



RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN DEL PROYECTO EDUCATIVO REGIONAL

Un planeamiento educativo territorial participativo y
concertado a la luz del Proyecto Educativo Nacional al 2036

RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN DEL PROYECTO EDUCATIVO REGIONAL

Un planeamiento educativo territorial participativo y concertado a la luz del Proyecto Educativo Nacional al 2036

Lima, junio 2021

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Presidenta

María Amelia Palacios Vallejo

Comité directivo

Patricia Mc Lauchlan de Arregui

Manuel Bello Domínguez

Grimaldo Rengifo Vásquez

Sandro Marcone Flores

Secretaría ejecutiva

María Luisa Benavides Zúñiga

Elaboración

Román Aller Zárate

Ricardo Rosas Lezama

Cuidado de edición

Lars Stojnic Chávez

Diseño y diagramación

Interactiva Studio S.A.C.

Fotografías

CNE

Consejo Nacional de Educación

Jr. Sánchez Cerro N.º 2150. Jesús María.

Teléfono (511) 615- 5966

www.cne.gob.pe

Este documento puede ser reproducido por cualquier método con propósitos educativos y para la difusión y el debate, siempre y cuando se cite la fuente de la información.

RECOMENDACIONES
PARA LA FORMULACIÓN DEL
PROYECTO EDUCATIVO REGIONAL

Un planeamiento educativo territorial participativo y
concertado a la luz del Proyecto Educativo Nacional al 2036





Índice

Capítulo

1

Capítulo

2

Capítulo

3

Capítulo

4

Capítulo

5

Nota:

El Consejo Nacional de Educación está comprometido con la igualdad entre las personas, incluyendo la igualdad entre hombres y mujeres. Por este motivo y en el marco del art. 3 de la Ley N.º 28983 de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, este documento usa en todos los casos posibles formas neutras para referirse conjuntamente a hombres y mujeres. Donde esto no es posible, el documento apela a menciones explícitas de mujeres y hombres (lenguaje inclusivo) en las situaciones en las que hemos considerado necesario subrayar la importancia de reconocer de modo expreso a ambos y, en los demás casos, ha usado la forma genérica masculina de acuerdo a lo sugerido por la Real Academia de la Lengua Castellana para evitar una sobrecarga en el texto.



Introducción

El Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2036¹ enfatiza una visión humanista de la educación y llama a realizar un esfuerzo nacional en los próximos 15 años para que la educación, en interacción con otros ámbitos de la vida nacional, fomente el ejercicio pleno de la ciudadanía en las personas y comunidades. Busca que la educación habilite a las personas para lograr sus proyectos personales y colectivos, en un marco de sostenibilidad ambiental y convivencia democrática.

En el marco de esta apuesta nacional, corresponde a los gobiernos regionales promover el proceso de formulación e implementación de los Proyectos Educativos Regionales (PER), con las mayores cuotas de autonomía posible en los asuntos de su competencia. Los gobiernos regionales deberán liderar un proceso técnico y político pertinente a su contexto que culmine con la definición de políticas públicas que contribuyan a resolver los principales problemas educativos regionales. También les corresponde promover altos niveles de concertación social y política entre actores del sector educación, de otros sectores del Estado y la sociedad civil, y asegurar calidad técnica en el proceso, contribuyendo así a darle legitimidad y sostenibilidad a los PER en el tiempo y a reconocerlos como marco de referencia y sentido para el desarrollo de la educación regional.

Buscando contribuir en dicho sentido y en respuesta a reiteradas demandas de actores regionales, este documento presenta recomendaciones que aporten a los procesos de formulación de los PER. Estas se plantean, desde la perspectiva y experiencia técnica y política del Consejo Nacional de Educación (CNE), desarrollada a lo largo de una década y media acompañando iniciativas de gestión descentralizada de la educación en diversas regiones del país.

Esta publicación está principalmente dirigida a las autoridades y actores regionales que deben asumir un rol protagónico en el proceso de formulación de los PER, como los funcionarios de los gobiernos regionales, los especialistas de las Direcciones Regionales de Educación (DRE), los representantes ante los Consejos Participativos Regionales de Educación (Copare) y otras instancias de participación y concertación de la sociedad civil regional. Consideramos que puede ser útil y valiosa también para actores institucionales e individuales del ámbito público, como las instancias descentralizadas de otros sectores del Estado, para los gobiernos provinciales y distritales o los Consejos Participativos Locales de Educación (Copale), así como del sector privado y la sociedad civil organizada, que participan y acompañan procesos de promoción del desarrollo territorial en espacios más acotados.

¹ Aprobado por Decreto Supremo N.º 009-2020-MINEDU.

El proceso de elaboración de estas recomendaciones se inició en febrero del 2020 con la revisión de documentos producidos por el CNE² en años anteriores, seguido de una reflexión al respecto por las y los consejeros integrantes de una comisión ad hoc y de la revisión y ajustes realizados por el equipo técnico hasta septiembre del mismo año.

Ese trabajo preliminar permitió identificar preguntas que fueron inicialmente validadas con informantes calificados y planteadas luego a diversos actores nacionales y regionales de la descentralización educativa. Se solicitó a 115 instituciones estatales y de la sociedad civil que estuvieron involucradas anteriormente en la formulación e implementación de los PER que completaran una encuesta para recoger sus opiniones sobre los alcances que deberían tener las reformulaciones necesarias al haberse cumplido los períodos establecidos de su vigencia inicial. La encuesta fue respondida por 50 de ellas y los resultados discutidos con 11 profesionales y expertos en la temática provenientes del Minedu, centros de investigación, agencias de cooperación internacional, gobiernos regionales y de los Copare. La información recogida fue analizada en interlocución con diversos documentos institucionales sobre gestión educativa descentralizada.

La sistematización y análisis de la experiencia político-técnica del CNE fue validada con miembros de la Mesa Interinstitucional de Gestión Descentralizada y Equidad del CNE y comentada por funcionarios del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). La presente versión es producto de una nueva revisión encargada por el Plenario al Comité Directivo del CNE.

En primer lugar, el documento se inicia con una definición del PER que tiene el propósito de esclarecer su naturaleza, temporalidad y los actores convocados a participar en su formulación e implementación. En segundo lugar, se presentan los fundamentos legales, político-educativos y técnicos que sustentan la necesidad de contar con esta herramienta de gestión educativa.

En tercer lugar, se proponen los aspectos claves a tomar en consideración, buscando fomentar la consistencia y coherencia entre los procesos de formulación de los PER y lo planteado, como marco estratégico, por el PEN al 2036. En cuarto lugar, se exponen lecciones aprendidas de los procesos de formulación e implementación de los PER vigentes, como base y sustento de las recomendaciones, foco principal del documento.

Finalmente, se plantean tres recomendaciones para los procesos de formulación de los próximos PER: (i) asegurar condiciones

² Reportes del SSIIPER, evaluaciones anuales de avances del PEN, opiniones institucionales del CNE sobre el tema, etc.

políticas e institucionales básicas que coloquen la educación en el centro de la agenda política regional y que habiliten el proceso de formulación del PER, (ii) desplegar un amplio proceso de movilización, diálogo y concertación intersectorial e intergubernamental con los actores del territorio, para la formulación de las políticas educativas regionales, y (iii) articular con los instrumentos del Sinaplan y otros sistemas administrativos del estado.

Es importante enfatizar que este documento se aleja de lógicas prescriptivas que en el pasado han generado resistencias en los territorios respecto a estrategias y políticas nacionales. Por ello, no brinda orientaciones metodológicas ni procedimientos específicos para la elaboración de los PER, dejando a discreción de los actores regionales concertar las rutas de su propio desarrollo educativo.

Se parte del reconocimiento del PEN como documento orientador. La visión, propósitos, orientaciones estratégicas e impulsores del cambio contenidos en el PEN al 2036 son referentes para la deliberación pública sobre la problemática de la educación regional y las políticas prioritarias para impulsar su desarrollo en el mediano plazo. Al CNE le corresponde difundir la visión, propósitos y orientaciones estratégicas

del PEN y promover su apropiación por parte de los gobiernos regionales y locales y la ciudadanía en general. En tal sentido, estará atento a contribuir con los gobiernos regionales y sus equipos técnicos para lograr la mayor consistencia posible entre las prioridades de los Proyectos Educativos Regionales con las del Proyecto Educativo Nacional al 2036.

Agradecemos a todas las personas e instituciones que aportaron sus opiniones y comentarios para la elaboración del presente documento: a las y los consejeros del período 2014-2020 que iniciaron el proceso de su elaboración y aportaron una base fundamental para el mismo; a las y los actuales consejeras y consejeros del CNE y al equipo técnico; y a los actores regionales por el trabajo y compromiso incansable en favor del desarrollo educativo regional y nacional. ¡Muchas gracias a todas y todos!



¿Qué son los Proyectos Educativos Regionales y en qué se fundamentan?

En el presente capítulo se presentan: conceptos generales para comprender el sentido y relevancia de los PER; y fundamentos de diversa índole que sustentan su formulación y la delimitación de roles de los diversos actores regionales.

a. Naturaleza de los PER

Los PER son instrumentos primordiales de la gestión educativa regional porque como resultado de la deliberación de ideas y la concertación de voluntades con los principales actores de la región, identifican los problemas y barreras que han limitado mayores avances en la calidad y equidad de la educación regional y establecen acuerdos sobre los grandes propósitos y lineamientos de política pública que guiarán el desarrollo de la educación regional en el mediano y largo plazo.

El Reglamento de la Ley General de Educación estipula que los PER son “el principal instrumento de gestión educativa regional. Se elabora en el marco del Proyecto Educativo Nacional y del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), con la participación democrática de la sociedad organizada³”. Se deja así

un amplio margen para que los gobiernos regionales, de forma autónoma y fomentando procesos de concertación con la sociedad civil regional, definan de manera más específica su naturaleza, proyección y su articulación con otros instrumentos de gestión sectorial y multisectorial del nivel regional y local.

En esta línea, un alcance clave en su formulación debe ser que coincida con el espacio jurídico-administrativo de un departamento⁴ y por tanto, debe tomar en consideración las interacciones que existen entre la diversidad de poblaciones y territorios que este abarque⁵.

Los PER deben tener presente la visión, propósitos, orientaciones estratégicas e impulsores del cambio del Proyecto Educativo Nacional, —reconociendo su carácter no prescriptivo y valorando su función de marco de referencia y orientación a nivel nacional. Se trata de que dichos aspectos del PEN guíen la lectura de la realidad nacional y la identificación de problemas claves en la educación regional a abordar, que darán pie a la formulación de los lineamientos de política regional.

³ Artículo 151 del Reglamento de la Ley General de Educación, LGE N.º 28044.

⁴ Con excepción de la Provincia Constitucional del Callao y el régimen especial de Lima Metropolitana.

⁵ Las interrelaciones en los territorios y sus dinámicas muchas veces se traslapan en las jurisdicciones; por ello, se pueden considerar algunas otras configuraciones territoriales como, por ejemplo, las cuencas.

De formularse las prioridades de política del PER para alcanzarse al 2036, se facilitaría su articulación con el PEN y la visión de desarrollo nacional a largo plazo⁶, además de promover la sostenibilidad durante 15 años de las políticas propuestas en ellos. A su vez, para procurar consistencia con los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), sería pertinente que su diseño incluyera una primer etapa o tramo de implementación, de hasta 8 años, que coincida con la vigencia de dichos instrumentos de gestión pública y movilización ciudadana⁷. Dicho alineamiento permitiría generar una ventana de oportunidad para posicionar la educación como un importante motor del desarrollo territorial, a partir de reforzar, complementar y potenciar las políticas regionales.

Estos plazos relativamente extensos no suprimen la necesidad de evaluar y ajustar los PER cada cierto tiempo, por el contrario, pueden contribuir a fortalecer la legitimidad de sus apuestas —y las del PEN— y a asegurar el compromiso político— administrativo con su implementación de los sucesivos gobiernos regionales y nacionales. Ello hace recomendable la identificación de grandes hitos a incluirse en los lineamientos de política, que permitan reconocer avances y limitaciones durante su implementación. Puede ser muy útil el contar con un sistema de información — articulado con otra información disponible a nivel regional— que permita realizar el seguimiento respectivo.⁸

Por último, los PER deben ser reconocidos como instrumentos prospectivos y de planificación de alta calidad técnica; como una apuesta socio-política de la región, producto del análisis de su problemática educativa y de las necesidades y demandas de su población; y una proyección de los grandes cambios que las personas, el sistema educativo y la sociedad regional necesitan concretar para garantizar el derecho a una educación de calidad orientada a fomentar la ciudadanía plena, el bienestar de toda la población y un desarrollo regional humano, equitativo y sostenible. Para que ello ocurra, es indispensable asegurar que tanto la formulación como la implementación, el seguimiento y la evaluación de los PER sean producto de un diálogo concertador que involucre y comprometa a los tres niveles de gobierno, la sociedad civil organizada, el sector productivo y la ciudadanía en general⁹. Solo así el PER alcanzará la legitimidad social, política y técnica que requiere para sostenerse en el tiempo.

b. Relevancia de los PER y de los procesos de su formulación

El proceso de formulación de los PER se apoya en fundamentos legales, político-educativos y técnicos que desarrollamos a continuación.

i. Fundamentos legales

Existe un mandato claro para que los gobiernos regionales formulen los PER

⁶ Decreto Supremo que aprueba el “Proyecto Educativo Nacional - PEN al 2036: El Reto de la Ciudadanía Plena” (N.º 009-2020-MINEDU).

⁷ Esto, reconociendo la articulación que la propia Ley General de Educación (N.º 28044) señala con respecto al PEN y el PDRC.

⁸ Desde el Consejo Nacional de Educación se viene elaborando un sistema de seguimiento del Proyecto Educativo Nacional que puede contribuir en esa misma línea.

⁹ Será importante en esta línea, que se establezcan canales que posibiliten el involucramiento de los propios ciudadanos sin necesidad de demostrar pertenencia a alguna organización social.

con la participación democrática de la sociedad.

La elaboración del PER se fundamenta en diversas disposiciones legales que, directa o indirectamente, estipulan aspectos asociados con la concepción de los mismos, en tanto instrumentos de gestión educativa, así como las responsabilidades de diversos actores en sus procesos de formulación e implementación. Estas disposiciones se listan en el Anexo 1 del presente documento y en las líneas siguientes se destacan aquellas consideradas más relevantes.

El Reglamento de la Ley General de Educación (N.º 28044) define al PER como “el principal instrumento de gestión educativa regional”, señalando que su elaboración debe darse en relación con el Proyecto Educativo Nacional —tomándolo como marco de referencia—, y al Plan de Desarrollo Regional Concertado¹⁰. De la misma manera, destaca la importancia de que los PER sean producto de la participación democrática de la sociedad civil organizada.

Partiendo de estos señalamientos, diversas normas destacan los roles que los distintos actores regionales deben asumir para consolidar los PER como instrumentos de gestión educativa regional. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) señala de manera específica que los gobiernos regionales (Gore) tienen la responsabilidad que cita en el siguiente cuadro.

Cuadro N.º 1. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (N.º 27867)

Artículo 47 (Enciso b en materia educativa)

► **Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo regional, los programas de desarrollo de la cultura, ciencia y tecnología y el programa de desarrollo del deporte y recreación de la región, en concordancia con la política educativa nacional.**

De otro lado, los Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada (Resolución de Secretaría General N.º 938-2015-MINEDU) destaca que los Gore tienen como rol fundamental “Conducir la gestión educativa y definición de prioridades de acción en el ámbito regional, las cuales se ejecutan a través de las Direcciones Regionales de Educación (DRE), en concordancia con las políticas nacionales y regionales reflejadas en el PEN y en el PER”.

Estas dos normas coinciden en destacar el rol de liderazgo político de los Gore quien brinda las condiciones para la formulación e implementación posterior del PER, así como su aprobación, publicación, monitoreo y evaluación¹¹. Se señala también a las DRE como responsables de la elaboración de los mismos.

La Ley General de Educación (LGE), así como su Reglamento, también definen la naturaleza y rol de los Consejos Participativos Regionales de Educación

¹⁰ Artículo 151 del Reglamento de la Ley General de Educación N.º 28044.

¹¹ Artículo 152 del Reglamento de la Ley General de Educación N.º 28044.

(Copare) como actores fundamentales para canalizar la participación de la ciudadanía y la sociedad civil en los procesos de formulación, implementación y vigilancia de los PER, con el objetivo de asegurar su legitimidad e implementación. Así, el Copare, de acuerdo con el artículo 78 de la LGE (N.º 28044), “es una instancia de participación, concertación y vigilancia en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional”¹² y el reglamento le reconoce y destaca las siguientes funciones:

Cuadro N.º 2. Sobre el rol de los Copare con respecto a los PER

Artículo 149

- ❖ **Canaliza la participación de la sociedad civil organizada a nivel regional en su elaboración, seguimiento y evaluación.**
- ❖ **Establece canales de información, comunicación y diálogo con las autoridades educativas regionales.**
- ❖ **Coordina con el Consejo Nacional de Educación y con los Consejos Participativos Locales de Educación.**
- ❖ **Opina sobre las políticas y estrategias de desarrollo regional.**
- ❖ **Conduce mecanismos de vigilancia social y rendición de cuentas a la gestión educativa regional.**

El Reglamento de Consejos Participativos Regionales de Educación y Consejos Participativos Locales de Educación (Resolución Viceministerial N.º 0011-2011-

ED) refuerza la definición del rol de los Copare como instancias responsables de asegurar la “participación, concertación y vigilancia ciudadana durante la elaboración, seguimiento y evaluación” de las políticas educativas regionales¹³. Se destaca así el papel protagónico que, de manera concertada con los Gore y las DRE, también les corresponde en la formulación de los PER.

Las normas también definen el rol complementario de otros actores del nivel nacional y local en los procesos de formulación de los PER. Los Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada (RSG N.º 938-2015 - MINEDU) señalan la importancia de que el Ministerio de Educación, como ente rector de la política educativa, brinde asistencia técnica al proceso de formulación del PER y apoye activamente en la convocatoria de otros sectores para que se sumen y se comprometan con el proceso. Por otro lado, la misma norma destaca el rol de los gobiernos locales como actores que deben promover la participación de organizaciones de la sociedad civil local, recoger voces diversas, en términos de demandas y necesidades locales, y participar activamente en la caracterización de los problemas territoriales.

