



BOLETÍN INFORMATIVO N° 6

Secretaría Técnica

MARZO 2014

Carta del Presidente

La designación de César Villanueva Arévalo como Presidente del Consejo de Ministros el 31 de octubre pasado, fue recibida con expectativa y entusiasmo por la ANGR, como el país todo. La llegada a tan importante cargo del entonces Presidente Regional de San Martín, constituía un reconocimiento a las capacidades de uno de los mandatarios regionales más exitosos y legítimos, pero también indicaba la disposición a aceptar el rol político y técnico que podemos cumplir nacionalmente las autoridades descentralizadas. La ANGR desde el primer momento manifestó su satisfacción, porque más allá de la pluralidad de opiniones que caracterizan a nuestra Asociación, Villanueva, quien fuera su Presidente en dos ocasiones, no escondió nunca su compromiso con la descentralización.

Su presentación ante el Congreso de la República generó nuevas esperanzas porque el entonces Primer Ministro, a nombre del Ejecutivo, comprometió algunas de las líneas maestras de su gestión, las que respondían a muchas de las preocupaciones e intereses del país y de nuestra Asociación, desde su creación. El ex Premier precisó en esa ocasión, una visión de la descentralización como desafío nacional para potenciar las capacidades regionales para el desarrollo territorial; anunció su voluntad de “despapelizar” el Estado y superar el carácter administrativo que hasta hoy mantiene la reforma; planteó la urgencia de impactar en la vida de las personas, haciendo que la inversión pública y la privada se articulen en cada territorio, desencadenando sinergias para constituir polos de desarrollo regional e interregional.

Ese esfuerzo, como lo anunció entonces, exigía fortalecer la debilitada institucionalidad del país y hacer del diálogo el mecanismo de la reivindicación de la política, desde una gestión que anunciaba puertas abiertas, trabajo en terreno, transparencia y rendición de cuentas como normas de conducta.

Villanueva buscó impulsar con más fuerza los Consejos de Ministros Descentralizados y el cumplimiento de los compromisos asumidos en ellos, la revisión de la distribución intradepartamental del canon y sus mecanismos de estabilización, la revisión de los problemas generados por la recentralización del presupuesto 2014 y el cumplimiento de los gastos de inversión comprometidos por el gobierno nacional el 2013. En esos procesos, y en otros pendientes como el salario mínimo, la modernización de la refinería de Talara y la construcción del Gasoducto del Sur, el ex Premier contó con el apoyo y la disposición permanente de la Asamblea.

En ese contexto, su renuncia es una pérdida para el país y para un gobierno con el que fue leal. La ANGR, comprometida, como está, con la descentralización, el respeto a la institucionalidad democrática y el diálogo político, lamenta profundamente su retiro y la manera en la que éste se ha producido, evidenciando la fragilidad de nuestras instituciones y la falta de respeto por las capacidades y la buena voluntad de César Villanueva, cuya dignidad y entereza saludamos.

La ANGR demandará continuar con el camino y los procesos iniciados con el ex Primer Ministro, persistirá con sus propuestas y su acción en su defensa de la descentralización, buscará mantener y ampliar el diálogo con el Poder Ejecutivo y el Legislativo, afirmando el rol de los gobiernos subnacionales en un Estado que queremos unitario y descentralizado.

Javier Atkins

Presidente ANGR. ■

El presupuesto 2014 y los recursos de los GR

En la discusión del proyecto del Presupuesto Público 2014 se evidenció la voluntad recentralizadora que tenía el gobierno nacional. El cuadro 1 no deja lugar a dudas

En ese escenario, y en el marco de la sensible disminución de los recursos por concepto del canon 2013, antes de la aprobación del Presupuesto Público 2014, el MEF emitió la Resolución

Directoral 064-2013-EF/52.01, que aprobaba la directiva para la implementación del acceso de los gobiernos regionales y locales al financiamiento con la emisión de bonos soberanos aprobada por el DS No.224-2013-EF, permitiendo cargar proyectos a la transferencia por esta vía.

En este contexto, mediante Resolución Directoral 02-2013 EF, a fines de diciembre pasado, el Ministerio

Cuadro 1: PIA-2013/PIA Proyecto presupuesto 2014

Nivel Gobierno	PIA 2013	%	PIA 2014	%	VARIACIÓN
Nacional	72,693'312,325	67.05	83,238'292,908	69.99	+14.6
Regional	17,575'382,314	16.21	18,752'336,083	15.77	+6.34
Local	18,150'214,920	16.74	16,943'624,922	14.25	-6.65
TOTAL	108,418'909,599	100	118,934'253,913	100	

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2014, Congreso de la República

Cuadro 2: Transferencias anuales de recursos (miles de soles)

