

Avances de Investigación

Reforma del Estado
e instituciones públicas

La gestión educativa descentralizada en el Perú y el desarrollo de las funciones educativas de los gobiernos regionales: el caso de Ica

Néstor Valdivia Vargas

**La gestión educativa descentralizada en el Perú
y el desarrollo de las funciones educativas
de los gobiernos regionales: el caso de Ica**



Avances de Investigación 12

**La gestión educativa descentralizada en el Perú
y el desarrollo de las funciones educativas
de los gobiernos regionales: el caso de Ica***

Néstor Valdivia Vargas

* Este estudio fue posible gracias al apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), en el marco de una de las becas otorgadas a investigadores *senior* por Think Tank Initiative a través de GRADE.

La serie Avances de Investigación impulsada por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) busca difundir los resultados en proceso de los estudios que realizan sus investigadores. En concordancia con los objetivos de la institución, su propósito es realizar investigación académica rigurosa con un alto grado de objetividad, para estimular y enriquecer el debate, el diseño y la implementación de políticas públicas.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en estos documentos son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Esta publicación se realizó con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, bajo la iniciativa Think Tank.

Lima, setiembre del 2013

© Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE
Av. Grau 915, Barranco, Lima, Perú
Teléfono: 2479988
Fax: 2471854
www.grade.org.pe

Directora de Investigación: Lorena Alcázar
Revisión de textos: Fortunata Barrios
Asistente de edición: Paula Pino V.
Diseño de carátula: Elena González
Diagramación e impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.
Cajamarca 239 C, Barranco, Lima, Perú. Teléfonos: 247-4305 / 265-5146

Índice

Presentación	7
1. Contexto: la descentralización educativa y el rol de los gobiernos regionales	11
2. El Gobierno Regional de Ica: prioridades educativas, organización y gestión	25
3. La Dirección Regional de Educación de Ica: avances y problemas en el cumplimiento de las funciones descentralizadas	61
4. Conclusiones	107
5. Referencias bibliográficas	113

PRESENTACIÓN

El presente estudio ha tenido como objetivo poner de relieve los desafíos que enfrenta hoy la descentralización educativa en las regiones, analizando de modo particular el funcionamiento y los problemas de gestión de las Gerencias de Desarrollo Social y las Direcciones Regionales de Educación a partir del análisis de un caso.

La investigación se llevó a cabo entre el año 2011 y mediados de 2012, un periodo particularmente importante para el proceso descentralizador en el campo educativo, tanto por la coincidencia del inicio de nuevas administraciones políticas en los niveles de los gobiernos central, regional y local, como por los cambios impulsados por la nuevas autoridades del Ministerio de Educación (MINEDU). La elección del tema ha buscado continuar una línea de investigación desarrollada por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) en relación con la educación y la gestión descentralizada de la misma.

Los objetivos del estudio han sido dos. En primer lugar, se ha buscado conocer los avances logrados desde los gobiernos regionales en cuanto a la implementación de las funciones educativas a través de las Gerencias de Desarrollo Social (GDS) y las Direcciones Regionales de Educación (DRE). En segundo término, se ha querido identificar las principales barreras y dificultades que las instancias intermedias – principalmente las DRE– enfrentan para poder asumir a cabalidad las competencias y responsabilidades transferidas. En relación con esto último, se ha puesto atención al tipo de relaciones de coordinación y articulación entre el nivel central y el nivel regional.

El análisis del vínculo entre gobierno central y gobierno regional resulta crucial para proponer recomendaciones de políticas orientadas a afianzar el proceso de descentralización educativa. En ese sentido, el estudio ha buscado conocer qué requerimientos tiene la DRE para la implementación de las políticas nacionales desde el nivel central, así como el tipo de relación y coordinación realizado entre el gobierno regional y el gobierno central para la ejecución de los programas nacionales que están a cargo del MINEDU, particularmente, la experiencia del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje al finalizar el III ciclo de EBR (PELA). También ha sido de interés conocer los vínculos que se han establecido entre la DRE y la GDS del gobierno regional, como la instancia de la cual ha pasado a depender la primera. En ese sentido, se han analizado los problemas que ha supuesto esa integración de la DRE a la gestión de ente regional.

La metodología del estudio ha incluido tres componentes. Por un lado, se ha realizado un análisis del marco normativo de la descentralización educativa, así como una revisión de fuentes secundarias y de bibliografía relacionada con el tema de la gestión educativa descentralizada. En segundo lugar, se han usado como fuente de información los datos recogidos en una encuesta sobre gestión educativa descentralizada llevada a cabo por GRADE en el año 2009, que permitió contar con información sobre las actividades y los problemas que enfrentaban los gobiernos regionales –en particular las GDS y las DRE– para cumplir las funciones educativas encomendadas por las disposiciones normativas y administrativas descentralizadoras de los últimos años¹. En tercer lugar, la investigación incluyó la

1 Esta encuesta –a la que denominaremos Encuesta GRADE 2009– se aplicó a todas las municipalidades de la región Piura (64 en total), a una muestra nacional de 72 municipalidades provinciales del resto del país y a 24 gobiernos regionales. En este último caso, la encuesta permitió obtener datos sobre seis temas: a) el conocimiento de los funcionarios de las GDS y las DRE sobre el proceso de municipalización educativa; b) la relación entre

realización de un estudio de caso que tomó como ámbito de referencia el Gobierno Regional de Ica. Este análisis ha servido para analizar con mayor detalle los procesos que subyacen a la gestión educativa en el nivel regional. Para ello, se realizaron visitas a las instancias de gestión regional a fin de sostener entrevistas con autoridades, funcionarios y especialistas responsables del tema educativo, tanto de la GDS como de la DRE. Adicionalmente, se recopilieron materiales y documentación de esas instancias con la finalidad de realizar un análisis de la información proveniente de fuentes secundarias.

El trabajo de campo supuso varias visitas a la sede central del Gobierno Regional de Ica y a la DRE de esa región. Las primeras entrevistas se llevaron a cabo entre julio y agosto de 2011, mientras que la segunda ronda de entrevistas se hizo entre el mes de junio y julio de 2012. En total, se han registrado la información y las percepciones de 17 funcionarios y especialistas de las instancias señaladas.

El presente documento contiene el resultado del informe final de la investigación y está dividido del siguiente modo. En una primera sección, se realiza una descripción sucinta del proceso de descentralización educativa en el Perú, con la finalidad de entender dentro de ese contexto las particularidades del caso de Ica. Para ello, se reseña brevemente el marco normativo actualmente vigente y se hace un balance del proceso, del año 2009 en adelante.

La segunda sección está dedicada al análisis de la gestión educativa desarrollada por el Gobierno Regional de Ica, incluyendo algunos aspectos presupuestales relevantes. En esta sección también se hace un recuento de los avances en la implementación de Proyecto Educativo

estas dos instancias administrativas dentro del gobierno regional; c) las percepciones de los funcionarios sobre las prioridades educativas en su región; d) el nivel de formación y capacitación de esos funcionarios encargados de la gestión educativa en las regiones; e) la realización de actividades en el campo de la educación, la cultura y el deporte; y f) el grado de avance en las funciones educativas a cargo del gobierno regional.

Regional (PER), particularmente del Diseño Curricular Regional (DCR), uno de los principales ejes de la política educativa regional.

En la tercera sección, se analiza específicamente la gestión educativa implementada por la Dirección Regional de Educación de Ica (DREI). Por un lado, se abordan los problemas relacionados con la organización interna, de recursos humanos y de desarrollo de capacidades. Por otro, se analizan las relaciones entre la GDS y la DRE, así como los avances en la articulación intergubernamental. Para ello, se hace una descripción de la implementación del PELA en la región Ica, así como de los problemas enfrentados durante su gestión.

Como corolario del análisis precedente se exponen algunas conclusiones, las mismas que buscan identificar los avances y las dificultades del proceso de descentralización educativa actual.

El autor desea agradecer a Lucía Wiener y Silvia Espinal, asistentes de investigación que apoyaron en distintas fases del trabajo de campo y la sistematización de la información. Asimismo, expresa su reconocimiento y gratitud a los funcionarios y especialistas del Gobierno Regional de Ica que brindaron gentilmente su tiempo a fin de responder a los requerimientos y preguntas de las entrevistas efectuadas para el estudio.

Con la realización de esta investigación, esperamos aportar a la generación de mayor conocimiento sobre las capacidades de gestión educativa de los gobiernos subnacionales, con la finalidad de contribuir a la toma de decisiones y la generación de consensos sobre el proceso de descentralización educativa que vive nuestro país.

El estudio ha sido posible gracias al financiamiento obtenido por GRADE a través de The Think Tank Initiative, un programa auspiciado por The International Development Research Centre (IDRC) orientado al fortalecimiento de instituciones de investigación en áreas de desarrollo y políticas públicas de países en desarrollo.

1. CONTEXTO: LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y EL ROL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

1. a. El marco normativo de la descentralización educativa

El marco normativo inicial de la gestión educativa descentralizada fue establecido básicamente a partir de cuatro normas: la Ley de Bases de la Descentralización 27783 del año 2002, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) No. 27867 de 2002, la Ley General de Educación (LGE) No. 28044 del año 2003 –en cuyo texto se planteaba una gestión descentralizada (artículo 63°)– y la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) No. 27972 de 2003.

Más allá de la confusión y las ambigüedades que quedan pendientes por resolver, dicho diseño normativo plantea tres niveles de la gestión educativa en el país: nacional, regional y local. De acuerdo al mismo, el gobierno regional desarrolla la gestión educativa en su jurisdicción a través de dos instancias: la GDS y la DRE.

Según la estructura descentralizada del sistema educativo actual, las DRE forman parte de los gobiernos regionales, aunque –al mismo tiempo– guardan una dependencia técnico-normativa del MINEDU. Por un lado, efectivamente, la DRE constituye un órgano especializado del gobierno regional y está inserta en su estructura funcional, dependiendo administrativamente de la GDS del mismo. Pero, por otro lado, también depende técnicamente del MINEDU en la medida en que ejecuta las orientaciones y las directivas establecidas a nivel

central por este órgano rector². La GDS tiene entre sus competencias las referidas a la educación. Como se señala en la LOGR, a la GDS “Le corresponde ejercer las funciones específicas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, recreación, deportes, salud, vivienda, trabajo, promoción del empleo, pequeña y micro empresa, población, saneamiento, desarrollo social e igualdad de oportunidades” (LOGR, artículo 29-A).

La LGE No. 28044 (artículo 77°) establece como parte de las funciones de las DRE la de autorizar el funcionamiento de las instituciones educativas (IIEE), en coordinación con las Unidades de Gestión Educativa (UGEL); identificar prioridades de inversión y gestionar el financiamiento en infraestructura educativa; formular, ejecutar y evaluar presupuesto regional; e incentivar la creación de Centros de Recursos Educativos y Tecnológicos.

Por otro lado, la LOGR No. 27867 señala entre las funciones de las DRE las siguientes: formular, ejecutar, evaluar y administrar las políticas regionales de educación; diseñar, ejecutar y evaluar el PER y los programas de cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación; promover, regular y supervisar los servicios de educación inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria; consolidar información y elaborar reportes sobre necesidades de materiales educativos, y encargarse de la distribución de los mismos a las UGEL; diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento, en coordinación con los gobiernos locales; desarrollar los procesos de profesionalización, capacitación y actualización del personal docente

2 La DRE queda definida como “un órgano especializado del gobierno regional responsable del servicio educativo en el ámbito de su circunscripción territorial” (LGE, artículo 76°), que está “encargado de planificar, ejecutar y administrar las políticas y planes regionales en materia de educación, cultura, deporte, recreación, ciencia y tecnología, en concordancia con las políticas sectoriales nacionales emanadas del Ministerio de Educación” (Reglamento de Gestión del Sector Educación, artículo 54°).

y administrativo de la región, en concordancia con el plan nacional de formación continua; asesorar y monitorear en el campo pedagógico y administrativo a las UGEL³; propiciar la formación de redes de IIEE; y promover permanentemente la educación intercultural y el uso de las lenguas originarias de la región.

El proceso descentralizador ha avanzado de modo desigual. Uno de los principales hitos fue el Decreto Supremo 047-2009 de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) que establece un Plan anual de Transferencias de 2009 y propone un enfoque de “gestión descentralizada de los servicios públicos”. Este planteamiento ha llevado a poner de relieve dos elementos centrales: a) la importancia de pasar de un enfoque sectorial a un enfoque territorial de los servicios, y b) la necesidad de una adecuación del diseño normativo e institucional del Estado en sus tres niveles, y por ende el requerimiento de emprender las reformas administrativas y políticas adecuadas para hacer posible el cumplimiento de las funciones transferidas (PRODES 2011: 22 y CNE 2011: 51).

En ese contexto se expide la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en el año 2007, promulgada con la intención de “ordenar” la estructura y funcionamiento del Ejecutivo para mejorar su eficacia. Ella establece, a la vez, la obligatoriedad de que todos los ministerios con competencias compartidas planteen su respectiva Ley Orgánica de

3 La instancia de gestión inmediatamente inferior a la DRE es la UGEL, que depende administrativamente de la primera. De acuerdo a la normatividad vigente, la UGEL queda definida como “una instancia de ejecución descentralizada del gobierno regional con autonomía en el ámbito de su competencia”, cuya jurisdicción territorial corresponde a la provincia, aunque puede ser modificada (LGE, artículo 73°). Sus principales funciones están orientadas a proporcionar soporte técnico-pedagógico y administrativo a las IIEE, conducir los procesos de evaluación e ingreso del personal docente y administrativo, y administrar las planillas del personal. También incluyen el impulso de la capacitación docente, la participación en el mantenimiento de la infraestructura escolar, la distribución del material educativo y la promoción de las redes educativas.

Funciones (LOF), acompañada de la previa definición de una matriz de competencias⁴.

Como parte de la implementación de la política de descentralización, en cada sector se estableció una Comisión Intergubernamental con el propósito de garantizar la coordinación entre el nivel nacional y los gobiernos descentralizados. La Comisión Intergubernamental del sector educación se constituyó formalmente en 2010⁵, bajo la conducción del MINEDU, con el propósito de que este asuma el papel de instancia rectora y articuladora del sistema educativo y de que garantice la coherencia de las políticas educativas.

El nuevo diseño institucional de la descentralización educativa implica una redistribución de poderes entre los niveles de gobierno, que busca establecer un sistema de gestión educativa superior al anterior esquema centralista. De acuerdo a esa nueva configuración de roles, el gobierno central, a través del MINEDU, cumple un rol rector del sistema; en cambio, los gobiernos regionales son responsables de la gestión descentralizada del servicio educativo sobre la base de las políticas educativas regionales; y, por su parte, los gobiernos locales se constituyen en responsables de la articulación de las políticas y servicios que promueven el desarrollo humano de los pobladores en sus jurisdicciones.

Bajo un principio de subsidiariedad y concurrencia (que establece cierto nivel de complementariedad), la transferencia de competencias plantea un reto a las capacidades de los gobiernos subnacionales,

4 Teóricamente, esas matrices son condición para la elaboración de las LOF –porque detallan la distribución de responsabilidades de las competencias, funciones y facultades de cada nivel de gobierno– pero en la práctica en algunos casos ha habido la aprobación de la LOF sin la respectiva matriz (PRODES 2011: 40).

5 La Comisión Intergubernamental del MINEDU fue reconocida por la Secretaría de Descentralización mediante la Resolución N° 002-2010-PCM/SD, y modificada por la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 469-2011-PCM/SD.

tanto a nivel local como regional, para poder cumplir con eficiencia las nuevas tareas encomendadas.

A pesar del proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales y locales, algunos programas nacionales han quedado a cargo del MINEDU a nivel central, principalmente aquellos referidos al campo de la alfabetización, la capacitación docente, la elaboración de textos escolares y –parcialmente– la infraestructura escolar⁶.

1. b. Descentralización educativa: avances y problemas pendientes

A pesar de los importantes antecedentes de desconcentración administrativa en el sector, la novedad del actual proceso descentralizador en la educación reside en la intención de plantear como objetivo una efectiva descentralización de la gestión y los recursos. Hacia el año 2011, el 90,3% de las funciones educativas, vale decir, 4,342 de las 4,810 previstas en la LOGR, habían sido transferidas a estas instancias.

En la actualidad, los gobiernos regionales vienen ejerciendo sus competencias en materia educativa. No obstante, se sabe que existe una serie de problemas en la gestión administrativa y presupuestal que impide una labor efectiva de su parte y un trabajo debidamente coordinado con el nivel central (Alcázar y Valdivia 2011).

6 Al respecto, desde el CNE se ha señalado: “En pleno proceso de descentralización política y educativa, necesitamos avanzar hacia un nuevo concepto de las políticas nacionales. Varias de ellas, como las de alfabetización, infraestructura, formación docente en servicio y *laptops* por niño, concentran una significativa proporción del presupuesto público y tienden a aumentar cada año. Si revisamos el Presupuesto Inicial de Apertura del sector para el presente año, podemos comprobar que la inversión en educación asignada al Gobierno Nacional fue de 672 millones de soles y la asignada a las regiones de 327 millones de soles. Solo en la compra de *laptops* se tiene previsto invertir 336 millones de soles. Pese a concernir de manera directa a las regiones del país y ejecutarse en su territorio, ningún Gobierno Regional ha participado de su diseño, ni decide sobre ellas, ni gestiona su presupuesto, manejándose de manera absolutamente centralizada” (Cardó 2009: 18).

Como consecuencia de las debilidades estructurales del proceso, ha habido dos características que han marcado la descentralización a lo largo de los últimos años (PRODES 2010: 11). Por un lado, han faltado acompañamiento y apoyo de parte de los sectores a las instancias de los gobiernos local y regional para el desarrollo de las capacidades necesarias para asumir las nuevas responsabilidades. Por otro, no se han previsto los recursos económicos y humanos necesarios para el cumplimiento de las funciones transferidas a esas instancias. Quizás esto último haya contribuido al poco avance percibido en la mejora de la calidad de los servicios brindados a la población.

En general, la descentralización educativa es un proceso en curso, inacabado y en construcción. De hecho, luego de más de una década de recorrido y pese al avance en la transferencia de funciones, son varios los problemas que subsisten. En efecto, como algunos estudios realizados lo revelan, se observan diversos problemas en el proceso de descentralización que podrían restar posibilidades a la realización de una gestión eficiente de la educación a cargo de las distintas instancias de gestión regional y local (Boff y Muñoz 2001; Díaz, Valdivia y Lajo 2006; Andrade, Carrillo y Nakano 2005; Gonzáles *et al.* 2009; Vegas *et al.* 2010). Entre esas limitaciones, deben mencionarse las siguientes:

- El desorden y la incoherencia del marco normativo que orienta y regula la descentralización educativa.
- Las debilidades de la gestión y la precariedad institucional de los gobiernos subnacionales.
- El desfase y la falta de adecuación de la estructura organizativa e institucional de los distintos niveles de gobierno respecto a las nuevas demandas planteadas por el proceso de descentralización.
- Los problemas en la gestión del presupuesto descentralizado y su desigual distribución entre las regiones.

- La falta de adecuados diagnósticos de la problemática educativa y el escaso uso de evidencia empírica para la orientación y planificación de las políticas y programas de los gobiernos regionales y locales⁷.
- Las falencias en cuanto al desarrollo de capacidades de los gobiernos subnacionales, las cuales se expresan en la escasez de personal especializado para planificar, gestionar y administrar la educación en sus jurisdicciones.

Como un elemento que introdujo mayor confusión y desorden en el marco normativo e institucional de la gestión descentralizada de la educación, apareció la iniciativa gubernamental de llevar a cabo un proceso de municipalización de la educación. En efecto, a partir de 2007, el MINEDU llevó a cabo el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPM) que –a contracorriente del marco normativo descentralizador que tiene como eje central a los gobiernos regionales– otorga la gestión de la educación a las municipalidades distritales. Esta experiencia fue cancelada en julio de 2011, al iniciarse el gobierno de Ollanta Humala.

En general, no ha habido una planificación de largo plazo en la reforma descentralizadora iniciada la década pasada, ni tampoco parámetros ni objetivos claros respecto a dónde se quiere llegar. En el camino, se han superpuesto los cambios normativos referidos a la descentralización política establecidos en la Ley de Bases de Descentralización (LBD), y posteriormente complementados por la LOGR y la LOM, por un lado, y las modificaciones sectoriales

7 Esta última debilidad ha sido paliada –en cierto grado– a través de la construcción en varias localidades del país de los Proyectos Educativos Regionales (PER) o Proyectos Educativos Locales (PEL), los cuales han supuesto la elaboración de un diagnóstico que ha servido de línea de base para la gestión educativa en esas jurisdicciones.

fijadas principalmente por la LGE⁸, y los reglamentos de gestión educativa. Esto ha dado como resultado inconsistencias y vacíos como los siguientes: mientras la LGE expresa que la institución educativa (IE) el eje de la educación en el país, el marco normativo de la descentralización –LOGR y LOM– otorga a los gobiernos regionales un rol predominante; mientras que la LOGR consolida el enfoque “regionalista” de la reforma, la LOM considera las municipalidades como las instituciones ejes del sistema educativo⁹; relacionado con lo anterior, existe una superposición de funciones entre los gobiernos locales (de nivel distrital) y las UGEL, tema que retomaremos luego.

En este contexto, un importante paso en la reforma del Estado que podría ayudar a resolver los problemas señalados ha sido la promulgación el 20 de diciembre de 2007 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), Ley No. 29158. Esta norma dispuso la elaboración de los proyectos de LOF de los ministerios con competencias compartidas. Hacia inicios de 2012, gran parte de los ministerios habían aprobado sus respectivas leyes de organización y funciones (por ejemplo, los sectores trabajo, transportes y comunicaciones,

8 La LGE fue aprobada mediante Decreto Ley N° 28044, del 28 de julio de 2003 y estableció tres formas de educación básica: regular, alternativa y especial. Entre las innovaciones y avances que implicó esa ley, se pueden mencionar los siguientes tres: a) promueve amplias formas de participación de la población en la educación, institucionalizando mecanismos como los Consejos Educativos Institucionales (en las instituciones educativas), los Consejos Participativos Locales (en los municipios) y los Consejos Regionales de Educación (a nivel de las regiones) y el Consejo Nacional de Educación (a nivel nacional); b) introduce los conceptos de Proyecto Educativo Nacional, Regional, Local y de Institución Educativa, como herramientas de gestión a ser formuladas sobre la base de consensos; y c) incorpora la experiencia de las Redes Educativas para la cooperación, intercambio y ayuda recíproca a nivel territorial.

9 Sin embargo, como bien han señalado algunos analistas, en la práctica, el modelo descentralizador ha avanzado hacia una regionalización de la educación, aunque de modo aún incipiente (Iguíniz 2008). La LOM no había sido tomada mayormente en cuenta, al menos hasta antes del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa en el que sí fue usada como base de justificación del mismo por parte de funcionarios del Gobierno y el MINEDU.

agricultura, medio ambiente, producción y defensa). El MINEDU fue uno de los sectores que experimentó una mayor demora en el proceso de definición de la LOF respectiva.

La importancia de este tema de la LOF reside en el hecho de que esta ley podría asegurar un marco normativo necesario para la gestión descentralizada, incluyendo la definición de las matrices de delimitación y distribución de funciones (tarea pendiente desde fines del año 2007)¹⁰. El proceso de elaboración de una propuesta de LOF del MINEDU se inició en el año 2008 e implicó la realización una serie de reuniones, diálogos y debates a fin de garantizar consensos –entre los principales actores educativos– sobre lo que será el marco normativo que defina el modelo de gestión del sector (CNE 2009b).

Luego que hacia finales de 2010 se produjera un entrampamiento (dado que se contaba con dos propuestas de LOF, una elaborada por la PCM y otra presentada por el MINEDU) y que posteriormente –en el último semestre de 2011– el ministerio impulsara el diálogo y el debate en torno al tema, en el primer semestre de 2012 se pudo avanzar en la elaboración de una propuesta integrada. De ese modo, en julio de este año el MINEDU obtuvo la aprobación de parte de la PCM del Anteproyecto de la Ley de Organización y Funciones del MINEDU. La propuesta irá acompañada de una matriz de delimitación de competencias y funciones que se encuentra aún en proceso de elaboración, siguiendo los lineamientos establecidos por la Directiva No. 001-2012-PCM/SGP, aprobada por la Resolución

10 Como bien se ha señalado, el debate de la LOF y su respectiva matriz representa una oportunidad para “precisar las funciones exclusivas y compartidas en materia educativa de los diferentes niveles de gobierno”, así como “corregir los vacíos o superposiciones existentes tanto en el marco normativo de la descentralización (Ley de Bases de la Descentralización, leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales) como en el marco normativo sectorial (Ley General de educación)” (CNE 2009b: 5).