Así mismo, es importante destacar el rol del CNE —en diálogo con sus finalidades y funciones específicas contenidas en la Ley General de Educación N.º 28044 (art. 81) y en el ROF del Minedu, DS 001-2015 (art. 15)— para fomentar el reconocimiento del PEN al 2036, la interlocución de las apuestas en los PER con aquellas destacadas en el PEN y el fomento de

¹² Y está integrado por el director regional de educación y representantes de docentes, universidades e institutos superiores, sectores económicos productivos, comunidad educativa local e instituciones públicas y privadas de la región”.

¹³ Artículo N.º 5 de la Resolución Viceministerial N.º 0011-2011-ED.

procesos participativos y de concertación entre instancias del Estado y la sociedad civil.

Como se ha buscado evidenciar, el marco legal vigente brinda un sustento legal al ejercicio de los distintos roles que diversos actores deberían asumir en los procesos de formulación de los PER. Destacan, por un lado, el rol protagónico que deberían asumir los Gore —y las DRE como principales instancias de los mismos— en el impulso y sostenimiento de procesos de planeamiento educativo en sus territorios, tanto a través de la formulación de los PER como en su articulación con los procesos de elaboración e implementación de los PDRC; y por otro lado, el rol de los Copare en materia de participación, concertación y vigilancia en el desarrollo de dichos procesos.

ii. Fundamentos político-educativos

La formulación de los PER brinda oportunidades para:

- i. Avanzar en el proceso inconcluso de la descentralización y la democratización, fortaleciendo el rol y ejercicio de la ciudadanía en la gestión educativa y su vigilancia.
- ii. Identificar problemáticas regionales y que los gobiernos y la sociedad regional se comprometan con las mejoras necesarias para fomentar el desarrollo educativo en su territorio y concretar los planteamientos del PEN en las políticas públicas regionales, incrementando su autonomía y proveyendo una “experiencia de aprendizaje” pertinente a muchos ciudadanos.

- iii. Contar con una visión común sobre la educación, el desarrollo y bienestar que la población quiere ver concretada en la región en el mediano plazo, con el potencial de incidir en otros procesos de planificación regional como el del PDRC.

El enfoque territorial en las políticas públicas es una de las perspectivas a tener en cuenta para la formulación de los PER. Este plantea la importancia de formular una visión integradora de espacios, agentes, mercados y políticas públicas para tener mayores elementos que den solución a los problemas —desde una perspectiva contextual— aplicando un enfoque sistémico que aborde la complejidad de la realidad y preste atención a distintas dimensiones del desarrollo: económicas, socioculturales, ambientales y político-institucionales¹⁴.

Esta concepción del desarrollo, sustentada en el potencial de cada territorio, asume que, en buena parte, el progreso se basa en las capacidades territoriales existentes y es el resultado de la sinergia del sistema social. Así, en el plano político, el potencial endógeno del territorio se refiere a la capacidad de los actores para tomar decisiones respecto a diferentes opciones de desarrollo, para diseñar y ejecutar políticas públicas y para negociar su implementación con éxito¹⁵.

Por otro lado, los sistemas descentralizados, en los que se ejerce mayor autonomía para definir prioridades y líneas de acción territorial —como muestra la evidencia educativa (Winkler, s.f.)— son los que presentan mejores resultados en términos de democratización del sistema, inclusión de demandas regionales y/o étnicas, mejora de la eficiencia y de la

¹⁴ Echeverri, R.; Martínez, E.; Guerrero, J. E.; & Guzmán, M. (2008).

¹⁵ Boisier, S. (1999).

calidad de la educación. En tanto, los sistemas educativos descentralizados brindan mayores cuotas de autonomía e implementan mecanismos efectivos de rendición de cuentas a la ciudadanía demuestran mayores avances no solo en garantizar el acceso a la educación, sino también en lograr una mejor calidad en la gestión y mejores resultados educativos en comparación a los sistemas centralizados. De allí la importancia de que la educación sea asumida como centro del desarrollo por los gobiernos regionales y que las políticas educativas que emprendan logren dotar de mayor autonomía pedagógica a las instituciones educativas para desarrollar aprendizajes con mayor pertinencia territorial y de acuerdo a las necesidades y aspiraciones de las personas.

Bajo estas premisas, en las últimas décadas, distintos países de América Latina, incluido el Perú, han venido impulsando la descentralización como una reforma política que permita promover una mayor participación social, acercar el Estado a los ciudadanos, para que sea posible satisfacer las necesidades e intereses de las personas a través de políticas y servicios públicos pertinentes a sus características territoriales y lograr un mayor nivel de bienestar en la población, haciendo más viable y sostenible el desarrollo integral del país.

Así, en el actual contexto en que se encuentra la descentralización en el país, la apuesta por los PER, por un lado, representa una oportunidad para acercar las políticas educativas a las necesidades territoriales y a las apuestas nacionales, y confluir en una misma perspectiva sobre la educación a la que se aspira en el futuro, y por el otro, refuerza la

apuesta por fortalecer experiencias de planeamiento territorial basadas en el diálogo, la concertación y la participación ciudadana. Esto permite reconocer que, en sí mismo, el proceso de formulación de los PER puede ser una oportunidad de aprendizaje y una posibilidad efectiva para fomentar experiencias concretas de ejercicio y socialización ciudadana para quienes participen del proceso.

La responsabilidad pública de las autoridades regionales como de la ciudadanía para garantizar el ejercicio pleno y universal (igualitario) del derecho a la educación encuentra en los procesos de diálogo y concertación para la formulación de los PER una importante oportunidad para el ejercicio de la autonomía de los gobiernos y actores regionales para poner a la educación en el centro de las políticas públicas regionales y lograr una efectiva movilización de voluntades y compromisos —del Estado y la ciudadanía en general— en beneficio del desarrollo educativo en todos los territorios del país.

iii. Fundamentos técnicos

Los PER son a su vez un marco orientador para la elaboración de planes —como el PDCR y el PEI— y proyectos específicos de desarrollo educativo articulados con los sistemas administrativos del Estado, contribuyendo así a la asignación de recursos para la implementación de los lineamientos de política priorizados.

En aras de asegurar la legitimidad y sostenibilidad de procesos de concertación política, tales como los del PER, se requiere garantizar condiciones efectivas que permitan operativizar el ejercicio de

planeamiento estratégico y proyección, así como, posteriormente, lograr que se ejecuten los lineamientos de política que se formulan como parte de dicho proceso.

En el Estado peruano la operacionalización de las políticas públicas se realiza mediante sistemas funcionales que aseguren su cumplimiento con la participación de todas o varias entidades del Estado, así como once sistemas administrativos¹⁶ interrelacionados entre sí, los cuales regulan la utilización de los recursos en las entidades de administración pública, promoviendo la eficacia y la eficiencia en su uso. Estos sistemas administrativos están conformados por un conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales cada entidad organiza las acciones a desarrollar para cumplir con sus funciones y objetivos de política.

Tomando en cuenta lo señalado, es importante que el proceso de formulación de los PER considere la coordinación, articulación y sinergia con las políticas regionales de otros sectores y otros niveles de gestión. Así, por ejemplo, se vuelve importante identificar los puntos de convergencia entre los lineamientos de política educativa del PER y los instrumentos de planeamiento estratégico como el PDCR, el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Operativo Institucional (POI) de los GORE, todos ellos regulados por el Centro Nacional de Planeamientos Estratégico (CEPLAN), órgano rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Sinaplan).

Asegurar la consistencia entre los PER y los instrumentos de planeamiento estratégico antes mencionados contribuirá a viabilizar y hacer más efectiva la implementación y sostenibilidad de los PER, en tanto una de las debilidades observadas durante su implementación en el pasado reciente, fue la dificultad para articularlos con la planificación regional. Los PER tienen el potencial de aportar a la planificación regional, si sus lineamientos de política son, en los hechos marco de referencia estratégica para la formulación del PDCR, el PEI y el POI de la región en materia educativa.

¹⁶ De acuerdo con la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los sistemas administrativos del Estado peruano, así como las entidades rectoras correspondientes son las siguientes: 1. Gestión de Recursos Humanos (PCM - Servir); 2. Abastecimiento (MEF - OSCE); 3. Presupuesto Público (MEF - DNPP); 4. Tesorería (MEF - DNTP); 5. Endeudamiento Público (MEF - DENEP); 6. Contabilidad (MEF - Contaduría Pública); 7. Inversión Pública (MEF - DGPM); 8. Planeamiento Estratégico (PCM - Ceplan); 9. Defensa Judicial del Estado (Minjus - CNDJE); 10. Control (Contraloría); 11. Modernización de la Gestión Pública (PCM - SGP).



Formular los PER de manera consistente y coherente con el PEN y los PEL

Como se ha podido evidenciar en el capítulo anterior, existe un mandato claro en la Ley General de Educación y su Reglamento de formular los PER en el marco del PEN y articularlos con los Proyectos Educativos Locales.

En ese contexto, a continuación, se abordan aspectos que, desde la experiencia del CNE, se consideran claves para promover la consistencia y coherencia entre el proceso de formulación de los PER y el PEN y para abordar y reconocer la relevancia del vínculo entre los PER y los PEL.

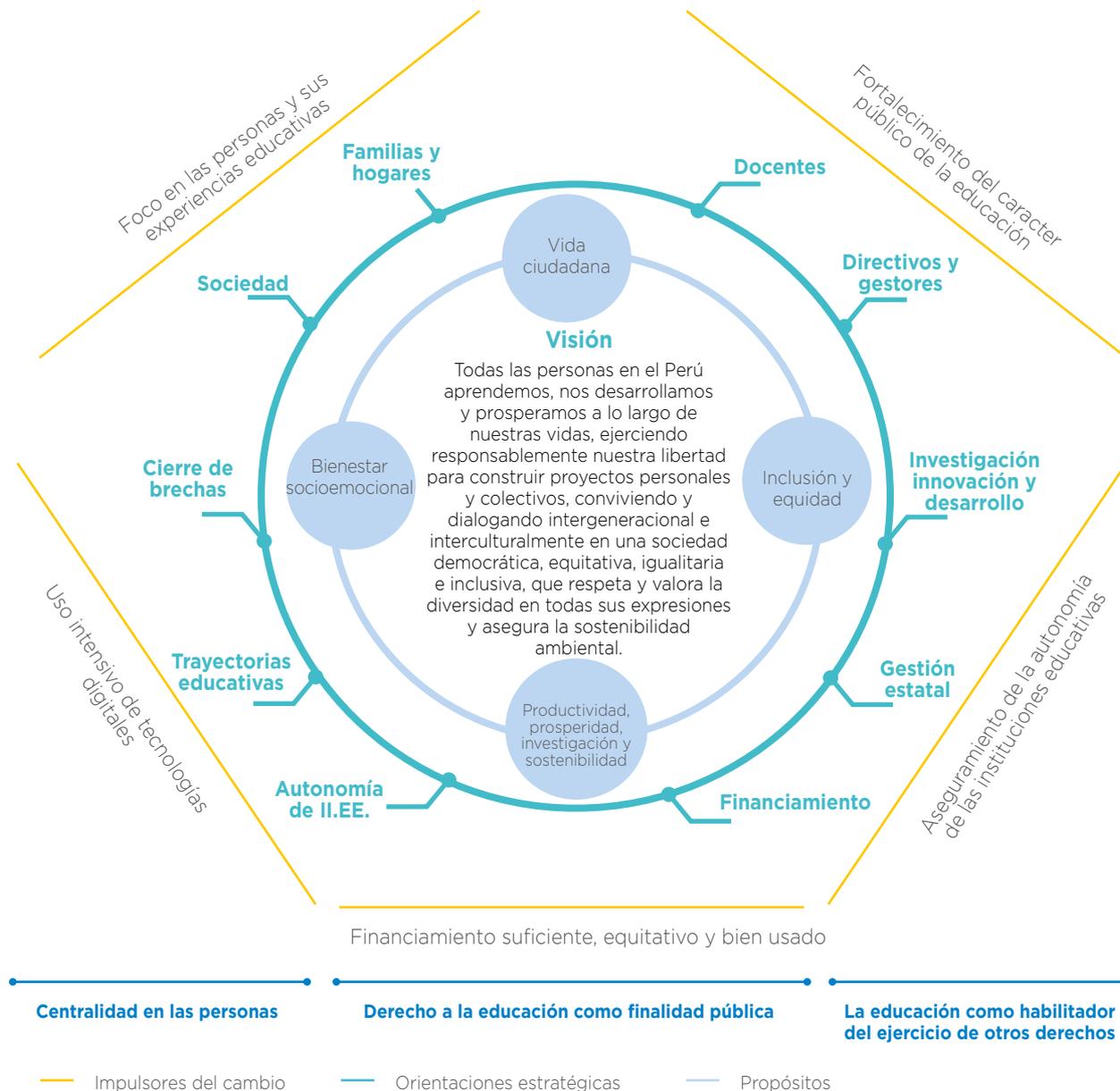
a. La formulación de los PER a la luz del PEN

El Proyecto Educativo Nacional (PEN), según el artículo N.º 7 de la Ley N.º 28044, Ley General de Educación, “es el conjunto de políticas que dan el marco estratégico a las decisiones que conducen al desarrollo de la educación. Se construye y desarrolla en el actuar conjunto del Estado y de la sociedad, a través del diálogo nacional, del consenso y de la concertación política, a efectos de garantizar su vigencia. Su formulación responde a la diversidad del país”.

En el Decreto Supremo N.º 009-2020-MINEDU, que aprueba el PEN al 2036: el reto de la ciudadanía plena, se señala que este instrumento actualiza el desarrollo de la Política de Estado referida a Educación, la misma que debiera concretarse en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), según lo establece el Reglamento que regula las Políticas Nacionales aprobado por Decreto Supremo N.º 029-2018-PCM.

En tal sentido, el PEN es un instrumento de observancia obligatoria para todas las entidades del Estado, pues orienta el desarrollo de nuestra educación a nivel nacional, regional y local por parte de todas las entidades del sector público y privado y la ciudadanía, en cuanto les sea aplicable. Por tanto, todo proceso de formulación de políticas educativas —como en el caso de los PER— deberá tomar en consideración los componentes del PEN, que se presentan en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. El PEN al 2036 y sus componentes principales



Fuente: Adaptado del *Proyecto Educativo Nacional al 2036: el reto de la ciudadanía plena*. CNE, 2020. Página 88.

El mandato que existe para tomar al PEN como el marco prospectivo y estratégico de todas las políticas públicas que conduzcan al desarrollo de la educación se fundamenta en la construcción de un Estado unitario y descentralizado. Sin soslayar la autonomía de los gobiernos y actores regionales para determinar las rutas de su propio desarrollo —siempre a partir de

relaciones de coordinación, cooperación y colaboración intergubernamental¹⁷—, así como sus competencias para la implementación de políticas públicas en su jurisdicción, se destacan a continuación aquellos aspectos que desde la experiencia del CNE se consideran claves como referencia para el proceso de formulación de los PER.

¹⁷ Es importante recordar que la educación no es una competencia exclusiva de los gobiernos regionales sino una competencia compartida con el Ministerio de Educación y los gobiernos locales.

Cuadro N.º 3. Aspectos a considerar para promover coherencia y consistencia con el PEN

1 **Tomar como punto de partida los enfoques del PEN al 2036**, lo cual garantiza que los paradigmas teóricos asumidos en su formulación también sean acogidos en la formulación de los PER. Los enfoques a tomar en cuenta son los siguientes:

- ◉ **Centralidad de las personas**, lo cual implica reconocer que los seres humanos aprenden a lo largo de su vida y que la educación es materia de todos los sectores del Estado y la sociedad en su conjunto. Es decir, el desarrollo educativo no solo se limita a las instituciones educativas ni al sector educación.
- ◉ **El derecho a la educación como finalidad pública**, para lo cual resulta indispensable que desde el Estado se implementen políticas de inclusión, equidad e interculturalidad para lograr que todas y todos ejerzan este derecho en igualdad de oportunidades.
- ◉ **La educación como habilitador del ejercicio de otros derechos**, pues nos dota de aprendizajes que nos permiten ejercer una ciudadanía plena, lo cual significa que la educación tiene un rol central en toda democracia.

2 La visión y propósitos del PEN deben ser entendidos como marco de análisis de la situación y futuro del territorio respecto del desarrollo de la educación peruana y reflejan las finalidades que todas las instituciones educativas, Estado y sociedad deben perseguir. Así, siendo consecuentes con la búsqueda de autonomía y la apuesta por la descentralización, se considera importante que, como parte del proceso de formulación de los PER, se realice un diagnóstico y análisis de futuro del territorio tomando en cuenta los temas y variables abordadas en la visión y los propósitos a manera de modelo conceptual, sin limitarse a estos. Es decir, será importante que cada territorio identifique cuáles son los problemas, potencialidades, brechas y tendencias que presentan en relación con las aspiraciones planteadas en la visión y propósitos.

3 Tomando en cuenta el diagnóstico y análisis de futuro realizado para cada territorio, desde un abordaje multisectorial, en los PER será importante que se definan los objetivos de política prioritarios y aquellos lineamientos que hagan posible afrontar los principales problemas que obstaculizan el desarrollo de la educación en sus jurisdicciones. Para ello, las diez orientaciones estratégicas que plantea el PEN se convierten en un marco de referencia para la discusión y delimitación de la política educativa regional al momento de definir los PER. Es decir, si bien los actores regionales son autónomos en definir cómo resolverán sus problemas identificados, dichas líneas estratégicas no deberían contravenir lo planteado en el PEN, sino más bien buscar sinergias o contextualizar las mismas. A fin de que esto sea posible, es importante que los lineamientos de política de los PER contemplen las dos dimensiones de las orientaciones estratégicas del PEN: una enfocada en los sujetos y otra en el sistema educativo.

