cambiemos la EDUCACIÓN cambiemos TODOS

POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EN EL SECTOR EDUCACIÓN

GESTIÓN EDUCATIVA MODERNA Y DESCENTRALIZADA

www.minedu.gob.pe
@MineduPeru1
Ministerio de Educación del Perú - Oficial

cambiemos la EDUCACIÓN cambiemos TODOS
PERÚ Ministerio de Educación
PERÚ PROGRESO PARA TODOS

EMMA PATRICIA SALAS O´BRIEN
MINISTRA DE EDUCACIÓN DEL PERÚ

FERNANDO BOLAÑOS GALDÓS
VICEMINISTRO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL

JOSÉ MARTÍN VEGAS TORRES
VICEMINISTRO DE GESTIÓN PEDAGÓGICA

URSULA DESILÚ LEÓN CHEMPEN
SECRETARIA GENERAL

POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN
DE LA GESTIÓN EN EL SECTOR EDUCACIÓN
MINISTERIO DE EDUCACIÓN
1° EDICIÓN, LIMA 2013

FOTOS: ARCHIVOS PRENSA MINEDU.
CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN.

©Ministerio De Educación
Calle Del Comercio 193, San Borja
Lima, Perú
Teléfono: 615-5800
Www.minedu.gob.pe

Impreso por: Industria Gráfica Macole S.R.L.

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2013-08070

1era edición

Impreso en el Perú / Printed in Perú

POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EN EL SECTOR EDUCACIÓN

GESTIÓN EDUCATIVA MODERNA Y DESCENTRALIZADA

INDICE

PRESENTACIÓN **10**

INTRODUCCIÓN **14**

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL **18**

ENFOQUES **22**

A. Estrategia de modernización **24**

1. Contexto

2. Componentes

a. Planeamiento y Sistemas de Información Integrados

b. Estructuras Pertinentes

c. Gestión de procesos ágiles y transparentes

d. Diseño y Gestión de los programas y Proyectos en Educación

e. Desarrollo de la personas

B. Estrategia de descentralización **42**

1. Contexto

2. Componentes

a. Responsabilidades intergubernamentales

b. Relación intergubernamental

c. Articulación territorial e intersectorial

d. Desarrollo y fortalecimiento de capacidades en las regiones

e. Participación ciudadana

f. Monitoreo, supervisión y evaluación

C. Estrategia de instituciones educativas **56**

1. Contexto

2. Componentes

a. Fortalecimiento de la Organización y Funcionamiento de las IE.

b. Sistema de Dirección Escolar

c. Articulación de la escuela

PRESENTACIÓN

PATRICIA SALAS O´BRIEN

Alcanzar una gestión moderna y descentralizada en el sector educación es un desafío de gran envergadura en el largo camino que implica la mejora de la calidad y equidad de los aprendizajes de nuestros estudiantes.

En efecto, la educación no tiene otro propósito más que el que todos puedan aprender y nadie se quede atrás. Es en aras de esta meta que se crea esta política de modernización y descentralización en el sector. Esta se delinea desde dos referentes importantes. Por un lado, se encuentra el Proyecto Educativo Nacional, el cual afirma que la gestión educativa debe ser descentralizada y democrática; que debe lograr resultados y orientar el financiamiento con criterios de equidad. Por otro lado, tenemos a la política de modernización del Estado, expresada en el D.S. N° 004-2013-PCM, que plantea promover en el Perú una administración pública eficiente, que esté enfocada en resultados y que rinda cuentas a los ciudadanos.

Para enfrentar la tarea, conviene tener en cuenta algunos hechos importantes que, aunque pueden parecer obvios, son necesarios de considerar:

- Los estudiantes, que es para quienes finalmente trabajamos, se encuentran en las instituciones educativas. Es en esos espacios donde ocurre el encuentro con sus docentes, donde concurren o deberían concurrir el conjunto de insumos y recursos requeridos para el proceso educativo, como la infraestructura, los textos y materiales, la capacitación, la alimentación escolar, etc. Esta idea se refleja en el hecho de que, tanto la Ley General de Educación, como el Proyecto Educativo Nacional y el Dictamen del Proyecto de Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, consideran a la institución educativa como el centro del sistema.

- La legislación sobre el sistema educativo en el Perú indica que la educación es una competencia compartida entre los diversos niveles de gobierno. Ello hace indispensable establecer una matriz de gestión descentralizada que especifique las responsabilidades de cada nivel e instancia. A su vez, se debe poner en funcionamiento un conjunto de arreglos institucionales, así como institucionalizar mecanismos de relación intergubernamental e intersectorial, que permitan confluir en estrategias y metas en favor de los ciudadanos.

- El sistema en sí mismo posee graves falencias. En primer lugar, su planeamiento es inercial, pues contiene inconsistencias diversas que carecen de suficientes canales de relación intergubernamental o intersectorial. En segundo lugar, la información con la que se cuenta para tomar decisiones, para verificar el avance de las políticas o para rendir cuentas, es segmentada y, en varios casos, desarticulada. A su vez, las responsabilidades de los niveles de gobierno no son claras, debido, en cierta medida, a una normatividad abundante, sobrecargada de superposiciones o vacíos que hace que los procesos y procedimientos con los que se lleva a cabo la gestión sean ineficientes. Además, las estructuras mismas no han estado reflejando las prioridades ni los problemas más importantes que afectan a la población. Asimismo, los modelos de gestión no responden a las características territoriales y a la diversidad del país. Y por si ello fuera poco, todavía no hemos terminado de derrotar la corrupción, en parte ante la ausencia de espacios de participación y vigilancia ciudadana. Es pues todo esto una trama que atenta contra la posibilidad de tener resultados positivos.

Estas situaciones arriba mencionadas, entre algunas otras, explican por qué la modernización y descentralización de la gestión es uno de los tres pilares de nuestra gestión. Sin embargo, estas situaciones también nos plantean que existe un sentido de urgencia al respecto, pues se constituyen en un riesgo para lograr la mejora de la educación. Al cambiar la situación, por el contrario, tendremos una oportunidad para profundizar los logros y, al mismo tiempo, una condición para su sostenibilidad.

¡Cambiemos la educación, cambiemos todos!

INTRODUCCIÓN

FERNANDO BOLAÑOS GALDÓS

El sector educación es uno de los más amplios y complejos en el país. En incontables ciudades y poblados, a todo lo largo y ancho del país, en costa, sierra o selva, a nivel del mar, en las zonas alto andinas o valles amazónicos, tenemos instituciones educativas, maestras y maestros, con las familias y comunidades, hacen un trabajo cotidiano para generar aprendizajes.

En los últimos años, hemos ido avanzando en promover un servicio educativo que sea más pertinente y de calidad, y que pueda llegar a todos. Sin embargo, los desafíos siguen siendo amplios y complejos.

No es posible conseguir aprendizajes si no contamos con buenos maestros. Y tanto los aprendizajes de calidad como la buena docencia no son posibles de conseguir sin una gestión que apoye los esfuerzos de los estudiantes y sus maestros en las escuelas. Por eso, hemos venido señalando que la gestión descentralizada y moderna es el tercer pilar de este esquema de las políticas prioritarias, en el cual también encontramos a los aprendizajes y la docencia. Una gestión moderna y descentralizada permite organizar a todos los actores, desde el nivel nacional hasta el nivel local de la escuela para trabajar de manera articulada, eficiente y transparente, y asegurar los insumos y procesos necesarios para el servicio educativo. Creemos que, de esta forma, iremos asegurando una cadena de grandes y pequeñas decisiones que son las que permiten que la infraestructura sea acondicionada, que los textos y materiales educativos sean producidos y distribuidos a tiempo, que las tecnologías sean incorporadas creativamente para potenciar los aprendizajes, que los docentes sean contratados, acompañados y bien capacitados para mejorar sus prácticas pedagógicas.