CONCEPTO	2011	2012	2013 (a)	PIA 2014 (b)	RD 02-2013 EF (c)	Variación absoluta	
						(c)/(b)	(c)/(a)
Transferencias Industrias Extractivas							
Canon Minero	4,253'542	5,160'175	3,896'513	3,495'055	2,529'930	-965'125	-1,366'
Canon Gasífero	1,755'629	2,327'753	2,421'697	2,784'800	2,215'458	-569'342	-206'239
Canon Petrolero	979'681	1,374'827	1,392'759	1,478'793	1,342'349	-136'444	-50'140
Canon Hidroenergético	131'039	89'405	211'538	175'196	168'765	-6'431	-42'773
Canon pesquero	32'134	156'935	127'903	106'048	92'412	-13'636	-35'491
Canon forestal	0	1'903	0	1'903	1'903	0	1'903
FOCAM	482'374	437'725	499'589	529'914	452'209	-77'705	-47'380
Regalías mineras	864'255	522'708	504'080	686'148	478'182	-207'966	-25'898
Otros							
FONCOMUN	3,760'023	4,140'503	4,479'806	4,527'276	4,470'000	-57'276	-9,806'
Renta aduanas	374'582	398'774	424'647	416'141	406'000	-10'141	-18,647'
TOTAL	12,633'259	14,620'309	13,958,532	14,201'274	12,157'210	-2,044'06	-1,801'

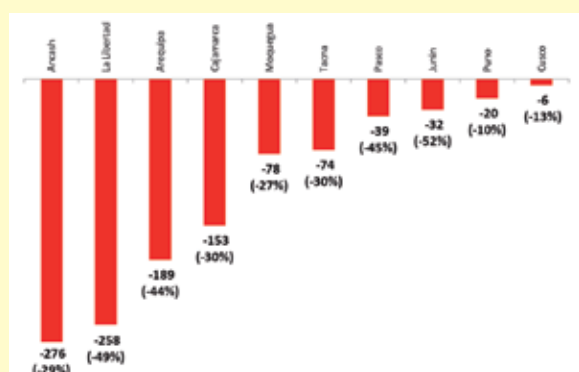
Fuente: Transparencia Económica

Elaboración: Secretaría Técnica ANGR, Lima, 2014

de Economía y Finanzas publicó los montos estimados de recursos públicos para el PIA del año fiscal 2014. En base a esa publicación es posible recalcular las transferencias comprometidas para el año 2014, tal como se observa en el cuadro 2.

Como se observa en el cuadro 2, es claro que los gobiernos descentralizados perderán más de 2,044 millones de soles contemplados originalmente en su PIA. Ciertamente, el concepto más afectado es el correspondiente al canon minero en el que la variación absoluta anunciada por el MEF es de cerca de 1,000 millones de soles que afectan de manera diferenciada a las distintas regiones, como puede observarse en el gráfico que aparece a continuación:

Gráfico 1: Disminución del canon minero en relación al 2013



Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2014

Sorprendentemente el MEF en menos de 15 días publicó dos Resoluciones Directorales (023-2013-EF/50.01 y 001-2014-EF/50.01) que establecen la Programación de Compromisos Anual (PCA) del año fiscal para los pliegos del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales por

toda fuente de financiamiento, la primera y a la revisión del cuarto trimestre del 2013, la segunda. Sorprendentemente, decimos, por las grandes diferencias que se observan entre la una y la otra, como se puede ver en el cuadro número 3.

La diferencia que se observa entre el PCA de diciembre y el reajustado en enero es de más de 23,000 millones de soles y exige de una explicación fina, aunque asumimos que se llega a ella sumando el PIM, los saldos de los años previos y los ahorros que tienen distintos gobiernos descentralizados en el Banco de la Nación y en el Banco Central de Reserva. De ser ese el caso, entendemos que por transparencia elemental, esa información debiera ser pública para no dar la paradójica impresión de gobiernos descentralizados con abundancia de recursos, cuando como se ve en el cuadro 2, en realidad tendrán menores recursos.

A esta situación, que como es evidente es delicada y afecta a los gobiernos descentralizados, coincidentemente en un año electoral, se añaden otras que corresponden a la ejecución del presupuesto 2013. En el mismo, a partir de cálculos conservadores, los distintos sectores suman más de 450 millones de soles comprometidos y sin ejecutar en los territorios el año 2013; por su parte, los gobiernos regionales tienen proyectos con buena pro adjudicada para ejecución de obra pública, cuya continuidad debe garantizarse, que alcanzan los 425 millones de soles. Adicionalmente, las regiones dejaron de percibir 809 millones de soles por las transferencias del canon. En resumidas cuentas, 1,684 millones de soles que no llegan a la población.

Cuadro 3: PIA 2014 y PCA

NIVEL GOBIERNO	PIA 2014	PCA DICIEMBRE	PCA ENERO	PCA DIC/PIA	PCA ENE/PIA
Nacional	83,238'292,908	74,987'683,011	73,549'461,069	90%	88%
Regional	18,752'336,083	18,363'528,619	25,093'125,265	98%	134%
Local	16,943'624,922	15,351'359,780	32,745'348,948	91%	193%
TOTAL	118,934'253,913	108,702'571,410	131,387'935,282	91%	110%

