articulación entre sí como entre ellos y el presupuesto, lo que en muchos casos implica que se cuente con documentos de planificación enunciativos, que no se llegan a implementar por falta de financiamiento.

Por ello, en el marco de la gestión descentralizada de los servicios públicos, es necesario fortalecer el rol rector del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) como especialista técnico en materia de planificación estratégica, para que continúe brindando asistencia a los gobiernos regionales y elabore los lineamientos necesarios que contribuyan a superar las debilidades de la planificación a nivel subnacional.

Asimismo, es importante que los gobiernos regionales asuman el desafío de constituirse en los gestores en sus respectivos territorios, para lo cual resulta imprescindible avanzar en los diagnósticos regionales y la adecuación de sus documentos de planificación.

Abordar el aspecto presupuestal y de planificación es clave para avanzar hacia la gestión educativa descentralizada. Ello, junto con la actualización de los principales documentos de gestión para agilizar y mejorar los procedimientos, contribuirá en la mejora de la prestación del servicio educativo en beneficio de todos los niños, niñas y adolescentes del país.

Igualmente, es importante fortalecer los mecanismos para una efectiva coordinación y articulación intergubernamental. Desde el Ministerio de Educación se han impulsado distintos espacios de coordinación con los gobiernos regionales, que podrían ser potenciados para que no solo cumplan una función de coordinación e información sino, principalmente, para que se consoliden como espacios de articulación de la política educativa. La descentralización requiere espacios efectivos de articulación intergubernamental, en los cuales los distintos niveles de gobierno interactúen y lleguen a consensos respecto a lo que cada nivel de gobierno deberá cumplir en el marco de sus competencias, para alcanzar las metas educativas a nivel local, regional y nacional.

La toma consensuada de decisiones, junto con la implementación de los mecanismos de transparencia sobre la gestión de la educación, permitirá el desarrollo fluido de las intervenciones del Estado en materia educativa, a través de sus distintos niveles de gobierno, para la implementación de la política nacional. Además, hará posible involucrar a la población en estos procesos por medio de la participación y la vigilancia ciudadana.

Tenemos grandes desafíos para alcanzar la gestión descentralizada de la educación, en beneficio de los niños, niñas y adolescentes de todo el país, que deberían ser abordados por el gobierno nacional y promovidos por todos los actores comprometidos con la mejora de la educación.

PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE

Ministerio Educación
Calle del Comercio 193, San Borja - Lima, Perú
Teléfono: 615-5800
webmaster@minedu.gob.pe
Disponible en internet: http: http://www.minedu.gob.pe/campanias/pdf/eib-planes/rm-629-2016-minedu-plan- nacional-eib.pdf