Ministerial No. 097-2012-PCM del 25 de abril de 2012¹¹. Esta nueva propuesta fue enriquecida con las sugerencias planteadas desde la Mesa Interinstitucional del Consejo Nacional de Educación (CNE), a través de la Carta N^o 008-2012-ME/DM-CNE. Se espera que el anteproyecto de LOF pueda ser presentado al Congreso en el corto plazo para su aprobación definitiva.

1. c. Nuevas perspectivas de la descentralización educativa y reformas institucionales

Existe un amplio consenso respecto a la idea de que una reforma institucional del sector educación –tanto en el nivel central como en el nivel regional– constituye una condición necesaria para el logro de una mayor eficacia en la gestión de la educación.

Los gobiernos regionales tienen que hacer frente a las necesidades derivadas del cumplimiento de las nuevas funciones transferidas pero, al mismo tiempo, cuentan con herramientas y estructuras tradicionales y probablemente obsoletas. Desde el año 2007, se ha observado la implementación de procesos de reforma y modernización institucional en algunas regiones (ver PRODES 2010a: 27/28). Por ejemplo, los gobiernos regionales de San Martín, Amazonas, Arequipa y La Libertad vienen impulsando una reestructuración y una reorganización de sus

11 Desde el punto de vista del Consejo Nacional de Educación (CNE), la definición de la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones en la gestión educativa de los distintos niveles de gobiernos constituye un requisito indispensable para la definición de la LOF del sector. Para el CNE, debatir la matriz previamente permitiría “tener mayor claridad sobre la distribución de funciones y poder plantear un anteproyecto de LOF que responda a esa delimitación”, asimismo posibilitaría “colocar en el análisis de funciones las que le competen a la Institución Educativa, y a partir de ello definir las competencias y funciones de los diferentes niveles de gobierno” (CNE 2009b: 7).

instancias de gestión –incluyendo aquellas encargadas de ver el tema educativo– (Chirinos 2012). Para ello, tienen previsto canalizar recursos ordinarios y de inversión a fin de plasmar ese tipo de reformas en los siguientes años, las mismas que implicarán cambios en el vínculo con las instituciones educativas, así como la generación de dinámicas de cogestión y redes, que podrían involucrar y movilizar a la comunidad educativa.

La discusión sobre las reformas institucionales y el rediseño de la organización y estructura del sistema a niveles nacional y regional conlleva necesariamente las definiciones pendientes sobre el tema de los modelos de gestión educativa. Existen experiencias de construcción de nuevos modelos de gestión desde el nivel regional, con distintos grados de involucramiento del nivel local. Esta última ruta es la que empalma con las reformas institucionales de los gobiernos regionales que antes se han comentado. En ese plano, los niveles de avance son muy disímiles. Como se ha señalado, algunos gobiernos regionales como los de San Martín, Amazonas y La Libertad vienen impulsando la construcción inicial de sus modelos de gestión, planteando esa etapa como un paso previo a la puesta en marcha de la reestructuración y reorganización de sus instancias de gestión. Para ello, vienen canalizando recursos ordinarios y de inversión para financiar ese proceso y eventualmente promoviendo dinámicas de cogestión y participación de la comunidad alrededor de ellas.

En otros casos –como el del Gobierno Regional de Ica– esos procesos de reestructuración son aún débiles o incipientes. Incluso, se observa un escaso desarrollo de propuestas orientadas a plantear el diseño de un modelo de gestión educativa que responda a las características de la región. En muchos casos, el tema en realidad resulta ajeno a la agenda de prioridades de las autoridades regionales.

1. d. La actual gestión del MINEDU

En general, una de las características de la nueva administración del MINEDU ha sido el giro descentralista de sus políticas y el esfuerzo por avanzar en la articulación intergubernamental a partir de una agenda común de trabajo, teniendo como objetivo la mejora de la calidad y el logro de la equidad educativa. En esa perspectiva, las prioridades de política educativa para el periodo 2011-2016 de la actual gestión del ministerio a cargo de Patricia Salas han buscado retomar la agenda de trabajo planteada o promovida por el CNE para dicho quinquenio.

En efecto, hacia mediados de 2011, desde la Mesa Interinstitucional sobre Descentralización Educativa del CNE se planteó una Agenda Común de políticas en el plano de la descentralización educativa. Fue así como en el marco del VI Encuentro Nacional convocado por el CNE y en coorganización con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y el MINEDU, se suscribió una propuesta de “Pacto Educativo para el Quinquenio 2011-2016”¹². Con ello se busca generar consensos para establecer metas que orienten la implementación de las políticas educativas por parte de las autoridades regionales y nacionales.

Las nuevas concepciones que orientan las decisiones de política en el MINEDU buscan que este asuma –de modo efectivo– su rol de rectoría. Para las nuevas autoridades, la mantención de algunos programas nacionales a cargo del ministerio no sólo ha llevado a una reconcentración de recursos y acciones en el nivel central, sino que

12 La propuesta identifica seis políticas que se consideran indispensables de abordar en los próximos cinco años en el marco de los Proyectos Educativos Regionales: priorización de la atención integral a la primera infancia; disminución de las brechas educativas a través del énfasis en la educación en zonas rurales; impulso a la educación intercultural bilingüe de calidad; sistema nacional descentralizado de formación docente; impulso a los diseños curriculares regionales en el marco de las políticas curriculares nacionales; y fortalecimiento de la descentralización de la educación con enfoque territorial.

además ha dificultado desarrollar las capacidades que permitan ejercer eficazmente su rol rector. En este sentido, en los últimos años, el MINEDU ha dado directivas pero no ha considerado las instancias intermedias como contrapartes técnicas con capacidad de reflexión e incidencia en procesos (Vegas 2011: 14). Desde el ministerio se está buscando modificar esta situación y atender un reclamo proveniente desde las regiones –al mismo tiempo apoyado por el CNE¹³– sobre la necesidad de avanzar en la descentralización política y presupuestal de los programas nacionales. Por ello, en la nueva propuesta de LOF del ministerio –que está por ser enviada a Congreso– se establece la excepcionalidad de la gestión centralizada de ese tipo de intervenciones.

Más allá de algunos problemas suscitados en su implementación, la experiencia de los programas nacionales como el PELA ha supuesto una mejora en el manejo de ese tipo de intervenciones desde el Estado y también ha abierto posibilidades de desarrollar nuevas formas de articulación central-regional. En una etapa inicial (entre 2008 y 2009), la experiencia del PELA mostró algunas dificultades debido principalmente a su diseño mismo y al carácter centralizado de su gestión que implicaba un nivel de desarticulación de los procesos que las regiones venían impulsando en el marco de sus Proyectos Educativos Regionales (Cardó 2009: 17); pero posteriormente se ha constatado una mejora en la coordinación entre el nivel central y el regional.

Las actuales autoridades del MINEDU están orientando su política buscando cambiar el rol de implementador de políticas del ministerio a un rol rector, lo cual supone reforzar las capacidades

13 “En pleno proceso de descentralización política y educativa necesitamos avanzar hacia un nuevo concepto de las políticas nacionales. Varias de ellas, como las de alfabetización, infraestructura, formación docente en servicio y laptops por niño, concentran una significativa proporción del presupuesto público y tienden a aumentar cada año” (Cardó 2009: 18).

de este último para poder proveer asistencia técnica a los gobiernos regionales. Se busca así afianzar la dependencia funcional de las DRE respecto al gobierno regional y pasar de una relación entre la DRE y el MINEDU basada en la total dependencia funcional hacia a una relación de coordinación, reconociendo la autoridad que le compete a la GDS del gobierno regional sobre esa instancia de gestión.

En este contexto, uno de los principales desafíos afrontados por la gestión del MINEDU ha sido el avance en el logro de una mayor articulación entre los diferentes niveles de gobierno. Por ello, desde el año 2011 la actual gestión ministerial ha establecido “Pactos de Compromisos” entre el MINEDU y los gobiernos regionales, con la finalidad de viabilizar la Agenda Común de Políticas educativas para el quinquenio 2011-2016¹⁴.

Por otro lado, desde el último trimestre de 2011 se han creado tres instancias de articulación y coordinación intergubernamental: la Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI) como órgano multilateral entre alta dirección del MINEDU, presidentes regionales y alcaldes; el Directorio Nacional de Alta dirección del MINEDU con gerentes y directores de los gobiernos regionales; y los Comités de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE) como instancias bilaterales entre el MINEDU y cada gobierno regional para coordinar acciones para el logro de metas educativas definidas en los Pactos de Compromiso¹⁵. Estas instancias están permitiendo superar el aislamiento y la descoordinación que ha caracterizado la implementación de las políticas del sector, avanzando así hacia un mayor nivel de diálogo entre los niveles de gobierno y el inicio de un mayor alineamiento de la gestión de las políticas educativas¹⁶.

14 Ver <http://www.minedu.gob.pe/pactocompromisos/>

15 Consejo Nacional de Educación (CNE). “Balance de la descentralización en Educación”, documento borrador, mimeo, Lima, octubre de 2012.

16 *Ibíd.*

2. EL GOBIERNO REGIONAL DE ICA: PRIORIDADES EDUCATIVAS, ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

2. a. La realidad educativa de la región Ica: algunos datos generales

En la región Ica, a nivel de la educación básica regular, existen 12,103 docentes distribuidos en 1976 escuelas¹⁷. De acuerdo a datos de la ENAHO, la tasa de cobertura en educación inicial para el año 2006 alcanza al 71,5% de la población entre 3 y 5 años a nivel inicial; en primaria, se registra un 97,5%; y para secundaria, un 85,1%. Todas las cifras anteriores son superiores al promedio nacional en todos estos niveles¹⁸.

En cuanto a la tasa de analfabetismo, en el periodo intercensal ésta bajó en 2,5% y 4,0% en el área urbana y rural, respectivamente. Sobre los indicadores de cobertura, la ENAHO reveló que la tendencia es creciente en los niveles de primaria y secundaria (97,5% y 85,1%, respectivamente para el año 2006), mientras que en inicial bajó (de 79,1% en 2003, a 71,5% en 2006)¹⁹. Este último dato tiene directa relación con la prioridad otorgada por el Plan Operativo Institucional (POI) de la DREI hacia la atención al nivel de educación inicial.

Para el actual director de la Dirección de Gestión Institucional (DGI) de la DREI, la región enfrenta problemas de infraestructura y rehabilitación de escuelas, sobre todo a raíz del sismo que sufrió Ica

17 ESCALE - http://escale.minedu.gob.pe/magnitudes-portlet/reporte/cuadro?anio=14&cuadro=153&forma=U&dpto=11&prov=&dre=&tipo_ambito=ambito-ubigeo

18 GOREICA, "Plan de Desarrollo Regional Concertado de Ica", 2007, página 28.

19 GOREICA, "Plan de Desarrollo Regional Concertado de Ica", 2007, página 27.

en el año 2007. También existe la necesidad de atención a niños con habilidades especiales y lo referente a los logros de aprendizaje de los alumnos. Asimismo, en la DREI hay preocupación por el tema de la Ley de la Carrera Magisterial –hasta ese entonces vigente–, dado que la gran mayoría de los docentes no ha transitado hacia el régimen establecido en esa Ley. (Entrevista a Víctor Huamán, director de la DGI).

En esta región –como en otras del resto del país– se viene implementando una serie de intervenciones del MINEDU, principalmente a través de algunos programas nacionales. Por ejemplo, está el programa Escuelas Marca Perú que se lleva a cabo en las provincias de Palpa con 25 IIEE y en Chincha con 13, e incluye tanto aspectos pedagógicos como necesidades de infraestructura. La selección de IIEE de esas provincias responde al hecho de que se trata de instituciones con muchas necesidades de apoyo.

Como se verá luego, junto a esos programas, en la región también se desarrollan iniciativas propias conducidas por el gobierno regional y la DRE. Una de las más importantes es el proyecto del DCR que luego de haber sido elaborado bajo la forma de un proyecto del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) consiguió un importante financiamiento.

2. b. Sobre los instrumentos de gestión (PDRC, PERCI, POI)

Un análisis de los instrumentos de gestión de la región –tanto del Plan de Desarrollo Regional Concertado como de otros como los POI y los planes presupuestales– permite tener un balance del rol que cumple la educación dentro de la visión y el planeamiento estratégico del Gobierno Regional de Ica. Los principales planes de gestión del Gobierno Regional de Ica no sólo han sido elaborados en momentos

diferentes sino bajo ópticas distintas. De hecho, no siempre guardan relación y coherencia entre ellos.

El Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) correspondiente al periodo 2007-2011 define ocho lineamientos de política relacionados con la educación²⁰. Además, se establece una programación anual que prioriza las acciones para el periodo por año y que aparentemente busca tomar en cuenta los lineamientos de política antes mencionados. Sin embargo, parece no existir mucha coherencia entre la programación señalada y los lineamientos antes propuestos²¹.

En otra sección del documento del PDRC 2007-2011 se plantean varios objetivos de desarrollo a nivel sectorial con sus respectivas estrategias. El problema es que tampoco a este nivel parece haber una coherencia interna en la estrategia propuesta; por ello, los planteamientos acaban siendo generales y poco articulados con los lineamientos arriba expuestos. En todo caso, para el sector educación se fijan cuatro objetivos:

20 Estos lineamientos son los siguientes: 1) el diseño, ejecución, actualización y evaluación del Proyecto Educativo Regional de Ica (PERCI); 2) el mejoramiento de la capacidad de gestión y de la calidad de los servicios educativos; 3) la atención prioritaria a los educandos de los niveles inicial, primaria, secundaria, especial, adultos y analfabetos; 4) la atención de los problemas que afectan a la niñez y la adolescencia (entre ellos, la deserción escolar); 5) la promoción de la innovación tecnológica educativa (específicamente a través del desarrollo de las investigaciones e innovaciones propuestas por el Proyecto Huascarán); 6) la articulación de esfuerzos y/o acciones de docentes, padres de familia, estudiantes y de la comunidad para mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de la educación; 7) el mantenimiento y la promoción de apoyo para mantener en buen estado la infraestructura escolar; y 8) la construcción, ampliación, rehabilitación, mejoramiento y equipamiento de IIEE e instituciones de educación superiores, priorizando aquellas ubicadas en zonas de pobreza y/o en situación de riesgo (GOREICA 2007).

21 Por ejemplo, ahí se incluye el lineamiento referido al “Diseño y elaboración de las Políticas Regionales de Formación Profesional” que no estaba mencionado antes. Además, las acciones consideradas en esa programación no siempre parecen responder de modo adecuado al objetivo planteado. En algunos casos se plantea la realización de “talleres” y reuniones para el cumplimiento de objetivos más complejos como la elaboración de proyectos de innovación en gestión educativa, mientras que en otros casos las actividades acaban siendo un enunciado general, como el proponer la realización de “actividades integrales de gestión educativa” para alcanzar el establecimiento y la aplicación de lineamientos de acción para la diversificación curricular regional.

1) “Establecer y aplicar los lineamientos de Acción Regional para la Diversificación Curricular y la Calidad Educativa, en concordancia con la realidad regional y nacional”; 2) “Mejorar la Capacidad de Gestión institucional” en el sector (dentro del cual se incluye la capacitación docente); 3) “Disminuir el Índice de Analfabetismo”; y 4) “Propender a la mejora de la calidad de enseñanza”. En relación con este último objetivo se establecen diez estrategias, entre las cuales está la “Revisión y modificación del currículo educativo a todo nivel, acorde a la realidad y a las perspectivas de desarrollo regional y del país”.

Luego del desastre natural que asoló la región y estando la vigencia del PDRC 2007-2011 cercana a su caducidad, el Gobierno Regional de Ica tomó la decisión de convocar a un proceso de reformulación de ese instrumento de planificación estratégica, el mismo que duró desde fines de 2008 y el primer semestre de 2009, y en el que participaron diversas autoridades, instituciones y representantes de la sociedad civil. Es así como el PDRC del periodo 2010-2021 fue aprobado mediante la Ordenanza Regional 0005-2011-GORE-ICA el 23 de marzo del año 2011 (GOREICA 2010)²². Este nuevo plan ha implicado un avance en la concepción y la proyección de las políticas educativas a nivel regional, aunque aún no llega a presentar un nivel de articulación adecuado con el Proyecto Educativo Regional Concertado de Ica (PERCI) aprobado el año 2008.

El Proyecto Educativo Regional Concertado de Ica (PERCI)

El PERCI es el resultado de un proceso de consulta que implicó 43 encuentros distritales, 5 provinciales y uno regional. Esta movilización

22 Ver el documento del PDRC en http://www.regionica.gob.pe/web/index.php?option=com_content&view=article&id=1271:plan-de-desarrollo-concertado-2010-2021&catid=15:dircciones&Itemid=263.

social dio lugar a un documento de consenso que fue aprobado a través de la Resolución Directoral Regional No. 1949, del 29 de agosto de 2008, así como por la Ordenanza Regional No. 0014-2008-GORE-ICA del 25 de septiembre de ese mismo año. Constituye, definitivamente, el plan estratégico más importante y completo en relación con la problemática de la educación en la región Ica.

El documento del PERCI empieza con una caracterización de la realidad regional y la exposición del marco conceptual que lo orienta, mientras que en los tres últimos capítulos se exponen los principales postulados de la propuesta. Para cada uno los objetivos planteados se establecen resultados y los correspondientes lineamientos de política. Así, por ejemplo, respecto al tercero –que hace alusión a los docentes– se establecen cinco resultados. Uno de esos resultados, “Docentes capacitados y evaluados coherentemente que garanticen una educación de calidad”, tiene a su vez cuatro lineamientos de política educativa: el primero de ellos “Impleméntese un sistema de evaluación transparente y profesional al desempeño docente para programar una capacitación y actualización pertinente e idónea y otros fines educativos”. El segundo, “Dispóngase que el Gobierno Regional implemente programas de capacitación y actualización permanente para los docentes con recursos [del] FONDIER [Fondo de Desarrollo e Investigación Educativa Regional FONDIER]”. El tercero, “Promuévase convenios de actualización docente entre el Gobierno Regional-Dirección Regional de Educación con Instituciones públicas, privadas, cooperación nacional, internacional, ONG. Finalmente, el cuarto lineamiento “Impleméntese eventos de actualización y programas de formación pedagógica para los docentes de EBR [educación básica regular], EBE [educación básica especial], EBA [educación básica alternativa], Educación Superior con especial énfasis en el conocimiento lógico-matemático y comunicación integral”.

La región Ica tuvo la ventaja de haber empezado un proceso de planificación estratégica desde hace unos años atrás, incluso antes que muchas otras regiones²³. Este proceso se inició con la “Gran Consulta Regional” el 6 de junio de 2007, evento en el que se propusieron siete ejes estratégicos: estudiantes, docentes, gestión educativa, currículo, infraestructura educativa, comunidad Educadora y calidad de vida. Luego, se desarrolló un proceso de diálogo y concertación con los diversas IIEE de la región. Sin embargo, este proceso se vio interrumpido por el terremoto en agosto de ese año. Dado que había que atender la urgente demanda de reconstrucción de la región, el proceso de construcción del PER quedó en suspenso. Tras nueve meses, se retoma nuevamente el proceso y se convoca a los distintos actores educativos con el propósito de elaborar un documento concertado. De esta forma, el documento nació como un acuerdo descentralizado y contó con la asistencia técnica de UNICEF. Así, es finalmente en agosto de 2008 cuando se logra su aprobación.

Todos nuestros entrevistados coincidieron en que su gestación fue producto de la concertación entre los distintos actores involucrados en el tema educativo. Se escucharon las voces de docentes, directores, estudiantes, padres de familia, ONG, empresas privadas e incluso el SUTEP, entre otros, que aportaron al diseño de este PER. (Entrevista a José Ríos, director de la DGP).

En el caso de Ica –según funcionarios del gobierno regional entrevistados– se aprovecharon la experiencia y las lecciones resultantes de otras experiencias regionales anteriores. En ese sentido, se planteó un proceso inverso al que –por lo general– se había aplicado

23 CNE. “Memoria del VII Encuentro Nacional de Regiones. Articulación intergubernamental para la implementación de las políticas priorizadas en la Agenda Común y en Regiones - 8 y 9 de diciembre 2010”, Consejo Nacional de Educación, Lima, marzo de 2012, p. 50.

en otras regiones, partiendo desde las instancias de base para discutir la propuesta y luego llegando al nivel regional con una propuesta validada. Además, como dijo una especialista entrevistada de la DREI: “Nosotros hemos hecho al revés que otras regiones, en el sentido de que empezamos haciendo primero los Proyectos Educativos Locales; eso ha tenido la ventaja de que toda la región conozca el proceso y el resultado del PER”.

Por otro lado, en el GORE Ica no ha habido ningún esfuerzo importante y sostenido orientado a la reestructuración o reforma de sus instancias organizativas para el desarrollo de la gestión educativa y la implementación de su PER (salvo una propuesta de reorganización de la DREI, la misma que nunca se llegó a implementar, como se verá luego). A diferencia de lo observado en otras regiones como San Martín, tampoco se ha avanzado en el diseño de una matriz de delimitación de funciones y competencias para las instancias de gestión y niveles de gobierno.

En general, luego de la aprobación del PERCI en el año 2008 hubo un periodo en el que el gobierno regional no parece haber tenido iniciativas importantes para plasmar políticas orientadas a su implementación. Uno de los factores que explicaría este hecho tiene que ver directamente con la ocurrencia del sismo en agosto de 2007. Como era de esperarse, la mayoría de acciones con relación al sector educativo se dirigieron casi exclusivamente a atender la reconstrucción de la infraestructura escolar y la dotación de mobiliario mínimo. Luego de casi cuatro años de ocurrido el desastre –como señalaron los funcionarios de la DREI– el gobierno regional ha logrado rehabilitar y/o reconstruir una gran cantidad de escuelas en la región. No obstante, todavía existe gran cantidad de IIEE que necesitan atención inmediata para su reconstrucción. En este sentido, de la información recogida por la DREI, para los años comprendidos entre 2009 y 2010,

131 escuelas pertenecientes a las 5 provincias de la región requerían atención urgente²⁴.

Recién a partir del año 2012 –y en coordinación con el nivel central– pareciera que las políticas empiezan a orientarse hacia la atención de otros problemas relacionados con los aprendizajes escolares.

Algunos entrevistados en la DREI señalaron como uno de los principales problemas el hecho de que en los momentos de la gestación del PERCI el gobierno regional prometió un apoyo presupuestal –según ellos, de S/. 100,000 soles– pero que éste nunca llegó²⁵. Según algunos funcionarios, como el director de la DGI de la DREI, hace falta que el gobierno regional haga suyo el PERCI y lo impulse.

En general, al indagar sobre las razones por las que –a la fecha– no se ha logrado implementar el PERCI, la mayoría de funcionarios entrevistados coincide en que los límites se encuentran en el terreno presupuestal²⁶. No obstante, debe tenerse en cuenta que las restricciones presupuestales no representan el único problema respecto al PERCI, ni la única limitación para el logro de una buena gestión del mismo. De hecho, en los últimos años ha habido un incremento del presupuesto de las regiones y del rubro destinado a la educación. En el caso de Ica, se pasó de S/. 190'813,263 soles en 2007 a S/. 250'582,235 soles

24 Cuadro de la Oficina de Infraestructura - DREI Ica.

25 El jefe de la DGI de la DREI señala que ese desinterés tiene que ver con un conocimiento superficial de la realidad educativa; dice que las autoridades regionales se preocupan más de las obras de cemento y que prima el interés de “aparecer en las fotos”. Relieva así el rol de quienes toman las decisiones políticas, más allá de las responsabilidades de carácter técnico que están en manos de quienes dirigen la DREI.

26 Se señala que no hay suficientes recursos económicos para impulsar estos proyectos, pues el proyecto del DCR ha sido formulado, aprobado y llevado a la práctica gracias al apoyo con fondos de la Cooperación Internacional. Frente a ello, el actual director de la DREI indica que su gestión busca establecer alianzas de cooperación y trabajo conjunto con diferentes ONG o empresas privadas que apoyen con fondos económicos para lograr la implementación del PERCI.

al 2012, lo que representa un incremento del 31,3%. Sin embargo, gran parte de los problemas en la administración y la gestión de esos recursos se han mantenido.