Cuadro 4: Compromisos de los sectores sin ejecutar por regiones 2013

REGIÓN	PIM	Devengado	Diferencia
AMAZONAS	39,417,054	30,785,881	8,631,173
ANCASH	69,822,424	60,867,521	8,954,903
APURIMAC	58,035,307	34,407,363	23,627,944
AREQUIPA	56,319,014	46,424,922	9,894,092
AYACUCHO	78,057,963	61,509,081	16,548,882
CAJAMARCA	111,911,744	99,157,876	12,753,868
CALLAO	391,238,259	293,612,508	97,625,751
CUSCO	157,144,613	116,370,982	40,773,631
HUANCAVELICA	9,352,722	7,346,255	2,006,467
HUANUCO	78,727,925	70,314,755	8,413,170
ICA	46,953,614	32,877,509	14,076,105
JUNIN	136,584,072	110,504,041	26,080,031
LA LIBERTAD	77,526,506	62,573,300	14,953,206
LAMBAYEQUE	137,471,910	25,676,297	111,795,613
LORETO	60,880,456	45,842,856	15,037,600
MADRE DE DIOS	15,094,661	11,374,492	3,720,169
MOQUEGUA	4,668,672	3,402,916	1,265,756
PIURA	17,680,435	15,015,792	2,664,643
PUNO	129,642,536	109,084,852	20,557,684
SAN MARTIN	28,279,254	21,668,971	6,610,283
TACNA	1,089,668	941,727	147,941
TUMBES	41,837,976	40,285,676	1,552,300
UCAYALI	8,388,305	5,903,107	2,485,198
Total general	1,756,125,090	1,305,948,680	450,176,410

Fuente: Transparencia Económica
Elaboración: Secretaría Técnica ANGR

Cuadro 5: Compromisos de los sectores sin ejecutar por principales sectores 2013

SECTOR	Suma de PIM	Suma de Devengado	Diferencia
Agricultura	317,743,532	286,658,376	31'084,976
Defensa	553,661,808	408,911,788	144'750,030
Educación	752,004,756	499,396,216	252'608,540
Salud	88,965,985	77,654,927	11'311,058
Transportes y Comunicaciones	43,749,009	33,327,373	10'421,634

Fuente: Transparencia Económica
Elaboración: Secretaría Técnica ANGR

Cuadro 6: Proyectos con buena pro adjudicada por los GR 2013

REGION	SUMA de PIM	SUMA DEVENGADO	DIFERENCIA
Amazonas	35,885,277	33,295,337	2,589,940
Ancash	3,131,703	3,053,585	78,118
Apurimac	44,038,372	40,329,632	3,708,740
Arequipa	14,022,869	13,566,792	456,077
Ayacucho	112,687,475	95,449,690	17,237,785
Cajamarca	71,572,906	56,335,885	15,237,021
Callao	413,921,548	359,057,244	54,864,304
Cusco	29,742,006	12,452,947	17,289,059
Huancavelica	29,960,765	26,063,559	3,897,206
Huanuco	82,930,024	56,370,090	26,559,934
Ica	21,759,534	17,691,388	4,068,146
Junin	86,796,286	80,178,595	6,617,691
La Libertad	25,471,278	21,394,353	4,076,925
Lambayeque	114,219,388	78,869,022	35,350,366
Lima	46,804,278	39,871,844	6,932,434
Lima Metropolitana	32,154,607	15,067,970	17,086,637
Loreto	106,680,926	93,800,637	12,880,289
Madre de Dios	54,310,828	48,643,054	5,667,774
Moquegua	112,027,509	77,194,113	34,833,396
Pasco	153,721,903	93,907,238	59,814,665
Piura	63,015,879	50,478,969	12,536,910
Puno	169,925,772	113,002,127	56,923,645
San Martin	93,066,715	80,615,626	12,451,089
Tacna	27,974,633	24,942,229	3,032,404
Tumbes	5,725,199	4,602,319	1,122,880
Ucayali	131,623,164	122,187,708	9,435,456
Total general	2,083,170,844	1,658,421,953	424,748,891

Fuente: Transparencia Económica

Elaboración: Secretaría Técnica ANGR

Más allá de la exactitud de los números, difíciles de construir dada la diversidad de situaciones y la heterogeneidad de las regiones, éstos demuestran un “castigo” significativo en sus recursos. Todo indica que los GR por distintos conceptos, incluyendo un estimado de las denominadas transferencias pendientes, están perdiendo más de 2,000 millones de soles de su presupuesto de inversiones (en marcha o previstas). Más allá de ellos y sus autoridades,





los directamente perjudicados son los pueblos del interior del país. Para superar esta situación es necesario revisarla y avanzar en una dirección distinta a la que se ha seguido hasta hoy. En esa perspectiva, la Asamblea se reunió el 10 de febrero con el Premier y el Ministro de Economía.

En dicha reunión, la ANGR planteó que los recursos ordinarios de los GR con buena pro adjudicada para la ejecución física de los proyectos debían garantizarse para asegurar la continuidad de las obras comprometidas. Otro tanto debiera hacerse con los proyectos de los sectores en las regiones, que se encuentran en situación similar, sumando ambos más de 800 millones de soles.

En relación a los proyectos cargados o por cargar a las transferencias por bonos soberanos, la Asamblea indicó que se deben asegurar los recursos necesarios para el cumplimiento de la norma y se debe mantener abierta la línea de crédito. Aunque no fue materia del diálogo, para hacer frente al problema mayor de la asignación presupuestal – traducida en inequidad, falta de resultados mensurables, brecha entre gasto corriente y gasto de capital- creemos indispensable retomar la agenda de la descentralización fiscal con la finalidad de avanzar hacia una distribución más equitativa del presupuesto público y un sistema de transferencias intergubernamentales más transparente y predecible, disminuyendo la discrecionalidad creciente en el manejo del presupuesto que ejerce el MEF. Como ANGR, creemos que se debería empezar con las propuestas consensuadas por la Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal de la cual el MEF ha sido integrante.