4 Los cinco impulsores del cambio, al ser los factores críticos en el sistema educativo para lograr lo planteado en el PEN, deben ser tomados en cuenta en los PER dentro de los criterios de priorización de las líneas estratégicas a seguir por cada gobierno regional. Es decir, las líneas estratégicas vinculadas a los impulsores del cambio del PEN deberían contar con un mayor nivel de prioridad, pues de esta forma la diversidad de territorios podrá confluir en objetivos de políticas prioritarios comunes en pos del desarrollo educativo peruano.

Al respecto, en el Anexo 2 se presentan algunos ejemplos asociados a cada uno de los puntos descritos en el cuadro anterior, que esperamos aporten a ilustrar opciones de articulación entre el proceso de formulación de los PER y los componentes fundamentales del PEN.

Otros dos criterios presentes en la formulación del PEN al 2036 pueden servir como referencia para la elaboración de los PER.

En primer lugar, fue la importancia que se le prestó a las dimensiones técnica, política y participativa del proceso de evaluar y actualizar el PEN. Técnica, en tanto se buscó identificar, entender y proyectar, con el aporte de especialistas y expertos, los principales desafíos educativos del país; política, pues se implementaron acciones de incidencia con la finalidad de poner en la agenda política de las autoridades nacionales, regionales y locales los temas principales de la construcción de PEN; y participativa, porque se movilizó a la comunidad educativa, la sociedad civil organizada y a la ciudadanía a nivel nacional, recopilando sus sueños y aspiraciones para la educación del país (CNE, 2020b).

En segundo lugar, es importante destacar que el proceso de formulación del PEN conjugó cuatro componentes que confluyeron para formular la visión, propósitos, orientaciones estratégicas e impulsores del PEN (CNE, 2020b):

1. El saber especializado y experto de profesionales de reconocida trayectoria académica y valiosa experiencia que

aportaron información relevante y actualizada que sirvió para identificar los diversos desafíos educativos y las condiciones para enfrentarlos.

2. El diálogo y la consulta nacional, con los cuales se generaron espacios reflexivos y de concertación de los sueños y expectativas de la comunidad educativa nacional y de los ciudadanos y ciudadanas sobre la educación que aspiran para el país.
3. Una visión prospectiva sobre los retos para la educación peruana en los próximos años, alineada con la Visión del Perú al 2050 y a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.
4. El aseguramiento de la concordancia de los contenidos del PEN con la afirmación de los principios y valores democráticos: dignidad, libertad, responsabilidad, justicia y sostenibilidad, y de los derechos fundamentales de las personas.

Esto fue posible gracias a diversos eventos, lecturas, seminarios, reuniones, conversatorios, mesas interinstitucionales y mecanismos de consulta que permitieron recoger las voces no solo de los expertos en la materia, sino también las necesidades y expectativas de la ciudadanía y las organizaciones que las congregan (CNE, 2020b)¹⁸.

¹⁸ Al respecto, en los anexos 3 y 4 del presente documento se puede encontrar el detalle de las actividades desarrolladas por cada una de las dimensiones (técnica, política y participativa) en el proceso de formulación del PEN y el número de eventos, personas e instituciones participantes en el proceso de formulación del PEN (2017-2019).



...ción de
... y responsable
... y presupuesto a
... las regiones.

Apoyar a fortalecer
la singularidad de
las...

Normatividad flexible,
con enfoque territorial.

Exercer su
perro es el
fu primario

Disminución de
máximo de los
índice de pobreza
a nivel nacional

Definir los
niveles de
definición

Elaborar políticas
aprovechando
el...

Elaborar Políticas
que permitan una
cultura de cuidado
del medio ambiente.

Acceso a la educación
pública en todas las
regiones del país.

Completación de
la primación en
E.B.R.

...ción a través
de...

Desarrollo del
pensamiento crítico,
y creativo.

Fortalecimiento
territorial

Interconexión entre
el campo y la ciudad

Formular los PER de manera consistente y coherente con el PEN y los PEL

b. La articulación de los PER con los PEL

El Proyecto Educativo Local (PEL), de acuerdo al Reglamento de la Ley General de Educación “es el principal instrumento de gestión educativa local para el mediano plazo. Es formulado de manera participativa por la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) o la entidad que haga sus veces. Se articula con el Plan de Desarrollo Local Concertado, el Proyecto Educativo Regional y el Proyecto Educativo Nacional”.

Así, al igual que en el caso del PEN y los PER, existe un mandato claro de que el proceso de formulación de los PEL sea participativo. Por ello, de manera similar al rol de los Copare, la Ley General de Educación define a los Copale como el “órgano de participación, concertación y vigilancia educativa durante la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Local en el ámbito de su jurisdicción”¹⁹. En ese sentido, el Reglamento de la Ley General de Educación establece que, entre otras funciones, el Copale debe canalizar la participación de la comunidad local en el marco del PER que le corresponda.

Sin embargo, a diferencia del PEN y los PER, los PEL son instrumentos de gestión educativa local cuyo horizonte de tiempo es el mediano plazo, es decir, por un periodo en torno a los cinco años. En esta línea, las políticas educativas locales que se establezcan en los PEL deberán tener

un mayor nivel de concreción en cuanto a los objetivos o cambios buscados y las estrategias o medios para lograrlos que en el caso de las orientaciones estratégicas y los lineamientos de política definidos en el PEN y los PER.

Los procesos de formulación de los PER y los PEL deben retroalimentarse entre sí a fin de que ambos instrumentos guarden consistencia y coherencia mutua. Teniendo como marco prospectivo y estratégico al PEN, los Copale deben participar activamente en el proceso de elaboración de los PER a fin de asegurar que se incluya en sus contenidos, los contextos, problemas, potencialidades y aspiraciones particulares de cada localidad.

Posteriormente, cuando se formulen los PEL, se deberán definir objetivos y lineamientos concretos de mediano plazo que sean pertinentes a la realidad de cada localidad para lograr los cambios definidos en los PER y el PEN. Es decir, los PEL, al ser instrumentos más cercanos a la comunidad educativa y gobiernos locales, deben contener medidas concretas y pertinentes para el desarrollo de la educación en sus jurisdicciones, respetando y coadyuvando a la implementación de los PER y el PEN.

Partiendo de estos señalamientos generales, en el siguiente cuadro se plantean cinco recomendaciones para asegurar, durante el proceso de formulación de los PER, su articulación con los PEL.

¹⁹ Según el artículo 75 de la Ley General de Educación, cada Copale está integrado por el director de la Unidad de Gestión Educativa Local y los representantes de los estamentos que conforman la comunidad educativa, los sectores económicos productivos, las municipalidades y las instituciones públicas y privadas más significativas. Participa anualmente en la elaboración y rendición de cuentas del presupuesto de la Unidad de Gestión Educativa Local.

Cuadro N.º 4. ¿Cómo vincular los procesos de formulación del PER y PEL?

- Los gobiernos regionales, a través de las DRE, deben garantizar la participación de los Copale en la formulación de los PER.
- Los Copale deben alimentar el diagnóstico y análisis de futuro del PER brindando información de su jurisdicción, a través de la identificación de los problemas y tendencias a enfrentar y potencialidades que aprovechar en sus localidades.
- Los gobiernos regionales deben integrar el diagnóstico, problemas y potencialidades de todas las localidades de su jurisdicción, así como el análisis de futuro a fin de tener claridad sobre la situación presente y futura de la realidad territorial de manera integral.
- Los Copale deben participar en la definición del futuro deseado o visión, los objetivos de política prioritarios de los PER, así como en la definición y priorización de líneas estratégicas.
- Los Copale y UGEL correspondientes, de acuerdo con sus contextos y aspiraciones particulares, deben definir objetivos de política y lineamientos concretos de mediano plazo en sus PEL que permitan implementar los PER y el PEN en beneficio de sus propios territorios.





Consejo Nacional de Educación

Encuentro Nacional
XII REGIONAL
Lima, 19 y 20 de octubre 2017

HACIA UNA POLÍTICA EDUCATIVA INTEGRAL

Encuentro Nacional de EDUCACIONES
octubre 2017

EDUCACION INTEGRAL

¿Qué se aprendió de los primeros Proyectos Educativos Regionales?

La reflexión crítica sobre la experiencia de elaboración de los primeros PER, entre los años 2004 y 2005, permite reconocer sus fortalezas y limitaciones considerando los contextos regionales en los que se desarrollaron, identificar lecciones aprendidas y plantear recomendaciones basadas en la experiencia que orienten el nuevo ciclo de formulación de los PER. al 2036.

Las reflexiones y lecciones que se comparten a continuación surgen de la experiencia de acompañamiento del CNE a los procesos de construcción de los PER al 2021, de la revisión de literatura especializada sobre el tema y de la información recogida a través de entrevistas²⁰ y una encuesta²¹ a actores regionales.

a. En la etapa de formulación

Los PER vigentes se elaboraron participativamente teniendo como marcos estratégicos el Proyecto Educativo Nacional al 2021 y los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDCR) de cada jurisdicción. De los 25 PER formulados, veinte tenían un plazo de vigencia hasta

el 2021, y sólo cinco (Arequipa, Huánuco, Puno, Tumbes y Callao) seguirán vigentes después de dicho año.

Su elaboración constituyó un hito histórico para los actores regionales —tanto del Estado como de la sociedad civil representada en los Copare— que asumieron un rol más autónomo y democrático en la construcción de una visión compartida de la educación regional y la definición de medidas o estrategias para concretarla. Todo esto significó un avance importante en la apuesta por la descentralización educativa.

Abordar este desafío permitió superar el relativo estancamiento y las bajas expectativas de los actores territoriales respecto del planeamiento participativo regional, ya que exigió desarrollar un proceso de concertación impulsado por la capacidad movilizadora de los actores que intervinieron. Los gobiernos regionales reconocieron a los Copare a través de ordenanzas regionales y la sociedad civil organizada se involucró en la formulación de los 25 PER a nivel nacional. Fue justamente esta experiencia y capacidades instaladas en las regiones la que permitió

²⁰Las entrevistas se realizaron a ocho actores regionales, vía telefónica, entre febrero y marzo del 2020.

²¹Se encuestó a 50 actores regionales en 24 departamentos del país, entre abril y mayo del 2020.

la activación de procesos de movilización y consulta de actores regionales durante la consulta nacional del PEN al 2036.

Es destacable también que el proceso de debate público y consenso regional congregara a diversos actores, la mayoría de ellos de la comunidad educativa, pero también de otras organizaciones de la sociedad civil y de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP).

Asimismo, en el marco de sus funciones, el CNE jugó un rol importante de acompañamiento a los gobiernos regionales con el objetivo de asegurar que los PER se encontrasen alineados al PEN 2021; siendo este reconocido por el 77% de las y los actores encuestados.

Desde el CNE y en articulación con los actores regionales, se impulsaron acciones para fortalecer a los Copare y fomentar condiciones y canales de diálogo entre los actores de la comunidad educativa regional. Al respecto, la mayoría de encuestados destacaron como un acierto la “participación y movilización de la sociedad civil en los procesos de concertación de los PER”, lo que se complementa con un 60% de encuestados que destacó que sus PER eran conocidos por el magisterio regional.

A estos esfuerzos de concertación, también se sumaron organizaciones cooperantes, como GTZ, Unicef, Usaid, entre otros, brindando asistencia técnica en la elaboración de los PER y recursos para el desarrollo de los referidos procesos.

Finalmente, a pesar que la norma exigía que los PER fueran aprobados por ordenanzas u otros tipos de normas de los gobiernos regionales, esto no ocurrió en la mayoría de ellos. De los veinticinco PER vigentes, seis fueron aprobados con ordenanza regional, cinco con resolución directoral y catorce

no tienen norma de aprobación. Esto da cuenta que la formalidad del proceso que al inicio fue clave con el reconocimiento de los Copare por parte de los gobiernos regionales, se debilitó culminada la etapa de la formulación, restando posibilidades a los PER de convertirse en instrumentos orientadores de las políticas públicas en materia educativa del ámbito regional.

La mayoría de actores regionales encuestados admitió que los PER no llegaron a orientar las decisiones de los Gore ni fueron conocidos por las y los trabajadores de dichas instancias públicas. Sólo 25% de las y los encuestados señaló que el PER, siempre o usualmente, orientó las decisiones de sus respectivos gobiernos regionales y un 43% que el PER fue bastante conocido o conocido por las y los servidores públicos de dichas instancias.

Así pues, la formulación de los 25 PER vigentes deja las siguientes lecciones:

b. Lecciones de la etapa de formulación

- ▶ Las autoridades de los gobiernos regionales tienen el rol de conducir las políticas educativas en su ámbito jurisdiccional, por ello su liderazgo en el planeamiento del PER es determinante como expresión de su compromiso con el desarrollo de la educación regional, así como la traducción de su voluntad política en apoyo organizativo, logístico y dotación de recursos humanos y financieros.
- ▶ La participación de la sociedad civil es clave porque legitima el proceso de formulación de las políticas educativas regionales. La etapa de formulación del PER movilizó a las organizaciones sociales a través de los Copare en los 25 departamentos del país, lo que

fortaleció el proceso de concertación de los PER. Por tanto, debe sostenerse y promoverse la participación masiva y plural de los actores y organizaciones presentes en el territorio.

- El proceso de concertación entre el Estado y la sociedad civil es un desafío permanente para la construcción de políticas educativas regionales. En los procesos donde hubo acompañamiento y apoyo complementario de entidades como el CNE y organizaciones de la cooperación, se pudieron solucionar aspectos técnicos y canalizar algunos recursos necesarios para los procesos. Esto evidencia la importancia de la generación de alianzas estratégicas con actores presentes en el territorio.
- La evidencia muestra que, así como la participación ciudadana le da legitimidad al proceso del PER, su aprobación por normas regionales es también importante, tanto en términos de legalidad, como de institucionalidad, siempre que sea asumida por las instancias regionales y locales como de observancia obligatoria.
- A nivel institucional es importante atender las necesidades técnicas requeridas por los actores involucrados en la formulación de los PER, tanto a nivel de los instrumentos de planificación y en términos pedagógicos como para promover la participación ciudadana.
- La experiencia de muchos actores en formulación de los PER vigentes, constituye una oportunidad que debe ser aprovechada. Actualmente algunos de ellos vienen asumiendo y desempeñando diversos roles en el gobierno regional, la DRE y/o Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), en los Copare u otras organizaciones; tal

como se ha podido evidenciar en las entrevistas y encuestas realizadas para este análisis.

c. Lecciones de la etapa implementación

Siendo los PER planes de mediano plazo y marco orientador del desarrollo de la educación regional, era indispensable que sus políticas fuesen efectivamente implementadas por los gobiernos regionales. Sin embargo, según la percepción del 76% de los actores regionales encuestados, la implementación de las políticas del PER habría sido limitada y para un 13% no se implementaron en absoluto.

Como se mencionó antes, la voluntad política e institucional de los GORE se redujo luego de culminada la formulación de los PER y las políticas educativas planificadas no fueron necesariamente acogidas por los gobiernos de turno. Es decir, las autoridades regionales, asumieron una agenda distinta a la propuesta en los PER, lo que debilitó el esfuerzo desplegado y restringió su implementación. Esto podría deberse al limitado conocimiento del PER por parte de las posteriores autoridades regionales. Sólo un 44% de los encuestados afirmó que los PER eran conocidos o bastante conocidos por las autoridades. Asociado a esto, en las respuestas abiertas de la encuesta, hubo coincidencia en destacar como uno de los principales problemas: *“La indiferencia de las autoridades regionales, la desvinculación con los instrumentos de gestión” y “Poca e insuficiente voluntad política para invertir en las políticas educativas planteadas en el PER, en los diversos periodos de gobierno regional”.*

Otra de las razones que explican la limitada implementación de los PER, podría radicar en que el contexto político

cambió, pues disminuyó el “*entusiasmo*” por la descentralización en el país y por los instrumentos de gestión pública “descentralizada” ya que las estrategias propuestas en dichos instrumentos fueron desplazadas por políticas, programas e iniciativas de ámbito nacional dispuestas centralmente por el Ministerio de Educación (Minedu) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Ejemplos de ello son los Programas Presupuestales, los modelos de servicio y otras estrategias priorizadas en la Ley de Presupuesto que se convirtieron en *políticas de facto*. La gestión educativa se tornó más compleja para los gobiernos regionales considerando que dichas políticas cambiaron de énfasis y prioridades, por los constantes cambios de gestión ministerial en los últimos años. Además, el Minedu tampoco orientó sus políticas y prioridades en el marco del PEN al 2021, lo cual, podría haber producido un “efecto espejo” con respecto a la priorización de los PER. Al respecto, el 85% de los actores encuestados consideró que el Minedu pocas veces o nunca tomó las políticas educativas regionales como referencia importante para la delimitación de las políticas nacionales.

Así también, fueron muy pocas las regiones en las que las DRE establecieron roles claros y dotaron de recursos a los Copare; lo que debilitó su rol de vigilancia y seguimiento a la implementación de los PER, perdiendo presencia en la gestión educativa regional. Esto, a su vez, se ahondó con la menor presencia de organismos y entidades de cooperación que dejaron de brindar apoyo y asistencia técnica a los Copare.

En el ámbito de la gestión, las experiencias regionales evidencian la ausencia

de estrategias de fortalecimiento de capacidades de los funcionarios de los Gore, las DRE y las UGEL para una efectiva ejecución de las políticas educativas concertadas en los PER; tales como: el manejo de herramientas e instrumentos de planificación y de gestión, de procesos y procedimientos técnicos, administrativos y logísticos, y el diseño de mecanismos de participación ciudadana.

Asimismo, la limitada implementación de los PER también puede relacionarse con que los objetivos, estrategias y acciones planteadas no se vieron concretadas en los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) de los gobiernos regionales, ni en los Planes Operativos Institucionales (POI) de las Direcciones Regionales de Educación y demás instancias de gestión local, instrumentos claves del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Sinaplan) y herramientas indispensables de gestión que tienen el potencial de generar las condiciones materiales de implementación de cualquier apuesta política de la administración del Estado. Tal como se concluye en el estudio de Valdivia (2013) sobre la descentralización de la educación, *sus principales planes fueron elaborados en momentos diferentes y desde diferentes ópticas y no siempre guardan relación y coherencia entre ellos*²². Dicha experiencia probablemente explica que el 98% de las y los encuestados reconociera la importancia de que a futuro se promueva la conexión de los PER con el sistema administrativo del Estado, en aras de asegurar presupuestos suficientes para su implementación.