Los datos del Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los Proyectos Educativos Regionales (SSII-PER)²⁷ corroboran que uno de los principales problemas que enfrenta el Gobierno Regional de Ica es la necesidad de una mayor articulación entre el PERCI y los diferentes instrumentos de planificación y programación regional (Plan de Desarrollo Regional Concertado, Plan Estratégico Institucional, Plan Operativo Institucional, Plan Operativo Anual). Esto tiene directa relación con la inexistencia de una priorización de políticas del PERCI, situación similar a la que presentaban 11 de 24 regiones en el país.

El reporte del SSII-PER correspondiente al año 2009 establecía las siguientes conclusiones sobre el caso de la región Ica²⁸:

- Aunque alrededor del 30% de las políticas del PERCI se encuentran articuladas al PDCR, “estas políticas responden a necesidades aisladas y con énfasis en infraestructura educativa” (p.10);
- Las políticas del gobierno regional y la DREI no muestran una articulación consistente con las políticas del PERCI; y

27 Es un sistema que brinda información de los progresos en el proceso de implementación de los PER en las regiones. Surgió como parte de los acuerdos del IV Encuentro Nacional de Regiones (octubre de 2008) en el que los representantes de las distintas regiones identificaron retos y desafíos para la implementación de los PER. Por ello, se planteó la necesidad de contar con un sistema que reportara estos avances, lecciones aprendidas y retos que implican implementar un PER. Así, en el año 2010, se creó el Sistema de Seguimiento e Información para la Implementación de los Proyectos Educativos Regionales (SSII-PER) a cargo del CNE y la Mesa Interinstitucional sobre Gestión y Descentralización. (PPT - SSII PER CNE 2011 y *brochure* del CNE 2010).

28 CNE - Consejo Nacional de Educación. “Ica. Reporte SSII-PER”, mimeo, Lima, diciembre de 2011, p.10.

- No se cuenta con un Plan de Implementación del PER y de políticas priorizadas²⁹.

Además, se observa una falta de articulación de manera consistente entre el PERCI y las políticas de educación del documento de gestión de mediano plazo (Plan Estratégico Institucional, PEI) y las políticas de corto plazo señaladas en el Plan Operativo Institucional (POI) y/o el Plan Operativo Anual (POA)³⁰.

Esta situación no parece haberse modificado sustancialmente, a juzgar por los resultados del reporte del SSII-PER que analiza el desempeño de los gobiernos regionales en el año 2010³¹. Aunque, ciertamente, en otras áreas de la gestión que el gobierno regional hace del PERCI sí se muestran algunos avances.

Uno de los principales escollos para lograr un avance en la implementación del PERCI tiene que ver con la ausencia de planes de mediano plazo que viabilicen las propuestas estratégicas contenidas en el mismo. En ese sentido, un esfuerzo importante de la DREI ha sido la elaboración de un Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2011-2013 orientado a priorizar los objetivos educativos de mediano plazo. Teóricamente, los lineamientos de política deberían estar contenidos en el PESEM y deberían al mismo tiempo reflejar lo planteado en el PERCI.

La DREI ha buscado que los planteamientos del PDRC y el PERCI referidos a la educación logren concretizarse a través del

29 “En la región Ica no se cuenta con políticas priorizadas del PER, ni se han realizado iniciativas de organización y gestión en las instancias del sector para su implementación”. (CNE - Consejo Nacional de Educación. “Ica. Reporte SSII-PER”, mimeo, Lima, diciembre de 2011, p. 10).

30 *Ibíd.*

31 CNE - Consejo Nacional de Educación. Reporte Nacional. Sistema de Seguimiento e Información a la implementación de los Proyectos Educativos Regionales (SSII-PER) 2011, Lima, agosto de 2012.

PESEM 2011-2013 orientado a “priorizar los objetivos estratégicos y orientar los recursos económicos y humanos al cumplimiento de los resultados institucionales de mediano y largo plazo” (p.1). Si bien en el primer formato se retoman literalmente los siete objetivos estratégicos mencionados en el PERCI, seguidamente, en el formato 2 se realiza un diagnóstico por programa (que corresponde a cada modalidad/nivel), proponiendo en cada caso las acciones a implementarse entre 2011 y 2013. Finalmente, para cada programa se fijan objetivos que son operacionalizados en términos de indicadores y unidad de medida, y cuantificados presupuestalmente por año. Esta lógica por programas hace difícil establecer una línea de continuidad y vínculo de lógica y coherencia entre los objetivos por programa y los objetivos estratégicos antes mencionados³².

Según el director de la DREI, hace falta articular el PERCI y el PESEM: “Eso es lo que estamos viendo para ver cómo hacer para que funcionen”. Dice que “si bien concuerdan en la teoría, lo importante es que se dé la articulación en la práctica”.

Actualmente, la DREI cuenta con un POI. Los funcionarios entrevistados señalaron que la elaboración de documentos como el POI se hace teniendo en cuenta los lineamientos del PERCI. “Nosotros hacemos una evaluación del POI trimestralmente. Informamos al gobierno regional y al MINEDU, para las acciones de su competencia. La elaboración la hacemos cada año y con relación al

32 Por ejemplo, el objetivo del Programa de Educación Secundaria alude directamente a la tasa de cobertura (“Ampliar la cobertura y asegurar una educación de calidad para los jóvenes y adolescentes con la práctica de valores y satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje y se encuentren preparados para la inserción al mercado laboral”), pero no parece tener relación con ninguno de los objetivos estratégicos del PERCI citados en el mismo documento, salvo el que está formulado de modo general así: “Mejorar y fortalecer el bienestar de los estudiantes, docentes y padres de familia en los aspectos: salud, nutrición, educación, economía, infraestructura y otros, con participación del gobierno central, regional, local y sociedad civil”.

PERCI. El PERCI es lo máximo. Si quisiéramos representar nuestro edificio, lo primero –la base– sería el PERCI, el POI está por debajo. Todo tiene que estar concatenado”.

De acuerdo al planificador, Wilfredo Hostia, el POI reúne las principales acciones que se llevarán a cabo en el marco del Plan Estratégico Multianual (2001-2013)³³ y, sobre todo, del PERCI. En este sentido, resalta que se han priorizado los temas de ampliación de cobertura y capacitación docente en la región. Pero, sin duda, el DCR ha sido el gran proyecto del año 2011 que une los esfuerzos de las distintas áreas de la DREI y la GDS del gobierno regional.

El director de la DREI señala que a través del SSII-PER han estado evaluando el avance en la implementación de su Proyecto Educativo y que han llegado a la conclusión de que aquel es parcial (“estamos a poco menos del 50%”). Señala que bajo la nueva dinámica de mayor acercamiento y vínculo más estrecho con el MINEDU, han recibido recomendaciones para mejorar a ese nivel y que ellos las están teniendo en cuenta.

Fue interesante constatar que al preguntarles a diferentes funcionarios sobre las líneas de acción priorizadas no siempre las respuestas coincidían. El nuevo director de la DREI señaló que entre las políticas contenidas en el PERCI se priorizarán aquellas que tienen que ver con la calidad de los docentes (a través de la capacitación) y la calidad educativa. Si bien el planificador también mencionó la capacitación de docentes, al mismo tiempo hizo referencia a la ampliación de cobertura. En lo que todos coincidieron, sin embargo, fue en identificar al DCR como el mayor esfuerzo de implementación del PERCI. Como dijo el Sr. José Ríos, director de la Dirección de Gestión Pedagógica (DGP): “De esto estamos agarrando lo medular,

33 http://www.dreica.gob.pe/web/pablomaximo_quispearias_04082011/transparencia/plan-estrategico_sectorial_multianual_pesem_2011_2013.pdf

que es justamente elaborar el currículo de la región, que es el objetivo más grueso. Y gracias al Fondo Perú-España se va a desarrollar ese trabajo acá”.

Según el director de la DGP, falta priorizar las políticas. Dice que han buscado ayuda de ONG de Lima para lograr avanzar en la elaboración de un PIP en la DREI. Asimismo señala que en el año 2012 la DREI ha priorizado algunas políticas (“que indudablemente deben implementarse a partir de este año”), priorizando las capacitaciones a nivel de las IIEE. Esta priorización responde, según él, a la preocupación por lograr avances en el proceso de enseñanza-aprendizaje, buscando responder a los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) del año 2011.

En general, puede apreciarse que una de las principales debilidades del GORE Ica tiene que ver con la falta de una planificación adecuada para la implementación del PERCI. Como bien reconoce la actual especialista en educación de la GDS, en los años pasados no hubo una clara articulación de los instrumentos de gestión con el PDRC: “Tenemos el PERCI pero no las políticas priorizadas. En un momento se hicieron unas políticas de 2008 hasta 2010 pero lamentablemente no eran las políticas que se necesitaban, no estaban articuladas [...]”. (Entrevista a Karem Polack, GDS).

Según el nuevo director de la DREI, para implementar el PERCI se tiene planeado establecer comités de implementación, uno a nivel de la DREI, otros a nivel de las provincias y algunos otros en distritos, con la finalidad de facilitar la organización y la ejecución de las políticas priorizadas a partir del PERCI. Para ello se establecerán acuerdos con los alcaldes, con actas formales de compromisos y resoluciones efectivas. (Entrevista al director de la DREI).

En cuanto a la posibles fuentes de financiamiento del PERCI, cabe mencionar como un dato importante la constitución del Fondo

de Desarrollo e Investigación Educativa Regional (FONDIER) a partir del 25% del canon y sobre canon minero, gasífero, aduanero, portuario y pesquero del gobierno regional y de los gobiernos locales. Dice el director de la DGP que está planeándose realizar reuniones de comisiones especializadas para elaborar la propuesta de modo más claro y concreto. Aunque aún no tiene plazos para definir cuándo estará listo ese proceso, en su opinión, se trata de una propuesta que tiene que pasar por un periodo de “convencimiento” de las autoridades políticas de la región, lo cual revela, una vez más, la existencia de lógicas diferentes en la DREI, por un lado, y el gobierno regional, por otro.

Por otro lado, el director de la DREI ha dispuesto que un especialista se encargue de elaborar proyectos de inversión con la finalidad de implementar el PERCI. En efecto, el presupuestista confirma tal encargo y señala estar trabajando en eso, pero que recién está viendo proyectos, actividades y programas que se van a desarrollar. Sin embargo, no queda claro cómo se llevará a cabo esto, porque el mismo presupuestista señaló que: “Son los jefes de los órganos de línea los que tienen que elaborar y aprobar la propuesta”.

2. c. El Diseño Curricular Regional (DCR) de Ica

La construcción de un DCR estaba previsto en uno de los ejes planteados en el PERCI, específicamente a través de su objetivo estratégico 4: “Currículo regional productivo con cultura de paz, contextualizado y pertinente”, buscando en ese sentido adecuarlo y hacerlo más pertinente a la realidad de la región Ica. Para ello, se han definido la implementación de ciertos lineamientos de política educativa y la obtención tres resultados: currículo regional, evaluación del currículo regional y cultura evaluadora de los logros

de aprendizaje. En esa perspectiva, se busca comprometer el apoyo de distintos sectores del empresariado para efectos del financiamiento y contextualización del currículo. En cuanto a la evaluación, se destina una partida presupuestaria para la implementación y evaluación del currículo. Finalmente, se establece una evaluación censal regional de los logros de aprendizaje en las áreas de Comunicación, Matemática y Ciencias bajo la responsabilidad de las instancias de gestión educativa descentralizada (DREI 2008: 111).

El proceso de elaboración de un proyecto que haga realidad el DCR no ha sido rápido ni fácil. Se inició en el año 2009, a través de la constitución de un Comité Especial, presidido por la Sra. Luz Herrera de la DREI, además de dos personas más de Administración y un responsable de la DGP. Sin embargo, en el camino se constató la existencia de algunas limitaciones, principalmente ubicadas en el terreno presupuestal. Inicialmente se pensó elaborar un pequeño proyecto que no necesariamente pasara por el SNIP, pero luego se convencieron de que fuera hecho mediante un Proyecto de Inversión Pública (PIP), lo cual, además, garantizaba una mayor transparencia del proceso.

El proyecto fue formulado bajo el nombre de “Diseño Curricular Regional contextualizado en la Red [Educativa] Ocucaje-Santiago de la provincia de Ica”³⁴, estableciendo que la instancia encargada de la ejecución del proyecto es el GORE mismo. El proyecto actualmente aparece en el Banco de Proyectos del SNIP y, luego de haber sido declarada su viabilidad, se viene implementando desde el año 2011. El monto total del proyecto asciende a S/. 1’634,328 soles, la mayor

34 La elección de los distritos de esa Red Educativa (Ocucaje y Santiago) para la ejecución del DCR tuvo que ver, entre otras cosas, con el hecho de ser jurisdicciones con un importante volumen demográfico (aparte del distrito de Ica, la capital de la región). Además se tuvo en cuenta que no había ningún otro programa o apoyo de parte del MINEDU en esas localidades.

parte del cual está cubierto por el apoyo financiero de parte del Fondo Perú-España, en virtud de un convenio marco firmado entre este y el gobierno regional. Sin embargo, los costos de operación y mantenimiento –que representan S/. 287,430 soles anuales– serán cubiertos por los recursos ordinarios de la DREI y las UGEL, durante los ocho años que se tienen previstos como duración total del proyecto.

El proyecto del DCR considera tres componentes, cada uno de ellos con sus respectivos resultados. El componente I corresponde a la formulación y validación del currículo regional; para este componente se considera un currículo formulado participativamente junto a un equipo técnico de la DREI y cinco equipos técnicos locales de las UGEL. Para el caso del componente II, “Fortalecimiento de capacidades para la gestión del currículo regional”, se ha definido a un equipo de 53 docentes que realizan acciones de capacitación a 765 docentes en las cinco provincias de la región. El componente III se refiere a la mejora de las condiciones para una gestión educativa participativa y espera capacitar al 50% de los docentes de Educación Básica Regular en la metodología articulada al currículo regional. Finalmente, se incluye como impacto del DCR: “Contribuir a mejorar los niveles de rendimiento académico de los y las estudiantes de educación básica regular de la región Ica para el que se han definido dos indicadores: el incremento de 10% del nivel de desempeño suficiente en Comunicación y Matemáticas de los estudiantes de 3 años después de finalizado el proyecto; y reducir en un 15% la tasa de repitencia 3 años después de finalizado el DCR”³⁵.

35 GOREICA- Gobierno Regional de Ica. "Estudio definitivo del proyecto DCR contextualizado en la Red Ocucaje-Santiago de la provincia de Ica", Convenio Marco CM-02-2008-FPE Proyecto Piloto de reconstrucción educativa en la Red Ocucaje-Santiago de la provincia de Ica, Gobierno Regional de Ica/ Consorcio Gestiona y Aprende, DECAL- Programa asociado a Ayuda en Acción/ Comisión de Derechos Humanos de Ica, Lima, diciembre de 2009, pp.10-13.

En términos formales, la entidad encargada de la elaboración y presentación del PIP ha sido el GORE, instancia que tiene la titularidad de la ejecución del mismo. Sin embargo, tanto en la etapa de la formulación como en su implementación, el rol de la DREI ha sido crucial. De hecho, como instancia técnica, es la DREI la que se está encargando de la supervisión del proyecto. Como señalaron algunos entrevistados de la DREI, el problema es que no hay transferencia de las facultades necesarias para que la DREI convoque y dirija el proceso de implementación del proyecto que formalmente está a cargo del GORE. Al mismo tiempo, si bien ese impase podría solucionarse mediante la figura de una delegación de funciones, en realidad algunos funcionarios de la DREI perciben esta situación como una ventaja en la medida en que ellos no aparecen como los responsables y se evitan, de ese modo, responsabilidades generadas por un mal manejo del mismo en el futuro.

De hecho, para la implementación de la experiencia, la DREI ha tenido estrechas coordinaciones con la GDS, instancia desde la cual –a decir de los funcionarios de la DREI– ha prestado todo su apoyo para impulsar y sacar adelante el proyecto. Dentro de la DREI también han contado con el apoyo decidido del actual director, dado que él mismo conocía del tema, porque además ya había estado en el cargo anteriormente.

Este proyecto tiene dos grandes líneas de trabajo: una de infraestructura y otra pedagógica, que se dan de modo simultáneo y complementario. La primera de ellas está a cargo del gobierno regional y refiere a todo el aspecto físico y de infraestructura de las escuelas beneficiarias. Junto a ello, la DREI y la GDS trabajan conjuntamente sobre el componente pedagógico.

En cuanto a los beneficiarios directos, el PIP señala que será un total de 7,640 personas que corresponden a los actores que participan

en la elaboración del DCR y logran fortalecer sus capacidades. Entre ellos, están docentes, estudiantes, formadores, especialistas y miembros de los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE) y de los Consejos Participativos Locales de Educación (COPALE). De acuerdo a la tabla de resultados esperados del DCR, se espera que el 60% de los 15,057 estudiantes del II al IV ciclo de la región hayan utilizado las fichas pedagógicas y los materiales diseñados por sus maestros. Asimismo, también se proyecta que un 60% de los docentes capacitados participen en la elaboración de sus materiales educativos y los apliquen en sus aulas.

En una primera fase del proyecto se han considerado veintidós meses para llevar a cabo la experiencia piloto en la Red Educativa de Ocucaje y Santiago. Durante este tiempo, se procederá al monitoreo de los avances del proyecto con el objetivo de validarlo e implementarlo a nivel de toda la región. Posteriormente se hará una capacitación bajo la modalidad de “cascada” a fin que llegue a toda la región³⁶.

Para trabajar el desarrollo de capacidades, se ha firmado un convenio con la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) con el objetivo de brindar un diplomado de capacitación de seis módulos a estos docentes en el aspecto curricular. Al finalizar esta formación, los docentes saldrán con una mención de “Especialista en Currículo”. Con ello, los maestros tendrán una visión más integrada de los modelos curriculares. (Entrevista a Luz Herrera, coordinadora del DCR).

36 Bajo esta perspectiva, se ha convocado a docentes de toda la región a fin de que inicien un proceso de capacitación: de la provincia Ica fueron 18 docentes, 10 de la provincia de Chincha, 10 de la provincia de Nasca, 10 de la provincia de Pisco y 9 de la provincia de Palpa. A su vez, cada uno de estos 53 docentes tendrá alrededor de 15 maestros a su cargo a quienes capacitarán y monitorearán, con lo que será un total de 765 docentes que participarán directamente en la experiencia.

La validación del diseño curricular incluirá la provisión de textos de ayuda a los docentes y un kit de herramientas para ellos. El docente trabajará con Fichas de Trabajo en las áreas de Matemática, CTA, Comunicación, etc., donde se registrarán sus observaciones para ir monitoreando el avance y recoger las posibles modificaciones y validaciones. Existirá, además, un Centro de Recursos debidamente implementado para que sirva de apoyo al trabajo docente en aula desde la Red Educativa.

El trabajo con los formadores empezó en el mes de enero de 2012, previa selección –en tres fechas– que se hizo entre los docentes. Hacia mediados de 2012 –cuando realizamos las últimas visitas a la DREI– el proyecto había avanzado en la realización de un diagnóstico educativo que incluye el conocimiento de las principales características de los estudiantes de la región (de 0 a 15 años). Este diagnóstico ha sido realizado por los setenta y tres formadores que participan en el programa y ha sido llevado a cabo por áreas y por provincias.

La siguiente etapa consistirá en la elección del enfoque teórico pedagógico a ser adoptado. Así lo indicó la coordinadora del proyecto: “Tenemos que definir con qué teorías vamos a trabajar para hacerlo sostenible en el tiempo”. Y señaló también el enfoque de Jean Piaget como una de las posibles opciones.

Al momento de hacer las últimas visitas para el presente estudio, se estaba realizando la tercera fase del diplomado. Por su parte, el Equipo Técnico Regional (ETR) viene definiendo las características básicas del DCR, a fin de conformar y diferenciar áreas y asignaturas, talleres, organizarlos jerárquicamente, etc., y elaborar lo que se denominan las “mallas curriculares”.

De modo paralelo, el ETR ha solicitado una reunión con el MINEDU a fin de poder tener claro cuáles son las orientaciones nuevas que se están planteando desde la instancia central. “Sabemos

que va ser modificado el Diseño Curricular a nivel nacional y que el ministerio está trabajando en eso. Por lo tanto queremos saber bien eso y coordinar. Porque no queremos un Diseño Curricular Regional que dure solamente dos años más. Con tanto esfuerzo...Cerca de un millón de soles que se están dando”. (Entrevista a Luz Herrera, coordinadora del DCR).

2. d. La organización y la gestión educativa del GORE Ica

Como ocurre en otros gobiernos regionales, en el caso del GORE Ica el órgano de línea encargado de ver los temas relacionados con educación es la GDS. Esta unidad orgánica contaba hacia mediados de 2011 sólo con tres profesionales como personal nombrado y ocho personas bajo la modalidad de Contrato de Administración de Servicios (CAS). Se trataba, en ese sentido, de un equipo relativamente pequeño para la cantidad de demandas y aspectos que esa gerencia debe abordar.

De acuerdo a su definición funcional, la GDS, además de atender el sector educación, también cumple funciones específicas sobre otros sectores como salud, vivienda, trabajo y promoción del empleo (incluyendo pequeña empresas), población, y desarrollo social e igualdad de oportunidades³⁷. Quizás la ventaja del carácter multifuncional de la GDS es que esa amplitud de áreas no sólo le posibilita –al menos teóricamente– establecer políticas transversales sino que abre posibilidades de articular varios temas sociales con el sector educativo (por ejemplo, en relación con la salud y la nutrición infantil).

Como se ha señalado, si bien no existe una subgerencia de educación dentro de la GDS, en algún momento –alrededor de inicios del año

37 <http://www.regionica.gob.pe/web/index.php/gerencias/g-r-desarrollo-social.html>

2011– se planteó la creación de un área de Educación y Cultura de Paz, con la finalidad de darle una atención específica a la problemática educativa. Incluso, en ese entonces se llegó a designar como la encargada de dicha área a la Srta. Evelyn Huamán, quien señaló –en la entrevista que se le hizo– que la misma vería los asuntos que corresponden exclusivamente al tema educativo, incluyendo lo relacionado con el PERCI, la conformación del COPARE, el PELA, etc.

Sin embargo, el área de Educación y Cultura de Paz no llegó a contar con los recursos humanos necesarios, por lo que básicamente fueron dos las personas que apoyaban el trabajo educativo desde la GDS aunque sólo de modo parcial. Ello fue así porque al mismo tiempo esas personas trabajaban para el programa APROLAB promovido por la Unión Europea, que a partir de 2012 pasó a ser gestionado y financiado por el mismo gobierno regional. En la práctica, hasta inicios de 2012 la única persona encargada de ver el tema de educación básica fue Evelyn Huamán. Tampoco su dedicación era exclusiva, dado que además del tema educativo esta funcionaria tenía que atender cuestiones relacionadas con otros temas de promoción de la ciudadanía y concertación social (de hecho, cuando la visitamos estaba coordinando la conformación y el funcionamiento del Consejo Regional de la Promoción de Cultura de Paz y Manejo Constructivo de Conflictos Sociales).

Luego de algunos meses, la organización del trabajo de la GDS cambió y desapareció el área donde trabajaba la Srta. Huamán, quien además dejó de trabajar en la GDS³⁸. Desde mediados de 2012, son dos las personas que han reemplazado a Evelyn Huamán para ver el tema de educación –los docentes Karim Polack y Alfredo Navarrete–,

38 Según nos dijo un funcionario de la GDS, el Sr. Wilfredo Chacallacta, esa gerencia tiene previsto establecer formalmente dos subgerencias, pero estas aún no están implementadas.

quienes tienen el cargo formal de “especialistas en educación” dentro de la GDS³⁹. Estos nuevos responsables de educación muestran un gran interés y enorme disposición por atender la diversidad de temas de la educación en la región.

En general, a lo largo de los tres últimos años, es posible observar un lento pero creciente involucramiento de parte del GORE Ica en relación con la problemática educativa de su región; y ello se hace evidente en tres elementos positivos que pudieron ser registrados en la última visita de campo realizada para el estudio.