En este momento, hay condiciones inmejorables para llevar adelante esta tarea de la modernización y profundizar la descentralización. No solo existe una voluntad política desde el más alto nivel, sino que, además, el Ministerio de Educación ha firmado un pacto de compromiso con todos los gobiernos regionales y hay consenso de que se necesita dar un mayor impulso para conseguir los cambios esperados. Una gestión moderna y descentralizada significa que el Ministerio de Educación asume su rol rector, apoya a las regiones y trabaja con todos los actores para impulsar las políticas educativas priorizadas; que los gobiernos regionales asumen su rol principal en la provisión del servicio educativo; que los gobiernos locales ayudan a articular territorialmente los servicios que se ofrecen al ciudadano, incluyendo la educación; y la propia escuela, donde todo confluye para que se ofrezcan las condiciones y servicios que permitan a los estudiantes hacer efectivo su derecho a la educación.

Finalmente, es necesario señalar que los procesos de modernización y descentralización son procesos de largo plazo. Implica no solo cambios de procedimientos, sino cambios culturales dentro de las instituciones implicadas. Gestionar de una manera distinta, rompiendo las dinámicas centralistas, burocráticas o clientelistas que han sido comunes todos estos años requiere no solo una nueva visión técnica, sino un compromiso activo. En ello estamos y por eso estamos convencidos de que esta es una reforma que no se puede postergar un día más. Creemos que estamos cambiando la educación y este cambio comienza con nosotros.

¡Cambiemos la educación, cambiemos todos!

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

El Acuerdo Nacional señala en el cuarto objetivo de la sección "Estado eficiente, transparente y descentralizado" cuatro compromisos vinculados a la construcción de un Estado que:

- Sea eficiente, eficaz, moderno y transparente;
- Implemente mecanismos de transparencia y rendición de cuentas;
- Mejore la capacidad de gestión mediante la modernización de la administración pública y la capacitación de los servidores estatales;
- Garantice una estructura de autonomías políticas, económicas y administrativas;
- Impulse un desarrollo armónico y sostenido de todo el territorio promoviendo la descentralización de la inversión pública y privada.

Este año, el Gobierno ha aprobado la *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública* (Decreto Supremo N°004-2013-PCM) que establece, en su artículo primero, la visión, principios y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público, que esté al servicio de los ciudadanos y el desarrollo del país. Esta política será aplicada por las entidades de la administración pública: el Poder Ejecutivo, incluyendo ministerios y organismos públicos, gobiernos regionales, gobiernos locales, mancomunidades municipales y los organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes les confieran autonomía.

Actualmente, contamos con un *Plan Nacional de Descentralización 2013 - 2016* que se encuentra en consulta para su aprobación. Este documento recoge las orientaciones políticas sobre el proceso de descentralización.

Además, establece una ruta que fortalezca la descentralización en el país y que permita la obtención de un desarrollo equilibrado, la reducción de las inequidades territoriales, la mejora de los servicios públicos, el acercamiento de todos los ciudadanos hacia el Estado. El cumplimiento de estos puntos implicaría lograr un Estado eficiente e inclusivo que permita lograr la articulación y coordinación entre todos los niveles de gobierno a partir de un ejercicio adecuado de sus competencias.

El Ministerio de Educación publicó, el año 2012, el *Plan Estratégico Multianual de Educación – PESEM 2012-2016* (Resolución Ministerial N°0518-2012-ED). Este es un instrumento de gestión orientador de los objetivos del conjunto de los actores que conforman el sector Educación. Este documento establece como una de sus principales políticas priorizadas al 2016 el "fortalecimiento de instituciones educativas en el marco de una gestión descentralizada, participativa, transparente y orientada a resultados" (política 6°). Así, podemos afirmar que el objetivo estratégico de esta política está centrado en fortalecer la gestión educativa para lograr que brinde un servicio de calidad centrado en el logro de aprendizaje.

Es dentro de este marco normativo e institucional que el Ministerio de Educación ha elaborado la *Política de Modernización y Descentralización de la Gestión en el Sector Educación*. Su implementación nos permitirá avanzar en la misión que nos hemos trazado como sector. Nos permitirá garantizar derechos, asegurar servicios educativos de calidad y promover oportunidades deportivas a la población para que todos puedan alcanzar su potencial. De este modo, contribuiremos al desarrollo de una manera descentralizada, democrática, transparente y en función de resultados que se obtengan desde enfoques de equidad e interculturalidad.

ENFOQUES

La implementación de la *Política de Modernización y Descentralización de la Gestión en el Sector Educación* busca que logremos ser un sector:

1.- **Orientado al ciudadano**, es decir, que formula políticas públicas, asigna recursos, diseña sus procesos y define sus productos en función de las necesidades de los ciudadanos (políticas top-bottom) de manera flexible para adecuarse y atender oportunamente distintas demandas y particularidades de los contextos sociales, políticos, económicos y territoriales del país.

2.- **Efectivo**, pues genera valor público y produce cambios favorables en la prestación de los servicios educativos. Esto se logra a través del uso racional de sus recursos y el ejercicio eficiente de la rectoría sobre la provisión de los servicios educativos que brinda el sector. Con esto, se garantiza calidad y suficiencia del servicio que maximizan el bienestar social; se desarrollan procesos de mejora continua que operan balanceando el costo-beneficio.

3.- **Inclusivo**, dado que busca asegurar que todos los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades en el acceso a servicios educativos de calidad, en la elección de opciones de vida, para así eliminar las brechas existentes. El proceso debe promover políticas bottom-top, mediante las cuales el centro de las decisiones son los estudiantes y las instituciones educativas.

4.- **Garante de la unidad y promotor de la gestión descentralizada**, es decir, que fortalece sus mecanismos de monitoreo y supervisión del cumplimiento de la política educativa nacional. A su vez, acompaña y asiste a los gobiernos regionales y gobiernos locales, respetando sus autonomías y centrado en su territorio – donde la institución educativa es la instancia central y proveedora del servicio-, generando masas críticas que den sostenibilidad al sistema y que garanticen igualdad de derechos a todos los ciudadanos.

5.- **Transparente y participativo**, es decir, accesible, transparente y oportuno en sus respuestas al ciudadano; que fomente el buen gobierno y la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas; y, finalmente, que rinda cuentas de su desempeño.

A.
ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN

01. CONTEXTO

a. Objetivo: lo que queremos lograr

Modernizar el sector Educación permitirá orientar todas las acciones estratégicas de los actores educativos hacia los resultados finales esperados: la mejora de los aprendizajes y el acceso de todos a una educación de calidad, con docentes competentes. Los cambios se centran en los siguientes aspectos:

- El establecimiento de arreglos institucionales y organizacionales que sean pertinentes y ágiles;
- La generación de cuadros técnicos (personas y equipos) acorde a los desafíos que implica la gestión de la política pública educativa;
- La construcción de culturas institucionales favorables a la comunicación, coordinación y concertación efectiva entre los actores y a nivel intergubernamental.

La consecución de estos aspectos permitirá la consolidación de un Ministerio de Educación que, desde un nuevo modelo de rectoría, genere las condiciones para conducir esta reforma y hacerla sostenible. Asimismo, debe empoderar a las instancias de los gobiernos regionales y locales para que desarrollen acciones de modernización y logren articular mejoras en los servicios educativos que brindan. Así, la institución educativa tendrá un sistema que por fin responda a su diversidad, su particularidad y su exigencia concreta de construcción de autonomía.

b. Estado de la situación

Actualmente, el sector Educación se caracteriza por contar con una gestión basada en estructuras “frondosas”, rígidas, fragmentadas y compartimentadas, las cuales le impiden desarrollar eficazmente su finalidad institucional. Este problema en la gestión ha instalado en el Ministerio de Educación formas de operación directa en las instituciones educativas que atentan contra el proceso de descentralización y que distraen esfuerzos y recursos que deben orientarse, más bien, a fortalecer su rol de conducción de la política pública. Esta situación ha alejado al Ministerio de una rectoría más eficaz de la educación en su conjunto (sea pública o privada, básica o superior) y ha originado que desatienda los mecanismos que necesita potenciar para garantizar el derecho a la educación.