Así, por un lado, esta desconexión limitó que los PER fueran asumidos por las instituciones llamadas a implementar las referidas estrategias y, por otro lado,

²²Néstor Valdivia. GRADE (2013). La gestión educativa descentralizada en el Perú y el desarrollo de las funciones educativas de los gobiernos regionales: el caso Ica (páginas 26 y 27).

redujo la posibilidad de que las políticas concertadas en los PER obtengan el financiamiento necesario para ser ejecutadas.

En cuanto a los mecanismos de seguimiento, desde el CNE se impulsó el Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los Proyectos Educativos Regionales (SSII-PER) entre los años 2010 al 2014, con el objetivo de proporcionar información de manera periódica que dé cuenta de los progresos en la implementación de los PER. El CNE buscaba propiciar la reflexión, promover la vigilancia de los actores sociales interesados y contribuir a una toma de decisiones informadas por parte de las autoridades correspondientes. El reporte del SSII-PER (CNE, 2014)²³ proporcionó evidencias sobre la necesidad de que los PER se vinculasen con el PDCR, el PEI y los POI; sobre las dificultades de coordinación entre dependencias respecto al avance de los proyectos de desarrollo de capacidades del personal de las DRE y UGEL y de los programas presupuestales; y las limitaciones para fomentar una gestión participativa desde los gobiernos regionales. En tal sentido, aunque no fue posible sostener la experiencia, lo desarrollado en el período señalado brindó evidencia sobre la relevancia de que se cuenten con sistemas de información regionales, que permitan la generación de información relevante para el seguimiento y monitoreo de las políticas educativas.

No obstante, pese a las limitaciones expuestas, en algunos casos sí se observó un uso del presupuesto de inversión pública para la ejecución de las

estrategias planificadas. En el 2013, por ejemplo, se ejecutaron 1 345 Proyectos de Inversión Pública (PIP), 96,3% de los cuales correspondieron a obras de infraestructura²⁴. Sin bien inicialmente existió inflexibilidad en el entonces Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), posteriormente, a través del uso de Proyectos de Inversión Pública (PIP), ciertos gobiernos regionales lograron reducir el déficit de infraestructura educativa en sus localidades y ejecutaron programas de desarrollo de capacidades planificados en sus PER, siendo casos de éxito para analizar y replicar. Los encuestados reconocieron mayoritariamente como un acierto la elaboración de proyectos de inversión pública para la implementación de los PER.

Así pues, la experiencia de implementación de los PER confirma la importancia de:

- ▶ Promover que los Copare tengan un rol y tareas tangibles en la implementación de los PER, como lo tuvieron en su formulación. En tal sentido, se vuelve relevante la delimitación de tareas que los movilice y sostenga su participación (como contribuir a la rendición de cuentas sobre los avances, parciales y anuales, en el cumplimiento de los objetivos de política educativa regional) y que los gobiernos regionales se comprometan con propiciar y canalizar dicha tareas, asociadas a las funciones propias de los Copare.
- ▶ Fortalecer las capacidades de los funcionarios y servidores de los gobiernos regionales y locales (DRE

²³El reporte del SSII-PER del periodo 2011 y 2014 nos brinda información relevante sobre los avances y limitaciones en la implementación de los Proyectos Educativos Regionales.

²⁴Los Proyectos de Inversión Pública (PIP)son una oportunidad que puede y debe ser aprovechada según las experiencias y capacidades institucionales en los diversos gobiernos regionales.



y/o GRE²⁵ y UGEL) en el manejo de herramientas de monitoreo y seguimiento del PER, de los procesos y procedimientos técnicos, administrativos y logísticos que demanda su ejecución y que les permita establecer canales de comunicación y de diálogo con los integrantes del Copare y las demás organizaciones sociales presentes en el territorio.

- ▶ Superar la desvinculación de los PER con los instrumentos del Sinaplan (PDRC, PEI y el POI) a fin de asegurar su articulación con los otros sistemas administrativos y así contribuir a su implementación. En tal sentido, si bien los PER no son parte del Sinaplan, debe abrirse la discusión sobre su articulación al sistema de planeamiento, teniendo en cuenta que no pueden ni deben reemplazar a los instrumentos de planificación regulados por Ceplan.

- ▶ Aprovechar los diversos mecanismos existentes para asegurar los recursos financieros para la implementación del PER. La experiencia nos muestra que varios gobiernos regionales hicieron uso de Proyectos de Inversión Pública (PIP), en infraestructura principalmente, pero otros en la generación de capacidades. Asimismo, quienes cuentan con ingresos por canon tienen una ventana de oportunidad que puede ser aprovechada.
- ▶ Reconocer el valor de contar con sistemas de información para el seguimiento de los PER. La experiencia de SSII-PER muestra el valor de contar con sistemas de seguimiento y evaluación que puedan asegurar información verídica, relevante y oportuna respecto a la implementación de los PER, lo cual puede convertirse en un desafío a concretar por parte de los gobiernos regionales.

²⁵Gerencias Regionales de Educación. Actualmente, cuatro gobiernos regionales hicieron cambios en su estructura orgánica: La Libertad, Lambayeque, Arequipa y Moquegua.

Resumen de lecciones aprendidas

La experiencia en la formulación de PER nos ayuda a comprender el proceso y, sobre todo, a reconocer y valorar lo aprendido para mejorar el proceso de actualización de los PER.

Entre las lecciones podemos mencionar:

En la etapa de formulación

- ▶ Es de vital importancia la voluntad política de las autoridades regionales como factor clave para la conducción de los PER.
- ▶ La participación ciudadana representa la voz de los diferentes actores regionales y legitima el proceso de los PER.
- ▶ El diálogo y la concertación son dos aspectos fundamentales de un desafío para que el Estado y la sociedad civil construyan una nueva gobernanza educativa.
- ▶ La normatividad juega un rol preponderante para que sea vinculante en el ámbito regional y local.
- ▶ La institucionalidad permite condiciones propicias a nivel organizativo como el desarrollo de las capacidades de las personas.
- ▶ El proceso constituye y moviliza sentidos comunes en favor de la educación regional.

En la etapa de implementación

- ▶ La continuidad y participación de los Copare es fundamental, por ello se le debe asignar una tarea concreta en esta etapa.
- ▶ El desarrollo de capacidades de los funcionarios de la DRE y UGEL deben enmarcarse en el monitoreo y seguimiento de los PER.
- ▶ Un desafío es poder revertir la desvinculación del PER con los instrumentos de planificación y de gestión.
- ▶ Asegurar los recursos financieros para la implementación de los PER.
- ▶ Se debe contar con un sistema de monitoreo y seguimiento para contar con información que permita medir los avances de las prioridades educativas regionales.



San Martín
BIENVENIDOS al
Encuentro Macrorregional
Todos Somos Educadores
Diálogo, consulta y movilización
por el Proyecto Educativo
Nacional 2021 - 2036
DE UNA REVOLUCIÓN PRODUCTIVA
A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD

Recomendaciones para el proceso de formulación de los PER, a la luz de la experiencia previa

En la presente sección se desarrollan las tres recomendaciones generales para el proceso de formulación de los PER. Cada una de ellas se subdivide en aspectos particulares, los cuales se sustentan y surgen a partir de lo presentado en las secciones anteriores del presente documento.

a. Aseguramiento de condiciones políticas e institucionales previas

Gráfico 2. ¿Cómo asegurar condiciones políticas e instituciones para la formulación de los PER?

Fortalecer el compromiso y voluntad política por parte de las autoridades de nivel nacional y regional.

Realizar la evaluación de los PER vigentes e incorporar las lecciones aprendidas en el nuevo proceso.

Analizar el contexto para determinar las capacidades instaladas en los gobiernos regionales y territorios.

Gestionar recursos financieros y humanos necesarios para el proceso.

Elaborar un plan de trabajo para el proceso de planeamiento del PER.

Implementar los canales de comunicación adecuados para asegurar la participación masiva y plural de actores regionales.

Fuente: Elaboración propia.

El desarrollo óptimo de un proceso de planeamiento estratégico, como es el caso de la formulación de los PER, requiere de una serie de condiciones políticas e institucionales preliminares que aseguren la definición de objetivos de política y lineamientos pertinentes a los problemas que demanda el contexto territorial, entre ellas, que sean realizables en el horizonte de tiempo respectivo, que tengan el respaldo o consenso no solo de los actores del Estado llamados a implementarlas, sino también de la ciudadanía en general. Así mismo, que permita fortalecer la apuesta en favor de un Estado unitario y descentralizado, en tanto reconozcan a las políticas nacionales como marcos de referencia y acción fundamentales y puntos de partida para formular lineamientos de política que aborden —de manera situada y contextual— los desafíos educativos de la región.

Si bien existen razones estructurales o de carácter institucional que pueden limitar en mayor o menor medida la posibilidad de llevar a cabo un proceso participativo y legítimo, un factor crítico indispensable para superar dichas limitaciones es el liderazgo y voluntad de los actores para llegar a consensos de política pública y definir las estrategias que permitan superar sus problemas. Es decir, tener éxito en este proceso no es exclusivo de territorios con gran institucionalidad y excelentes capacidades de gestión, sino una posibilidad latente en todos los territorios cuyos actores tengan el compromiso y convicción de promover el involucramiento activo y efectivo de la ciudadanía y la sociedad civil, así como de diversos sectores e instancias locales y regionales del Estado y al mismo tiempo generar compromisos y condiciones que permitan darle sostenibilidad a los acuerdos producto del proceso.

En ese sentido, corresponde impulsar que la formulación de los PER se sustente en el despliegue de procesos participativos autónomos acordes a cada una de las realidades territoriales. Por ello, cada gobierno regional, en conjunto con las demás entidades públicas de los diferentes sectores y niveles de gobierno, el sector productivo, las organizaciones políticas y sociales y la ciudadanía en general, deberán tomar en cuenta sus propias potencialidades y limitaciones a fin de establecer políticas públicas multisectoriales que contribuyan al desarrollo de la educación en cada jurisdicción.

No obstante, sin contravenir lo mencionado en los párrafos precedentes y con el objetivo de que el proceso de planeamiento se desarrolle con las mayores probabilidades de éxito, se brindan las siguientes recomendaciones:

- ▶ En primer lugar, es fundamental lograr que exista voluntad y compromiso político para llevar a cabo el proceso por parte de las autoridades regionales con el propósito de asegurar su respaldo, de inicio a fin. De esta forma, debe reconocerse el liderazgo que recae en los gobiernos regionales, primero, para buscar la articulación con las instancias del gobierno nacional —en tanto, dicho involucramiento contribuiría en favor de la coherencia con las políticas, planes y programas nacionales, así como recursos económicos donde sea necesario— y de los gobiernos locales —en tanto, aportaría a que se recojan las voces e intereses de cada territorio en todas sus diversidades— pues son las instancias gubernamentales más cercanas a los ciudadanos. Luego, para fomentar procesos sostenidos de participación y concertación de la ciudadanía y actores de la sociedad

civil regional; y en tal sentido, será indispensable el compromiso con el fortalecimiento (o establecimiento) de instancias que canalicen dichos compromisos como son los Consejos Participativos Educativos Regionales (Copare) y/o instancias como los denominados grupos impulsores.

- ▶ En segundo lugar, es indispensable garantizar que las autoridades, funcionarias y funcionarios regionales, por un lado, identifiquen y se apropien del sentido político del proceso, en tanto espacio de concertación regional sobre apuestas educativas que busquen ser el marco de referencia de acción de los diversos actores regionales y que en consecuencia, requieren ser producto de procesos que cuenten con legitimidad —en tanto, reconocidos y valorados— por parte de autoridades e instancias multisectoriales, así como de actores de la sociedad civil de la región. Por otro lado, que, a partir de reconocer su importancia, promuevan de manera sostenida la articulación del proceso de formulación de los PER con las apuestas señaladas en el PEN; asegurando que un momento importante en el inicio del proceso de formulación de los PER sea la discusión sobre la política educativa nacional y su relevancia a nivel regional.
- ▶ En tercer lugar, se debe realizar y tomar en cuenta la evaluación del PER vigente con el objetivo de tomar en consideración las brechas educativas a superar, así como los logros, pendientes y retrocesos en la política educativa regional respecto a los objetivos planteados. Se recomienda, por un lado, que se recurra al análisis de información cuantitativa disponible a fin de tener claridad sobre la magnitud de los avances y brechas; y por otro,

que se tomen en cuenta estudios e investigaciones disponibles y, además, se recoja y analice información cualitativa. Ello permitirá profundizar, darles sentido a los datos y llenar los vacíos de información cuantitativa mediante la experiencia y juicio de especialistas, expertos y actores involucrados en las políticas educativas regionales.

En la misma línea, se recomienda también analizar el proceso anterior de formulación del PER, para identificar fortalezas y debilidades a modo de lecciones aprendidas, tanto con respecto a los procesos de concertación y participación de los actores regionales como a la planificación, organización y gestión de los procesos necesarios para la formulación/actualización del PER.

- ▶ En cuarto lugar, se recomienda que cada gobierno regional analice el contexto en el que se desarrollará la formulación de su PER a fin de identificar las capacidades instaladas para llevar a cabo el proceso de planeamiento tanto en la propia institución como en organizaciones públicas y privadas accesibles en el territorio, mapear a los actores participantes, prever canales de participación ciudadana y conocer la dinámica territorial, así como la coyuntura política regional, con el objetivo de que cada gobierno regional, como responsable de conducir el diseño de las políticas públicas en su jurisdicción, tenga claridad sobre sus posibilidades y limitaciones para plantear una ruta de trabajo pertinente y efectivo.
- ▶ En quinto lugar, en función de la situación del contexto político y social en el que se desarrollará el proceso, resulta clave que los gobiernos regionales realicen las gestiones

correspondientes que permitan garantizar la disponibilidad de recursos económicos y humanos necesarios. Así, desde el gobierno nacional se deberían prever transferencias presupuestales a las regiones que lo necesiten, mientras que desde los gobiernos regionales podrían establecerse convenios con entidades cooperantes si no se disponen de recursos propios. Asimismo, respecto a los recursos humanos necesarios, se debe asegurar la participación de profesionales capacitados que puedan facilitar en metodología y contenidos en la formulación de los PER —por ejemplo, identificando actores claves del Gore y la DRE que deberían ser parte constante del proceso— y, además, contar con la logística necesaria y tiempo para llevar a cabo las reuniones, talleres y demás eventos que se requieran durante el proceso.

- En sexto lugar, además de las condiciones materiales y de capacidades básicas que deben garantizarse para la formulación de los PER, resulta crucial que en esta etapa preliminar se desarrollen relaciones basadas en la credibilidad y confianza entre los diferentes actores a fin de facilitar su participación en las actividades que se realizarán en las siguientes etapas del referido proceso. En este sentido, se recomienda, por un lado, la elaboración de un plan de trabajo base que contenga la ruta general (etapas) del proceso de planeamiento correspondiente al PER y el establecimiento de roles y funciones de los actores involucrados; el cual debería ser validado y legitimado por los principales actores convocados a participar. Así mismo, se recomienda

que la propuesta de planificación del proceso —en sus diversos aspectos— sea oficializada a través de los mecanismos institucionales con los que los Gore cuenten para darle mayor formalidad y sustento. Por otro lado, será de suma importancia que se implementen canales de comunicación adecuados para asegurar la participación de las entidades de los distintos sectores y niveles de gobierno, así como de las organizaciones sociales y ciudadanía en general, propias del tejido social de cada territorio. Esto aportará a la legitimidad del proceso, y fomentará un mayor involucramiento y compromiso por parte de los distintos actores regionales.

- Finalmente, es muy importante que en el proceso de formulación de los PER se considere la importancia de asegurar condiciones mínimas para la sostenibilidad a futuro de sus apuestas y su implementación, frente a cambios políticos en el nivel regional. Al respecto será importante que se abran procesos de discusión sobre cómo aportar a que las políticas educativas regionales puedan sostenerse en el tiempo, asegurando el compromiso de los diversos gobiernos regionales que tendrán la responsabilidad de darles continuidad hasta el 2036, consolidando los PER como “contratos sociales” regionales en materia educativa. Así mismo, será importante la discusión sobre el contexto electoral del año 2022 y la identificación de aquellas acciones que puedan ser mínimos indispensables para fomentar, por un lado, el conocimiento de los actores políticos regionales sobre las apuestas contenidas en los PER y, por otro lado, su reconocimiento y su

compromiso con darles continuidad en el tiempo²⁶.

b. Despliegue de proceso amplio de diálogo y concertación

Los PER tienen como una de sus características principales la movilización de las organizaciones de la sociedad civil a través de los Copare para canalizar amplios procesos de participación que favorezcan el diálogo, de modo que se construyan acuerdos y se logren compromisos por la mejora educativa regional.

Es importante destacar el rol de estas instancias, no sólo porque responde a un mandato formal para la construcción de las políticas educativas regionales, sino porque permite dar legitimidad a todo el proceso del PER; además, su involucramiento es un acto educativo que fortalece el ejercicio ciudadano de los actores regionales al ser partícipes en el desarrollo regional.

El Copare debe ser un referente organizativo de la sociedad civil, pero no el único. Uno de sus grandes desafíos es propiciar puentes con las diversas voces presentes en el territorio y que, de esta manera, se puedan establecer relaciones sostenidas con organizaciones referentes como la MLCLP, los sindicatos, las federaciones, colegios profesionales, comunidades indígenas, entre otras. También, a nivel local, deben propiciar diálogos permanentes con los Copale que pueden llevar las voces de los actores locales tanto provinciales como distritales.