Por un lado, la conformación de ese equipo de dos personas implica un avance en la implementación de una oficina o área que gestione el tema educativo. En segundo lugar, esos responsables encargados del tema educativo en la GDS muestran un gran interés y disposición por atender la diversidad de temas que encierra la educación en la región, así como una adecuada preparación profesional. Finalmente, se percibe un vínculo cada vez más fluido en la relación entre la GDS y la DREI. Esto es reconocido por los funcionarios de la DREI cuando se les pregunta por la labor que viene impulsando la GDS respecto a este tema. Todos coinciden en que la gerente –la Sra. Leslie Felices– coordina activamente con ellos los distintos temas y tiene las mejores intenciones de lograr avances en el sector. Este punto será retomado luego, al analizar el tema de la articulación intergubernamental y las coordinaciones al interior del gobierno regional.

Durante la gestión de Evelyn Huamán se lograron activar algunas iniciativas que sin embargo no pudieron continuar, principalmente debido al poco tiempo que esa persona estuvo en el cargo. En todo

39 Resulta sintomático de la precariedad institucional y la falta de continuidad de las políticas al interior del gobierno regional el hecho de que luego de ocho meses de volver a visitar la GDS, la mayor parte de personas no recordara la presencia de la Evelyn Huamán ni el cargo que llegó a ejercer al interior de esa instancia.

caso, durante su gestión se dio la participación en el Segundo Diálogo por el Desempeño del Buen Docente promovido por el CNE hacia mediados de 2011. Asimismo, se tenía planeado establecer un convenio con una ONG, CERLAC-Centro Regional de Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, para llevar a cabo un proyecto relacionado con el Plan Lector promovido por el MINEDU. Para ello, se coordinó con los especialistas de la DREI y adicionalmente se establecieron alianzas con otras organizaciones de la sociedad civil icaueña (como la Asociación Nacional de Poetas y Escritores con sede en Ica).

Como se ha señalado, a partir de 2012, la GDS ha encargado a dos “especialistas en educación” llevar a cabo las tareas relacionadas con este sector. El trabajo de estas personas se ve reforzado con el apoyo eventual y complementario que otros miembros de la GDS brindan. Tal es el caso del economista Wilfredo Chacallacta que cumple las labores de coordinación administrativa (seguimiento al presupuesto y los gastos).

Específicamente, la especialista Karim Polack –quien empezó a trabajar en mayo de 2012– tiene a su cargo la tarea de coordinar el trabajo de construcción de los indicadores de avance del sistema SSII-PER, para lo cual ha venido participando en eventos de capacitación promovidos por el CNE en Lima. Pero, además de eso, ella ve la implementación del PERCI en la región. Por su lado, el Sr. Navarrete se incorporó en el mes de junio de 2012 y está viendo todo lo relacionado con la participación (en este caso, la reactivación del COPARE).

En general, la GDS estaba buscando desde 2011 trabajar coordinadamente con las instancias de gestión educativa de la DREI y las UGEL a fin de articularse mejor con las iniciativas del CNE y el sistema del SSII-PER. Ese proceso ha avanzado a lo largo de los últimos

dos años y, por los resultados obtenidos, se ha podido lograr una mayor relación con ese tipo de iniciativas. Según Wilfredo Chacallacta, hay una mayor articulación y una mejor coordinación entre los diferentes niveles; en parte, eso se debe a la mayor disponibilidad de recursos humanos en la GDS: “Anteriormente no había mayor cantidad de personal, sólo una persona que no podía cubrir todo”.

Haciendo un balance de las principales líneas de trabajo de la GDS en relación con la educación, se pueden señalar las siguientes:

- 1) Las coordinaciones con las instancias descentralizadas en relación con la implementación del PELA. De hecho, la GDS participa junto con la DREI en los espacios generados para tal fin. Al igual que en otras instancias, este programa es asumido como una herramienta para el avance y la mejora de los aprendizajes. En ese sentido, la misma gerente de la GDS enfatiza las variaciones (y retrocesos) que la región habría tenido según los resultados del año 2011 de la evaluación censal escolar y los esfuerzos del gobierno regional por revertir la situación: “[...] lo cual ha hecho que este año sea más rigurosa la selección de los docentes acompañantes y esperamos que con esos cambios llevados a cabo tengamos mejores resultados” (entrevista al gerente de la GDS). La GDS ha participado también en la organización de una evaluación censal de aprendizaje escolar que ha sido llevada a cabo por la DREI y el GORE Ica por su propia cuenta –aparte de la ECE–. Aunque los resultados son preliminares, se ha observado un incremento.
- 2) La GDS participa también en la implementación del proyecto del DCR, aunque, en la práctica, la ejecución del mismo está a cargo de la DREI. Este tema será analizado en detalle más adelante. En todo caso, según la gerente de esa instancia, la GDS cumple un rol de monitoreo y apoyo a esa experiencia.

- 3) El trabajo de promoción y apoyo a la participación de la sociedad civil en la gestión de la educación. En ese plano, la GDS tiene entre sus objetivos relanzar el COPARE. Ello va de la mano con la participación en lo que sería una actualización del PERCI, atendiendo a las demandas de algunos sectores que reclaman la incorporación de alguna información bajo un enfoque de género.
- 4) Otras de las líneas de acción de la GDS tiene que ver con la educación técnica y laboral. Ahí destaca el proyecto APROLAB⁴⁰, que luego de haberse implementado durante casi diez años con el apoyo de la Unión Europea, pasará –a partir de este año 2012– a ser gestionado y financiado íntegramente por el mismo GORE Ica.
- 5) La GDS también tiene una línea de trabajo relacionada con el Presupuesto Participativo. Ha habido un listado de obras que supuso un nivel de priorización hecha por la GDS, la cual ha comandado el proceso del año 2012. El objetivo ha sido buscar cubrir necesidades de las IIEE, incorporando la propuesta de implementación de infraestructura escolar y equipamiento: cercos perimétricos, construcción de paneles solares, aulas virtuales, mobiliario escolar, construcción del local de UGEL de Palpa, comedores infantiles en las IIEE de nivel inicial, entre otros. En

40 El Proyecto de Apoyo a la Formación Profesional para la inserción laboral en el Perú - Consolidación y ampliación (APROLAB II) nace como una confluencia de intereses entre el Gobierno peruano y la Comisión Europea en el año 2002 para atender la formación profesional y la inserción laboral en el Perú. En este contexto son las instancias intermedias como las DRE y las UGEL las que asumen un rol activo en tanto receptoras de asistencia técnica y capacitación de parte del MINEDU, siendo los CEOS, CETPROS y los IST los espacios donde se implementan las reformas. Las acciones del proyecto han tenido como eje prioritario la atención a los jóvenes rurales y, especialmente, a las mujeres indígenas que habitan en zonas de pobreza extrema (Fuentes: Convenio de Financiación Perú - UE Proyecto APROLAB II, y página web: <http://www.aprolab2.edu.pe/images/descargas/convefinanciacion.pdf>)

este último caso, la GDS ha buscado articular esa iniciativa con la intervención del programa CRECER.

- 6) Otra de las líneas de acción tiene que ver con las actividades relacionadas con el SSII-PER que implementa el CNE en veinticuatro regiones del país. En el caso de Ica, se ha conformado el Equipo Técnico Regional con el fin de realizar un seguimiento a los avances, dificultades y retos que supone la implementación del PER (SSII-PER 2011 Reporte Nacional).
- 7) Aunque aún no se ha llevado a cabo, existe una iniciativa de la GDS para lograr la adquisición de libros para implementar bibliotecas comunales e institucionales (en comisarías) y en IIEE. Por las mismas funciones que cumple, la GDS desarrolla un vínculo directo con las municipalidades de la región. A modo de ejemplo se pueden mencionar las gestiones para una donación de libros que haría el Ministerio de Cultura (MINCUL) en el año 2011 y que serviría para implementar programas de lectura desde las bibliotecas municipales. Para eso, uno de los encargados de educación de la GDS realizó coordinaciones con distintos gobiernos locales de la región, aunque fueron pocos (sólo seis) los que respondieron y mostraron interés para recibir ese tipo de donación. Ello estaría demostrando que no basta la iniciativa desde el gobierno regional, sino que haría falta una estrategia más integral y de mayor alcance que busque involucrar a todos los niveles de gobierno.
- 8) Finalmente, una de las áreas más desarrolladas por la GDS y en cierto sentido prioritaria para esa instancia tiene que ver con una labor de capacitación docente para desarrollar el tema de tutoría escolar (que incluye la prevención y la participación de la comunidad y de los padres de familia en función de varios ejes). Para ello, se viene trabajando un Plan Regional de Tutoría

y Orientación Vocacional, tratando de hacer cumplir las normas que están dadas en ese plano, que incluye la capacitación de docentes en varios temas relacionados con el *bullying*, la violencia familiar, educación sexual, liderazgos, etc., a través de convenios como el que está por suscribirse con la Universidad Alas Peruanas para que los estudiantes de esta universidad puedan hacer sus práctica en las IIEE⁴¹.

En general, los problemas de gestión que enfrenta actualmente la GDS tienen que ver principalmente con las limitaciones presupuestales y con cierta dificultad para pensar en proyectos que no sean de infraestructura, con la finalidad de avanzar en la implementación del PERCI. En realidad, la misma gerente reconoce que hay pocas iniciativas en cuanto a desarrollo de capacidades y que es un tema en el que se quiere avanzar. Añade algo que parece ser importante en la definición de las políticas a ser desarrolladas desde esa área: señala que ahora hay un enfoque que busca desarrollar obras de modo integral, vale decir, no sólo proveer de infraestructura, sino también incorporar los temas pedagógicos además de la implementación de mobiliario y equipamiento.

2.e. Sobre los aspectos presupuestales

A nivel regional, el Gobierno Regional de Ica es la instancia que se constituye como pliego presupuestal, por lo que, en ese sentido, no

41 El “Plan Regional de Tutoría y Orientación Educativa” tiene como objetivo general orientar acciones de tutoría en la DRE, las UGEL y las IIEE con el propósito de mejorar la calidad del servicio educativo y brindar un acompañamiento socioafectivo que contribuya a la formación integral de los estudiantes. (Gobierno Regional de Ica. “Plan Regional de Tutoría y Orientación Educativa - PRTOE”, Gerencia de Desarrollo Social, mimeo, Ica, s/f).

depende del nivel central en la medida en que es independiente en cuanto a la administración y la gestión de sus recursos presupuestales.

El presupuesto de educación de la región se ha ido descentralizando paulatinamente a través de los años, al punto que en la actualidad su formulación depende del gobierno regional. El MINEDU sólo proporciona los lineamientos sobre los aspectos técnico-pedagógicos e interviene para validar las plazas (dan su opinión favorable o desfavorable). Sin embargo, las prioridades del costeo –a través del programa Sigma– las realiza el MINEDU, lo cual se adapta ligeramente a partir de las sugerencias que la DREI puede hacer.

El nivel de descentralización presupuestal regional se ha visto consolidado con la conversión paulatina de cada UGEL de provincia en una Unidad Ejecutora (UE), proceso que ha culminado el año 2012. En efecto, en la actualidad, tanto las UGEL como la DRE son UE; vale decir, en la actualidad formulan, ejecutan y evalúan el presupuesto con financiamiento del tesoro público. Estas atribuciones otorgan a las UGEL mayor grado de independencia respecto de la DRE.

El presupuesto del gobierno regional incluye la adquisición de activos no financieros –vale decir, todo lo que significa adquisición de bienes para el Estado, gastos de capital, equipamiento (computadoras) y mobiliario– así como inversiones propiamente dichas (la mayor parte de las cuales se define en el Presupuesto Participativo). Por lo tanto, en la gestión presupuestal a nivel regional se distingue entre, por un lado, los gastos corrientes y los programas estratégicos y, por otro, los proyectos de inversión en educación. Respecto a esto último, debe tenerse en cuenta que –según datos del SII-PER– hacia el año 2010 más del 20% del presupuesto total de inversiones de la región Ica estaba dirigido al sector educación⁴².

42 CNE - Consejo Nacional de Educación. “Ica. Reporte SSII-PER”, mimeo, Lima, diciembre de 2011.

Sin embargo, en una entrevista realizada a mediados de 2011, el entonces director de la DREI señalaba que aún no había habido transferencia presupuestal a esa instancia desde que esta pasó a formar parte de la estructura del gobierno regional. Refería que, respecto al Plan Piloto de Municipalización que se venía ejecutando en la región, no había habido ningún avance, añadiendo que las limitaciones tenían que ver principalmente con la falta de transferencia presupuestal y la oposición del magisterio. Cuando se le preguntó por el rol que debería tener la DRE en este nuevo modelo de gestión, indicó que su función es la de asesoramiento, orientación y supervisión de las instancias inferiores.

La DREI depende del pliego presupuestal 449 correspondiente al GORE Ica, al cual le asigna el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Desde el gobierno regional se distribuye a cada UE del sector educación. El pliego es el que recoge o consolida los presupuestos de esas UE. Cada UE es responsable de la ejecución de su propio presupuesto. La DREI sólo asesora y supervisa a las UE –incluyendo las UGEL–, con las cuales trabaja en forma coordinada. La especialista de presupuesto de la DREI ve sólo lo correspondiente a la UE 300 de la provincia de Ica.

En los últimos años existe una mayor disponibilidad presupuestal en los gobiernos regionales para destinar al rubro educación. Sin embargo, en el caso de Ica –así como de otras regiones– ese incremento se ha dado en términos absolutos y no necesariamente se ha traducido en una modificación sustancial relativa de los recursos destinados a la educación. En efecto, de acuerdo a la información del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), hacia el año 2010 el presupuesto del GORE Ica destinado a educación representaba un 37% del monto total de su presupuesto. Para los años 2011 y 2012 esa participación porcentual se vio algo disminuida: 33% y 34%, respectivamente.

Sin embargo, es importante precisar cuánto de este gasto va a bienes y servicios y cuánto se destina a inversión. En este sentido, para el año 2010, un 17% del monto total para el rubro educación fue destinado a inversión, mientras que para 2011 este porcentaje descendió al 13% y, para el año 2012, se ha incrementado ligeramente al 15%. Como se deduce de estos datos, la mayor parte del presupuesto se dirige hacia el pago de remuneraciones, compra de bienes, etc.

Para el caso de Ica, según información del SSII-PER, la tasa de crecimiento promedio del presupuesto regional de inversiones destinadas a educación entre 2005 y 2010 fue de 1,33%.

Con respecto al gasto específico en proyectos, los datos para 2010 revelan que se destinó casi el 83% del presupuesto educativo hacia programas de desarrollo en los diferentes niveles de educación, fortalecimiento de capacidades, logros de aprendizaje, alfabetización, etc. En 2011, se incrementó ligeramente al 86%, mientras que para este año (a septiembre), ha descendido al 71%. Esto indica que la mayor parte del dinero en proyectos se dirige hacia actividades que no implican infraestructura.

Hacia 2010 el nivel de ejecución presupuestal regional era bastante alto (en promedio, 99,61%). La diferencia entre lo ejecutado y lo programado fue mínima. Sin embargo, los recursos con que cuentan las instancias de gestión educativa de la región Ica son mínimos. En ese año, por ejemplo, gran parte del presupuesto correspondía a gastos fijos e intangibles: un 64% del mismo estaba destinado a planilla, mientras que un 32% era usado para las pensiones. De ese modo, sólo restaba un 4% del presupuesto total para cubrir los requerimientos propios de la gestión interna. Pero, además, este monto era absorbido por algunos gastos fijos (como los costos de servicios de las IIEE) y los compromisos de pago a animadoras.

Desde el año 2011 el presupuesto regional se elabora en función de resultados –y no por finalidades ni el cumplimiento de actividades–, lo cual implica que se determinan responsabilidades, procedimientos (que permiten generar la información de los resultados), productos y herramientas de gestión institucional bajo una práctica de rendición de cuentas. De este modo, el presupuesto es definido en base a las metas previstas (por ejemplo, elevar los niveles de Comprensión Lectora y Lógico-Matemática), a diferencia de la planificación presupuestal anterior –más general– realizada por actividades. Bajo un esquema de presupuesto por resultados (PpR) las asignaciones son más precisas, específicamente para cada tipo de acción y lo que se mide es la ejecución de esa meta (por ejemplo, distribución de material educativo, debe hacerse de modo oportuno). Por otro lado, se incentiva que si se cumple con la ejecución oportuna del presupuesto, se le brinda un mayor presupuesto a esa UE.

Este año –y por primera vez– la DREI ha contado con el apoyo del MINEDU, el cual envió una especialista que orientó y capacitó al personal técnico en el tema de la distribución de materiales.

En el gobierno regional se avizora que el próximo año el presupuesto educativo se destinará prioritariamente hacia las zonas rurales. Para eso se han tenido en cuenta los recientes resultados de la ECE, los mismos que muestran un estancamiento en la región.

La asignación que hace el MEF al GORE Ica (y por lo tanto a la DREI) está basada en un criterio de “techo presupuestal” distribuido por partidas específicas. Y estas prioridades establecidas no permiten contar con presupuesto para cubrir los gastos que implica visitar los distritos más alejados. De hecho, a la DREI se le hace más difícil llegar a las IIEE ubicadas en las zonas rurales, generalmente ubicadas en la sierra de la región. Como señala el director de la DGI: “El dinero que asigna el Estado está en el Banco de la Nación, nosotros no podemos tener

injerencia allí. La DREI no maneja centavo alguno, salvo una pequeña cantidad de dinero para movilidad, pasajes. Por ello, hay limitaciones para ingresar a las zonas rurales y ver la asistencia y permanencia de los profesores”. (Entrevista a Víctor Huamán, director de la DGI).

Según la especialista de presupuesto de la DREI, el MEF les da menos margen de acción –obligándoles a ceñirse estrictamente al módulo del aplicativo–, lo cual implica un mayor control.

La formulación del presupuesto se hace a partir de la Resolución Directoral que el MEF emite en el mes de marzo. Desde junio se va coordinando más estrechamente, y luego, en una reunión en Lima de todo el sector educación, se define la estructura funcional programática. En forma paralela, desde enero se va actualizando un aplicativo sobre recursos humanos que debe ser llenado por el especialista de personal para tener actualizadas las necesidades de remuneraciones (de las 4920 plazas que maneja esa UE). A eso se suman los gastos de servicios y limpieza, como parte del mantenimiento de las IIEE.

La función de la especialista en presupuesto de la DREI –la Sra. Evidia Rodríguez– es establecer la Programación de Compromiso Anual (PCA). Las definiciones presupuestales relativas a los Institutos Superiores Tecnológicos (IST) y los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) se maneja en la sede del gobierno regional, no en la DREI. Las coordinaciones las hace con el MEF y con el Círculo de Mejora de la Calidad del Gasto del MINEDU. A nivel regional, ella coordina con la Gerencia de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, específicamente con la Subgerencia de Presupuesto (directamente con la sectorista, la Sra. Violeta Espino).

A fin de establecer un nivel más estrecho de coordinación en la planificación presupuestal, existe un Comité Ejecutivo Regional (CER), conformado por funcionarios de la GDS y la DREI, por provincias.

La priorización del presupuesto se hace en función del POI de la DREI. Para el año 2011 se ha priorizado la educación inicial, por lo que se está tratando de atender todo lo concerniente al PELA. Ello implica la ampliación de la cobertura (especialmente en las áreas rurales), el monitoreo, el acompañamiento, la distribución de materiales, la sensibilización de padres de familia, entre otros.

Para el año 2012, siguiendo los lineamientos del POI, se ha previsto un énfasis en la cobertura a nivel inicial con especial atención a las zonas más pobres y/o rurales, junto a programas de apoyo en salud y nutrición que mejoren la calidad de vida de los niños. En el caso de primaria la prioridad apunta al PELA, mientras que en secundaria se enfatizan los proyectos de innovación pedagógica.

Entre los recientes cambios realizados en la programación presupuestal están la inclusión del nivel de secundaria dentro del programa PELA y el inicio de un nuevo programa consistente en la ampliación de la cobertura. Esta ampliación comprende cuatro componentes: gestión de expedientes, generación de nuevos espacios, saneamiento de locales, y promoción y difusión de la ampliación al acceso de educación inicial.

Gran parte de las dificultades existentes en la gestión presupuestal regional se concentra en la DREI. Entre ellas, deben mencionarse – en primer término– los problemas generados por las deudas que a nivel regional suman cerca de S/. 13 millones y que se han originado principalmente en la acumulación de los montos reclamados por los docentes para cubrir las bonificaciones, así como el subsidio y gasto de sepelio y luto.

En efecto, uno de los principales problemas administrativos que enfrenta actualmente la DREI tiene que ver con el reclamo de los docentes de la región respecto al pago de bonificaciones, en virtud de un alegato basado en normas que han sido dadas en el pasado y

que establecen criterios contradictorios en la materia⁴³. Valiéndose de resoluciones judiciales que han sido emitidas a su favor, los docentes están logrando presionar para el reconocimiento de esas bonificaciones establecidas en la Ley del Profesorado. El problema es que la DREI no dispone del presupuesto suficiente para atender esas demandas; y, en todo caso, el presupuesto está previsto exclusivamente para remuneraciones, mas no para bonificaciones ni asignaciones.

Otro problema similar es lo que también la Ley del Profesorado establece sobre otros conceptos que suponen montos adicionales a la remuneración: 30% de pago adicional por preparación de clases de los docentes de aula, y de 35% a los especialistas de la sede regional DREI y los de IST y ISP por elaborar documentos de gestión. El problema es que se trata de una Ley que no estaba financiada.

Actualmente existe una deuda por esos conceptos estimada en S/. 13'600,000 soles a nivel de toda la región. Incluso, existe un monto a nivel judicial de S/. 1'400,000 soles en Ica. De acuerdo al director de la DGI, esta deuda no es sólo a nivel de Ica, sino a nivel del país. Esto genera malestar en los docentes quienes han ido hasta el Poder Judicial a exigir sus beneficios. La preocupación adicional de los funcionarios de la DREI es que, dado que la deuda no es amortizada, la misma va aumentando.

Evidentemente, esta situación genera un gran malestar entre los docentes que incluso han organizado protestas y reclamos por el pago

43 De acuerdo al director de DGI, el Sr. Huamán, la Ley del Profesorado del año 1990 establece que los montos que corresponden a los beneficios se calculan sobre la remuneración total del maestro. Sin embargo, en el año 1991, se da un Decreto 051 donde se señala que los pagos deben realizarse en base a la remuneración permanente. De este modo, los maestros reciben una gratificación menor de acuerdo a lo que señala el Decreto Supremo, cuando en realidad les correspondería un mayor monto de acuerdo a la ley. Según él, lo que resulta aún más sorprendente es que se tome en consideración al Decreto Supremo cuando este tiene un menor rango que la ley.

de sus beneficios sociales. Sin embargo, el director de la DGI –el Sr. Huamán– señala que los fondos dependen del MEF y que la DREI no puede hacer nada si éstos no se transfieren desde la instancia central: “Esta deuda se incrementa todos los días y no hay una salida política. Además, al no hacerse efectiva, genera un malestar permanente en los usuarios que piensan que ese dinero se usa para beneficio propio”.

El director de la DGI señala que desde la DREI se hacen los mayores esfuerzos por cumplir con las gratificaciones de los maestros. En este sentido, primero se pagan las remuneraciones y, si quedan fondos en el Banco de la Nación, estos se usan para pagar esta deuda, previa autorización al pliego para cumplir con esos pagos. Aunque el año pasado lograron llegar hasta a cubrir el 90% de la deuda, este año no ha sido posible –dado que los esfuerzos resultan insuficientes frente a la gran cantidad de docentes demandantes–, lo cual genera una gran cantidad de gasto corriente que, a su vez, merma los fondos que podrían dirigirse hacia la inversión. (Entrevista a Víctor Huamán, director de la DGI).

Finalmente, respecto al Presupuesto Participativo de la región Ica, debe señalarse que el aprobado para el año 2011 permite ver que de los 94 proyectos priorizados, sólo 11 se relacionan con el tema educativo. De estos once, sólo dos correspondían a desarrollo de capacidades y los restantes estaban orientados a infraestructura (rehabilitación de aulas, construcción de lozas deportivas, etc.). Asimismo, a excepción de un proyecto de infraestructura, los demás no contaron con financiamiento efectivo.