Además de estos aspectos compartidos por todos los GR, se plantearon otros temas puntuales que involucran a varios de ellos y que deben atenderse con urgencia: (i) la situación de distintos Planes Viales; (ii) la revisión del cumplimiento de las normas de FONDOEMPLEO que suponen eventual transferencia a regiones; (iii) la revisión del cumplimiento de distintos compromisos de inversión, asumidos en los Consejos de Ministros Descentralizados. El Ministro de Economía concluyó la reunión, comprometiéndose a resolver las demandas de la ANGR en un plazo de dos semanas. Estamos a la espera de su respuesta. ■

Matriz de gestión descentralizada: un instrumento para ordenar y mejorar la gestión descentralizada del servicio educativo

Por encargo de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI), durante los últimos meses del 2013 se realizaron avances importantes en la formulación de la Matriz de Gestión Descentralizada (MGD). Una primera fase de diseño estuvo a cargo de un equipo técnico conformado por el Ministerio de Educación y las asociaciones nacionales de los gobiernos descentralizados: ANGR, AMPE y Remurpe. Dicha matriz fue discutida en la última sesión anual de la CI y se encuentra en fase de ajuste, para su posterior consulta con los equipos regionales y locales y las instituciones de la sociedad civil.

El punto de partida para este esfuerzo fue la constatación de que el proceso de descentralización se ha desarrollado de manera desordenada, acelerada en lo que hace a la transferencia de funciones pero sin los recursos humanos y financieros necesarios para garantizar una gestión descentralizada de calidad. Este desorden se expresa desde el Ministerio de Educación, hasta las UGEL y los Gobiernos Locales. En el plano normativo se encuentran superposición de funciones, vacíos, imprecisiones e inconsistencias en cuanto a las tareas que corresponden a cada nivel de gobierno. En el plano de la gestión, constatamos que frecuentemente los tres niveles ejecutan las mismas funciones sin coordinación alguna ni priorización de los recursos, como ocurre en el caso de la infraestructura. Por ello, entre otras razones ampliamente documentadas, se requiere optimizar la gestión del servicio educativo de manera progresiva y ordenada, subsanando los actuales problemas que afectan a la gestión y considerando las buenas prácticas que en estos 10 años de descentralización han desarrollado Gobiernos Regionales y Locales.



La matriz tiene como finalidad contribuir a mejorar la calidad del servicio educativo para el logro de los aprendizajes, en el marco de un Estado unitario y descentralizado; de allí que hace visible el rol que cumplen los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local). La Matriz es una herramienta que ordena y precisa las responsabilidades de cada nivel de gobierno en la gestión descentralizada de los servicios educativos. Como se señaló en un artículo anterior, la concepción de la matriz responde a un enfoque de gestión por procesos y por resultados, orientándose a la persona que recibe el servicio educativo, lo que se expresa en la visibilidad que tiene la Institución Educativa, al ser ésta la entidad receptora del servicio educativo y donde se desarrolla el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Aspectos de la metodología empleada

El concepto de responsabilidad: entendemos como responsabilidad aquella acción o actividad que el nivel de gobierno debe realizar como parte del ciclo de producción del servicio educativo, que se encuentra en el marco de sus funciones y competencias y sobre la que debe rendir cuentas.

El ciclo de producción: la matriz tiene un ordenador de acuerdo al ciclo de producción del servicio educativo, que comprende las fases que deben desarrollarse para obtener un producto concreto que se expresa en el servicio educativo; las fases son 5: (i) lineamientos; (ii) planeamiento; (iii) financiamiento; (iv) ejecución; (v) supervisión, monitoreo y evaluación.

Los procesos de gestión: Trabajando a partir del mapa de procesos del MINEDU, que cuenta con tres tipos (operativos, estratégicos y de soporte), se ha desarrollado una matriz por proceso de gestión. Los procesos operativos expresan los servicios educativos del sistema: (i) desarrollo docente; (ii) desarrollo de la institución educativa; (iii) gestión de materiales y recursos educativos; (iv) desarrollo del sistema curricular. En esta primera etapa se han priorizado los procesos de gestión del **desarrollo docente** y de **materiales y recursos educativos**, así como el sub proceso de **infraestructura educativa**. Estos son procesos críticos que afectan directamente las condiciones básicas para el logro de aprendizajes.

Los niveles: la matriz comprende a los tres niveles de gobierno -nacional, regional y local-, porque éstos tienen competencias compartidas en educación; también se considera a la Institución Educativa por ser la primera instancia de gestión del sistema, donde se recibe y desarrolla el servicio educativo.

Los escenarios: se han propuesto tres escenarios -actual, mediano y largo plazo-, que reflejen una progresión en la descentralización de la gestión del servicio educativo; el primer escenario refleja la gestión actual, considerando la normatividad y la realidad, proponiendo algunas mejoras. el segundo y tercero, plantearán una responsabilidad mayor en los GR y GL en ciertas fases del proceso, producto de la evidencia, las buenas prácticas y la validación entre los tres niveles.