Ahora bien, se ha identificado que no en todas las regiones se cuenta con Copares activos y con una misma dinámica. En tal sentido, habría que tomar en consideración que en los territorios donde estas instancias de participación no son fuertes y coexisten con otras organizaciones, se deben promover experiencias organizativas, de tal manera que vayan generando sus propias dinámicas y construyendo tareas específicas; así por ejemplo, en diversas regiones son los grupos impulsores —que por lo general tienen un carácter más técnico que político— quienes vienen difundiendo el PEN al 2036 y con quienes se puede identificar la posibilidad de fomentar vínculos y sumar esfuerzos para consolidar los Copare.

Considerando que el contexto territorial en el que interactuamos es dinámico y complejo, hoy en día no es aceptable —ni efectivo— que las rutas hacia el desarrollo surjan de visiones unívocas y parciales. Esto ha ocurrido con ciertas políticas que son impuestas desde los aparatos gubernamentales, como, por ejemplo, los Programas Presupuestales, que desde la lógica burocrática cumplen sus propósitos, pero que desde la lógica de la nueva gobernanza dificultan y hasta excluyen la participación de la ciudadanía en las apuestas de mejora de la educación en

²⁶En el Anexo 5 se presenta un caso que se considera puede ayudar a ilustrar algunas situaciones —surgidas de la experiencia anterior de formulación e implementación de los PER (2004-2021)— que permiten entender de manera práctica algunos de los aspectos destacados.

los diversos territorios del país. Por ello, el proceso de formulación de los PER requiere de una concertación amplia y diversa entre actores sociales y políticos que enriquezca la discusión y legitimen sus acuerdos.

Tomando en consideración lo expuesto, se proponen algunos aspectos para el referido proceso de diálogo y concertación, los cuáles se evidencian en el siguiente gráfico:

Gráfico 3. Aspectos a considerar en el proceso de diálogo y concertación para la formulación de los PER



Fuente: Elaboración propia.

- **Espacios de diálogo con actores diversos para asegurar representación y legitimidad**

La complejidad de los problemas públicos de índole educativa en cada ámbito regional invitan a implementar espacios de diálogo entre distintos actores a fin de que estos pongan en la mesa sus diversos intereses y perspectivas del desarrollo; como la de los grupos minoritarios y vulnerables que comúnmente no tienen voces en los diversos espacios (comunidades

indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, organizaciones de mujeres, adolescentes y jóvenes, adultos mayores, entre otros), para que de este modo, puedan ser convocados y empoderados por el Estado y las organizaciones políticas y sociales y, tras un proceso de discusión y concertación horizontal, se establezcan prioridades de política que permitan el logro de los cambios que incorporen sus demandas, necesidades y expectativas.

Si bien un diálogo de este tipo representa un desafío mayor para territorios en

contextos políticos tensos y polarizados, emprender este camino permitiría, también, incorporar múltiples y diversas miradas, opiniones, supuestos, intereses y conocimientos que ayuden a construir una visión compartida y democrática de la realidad y de los problemas a resolver. Asimismo, incorporar la participación de actores con múltiples identidades y posiciones contribuye al proceso político, pues permite llegar a consensos sobre las prioridades en el territorio a partir de la negociación y construcción de sentidos comunes. Por ello, se debe desplegar una serie de mecanismos y estrategias diferenciadas que aseguren su efectiva participación, utilizando los espacios que ya existen en sus respectivas comunidades y localidades (reuniones, encuentros, conversaciones, etc.), haciendo uso de recursos tecnológicos donde sea posible, y/o aprovechando lugares públicos de encuentro como los mercados, plazas, el campo, entre otras. De igual modo, los actores participantes contribuyen a generar mejores condiciones para la implementación al cumplir un rol de seguimiento y vigilancia de las políticas, pues harían propias las políticas regionales concertadas en el marco de los PER.

Así pues, consolidar espacios de diálogo plurales y con actores regionales diversos, contribuye a resolver la representatividad, permite distinguir problemáticas e intereses particulares y plantear soluciones diferenciadas (por ejemplo, soluciones educativas dirigidas a las comunidades indígenas) y así también, democratizar y otorgar mayor legitimidad al proceso del PER.

Tomando en cuenta lo señalado, algunas acciones pertinentes pueden ser la realización de: i) mesas de trabajo de manera permanente con diversos grupos sociales (como adolescentes, jóvenes, mujeres y adultos mayores); ii)

encuentros e intercambios sostenidos entre las comunidades indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, entre otros; y, iii) actividades para el desarrollo de capacidades de los integrantes del Copare en temas educativos y otros temas de interés.

- **Participación de otros sectores y niveles de gobierno**

Esta construcción colectiva de la agenda pública en materia educativa exige no solo establecer un diálogo efectivo con la ciudadanía en general, sino también el desafío de involucrar y sostener una estrecha articulación entre los diferentes sectores y niveles de gobierno para lograr una convergencia de esfuerzos que permita brindar una atención integral a las necesidades de todas las personas. Si bien el PER es un instrumento del sector educación, es fundamental el involucramiento intersectorial que permita atender las necesidades de las personas. Su importancia radica en que las condiciones para el ejercicio del derecho a la educación de las personas son dotadas de manera conjunta por el Estado a fin de resolver problemas referidos a la alimentación, transporte, accesos a servicios básicos, salud, disponibilidad de espacios públicos, telecomunicaciones, entre otros aspectos que, indudablemente, condicionan el desarrollo educativo. Para llevar a cabo esta articulación en el territorio, se deben aprovechar los comités intersectoriales existentes y los diversos programas; experiencias como el buen inicio del año escolar que convoca a un trabajo intersectorial nos da algunas pistas de por dónde transitar.

Y respecto del trabajo colaborativo entre los tres niveles de gobierno, se hace un llamado para establecer compromisos en favor de la educación según las

prioridades de los PER, lo cual significa acuerdos políticos que vayan de la mano con hitos concretos y avances respecto a las políticas nacionales y regionales. En tal sentido, podría ser pertinente desplegar: campañas intersectoriales de sensibilización en temas específicos según contexto territorial; y, gestionar convenios y/o compromisos por la educación entre los distintos niveles e instancias de gobierno.

- **Con relación a los gobiernos regionales**

El gobierno regional, como entidad representativa a nivel territorial, debe cumplir el rol fundamental de gestionar el relacionamiento vertical y horizontal con las demás instancias gubernamentales, las organizaciones sociales y sector productivo a fin de asegurar su participación en los procesos de formulación e implementación de políticas priorizadas en los PER. Por tanto, el gobierno regional debe disponer de todo el aparato institucional para convocar, articular y propiciar dichas condiciones políticas y sociales que se requieran.

El involucramiento de las DRE y las UGEL es clave en este proceso, dada su importancia en la gestión educativa regional y local, sobre todo porque la DRE tiene la responsabilidad de conducir el proceso y asegurar la dimensión técnica como ente especializado en materia educativa en coordinación con los Copare. Al mismo tiempo, las UGEL deben convocar a la comunidad educativa local y a los Copale para concretar los temas educativos en los respectivos territorios. El gobierno regional también debe convocar a otras unidades orgánicas involucradas en el desarrollo del territorio, como la misma Gerencia General Regional, la Gerencia de Desarrollo Social y la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto.

De igual modo, deberá garantizar que expertos o especialistas temáticos y metodológicos puedan facilitar el proceso de formulación, por lo cual el involucramiento de gerentes públicos acreditados por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) representa una gran oportunidad para las regiones que disponen de ellos, así como la participación del CNE, según sus funciones y capacidades instaladas. Así mismo, será importante la conformación de un equipo técnico a cargo de todo el proceso del PER, que pueda contar con los recursos y logística necesarios para operar y que responda de su accionar a las DRE. Finalmente, un rol fundamental de los Gore es poder informar a la ciudadanía con respecto a las apuestas educativas y, en tal sentido, será clave el que se activen mecanismos permanentes de difusión sobre el proceso y los avances asociados a las prioridades educativas regionales.

- **Con relación a los gobiernos locales**

Los gobiernos locales (provinciales y distritales) tienen un rol preponderante en este proceso, pues son las entidades más cercanas a lo que ocurre en el territorio y, por lo tanto, desde sus funciones y experiencia, pueden recoger voces diversas y caracterizar mejor los problemas públicos que limitan el desarrollo de la educación en sus jurisdicciones. Por lo tanto, esta cercanía permite que puedan tener un mayor nivel de convocatoria de la ciudadanía en su ámbito, así como de las organizaciones sociales, políticas y el sector productivo local que fortalezcan, de esta manera, el proceso de concertación democrática alrededor de los PER. En este marco, los Proyectos Educativos Locales (PEL) deberían contener un claro diagnóstico de la situación de estos ámbitos territoriales, así como de las

principales demandas para solucionar los problemas públicos identificados en el ámbito local a fin de incorporar dichos alcances al referido proceso de diálogo en las regiones.

En ese sentido, las autoridades locales también deben ser parte fundamental en el proceso de formulación de los PER para incorporar propuestas territorializadas y empoderar a los tomadores de decisión en el ámbito local. En tal sentido, una acción que podría ser un aporte en el proceso sería el desarrollo de estudios y diagnósticos locales en materia educativa.

- **Con relación a los Copare y los Copale**

Tomando en cuenta el rol que deben tener los gobiernos regionales y locales, los Consejos Participativos Regionales de Educación (Copare), los Consejos Participativos Locales de Educación (Copale)²⁷ y los Consejos Educativos Institucionales (Conei)²⁸, según sus roles y funciones establecidas en la Ley General de Educación, tienen el encargo clave de canalizar la participación de la comunidad educativa, instituciones públicas significativas, organizaciones sociales, así como del sector privado. En este esfuerzo es importante garantizar no solo la participación de diversos actores, en el sentido que debe ser más plural y

ampliar más voces de la sociedad civil organizada y de otros que muchas veces no son escuchados, como ya se ha mencionado anteriormente (adolescentes y jóvenes, mujeres, adultos mayores, entre otros), sino también que exista una representación multisectorial a fin de tener una visión más integral de los problemas que afectan el desarrollo de la educación en los territorios.

Para que esto ocurra, es importante consolidar a los Copare y Copale, y, de esta manera, una vez se tenga el horizonte y las prioridades educativas regionales, sobre estas tender los puentes con los sectores presentes en el territorio. Así mismo, trabajar en que la organización de los Copare y Copale delimiten sus roles y funciones permanentes con respecto a los PER y PEL —tanto en el proceso de formulación, como de implementación—, se garanticen espacios permanentes de intercambio y coordinación entre las organizaciones miembros y se promuevan canales sostenidos de coordinación entre niveles (regional y local).

- **Con respecto a los mecanismos de concertación**

El proceso de concertación política en el marco de la formulación de los PER demanda la existencia de mecanismos institucionales que lo hagan posible. Si

²⁷ El Copale, según el artículo 75 de la Ley General de Educación, “es un órgano de participación, concertación y vigilancia educativa durante la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Local en el ámbito de su jurisdicción. Está integrado por el director de la Unidad de Gestión Educativa Local y los representantes de los estamentos que conforman la comunidad educativa, de los sectores económicos productivos, de las municipalidades y de las instituciones públicas y privadas más significativas. Participa anualmente en la elaboración y rendición de cuentas del presupuesto de la Unidad de Gestión Educativa Local”.

²⁸ El Conei, según el artículo 69 de la Ley General de Educación, “es un órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana. Es presidido por el director e integrado por los subdirectores, representantes de los docentes, de los estudiantes, de los exalumnos y de los padres de familia, pudiendo exceptuarse la participación de estos últimos cuando las características de la institución lo justifiquen”.

bien en los últimos años desde el gobierno nacional se ha venido implementando mecanismos de coordinación y articulación intergubernamental, tanto de carácter sectorial²⁹ como multisectorial³⁰, se sugiere que estos mecanismos se utilicen como plataforma para concretar acuerdos basados en las prioridades educativas regionales y que esto tenga correlato con las políticas nacionales. De esta manera, se aprovecha esta relación de forma más estratégica y se fortalece la articulación y el trabajo conjunto de la gestión educativa descentralizada.

A la vez, esta plataforma de diálogo y concertación participativa para los PER debe incluir a las organizaciones sociales, el sector productivo, los otros sectores del Estado, y debe sostenerse en un proceso liderado por los propios gobiernos regionales. En tal sentido, una medida que puede aportar es la realización periódica de Foros por la educación regional y local, que permitan la discusión sobre las apuestas educativas, así como la validación de los acuerdos principales al respecto.

- **Compromisos para el financiamiento desde los tres niveles de gobierno**

Finalmente, el proceso de formulación de los PER no solo debe conllevar a la concertación de objetivos de política educativa regional y sus respectivos lineamientos, así como la definición

posterior de sus estrategias sectoriales y multisectoriales para lograrlos, sino también generar consensos entre las autoridades y decisores políticos respecto a la asignación de recursos económicos que harían posible ejecutar las estrategias formuladas. Los PER, al ser vinculantes como política educativa regional, deben tener correlato con el financiamiento, por ello la voluntad política necesariamente tiene que traducirse en dotación de recursos provenientes principalmente del presupuesto público, pero también pueden establecerse convenios de cooperación o alianzas con el sector privado. El PER, como instrumento que define las prioridades regionales respecto de las políticas públicas que contribuyen al desarrollo de la educación, debe ser financiado con recursos provenientes de los tres niveles de gobierno, según sus ingresos del presupuesto público. Desde los gobiernos regionales se deben buscar y establecer diversos mecanismos para asociarlo con el financiamiento para su implementación.

El gobierno nacional deberá comprometerse a financiar parte de las políticas de los PER de los gobiernos regionales que no dispongan de recursos propios suficientes bajo un criterio de equidad a fin de compensar las desigualdades en todo el territorio nacional y desde los Gore podrían establecerse compromisos por desempeño regional y local por logros y avances de los lineamientos de política de los PER³¹.

²⁹Como la Comisión Intergubernamental de Educación, el Directorio entre la Alta Dirección del Minedu y las Direcciones Regionales de Educación y las Comisiones de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE).

³⁰Como los Gore Ejecutivos y los Muni Ejecutivos, así como la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP).

³¹En el Anexo 6 se presenta un caso que se considera puede ayudar a ilustrar algunas situaciones —surgidas de la experiencia anterior de formulación e implementación de los PER (2007-2021)— que permiten entender de manera práctica algunos de los aspectos destacados.

c. Articulación con los instrumentos del Sinaplan y con otros sistemas administrativos del Estado.

En el Estado peruano las políticas públicas se ejecutan mediante el uso obligatorio de once sistemas administrativos del Estado. Asimismo, según la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública el elemento articulador de los sistemas administrativos es la cadena de resultados³². En consecuencia, las herramientas metodológicas, técnicas e instrumentos de los procesos de planeamiento, presupuesto, abastecimiento, etc., pueden ser diferentes; pero operan sobre una misma cadena de valor público. Es decir, los sistemas administrativos en su conjunto, de manera articulada y según sus competencias, permiten definir los resultados buscados por las políticas públicas, las estrategias necesarias para lograrlos, así como las actividades, insumos y demás procesos administrativos y logísticos necesarios para implementar lo planificado.

Tomando en cuenta estas consideraciones, para que las líneas estrategias definidas en los PER puedan ejecutarse y lograr los cambios buscados es indispensable que este instrumento guarde una clara articulación con los sistemas administrativos, pues es a través de estos que se regula el uso de los recursos públicos. En este sentido, de acuerdo con el carácter del PER como instrumento de planeamiento, la articulación con los referidos sistemas administrativos se debe realizar a través del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Sinaplan), el cual, a su vez,

se articula con los demás sistemas para lograr su efectiva implementación.

El PEN, los PER y los PEL son instrumentos de planeamiento prospectivo y estratégico orientados al desarrollo de la educación que no forman parte del SINAPLAN y, por lo tanto, tampoco están regulados por el CEPLAN. Sin embargo, es importante que estos guarden una estrecha articulación con las políticas y planes del SINAPLAN a fin de lograr que tengan recursos y se implementen. De acuerdo a la naturaleza del PEN, PER, PEL, así como de los instrumentos del SINAPLAN, el vínculo entre estos instrumentos es el siguiente:

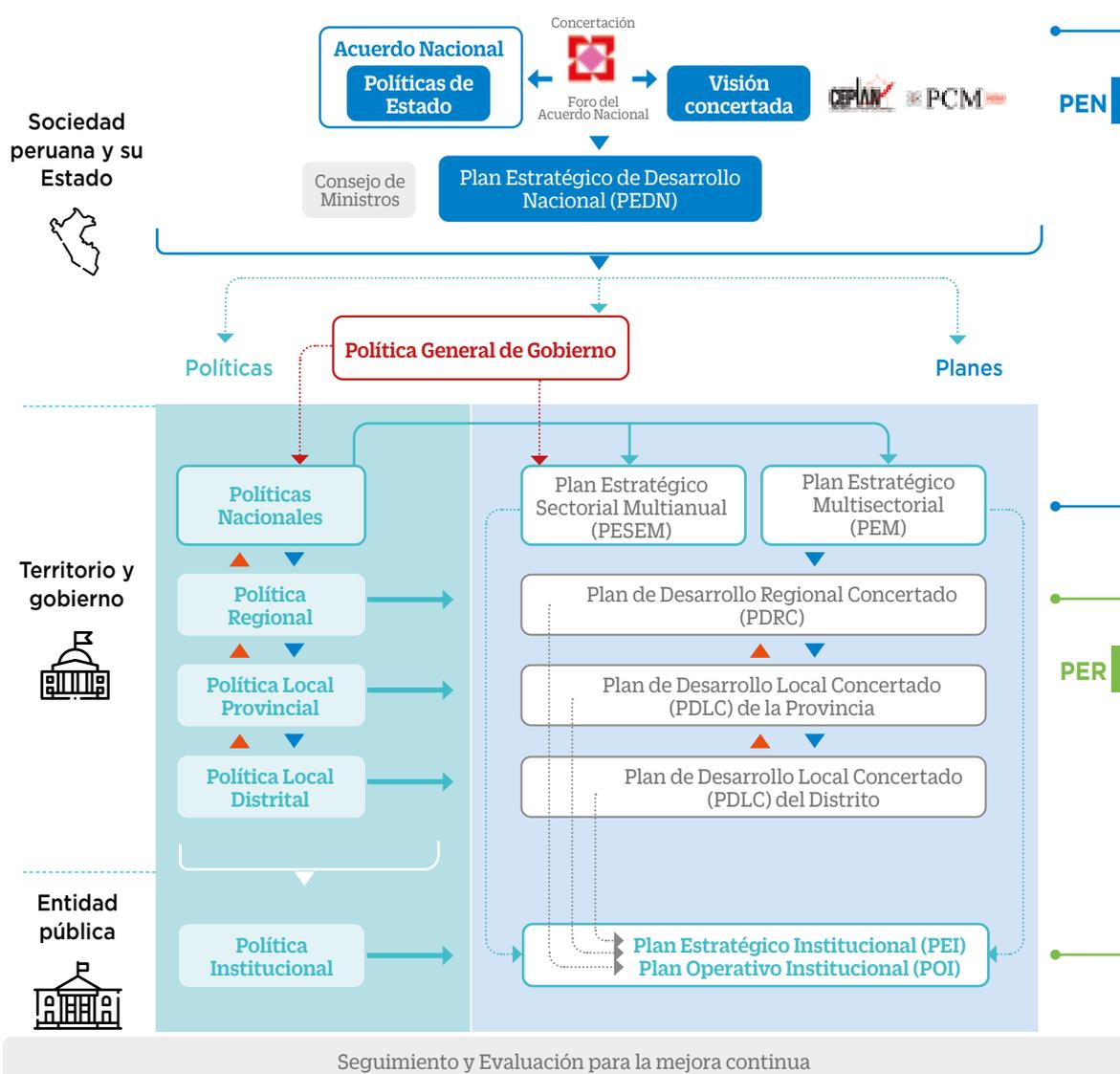
1. El PEN, al ser el desarrollo de la Política de Estado de Educación, se debe concretar en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN)³³ y, con ello, enmarca la formulación de todos los planes y políticas a nivel del gobierno, de los territorios y de las entidades públicas en lo referido al desarrollo educativo. De igual modo, es el marco principal de referencia de los PER.
2. Los PER deben orientar la formulación de los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), de las Políticas Regionales vinculadas al desarrollo educativo regional y de las políticas y planes institucionales de las entidades regionales involucrados en los lineamientos de los PER. Asimismo, los PER y los PEL se retroalimentan mutuamente en sus procesos de formulación.