Para el año 2012, en el Presupuesto Participativo se ha priorizado un total de 44 proyectos por una suma total de S/. 102'342,770 soles. De esos 44, sólo 6 proyectos corresponden a educación y alcanzan un monto de S/. 10'762,797 soles, lo que representa el 10,5% de la inversión total. Ahora bien, de estos 6 proyectos, únicamente 2

se orientan a la línea de fortalecimiento y desarrollo de capacidades, mientras que los demás corresponden a infraestructura (rehabilitación /construcción de aulas, lozas deportivas, etc.).

Teóricamente, en el PERCI están los lineamientos de política regional de donde tendría que deducirse el tipo de obras que sería priorizado. Sin embargo, como bien señala el especialista de infraestructura, no existe la debida orientación y preparación para que las solicitudes sean pertinentes y relevantes: “Falta capacitación a la misma población para que esta tenga claro cuáles son las prioridades”. (Entrevista a Julio Reyes, especialista de la DREI).

Todo lo anterior revela que la inversión dirigida hacia educación es aún muy baja y, dentro de estas limitaciones, los proyectos de infraestructura siguen siendo los predominantes. Si bien teóricamente en el PERCI se encuentran los lineamientos de política regional –de donde tendría que deducirse el tipo de obras que sería priorizado– este proceso no se ha llevado a cabo.

3. LA DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE ICA (DREI): AVANCES Y PROBLEMAS EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES DESCENTRALIZADAS

3. a. Diseño organizativo y problemas de gestión de la DREI

De acuerdo a la normatividad vigente, la DREI es un órgano de línea del GORE Ica con funciones en planificación, ejecución y administración de políticas y planes regionales en educación, cultura, deporte, recreación, ciencia y tecnología, en concordancia con las políticas nacionales que da el MINEDU. La DREI es una instancia técnica que funcionalmente depende de la GDS del GORE Ica.

Un tema cuya resolución está pendiente es la implementación de los nuevos instrumentos de gestión, hasta ahora no realizada. De acuerdo al análisis del Cuadro Analítico del Personal (CAP) y el Presupuesto Analítico de Personal (PAP) de la DREI, se deduce que esta mantiene la organización anterior.

El actual Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la DREI fue aprobado el 14 de marzo del año 2007 mediante la Ordenanza Regional N° 0004-2007-GORE Ica. En ese ROF se plantea la misma estructura orgánica aprobada en el Decreto Supremo N° 009-2005-ED, correspondiente al Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo. Sin embargo, la implementación de este nuevo ROF aún no se ha llevado a cabo del todo porque falta realizar la modificación del CAP⁴⁴.

44 MINEDU. “Análisis situacional y funcional de la DRE y las UGEL de la región Ica”, Comisión Regional de Reorganización y Reestructuración de la DRE y las UGEL de Ica, mimeo, Lima, octubre de 2010, p. 7.

El CAP y el PAP que actualmente tiene la DREI corresponden a la forma de organización anterior. En efecto, el CAP de la DREI fue aprobado mediante Resolución Directoral Regional N° 176 del 8 de febrero de 2001. Posteriormente, el 10 de enero de 2003, se promulgó la Resolución Suprema N° 203-2002-ED que modificaba la organización interna y el CAP de diversas DRE –entre ellas la de Ica–; pero el nuevo CAP no llegó a ser implementado.

Dado que la DREI está tomando como referencia el CAP del año 2001, se asume que los cargos de jefes y directores son cargos de carrera. Ello supone entrar en contradicción con lo establecido por la R.S. 203-2002-ED que señala que estos son cargos de confianza.

La DREI está dividida –de acuerdo al ROF anterior que en la práctica está actualmente vigente– en dos Direcciones: la DGI y la DGP. La DGI cuenta con 8 profesionales en total, incluyendo al mismo Director⁴⁵. Trabajan especialistas en las siguientes áreas: presupuesto, racionalización, planeamiento, infraestructura y estadística. En la DGP, en cambio, se cuenta con un total de 14 personas: el director, 11 especialistas en educación, un asistente en servicio de educación y cultura, y una secretaria⁴⁶.

Según el CAP y PAP actualmente vigentes, en la DREI laboran 71 personas, que están divididas en estas categorías o grupos ocupacionales: 32 funcionarios, 27 profesionales, 9 técnicos y 3 auxiliares.

Un diagnóstico realizado por el MINEDU en 2010 señalaba que la estructura orgánica de la DRE responde a los lineamientos

45 El director de la DGI es el Sr. Víctor Huamán. Este docente trabaja desde hace quince años en la DREI. Empezó su carrera en la ciudad de Marcona trabajando durante dos años en un Núcleo Educativo Comunal como programador; luego pasó a trabajar en el Núcleo Educativo Comunal 05 del distrito de Santiago. Está en el cargo actual hace nueve años. Antes –dentro de la misma DREI– ejerció varios cargos: ha sido planificador, especialista en finanzas, luego como estadístico y finalmente llegó a ser jefe de planeamiento educativo.

46 Manual de Organización y Funciones DREI Ica: <http://www.regionica.gob.pe/pdf/direccionesr/dreica/MOF-DREI-2007.pdf>

del Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo (Decreto Supremo N° 009-2005-ED), pero que resultaba evidente que esa forma de organización presenta serios problemas para brindar un servicio eficiente. El principal motivo es que “la organización actual obedece a un modelo de gestión tradicional que está diseñada para el cumplimiento de funciones, actividades y metas pero no a resultados” (MINEDU 2010a: 12).

La DREI Ica comparte las limitaciones y precariedades de recursos de otras instancias de gestión de otras regiones del país, por lo que el equipamiento con el que cuenta se reduce al mínimo necesario para cumplir las funciones asignadas. El diagnóstico de 2010 del MINEDU antes mencionado hizo una identificación del grado de implementación tecnológica de la DREI, determinando la cantidad, los tipos y el estado de funcionamiento de los equipos informáticos. La conclusión del mismo fue que el 70% del equipamiento está en buen estado, el 26% en estado regular y solamente el 4% se encuentra malogrado (MINEDU 2010a: 9).

El uso de la tecnología de parte de la DRE y las UGEL es limitado, dado que se restringe principalmente a los procesadores de textos y las hojas de cálculo. Esto parece ser reflejo del tipo de actividades administrativas que insume la mayor parte del tiempo de quienes trabajan en esas instancias de gestión.

Según el mismo diagnóstico, el análisis del tipo de solicitudes de trámites revela que sólo el 22% de los requerimientos de los usuarios se relacionan con los órganos de línea y que el 53% tiene que ver con los aspectos administrativos y de asesoramiento. “Este hecho, nuevamente confirma la hipótesis de que las instancias de gestión, en particular las DRE, privilegian los aspectos administrativos y relegan las acciones relacionadas con la razón de ser de las instancias como es el aspecto pedagógico” (MINEDU 2010a: 11).

Otro de los problemas de la gestión administrativa de la DREI –que afecta su nivel de eficiencia– tiene que ver con lo que algunos de nuestros entrevistados tipificaron como la “departamentalización de los servicios”. Según el jefe de personal, resulta necesario articular las distintas oficinas, pertenezcan a órganos de línea o a órganos de apoyo. Aunque formalmente existe un vínculo, en la práctica no se da esa articulación. Existe la oportunidad de modificar esta traba en la gestión interna de la DREI, a partir de la iniciativa promovida por el MINEDU para orientar la gestión por procesos. Ello hará que las diferentes áreas coordinen entre ellas y se empiecen a desarrollar acciones orientadas a agilizar los trámites de atención a los usuarios.

En Ica, como en algunas otras pocas regiones, la DRE ha atendido las necesidades de la provincia de la ciudad capital. Ello ha significado, como es de esperar, bien una sobrecarga de trabajo para quienes trabajan en la DRE o bien una distracción respecto a la atención de las IIEE de las otras provincias de la región. Según el diagnóstico del MINEDU, uno de los principales factores de la elevada carga procedimental de la DREI –relacionada con los procesos administrativos que debe atender– reside en el hecho de tener que cumplir las funciones de una UGEL. Por lo cual, concluía: “[...] para que la DRE se oriente a su naturaleza y finalidad es primordial la inmediata implementación y funcionamiento de la UGEL Ica” (MINEDU 2010a: 14).

De hecho, aunque la UGEL de la provincia Ica estuvo creada con anterioridad, recién a partir de marzo del año 2012 esta ha empezado a ser implementada⁴⁷. El problema de esta UGEL es que fue creada sin el debido presupuesto que respalde sus actividades. Los funcionarios de la DREI señalan que la decisión de la implementación y la designación de la directora de esa UGEL se han dado de modo tardío porque ya

47 Al respecto, ver la siguiente noticia: http://www.dreica.gob.pe/web/index.php?option=com_content&view=article&id=487%3Asp-noticias&catid=13%3Afeatured-news&Itemid=9

no se han alcanzado a incluir sus requerimientos presupuestales en la programación del próximo año 2013. Por ese motivo, se señala que se tendrá que trabajar para incluirlos para el siguiente, vale decir, recién el año 2014. La misma directora de la UGEL reconoce las limitaciones con las que tendrá que operar la nueva UGEL: “Trabajar así es hacer en realidad una simulación”.

La UGEL –como organismo intermedio que es– no cuenta aún con los respectivos instrumentos de gestión. Actualmente, a fin de que pueda contar con personal que cubra sus actividades, se ha destacado a algunos especialistas de la DREI para que vayan a trabajar a la nueva UGEL. Ello ha significado la merma de una parte de personal de la DREI, con el consiguiente descontento de quienes laboran en esta. Según la nueva directora de la UGEL Ica, la reubicación de excedentes para “coberturar” esas nuevas plazas constituye una alternativa provisional hasta que la nueva UGEL tenga su propio presupuesto.

Los constantes cambios en el marco normativo complican –una vez más– las cosas. La elaboración del CAP de la nueva UGEL se estaba haciendo, pero el proceso se ha detenido debido a la dación del Reglamento de la Ley 28044 (mediante el Decreto Supremo 011), que al mismo tiempo acaba derogando algunos Decretos Supremos anteriores (como los Decretos Supremos 03, Decreto Supremo 02 y Decreto Supremo 009) referidos a la gestión del sistema educativo: “Eso es un impedimento, porque estamos avanzando, pero se cambian las normas y se modifican, y tenemos que retroceder, y volver a analizar y volver a hacer” (Entrevista a Luz Herrera, coordinadora del DCR y directora de la UGEL Ica). A eso deben sumarse los cambios que desde el GORE Ica se han hecho en cuanto a los lineamientos para la elaboración de los CAP.

Si bien la propuesta del CAP la está haciendo la nueva directora, es la DGI de la DREI la que tiene que presentarla y el gobierno regional

aprobarla. Ese CAP es clave para poder avanzar en la elaboración del Manual de Organización y Funciones (MOF) y el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) porque no se sabe cuántas plazas va a haber. “Va a depender de muchas voluntades. De voluntad política también”. (Entrevista a Luz Herrera, coordinadora del DCR y directora de la UGEL Ica).

Debe tenerse en cuenta que en el año 2009 el entonces director de la DREI tuvo la iniciativa de desarrollar una propuesta de reorganización interna de esa instancia⁴⁸. Así, desde la DREI se tramitó un pedido de asesoría para que la Oficina de Coordinación Regional del MINEDU estableciera la propuesta de una nueva organización de esa instancia de gestión, así como de las UGEL de la región. Sin embargo, el MINEDU señaló que lo que debía hacerse era una reestructuración y, por lo tanto, un cambio de la estructura orgánica, propuesta con la cual estuvieron de acuerdo los directores de la DREI y la mayor parte de los especialistas. Como consecuencia de ello, se conformó una Comisión de Reorganización de la Dirección de Educación de Ica y de las UGEL del ámbito regional, la misma que tuvo como propósito identificar el nivel de eficiencia de estas instancias y determinar los aspectos de desempeño que sustenten las necesidades de cambio⁴⁹.

Al final del proceso se elaboró una propuesta que fue entregada al gobierno regional, la misma que hasta ahora ha quedado, al parecer,

48 En opinión del actual director de la DGP, Sr. José Ríos, ésa fue una iniciativa planteada “de modo improvisado” y que tuvo como principal finalidad reducir personal. Por su parte, el jefe de personal, el Sr. Delfín Yarasca, señala que una reorganización solo se justifica cuando existe un “desorden total” en lo administrativo, pedagógico y de gestión, situación que no correspondía a la de la DREI. Según él, las verdaderas motivaciones de ese intento de reforma fueron los intereses políticos de algunos consejeros del gobierno regional (que tenían “la intención de desestabilizar la DREI”).

49 La finalidad última de la propuesta de esta Comisión era la implementación del nuevo enfoque de gestión de calidad basado en procesos, dado que la organización de la DREI y las UGEL respondía a un modelo de gestión tradicional que se orientaba al cumplimiento de funciones y actividades, pero no a resultados (MINEDU 2010a: 12).

archivada. El director de la DGP opina que esa propuesta no va a funcionar porque primero hay que hacer la reforma integral de todo el Gobierno Regional de Ica: “El gobierno regional tiene que cambiar su estructura. Los gobiernos regionales tienen que hacerlo, pero acá en Ica no lo han hecho”⁵⁰.

Aunque dicha iniciativa no prosperó, permitió contar con un diagnóstico sobre la situación de la DREI y las UGEL de Ica a partir del cual se ha obtenido importante información que permite entender los problemas en las distintas áreas administrativas y de gestión de la DREI. En ese sentido, un dato que llama la atención de ese diagnóstico del año 2010 era la existencia de un 44% del personal en la DRE y las UGEL –en promedio– que está ubicado en los órganos de asesoramiento y apoyo, lo cual implica, como señala el mismo documento, una cantidad bastante elevada si se toma como referente lo señalado en el Decreto Supremo N° 043-2006-PCM que indica un valor máximo para esta variable del 20% (MINEDU 2010a: 6).

El desfase entre las necesidades del servicio y el personal disponible queda en evidencia si se toma en cuenta que la DREI viene desarrollando sus funciones con un CAP de 71 cargos. Sin embargo, uno de los problemas mencionados por los funcionarios entrevistados es la falta de personal para atender la enorme cantidad de demandas. El director de la DGI señala que –desde su punto de vista– debería incrementarse el número de personal considerados en el CAP, dado que el que ha tenido desde hace años la DRE ha quedado desfasado en relación con las nuevas demandas. Estas se derivan tanto de la cantidad de instituciones y docentes que hay que atender, como de los nuevos programas o *software* y nuevas tareas (como considerar el cálculo de

50 En efecto, en el GORE Ica aún no se ha realizado la reorganización ni la reestructuración internas a fin de adecuarse al proceso desencadenado por la modernización del Estado y la dación de la LOPE.

remuneraciones considerando el pago de las AFP) de las que tienen que encargarse los especialistas, con la debida capacitación previa.

De hecho, la queja de los especialistas de la DREI también van en el sentido de que se necesita más gente y que no se dan abasto: “De hecho, yo apoyo el trabajo de las otras áreas, pero hay que entender que yo estoy solo en esta área de presupuesto. Y no puedo descuidar mi trabajo”.

En todo caso, la propuesta de reestructuración que implica reducir personal tampoco es bien vista por el director de la DGP, quien señala que a fin de cuentas se trata de una propuesta típica de “tecnócratas” que no conocen de cerca la realidad de las instancias intermedias. En realidad, según él, la DREI carece de personal. Y la situación desde hace unos meses se ha complicado porque a raíz de la implementación de la UGEL Ica, la DREI se ha quedado sin algunos especialistas, que han sido enviados a esa nueva instancia creada.

En suma, fue claro que la propuesta de reorganización no tuvo eco al interior de la DREI. El temor de algunos funcionarios es que la DRE –en tanto órgano especializado del gobierno regional– termine subsumida dentro de la GDS, y que ello implique una reducción los equipos que conforman las 71 personas que trabajan actualmente en la DREI. El otro problema es que las UGEL –definidas como un órgano descentralizado de la DREI– quedarían en el nuevo esquema directamente “debajo” de la GDS. Lo cual –desde su punto de vista– sería un absurdo e “irracional”: “¿Cómo esa UGEL va a depender directamente con la Gerencia de Desarrollo Social? Cuando debería tener un nivel de relación directa con la DRE”. (Entrevista a Delfín Yarasca, jefa de personal).

En general, se teme que con una propuesta de ese tipo se le reste poder a la DREI, reduciendo algunas de las funciones que actualmente cumple. Se señala el “peligro” de que las UGEL sean más autónomas,

con el peligro que supondría una autonomía mal entendida y una falta de articulación vertical para el cumplimiento de los lineamientos del MINEDU y del gobierno regional.

3. b. Los proyectos de inversión en educación

Según el ROF del GORE Ica, los PIP pueden ser elaborados por las instancias del gobierno regional que tengan una Unidad Formuladora y que estén dentro de su ámbito de competencias, incluida la DREI. Pero una vez elaborado el proyecto, éste es revisado y aprobado por la Oficina Pública de Inversión (OPI) –que pertenece a la Gerencia de Planificación y Presupuesto del gobierno regional–, la cual brinda opinión técnica sobre el proyecto y decide finalmente la viabilidad del mismo⁵¹.

Los proyectos de infraestructura de la DREI son formulados por la Subgerencia de la Gerencia de Infraestructura que elabora los perfiles. La DREI tiene una Unidad Formuladora y ha tenido en los últimos años iniciativas para presentar “ideas de proyectos”.

La GDS dejó de ser una Unidad Formuladora porque no cumplía –por motivos presupuestales– con los requisitos que el SNIP-MEF estableció, sobre todo en cuanto al tipo y cantidad de profesionales que se requieren para conformar un equipo (por ejemplo, contar con un ingeniero civil y otros profesionales).

Frente a esta situación, se decidió que la Gerencia de Infraestructura del Gobierno Regional –en tanto Unidad Formuladora– se encargara de la elaboración de un proyecto de inversión específico. Sin embargo,

51 Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública (Decreto Supremo N° 102-2007-EF).

en la práctica, se constató que en esa instancia no tenían el personal idóneo para asumir esa tarea.

Un punto que ha sido resaltado en la DREI por más de un funcionario entrevistado alude a problemas de ejecución del GORE Ica: el hecho de haber “devuelto” recursos presupuestales porque no ha podido elaborar proyectos de inversión, entre los cuales se pudo haber incluido algunos sobre el tema educativo. Desde la DREI se percibe que los PIP en educación representan un mecanismo para “obligar al gobierno regional a que gaste en educación”.

El problema, según varios de los entrevistados como el director de la DGI, es que el GORE Ica no cuenta con el personal idóneo para esa tarea: “En la Gerencia de Desarrollo Social –como tampoco en la Gerencia de Infraestructura– no tienen el especialista en educación”. Ese es el motivo, según él, por el que desde el mismo gobierno regional les han “devuelto” algunos proyectos a la DREI para que los apoyen en su formulación: “Lo que hemos hecho ha sido hacer todos los papeles y los informes y se lo dejamos listo para su aprobación”.

Al menos uno de los proyectos fue inicialmente encargado a la GDS; sin embargo, esta instancia no pudo hacerlo y ahí entró a tallar la DREI. En realidad, la GDS no tiene el personal idóneo para elaborar PIP “sociales”.

Históricamente, tanto el GORE como la DREI han elaborado PIP en educación que, aún cuando han pretendido ser integrales, han estado marcados por una fuerte tendencia hacia la inversión en infraestructura⁵². Sin embargo, en los últimos años –en el marco de la descentralización y con la finalidad de implementar el PERCI– se elaboraron algunos proyectos de educación que incluyen el desarrollo de capacidades. Entre los más importantes, destaca el proyecto referido

52 CNE - Consejo Nacional de Educación. “Ica. Reporte SSII-PER”, mimeo, Lima, diciembre de 2011, p. 10.

al DCR, que se analizó en una sección anterior. El PIP sobre el DCR lo está asumiendo la DREI “por encargo” del gobierno regional; vale decir, aunque el PIP ha sido “derivado” a la DREI, aparece presupuestado en una gerencia del GORE.

Entre los otros proyectos más relevantes que se están implementando desde la DREI, se pueden mencionar los siguientes:

- Proyecto “Mejoramiento de la calidad educativa en Educación Inicial y Primaria, en Comunicación Integral y Lógico-Matemática de la población más vulnerable de la región Ica”⁵³. Frente a los deficientes resultados en Comunicación y Matemática de los alumnos de los niveles de inicial y primaria de las zonas más vulnerables de la región, se plantea un proyecto que busca elevar el nivel educativo de esta población estudiantil. El proyecto ha definido la atención a 19921 personas entre alumnos, padres de familia y autoridades educativas. Se trata de un proyecto distinto al PELA porque está centrado, más bien, en la provisión y enseñanza en el manejo de materiales didácticos. Actualmente, el PIP se encuentra en fase de inversión.
- Proyecto “Mejoramiento de los aprendizajes en el áreas de Ciencia, Tecnología y Ambiente de los niños y adolescentes de las IIEE de secundaria de la región Ica” –que incluye laboratorios– por un monto de casi S/. 4’000,000 soles que incluiría entre 26 y 30 IIEE de la región. Se encargó el diagnóstico a una ONG, hicieron la formulación en Lima y lo trajeron para discutir la propuesta con la DREI. Ésta lo ha elevado al gobierno regional y ha buscado el pase para su aprobación. Como dijo un funcionario de la DREI: “Llega a una mesa [de una de las oficinas del gobierno

53 <http://ofi.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consultar>

regional] y ahí estamos cargoseando, como nosotros conocemos ahí presionamos”.

- “Fortalecimiento de capacidades operativas para la enseñanza de tecnologías de información en las instituciones educativas de la región Ica”⁵⁴. Este proyecto busca atender las demandas de equipamiento y capacitación de las IIEE frente al limitado presupuesto con el que cuentan las escuelas para implementar estos recursos tecnológicos. De este modo, se espera que estas tecnologías sean incorporadas en todas las materias que se imparten en el aula de clases. De acuerdo a la Ficha del Proyecto, espera atender a 47,056 personas. Fue registrado en el SNIP en mayo de 2010 y actualmente su estado es de PIP viable.
- Experiencia de trabajo multidisciplinario.

En la DREI formalmente sólo existe un puesto de especialista encargado de ver todo lo relacionado con infraestructura escolar de la región (es el Sr. Julio Reyes, que tiene el cargo de “Ingeniero 4”). Desde el año 2007 hasta ahora –aunque cada vez en una menor medida– su trabajo ha estado centrado en el tema de la reconstrucción posterior al sismo de aquel año. De hecho, la persona encargada no se da abasto para atender la cantidad de demandas relacionadas con los proyectos de infraestructura. En tanto Unidad Formuladora, en la DREI se encargan de revisar perfiles y aprobar los proyectos de construcción, aunque no hacen presupuesto ni ejecutan directamente las obras. También ven todo lo relacionado con el saneamiento físico-legal de los locales donde funcionan las IIEE.

En realidad, la DREI no ejecuta ningún proyecto de inversión. Ahí sólo elaboran expedientes, controlan obras, ven el mantenimiento

54 <http://ofi.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consultar>

y coordinan con el gobierno regional para eso. Ello es así pese a que según el ROF vigente de la DREI, una de sus funciones es: “Fomentar y participar en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos de investigación, experimentación, innovación e inversión educativa, que aporten al desarrollo regional y el mejoramiento de la calidad del servicio educativo”.

En la actualidad, desde la DREI se ejerce una suerte de coordinación general en la gestión de proyectos relacionados con infraestructura escolar. La DREI conforma una central de datos, por lo que al recibir una solicitud de evaluación para la construcción o refacción de una IE, se encarga de indicar si hay alguna otra iniciativa similar. Ese tipo de coordinación la está haciendo desde la experiencia del sismo en 2007.

Hay una norma –el Decreto Supremo N° 097-2009-EF⁵⁵– que indica que los proyectos de inversión del Presupuesto Participativo del gobierno regional deben cumplir dos requisitos: deben ser de alcance multiprovincial o multidistrital y de impacto regional, y deben superar el monto de S/. 3’000,000 soles la inversión.

Aunque el SNIP exigía que las municipalidades coordinen con el sector, en la práctica esto no sucedía. Sin embargo, ahora sí parece estar cambiando esto porque las municipalidades coordinan con mayor frecuencia con la DREI.

Los problemas de coordinación también se han dado entre el GORE Ica y el MINEDU. Un especialista de la DREI refiere el caso del colegio de Santa María de Pisco, donde había dos proyectos a nivel de perfil, uno del MINEDU (desde la Oficina de Infraestructura Educativa, OINFES) y otro del gobierno regional (desde el área de Infraestructura del gobierno regional). Pero aclara que ahora se tiene más cuidado al respecto.