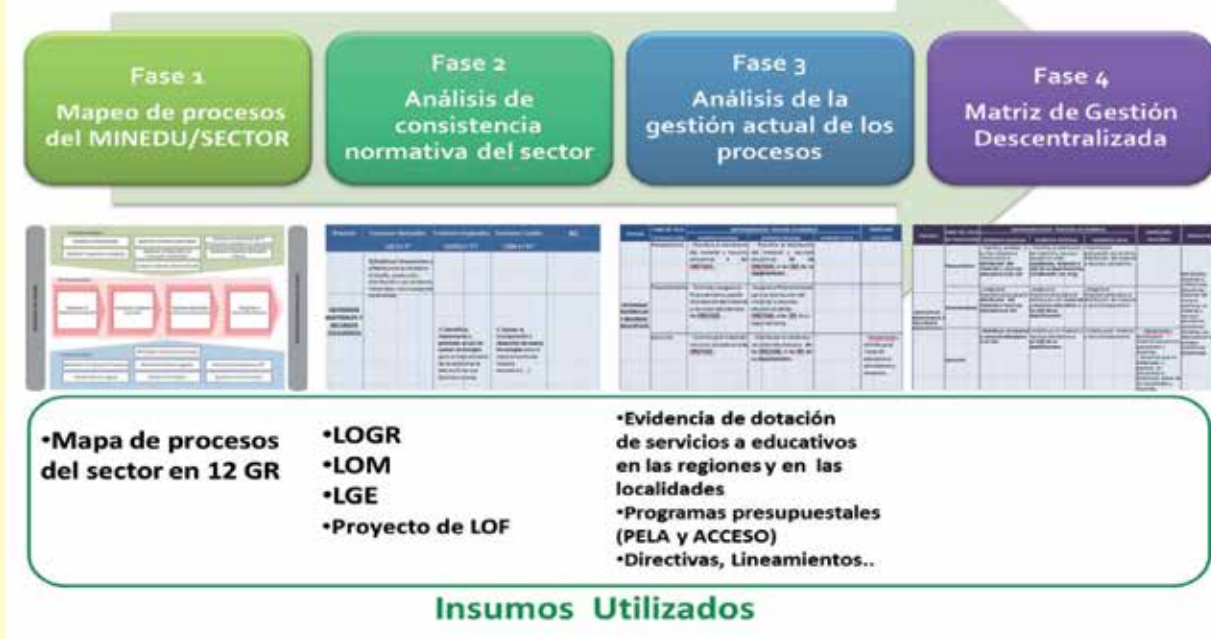
Los roles: Partiendo de la propuesta que sostiene el proyecto de LOF del Ministerio de Educación, y a partir del carácter rector y de las funciones establecidas para el MINEDU, se han identificado las responsabilidades de los GR y los GL en los distintos escenarios y por cada proceso.



Sobre los alcances del instrumento

En la Matriz, algunos aspectos de los procesos priorizados son abordados de manera muy general, debido a que no cuentan con lineamientos ya definidos u otros documentos normativos que den orientación a nivel nacional. No obstante, se trata de un insumo importante para plantear con mayor precisión las responsabilidades por nivel de gobierno. Éstas se expresan de manera general, es decir, sin considerar las diferencias territoriales que pueda haber dentro de un nivel de gobierno, con la finalidad de que este instrumento “converse” posteriormente con los modelos de gestión educativa territorial que se vienen impulsando, y así se pueda llegar a una pertinencia territorial de la gestión.

RUTA METODOLÓGICA PARA CONSTRUIR LA MATRIZ



La matriz es un instrumento de gestión dinámico; se adapta a la necesidad de gestión del servicio público. Si los modelos de atención educativa, las políticas y el contexto, cambian en el futuro, la matriz de gestión descentralizada deberá marchar de acuerdo a tales cambios.

Si bien la matriz entrará en un proceso de validación con los equipos regionales y locales, en el que se analizará con mayor detalle sus contenidos, resaltamos algunos aspectos que fueron discutidos en la sesión de diciembre de la CI. En lo que hace a la *formulación de políticas y lineamientos nacionales*, que aún se encuentran en proceso o están por definirse (infraestructura, materiales educativos, formación docente), se trata de una responsabilidad del nivel nacional, incorporando los acuerdos tomados con los GR y/o GL en las instancias de relación intergubernamental. En relación a la *gestión del desarrollo docente* la situación es similar, habida cuenta que ésta es una función ya transferida que vienen ejerciendo los GR desde hace muchos años y se requiere de los lineamientos nacionales de la formación docente en servicio, que a la vez suponen de un marco nacional.

Sobre la *gestión de materiales y recursos educativos*, se plantea la responsabilidad del GR en la producción

complementaria de materiales y recursos educativos que se hace en el nivel nacional; se plantea contar con los Gobiernos Locales para su distribución en las zonas más alejadas y dispersas. En materia de *gestión de la infraestructura educativa*, se proponen responsabilidades para los GL en el monitoreo y seguimiento del mantenimiento preventivo.