Dentro del sistema, tenemos a un conjunto de actores que ha naturalizado la existencia de trabas. Además, la excesiva discrecionalidad (potestad) administrativa viene generando un alto costo para la efectividad de las políticas y los mecanismos de toma de decisiones. Estos problemas se unen a un restringido marco normativo laboral que no permite ampliar la base de perfiles ocupacionales, razón por la cual se cuenta aún con un cuerpo de gestores educativos que necesitan acercarse a los perfiles de las innovadoras políticas educativas que se impulsan. El ya mencionado nivel de discrecionalidad, articulado a perfiles laborales aún limitados, y sumado al poco control institucional son el caldo de cultivo perfecto para la generación de oportunidades de corrupción en los funcionarios. Este punto afecta no solo económicamente al Estado, sino, sobre todo, a la garantía del derecho a la educación de los estudiantes, quienes tienen inclusive mayores trabas, debido a este desorden y mal uso de los recursos públicos.

El contexto político, entonces, abre un espacio propicio para una reforma institucional en el sector Educación, que coloca en la agenda pública de la política educativa el tema de los aprendizajes. La complejidad de atender una gestión orientada a esos resultados supone reformas estructurales y no soluciones superficiales: supone convocar a todos los ciudadanos a una movilización para lograr, no solo más, sino mejores aprendizajes con equidad. Esta medida permitirá lograr que ningún estudiante quede relegado de este proceso, ordenar la carrera pública del docente para revalorar su importancia y darle mejores condiciones de mejora y profesionalización meritocrática. A su vez, permitirá apostar por la modernización y la descentralización de la gestión educativa, sobre la base de sistemas de

información, planeamiento y gestión efectiva en un escenario descentralizado, participativo y transparente.

La *Ley General de Educación* plantea un camino claro en materia de modernización de la gestión; esta señala que el Estado promueve la universalización, calidad y equidad de la educación, para lo cual "ejerce un rol normativo, promotor, compensador, concertador, articulador, garante, planificador, regulador y financiador de la educación nacional". También, tiene como fin "desarrollar la institución educativa como comunidad de aprendizaje, encargada de lograr una excelente calidad educativa". Afirma que desde esa centralidad de la institución educativa, "las funciones de todas las instancias de gestión se rigen por los principios de subsidiariedad, solidaridad, complementariedad y concurrencia, asegurando la coherencia de las disposiciones administrativas y la subordinación de estas a las decisiones de carácter pedagógico" [1] . El modelo de gestión educativa que exige nuestro país tiene impreso ese sentido de urgencia de remirar lo pedagógico como objetivo central de la gestión educativa y revisar su orientación a resultados, así como el abordaje a toda la arquitectura de instancias descentralizadas para lograr esa meta.

Cambios que esperamos lograr

Al 2016, desde el Ministerio de Educación, buscamos consolidar al sector Educación y a todos los actores involucrados en la gestión educativa como uno de los primeros sectores que implemente consistentemente la agenda de la *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública*. Con este logro, deseamos inspirar al conjunto de la administración pública, al demostrar que uno de los sectores más grandes del Estado y con una de las misiones públicas más relevantes para el desarrollo nacional, es capaz de abordar eficientemente la ruta de su fortalecimiento institucional orientado a sus resultados finales: la mejora de los aprendizajes y el desarrollo docente.

[1] **CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ 2003**
Ley 28044. Ley General de Educación. 28 de julio.
Esto se encuentra en concordancia con los lineamientos de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Directiva N° 001-2012-PCM-SGP, aprobada por la Resolución Ministerial N° 097-2012-PCM

02. COMPONENTES

a. Planeamiento y sistemas de Información integrados

Descripción del componente

Se busca interconectar la planificación, el presupuesto y la información que se genera en materia educativa, de modo que esto permita tomar decisiones de política educativa nacional. Del mismo modo, se busca proveer de datos fiables a los actores de la comunidad educativa para la mejora de los servicios. Esta es una exigencia que el sector Educación no puede dejar de asumir, ya que se trata de procesos que son claves para lograr una adecuada y equitativa asignación de los recursos. Sin embargo, esta medida debe articularse a la par con el fortalecimiento de los actores para obtener una adecuada ejecución de los recursos en el marco de la calidad del gasto público del presupuesto.

Objetivo

Implementar sistemas integrados de planeamiento, presupuesto, monitoreo y evaluación, así como sistemas integrados de información que permitan la toma de decisiones estratégicas, de manera intergubernamental, en temas de política educativa. Esta implementación debe aplicarse en aquellos procesos claves que inciden directamente en la gestión de las mejoras orientadas a los resultados en aprendizajes y en desarrollo docente del sector Educación.

Líneas de acción

1. Diseño de los servicios educativos y los mecanismos de planeamiento y programación presupuestal.

Un proceso efectivo y satisfactorio de entrega del servicio educativo supone los siguientes pasos:

i) Diseñar un servicio en línea con las necesidades del usuario y sus expectativas, de tal manera que se logre una buena conexión entre el sector y los alumnos, las alumnas, sus padres y madres de familia, y sus respectivas comunidades;

ii) Entregar a los alumnos y las alumnas un servicio que cumpla con los estándares más altos de calidad; para ello, el Ministerio buscará fortalecer la organización pertinente de las instancias de los gobiernos regionales con la cadena de valor del servicio educativo;

iii) Evaluar permanentemente el desempeño del servicio educativo, a través del seguimiento de indicadores (cobertura, calidad, procesos, eficiencia) y ejecutando una agenda de investigaciones operacionales que ayude a definir la modalidad de entrega del servicio más costo efectiva.

2. Integración de sistemas de información para la toma de decisiones en materia educativa

Construir, para ello, sistemas de planeamiento y de información integrados y de fácil acceso de la comunidad educativa será una tarea primordial del Sector Educación al 2016, que deviene en reformas necesarias en materia de estructuras más pertinentes, procesos más ágiles y transparentes, y en la gestión efectiva de los programas y proyectos que se diseñen para tales fines, que involucran una cadena de decisiones desde el Ministerio de Educación hasta los niveles de gobierno y las instituciones educativas.

En ese sentido, tener información clara es una condición necesaria para la modernización de la gestión.

b. Estructuras pertinentes

Descripción del componente

Las adecuaciones organizacionales que exige el sistema educativo no son menores; suponen, por el contrario, cambios sustantivos en las estructuras, en las formas de operar y en las culturas organizacionales de cada instancia del sector. En los países donde las reformas educativas han tenido éxito, los ministerios han tenido un rol protagónico en su liderazgo, dado que no es posible orientar modificaciones mayores en un sistema sin que existan las capacidades y los arreglos necesarios desde el nivel central.

Objetivo

Al 2016, el Ministerio de Educación habrá construido las condiciones para configurarse como el actor líder y el conductor de la política educativa nacional. Esto será logrado empleando un modelo de rectoría que permitirá reordenar la gestión del sector Educación, su funcionamiento, su organización y sus recursos humanos en aras de dicho fin. A su vez, corresponderá a los gobiernos regionales articular de modo consistente los diseños organizacionales con su rol en la gestión educativa y sus modelos territoriales, los cuales deben, a su vez, estar alineados al *Modelo de Gestión Descentralizada de la Educación.*

Líneas de acción

Una Ley de Organización y Funciones que consolida el modelo rector del Ministerio de Educación.

El 2013 se habrá aprobado la Ley de *Organización y Funciones del Ministerio de Educación*, la cual le asigna un nuevo rol rector al MINEDU y, a la par, esclarece cuáles son sus roles con respecto al sistema educativo y sus materias. También, rige los mecanismos de coordinación intergubernamental, intersectorial e interinstitucional, así como las competencias y funciones, desde una estructura organizacional más pertinente, que permita atender las políticas de la educación básica y de la educación superior. El nuevo Ministerio de Educación se construye sobre la base de esta nueva ley para convertirse así en una entidad más ágil, que garantice unidad, que promueva la descentralización, que genere condiciones para la movilización social en los gobiernos regionales, y que, finalmente, permita conducir la gestión de la diversidad en todo el país.