55 Ver <http://www.miraflores.gob.pe/Gestorw3b/files/pdf/5275-1331-63-30-decretosupremomon0972009ef.pdf>

La DREI está haciendo un inventario general de la situación y las necesidades de las IIEE de la región (esto se inició en el mes de mayo de 2012). Esa iniciativa se dio a raíz de la visita del presidente de la República (“para poder responder cualquier oficio que pida priorizar una intervención”). Pero esa es una tarea difícil de cumplir teniendo en cuenta que son alrededor de 1000 IIEE, sobre todo si el inventario requiere una visita *in situ* del funcionario de la misma DREI. Además, debe tenerse en cuenta que son sólo dos especialistas que trabajan en el área de Infraestructura de la DREI (él y el ingeniero Humberto Poémape). Este trabajo incluye aspectos de saneamiento físico-legal, aunque en esto ha habido mayor avance a raíz del trabajo de la reconstrucción posterior al sismo.

Si bien las últimas iniciativas de coordinación se han dado con el MINEDU, también hay un intento de la DREI para coordinar mejor las obras que realizan los gobiernos locales. Por ejemplo, recientemente desde la DREI se habían enviado oficios a las municipalidades de Parcona, Tinguíña, Salas y Los Molinos solicitándoles coordinar la realización de obras.

La intervención de las municipalidades en la provisión de infraestructura escolar en los distritos ha sido tradicional. Formalmente están obligadas a enviar un oficio para presentar la revisión del proyecto de perfil de pre-inversión a fin de solicitar la opinión favorable sobre la prioridad del estudio. Pero no siempre sucede así.

3. c. La gestión de los recursos humanos

La estructura de gestión del sistema educativo peruano ha estado marcada por la ausencia de una política de carrera pública que norme la entrada, las salidas y las trayectorias de los funcionarios públicos.

En general, uno de los factores con mayor incidencia negativa en la gestión de los organismos intermedios tiene que ver, precisamente, con la gestión de los recursos humanos.

El caso de la DREI es un ejemplo de cómo durante las últimas décadas las designaciones de los directores y funcionarios han estado sujetas a los vaivenes de un marco normativo que ha oscilado entre los criterios de evaluación meritocrática y de desempeño y los criterios más políticos.

En la actualidad, el mecanismo de designación del director de la DREI está normado por el Decreto Supremo 18 del año 2006 que establece que el acceso a ese cargo es por concurso público. Sin embargo, en virtud de lo señalado por la Resolución Suprema N° 203-2002-ED⁵⁶, el gobierno regional ha preferido optar por asumir la designación del director, con lo que acaba siendo un cargo de confianza.

Hasta principios de la década pasada, los puestos de dirección de la DRE eran “cargos de carrera”. En esa época, el cargo no era atractivo porque no había –como ahora– un incentivo a la productividad, dado que no ganaban mucho más. En el año 2001 se estableció que los cargos de la dirección de la DGI y de la DGP fueran “cargos de confianza”. Pese a ello, los actuales encargados de ambas direcciones han permanecido en sus respectivos cargos debido a que habían accedido anteriormente por concurso público y se mantienen allí hasta que cesen (vale decir, hasta los 70 años, como lo establece la ley).

Debe tenerse en cuenta que tanto el cargo de director de la DRE o de la UGEL, como los de jefes o directores de la DGI y de la DGP, han estado sujetos a evaluaciones periódicas (este punto es recogido por el Decreto Supremo 18 de hace seis años).

56 En el anexo 3-C de dicha norma se señala que el cargo es de confianza. <http://www.uge-ljaen.edu.pe/documentos/RS.203-2002-ed.pdf>

De hecho, el resto de cargos dentro de la DREI son de carrera; se accede a ellos a través de un concurso público y también están sujetos a evaluación. En principio, el especialista debe tener la experiencia necesaria para desempeñarse de manera idónea en un cargo específico. Por ello, de acuerdo a la normativa contenida en la Ley de Carrera Magisterial –que implicó una modificación de la Ley del Profesorado–, para que el personal nombrado pueda acceder a los cargos al interior de las DREI se establece un concurso interno –conducido por una comisión–, cuyos resultados son refrendados por una resolución directoral regional⁵⁷.

Como se sabe, el “cargo de confianza” ha sido utilizado históricamente en la gestión de los organismos estatales como una forma de lograr la injerencia de parte del poder político. Como bien señala el Sr. Yarasca, jefe de personal de la DREI, el cargo de confianza “se entiende en términos políticos como al ayayero, el sobón, al que se le da prebendas, regalos, etc.”. De ese modo, queda de lado la meritocracia, que se establece en las leyes mencionadas. Los méritos se reconocen por concurso y “no podemos poner a dedo”. Ello debe respetarse al margen de la postura política.

Por otro lado, los constantes cambios de directores en la DREI desestabiliza la administración pública porque genera un nivel de discontinuidad en el desarrollo de las políticas y las actividades. A ello se añade cierto nivel de desconfianza interna generada por las adhesiones de grupo⁵⁸.

57 La norma establece el cronograma de concurso, la convocatoria, la presentación y la evaluación de expedientes, la evaluación escrita y la entrevista personal. Cada unidad orgánica tiene un responsable de realizar las evaluaciones de desempeño laboral en forma semestral, con la finalidad de que no se cometan abusos de autoridad. El MINEDU provee las matrices para evaluar a los funcionarios de la DREI y las UGEL; aunque estas últimas pueden complementar los criterios de evaluación sin desnaturalizar la norma.

58 En ese sentido, resultó sintomático lo que señaló uno de los funcionarios de la DREI entrevistado: “El nuevo director desconfía de muchos”.

Si bien algunos estudios sobre los organismos intermedios de la gestión educativa han ubicado como un problema la gran cantidad de funcionarios “destacados” en cargos de gestión⁵⁹, debe tenerse en cuenta que una de las conclusiones del diagnóstico de la Comisión Regional de Reorganización y Reestructuración de la DRE y las UGEL de Ica fue que la proporción de “destaques” y contratos era moderada en el caso de la DREI (MINEDU 2010a: 14). En efecto, en la DREI alrededor del 80% del personal es nombrado. Se tiene, por otro lado, un 15% de personal destacado y un 5% que corresponde al personal contratado.

En la actual gestión de la DREI pareciera existir una intención de parte de las autoridades de respetar la antigüedad y la experiencia de los funcionarios de carrera que laboran en esa dirección. Según declara el mismo director, él busca respetar las trayectorias del personal que está ya ubicado dentro de la DREI en sus puestos. Señala que se ha propuesto realizar una reingeniería de la institución pero estableciendo una alianza para el cambio con el personal que labora en el DREI.

Pese a esas declaraciones, en el estudio se registró un testimonio que presenta otra versión, señalando la persistencia de criterios político-partidarios por encima de normas que toman en cuenta la meritocracia. Al menos, ese fue el caso del actual jefe de personal, quien señaló que su asignación al cargo que ocupa recientemente tuvo una oposición dentro de la misma DREI: “Inicialmente, me denegaron ese derecho poniéndome una serie trabas debido a cuestiones políticas y partidarias”. Eso motivó que él litigara desde diciembre de 2009

59 La figura del “destacado” corresponde muchas veces a casos de docentes o directores de IIEE que, debido a problemas de conflicto en sus escuelas o por cuestiones disciplinarias y éticas, pasan a las oficinas de la DREI para cumplir la función de especialista. Si bien esto está previsto en el Manual Normativo de Administración de Personal (del MINE-DU), a lo largo del tiempo ha constituido una práctica que ha estado asociada a medidas discrecionales, favoritismos y falta de eficiencia e idoneidad en la gestión.

durante un año para finalmente lograr, en enero de 2011, que se le reconociera ese cargo a través de una Resolución Administrativa del gobierno regional (“Me dieron el cargo a regañadientes”). Señala el jefe de personal que esos problemas han impedido que lleve a cabo una idea –que según él estaba convirtiéndola en una propuesta técnica-orientada al desarrollo de capacidades al interior de la DREI.

Aunque no ha sido posible comprobar la veracidad de estas afirmaciones, ese hecho –tal cual está relatado– es una demostración del tipo de problemas que pueden generar demoras y trabas que a la larga implican una rémora en el logro de una gestión eficiente en un organismo como la DREI.

3. d. Sobre las políticas de desarrollo de capacidades

En relación con el tema de desarrollo de capacidades, la situación es la siguiente. En la práctica, ni el gobierno regional ni la DREI tienen políticas o proyectos que hayan sido desarrollados como iniciativa de estas instancias. Esta situación queda reflejada en algunos diagnósticos como el contenido en el documento de balance del IV Encuentro Nacional de Regiones del CNE del año 2008, donde se señalaba que la región Ica tenía “una carencia de profesionales capacitados en la formulación de proyectos de gestión pública”.

Al parecer, estas limitaciones se han mantenido hasta ahora. Por ello, un reciente informe del sistema de seguimiento de la implementación de los PER en las regiones hacía referencia al GORE Ica y la DREI en los siguientes términos: “Asimismo en ambas instancias los técnicos refieren no contar con la experiencia y herramientas para desarrollar PIP en el tema de capacidades”. (Informe SSII-PER, diciembre 2011)

En general, como suele suceder con otras instancias de gobierno a nivel regional, no existen verdaderas políticas orientadas a la formación

y la calificación de los funcionarios. De parte de la DREI tampoco se cuenta con un Plan de Desarrollo de Capacidades.

Ha habido iniciativas pero se han dado de manera aislada. Parece que lo principal es lo que viene desde el nivel central. La última iniciativa la tuvo el MINEDU en el año 2009 cuando promovió una capacitación en el área de organización institucional, aunque – al parecer– no tuvo mayor relevancia: “se trató de una capacitación bastante ligera”. (Entrevista al jefe de personal).

Otra de las capacitaciones llevadas a cabo es la relacionada con la simplificación administrativa para hacer más ágil la atención al público, iniciativa que se enmarca en una nueva tendencia como parte de las reformas que están impulsando desde el MINEDU. (Entrevista a Víctor Huamán, director de la DGI).

Lo que sí se observa es que una parte importante del personal desarrolla por su propia cuenta iniciativas orientadas al desarrollo de capacidades, principalmente motivados por el interés de incrementar su *currículum vitae* para su propio desarrollo profesional. En ese sentido, la información de la Encuesta de GRADE de 2009 corrobora esta afirmación al revelar que el gerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Ica, en ese momento, había participado en dos capacitaciones por iniciativa propia.

En las entrevistas realizadas en 2011 se encontraron casos como el de la especialista de la DREI, Luz Herrera, que está encargada de sacar adelante el proyecto DCR. Ella señaló que –dado su interés en el tema– decidió seguir cursos sobre formulación de PIP. Esta formación la ha sufragado ella misma, porque el plan de capacitación de la DREI no contemplaba ese tipo de formación.

Más recientemente, en el año 2010, el referido diagnóstico del MINEDU –realizado por la Comisión Regional de Reorganización y Reestructuración de la DRE y las UGEL de Ica– concluía que el nivel

profesional de las instancias de gestión intermedia ha mejorado, dado que se constató que alrededor de cuarenta trabajadores de las UGEL y la DRE de Ica siguen estudios de maestrías y de segunda especialidad, e incluso 11 habían alcanzado el grado de doctor o magíster. Ello estaría redundando positivamente en la calidad del servicio brindado desde esas instancias (MINEDU 2010a: 8).

Estos niveles de profesionalización habrían dejado obsoleta la clasificación por grupos ocupacionales y/o niveles administrativos del CAP (que sólo considera cuatro categorías: “funcionarios”, “profesionales”, “técnicos” y “auxiliares”). Como bien se ha señalado, esta clasificación requiere ser ajustada a la realidad y a la normativa vigente relacionada con la Ley N° 28175 –la Ley Marco del empleo público– (MINEDU 2010a: 8).

En suma, es importante notar que el nivel de formación alcanzado por un grupo de funcionarios de la DREI es el resultado de decisiones individuales, y no consecuencia de una política institucional. De acuerdo a lo señalado por el director de la DGI, si bien existen en la DREI “iniciativas” orientadas al desarrollo de capacidades, éstas no están plasmadas en un plan concreto. Esta información contradice en cierto sentido el dato consignado en la Encuesta sobre Gestión Educativa de GRADE del año 2009, que señalaba la existencia de un plan de desarrollo de capacidades en la DREI que se estaba implementando a través de un diplomado de la Universidad del Pacífico. Debe señalarse que esto no fue mencionado por los funcionarios entrevistados entre 2011 y 2012, lo que revelaría que sólo era parte de una lista de acciones que, finalmente, no lograron ponerse en práctica.

Si bien a lo largo de los últimos años las funciones relacionadas con la capacitación docente han estado centralizadas en manos del MINEDU, los gobiernos regionales no han dejado de desarrollar actividades a ese nivel. Ica no ha sido una excepción. Sin embargo,

como se verá a continuación, estas iniciativas han sido aisladas y, muchas veces, han quedado a nivel de propuestas. Desde la DREI existen voces que intentan justificar esta situación señalando que en gran medida responde a la falta de compromiso del gobierno regional con el tema.

En todo caso, entre las principales iniciativas de la DREI cabe mencionar la firma de convenios con instituciones nacionales e internacionales para el desarrollo del potencial humano, línea de trabajo considerada dentro del POI del año 2011⁶⁰. Por ejemplo, según el encargado de recursos humanos de la DREI, se ha suscrito un acuerdo con la Universidad “Alas Peruanas” para que el docente que desee pueda capacitarse con un costo de S/. 220 soles. (Entrevista a Delfín Yarasca, jefe de personal de la DREI).

También debe mencionarse la iniciativa desde el MINEDU consistente en la promoción de la capacitación del personal docente –a través del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente, PRONAFCAP– que se desarrolla la Universidad Nacional “San Luis Gonzaga”.

Según el director de la DGI de la DREI, la capacitación docente es clave para implementar las políticas del PERCI. Dice que existen recursos en el gobierno regional para hacer acciones de ese tipo, pero que no hay voluntad ni capacidad de ejecución de su parte⁶¹. Aunque se espera que con los nuevos lineamientos de política del gobierno regional el PERCI pueda dinamizarse, algunos funcionarios son escépticos sobre la capacidad de respuesta y compromiso del gobierno

60 POI de la DREI, primer resultado, p. 26.

61 Aludiendo al bajo nivel de ejecución de años pasados –incluso en la coyuntura de la reconstrucción luego del sismo de 2007– el funcionario entrevistado señaló: “El gobierno regional ha sido incapaz de gastar e invertir, ese ha sido el problema, hay un problema de gestión” (Entrevista a Víctor Huamán, director de la DGI).

regional. En opinión del jefe de la DGI, el gobierno regional es muy débil y carece de una buena organización, lo cual repercute sobre la falta de un trabajo con los docentes.

Aunque desde hace varios años la DREI no ha desarrollado programas de capacitación docente en la región, sí ha tenido algunas iniciativas importantes. Entre ellas, se pueden mencionar tres:

- Realización de un convenio entre la Universidad Nacional de Ciencias Pedagógicas “Raúl Gómez García” de Guantánamo, Cuba, y la DREI para capacitación de docentes con perspectivas de establecer un diplomado.
- En el año 2011 se firmó un convenio con la Universidad “Alas Peruanas” y la DREI para que los docentes de la región puedan seguir estudios de maestrías y doctorados y cursos de especialización. El convenio permite que el docente pueda pagar cuotas bajas y que incluso posteriormente pueda seguir pagando sus estudios. Hubo difusión de este convenio al interior de las UGEL a fin de animar a los docentes a aprovechar esta oportunidad –aunque en la entrevista con el director de DGP éste no pudo precisar cuántos lo han hecho-.
- En el marco del proyecto DCR, se está capacitando a 53 docentes a través de un diplomado de la UNMSM para calificarlos como “especialistas en currículo”. Esos docentes serán un elemento clave en la definición y el avance del proyecto sobre el DCR luego que termine el proyecto piloto.

Más recientemente, el MINEDU ha impulsado un programa de formación docente de especialización promovida a través de la DREI, mediante el cual la Universidad Nacional “San Luis Gonzaga” de Ica brinda capacitación a docentes de educación inicial y docentes de

educación secundaria, en las áreas de Matemática, Comunicación, Inglés, Ciencia Tecnología y Medio Ambiente.

Por otro lado, actualmente la DREI apoya y monitorea la capacitación que forma parte del PELA. Como nos dijeron algunas personas entrevistadas, la DREI no cuenta con un equipo técnico; y, en todo caso, se está constituyendo un grupo de docentes formadores pero que no pertenecen –ni están en las planillas– de la misma DREI.

El director de la DGP señala que es necesario que el Estado –tanto el gobierno regional como el gobierno central– invierta más en capacitación. Pone como ejemplo el Gobierno Regional del Callao (que dice ha dado “a todos sus profesores maestrías y doctorados”) y piensa que eso, acompañado de un cambio de actitud en todos los del sector, sería la condición necesaria para lograr una transformación de la educación peruana.

En ese sentido, se percibe cierto tono de queja y reclamo desde la DREI hacia el GORE Ica: “Es necesario que el Estado invierta. Hace dos años el Gobierno Regional de Ica ofreció dar maestría a los docentes. Ellos tienen recursos presupuestales para hacerlo” (Entrevista a José Ríos, director de la DGP).

3. e. Las relaciones entre la GDS y la DREI y los avances en la articulación intergubernamental

En líneas generales, los funcionarios entrevistados en la DREI y del GORE Ica refieren que actualmente las coordinaciones entre las diferentes instancias de gestión educativa –a niveles nacional, regional y local– se establecen de modo estrecho y sin mayores sobresaltos. Sin embargo, como veremos luego, ésta es una situación producto de un proceso que se ha dado de modo paulatino. De hecho, no era lo que sucedía hace unos tres o cuatro años.

En efecto, en la Encuesta GRADE 2009 el gerente de la GDS de ese entonces señalaba que no existían buenas relaciones entre la GDS, la DRE y las UGEL. El actual director de la DGI de la DREI confirma que en una etapa inicial del proceso descentralizador había “cierta reticencia” de parte de ésta hacia el gobierno regional. Atribuye ese problema a un tema de actitud de la persona que estaba en ese momento en el cargo: “Depende de la persona, de acuerdo a ello hay una cercanía o una lejanía”. Sin embargo, también reconoce que otro factor clave fue la falta de conocimiento de las funciones que le correspondían como gobierno regional en relación con la educación.

En ese entonces, había el reclamo de parte de la DREI para que el gobierno regional, a través de la GDS, apoyara con financiamiento la realización de actividades y cubriera gastos de movilidad de los especialistas que participaban en eventos.

Por su parte, algunos funcionarios del gobierno regional piensan que el problema estuvo del lado de la DREI: “Desprenderse del Ministerio de Educación les ha costado. Aún ahora los tienen ‘agarrados’ por el lado del Presupuesto Analítico de Personal, por ejemplo”.

Sin embargo, actualmente pareciera haber un mayor acercamiento entre esos niveles, al menos entre las dos unidades orgánicas pertenecientes al ente del gobierno regional: GDS y DREI.

Hacia abril de 2011, el director de la DREI señalaba que el gobierno regional había asignado al vicepresidente regional –el Sr. José Luis Huasasquiche– las coordinaciones directas con él. Eso facilitó un contacto más directo con el GORE Ica y en particular con la GDS. Según él, lo que dilató las coordinaciones –sobre todo durante los primeros años– fue el hecho de que el gobierno regional no conociera el sector educación, lo cual los llevaba a hacer las cosas de modo lento (“entre que consultaban, ya los plazos vencían”).

En general, para algunos funcionarios de la DREI existe un elemento subjetivo y de voluntad que incide en las relaciones entre las diferentes instancias de gobierno y de gestión educativa. Señalan, en ese sentido, que a veces hay intereses políticos antes que una preocupación por la educación en sí. Para otros entrevistados en la DREI, también influye la formación profesional de los encargados de ver los temas educativos. Desde su punto de vista, el hecho de que la anterior gerente de la GDS fuera médica hacía más difícil que comprendiera la problemática educativa; en cambio, la relación fluida con la actual gerente tiene que ver –en parte– con su formación como docente.

Como se ha señalado, el nivel de coordinación entre la DREI y el MINEDU ha mejorado durante la actual gestión de la ministra Patricia Salas. De acuerdo a las entrevistas realizadas, desde principios de 2012 el MINEDU ha buscado realizar una coordinación más estrecha con la DREI y el GORE; al mismo tiempo este último ha estrechado vínculo con la DREI, principalmente a través del trato establecido entre el vicepresidente del gobierno regional y la gerente de la GDS.

Como nos refiere el director de la DREI, con la nueva gestión del MINEDU se desarrollaron coordinaciones en torno a la Campaña por el Buen Inicio del Año Escolar. Desde el mes de marzo de 2012 se llevaron a cabo diferentes reuniones que las autoridades del MINEDU solicitaron al gobierno regional (a la GDS, específicamente). Además, las autoridades regionales educativas participaron en el Encuentro de Macrorregiones del Sur, realizado en Cusco, consolidando las iniciativas orientadas al logro de una mayor articulación entre los niveles nacional-regional-local.

De hecho, parece haber habido un cambio cualitativo en el vínculo con el nivel central. Según el director de la DREI: “En el

pasado, la relación entre el nivel central, el regional y el local ha sido deficiente. En primer lugar, el ministerio no tenía iniciativa, nunca convocaba. Una sola vez tuve oportunidad de ver y conversar con [el ministro] Chang. En cambio, a la ministra Salas la veo a cada rato, cada quince días. Nos reúne a todos los directores regionales, para evaluar, para ver cómo estamos avanzando, y luego dar las directivas, qué hay que hacer para adelante. Así estamos”. Agrega: “Antes no era así. Ahora me llaman [desde el MINEDU], se comunican, [envían] correos [electrónicos], [convocan] reuniones... Por ejemplo, tengo una reunión en la primera semana de agosto con el ministerio para ver cómo ellos nos van a apoyar en la implementación del PERCI. Vamos a ver el apoyo logístico, en las ideas, en las recomendaciones...”.

Hacia mediados de 2012 se observan los efectos de los esfuerzos del gobierno y el MINEDU por avanzar en la articulación y por apoyar a los gobiernos regionales en el avance de su gestión, cumpliendo más claramente un rol rector. A partir de la actual gestión del MINEDU, se ha promovido una serie de acuerdos con los gobiernos regionales. En el caso de Ica, en el mes de abril de 2012 se formó la Comisión de Gestión Intergubernamental de Educación, integrada por funcionarios del MINEDU, la DREI y del gobierno regional. A la fecha (mediados de 2012) ya ha tenido dos reuniones, una en Ica y otra en Lima, donde se trataron los temas relacionados con el balance de la Campaña por el Buen Inicio del Año Escolar, la distribución de materiales educativos y la implementación regional del PELA, a fin de ver avances y adoptar medidas correctivas.

Las reuniones han permitido avanzar en el establecimiento de metas regionales y estrategias pedagógicas en base al principio de articulación intergubernamental. Este trabajo conjunto ha sido el resultado de una serie de compromisos pactados entre fines del año 2011 e inicios de 2012 entre el MINEDU y los gobiernos regionales.

En el caso del GORE Ica, el Pacto de Compromisos se firmó en marzo de 2012, lo cual posibilitó la realización de una reunión de la Comisión de Gestión Intergubernamental de Educación de Ica en el mes de abril de ese mismo año. En esta última se analizaron los avances en el cumplimiento de los siete compromisos adquiridos entre ambas partes, los cuales se presentan a continuación⁶²:

- 1) Establecer metas y garantizar recursos para el logro de aprendizajes de calidad en Ica, comprometiéndose el GORE Ica a alcanzar ciertas metas en la prueba ECE en el segundo grado de primaria –tanto en Comprensión Lectora como en Matemática– y el MINEDU a brindar la asistencia técnica necesaria.
- 2) Construir un Marco Curricular Nacional y un currículo regional. En este marco, el GORE Ica se compromete a concluir la elaboración del Currículo Regional de manera consensuada al año 2014. El MINEDU, por su parte, acompañará este proceso a través de la asistencia técnica.
- 3) Realizar un censo con el propósito de conocer las necesidades y requerimientos de infraestructura y rehabilitación de espacios en la región. Para ello, el GORE Ica se compromete a facilitar la implementación del instrumento censal de infraestructura, mientras que el MINEDU alcanzará una propuesta sobre este instrumento.
- 4) Construir un sistema de formación docente que incluya la estrategia de acompañamiento pedagógico y formación de acompañantes. En este marco, el GORE Ica se compromete en el diseño de una estrategia articulada que no se oponga a los

62 “Acta de sesión de la Comisión de Gestión Intergubernamental de Educación de Ica”, mimeo, Ica, febrero de 2012.