La ANGR. En esa misma reunión, planteó algunas condiciones para la implementación de la matriz, las mismas que deberán trabajarse durante el 2014: (i) en materia de normatividad, la aprobación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, realizando las adecuaciones normativas en las leyes orgánicas y la normatividad de cada nivel; (ii) en lo que hace al desarrollo de capacidades, identificar las capacidades de gestión de los GR y GL (buenas prácticas y dificultades), contando con asistencia técnica para el desarrollo de las responsabilidades, garantizando recursos para un fortalecimiento sostenido y ordenado; (iii) en relación al financiamiento, costear las responsabilidades asignadas a los GR y GL que se deriven de la matriz, para transferirles los recursos asignados a las mismas, cubriendo su financiamiento. (Sonia Paredes, Comisión de Educación ANGR) ■

Reflexiones sobre los compromisos de Gestión en Educación

El inicio del año escolar ha dejado grandes desafíos a los Gobiernos Regionales así como al Ministerio de Educación¹. Aunque se han desplegado importantes esfuerzos, aún falta fortalecer mucho la gestión educativa para garantizar que los niños inicien el año escolar en óptimas condiciones. En el marco del Buen Inicio del Año Escolar 2014, se han planteado compromisos de gestión entre los Gobiernos Regionales y el MINEDU, normados en la Ley de Presupuesto Público para el año

fiscal 2014 y planteados como un instrumento de gestión presupuestal análogo al Plan de Incentivos Municipales que fuera puesto en marcha el 2009. De cumplirse satisfactoriamente con los compromisos, está prevista la transferencia a las Unidades Ejecutoras del Sector Educación de hasta 100 millones de Nuevos Soles para plazas docentes de educación inicial y hasta 53.9 millones de nuevos soles en la partida de Bienes y Servicios, con cargo a los recursos previstos del Ministerio de Educación.

Compromisos de gestión Inicio de año escolar 2014 (Acta CI)	Compromisos de gestión para transferencia de incentivos (Proyecto Ley de Presupuesto 2014)
Dotación oportuna de materiales educativos	- Contratación del transporte para la distribución de los cuadernos de trabajo y textos entregados por el Minedu y Adjudicación del proceso de compra de materiales fungibles para las IIEE multigrado
Plan Anual de Trabajo para la Mejora de los Aprendizajes	- Revisión de las Rutas de Aprendizaje de los especialistas de las Instancias de Gestión Descentralizada (DRE y UGEL) y de los directores y docentes de las instituciones educativas de la Educación Básica Regular (EBR). - Registro de docentes nombrados y contratados de EBR en el 2013 en Perú Educa consignando instituciones educativas, escala y especialidad
Contratación oportuna de docentes	- Aplicación de las Pruebas de Contratación Docente por parte de las DRE de los Gobiernos Regionales y emisión de actos resolutivos de contratación a través del Sistema NEXUS por parte de las UGEL
Contratación oportuna de formadores y acompañantes	- Contratación de los docentes acompañantes y formadores de escuelas focalizadas que están matriculados y que han rendido la evaluación inicial en el Programa de Formación y Certificación de Formadores y Acompañantes Pedagógicos.
Matrícula oportuna y no condicionada	- Consignación en el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE) de información de los alumnos matriculados en el 2013
Mantenimiento preventivo	
Escuelas acogedoras	

1 Ver Reportes de CNE y MCLCP, años 2012 y 2013.

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales ha respaldado esta iniciativa que puede contribuir a la mejora de la gestión descentralizada del sistema educativo en un proceso muy concreto como es el buen inicio del año escolar. La implementación de esta experiencia permitirá identificar puntualmente aquellas dificultades de gestión que experimentan las instancias descentralizadas en materia de recursos humanos, adquisiciones y contrataciones y en presupuesto público, permitiendo trazar alternativas viables, que ayuden a fortalecer progresivamente la gestión educativa descentralizada.

Para que estos compromisos de gestión en educación logren generar los mayores efectos beneficiosos en la gestión educativa descentralizada, y que este mecanismo, no sólo condicione la transferencia de recursos sino que comprometa progresivamente a los equipos regionales -mediante incentivos financieros- con sus responsabilidades en la gestión educativa, desde la ANGR planteamos algunas reflexiones.

En primer lugar, no se debe incluir el presupuesto de plazas docentes de educación inicial, como un premio a alcanzar contra el cumplimiento de los compromisos de gestión. La universalización de la educación básica es un derecho humano elemental que debe ser fomentado, promovido y protegido; en este sentido, se deben buscar otro tipo de incentivos para este mecanismo, los que podrían ser recursos adicionales para desarrollo de capacidades, movilidad para el acompañamiento de parte de especialistas, etc. En segundo término, considerando que las Unidades Ejecutoras en educación tienen características distintas en cuanto a condiciones institucionales, administrativas y geográficas, dicha heterogeneidad nos debe llevar a plantear un mecanismo diferenciado en cuanto a metas a partir de una caracterización de dichas unidades.

En tercer lugar, los compromisos de gestión deben ser un dispositivo predecible para las Unidades Ejecutoras, por lo que las disposiciones y actividades que involucren recursos humanos como financieros, deben estar descritas detalladamente en sus instrumentos de planificación de corto plazo, como son sus Planes Operativos Institucionales. La inclusión de los compromisos de gestión en este instrumento de planificación, evitará sobrecargas



laborales en los equipos regionales (sobre todo en las intensas actividades de fin de año).