Este hito se logrará, además, potenciado por la existencia de un convenio entre la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Ministerio de Educación que busca la implementación de un programa piloto de modernización. Este programa brindará un soporte político contundente a la *Política de Modernización y Descentralización de la Gestión en el sector de Educación*, con lo cual el ministerio se pondrá al frente del proceso de reforma del Estado. De igual forma, el sector Educación, desde los gobiernos regionales priorizados por la PCM (Piura, San Martín, entre otros) se une a los Programas Pilotos de Modernización SubNacionales que en conjunto (gobierno regional/sector Educación/PCM/Ministerio de Economía) permitirá fortalecer modelos de gestión territoriales de la educación más ordenados y pertinentes.

c. Gestión de procesos ágiles y transparentes

Descripción del componente

El sector Educación se compromete a mejorar los tiempos, plazos y maneras como provee sus servicios al ciudadano. Asimismo, contará con herramientas y capacidades para poner en marcha la gestión por procesos, que es aquella que permitirá optimizar el desempeño del Ministerio de Educación, de las direcciones regionales de educación (DRE) con sus respectivas unidades de gestión educativa local (UGEL), y de las propias instituciones educativas. Todas estas instituciones mencionadas provienen de un tipo de operación funcional que compartamentaliza, aisla y debilita la potencia de los esfuerzos de la comunidad educativa, lo que, a su vez, redunda en menor capacidad de control y rendición de cuentas de la transparencia de la gestión.

Objetivo

Lograr reducir los tiempos y mecanismos, y optimizar las capacidades y la transparencia en la gestión de los procesos directamente vinculados con el servicio educativo, tales como la dotación oportuna de materiales y textos educativos, la dotación de infraestructura y equipamiento educativo, la contratación de los docentes, y la orientación y respuesta al ciudadano.

Líneas de acción

1. Mejora de procesos priorizados para la gestión educativa.

Se ha priorizado las mejoras en cuatro procesos críticos:

i) La dotación de materiales y textos educativos;
ii) La dotación de infraestructura y equipamiento a las instituciones educativas;
iii) La contratación y gestión de los recursos humanos docentes;
iv) La atención y la orientación al ciudadano, lo que permitirá adoptar mejoras sustantivas cada año, en cada proceso.

Aquellos materiales y textos educativos que en el 2011 tardaban 490 días en promedio en llegar a las manos de un estudiante y que, obviamente, restringían de manera considerable sus oportunidades de aprendizaje una vez iniciado el año escolar deberán llegar cada año en menores plazos y con procedimientos más ágiles y transparentes. Ya en el 2013, hemos conseguido que algunos plazos se reduzcan hasta en un 57%; y, al 2016, debemos institucionalizar las mejoras de todos los actores para optimizar esta meta.

Aquellos docentes que en el 2011 eran contratados luego de un proceso administrativo que tardaba en promedio 64 días calendario, ahora serán contratados en un tiempo que será cada año más reducido. Lo que se espera es hacer del proceso de gestión de la contratación y la evaluación docente una operación transparente, ordenada y fiable. Ya en el 2013, hemos conseguido, conjuntamente con los gobiernos regionales, reducir estos procesos en un 37%; y, al 2016, debemos instalar procedimientos administrativos contundentes para este fin. Siguiendo esta medida, se busca reducir el ausentismo docente que repercute en las horas efectivas de clase para los alumnos y ofrecer al magisterio mejor trato, información y procesos claros.

Hemos logrado concitar la alianza de múltiples actores para esta tarea y hemos generado, también, canales de interaprendizaje, tomando como base experiencias de reforma de procesos con países vecinos (Ecuador, Colombia, Argentina, Brasil, entre otros), entidades del sector público nacional (Sunat, Reniec). A su vez, se han establecido alianzas con programas de cooperación internacional, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con quien implementaremos el *Proyecto de Apoyo a la Modernización y Descentralización de la Gestión del Ministerio de Educación*, el cual se haya orientado a la obtención de una gestión descentralizada y de resultados. Se contará con una inversión mayor a los 5 000 000 dólares americanos para implementar estas mejoras al 2016.

2. Simplificación administrativa y transparencia

La gestión eficiente de los servicios públicos y de las políticas educativas exigen que el sector se dinamice para que afronte las necesidades del ciudadano y de las instituciones educativas. Lo que se busca es agilizar los procedimientos administrativos que "ahogan" a los actores y a las entidades educativas, que distraen su atención de la tarea pedagógica, y que dejan las decisiones de política estratégica a la discrecionalidad (potestad) de la informalidad de las prácticas no estandarizadas. El MINEDU actualiza su *Texto Único de Procedimientos Administrativos* y sus manuales de procedimientos internos, de forma que existan protocolos, estándares, pasos y plazos de atención que orienten a las entidades del sector a un sistema de gestión de la calidad y la mejora continua, con lo cual se reduciría la oportunidad de corrupción, y se contribuiría a la transparencia de la gestión de los recursos y la información.

3. Sistema de atención y orientación al ciudadano

El Ministerio de Educación y el conjunto de actores de la gestión educativa deben apuntar a cambiar la forma cómo atienden y responden a las necesidades del ciudadano, para que este cuente con información precisa de los tiempos de respuesta, plazos, instancias y costos de los trámites y solicitudes de atención que lleve al Estado. Esto aplica, sobre todo, en el caso de los padres de familia, los directores y docentes de aula para que puedan contar con mecanismos de orientación claros, transparentes y pertinentes.

d. Diseño y gestión de los programas y proyectos en educación

Descripción del componente

En el marco de la estrategia de modernización del sector Educación, existen programas y proyectos que se necesitan diseñar, rediseñar y gestionar. Esto supone mejoras sustantivas en su formulación, en las modalidades de entrega de los productos (las que, además, serán potenciadas por la mejora de los procesos ya mencionados), y en el desempeño de sus servicios.

Objetivo

Consolidar un modelo de gestión de programas y proyectos en educación que, de manera integrada, se instale exitosamente en el quehacer de las instancias descentralizadas y en el Ministerio de Educación, para poder potenciar sus intervenciones sin duplicar esfuerzos. Este modelo de gestión debe ser conducido desde la base de evidencias y debe contar con herramientas de planificación y seguimiento pertinentes, así como con gerentes certificados para la orientación a resultados de los mismos.

Líneas de acción

1. Diseño de programas presupuestales orientados a resultados y proyectos.

En el análisis del diseño será una tarea clave mejorar la identificación de los requerimientos técnicos. Ello implica los siguientes puntos:

i) Identificar la necesidad del usuario (por ejemplo, mejorar los aprendizajes de los estudiantes de educación básica regular) y definir los productos que les entregará el servicio educativo a estos alumnos para atender esta necesidad que tienen; esta identificación debe realizarse sobre la base de evidencias científicas que garanticen la eficacia y efectividad de la entrega de los productos identificados;

ii) Adecuar la estrategia de entrega de estos productos a las características del sistema educativo y de los actores que lo administran, tanto a nivel nacional como regional y local;

iii) Definir la combinación adecuada de insumos (personal, equipos, fungibles(bienes), infraestructura, etc.) que se requieren a lo largo de la línea de producción del servicio para la mejora de los aprendizajes de los estudiantes;

iv) Determinar cómo se expresarán presupuestalmente los productos que se entregarán al ciudadano y cuáles serán las reglas de asignación y ejecución presupuestal de estos productos;

v) Rediseñar los roles y responsabilidades que cumplirá cada entidad en el diseño, provisión y evaluación del servicio educativo;

vi) Adecuar el marco normativo que regula la entrega del servicio y protege al usuario.