³²La cadena de resultados o cadena de valor público es una metodología de programación y análisis capaz de representar, de manera sencilla y comprensiva, la actividad del sector público identificando los resultados que se procuran obtener, así como los productos, actividades operativas e insumos que se organizan con este propósito (Sotelo, 2012).

³³Artículo N.º 7.2 de la Directiva N.º 001-2017-CEPLAN/PDC.

- Los PEL deben orientar la formulación de los Planes de Desarrollo Local Concertado a nivel de provincias y distritos (PDLC), de las Políticas Provinciales y Distritales vinculadas al desarrollo educativo local y de las políticas y planes institucionales de las entidades locales involucrados en las estrategias de los PEL.

Gráfico 4. ¿Cuál es el vínculo de los PER con el SINAPLAN, el PEN y el PEL?



Fuente: Adaptado de la Directiva N.º 001-2017-CEPLAN/PCD. Versión modificada de la Directiva N.º 001-2017-CEPLAN/PCD, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N.º 00009-2021/CEPLAN/PCD con fecha 8 de febrero de 2021.

Partiendo de lo señalado, será importante que se tome en consideración los siguientes aspectos:

- ▶ Reconocer que los instrumentos de gestión deben ser funcionales a las etapas de diseño e implementación de las políticas públicas y no ser fines en sí mismos, al margen del sistema administrativo al que correspondan. Por ello, las líneas estratégicas que contribuyen a la educación en cada ámbito regional definidas en cada PER deben tomarse como la hoja de ruta del desarrollo educativo regional que oriente la elaboración y uso de los instrumentos vigentes que los sistemas administrativos del Estado regulen (principalmente los del Sinaplan) e implementarse a través de ellos. En este sentido, es responsabilidad de los gobiernos regionales que, respetando las directivas y orientaciones metodológicas de los entes rectores de los sistemas administrativos, logren que los objetivos de política y lineamientos de los PER estén reflejados o concretados en las políticas, planes y demás instrumentos vigentes que correspondan, a fin de lograr su financiamiento e implementación.
- ▶ Para lograr esto, es importante contar con la participación activa y el compromiso de los equipos técnicos a cargo de los sistemas administrativos, principalmente de las gerencias generales regionales, las gerencias de planeamiento y presupuesto, así como las propias DRE. Ello a fin de que concreten las líneas estratégicas de los PER en los instrumentos regulados por los sistemas administrativos del Estado que correspondan y así contribuir a su financiamiento e implementación. En este sentido, una condición

indispensable para que esto suceda es que los gobiernos regionales cuenten con equipos técnicos que puedan diseñar y usar con solvencia estos instrumentos que son indispensables en la gestión pública regional. Asimismo, se requiere de una apuesta política firme por parte de los gobernadores y consejos regionales, como máximas autoridades del ámbito regional, para implementar lo definido en los PER.

- ▶ Sin restar importancia a la articulación que se debe dar entre los PER y los sistemas administrativos del Estado, es preciso señalar que lo que se ejecute o deje de ejecutarse en cada región depende de la voluntad política de los tomadores de decisiones en todo el Estado. Ello refuerza la necesidad de llevar a cabo procesos de concertación efectivos donde los tres niveles de gobierno dialoguen, tomen acuerdos y cumplan sus compromisos.
- ▶ Finalmente, como se ha visto en la experiencia, mientras la lógica de asignación de recursos determinada por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Educación no se descentralice y sea asignado a partir de las necesidades de las personas y sus contextos, los recursos podrían no ser suficientes, no estar disponibles oportunamente o no estar asignados pertinentemente. Por ello, el proceso de formulación de los PER debe impulsar la descentralización de la gestión educativa, así como apuntar a generar sentidos comunes que puedan traducirse en decisiones políticas efectivas que lleven a asegurar el derecho a la educación de todos y todas con pertinencia cultural, a lo largo de toda la vida y en todos los territorios del Perú³⁴.

³⁴En el Anexo 7 se presenta, a modo de ejemplo y recomendación, algunas consideraciones a tomar en cuenta para promover la articulación entre los PER y los instrumentos del Sinaplan, en caso la región apueste por garantizar dicha vinculación.

PURÍMAC



12 CIP-COA

ADRIAN

Elle, acteres daban ester...

El CNE y su compromiso con la formulación de los PER al 2036

El desarrollo del presente documento, así como el compromiso del Consejo Nacional de Educación con los procesos de formulación de los Proyectos Educativos Regionales, surge de su convicción que la articulación de dichos instrumentos con el PEN aportará a su efectiva implementación, permitirá ampliar sus apuestas, así como el aterrizaje de las mismas a los diversos contextos regionales. De igual forma, esta apuesta se sostiene tanto en las finalidades³⁵ del CNE, como en sus funciones específicas³⁶, consistentes con el rol delegado desde el Minedu para liderar el proceso de formulación del PEN al 2036 y su posterior participación en su ejecución, seguimiento y evaluación³⁷.

En dicho sentido, y como se señaló al inicio del documento, con el objetivo de garantizar que los contenidos del PEN sean comprendidos e incorporados por las instancias estatales y ciudadanía en general,

el CNE realiza acciones de movilización e incidencia. Por ello, la participación del CNE para garantizar la coherencia y consistencia entre el PEN y los PER es fundamental y representa un gran desafío para su quehacer institucional.

Así mismo, y desde su rol en favor del fortalecimiento de la descentralización educativa, el CNE reconoce la importancia de la formulación de los PER como un proceso que aporta a seguir fortaleciendo la autonomía regional en favor del desarrollo educativo, así como el despliegue de consensos legítimos que sean marcos de referencia, sentido y prácticos de la acción tanto estatal como de la sociedad civil regional.

De este modo, el CNE se plantea el compromiso de aportar a que el proceso de formulación de los PER se caracterice por movilizar voluntades y compromisos de los actores regionales en favor de

³⁵El artículo 81 de la Ley General de Educación (N.º 28044) señala que el CNE tiene como finalidad “participar en la formulación, concertación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional, las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo y las políticas intersectoriales que contribuyen al desarrollo de la educación”, así como, promover “acuerdos y compromisos a favor del desarrollo educativo del país a través del ejercicio participativo del Estado y la sociedad civil”.

³⁶Entre sus principales funciones destacan “Promover la concertación de opiniones y propuestas de políticas de mediano y largo plazo entre diferentes Sectores y actores políticos del país, promover acuerdos y compromisos a favor del desarrollo educativo del país a través del ejercicio participativo del Estado y la sociedad civil y promover vínculos con los organismos de participación regional del Estado y de la sociedad civil” (Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Minedu-DS001-2015-MINEDU, artículo 15).

³⁷Artículos 1 y 3 del Decreto Supremo que aprueba el “Proyecto Educativo Nacional - PEN al 2036: El Reto de la Ciudadanía Plena” (N.º 009-2020-MINEDU).

la educación. De manera particular, se plantea fomentar procesos de diálogo y concertación a partir del fortalecimiento de la participación ciudadana a través de los Copare y otras instancias de coordinación y vigilancia de la sociedad civil, que permitan asegurar su involucramiento y brindar mayor legitimidad al proceso mismo y a sus acuerdos.

En ese sentido, desde el CNE —reconociendo que su rol no es el de brindar asistencia técnica a las regiones— se refuerza el compromiso en acompañar los procesos de formulación de los PER: por un lado: i) participando en reuniones en que se discutan los aspectos centrales del PEN y se tomen acuerdos sobre las apuestas a ser recogidas en los PER; ii) propiciando reuniones con autoridades regionales que fomenten la importancia de la participación de los diferentes actores y sectores regionales; y, iii) participando de reuniones claves con los Copare y/o grupos impulsores para consolidar los procesos participativos que se impulsan desde las regiones en favor de las políticas educativas regionales. Asegurando que en todos estos espacios exista relación con la visión, propósitos, orientaciones estratégicas e impulsores del PEN.

Además de poner el presente documento a disposición de los actores regionales, el CNE genera los siguientes soportes permanentes en favor de dichos procesos:

- ▶ Delegando un/una consejera de enlace regional que permita un diálogo sostenido a través de reuniones claves con autoridades, Copare y otros actores regionales.
- ▶ Asegurando el rol de las y los Coordinadores macrorregionales del equipo técnico que acompañan procesos regionales, tales como la difusión e incidencia del PEN, la formulación del

PER y otras acciones que movilicen y fortalezcan la participación de los Copare, grupos impulsores u otros actores de la sociedad civil.

- ▶ Trabajando en el diseño de un sistema de seguimiento del PEN al 2036 en base a indicadores sobre sus propósitos y orientaciones estratégicas que contempla la elaboración de reportes con información disponible a nivel nacional que, además, sean insumos a los procesos de la planificación territorial.
- ▶ Promoviendo canales y espacios de intercambio y diálogo que permitan compartir información sobre los diversos procesos de la formulación del PER de todo el país.

Anexos

Anexo 1. Base legal que sustenta la formulación de los PER

1. Constitución Política del Perú.
2. Ley N.º 27680, Ley de Reforma Constitucional.
3. Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
4. Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
5. Ley N.º 28044, Ley General de Educación.
6. Ley N.º 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
7. Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, aprobado por Decreto Legislativo N.º 1088.
8. Reglamento de la Ley N.º 28044, Ley General de Educación, aprobado por Decreto Supremo N.º 011-2012-ED y sus modificatorias.
9. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada por Decreto Supremo N.º 004-2013-PCM.
10. Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobada por Decreto Supremo N.º 029-2018-PCM.
11. Proyecto Educativo Nacional al 2036: el reto de la ciudadanía plena, aprobada por Decreto Supremo N.º 09-MINEDU-2020
12. Guía para el Planeamiento Institucional, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N.º 33-2017-Ceplan/PCD.
13. Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y gobiernos locales, aprobado por Resolución Ministerial N.º 264-2014-MINEDU.
14. Matriz de Gestión Descentralizada del Sector Educación de los procesos de Gestión del Desarrollo Docente, Gestión de Materiales y Recursos Educativos y Gestión del Mantenimiento de Infraestructura Educativa para el Desarrollo de la Gestión descentralizada del servicio educativo, aprobada por Resolución Ministerial N.º 195-2015-MINEDU.
15. Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada, aprobada por Resolución de Secretaría General N.º 938-2015-MINEDU.
16. Reglamento de Consejos Participativos Regionales de Educación (Copare) y Consejos Participativos Locales (Copale). Resolución Viceministerial N.º 0011-2011-ED.

Anexo 2. Ejemplos que ilustran posibles aspectos a considerar para promover coherencia y consistencia con el PEN

A continuación, se presentan algunos ejemplos asociados a cada uno de los puntos descritos en el Cuadro 3 de la sección 2a del documento “La formulación de los PER a la luz del PEN”. En tal sentido, la lectura de los ejemplos debe hacerse en diálogo con los componentes destacados en dicho cuadro, los cuales se reiteran a continuación.

Es importante señalar que, si bien para cada uno de los ejemplos se ha aprovechado información real sobre diversas situaciones regionales de nuestro país, se ha optado

no mencionar el nombre de las regiones a las que dichas situaciones atañen; esto, debido a que la información compartida tiene el único propósito de ejemplificar cómo podría abordarse la vinculación con los diversos componentes del PEN, mas no presentar una referencia que pueda ser aprovechada directamente.

En tal sentido, esperamos que lo compartido permita ilustrar de manera práctica opciones de articulación entre el proceso de formulación de los PER y los componentes fundamentales del PEN.

1 Tomar como punto de partida los enfoques del PEN al 2036

o Centralidad de las personas

La región presenta uno de los índices de deserción en la educación secundaria más altos del país, lo cual lo convierte en un problema que debe ser enfrentado con prioridad en dicha región. Un 38,2% de jóvenes de 18 a 25 años de edad no ha culminado la educación secundaria y, por lo tanto, cuentan con mayores limitaciones para cumplir con sus proyectos de vida. Desde un enfoque centrado en las personas, el PER de la región deberá abordar este problema evaluando las causas del mismo en todas sus dimensiones, sin limitarse al ámbito educativo. Por lo tanto, factores como la pertinencia de la oferta educativa, el embarazo adolescente, los índices de pobreza, la violencia en el hogar, delincuencia, entre otros, deben enfrentarse. En ese sentido, las estrategias que se lleguen a definir requerirán de la intervención de diversos sectores como educación, salud, inclusión social, ministerio de la mujer y poblaciones vulnerables, etc.

◉ El derecho a la educación como finalidad pública

Según datos oficiales, en la región el 18,1% de los ciudadanos y ciudadanas vive en el ámbito de localidades de 32 pueblos indígenas u originarios y se hablan 30 lenguas distintas; y un 6,4% de la población tiene una lengua materna indígena. Por lo tanto, desde un enfoque que reconoce el derecho de la educación como finalidad pública, la oferta educativa y las estrategias orientadas a mejorar el acceso y calidad de la educación deberán ser pertinentes a esta diversidad de contextos territoriales. Así, en términos de inclusión y equidad, el PER debería contener políticas de educación bilingüe e intercultural que permitan garantizar el derecho a la educación con equidad en pos de generar igualdad de oportunidades en la región.

◉ La educación como derecho habilitador del ejercicio de otros derechos

De acuerdo a datos oficiales, la región tiene una incidencia de pobreza monetaria total de 33.1% y solo un 42.6% accede a cuatro servicios básicos. Asimismo, un 79% de trabajadores labora en situación de informalidad, mientras que un 55,5% está subempleado. En tanto, 23.7% de niños menores de cinco años tiene desnutrición crónica. Como se evidencia, la región presenta altos niveles de vulnerabilidad por parte de su población, así como grandes limitaciones para que el Estado pueda revertir esta situación. Si bien podrían implementarse políticas paliativas en el corto plazo como bonos, alimentación y empleo temporal, es amplia la evidencia que indica que dichos problemas pueden solucionarse de manera sostenible a través de políticas educativas de mediano y largo plazo. Por ello, es crítico poner a la educación en el centro de las políticas públicas territoriales en la región y reconocer que el derecho a la educación habilita el ejercicio de otros derechos, como los derechos a la salud, el trabajo, etc. En ese sentido, las estrategias que se definan en el PER deberían considerar que la educación tiene que contribuir al logro de finalidades públicas como la cohesión social, desarrollo económico sostenible, empleabilidad, ciudadanía, competitividad y equidad como imperativos de una sociedad democrática. Finalidades, que se encuentran expresadas para la realidad peruana en los cuatro propósitos del PEN al 2036: vida ciudadana, inclusión y equidad, bienestar socioemocional, y productividad, prosperidad, investigación y sostenibilidad.

2

La visión y propósitos del PEN deben ser entendidos como un marco de análisis de la situación y futuro del territorio respecto al desarrollo de la educación peruana y reflejan las finalidades que todas las instituciones educativas, Estado y sociedad deben perseguir.

La formulación del PER de la región, al buscar partir de un diagnóstico del territorio, así como de las tendencias, riesgos y oportunidades que configurarán el futuro de dicha región, requiere de un marco conceptual que delimite los temas y variables que serán materia del análisis situacional y prospectivo. De este modo, con el objetivo de guardar consistencia y coherencia con el PEN al 2036, las variables de análisis, como mínimo, corresponderán a los temas abordados en sus cuatro propósitos: construcción de una vida ciudadanía, inclusión y equidad, bienestar socioemocional y productividad y sostenibilidad, etc.