Adicionalmente, dentro de los compromisos de gestión, no se deben incluir condiciones sobre las cuales las Unidades Ejecutoras tienen un control muy limitado. En particular, no incluir temas relacionados a las condiciones de conectividad a internet como factor fundamental para el logro de las metas previstas (sobre todo en las áreas rurales andinas y amazónicas donde este servicio no está garantizado) o gestiones que requieran convocar a los docentes en los meses en que se ausentan de las IIEE (Diciembre y Enero).

Finalmente, un mecanismo de incentivos en el sector, requerirá de una gradualidad en el cumplimiento de metas, así como de una caracterización de los escenarios regionales en los que operan las Unidades Ejecutoras, de manera que los compromisos, siendo exigibles, consideren la diversidad de condiciones de gestión que tienen los Gobiernos Regionales. *(Rodrigo Ruiz, Comisión de Educación ANGR)* ■

Ordenamiento territorial: pasantía en Colombia

Entre el 17 y el 22 de noviembre del pasado año se realizó una pasantía organizada por el Programa ProGobernabilidad de la Cooperación Canadiens, orientada a conocer la experiencia colombiana en ordenamiento territorial (OT). En ella participaron funcionarios de los gobiernos regionales de Tumbes, Piura, Lambayeque y La Libertad, así como representantes del Ministerio del Ambiente, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. La pasantía fue coordinada con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), institución encargada de la cartografía colombiana, la realización de estudios agrológicos, la elaboración del catastro, la realización de investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial, la capacitación y formación de profesionales en tecnologías de información geográfica y la coordinación de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales; el Instituto produce información para el planeamiento y OT y hace parte de la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial y de las comisiones de alcance sub-nacional. Durante la visita se recogieron las experiencias de otras instituciones vinculadas al OT como el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, la Federación Nacional de Municipios, el Departamento Nacional de Planeación, la Secretaría de Integración Regional de la Gobernación del Departamento de Cundinamarca, la Unidad de Ordenamiento Territorial del Departamento del Quindío y la Corporación Autónoma Regional del Quindío en el llamado eje regional cafetero.

A continuación, algunas impresiones sobre las características del OT Colombiano.

1. Una mirada integral del OT

En Colombia, el OT está asociado a temas como la descentralización, la conformación de las regiones y la necesidad de lograr un desarrollo armónico, equitativo y ambientalmente sostenible del territorio. Para los especialistas colombianos, el OT aparece vinculado, desde una perspectiva más histórica, a las guerras producidas luego de la independencia, entre quienes apostaban por un modelo centralista de Estado y quienes lo hicieron por uno descentralizado, que concibe al país como un “país de regiones”, conflicto que derivó en la guerra interna que vive actualmente Colombia y que se encuentra en una etapa de negociación para alcanzar la paz.

Otros antecedentes dentro de los procesos de OT son un conjunto de medidas y leyes orientadas al desarrollo urbano, la planificación, la protección ambiental de determinadas zonas, el establecimiento de otras para ciertas actividades o el poblamiento de los pueblos indígenas. La Constitución de 1991

marcará el derrotero de los esfuerzos por alcanzar un nuevo orden territorial en Colombia, al establecer una reforma integral del Estado y la necesidad de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que logró aprobarse 20 años después, tras haberse discutido 22 proyectos de ley.

Dicha Constitución plantea cinco componentes para el nuevo orden territorial: (i) el Ordenamiento Polí-





tico-Administrativo relacionado a la conformación de entidades territoriales, la regionalización, y la distribución de sus competencias; (ii) el Ordenamiento del Desarrollo Municipal; (iii) el Ordenamiento Ambiental, relacionado con la función social y ecológica de la propiedad, el aprovechamiento sostenible de recursos naturales renovables, la reglamentación de usos del suelo y la intervención del Estado sobre la economía para la preservación de un ambiente sano; (iv) el Desarrollo Regional Armónico; (v) Ordenamiento del Desarrollo Social Urbano y Rural.

La LOT, finalmente aprobada y promulgada en el 2011, tiene por objeto “dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.”

2. Una institucionalidad compleja y en construcción permanente, que funciona

Una segunda característica del OT es una institucionalidad compleja y en constante construcción, que a pesar de ello, funciona. El Estado colombiano está en una permanente reforma desde la entrada en vigencia de la Constitución, por lo que da la sensación, además del frondoso desarrollo normativo, de una continua experimentación, no exenta de tensiones, pero capaz de confluir en la implementación de las políticas a través de acuerdos entre las diversas instituciones. Gracias a ello, en cierta forma se han evitado los corporativismos y ha sido posible avanzar en los diversos procesos de OT a través de las Comisiones Técnicas en los distintos niveles territoriales, existiendo niveles importantes de autonomía basados en los mandatos constitucionales y en normas que se exige sean cumplidas y vinculantes.

De lo dicho se pueden observar varios ejemplos. El OT es parte de las competencias de diversas instituciones, entre ellas los Ministerios de Vivienda y de Ambiente, que hasta hace unos años hacían parte de uno solo, sin una disputa por competencias, distribuyéndose éstas de acuerdo a las dimensiones del OT que abordan. El peso de una institución como el IGAC, que realiza estudios de agrología (capacidad y usos de los suelos) ha sido cuestionado por algunos sectores económicos e institucionales, ya que sus resultados pueden limitar ciertas actividades económicas; sin embargo tiene la fuerza y la solvencia para sostener su opinión técnica. Cosa similar ocurre con las Corporaciones Autónomas Regionales, autónomas en cierta medida del propio Ministerio del Ambiente, que tienen mandatos relacionados a las políticas en este sector en los territorios, estableciendo “determinantes ambientales”, que no pueden obviar las autoridades municipales o de cualquier índole y que trascienden los límites municipales y departamentales de acuerdo a las características territoriales.