2. Mejora en la modalidad de entrega de los servicios y productos orientados al ciudadano en los programas presupuestales

Esta mejora en las modalidades de entrega implicará cuatro procesos:

i) Adecuar los atributos técnicos del producto a los requerimientos prioritarios del usuario, de tal forma que satisfaga sus expectativas;

ii) Sectorizar territorialmente a la población en términos de áreas geo poblacionales, de tal forma que se facilite la planificación de la entrega del servicio educativo desde los modelos de gestión territorial que cada gobierno regional diseñe;

iii) Segmentar a la población en función de su respuesta al servicio educativo, de tal forma que sea posible diseñar estrategias de entrega del servicio adecuadas a las características de los distintos tipos de familias;

iv) Identificar y seleccionar canales de entrega del servicio educativo buscando el canal más efectivo en términos de costo y utilizando para ello la mejora de los procesos (distribución de materiales, contratación docente, dotación de infraestructura), de tal forma que el servicio sea accesible, oportuno, confiable y adecuado a las características de los usuarios para quienes fue diseñado, y que, finalmente, esté orientado a eliminar la exclusión social.

Los modelos de gestión de los programas en el ministerio y en los gobiernos regionales exigirán conocer los flujos de la cadena de valor del servicio, de extremo a extremo. En función de ello, se indagarán las expectativas del ciudadano sobre el servicio educativo, es decir, qué "valor" espera obtener del mismo, qué experiencia vive el ciudadano al recibir el servicio educativo, cuál es la capacidad operativa de las instituciones para crear ese valor. Asimismo, se indagará en cuál es la capacidad de gestión y articulación del Ministerio de Educación y de todas las instancias del sector en los procesos de programación, asignación y ejecución presupuestal, así como en el logístico, es decir, cómo se articulan estos tres flujos básicos para crear "valor" en la institución educativa. Para llevar a cabo esta medida, la creación de Oficinas de Gestión de Programas y Proyectos será una medida necesaria en toda entidad de gestión educativa.

3. Evaluación de programas y proyectos

Finalmente, evaluar el desempeño del servicio educativo significará examinar la relación de causalidad de extremo a extremo, es decir, desde los insumos hasta el resultado final, y medir periódicamente la magnitud de los cambios en los indicadores, para lo cual los sistemas y capacidades para el monitoreo, así como la evaluación de la gestión de los servicios constituyen una pieza contundente de este sistema de mejoras.

e. Desarrollo de las personas

Descripción del componente

El sector Educación necesita contar con masas críticas de personal que cuenten con capacidades fortalecidas para los procesos claves del sector, que posean perfiles por competencias que respondan a un Marco del Buen Desempeño del Servidor Público. Este marco permitirá evaluar el desempeño de los servidores públicos que ingresen al sistema de la administración educativa, sobre la base de mecanismos de evaluación de desempeño. A su vez, se aplicarán estrategias para generar incentivos, que creen las condiciones idóneas para la instalación de una carrera del servicio civil, una vez esta sea oficializada en el sector público. Llegado este momento, el sector Educación ya habrá anticipado los arreglos institucionales necesarios para su adscripción a esta.

Objetivo

Formar masas críticas de servidores públicos del Ministerio de Educación para la gerencia pública en educación y la conducción de la gestión de las políticas educativas desde el modelo rector del gobierno nacional. Estos servidores públicos (que deberán contar con perfiles idóneos) serán los encargados de sostener e impulsar las políticas y procesos claves de la gestión del sector. A su vez, participarán de sistemas de formación y evaluación de su desempeño para lograr la construcción de una carrera de servicio civil en educación.

Líneas de acción

1. Marco del Buen Desempeño del Servidor Público en Educación

Con la oportunidad de enmarcarnos en la Política Nacional de Servicio Civil que la autoridad nacional SERVIR viene proponiendo, el MINEDU está ya preparando las condiciones para identificar los desempeños deseables que permitan construir un marco del buen desempeño de todo aquel servidor que realiza tareas en la gestión educativa, desde las instancias descentralizadas hasta el nivel nacional. Este marco debe permitir establecer procesos pilotos y graduales de evaluación del desempeño, identificar perfiles acorde a los cambios organizacionales de los modelos de gestión de cada gobierno regional y del propio Ministerio de Educación, e instalar mejoras en el proceso de gestión de los recursos humanos en gestión educativa, tomando en consideración los incentivos y oportunidades de formación permanente y monitoreada.

2. Plan de desarrollo quinquenal de las personas del Ministerio de Educación y gobiernos regionales

En materia de desarrollo de capacidades, en el 2011, menos del 15% de los funcionarios del Ministerio de Educación habían participado de actualizaciones profesionales para la mejora de su desempeño. En el 2012, el Plan de Desarrollo de las Personas del MINEDU logró certificar en capacitaciones a 1 759 servidores públicos, lo que equivale al 72% de su personal.

En el 2013, se invertirá más de 4 500 000 nuevos soles en la especialización de los servidores públicos del Ministerio de Educación para certificarlos en gestión y gerencia pública (certificados por la Escuela Nacional de Administración Pública de la Autoridad Nacional de Servicio Civil SERVIR), desarrollo curricular, gestión de materiales educativos y, planeamiento y presupuesto en educación, en las mejoras universidades del país y Latinoamérica. Además, en los próximos años, se seguirán fortaleciendo las capacidades del personal conforme el modelo rector que la normativa le confiera al Ministerio en otras materias como diseño y evaluación de políticas públicas, regulación, diseño de proyectos, supervisión de la política, entre otros temas. Cabe destacar que este plan seguirá formando cuadros claves los próximos años.

De esta misma forma, más de doscientos funcionarios de las veintiséis regiones empezarán el 2013 becados en una formación especializada en la misma línea. De esta manera, se espera lograr la generación de cuadros técnicos para la gestión descentralizada de los servicios, lo que se vincula con la estrategia de descentralización (que se desarrolla a continuación), para poder contribuir a que todas las regiones cuenten con planes de desarrollo de las personas para el desempeño de las funciones que en educación les competen.

B.
ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN

01. CONTEXTO

a. Objetivo: lo que queremos alcanzar

Gestionar de manera descentralizada el sistema educativo, entendido esto como la gestión articulada, complementaria y coordinada de los tres niveles de Gobierno para proveer servicios educativos de calidad en los diferentes territorios del país, que respondan a su diversidad y que se hallen en el marco de la unidad del sistema educativo. Así, se busca garantizar el derecho a una educación de calidad que se expresa en que todos los estudiantes logren aprender y desarrollarse plenamente. Todo ello en la búsqueda del fortalecimiento de la institución educativa como la primera y principal instancia de gestión en el marco de una gestión educativa participativa, transparente y orientada a resultados.

b. Estado de la situación

Han transcurrido once años desde inicio del proceso de descentralización, el cual estuvo focalizado básicamente en un proceso de transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales. Este proceso ha sido asumido, en muchos casos, como en su etapa de culminación del proceso de descentralización. No obstante, creemos que debe verse como una puerta que se abre para avanzar y lograr una gestión descentralizada que garantice el servicio al ciudadano.

En el sector educación, a pesar de que el Gobierno nacional transfirió veintiún competencias y funciones a los gobiernos regionales, queda pendiente avanzar enel ejercicio de dichas funciones, ya que enfrentan un conjunto de obstáculos. En primer lugar, no existe definición de funciones y competencias entre los tres niveles de gobierno, debido a la presencia de un marco normativo aún extenso y difuso, con contradicciones y superposición de funciones. En segundo lugar, dado que el sector educación es una materia compartida, la relación intergubernamental es indispensable; sin embargo, no han existido espacios de comunicación y coordinación intergubernamental, más bien estos se han caracterizado por relaciones tensas o conflictivas.

Además, el proceso de transferencia no vino acompañado de una estrategia de desarrollo de capacidades y recursos que permitiera el ejercicio de las nuevas funciones asumidas; esto se observa de manera principal en los gobiernos regionales y sus instancias de gestión educativa. Por otro lado, la transferencia no partió de una reforma del sistema basada en un enfoque territorial que permita identificar y diversificar estrategias que respondan a la diversidad de la demanda del sistema educativo. Actualmente, algunos gobiernos sub nacionales gestionan el servicio basado en estructuras, mecanismos y costumbres que fueron creados en un sistema centralizado.