Con relación al propósito vinculado a la “productividad”³⁸, la región ha identificado en su PER los siguientes problemas y potencialidades que forman parte del diagnóstico:

Problemas de la región relacionados al tema de análisis

La región presenta bajos niveles de productividad. Según datos oficiales, en el 2019 la región sólo aportó el 0,7% al Producto Bruto Interno (PBI) del país. Mientras que a nivel nacional el PBI creció en 2,2%, en la región el Valor Agregado Bruto (VAB) se incrementó solo en 0,2%. Ello es concordante, entre otros factores, con dificultades asociadas a las competencias laborales de la población adulta. Según la información del 2019, a nivel nacional un 14,4% y 17,8% de la población mayor de 15 años alcanzó el nivel de educación no universitaria y universitaria, respectivamente. Mientras que en la región un 10,5% egresó de la educación no universitaria y un 8,9% lo hizo de la educación universitaria.

Potencialidades de la región para enfrentar el problema

La región dispone de condiciones geográficas ideales, así como de los aprendizajes necesarios para fortalecer la crianza de alpacas. Según datos oficiales del año 2019, el Perú es el principal exportador (90%) y productor del mundo de fibra de alpaca (80%). La región es una de las cinco regiones del país con la mayor población de alpacas (5,8%).

³⁸Es importante señalar que si bien, para el desarrollo del ejemplo se ha optado por abordar la relación con sólo uno de los propósitos del PEN, esto se hace a modo de ilustración sobre cómo se puede fomentar la articulación entre el proceso de formulación de los PER y dichos elementos del PEN. Sin embargo, es importante que, en el proceso de formulación y aproximación a las diversas problemáticas, se analice la interlocución con los cuatro propósitos del PEN, poniendo

Igualmente, para la realización del análisis de futuro, la región, tras contar con un diagnóstico claro de la “productividad”, ha identificado las siguientes tendencias, riesgos y oportunidades asociados a la variable “competencias laborales”, identificada como fundamental en el análisis de los problemas y potencialidades:

Tendencias que podrían impactar en la variable priorizada

Tendencias sociales: incremento de la población, la dependencia demográfica, la pobreza, el acceso en la educación inicial y aseguramiento de la salud y estancamiento en los logros de aprendizaje.

Tendencias económicas: incremento del empleo informal y vulnerable, de jóvenes que no estudian ni trabajan y del desempleo y estancamiento de la productividad.

Tendencias ambientales: mayor pérdida de biodiversidad y degradación de ecosistemas, aumento de la contaminación y vulnerabilidad ante peligros naturales y mayor escasez hídrica.

Tendencias tecnológicas: incremento de la conectividad digital e innovación, del uso de teléfonos móviles inteligentes, de la automatización del trabajo y de la educación por el uso de la tecnología, masificación del uso del internet y reducción de la brecha digital.

Riesgos y oportunidades de futuro que podrían impactar en la variable priorizada

Riesgos globales: daños ambientales y desastres causados por el hombre, crisis por el agua, pérdida de biodiversidad y colapso de ecosistemas, incidencia de eventos climáticos extremos, fracaso de la gobernanza nacional, migración voluntaria a gran escala, alto desempleo estructural o subempleo y crisis fiscales en economías importantes.

Oportunidades globales: mayor desarrollo de la economía digital, tecnología e innovación en educación, mayor demanda de productos orgánicos, tecnología e innovación en salud, big data e inteligencia artificial, internet de las cosas, transición regulada a energías renovables, robótica, servicios y manufactura avanzada, mayor transparencia de los procesos productivos y mayor flexibilidad de la movilidad de las personas.

Finalmente, tomando como base el diagnóstico y el análisis de tendencias riesgos y oportunidades, la región redactó en su PER el futuro deseado, con respecto a la variable priorizada concordancia con las aspiraciones de los actores participantes en la formulación del PER. Así, en el caso de la variable “competencias laborales”, el futuro deseado al 2036 señalado en el PER es el siguiente:

Futuro deseado de la variable priorizada

Las competencias laborales de la población en el año 2036 han permitido mejorar los niveles de productividad de la región. La mitad de ciudadanos y ciudadanas cuenta con educación superior y técnico productiva. El sistema educativo ha asegurado mayores niveles de conectividad a internet y el uso de tecnologías digitales, así como el reconocimiento y certificación de los aprendizajes adquiridos fuera del sistema, principalmente en el campo de la agricultura y ganadería, lo que ha contribuido para mejorar el acceso y conclusión de las y los estudiantes. Asimismo, los CETPRO, universidades, institutos y escuelas de la región han conseguido mejorar la articulación de su oferta educativa con las demandas del sector productivo, particularmente con respecto a la reducción del riesgo ante posibles cambios climáticos y la diversificación de las cadenas productivas. Todos estos avances han permitido que la región cuente con un 20% de la participación de las exportaciones de fibra de alpaca del país.

2

Tomando en cuenta el diagnóstico y análisis de futuro realizado para cada territorio, desde un abordaje multisectorial, en los PER será importante que se definan los objetivos de política prioritarios y aquellos lineamientos que hagan posible afrontar los principales problemas que obstaculizan el futuro deseado de la educación en sus jurisdicciones. Para ello, las diez orientaciones estratégicas que plantea el PEN se convierten en un marco de referencia para la discusión y delimitación de las políticas educativas regionales al momento de definir los PER.

En la región, al realizar el diagnóstico del tema “bienestar socioemocional”, se ha identificado que buena parte de los niños y niñas de la región están expuestos a violencia en sus hogares, lo cual los afecta emocionalmente y repercute negativamente en el desarrollo de sus aprendizajes. Según información oficial del año 2019, un 47,6% de padres y madres manifiesta que el castigo físico es una forma adecuada de corregir a sus hijos, evidenciando la normalización de la violencia. Asimismo, un 14,5% de mujeres ha manifestado violencia física o sexual por parte de su pareja en los últimos 12 meses y un 25,2% de mujeres violentadas por sus parejas manifestaron que fue en la presencia de sus hijas e hijos de 1 a 5 años de edad. En ese sentido, en concordancia con el análisis de futuro y futuro deseado para dicho tema —y en articulación directa a la orientación estratégica N.º 1 del PEN, “Corresponde a los integrantes de las familias y hogares brindarse apoyo mutuo, constituir entornos cálidos, seguros y saludables, y estimular el desarrollo de cada uno de sus miembros sin ningún tipo de discriminación, así como las buenas prácticas ambientales en el marco de una sociedad democrática” —, el PER de la región ha definido el siguiente objetivo y lineamientos estratégicos que aporten en afrontar este y otros problemas asociados:

Objetivo:

Fortalecer el desarrollo físico, cognitivo, socioemocional y espiritual de los ciudadanos y ciudadanas en todos sus ciclos de vida, reduciendo la violencia en los hogares de la región, así como propiciando un estilo de vida saludable y relaciones basadas en valores democráticos entre las familias y comunidades.

Lineamientos estratégicos:

Cambios en el sistema educativo y servicios públicos

- ▶ Fortalecer la implementación del enfoque de género en el currículo nacional y formación docente contextualizándolo a la realidad regional.
- ▶ Optimizar el funcionamiento de los Centros de Emergencia Mujer (CEM) y otras medidas de prevención, atención y protección de mujeres e integrantes del grupo familiar frente a la violencia.
- ▶ Desarrollar instituciones educativas saludables, donde se prevenga y combata la violencia en todas sus formas y se promuevan relaciones democráticas.

Cambios en el sistema educativo y servicios públicos

- ▶ Implementar estrategias que reduzcan la violencia en el hogar, principalmente contra mujeres, niños, niñas y adolescentes.
- ▶ Incrementar la participación ciudadana en los asuntos públicos de la región, principalmente referidos al desarrollo de la educación, propiciando prácticas democráticas.

4

Los cinco impulsores del cambio, al ser los factores críticos en el sistema educativo para lograr lo planteado en el PEN, deben ser tomados en cuenta en los PER dentro de los criterios de priorización de las líneas estratégicas a seguir por cada gobierno regional.

Uno de los principales problemas de la región en relación al tema “equidad” es el alto nivel de segregación escolar por nivel socioeconómico que esta región presenta; es decir, la distribución bastante desigual de los estudiantes en las escuelas de acuerdo a las características socioeconómicas de las familias. Así, las escuelas son espacios sociales bastante homogéneos en términos socioeconómicos —mientras que hay muchas diferencias entre diversas

instituciones escolares—, lo cual limitaría la posibilidad de fomentar que sean espacios para que estudiantes provenientes de diversos contextos se encuentren y construyan una convivencia compartida (Murillo y Carrillo, 2020)³⁹. Como parte de la formulación del PER, se han planteado diversos lineamientos estratégicos y ante la necesidad de definir el nivel de prioridad que cada uno pueda tener, se consideró dar una mayor ponderación a aquellas alternativas que están vinculadas a algunos de los impulsores del cambio del PEN para, así, sumar esfuerzos frente a las prioridades nacionales.

Lineamiento estratégico

Impulsores del cambio del PEN con los cuales se vincula

Implementar medidas de financiación orientadas a compensar las dinámicas de segregación escolar.

LN.º 3. Fortalecer el carácter público de la educación.

N.º 4. Incrementar en forma sostenible los montos asignados para el financiamiento público.

Desarrollar comunidades de aprendizaje semi-presenciales con participación de estudiantes de escuelas públicas y privadas.

N.º 5. Uso universal e intensivo de tecnologías digitales.

Anexo 3. Desarrollo de los componentes del proceso de formulación técnico, político y participativo del PEN

1 Para recopilar el saber especializado y experto:

- a. Entre los meses de junio y julio de 2017, se desarrollaron cuatro conversatorios alrededor del tema “Prospectivas del Perú y su repercusión en la educación al 2036”. Con ello, se plantearon escenarios para nuestra educación para las próximas dos décadas gracias al aporte de los expertos convocados.
- b. Entre julio y noviembre de 2017, se realizaron seis eventos técnicos donde se abordaron temas como el balance sobre los PER, la educación rural, el futuro de la educación, la educación inclusiva, el desarrollo docente y la educación superior.
- c. En simultáneo a estos eventos, a partir de julio de 2017, se sumaron al proceso de formulación del PEN tres mesas interinstitucionales: la Mesa de Aliados por el Proyecto Educativo Nacional (MAPEN), la Mesa Interinstitucional de Desarrollo Docente (MIDD) y la Mesa Interinstitucional de Gestión Descentralizada y Equidad (MIGDE), las cuales, durante 32 sesiones celebradas, constituyeron espacios de discusión y debate con expertos representantes de instituciones públicas, privadas y organismos internacionales.
- d. Finalmente, entre octubre de 2019 y enero de 2020, cuando ya se contaba con avances respecto de algunos elementos claves del PEN, se realizaron diálogos y reuniones con otros tres actores clave: sociedad civil, organizaciones políticas y representantes de los diferentes sectores del Estado. En dichas reuniones se recogieron reacciones y aportes respecto del rol de los medios de comunicación en la educación y sugerencias de orientaciones estratégicas para alcanzar la visión y los propósitos del PEN al 2036.

2 Para generar el diálogo y la consulta nacional:

- a. Se desarrolló el XIII Encuentro Nacional de Regiones “Proyecto Educativo Nacional al 2036: las personas como centro de la política educativa”, celebrado en Lima el 22 y 23 de noviembre de 2018. Con ello se inició el proceso de consulta nacional y se plantearon valiosos aportes a los enfoques desde los cuales se construiría el PEN: el enfoque centrado en las personas y el enfoque de derechos.

- b.** Se implementaron tres mecanismos de consulta durante el año 2019, los cuales permitieron la participación ciudadana en la formulación del PEN. Asimismo, se conformaron “grupos impulsores” que movilizaron a más de 1 819 organizaciones estatales y civiles de diversos ámbitos a nivel nacional. De este modo, durante todo el periodo de consulta se desarrollaron 879 jornadas por la educación, 51 espacios de diálogo y una encuesta virtual masiva y abierta que obtuvo 194 882 respuestas a nivel nacional.
- c.** Entre el 6 de agosto y el 3 de octubre de 2019 se realizaron siete encuentros macrorregionales denominados “Todos somos educadores” en las sedes de macrorregiones: Ica, Huancavelica, San Martín, Lima, Apurímac, Lambayeque y Moquegua. Estos eventos marcaron un hito importante en la formulación del PEN al 2036, ya que fueron espacios donde se logró presentar a los actores comisionados de distintas organizaciones de todos los departamentos del Perú lo siguiente: las conclusiones de la evaluación del PEN al 2021, los alcances parciales de la consulta nacional y los avances de la formulación del PEN. A partir de ello, se pudo recoger aportes para alimentar, desde el sentir de las regiones, la visión y los propósitos del PEN, así como el recojo de propuestas sobre los retos que estos plantean a los actores educativos y al sistema, lo cual sirvió para alimentar las orientaciones estratégicas del PEN.

3

Para incorporar una visión prospectiva:

- a.** La actualización del PEN al 2036 incorporó un análisis prospectivo que se basó en la sistematización y análisis de diversas tendencias sociales, económicas, políticas, tecnológicas, ambientales, así como de valores, actitudes y éticas, a fin de anticiparse a los riesgos y oportunidades que presentan los escenarios del futuro para minimizar o aprovechar sus efectos. En ese sentido, la visión, propósitos, orientaciones estratégicas e impulsores del cambio que plantea el PEN al 2036 toman en consideración no solo el conocimiento y análisis de la realidad educativa peruana, sino también los retos que nos plantea el futuro a partir de hechos de importancia que vienen ocurriendo en la región y el mundo. Por ello, se alinea también a la Agenda al 2030 para el Desarrollo Sostenible y a la Visión de Perú al 2050 e incorpora las aspiraciones de todos los actores que de manera amplia y diversa fueron consultados durante el proceso.

4

Para analizar, integrar y asegurar la coherencia de la formulación del PEN y la concordancia de su contenido con los principios y valores democráticos:

- a.** Se desarrollaron comisiones de consejeros del CNE entre 2017 y 2019, los cuales consistieron en espacios de análisis, discusión y profundización de las propuestas e insumos recogidos en todos los eventos técnicos y de consulta. A partir de ellos, se generaron los temas centrales y planteamientos base para la formulación del PEN al 2036. Se trabajaron 22 temas:
 - i.** En el 2017 se desarrollaron cuatro: educación superior, formación docente, poblaciones vulnerables y actualización del PEN al 2036.
 - ii.** En el 2018 se desarrollaron seis en el primer semestre: educación como derecho, docencia, ciudadanía, gobernanza, aprendizaje, y productividad e innovación). Y cuatro en el segundo semestre: primera infancia, niñez y adolescencia, juventud y adultez, y adultez mayor.
 - iii.** En el 2019 se desarrollaron cinco en el primer semestre: educación inclusiva y financiamiento equitativo, actores que educan y sociedad educadora, educación para el trabajo y educación superior, salud mental y currículo, e investigación e innovación); y tres en el segundo semestre: orientaciones sobre la experiencia educativa, el sistema educativo y los actores que educan.
- b.** El trabajo de las comisiones fue alimentando los debates y reflexiones en alrededor de 52 sesiones de plenario y 86 sesiones de Comité Directivo del CNE. En estos espacios se dio a conocer los avances en el proceso de formulación para discutirlos, enriquecerlos y generar el consenso necesario entre los consejeros para la elaboración final del documento que fue presentado al Minedu para su aprobación.

Fuente: Sistematización del proceso de formulación del Proyecto Educativo Nacional al 2036. CNE (2020b).

Anexo 4. Número de eventos, personas e instituciones participantes en el proceso de formulación del PEN (2017-2019)



Fuente: Sistematización del proceso de formulación del Proyecto Educativo Nacional al 2036. CNE (2020b).

Anexo 5. Caso que ilustra primera recomendación (sección 4a)

A continuación, y tomando en consideración los aspectos asociados a la primera recomendación (sección 4a), *“Aseguramiento de condiciones políticas e institucionales previas”*, se presenta un caso que permita ilustrar dicha recomendación.

A través del caso, se busca presentar algunas situaciones —surgidas de la experiencia anterior de formulación e implementación de los PER (2004-2021)— que permiten entender de manera práctica

cómo algunos de los aspectos destacados en la sección 4a podrían haber incidido positivamente en dichos procesos. El caso desarrollado aprovecha situaciones reales, conocidas y recogidas por el CNE en diversas regiones; sin embargo, se ha optado por no señalar el nombre de las regiones, en tanto las situaciones compartidas tienen el propósito de ilustrar las situaciones abordadas, más que confirmar la causalidad de las mismas.

Las experiencias de formulación de los PER en que se ha logrado un mayor nivel de avance en su implementación, nos indica que la voluntad política y compromiso de las autoridades regionales fueron muy importantes, en tanto permitieron asegurar condiciones adecuadas para la organización y funcionamiento del mismo.

Así, en diversas regiones las autoridades confirmaron esto a través del reconocimiento y conformación formal de los Copare, aprovechando ordenanzas regionales. Este fue un aspecto clave en el proceso de formulación del PER, en tanto le brindó a dicha instancia —indispensable en el proceso— el apoyo político e institucional del aparato regional necesario para su desempeño.

De igual manera, la formalización de los procesos de formulación de los PER permitió que se brindara soporte organizativo y logístico desde los mismos gobiernos regionales a través de sus áreas correspondientes; como, por ejemplo, las Gerencias de Planificación y Desarrollo Social. Al mismo tiempo, el involucramiento de las instancias de gestión educativa descentralizada —Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local—, en la mayoría de los casos, fue respaldada por el compromiso de sus directores. Todo ello se evidenció en las facilidades brindadas para el uso de instalaciones para las reuniones y talleres y para que el personal de dichas instancias pudiese apoyar como soporte y conducción del proceso, la dotación de materiales y que las diversas autoridades regionales fueran quienes asumiesen el liderazgo directo y fortalecimiento del proceso: por un lado, promoviendo la concertación a través del establecimiento de alianzas estratégicas con otros sectores del Gore y posibilitando diálogos más sostenidos con la sociedad civil y con el sector productivo; y por otro lado, asignando recursos financieros para la implementación del proceso de formulación y fomentando la visibilización pública regional del mismo a través de sus canales oficiales.

Siguiendo esa línea, en algunos casos, desde los Gore se lograron canalizar recursos económicos que permitieron contar con un personal remunerado para la secretaría técnica del Copare. Y en otros casos, los directores regionales designaron a los directores de gestión institucional para que asumieran dichos roles. Además, en la mayoría de las experiencias regionales gestionaron y apelaron a los aliados estratégicos presentes en el territorio (cooperación, ONG, empresas privadas, entre otras) que permitieron asegurar la conducción del equipo técnico que lideraron los procesos de los PER.