3. Avances parciales y desiguales en la implementación del OT.

Aunque la implementación del ordenamiento territorial en el plano departamental, aún es muy



limitado, las competencias del OT están orientadas a establecer directrices y orientaciones a través de escenarios de uso y ocupación del espacio, definir políticas de asentamiento poblacional y urbano, orientar la localización de la infraestructura, así como orientar la proyección de planes sectoriales departamentales y locales con un enfoque territorial.

A nivel de los municipios tiene una larga práctica y está ampliamente detallado normativamente, en el ámbito urbano más que en el rural. En ese nivel, está relacionado con la delimitación de áreas de conservación, áreas de actividad, zonas de riesgos, tratamiento de áreas, asignación de usos, servicios públicos, asentamientos y construcción de viviendas entre otros. Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) se caracterizan por ser de carácter estructural y de largo plazo con una mirada prospectiva, con una validez de doce años, comprendiendo tres periodos de gestión municipal. A su vez, los Planes de Desarrollo Concertado, que son los planes de gestión de cada periodo de gobierno, deben ajustarse a los POT. La sincronización de ambos instrumentos no está aún plenamente lograda.

4. Integración regional y asociatividad.

La LOT tiene varias críticas, destacando las que cuestionan su énfasis en la asociatividad de los territorios, antes que en la conformación

de las entidades territoriales definidas en la descentralización; su inhibición en la creación de regiones; la marginalidad de lo rural respecto a lo urbano; los avances limitados en materia de control social, etc.

A pesar de estas críticas, continúa el esfuerzo por construir regiones que articulan entidades territoriales utilizando la figura de Región Administrativa de Planeación (RAP), que se erige en una forma transitoria de integración de cara a la conformación de unidades territoriales mayores, como las regiones, que está contemplada como figura dentro de la LOT. Un ejemplo, es el proceso de integración de los departamentos de Cundinamarca, Tolima y Boyacá (con sus respectivas áreas metropolitanas) con el Distrito de Bogotá (que se encuentra dentro de Cundinamarca pero que tiene un régimen autónomo respecto del departamento), que está avanzando hacia la constitución de una RAP especial, y que surge como una necesidad de vincular a Bogotá con los territorios que la circundan y que son afectados por su dinámica.

Se hace evidente que experiencias como éstas, pueden servir para sacar lecciones y hacer contrastes que nos permiten evaluar nuestros propios avances y fortalezas, como nuestras limitaciones y deficiencias. (Alvaro Campana, Comisión de Ordenamiento Territorial ANGR) ■



AMPE
ASOCIACIÓN DE
MUNICIPALIDADES DEL PERÚ



Al Congreso de la República: URGE APROBAR LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

- 1** Desde inicios de este gobierno, Educación ha sido el sector que más esfuerzos ha desplegado por avanzar en la descentralización y modernización de su gestión, y lo ha hecho por considerarlo indispensable para lograr que todos los estudiantes peruanos alcancen aprendizajes de calidad. A este esfuerzo nos hemos sumado los gobiernos descentralizados, sosteniendo un diálogo intergubernamental con el Ministerio de Educación desde hace dos años.
- 2** Estos esfuerzos se expresan en dos instrumentos clave: la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación (LOF) que delimita su función rectora, que es producto de un debate ciudadano iniciado en el 2008, y que expresa en sus contenidos consensos de parte de la sociedad civil, instancias del Estado y representantes de los tres niveles de gobierno; y la Matriz de Gestión Descentralizada, que permitirá ordenar los roles de los Gobiernos Regionales y Locales y precisar sus distintas responsabilidades en la gestión del sistema educativo.
- 3** Actualmente existe duplicidad, imprecisiones y ausencias en las funciones de los niveles de gobierno para implementar el servicio educativo. Eso genera desorden en la inversión de los recursos económicos, humanos y técnicos; también genera tensiones o parálisis que impiden implementar con celeridad las medidas necesarias para contar con servicios educativos con la calidad, pertinencia, equidad y efectividad que merecen y requieren los niños y jóvenes peruanos.
- 4** La aprobación de la LOF –y las normas que se deriven de ella– permitirá hacer los ajustes normativos que precisen las responsabilidades consensuadas entre los niveles de gobierno. Sin embargo, desde Marzo del presente año, la LOF –con dictamen de la Comisión de Descentralización– se encuentra estancada en la agenda de debate del pleno del Congreso de la República.
- 5** La Plataforma de Gobiernos Descentralizados conformada por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), expresa su preocupación por el desinterés del poder legislativo frente a una reforma sustancial que ya lleva 6 años de espera para concretarse. Por ello, **exigimos al Congreso de la República no dilatar más la aprobación de esta ley, instrumento clave para lograr cambios organizacionales que permitan efectivamente cerrar las brechas educativas y garantizar el derecho a una educación de calidad y con equidad para todos los niños y niñas, reconociendo la diversidad cultural y territorial de nuestro país.**