Todo proceso de descentralización se sostiene en un sistema de monitoreo y seguimiento que permita identificar los avances y nudos críticos, sistema que, aunque existe en nuestro país, no ha sido diseñado o implementado para la toma de decisiones de política. Finalmente, la descentralización no solo distribuye responsabilidades de manera complementaria, sino que asegura que la gestión sea de manera participativa. Basado en el voluntarismo, sin presupuesto u orientaciones de política, los COPARE y COPALE han perdido su rumbo en lo que corresponde a sus roles de vigilancia y concertación.

c. Cambios que esperamos lograr

Al 2016, las instituciones educativas son fortalecidas para brindar un servicio de calidad centrado en el logro de aprendizajes a partir de la implementación de modelos de gestión que responden, por un lado, a las características territoriales, y, por otro, a una gestión articulada, complementaria y coordinada entre los tres niveles de gobierno.

02. COMPONENTES

a. Responsabilidades intergubernamentales

Descripción del componente

Luego de once años de iniciado el proceso de descentralización, enfocado en la transferencia de competencias y funciones, el proceso de avance y fortalecimiento del mismo se debate entre la claridad de delimitación de funciones y la complementariedad entre los roles y responsabilidades de los tres niveles de gobierno. En este contexto, se configura la base del modelo de gestión descentralizada del sistema educativo peruano que garantice la calidad, equidad y permanencia del servicio en el marco del derecho a la educación.

Objetivo

Delimitar competencias normativas y establecer responsabilidades claras en la provisión del servicio educativo entre los tres niveles de gobierno como paso fundamental para construir la gestión descentralizada de la educación.

Líneas de acción

1. Delimitación normativa de competencias y funciones

El marco normativo del proceso de descentralización educativa cuenta hoy con una matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones del sector Educación en los tres niveles de gobierno[2]. Con ello, la *la Ley de Organización y Funciones* del MINEDU se constituye como el primer hito en la ruta para delimitar funciones del órgano rector. Sin embargo, este marco normativo aún resulta insuficiente para el logro de los objetivos del proceso de descentralización. Esta delimitación se enfrenta a una tarea pendiente que implica modificar la normatividad existente.

2. Transferencias de funciones

En materia educativa, dentro del marco del proceso de descentralización, se han transferido las competencias y funciones del gobierno nacional a los gobiernos regionales (según lo establecido en el artículo 47° de la Ley Orgánica de Gobierno Regionales. Sin embargo, están pendientes la transferencia de las competencias y funciones correspondientes a la

[2] Esto se encuentra en concordancia con los lineamientos de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Directiva N° 001-2012-PCM-SGP, aprobada por la Resolución Ministerial N° 097-2012-PCM

Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), que en tanto régimen especial, tiene competencias de municipalidad metropolitana y gobierno regional. Por este motivo, debe recibir las veintiún funciones establecidas en el marco normativo. El MINEDU y la MML han inicidado el proceso de transferencia de funciones.

3. Formulación de la matriz de gestión descentralizada

A través de las instancias de relación intergubernamental, el sector Educación ha acordado la necesidad de contar con una herramienta para configurar con claridad un *Modelo de Gestión Descentralizada Nacional*: la matriz de gestión descentralizada de los servicios educativos. Esta permitirá construir, bajo un enfoque territorial y de servicio público, los modelos de gestión territorial que articulen estrategias con el nivel local, para obtener las mejores formas de prestar los servicios educativos en las escuelas. Esta matriz debe superar los vacíos y la superposición existentes por el confuso marco normativo, así como precisar los roles y responsabilidades de los niveles de gobierno en cada fase de la gestión de los servicios educativos.

4. Diseño y gestión descentralizada de los Programas y Proyectos

Los programas presupuestales como el *Programa de Logros de Aprendizajes y el de Acceso y Cobertura*, así como los programas nacionales, deben avanzar gradual y progresivamente hacia su gestión descentralizada, transfiriendo responsabilidades y recursos a los gobiernos regionales o locales y generando capacidades en ellos.

b. Relación intergubernamental

Descripción del componente

Dado que la educación es una materia de competencias compartidas entre los tres niveles de gobierno, la toma de decisiones concertada entre el MINEDU, gobiernos regionales y gobiernos locales es clave para la provisión de un mejor servicio educativo. Se define la relación intergubernamental como la interacción y articulación que existe entre las diferentes instancias y niveles de gobierno con el fin de gestionar políticas públicas y estrategias vinculadas a educación para, así, ofrecer un mejor servicio. Estas relaciones pueden ser de carácter vertical, cuando se desarrollan entre distintos niveles de gobierno como nacional-regional o regional-local; o de carácter horizontal, cuando se establecen entre niveles de la misma jerarquía como región-región o local-local. Incluyen los conceptos de coordinación, cooperación y colaboración.

Objetivo

Establecer mecanismos e instrumentos que permitan la toma de decisiones y la gestión de política de manera intergubernamental entre dos o más niveles o instancias de gobierno.

Líneas de acción

Las instancias de relación intergubernamental son las siguientes:

i) **La Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI)** constituye un espacio multilateral y político entre el MINEDU, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Los acuerdos tratados en este espacio permiten concertar y articular las políticas, estrategias y acciones que deben implementar de manera coordinada los tres niveles de gobierno.

ii) **El Directorio de la Alta Dirección del MINEDU**, compuesto por gerentes de desarrollo social, gerentes de educación y directores regionales de educación, tiene como finalidad informar sobre las políticas del MINEDU y su priorización, así como el cumplimiento de las metas y objetivos nacionales propuestos por el ente rector y gestionados por los gobiernos regionales en el marco de su autonomía y diversidad territorial. Asimismo, constituye un espacio de diálogo e interlocución que busca dar a conocer lineamientos de política y programas de impacto nacional, tanto como recoger, de manera agregada y directa, la demanda y problemática desde los gobiernos regionales, para, así, poder consensuar fórmulas de respuesta y solución.

iii) **La Comisión de Gestión Intergubernamental (CGIE)** se encuentra conformada por el Ministerio de Educación y cada uno de los veintiséis gobiernos regionales. Su carácter es político - técnico y bilateral. Busca fortalecer la gestión educativa descentralizada entre el Ministerio de Educación y cada uno de los gobiernos regionales, concertando una agenda educativa para la implementación de los pactos de compromisos y estableciendo acuerdos específicos que permitan alcanzar las metas educativas concertadas.

Estas estrategias están permitiendo avanzar al generar instancias desde el ámbito territorial y de carácter regional-local, regional - regional, o local - local. En esta ruta, el MINEDU ha elaborado unos lineamientos para la relación intergubernamental que brinda orientaciones para que gobiernos regionales y gobiernos locales puedan establecer de manera vertical y horizontal mecanismos e instrumentos de colaboración, cooperación y coordinación. También, se brinda asistencia técnica en el tema y, como parte de los modelos de gestión territorial, se ha programado contar con espacios de coordinación intergubernamental e intersectorial a nivel local. Esto se iniciará el 2013 con 72 UGEL, provenientes de veinticuatro regiones del país (un tercio del total).

c. Articulación territorial e intersectorial

Descripción del componente

Garantizar el servicio educativo en todo el territorio nacional requiere de modelos de gestión territorial; entendidos estos como las distintas formas de organización de la gestión para la prestación de los servicios educativos y de la gestión de la política en un determinado ámbito territorial, cuya responsabilidad compartida corresponde al gobierno regional junto con los gobiernos locales. Los modelos de gestión territorial deben estar articulados a su vez a una estrategia intersectorial, que se ubique en el marco de los modelos de gestión educativa descentralizada de país, y que desarrolle de manera coordinada, en el ámbito más cercano a la oferta del servicio, los programas, proyectos, asistencia técnica y capacitaciones que desde los niveles de gobierno se diseñan e implementan.