Estas expresiones tangibles de compromiso político de las autoridades y funcionarios de los gobiernos regionales y de sus instancias de gestión descentralizada demostraron en la práctica ser importantes —además, de por brindar condiciones adecuadas para el proceso de los PER—, porque incidieron positivamente en la generación de vínculos de confianza y credibilidad en los actores del territorio. Esto brindó soporte para la movilización social y política, fortaleciendo el diálogo entre el Estado y la sociedad en favor de la sostenibilidad y continuidad de las políticas educativas regionales.

Esto puede reconocerse en la forma en que los procesos de movilización social, político y técnico permitió en algunas regiones que se acumulasen capacidades políticas y de gestión en los distintos equipos regionales; particularmente, con respecto a fomentar procesos de gestión en que promovieran mecanismos de participación de la sociedad civil.

Anexo 6. Caso que ilustra segunda recomendación (sección 4b)

A continuación, y tomando en consideración los aspectos asociados a la segunda recomendación (sección 4b), “*Despliegue de proceso amplio de diálogo y concertación*”, se presenta un caso que permita ilustrar dicha recomendación.

A través del caso, se busca presentar algunas situaciones —surgidas de la experiencia anterior de formulación e implementación de los PER (2004-2021)— que permiten entender de manera práctica

cómo algunos de los aspectos destacados en la sección 4b podrían haber incidido positivamente en dichos procesos. El caso desarrollado aprovecha situaciones reales, conocidas y recogidas por el CNE en diversas regiones; sin embargo, se ha optado por no señalar el nombre de las regiones, en tanto, las situaciones compartidas tienen el propósito de ilustrar las situaciones abordadas, más que confirmar la causalidad de las mismas.

La participación de los Copare fue protagónica en el proceso de la formulación de los PER, en tanto, en diversas regiones lograron canalizar el recojo de diversas voces de la sociedad civil presentes en los respectivos territorios; por ejemplo, las voces de las comunidades indígenas que permitieron incorporar perspectivas diferentes al diálogo social y que significaron aprendizajes de la ciudadanía con respecto a la escucha de demandas, necesidades e intereses diversos para la construcción de apuestas conjuntas por una mejor educación regional.

Esta movilización social de los actores en territorio permitió, a su vez, posicionarlas como instancias con altos niveles de legitimidad y, por tanto, incidió en sus oportunidades efectivas para involucrarse activamente en la gestión de las políticas educativas. Particularmente, en el despliegue de acciones para la concertación y la vigilancia, como se pudo recoger a través de la plataforma del SSII-PER: “*Respecto al eje de participación, el 2014 los Copare de [tres regiones, una de cada una de nuestras regiones] [desplegaron] un conjunto de acciones de vigilancia y concertación, ligadas a veeduría, seguimiento de programas presupuestales y proyectos, impulso de espacios de participación locales, participación en mesas de trabajo intergubernamental, entre otras*”. (CNE, 2015).

Así mismo, las experiencias regionales evidencian la importancia —en favor de la acción educativa regional— de la presencia e involucramiento de otros actores sectoriales, destacando aquellos con mayor presencia territorial: centros de salud, policía, centros de emergencia mujer y Demuna. El compromiso de dichos actores, permitió en muchas regiones la conformación de comités multisectoriales para un abordaje más sistémico y exhaustivo de las demandas y necesidades de la ciudadanía regional.

Entre estos últimos, en la mayoría de regiones destacó el rol de las Mesas de Lucha Contra la Pobreza. En tanto pusieron a disposición del proceso de formulación de los PER su experiencia fomentando procesos de participación, facilitando la presencia de organizaciones diversas de la sociedad civil (tanto del nivel regional como local), promoviendo el desarrollo de capacidades para la concertación y el diálogo en el vínculo con las instancias y autoridades públicas, en favor de acuerdos regionales.

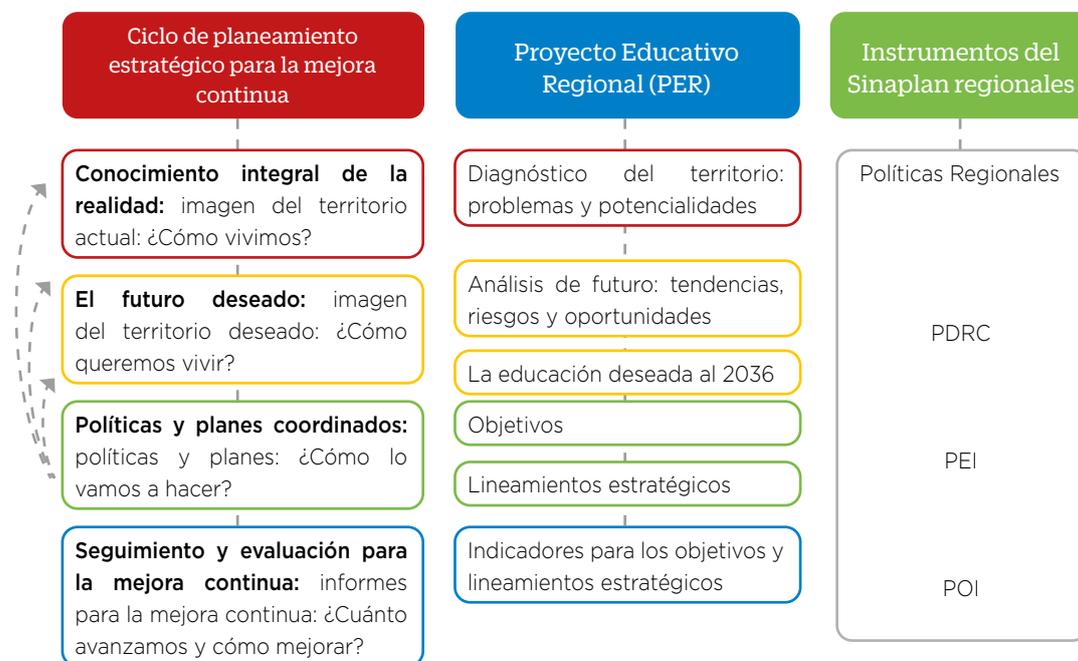
Anexo 7. Aspectos a considerar para la vinculación de los PER con los instrumentos del Sinaplan (recomendación 4c)

A continuación, y a modo de recomendaciones, se destacan algunos aspectos que se considera importante tomar en consideración para la vinculación de los PER con los instrumentos del Sinaplan (sección 4c).

Así, tomando en cuenta este marco y la naturaleza del PER, las normativas

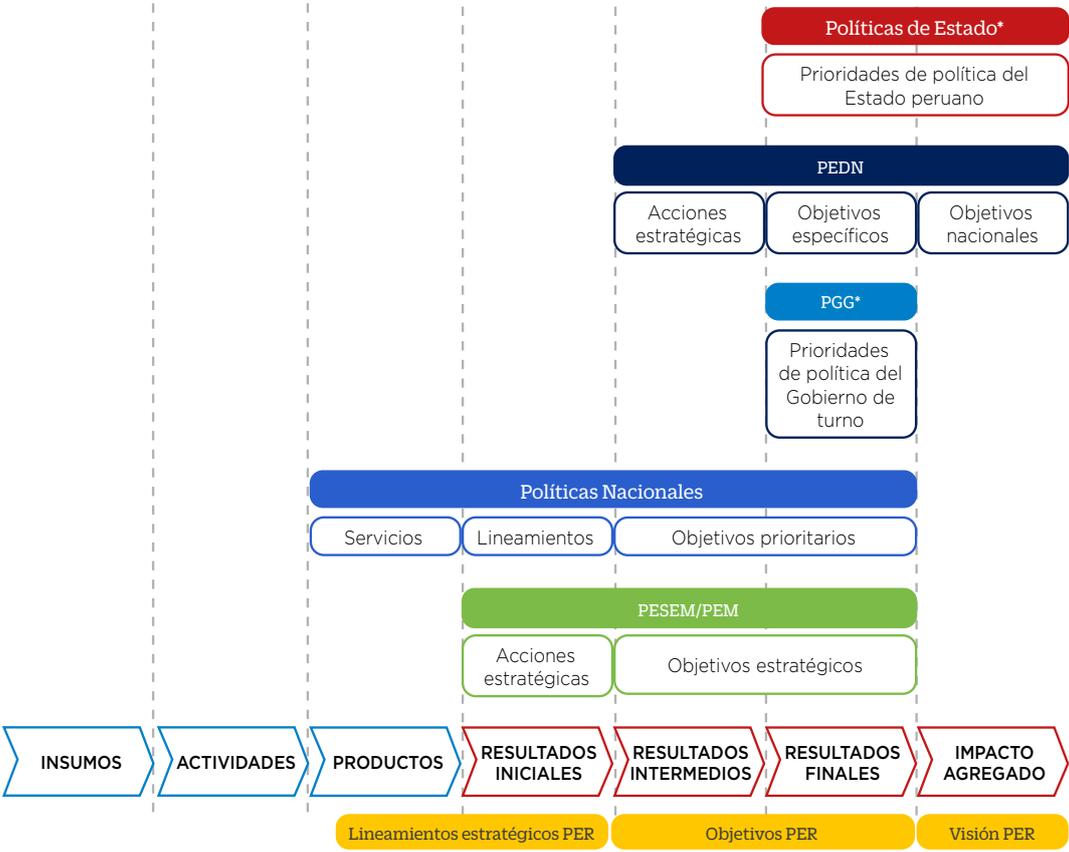
vigentes y la novedad de esta apuesta de articulación en caso las regiones las consideren relevantes y pertinentes, las siguientes recomendaciones buscan ilustrar de manera práctica la forma de lograr una efectiva, coherente y consistente (tanto vertical, como horizontal) vinculación con el Sinaplan:

- 1 La formulación de los PER debe ser coherente con el “Ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua”⁴⁰ que siguen todas las políticas y planes del Sinaplan en su elaboración: (i) conocimiento integral de la realidad; (ii) el futuro deseado; (iii) políticas y planes coordinados; (iv) seguimiento y evaluación para la mejora continua. Es decir, la formulación de los PER también debe partir por conocer integralmente los problemas y potencialidades de sus territorios con relación al desarrollo educativo; hacer un análisis del futuro y así definir la visión y propósitos regionales a alcanzar para la educación; definir los lineamientos estratégicos que permitirán solucionar los problemas, aprovechar las potencialidades y alcanzar los cambios deseados; y, finalmente, definir indicadores e implementar un sistema de seguimiento y evaluación para lograr una efectiva implementación de lo planificado.



⁴⁰ Artículo N.º 6 de la Directiva N.º 001-2017-CEPLAN/PDC.

2 Los PER no deben contravenir lo estipulado en las políticas y planes de alcance nacional del Sinaplan, sino más bien buscar contextualizar, priorizar y complementar el análisis y medidas de estos instrumentos. Así, las Políticas de Estado, la Política General de Gobierno, las Políticas Nacionales (sectoriales o multisectoriales), el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) y los Planes Estratégicos Multisectoriales (PEM), en cuanto aborden políticas orientadas al desarrollo educativo, deben orientar la formulación de los PER brindando insumos para enriquecer el diagnóstico, el análisis de futuro, educación deseada, la definición de objetivos de política y lineamientos, así como para diseñar un sistema de seguimiento y evaluación para las políticas educativas regionales.



3 Una vez formulados los PER en el marco del PEN, los objetivos de política y lineamientos estratégicos en estos, deberían verse reflejadas y concretadas en las políticas y planes de alcance regional y local del Sinaplan. Ello, debido a que los PER serían el resultado de un amplio proceso de diálogo y concertación legítimos que deben ser asumidos por todos los instrumentos de gestión regional y local. De este modo, respetando las directivas y orientaciones metodológicas de cada instrumento, las Políticas Regionales, las Políticas Locales, los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) y los Planes de Desarrollo Local Concertado (PDL) provinciales y distritales deberán tomar los contenidos de los PER para el desarrollo de cada “ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua”. Es decir, la elaboración de sus diagnósticos, análisis de futuro, formulación de objetivos y lineamientos, y definición de indicadores para el sistema de seguimiento y evaluación deben sustentarse en los contenidos de los PER para todo lo referido al desarrollo de la educación.



4 Los lineamientos estratégicos definidos en los PER deben tener claramente identificadas a las entidades públicas responsables e involucradas en su implementación. De este modo, cada una de las entidades públicas identificadas, según corresponda, deberán incorporar en sus políticas y planes institucionales. Es decir, los objetivos de política y lineamientos estratégicos de los PER deben concretarse en los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y en los Planes Operativos Institucionales (POI)⁴¹ de los pliegos e instituciones con competencias y funciones para implementar las políticas de los PER.



⁴¹ Si bien muchas políticas y planes tienen un carácter vinculante al establecerse en distintas normativas su observancia obligatoria por las entidades del Estado, en la práctica, el único plan que tiene este carácter es el Plan Operativo Institucional (POI), dado que es el único instrumento del Sinaplan que cuenta con presupuesto y, por lo tanto, se articula con los otros sistemas administrativos del Estado. En ese sentido, lograr que el POI contenga las actividades e insumos que hagan posible implementar las medidas del PER asegura en gran parte su implementación.



Acrónimos y siglas

- CNE:** Consejo Nacional de Educación.
- Conei:** Consejo Educativo Institucional.
- Copare:** Consejo Participativo Regional de Educación.
- Copale:** Consejo Participativo Local de Educación.
- Ceplan:** Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- DRE:** Dirección Regional de Educación.
- Grade:** Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- GRE:** Gerencia Regional de Educación.
- II. EE.:** Instituciones educativas.
- LGE:** Ley General de Educación.
- MCLCP:** Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza.
- MEF:** Ministerio de Economía y Finanzas.
- Migde:** Mesa Interinstitucional de Gestión Descentralizada y Equidad.
- Minedu:** Ministerio de Educación.
- OSCE:** Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.
- PCM:** Presidencia de Consejo de Ministros.
- PEI:** Plan Estratégico Institucional.
- PEDN:** Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.
- PEN:** Proyecto Educativo Nacional.
- PEM:** Plan Estratégico Multisectorial.
- PER:** Proyecto Educativo Regional.
- PESEM:** Plan Estratégico Sectorial Multianual.
- PDLC:** Plan de Desarrollo Local Concertado.
- PDRC:** Plan de Desarrollo Regional Concertado.
- PIP:** Proyecto de Inversión Pública.
- POI:** Plan Operativo Institucional.
- ROF:** Reglamento de Organización y Funciones.
- Servir:** Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Sinaplan:** Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.
- SNIP:** Sistema Nacional de Inversión Pública.
- SSII-PER:** Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los Proyectos Educativos Regionales.
- SPE:** Secretaría de Planeamiento Estratégico.
- UGEL:** Unidad de Gestión Educativa Local.
- VMGI:** Viceministerio de Gestión Institucional.
- VMGP:** Viceministerio de Gestión Pedagógica.



Referencias bibliográficas

- ▶ Boisier, S. (1999). *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. Documento LC/G 2030-P, CEPAL. Santiago de Chile.
- ▶ Consejo Nacional de Educación. (2016). *Líneas prioritarias de Política Educativa al 2021*. Año del Bicentenario. Lima: Autor.
- ▶ Consejo Nacional de Educación. (2016) *Proyecto Educativo Nacional. Balances y Recomendaciones 2015*. Lima: Autor.
- ▶ Consejo Nacional de Educación. (2015). *Prioridades educativas regionales en el marco del Proyecto Educativo Nacional periodo 2015-2018*. Lima: Autor.
- ▶ Consejo Nacional de Educación. (2014). *Boletín CNE Opina, 37. Gestión descentralizada con enfoque territorial, desafío urgente en el país - IX ENR*. Lima: Autor.
- ▶ Consejo Nacional de Educación. (2014). Fortaleciendo la gestión educativa descentralizada. Reporte Nacional. Avances y limitaciones en el periodo del gobierno regional 2011-2014. *Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los Proyectos Educativos Regionales (SSII-PER)*. Lima: Autor.
- ▶ Consejo Nacional de Educación. (2014). *El enfoque territorial y la gestión descentralizada de la Educación*. Lima: Autor.
- ▶ Consejo Nacional de Educación-Mesa Interinstitucional de gestión y descentralización educativa. (2016). *Gestión educativa descentralizada con enfoque territorial-balance 2011-2015*. Lima: Autor.
- ▶ Consejo Nacional de Educación. (2020). Proyecto Educativo Nacional al 2036: el reto de la ciudadanía plena. Lima: Autor.
- ▶ Echeverri, R.; Martínez, E.; Guerrero, J. E., & Guzmán, M. (2008). *Elementos de debate para el futuro del desarrollo territorial*. Trabajo presentado en VII Coloquio Ibérico de Estudios Rurales. Cultura, Innovación y Territorio, del 23 al 25 de octubre, Coimbra, Portugal. Recuperado de: http://sper.pt/oldsite/actas7cier/PFD/Tema%20VI/6_8.pdf
- ▶ Ministerio de Educación. (2013). *Balance y desafíos de la descentralización educativa*. Lima: Autor.
- ▶ Ministerio de Educación. (2016). *Lineamientos para la gestión educativa descentralizada*. Lima: Autor.
- ▶ Sotelo, A. (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 80. Recuperado de: <https://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica>

- ▶ Unesco. (2017). *Revisión de las políticas públicas del sector de educación en Perú*. Lima: Unesco-CNE.
- ▶ Valdivia, N. (2013). *La gestión educativa descentralizada en el Perú y el desarrollo de las funciones educativas de los gobiernos regionales: el caso de Ica*. Lima: Grade.
- ▶ Winkler, D (s. f.). Decentralization and Education. Definition, Measurement, Rationale, Implementation, School Finance, Effects of Decentralization. State University. <https://education.stateuniversity.com/pages/1903/Decentralization-Education.html#ixzz6R6UK0OU2>



Consejonacionaldeeducacion



@cneperu



cneperu



cneperu



www.cne.gob.pe