- distintos programas de formación y acompañamiento docente. El MINEDU, por su parte, se encuentra en la elaboración de una hoja de ruta para avanzar en los programas de formación docente.
- 5) Avanzar en una gestión por resultados basada en el desarrollo de capacidades para la ejecución y programación de las políticas pedagógicas. En este compromiso, el GORE Ica garantiza un proceso de evaluación de estudiantes (ECER) en todos los programas de gestión por resultados dos veces al año. Por su parte, el MINEDU revisa y emite opinión técnica de los instrumentos de evaluación de la ECER. En cuanto a la definición de roles de los tres niveles de gobierno, el gobierno regional aporta en la definición de la matriz de competencias y funciones, mientras que el MINEDU consensúa esta matriz en base a los roles ya definidos.
 - 6) Establecer medidas para reducir las oportunidades de corrupción y diseñar un sistema que erradique estas prácticas. En este marco, el GORE Ica se compromete a atender y agilizar los procesos de denuncias vinculadas a corrupción en el sector educación. El MINEDU, por su parte, presenta la propuesta de capacitación sobre ética, transparencia, sanción y control interno. Asimismo, alcanza un informe de la revisión del portal de transparencia de las instancias de gestión educativa descentralizada del GORE Ica.
 - 7) Asegurar que el primer día del año escolar todos los estudiantes asistan a la escuela en el marco de la "Movilización Nacional por el buen inicio del Año Escolar". En este compromiso, el GORE Ica presenta el Informe Final sobre los componentes de contratación de personal, mantenimiento preventivo y distribución de materiales para el buen inicio del año escolar. Del mismo modo, concluye la emisión de las resoluciones (DU 006-2012) y el llenado de registro de planillas en los sistemas NEXUS y SUP usados por el

sector. Por su parte, el MINEDU elabora un informe final con las recomendaciones y lineamientos para la mejora de los procesos en el año 2013.

Esta nueva dinámica se ha expresado en algunas propuestas orientadas hacia la implementación del PERCI. Bajo el auspicio del MINEDU, se ha creado una comisión –conformada por funcionarios y especialistas de la GDS, de la DREI y las UGEL– para la elaboración de un plan estratégico regional para la implementación del PERCI. Para ello, se ha avanzado en la elaboración de un plan de trabajo, una hoja de ruta y un cronograma para las reuniones que llevarán a cabo los grupos de trabajo con las UGEL.

“En una reunión a la que nos convocó la ministra de Educación, ha habido un compromiso a que esta resolución sea parte de un plan de mediano plazo para la implementación del PERCI [...]”. (Entrevista al gerente de la GDS).

El planificador de la DREI confirma que hay una comunicación fluida con el MINEDU, desde donde reciben orientaciones de diverso tipo relacionadas con la gestión educativa (en su caso, todo lo referido a la planificación). Las coordinaciones también se dan con otras instituciones que tienen que ver con la educación y con la infancia; por ejemplo, los programas sociales como el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA). Existen, en ese sentido, esfuerzos claros por avanzar en las articulaciones horizontales.

Algunos funcionarios de la DREI refirieron algunos problemas supuestamente creados por el gobierno central que, desde su punto de vista, podrían superarse. Por ejemplo, la necesidad de una mayor flexibilidad de parte del MEF en la programación de las actividades presupuestales; o, en relación con otros temas vinculados con lo pedagógico, la necesidad de que el MINEDU defina y apruebe perfiles

profesionales de la educación técnica acordes con la realidad y las características de las regiones; y la falta de apoyo de ciertas entidades públicas para el saneamiento físico-legal de los locales de las IIEE.

En cuanto al vínculo con las municipalidades, en el contexto de este nuevo panorama marcado por el impulso desde el MINEDU a favor de una mayor articulación entre niveles, pareciera que también se abre una nueva etapa en la relación entre el sector educación –vale decir, la DREI– y los gobiernos locales.

Otro tipo de instancia local con la cual se coordina son las Redes Educativas que existen en la región desde fines de la década de 1990. Sólo en la provincia de Ica existen actualmente catorce Redes Educativas, aunque no todas ellas funcionan –como sucede con la Red del Cercado de la ciudad-. De hecho, como sucede en otras regiones, las Redes Educativas constituyen –en principio– un soporte de gestión pedagógica y de gestión articulada de las instituciones educativas de Ica.

Al menos hasta el año 2011, algunas autoridades del gobierno regional sostenían que no había mucho apoyo de parte de los gobiernos locales a la educación de la región. Sin embargo, por otro lado, el actual director de la DREI, el Sr. Pedro Falcón, ha decidido a partir de 2012 convertir los gobiernos locales en “aliados estratégicos” de la DREI para cubrir necesidades de infraestructura.

El nuevo director de la DREI tiene claro que para avanzar en la implementación de las políticas educativas a nivel regional deberá replantearse la relación con los gobiernos locales. Propone, en ese sentido, una suerte de alianza para comprometer y asegurar que cumplan el rol de apoyo que –según refiere– normativamente les corresponde. Por ello, ha sostenido una serie de reuniones en los últimos meses con municipalidades y gobernadores de diferentes jurisdicciones de la región. El propósito es lograr una movilización

desde las instancias locales a fin de apoyar la gestión educativa que la DREI y las UGEL están llevando a cabo.

Desde esa perspectiva, el director de la DREI señala que, haciendo uso de las responsabilidades que tiene el regidor encargado de la educación, “Las municipalidades podrían apoyar en la supervisión técnico-pedagógica en los colegios que está a cargo de las UGEL. Podrían supervisar los colegios conjuntamente con la UGEL. Además, el mismo regidor podría controlar la asistencia de los profesores, informando a la UGEL para hacerles un proceso, descontarles”.

Por su parte, el planificador de la DREI da un ejemplo de cómo se producen las coordinaciones y la articulación –tanto vertical como horizontal– de las diferentes instancias que intervienen en la gestión educativa, particularmente los gobiernos locales. Se trata del objetivo relacionado con la ampliación de cobertura, sobre el cual el planificador señala que la DREI coordina internamente con el especialista de educación inicial y con la coordinadora del PELA; pero para hacer las visitas correspondientes también la DREI establece contacto con los alcalde de cada distrito: “Ellos nos ayudan a identificar cuáles son los centros poblados donde no existe servicio educativo y ahí nosotros coordinamos con la comunidad educativa e ingresamos para ver cómo cubrimos esa necesidad”.

De otro lado, para la gerente de la GDS la estrategia del programa PELA ha contribuido a unificar e incentivar la coordinación entre el sector educación representada por la DREI y esa instancia del gobierno regional: “Esa articulación se ha logrado en gran medida por eso. Lo que nos ha servido para tener esa articulación ha sido el Programa de Logros de Aprendizaje; porque, como la Gerencia preside el Comité Ejecutivo Regional, en las reuniones que tenemos evaluamos todo –aparte del PELA–, aprovechamos para ver qué otro punto de agenda tenemos pendiente. [...]. Por ejemplo, para los proyectos que

tenemos en el Presupuesto Participativo, que cada UGEL presente sus propuestas. Son reuniones mensuales de evaluación, pero también que sirven para confraternizar”.

Definitivamente, el trabajo generado alrededor del PELA ha estrechado las coordinaciones entre el gobierno regional y la DREI. De parte del director y los especialistas de la DREI, se señala que existe una gran disposición de la actual gerente de desarrollo social del gobierno regional, Leslie Felices, al trabajo conjunto en el área. En este sentido, se refieren constantes comunicaciones y reuniones entre los funcionarios para coordinar proyectos como el DCR. Algunas veces las coordinaciones se dan de modo directo entre funcionarios y otras ocurren a nivel de las gerencias.

Según el planificador de la DREI, quizás el elemento que más atenta contra este tipo de coordinaciones es la falta de tiempo de los funcionarios y los empleados que están trabajando en esas instancias. Agrega lo siguiente: “A veces el ministerio nos encomienda otras tareas, entonces el tiempo no nos alcanza porque tenemos que hacer una serie de diligencias”. Esto último, en realidad, estaría revelando bien una sobrecarga de trabajo o bien un sistema que distrae a los funcionarios de sus tareas principales.

En cuanto a las relaciones que tienen el gobierno regional y la DRE con las UGEL de la región, el panorama es algo más matizado. Según una funcionaria de la DREI, antes había muchos problemas porque venían personas “de otros lugares” como directores de las UGEL, que no eran de Ica y “no conocían nuestra realidad iqueña”. Eso generaba cierto desencuentro entre las exigencias y formas de gestión de la nueva autoridad y las limitaciones de recursos que ha caracterizado a las UGEL de la región.

Si bien el PELA ha implicado una estrecha coordinación entre la DREI y las UGEL –dada la participación activa de los Equipos Técnicos Locales encargados de la gestión técnica del programa–,

el modo de relación entre la DREI y las UGEL ha estado marcado por las limitaciones que se arrastran desde hace décadas. Ambas instancias han cumplido sus funciones sin mayor coordinación con el nivel regional. Esto se puso evidencia –o quizás se vio agravado– con la experiencia de la municipalización educativa porque afloró la percepción de separación y autonomía en las decisiones de las UGEL. En ese sentido, resulta sintomático que en el año 2009 el director de la DGI de aquel entonces señalaba que las UGEL son responsables del tema y que a la DREI no le correspondía intervenir en ello.

Otro problema detectado es la DREI ha acabado asumiendo las funciones de una UGEL en relación a la provincia de Ica –la más importante en términos demográficos y políticos de la región–, lo cual pareciera haber afectado el cumplimiento de sus funciones de atención a las UGEL existentes. A excepción de los aspectos administrativos –el pago de sueldos del personal del sistema a nivel regional–, en el pasado la DREI no parece haber ejercido mayores funciones de asesoramiento, monitoreo y supervisión sobre las UGEL de las provincias iqueñas.

Debe tenerse en cuenta que los directores de las UGEL son designados por el presidente regional, al menos hasta que se emitan las normas complementarias a la Ley No. 29062. Uno de los problemas que afectan seriamente el funcionamiento eficiente de la UGEL –y que es referido por el director de la DGP– es el cambio permanente de los directores de las UGEL. “Esos cambios se dan porque son cargos de confianza. Al cambiar el director de la DRE, cambian a los de abajo, a los especialistas, y así no hay continuidad”. Actualmente, señala el director de la DGP que los directores de la UGEL están dentro de la carrera pública magisterial pero que “nadie hace caso a eso”. Insiste en que el acceso a esos cargos debe ser por carrera y por concurso.

No obstante, en la actual gestión de la DREI se ha buscado establecer mayores niveles de coordinación con las UGEL. En efecto,

para estrechar las relaciones entre la DREI y las UGEL, durante la gestión de Pedro Falcón se ha designado a un especialista de la DREI para que asuma el vínculo y el trato directo con cada una de las UGEL de la región. “Hacen las veces de enlaces. Si vienen de la UGEL a la DREI, vienen y coordinan con esa persona”. Por ejemplo, el funcionario responsable de personal tiene el encargo de atender cualquier visita del director de la UGEL de Palpa en caso no se encuentre el director de la DREI.

La relación de la DREI con las UGEL se da a través de diversas coordinaciones. Por ejemplo, en el plano presupuestal, las deudas de las UGEL se consolidan en la DREI que aparece como el ente responsable. Asimismo la DREI establece los lineamientos de gestión presupuestal de las cinco Unidades Ejecutoras de la región. Por ejemplo, para la realización del taller para acompañantes del PELA, la DREI asesora en la asignación de recursos. Hay un trabajo coordinado a ese nivel: “Nadie es independiente; aunque sí cada uno asume su responsabilidad en tanto Unidad Ejecutora”.

Aunque cada UGEL sustenta su propio presupuesto –porque son Unidades Ejecutoras–, lo que la DREI hace es tener en cuenta la información de esos presupuestos en su POI. El director de la DREI aclaró que esta instancia ya pasó a formar parte del gobierno regional, pero señaló al mismo tiempo que hacia el año 2009 aún no había habido transferencia presupuestal para desarrollar las funciones asignadas.

Por otro lado, haciendo uso de las funciones que tiene el director de una IE, éste podría tener la iniciativa de presentar un proyecto en el Presupuesto Participativo –junto con otras IIEE– y canalizarlo a través de la municipalidad. Eso supondría un trabajo de aprendizaje para que ciertos pedidos se procesen a nivel de cada IE, antes de pasarlos a la UGEL.

3. f. El GORE Ica y el Consejo de Participación Regional Educativo de Ica (COPAREI)

Uno de los avances en el plano de la participación social ha sido la movilización generada en torno a la construcción del PER a mediados de la década pasada. En ese sentido, el director de la DGI opina que “mientras más personas estén comprometidas, el proyecto del PERCI –y su implementación– será más eficaz”. Para él, la elaboración del mismo PERCI representó un avance en cuanto a transparencia y participación. En el marco de ese proceso, en el año 2006 se constituyó el COPAREI. Posteriormente, el COPAREI dejó de funcionar y la dinámica de participación decayó, hasta el punto que hoy en día parece ser uno de los aspectos más débiles de la gestión del gobierno regional y la DREI. Por ello, una de las conclusiones del informe del SSII-PER correspondiente al año 2011 establecía que la instancia de participación y vigilancia a nivel regional –el COPARE– no está funcionando de manera orgánica, ni tampoco cuenta con recursos económicos, logísticos ni técnicos (CNE, Informe SSII-PER, diciembre de 2011, p. 10).

En el año 2011, el GORE –en coordinación con la DREI– tomó la iniciativa para relanzar el COPAREI y convocar a reuniones para la reactivación de esa instancia⁶³. Incluso se ha conformado un equipo para la elaboración de un reglamento, con la finalidad de formalizarlo y asegurar su funcionamiento regular. El encargado de la GDS enfatiza la importancia que tiene contar con ese tipo de documento a fin de poder reactivar el COPAREI: “Teniendo ese reglamento ya podemos empezar a funcionar legalmente. Al no haber reglamento, no se siguió avanzando con el trabajo”.

63 A mediados de 2011 se estaba gestionando una asesoría técnica de parte de CARITAS para apoyar el relanzamiento del COPAREI.

También ha habido un proceso de reactivación basado en los municipios escolares, partiendo del nivel provincial. Ahora está pendiente la convocatoria a nivel regional. Se piensa hacer la misma una vez que el gobierno regional apruebe el Reglamento.

De acuerdo al proyecto de reglamento interno del COPAREI, este está integrado por diferentes organizaciones e instancias. Por un lado, se encuentran las instituciones del Estado cuyos representantes son el vicepresidente del GOREI, la gerente de Desarrollo Social, el director regional de Educación, entre otros. También participa la sociedad civil (APAFA, colegios profesionales, municipios escolares, etc.), organizaciones sindicales como el SUTEP, SITASE y SIDES, además de otras instancias de participación ciudadana como la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza y los COPALE.

El mismo director de la DGI opina que el presidente del COPARE no debería ser el director de la DREI: “Eso es como ser juez y parte”. Atribuye a la inactividad del COPARE el hecho de que no existe financiamiento para cubrir el gasto y los viáticos que supone el tiempo dedicado por sus integrantes.

Aunque formalmente la principal instancia de participación en la gestión educativa regional está presidida por el director de la DREI, en el caso de Ica pareciera que la iniciativa de promoción de esa línea de trabajo la tiene un equipo de la GDS.

Tradicionalmente ha sido la DREI la instancia que ha promovido la participación y el fortalecimiento del COPARE. A mediados del año 2011, cuando había entrado a ejercer el cargo de encargada del Área de Educación y Cultura de Paz, la Srta. Evelyn Huamán, esta señaló que la GDS estaba interesada en involucrarse más activamente en esa tarea de promoción de la participación.

El actual equipo de educación de la GDS enfatizó la importancia de tener una visión participativa. El Sr. Alfredo Navarrete señala que

“es importante la participación porque hay instituciones que quieren colaborar a favor de la educación”; mientras que la Srta. Karem Polack agrega que en su opinión “es una forma de recoger el aporte de la sociedad civil para mejorar la educación”.

Resulta interesante ver cómo las iniciativas planteadas desde el CNE generan un efecto dinamizador en las regiones. Sobre el tema mencionado, nos decía la Srta. Evelynna Huamán que han constatado la debilidad de la participación y vida orgánica del COPARE, y que la organización de un evento promovido por el CNE constituye una oportunidad de cambiar esa situación: “El CNE nos ha pedido que designemos a nuestros representantes del COPARE, por lo que vamos a diseñar nuestras estrategias de trabajo y vamos a nombrar a esos representantes para que participen en el evento que se viene planificando y para que vayan a Lima”. Ciertamente, ese tipo de iniciativas constituyen oportunidades que, bien pueden ser aprovechadas positivamente por las autoridades regionales, podrían ser respondidas de modo formal y sin verdaderos cambios en sus dinámicas internas.

Finalmente, sobre los Consejos Educativos Institucionales (CONEI), debe anotarse que en la DREI se ha encargado a una especialista de realizar un registro actualizado para saber cuántos son y dónde están conformados. Señala el director de la DGI que es importante la función de control y participación que esas instancias cumplen dentro de la escuela.

3. g. Sobre el PELA y su implementación en la región Ica

El PELA comprende un conjunto de intervenciones y acciones que generan productos y resultados en beneficio de los niños de 3 a 7 años

de edad, para la mejora de los logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo de EBR. Viene siendo implementado desde el año 2008 y forma parte de los cinco primeros programas estratégicos del PpR impulsados por el MEF.

Este programa tiene como objetivo principal que los estudiantes obtengan logros de aprendizaje esperados en las áreas de Comunicación y Matemática. Para alcanzar estas metas se establecen intervenciones en cuatro áreas clave: (i) la gestión educativa; (ii) la capacitación y especialización de los docentes; (iii) la infraestructura educativa adecuada; y (iv) el acceso con calidad de las niñas y niños a la educación inicial⁶⁴.

Para alcanzar estos objetivos, los lineamientos para la implementación del PELA señalan responsabilidades generales en cada nivel de gobierno. El MINEDU, como ente rector, es el encargado de liderar la responsabilidad del PELA en su conjunto y coordina la planificación, seguimiento y evaluación del programa en articulación con los niveles regional y local. En este nivel se constituye el Comité Ejecutivo Nacional (CEN), cuyo propósito es la gestión del programa en la ejecución de sus metas e indicadores. Por su parte, los gobiernos regionales son responsables de la implementación del PELA en el ámbito político y presupuestal. Para ello, las funciones se descentralizan hacia las Gerencias de Educación y las DRE. En este nivel se conforma el CER, como órgano de coordinación y planificación del PELA. Está integrado por el director de la DRE, los directores de las UGEL y el gerente de presupuesto y planeamiento del gobierno regional. Entre sus principales tareas están el seguimiento al cumplimiento de metas y la evaluación de los resultados esperados del programa. Asimismo, se crea la Secretaría Técnica Regional (STR) y el

64 “Orientaciones para el Acompañamiento Pedagógico en el marco del PELA. PPR 2010”, DIGEBR, disponible en: http://ebr.minedu.gob.pe/dep/pdfs/pela/rd_908_digebr_orientaciones_ap.pdf p.3.

Equipo Técnico Regional (ETR) con la misión de la gestión operativa en estrecha coordinación con el CER. Finalmente, en el nivel local, se crean instancias similares a las del nivel regional⁶⁵.

Al iniciarse el PELA en Ica se conformaron el Comité Ejecutivo y el ETR, formalizando las funciones de cada instancia a través de las respectivas resoluciones ejecutivas. El Comité Ejecutivo está presidido por la gerente de Desarrollo Social, y lo integran el jefe de Planeamiento y Presupuesto del gobierno regional, el director de Gestión Institucional, el director de Gestión Pedagógica, el presupuestista y el administrador de la DREI. La actual coordinadora del PELA de Ica es la docente Rogelia Olaechea⁶⁶.

El ETR está bajo la responsabilidad de la DREI. Se encarga de la planificación, el seguimiento y la evaluación de las distintas acciones del PELA en la región. Está presidido por el director de Gestión Pedagógica y, en el caso de que fuera necesario, lo reemplaza la coordinadora; además, lo integran un especialista de educación inicial y un especialista de educación primaria –designados para el PELA– así como el personal contratado, vale decir, formadores, el especialista en monitoreo y el especialista en ampliación de cobertura.

Además, forman parte de este equipo dos especialistas de la DREI, el planificador, dos especialistas en monitoreo y cobertura y cuatro formadores en las áreas de Matemática y Comunicación.

65 MINEDU. “¿Qué es el PELA?”, documento informativo elaborado por la Mesa interinstitucional del CNE - Comisión del PELA, integrada por ANGR, CNE, MCLCP, Promeb-ACDI, SUMA-USAID, UARM, UNICEF Revisión y reajuste por el MINEDU en el marco de los lineamientos del PELA, mimeo, Lima, s/f.

66 La Sra. Rogelia Olaechea es docente de primaria, empezó trabajando en escuelas de Marcona, luego en Nasca y posteriormente llegó a ser docente del Instituto Pedagógico de Ica. También ha trabajado en la UGEL de Nasca como especialista, jefe de proyectos e incluso jefe de la DGP. Al cabo de cuatro años, llegó a ser directora de la UGEL Nasca. Posteriormente participó en el PEAR, donde adquirió una amplia experiencia de formación. Luego pasó a trabajar en el PRONAFAP como monitorea y como capacitadora, así como formadora a distancia.

Por su parte, la UGEL es la responsable de la ejecución del plan del PELA a nivel provincial. De hecho, el director de la UGEL preside el Equipo Técnico Local, donde también participa la coordinadora local.

El ETR cumple una función de monitoreo. Todos los meses hay una reunión para coordinar y uniformizar los criterios. Se hace una evaluación de los avances, se fijan las metas y eso permite “estar más cerca del proceso”. Se lleva un libro de actas, que es manejado por el planificador de la DREI, donde se registra el avance de cada reunión.

Hay una serie de instrumentos como las fichas de monitoreo que se registran en el programa Sigma. Una especialista encargada del monitoreo es quien archiva toda esa información. El ETR aplica por lo menos dos fichas al año “a fin de tener una información de lo que viene sucediendo”.

El diseño metodológico del PELA supone la participación de tres actores clave: los acompañantes, que hacen el trabajo del acompañamiento pedagógico a los docentes de las IIEE; el especialista de la DREI y las UGEL; y los formadores que son los capacitadores de los acompañantes, encargados de fortalecer sus capacidades. Salvo los especialistas, el resto son contratados.

La implementación del PELA en Ica se lleva a cabo a través de distintas formas de intervención:

- La visita al aula de los acompañantes, que como mínimo debe realizarse una vez al mes por cada docente;
- Microtalleres, que consisten en talleres de IIEE de mismas características (multigrados, unidocentes, etc.) con una misma problemática, donde se exponen y se intercambian experiencias para encontrar soluciones a un mismo problema (se dan una vez al mes por cada docente, y fuera de la jornada de trabajo);

- Pasantías –dos veces al año– de docente con experiencia exitosa que trabaja toda la mañana con los niños, y se invita a docentes en calidad de observadores para que aprendan de esa experiencia (teniendo al terminar la jornada una reunión para analizar todo el proceso pedagógico);
- Talleres de actualización para los docentes –de tipo más masivo– que se hacen por redes (a nivel distrital) y que son organizados por el ETR dos veces al año y fuera de la jornada del trabajo; y
- Talleres de formación de acompañantes y especialistas, orientados a fortalecer sus capacidades con el concurso de universidades. Cabe señalar que hacia agosto de 2011 se habían realizado ya tres talleres de formación. El primer taller consistió en una réplica con los Equipos Técnicos locales de una capacitación que el ETR y el CER recibió de parte del MINEDU. En los talleres no sólo participan los acompañantes, sino también los especialistas y los formadores.

El programa empezó con el presupuesto que tenía el gobierno regional en 2007. En el año 2010 se le asignó un presupuesto con financiamiento específico. Para su implementación se elaboró un plan de trabajo junto con equipos de las UGEL de la región, a fin de ver cómo planificar el trabajo y el presupuesto que todo eso supondría, en función del protocolo de costeo ya definido por el nivel central. En ese protocolo, el presupuesto se asigna de acuerdo al presupuesto del año anterior y con un leve incremento.