Objetivo

Aportar a la construcción de modelos de gestión territorial a partir de un proceso articulado entre oferta y demanda del MINEDU, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales. Estos modelos deben responder a las características territoriales de un ámbito geográfico específico.

Líneas de acción

1. Articulación territorial de las intervenciones: El diseño e implementación de programas presupuestales, proyectos de inversión pública de gestión compartida con los gobiernos sub nacionales, dentro los roles de gobierno ya existentes, demanda al MINEDU y gobiernos regionales avanzar en una estrategia que permita una gestión organizada, ordenada y por resultados.

Esta estrategia se expresa en un protocolo que permita brindar asistencia técnica y del MINEDU a los gobiernos regionales. A su vez, estos gobiernos regionales lo harán con los gobiernos locales para la elaboración de planes de articulación territorial del servicio educativo y de los programas presupuestales a través de equipos técnicos mixtos.

2. Modelos de gestión territorial: La diversidad del territorio nacional y de las instituciones educativas requiere estrategias diferentes para garantizar el servicio educativo. Cada una de ellas configura un modelo de gestión territorial. Para lograr esta gestión, se deben seguir los siguientes pasos:

i) Priorizar una política educativa regional y un proceso clave;
ii) Focalizar un territorio y una población;
iii) Adecuar el marco normativo que regula la Caracterizar contextos territoriales;
v) Priorizar una política educativa regional y un proceso clave;
Focalizar un territorio y una población;
Adecuar el marco normativo que regula la Caracterizar contextos territoriales;
Planificar estrategias de intervención de los seis componentes de soporte institucional para la gestión descentralizada (relación intergubernamental; desarrollo organizacional y la mejora continua que permita la redefinición de las instancias de
vi) gestión educativa como las UGEL; sistemas de planeamiento, presupuesto, información y monitoreo; fortalecimiento de capacidades; ética pública y transparencia; y participación ciudadana);
Implementar los planes de trabajo.

d. Desarrollo y fortalecimiento de capacidades en las regiones

Descripción del componente

El proceso de descentralización en el Perú tuvo como punto de partida la transferencia de competencias y funciones. Sin embargo, su ejercicio no estuvo acompañado de un proceso de fortalecimiento de capacidades de los servidores públicos de los gobiernos regionales y del propio gobierno nacional para que puedan gestionar el servicio educativo en condiciones de calidad, eficiencia y pertinencia.

Para responder a estos nuevos desafíos, los gobiernos descentralizados requieren fortalecer la capacidad de sus recursos humanos, no solo de los niveles directivos, sino también del conjunto de servidores públicos para, de esta manera, construir masas críticas que produzcan los cambios institucionales. Corresponde al MINEDU, en tanto ente rector del sector, la responsabilidad de asistir técnicamente y de fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales para alcanzar los objetivos nacionales de mejorar la calidad de la educación y cerrar las brechas existentes.

Objetivos

Promover en los recursos humanos del sector Educación nuevos conocimientos y una mayor capacidad de análisis crítico sobre su rol como gestor del servicio educativo para poder alcanzar los objetivos nacionales de aprendizajes de calidad y cierre de brechas de inequidad.

Líneas de acción

1. Estrategia sectorial de desarrollo y fortalecimiento de capacidades a los gobierno regionales para la gestión descentralizada de la educación

Permite establecer con claridad la ruta para lograr los objetivos, definiendo los referentes de la acción formativa, identificando posibles aliados, como universidades, empresas u ONG, y reconociendo los factores críticos que pueden dificultar el éxito del proceso, como, por ejemplo, la resistencia al cambio o falta de recursos. El desarrollo de esta estrategia se viene realizando a partir de lo avanzando en los programas de especialización certificados por SERVIR.

2. Diseño y ejecución de un Plan de Fortalecimiento y Desarrollo de Capacidades 2014-2016

Es el instrumento que permite concretar la estrategia diseñada y aprobada. Contiene los objetivos, resultados, líneas de acción, metas y actividades, así como la asignación de los recursos necesarios para llevarlas a cabo y alcanzar los resultados esperados.

e. Participación ciudadana

Descripción del componente

El Proyecto Educativo Nacional (PEN) demanda un proceso de participación ciudadana que permita construir consensos en torno a la política educativa, aplicada desde el marco de una gestión educativa descentralizada, que se encuentre constituida con aportes de diversos actores de la sociedad civil. En este sentido, aporta a la política de modernización y descentralización en la construcción de espacios de participación con actores de la colectividad: consejos participativos regionales y locales, organizaciones sociales y empresariales, gremios, entre otros.

Objetivos

Diseñar y gestionar estrategias de participación ciudadana y comunicación social para promover compromisos de los actores sociales y la ciudadanía en torno a las prioridades de política que se centran en el logro de los aprendizajes.

Estas estrategias generan condiciones para una gestión educativa descentralizada, que tiene que tener como eje central a la institución educativa como primera instancia de gestión.

Líneas de acción

1. Movilización Nacional por la Transformación de la Educación

En el marco del Proyecto Educativo Nacional y el Proyecto Educativo Regional, surge la necesidad de una agenda estratégica en educación, concertada entre sociedad civil y empresa, articulada a los gobiernos regionales y locales. Esta agenda requiere que se promueva la participación de la sociedad civil en la implementación y seguimiento de las agendas educativas regionales concertadas. Para ello, es necesaria la iidentificación de actores sociales, económicos y políticos del territorio.

2. Desarrollo de capacidades para la participación ciudadana

El proceso de descentralización requiere de la participación ciudadana con capacidades técnicas y políticas de la sociedad civil en las instancias de participación en educación, que se encuentren articuladas a los proyectos educativos regionales en el marco de políticas priorizadas. Para lograrlo, es necesario crear estrategias articuladas que permitan desarrollar y fortalecer las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en torno al ejercicio de políticas concertadas.

3. Vigilancia y rendición de cuentas

El binomio vigilancia y rendición de cuentas es un elemento clave para un gestión con prácticas éticas, transparentes, democráticas e interesadas en promover la participación de la ciudadanía en la gestión educativa. Para lograr este binomio se requiere estrategias creadas desde la sociedad civil, que se articulen con los gobiernos regionales y locales. Esto debería conducir al impulso de sistemas “amigables” de información administrativa en el territorio del acceso público. Conduciría, a su vez, a la difusión de derechos y responsabilidades ciudadanas en relación a la educación (acceso a la información pública, rendición de cuentas, vigilancia, etc.); a la promoción a que se rindan cuentas a la ciudadanía sobre el cumplimiento de resultados en el marco de las políticas educativas nacionales y regionales; al desarrollo de capacidades en autoridades para una gestión democrática, transparente y participativa; y, finalmente, a la creación de una cultura de gestión participativa en las instancias de gestión educativas locales y regionales, que reconozcan la participación como una oportunidad para mejorar los servicios que provee al ciudadano.

f. Monitoreo, supervisión y evaluación

Descripción del componente

Conducir la política de gestión descentralizada de la educación de manera eficaz y eficiente implica contar con información relevante, confiable y oportuna sobre los procesos de implementación de la gestión descentralizada y los avances y consecución en el logro de los resultados de dicha implementación.

Objetivos:

Consolidar y hacer disponible la información para los encargados de la toma de decisiones y demás usuarios interesados en la marcha de los procesos previstos como parte de la gestión descentralizada.

Líneas de acción

1. Monitoreo de los componentes del soporte institucional de la gestión descentralizada

Implementar el sistema de monitoreo de los componentes de soporte institucional de la gestión descentralizada tiene como fin el contar con herramientas que permitan asegurar el cumplimiento de los resultados previstos, tanto a nivel central como a nivel de los Gobiernos Regionales. Los mencionados componentes son los siguientes:

i) Coordinación y articulación intersectorial,
ii) Desarrollo organizacional y mejora continua,
iii) Sistema de gestión educativa (planeamiento, presupuesto, sistema de información y monitoreo),
iv) Desarrollo y fortalecimiento de capacidades,
v) Ética pública y transparencia,
vi) Comunicación social y participación ciudadana.

2. Monitoreo y evaluación de ejercicio de las funciones transferidas

Implementar el sistema de monitoreo y evaluación de las funciones transferidas obedece a la intención de contar con información para la toma de decisiones sobre el avance y desempeño en el ejercicio pleno de las funciones transferidas. Este monitoreo y evaluación serán graduales, es decir, cada año se monitoreará y evaluará un grupo de gobiernos regionales, así como determinadas funciones transferidas.

C.
ESTRATEGIA DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS

01. CONTEXTO

Objetivo

Fortalecer la institucionalidad de la institución educativa, a través de una gestión educativa descentralizada, participativa, transparente que brinde un servicio de calidad centrada en el logro de aprendizajes

Estado de la situación

En los últimos cien años, casi todas las instituciones sociales han cambiado menos la escuela. Esta ha mantenido su estructura y modo de funcionamiento, en términos genéricos, inalterable, a pesar de otras profundas transformaciones sociales dadas en este siglo pasado. Otro elemento que recrudece el problema son los resultados muy bajos de evaluaciones nacionales e internacionales. El diseño institucional de la escuela tiene un desfase estructural entre aquello que entendemos es educar y la demanda educativa del siglo XXI.

Condiciones estructurales y procesos diversos no favorecen que las escuelas estén en el centro de las políticas educativas: la jornada escolar es corta; el tiempo de enseñanza efectiva es insuficiente; en muchas instituciones educativas, la calidad de la enseñanza y de liderazgo es bajo; y el apoyo de las instancias de gestión educativa es débil. Tenemos, por un lado, condiciones sociales, económicas y del entorno y, por otro, prácticas institucionales y pedagógicas tradicionales y homogéneas que desfavorecen el logro de los aprendizajes.

Esta situación se ve reflejada en una gestión escolar homogénea con prácticas rutinarias de enseñanza, que se centran más en lo administrativo y que se desligande los aprendizajes. Otros problemas que podemos destacar son la organización escolar que es rígida en su estructura y se encuentra atomizada en sus funciones; los instrumentos de gestión que son poco funcionales y de cumplimiento únicamente normativo; participación de la familia y la comunidad únicamente como proveedores de recursos; existencia de desconfianza, subordinación y conflicto como estilo de relación entre los actores de la comunidad educativa; directivos con prácticas autoritarias o permisivas; y presencia de una relación vertical y normativa de las instituciones educativas con las instancias de gestión descentralizada.

02. COMPONENTES

a. Fortalecimiento de la organización y funcionamiento de las instituciones educativas

Descripción del componente

Se propone que las instituciones educativas cuenten con una estructura organizativa operativa y funcional, es decir, que cuenten como mínimo con una organización constituida por tres órganos: órgano de dirección, a modo de equipo directivo que reoriente la administración escolar a lo pedagógico; órgano pedagógico, asumido como la columna vertebral de la escuela; y el órgano de participación, caracterizado como el espacio de toma de decisiones consensuadas.

Se busca crear espacios y mecanismos de participación. Al interior de las instituciones educativas existen catorce comités establecidos en Resoluciones Ministeriales, Viceministeriales y Directorales emitidas por el Ministerio de Educación y directivas y comisiones intersectoriales (comités de convivencia, comité de tutoría, comité de prevención de riesgo, de salud, etc.). Se observa que muchas funciones se superponen y no se trabaja de manera articulada. Esto agrava la situación de la participación activa y democrática en la gestión de las instituciones educativas.

Objetivo

Reconfigurar instituciones educativas a través de la reorientación y fortalecimiento del Consejo Educativo Institucional (CONEI), dándoles una nueva visión y roles fundamentalmente orientados al logro de los aprendizajes, estableciendo funciones claras. Se busca, a su vez, tener miembros comprometidos, capaces de consensuar y tomar decisiones importantes. Será entonces el CONEI quien incorpore los grupos de trabajo, comisiones, responsabilidades, etc. para desarrollar e implementar las actividades que se requieran al interior de la institución educativa.

Líneas de acción

Se propone integrar los diversos instrumentos que normativamente existen en la actualidad:

i) **Proyecto Educativo Institucional (PEI)** es un instrumento de carácter estratégico de mediano plazo, que establece objetivos y metas de aprendizaje claras y medibles; se incorpora, además, en este mismo documento el proyecto de mejora continua, producto de la autoevaluación de la calidad de la gestión escolar.

ii) **Plan anual de trabajo**, que garantiza acciones y metas para la mejora de los aprendizajes y moviliza las políticas priorizadas.

Ambos documentos se elaboran de manera participativa y se constituyen en referentes para la rendición de cuentas de la gestión escolar.

b. Sistema de dirección escolar

Descripción del componente

Uno de los factores que inciden de manera directa en el logro de los aprendizajes de los estudiantes es la dirección escolar. Los mecanismos de acceso y continuidad en la función directiva hasta la fecha han estado desactualizados. Además, la permanencia y el tiempo de servicios del docente ya no son garantía del ejercicio de una buena gestión. Estos puntos han conllevado a una suerte de improvisaciones en la asignación de este importante cargo y función. En este sentido, es necesario un abordaje integral del tema. El director necesita contar con un referente de desempeño, es decir, un perfil consensuado. En base a ello, será evaluado en su ejercicio y accederá a un programa de formación continua que cuente, además, con una política de incentivos y estímulos.

Objetivo

Lograr que el sistema de dirección escolar sea concebido como un conjunto de elementos organizados y relacionados que interactúan entre sí, un engranaje que permita una visión articulada e integral de la labor del director y sub director en las instituciones educativas y que ayude a redefinir su función y a convertirlos en líderes del cambio.

Líneas de acción

Como sistema, está constituido por tres elementos:

i) El ***Marco de Buen Desempeño del Directivo*** es la herramienta político educativa que dirige la selección, formación, evaluación de directivos y que evalúasu impacto eficaz y duradero en la gestión de los aprendizajes. Su construcción es resultado de un proceso colectivo y participativo. Su última versión se encuentra en consulta con actores educativos, específicamente, directores y directoras de instituciones educativas a nivel nacional.

ii) **La evaluación de acceso** es el proceso de identificación de los docentes que reúnen los requisitos y condiciones más idóneas para cubrir el puesto de director o sub director escolar. Los procesos de selección y evaluación de docentes estarán basados en estándares de desempeño establecidos en el *Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial y el Marco de Buen Desempeño del Director*. El proceso de selección se iniciará el año 2013 y el ejercicio de la función de directores y sub directores nombrados en el año 2014 que empieza a regir la asignación especial por cargo.

iii) **El Programa de Formación y Capacitación para Directores y Subdirectores** tiene la finalidad de instalar, desarrollar y fortalecer las competencias del profesor que ejerce cargos directivos para que pueda consolidarse como líder pedagógico. Esta capacitación está organizada en una etapa de inducción (de diez semanas), capacitación espcializada (dos años) y reforzamiento (un año).

c. Articulación de la escuela

Descripción del componente

La escuela es uno de los actores clave en el desarrollo local; sin embargo, resulta necesario revalorar su rol como referente de la comunidad y establecer un vínculo que le permita ser parte de la construcción de una apuesta colectiva por la mejora de las condiciones de vida de sus estudiantes y de la comunidad en general.

Objetivo

Promover, sobre la formulación de lineamientos y orientaciones, nuevos mecanismos, estrategias y acciones orientadas a fortalecer la alianza estratégica de la escuela con la comunidad en su sentido más amplio (familias, vecinos, organizaciones comunales, asociaciones, ONG, empresas, clubes, otros ministerios o instituciones públicas).

Líneas de acción

Será necesario:

i) El fortalecimiento de la participación de la familia en la gestión escolar;
ii) La incorporación de los saberes locales de la comunidad en los procesos pedagógicos;
iii) La promoción de una escuela abierta a la comunidad para el desarrollo local;
iv) La participación de la comunidad en la gestión a través de alianzas y convenios para el desarrollo de los aprendizajes.

Siara