El PELA incluye un previo proceso de selección de docentes acompañantes que son los encargados de realizar las visitas en las IIEE donde se viene implementando el programa. Se empezó con 50 acompañantes; pero en el año 2012 –en virtud de los buenos resultados obtenidos– se ha aumentado ese número. También se

cuenta con formadores, encargados de trabajar con los acompañantes y fortalecer sus capacidades.

Desde el año 2011 se ha percibido un mayor involucramiento del gobierno regional en el programa y una mejor coordinación entre las instancias del nivel central, regional y local. Al respecto, una funcionaria del gobierno regional señala lo siguiente: “Nosotros nos hemos involucrado más con los especialistas de educación [de la DREI] [...]. Antes había cierta resistencia de quienes trabajaban en el PELA porque pensaban que tenían que responder sólo por los colegios que estaban en el programa, pero ahora tienen una visión más integral”.

El programa ha estado a cargo de la DREI y se ha venido llevando a cabo de manera adecuada. Así lo registra el informe del SSII-PER correspondiente al año 2011: “En la Región Ica, la implementación del Programa Estratégico de Logros de Aprendizajes (PELA) se desarrolla con éxito, siendo clave contar con equipos técnicos seleccionados de acuerdo al perfil requerido y con roles y funciones claramente delimitados, así como implementar un plan de monitoreo, seguimiento y difusión a los acciones del PELA, lo que está permitiendo tomar las decisiones y reajustes para el logro de los objetivos” (Informe del SSII-PER, diciembre de 2011, p.10).

En efecto, de acuerdo a Violeta Espino, encargada del presupuesto educativo en el gobierno regional, en los dos últimos años se lograron avances importantes y ello se habría visto reflejado en los primeros lugares obtenidos en Comprensión Lectora y Matemática. Indica, al mismo tiempo, que la provincia de Palpa ha quedado rezagada, motivo por el cual, según ella, se le ha destinado un mayor presupuesto.

Con respecto a las capacitaciones, han recibido algunas de parte del MEF y del MINEDU. La funcionaria refiere que las relaciones con el MINEDU son buenas y estas se expresan en las coordinaciones constantes, no sólo con la autoridad central sino también con la DREI.

En el afán del GORE Ica –y la misma DREI– por avanzar en los logros de aprendizaje de los alumnos, desde 2011 se han venido implementando pruebas complementarias diseñadas y ejecutadas por las mismas instancias de gestión regional. De ese modo, para este año, en el mes de junio ya se tenía una prueba censal diseñada por el mismo GORE Ica para ser aplicada en el mes de septiembre (el 22 y 23 de dicho mes) a ser aplicada a segundo grado de todas las IIEE, estén o no en el PELA, y tanto públicas como privadas.

La prueba de aprendizaje del GORE Ica cubrió el 90% del universo de IIEE. El diseño de la prueba fue hecho por ellos mismos –la DREI– pero se consultó a la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) para su validación. De hecho, su diseño permite comparar los resultados con los de la ECE (“que es lo que queríamos nosotros”). Los resultados preliminares de la segunda prueba que se aplicó en junio de 2012 indican que ha habido una mejora. Esto, además de llenar de satisfacción a los funcionarios de la DREI, les da esperanza para continuar adelante en el logro de lo que ellos han definido como su objetivo: “La idea es preparar a nuestros niños para que sean los mejores”. (Sra. Olaechea, coordinadora del PELA).

Para el año 2011, el ET del PELA se propuso metas de logro expresadas en porcentajes de suficiencia (nivel 2) de la prueba ECE. Así, se fijó como meta alcanzar un 50% de suficiencia en Comunicación y un 30% para Matemática. Para el año 2012, se espera lograr un 65% de suficiencia en Comunicación y un 45% en Matemática; en 2013 se han trazado alcanzar un 85% en Comunicación y un 70% en Matemática; y, finalmente, en el 2014, esperan lograr que el 100% de los estudiantes de las escuelas focalizadas alcancen el nivel suficiente en el área de Comunicación, mientras que en Matemática se proyecta a un 95%⁶⁷.

67 DREI. “Consolidado de metas del Pliego 449, Unidad Ejecutora 300 Educación Ica”, Dirección Regional de Educación de Ica, mimeo, Ica, 2011.

Para el año 2012 se ha mantenido la misma cantidad de escuelas. Se han fijado metas que básicamente apuntan a disminuir el nivel 1. En Chincha y Pisco se ha incluido a alrededor del 50% de las escuelas. En cambio en Palpa casi todas las IIEE están dentro del PELA, y en Nasca, alrededor del 90% de las IIEE de esa provincia.

Los ajustes que se han hecho para 2012 incluyen una intensificación del monitoreo de los acompañantes y de los docentes de parte de los Equipos Técnicos, la implementación de más trabajo de campo, y la realización de un número mayor de reuniones en forma permanente no sólo para coordinar sino para ir fortaleciendo las rutas de aprendizaje del MINEDU.

En los talleres se ha puesto énfasis en la parte de la dimensión personal de los acompañantes y de los docentes, porque más allá de los conocimientos y las herramientas que han recibido es importante incidir en el tema de la actitud: “No basta el conocimiento, yo puedo tener las mejores estrategias pero guardadas en el cajón”.

Se está buscando que el acompañamiento sea complementado con una actualización del docente. Para ello, se realizan dos talleres al año. Por ejemplo, el último que se hizo trató sobre la dimensión personal y contó con el apoyo de un psicólogo y un sociólogo. En este año se ha contratado a ponentes específicos con la experiencia necesaria que vinieron de Lima.

Al momento de hacer un balance del PELA, en perspectivas de una mejora para este año, la coordinadora hizo mención a una falta de compromiso, “en particular de parte del gobierno regional”. Aunque reconoce que de hecho participa la GDS, indica que no sucede lo mismo con el vicepresidente regional. De donde concluye que: “Si hubiera un poquito más de compromiso sería mejor. Porque si va la cabeza, los demás de hecho van a comprometerse más también”.

Como todo proyecto de gestión educativa, el PELA no ha estado exento de fallas y deficiencias. Entre las más importantes a nivel operativo pueden mencionarse tres: los retrasos que hubo a un inicio en el pago de las remuneraciones, los problemas para la compra oportuna de los materiales y algunos problemas de coordinación con las UGEL. A la fecha, el primer problema ya ha sido superado; y, respecto a los otros dos, se decidió hacer un mejor trabajo desde el Equipo Técnico del PELA a nivel regional. Asimismo, se reportaron dificultades en cuanto a la disponibilidad de tiempo de los docentes para participar en los talleres de capacitación del PELA, dado que muchos de ellos forman parte de la oferta de especialización del PRONAFCAP o presentan otros motivos personales que les impide hacerlo⁶⁸.

A otro nivel, también ha constituido un problema el cambio de autoridades. A modo de ejemplo se puede mencionar el caso del nuevo director de la UGEL Chincha. Como señalaba la coordinadora regional del PELA, mientras que la nueva autoridad se informa y “mientras que despeja sus dudas” sobre el funcionamiento de ese programa, los plazos corren y “hay acciones que hay que cumplir”.

Como ya se mencionó, las reasignaciones de docentes ocurridas a nivel de las IIEE también generan problemas en la implementación del programa porque interrumpen el trabajo realizado. En el mismo sentido, un problema que ocurrió el año 2010 es que hubo un cambio de seis directores de IIEE: “Para que un director se empape de lo que es el PELA toma tiempo, y eso implica demoras en el avance”. (Entrevista a Violeta Espino, presupuestista del gobierno regional).

Por otro lado, las propias evaluaciones internas realizadas por el programa han identificado como problema el hecho de que algunos

68 DREI. “Programa Estratégico - Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo de EBR. Acciones pedagógicas realizadas en el Acompañamiento Pedagógico 2011”, Dirección Regional de Educación de Ica, s/f.

acompañantes presentan debilidades en su desempeño. Frente a esto, se planteó hacer una reevaluación del desempeño del grupo de los acompañantes, más allá del tiempo que hubieran estado trabajando en el programa. Se ha tenido en cuenta la percepción del docente sobre el trabajo del acompañante. De hecho, el año 2010 fueron descartados los contratos de dos acompañantes, aunque eso fue producto de fichas de evaluación diferentes. A partir de 2012 se busca tener fichas estandarizadas para que todos los ET locales usen la misma.

4. CONCLUSIONES

Muchos de los problemas que se han detectado en la gestión educativa del Gobierno Regional de Ica son los mismos que se observan en el proceso de descentralización en general y que tienen que ver con la debilidad institucional del Estado y las serias limitaciones que existen en cuanto a capacidades de gestión.

Teniendo en cuenta la evidencia recogida en la investigación sobre el proceso de descentralización educativa en Ica y el funcionamiento de las instancias del gobierno regional encargadas de la gestión educativa, se ha podido identificar una serie de características del caso estudiado.

1. En términos generales, las limitaciones que enfrenta el Gobierno Regional de Ica no es exclusiva ni principalmente de índole económica. Si bien existen algunas trabas generadas por limitaciones en el presupuesto, gran parte de los problemas analizados no están originados en la falta de recursos, sino en las debilidades en el campo de la gestión. La gestión incluye tanto la planificación como la ejecución de actividades, programas y proyectos de inversión, lo cual requiere de ciertas capacidades técnicas en las instancias del gobierno regional para gestionar la educación en su jurisdicción.
2. En los últimos años, el presupuesto del Gobierno Regional de Ica destinado a la educación se ha visto sustantivamente incrementado, como ha sucedido en otras regiones. Y si bien las

necesidades educativas siguen siendo significativas, aún subsisten serios problemas para una gestión eficiente de los mismos. La mayor parte del presupuesto ha estado destinado a cubrir gastos corrientes y administrativos (principalmente, pago de planillas), por lo que quedan pocos recursos destinados a inversiones.

3. En cuanto a los instrumentos de planificación, se observa una serie de problemas en su formulación y ejecución que tiene que ver –a su vez– con la falta de articulación entre ellos. Ello se refleja en POI que no son usados como herramientas de planificación anual debidamente articuladas con los instrumentos de mediano plazo (el PDRC y el PER de Ica). También se observa la ausencia de planes de mediano plazo que contribuyan a esa mayor vinculación. En ese sentido, una carencia importante del Gobierno Regional de Ica es la falta de un Plan Estratégico Institucional basado en indicadores que permitan medir avances.
4. La elaboración del PERCI constituyó un importante logro de la región, tanto por el proceso participativo que lo sustentó como por el hecho de ser en sí mismo un instrumento de planificación clave. Sin embargo, como se ha analizado en el estudio, el PERCI aún no ha llegado a plasmarse en políticas regionales coherentes. Uno de los factores principales de esta situación tiene que ver con la falta de decisión y voluntad política de las máximas autoridades del GORE Ica para hacer del tema educativo un eje central de su gestión. Esta situación ha generado una desarticulación entre las políticas de corto plazo y las de largo plazo y –por lo tanto– una falta de coherencia entre las acciones de los Planes Operativos y los objetivos estratégicos del PERCI, tal como lo han corroborado las evaluaciones del SSII-PER. Hace falta, en ese sentido, la priorización de las políticas del PERCI y la actualización de las herramientas de gestión (como el PDRC) para que logren

articular y plasmar las políticas priorizadas del PERCI. Es necesario también avanzar en la elaboración y definición de un plan de implementación del PERCI a través de PIP, siguiendo el ejemplo y replicando en otros campos el proyecto del DCR, actualmente en curso.

5. Una fuente importante de los problemas de gestión del nivel regional reside en las limitaciones y deficiencias de la gestión de los recursos humanos. Esto ha quedado evidenciado no sólo en la problemática de la DREI sino en la forma como la GDS ha definido su línea de acción para atender la problemática educativa. Durante un periodo inicial, la GDS contó con apenas una sola persona dedicada al tema educativo (que duró poco tiempo en el cargo); y aunque luego fueron dos, ese número sigue siendo insuficiente. Por su parte, el personal especializado de la DREI no se da abasto para atender las diferentes demandas provenientes tanto de las UGEL y las IIEE como del mismo gobierno regional. Además, la DREI no parece haber emprendido una labor de desarrollo de capacidades orientado a elevar la calificación de su personal.
6. Otro de los principales problemas de gestión del gobierno regional y la DREI tiene que ver con las limitaciones que estas instancias tienen para poder elaborar PIP referidos a problemáticas sociales, particularmente aquellos orientados al desarrollo de capacidades y la educación. Hace falta una mayor capacitación dirigida a funcionarios (particularmente de la Unidad Formuladora de proyectos) tanto de la GDS como de la DREI.
7. La capacidad de gestión de los gobiernos regionales se ve afectada por una notoria precariedad institucional de los mismos y un estilo de gestión tradicional orientado al cumplimiento de normas y directivas del nivel central. En esto, Ica no parece ser

una excepción. El trabajo de la DREI parece continuar orientado por prácticas de gestión tradicionales basadas en la lógica sectorial centralista, cuyo objetivo es el cumplimiento de actividades y requisitos administrativos, mas no el logro de metas sustantivas orientadas hacia el objetivo principal de la gestión educativa, cual es el aprendizaje de los niños en las escuelas. Sin embargo, las resistencias no sólo se dan a nivel regional o en las instancias intermedias, sino incluso entre los mismos docentes. Y aunque la introducción de un programa como el PELA pareciera empezar a modificar esa lógica, aún no existe una reforma institucional que modifique sustancialmente la situación descrita.

8. Existe un desfase de las estructuras organizativas del GORE Ica –incluyendo la DREI– respecto de las nuevas demandas planteadas por el proceso de descentralización. Hace unos años, como se ha documentado en el estudio, hubo un intento de reforma de la DREI que no contó con el consenso al interior de la misma, ni fue impulsado bajo el liderazgo por el GORE Ica. Por otra parte, los problemas generados a raíz de la improvisada creación y la deficiente implementación de la UGEL Ica son reveladores al respecto. El marco normativo actual no contribuye a establecer un ordenamiento claro de las estructuras y funciones del nivel regional, dado que subsisten una ambigüedad en la definición de las funciones de cada instancia y una superposición de competencias para el ejercicio de las funciones compartidas en educación. En parte, esas trabas del diseño institucional se originan en la ausencia de un adecuado modelo de gestión que articule –de modo armónico– los distintos niveles de gobierno bajo una matriz de funciones que delimite claramente las responsabilidades de cada uno de ellos. En general, existe un gran rezago de parte del GORE Ica en la implementación de una

reforma institucional que le permita lograr una mejor gestión educativa a nivel regional.

9. Tanto los problemas de diseño organizativo como la inestabilidad institucional afectan la gestión educativa. En efecto –como se describió en el análisis– en el lapso de un año y medio se registraron cambios dentro de la GDS que pasaron de la constitución del área de Educación y Cultura de Paz a su posterior desaparición y a la subsecuente salida de la encargada de dicha área; y que tuvieron como corolario la reciente contratación de dos nuevos especialistas que serán los encargados de asumir las tareas de la gestión educativa desde esa gerencia. Por otro lado, el frustrado intento de reforma o reorganización interna de la DREI puso en evidencia los temas que están pendientes y que podrían tener incidencia directa en la mejora de la gestión educativa desde esa instancia. En general, el recuento del cumplimiento de las funciones transferidas en Ica permite concluir que aún falta aclarar mejor las funciones que cumple la DREI para evitar la duplicidad de funciones con las UGEL, lo cual supondría, previamente, un rediseño integral de la gestión del nivel regional y los organismos intermedios de la gestión educativa en Ica.
10. Pese a las limitaciones señaladas, se observan algunos avances que deben destacarse. Principalmente, los logros de la región Ica tienen que ver con la implementación del proyecto del DCR – iniciado con una experiencia piloto financiada a través de un PIP– y la ejecución del PELA, donde la DREI viene cumpliendo un papel crucial. Estos avances implican una consolidación de una autonomía –en el buen sentido del término– en el ejercicio de las funciones descentralizadas, pero al mismo tiempo el desarrollo de un aprendizaje en la gestión educativa que va generando capacidades en el nivel regional.

11. Un aspecto particularmente relevante ha sido la constatación de una creciente coordinación entre las diferentes instancias de gestión del Gobierno Regional de Ica, así como una mayor articulación entre el nivel regional y el nivel central. Sobre lo primero, el estudio da cuenta de un cambio –a lo largo de los últimos tres o cuatro años– donde se observa una mayor relación entre el gobierno regional, la GDS y la DREI. Respecto a lo segundo, la mayor coordinación entre el GORE Ica y la DREI, por un lado, y el MINEDU, por otro, parece ser el fruto de las nuevas políticas del nivel central orientadas a afianzar la articulación intergubernamental en la gestión educativa a nivel nacional. En ese contexto, pareciera que en Ica empieza a superarse la tendencia predominante hasta hace unos años, según la cual cada nivel de gobierno se asume como el único responsable de la educación, prescindiendo así de una lógica de complementariedad subyacente a las responsabilidades compartidas. Desde la misma DREI parece empezar a asentarse el enfoque de la articulación intergubernamental promovido por la actual administración del MINEDU.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APRENDES (2009).

Factores claves que transforman la escuela rural multigrado: sistematización de la experiencia del Proyecto ApreNDes. Lima: Ministerio de Educación; APRENDES; USAID.

Alcázar, L. y N. Valdivia (2009).

Descentralización funcional y presupuestaria de la educación pública en el Perú: diagnóstico y propuestas (Informe realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo, BID). Manuscrito no publicado, GRADE.

Andrade Pacora, P., Carrillo, S. y T. Nakano (2005).

Recursos y limitaciones de los actores regionales de cara a la descentralización. Lima: CNE.

Boff, A. y F. Muñoz (2001).

Informe final de consultoría para la evaluación de los procesos institucionales existentes en el sector para la atención efectiva de la escuela rural (Documento inédito del Ministerio de Educación; Programa Especial Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana, MECEP). Manuscrito no publicado.

Cardó, A. (2009).

Proyecto educativo nacional y proyectos educativos regionales: las reformas pendientes: propuesta de políticas educativas de mediano plazo.

Lima: CNE. Disponible en: <http://www.cne.gob.pe/images/stories/DISCURSO%20CARDO%20V%20ENCUENTRO%20.pdf>

CNE (2009).

Aportes a la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y la matriz de delimitación de las competencias y funciones de los distintos niveles de gobierno. *Boletín CNE Opina*, 24, 4-12.

CNE (2010).

Propuestas de políticas de educación del Consejo Nacional de Educación: educación para la sostenibilidad del crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida de los peruanos. Lima: CNE. Disponible en <http://www.cne.gob.pe/images/stories/BANDERASFINAL.pdf>

CNE (s/f).

Guía instructiva para la aplicación de los instrumentos del Sistema de Seguimiento e Información del PER. Manuscrito no publicado.

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República (2010).

Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales: estudio de casos. Lima: PRODES; USAID. Disponible en: <http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0185935001294354198.pdf>

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República (2012).

Informe anual del proceso de descentralización 2011. Manuscrito no publicado.

Cotlear, D., Kudó, I., Aedo, C., Osorio, C., Echegaray, M., Prochazka, E., Velásquez, J., y E. Ballón Echegaray (2008).

¿Qué puede hacer un gobierno regional para mejorar la educación?: el caso de Junín. Lima: Banco Mundial.

Defensoría del Pueblo (2009).

Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales. Lima: Defensoría del Pueblo. Serie Informes Defensoriales - Informe, 141.

Díaz, H., Valdivia, N. y R. Lajo (2007).

Descentralización, organismos intermedios y equidad educativa: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local -UGEL. Buenos Aires: Editorial Aique.

GOREICA (2007).

Plan de desarrollo regional concertado 2007-2011. Manuscrito no publicado.

GOREICA (2010).

Plan de desarrollo regional concertado 2010-2021. Ica: Gobierno Regional de Ica. Disponible en http://www.regionica.gob.pe/web/index.php?option=com_content&view=article&id=1271:plan-de-desarrollo-concertado-2010-2021&catid=15:direcciones&Itemid=263.

González, N., Belaunde, C. de y M. Eguren. (2009).

El Estado y la burocracia de los organismos intermedios del sector educación: un acercamiento desde los funcionarios. En C. Montero, N. González, C. de Belaunde, M. Eguren y F. Uccelli. *El estado de la educación: estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector*

(pp.163-211). Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Disponible en:
<http://archivo.iep.pe/textos/DDT/elestadodelaeducacion.pdf>

Iguíñiz, M. (s/f).

Mapa de funciones del Estado en educación. Manuscrito no publicado.

Lebrun, C. (2010).

¿Del qué hacer al cómo hacerlo?: balance de la implementación del Proyecto Educativo Regional en Piura. Piura: Centro de Investigación y Promoción del Campesino, CIPCA.

Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización (2010).

Balance y propuestas para avanzar en la descentralización educativa. Lima: CNE. Disponible en: <http://www.cne.gob.pe/images/stories/PDF/CNE%20Balance%20y%20Propuestas%2021%20dic.pdf>

Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización (2011).

Sistema de seguimiento e información a la implementación de los proyectos educativos regionales y la descentralización educativa: reporte nacional y regional 2010. Lima: CNE. Disponible en: <http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-publicaciones/reporteSSIPERfinal.pdf>

MTPE (2010).

Dinámica ocupacional en la región Ica. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Dirección Nacional de Promoción del Empleo y Formación Profesional. Disponible en http://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/publicaciones_dnpefp/DINAMICA_OCUPACIONAL_ICA.pdf

PRODES (2010).

Mapa de políticas y normas de la descentralización (al 31 de julio de 2010). Lima: PRODES; USAID. Disponible en: <http://www.prodescentra->

lizacion.org.pe/downloads/documentos/0951837001286815566.pdf

Propuesta Ciudadana (2010).

Vigilancia del proceso de descentralización: balance anual 2009. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. Reporte nacional, 18.

Rojas, L. M. (2007).

Fortalecimiento de los gobiernos regionales y provinciales: servicios de gestión pública o de fortalecimiento que vienen recibiendo y que demandan los gobiernos regionales y provinciales y algunos distritales y propuesta de servicios de fortalecimiento institucional a ser financiados por el Programa ALIADOS a los gobiernos regionales, provinciales y algunos distritos del ámbito de influencia (Informe del tercer producto). Manuscrito no publicado. Disponible en: <http://www.agrorural.gob.pe/dmdocuments/consultoria-fortalecimiento-de-los-gobiernos-regionales-y-provinciales.pdf>

Stojnic Chávez, L.y P.Sanz Gutiérrez (2007).

Democratizando la gestión educativa regional: dilemas y posibilidades de los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE). Lima: GTZ.

UNESCO (2011).

Informe de seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo. Panorámica regional: América Latina y el Caribe, 2011, 1-19 Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001914/191433s.pdf>

Valdivia, N. (2010).

¿Municipalizar o no la educación?: algunas tesis para contribuir al debate. *Tarea: Revista de Educación y Cultura*, 75, 48-56.

Vegas, J. M. y L. Canal Enríquez (2008).

LIDERA, un programa de formación para la gestión educativa regional. Lima: Foro Educativo.

Vegas, M., Dunkelberg, E. y R. Céspedes (2010).

Capacidades de gestión de las Instancias de Gestión Educativa Descentralizadas en Ayacucho, Huancavelica y Huánuco. Manuscrito no publicado, Instituto de Investigación y Políticas Educativas, Universidad Ruiz de Montoya.

Vegas, M. (2010).

Descentralización educativa: desafíos para seguir avanzando: los roles de los tres niveles de gobierno. Contacto Foro, 181.

Vidal, C. (2009).

Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. *Nota de Información y Análisis*, 3, 1-9. Disponible en: http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/nia3_2009_1.pdf

Winkler, D. (2004).

Mejoramiento de la gestión y de los resultados de enseñanza a través de la descentralización: la experiencia de América Latina. En *Gestión de la educación en América Latina y el Caribe. ¿vamos por un buen camino?* (pp. 129-145). Santiago: OREALC; UNESCO.

Zoido, P. (2008).

El gasto público en educación en América Latina: ¿da resultado?. *Boletín Percepciones*, 80, 1-2.

LA GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA EN EL PERÚ
Y EL DESARROLLO DE LAS FUNCIONES EDUCATIVAS
DE LOS GOBIERNOS REGIONALES: EL CASO DE ICA

se terminó de editar en el
mes de setiembre de 2013