



► SISTEMATIZACIÓN DE MODELOS
DE GESTIÓN EDUCATIVA DE LOS
GOBIERNOS REGIONALES DE SAN
MARTÍN, AREQUIPA Y LA LIBERTAD

Ángel María Manrique Linares

Consejo Nacional de Educación

Presidente

Jesús Herrero S.J.

Secretaria Ejecutiva

Nancy Torrejón

Investigador

Ángel María Manrique

Comisión de Descentralización

Coordinador: Jorge Yzusqui

Asesora: Patricia Correa

**Mesa Interinstitucional sobre Gestión y
Descentralización**

Jefa de Proyecto Usaid/Peru/Suma

María Amelia Palacios

Coordinador de Desarrollo Regional

Eduardo Sáenz

Corrección de estilo

José Luis Carrillo M.

Diagramación

Patricia Sousa (Pólvora Comunicaciones)

Fotografía

Municipio Escolar de la Institución Educativa 0282 María Hidalgo Torres, distrito de Cuñumbuque, Región San Martín.

Cortesía de Elizabeth Adelman

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N° 2011-14692

Impresión: GZ Impress de Alberto Guevara

Jr. Tayacaja 269 Lima

Tiraje: 500 ejemplares

© 2011

Proyecto USAID / PERU / SUMA
Av. Las Artes Norte 617, Lima, Perú

El proyecto SUMA es una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/PERU) que busca fortalecer la capacidad de gestión descentralizada de la educación en los tres niveles de gobierno y mejorar la calidad de la enseñanza en la educación básica en las áreas menos favorecidas del país.

Las opiniones del autor vertidas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o del Gobierno de los Estados Unidos.

El contenido de este documento, en cualquiera de sus presentaciones –impreso o e-book en la biblioteca y web de la institución–, puede ser reproducido libremente, siempre y cuando se cite la fuente.

ACRÓNIMOS

CAP	Cuadros de Asignación de Personal	MED	Ministerio de Educación
CNE	Consejo Nacional de Educación	MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
CONEI	Consejo Educativo Institucional	PAP	Presupuestos Analíticos de Personal
CONREDES	Consejo Regional de Decanos	PER	Proyecto Educativo Regional
COPARE-LL	Consejo Participativo Regional de Educación de La Libertad	PIP	Proyecto de Inversión Pública
CTARS	Consejos Transitorio de Administración Regional	PPI	Propuesta Pedagógica Integral
DCR	Diseño Curricular Regional	PRFDC	Programa Regional de Formación Docente Continua
DRE	Direcciones Regionales de Educación	PROMEB	Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica
GRE	Gerencia Regional de Educación de Arequipa	SSGE	Sistema de Seguimiento a la Gestión Educativa
IIEE	Instituciones Educativas	SUTEP	Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú
LBD	Ley de Bases de la Descentralización	UGEL	Unidades de Gestión Educativa Local
LGE	Ley General de Educación		
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales		

ÍNDICE

Prólogo	8
Introducción	9

PARTE 1

Capítulo 1: Contexto actual	10
Marco normativo	10
Descentralización / Desconcentración	10
Desconcentración	11
Descentralización	13
Capítulo 2: Gestión del sistema educativo vigente	19
Marco normativo	19
Características de la gestión del sistema educativo	21

PARTE 2

Capítulo 3: Sistematización de los modelos de gestión educativa:	
Gobiernos Regionales de San Martín, Arequipa y La Libertad	23
Región San Martín	23
Información general	23
Información educativa regional	24
Procesos regionales	28
Propuesta regional	29
Diagnóstico regional	29
Conceptualización del modelo de gestión	30
Propuesta técnica	31

Hoja de ruta	34
Estado situacional	35
Región Arequipa	36
Información general	36
Información educativa regional	38
Procesos regionales	41
Propuesta regional	41
Diagnóstico regional	43
Propuesta técnica	44
Hoja de ruta	46
Estado situacional	48
Región La Libertad	48
Información general	48
Información educativa regional	50
Procesos regionales	53
Propuesta regional	53
Diagnóstico regional	53
Propuesta técnica	54
Hoja de ruta	56
Estado situacional	56
Reflexiones finales	57
Bibliografía	63
Datos del autor	65

CUADROS

Cuadro 1: Línea de tiempo de normas promulgadas en los procesos de desconcentración y descentralización_____	18
Cuadro 2: Clasificación de instituciones educativas _____	19
Cuadro 3: Características generales de la región San Martín _____	23
Cuadro 4: Indicadores demográficos y sociales de la región San Martín _____	24
Cuadro 5: Total matrícula de alumnos al año 2010 por etapa, nivel y modalidad de la región San Martín _____	25
Cuadro 6: Total instituciones educativas al año 2010 por etapa, nivel y modalidad de la región San Martín _____	26
Cuadro 7: Total docentes al año 2010 por etapa, nivel y modalidad de la región San Martín _____	27
Cuadro 8: Instancias de gestión educativa en la propuesta técnica de la región San Martín _____	31
Cuadro 9: Funciones claves para las instancias de gestión en la propuesta técnica de la región San Martín _____	33
Cuadro 10: Etapas de implementación de la propuesta técnica de la región San Martín _____	34
Cuadro 11: Características generales de la región Arequipa _____	36
Cuadro 12: Indicadores demográficos y sociales de la región Arequipa _____	37
Cuadro 13: Total matrícula de alumnos al año 2010 por etapa,nivel y modalidad de la región Arequipa _____	38
Cuadro 14: Total instituciones educativas al año 2010 por etapa, nivel y modalidad de la región Arequipa _____	39
Cuadro 15: Total docentes al año 2010 por etapa, nivel y modalidad de la región Arequipa _____	40

Cuadro 16: Etapas de implementación de la propuesta técnica de la región Arequipa _____	47
Cuadro 17: Características generales de la región La Libertad _____	48
Cuadro 18: Indicadores demográficos y sociales de la región La Libertad _____	49
Cuadro 19: Total matrículas de alumnos al año 2010 por etapa, nivel y modalidad de la región La Libertad _____	50
Cuadro 20: Total instituciones educativas al año 2010 por etapa, nivel y modalidad de la región La Libertad _____	51
Cuadro 21: Total docentes al año 2010 por etapa, nivel y modalidad de la región La Libertad _____	52

RECUADROS

Recuadro 1: Funciones transferidas y ejercidas por los Gobiernos Regionales _____	17
Recuadro 2: Análisis de la línea de tiempo _____	18
Recuadro 3: Procesos y subprocesos identificados en la GRE La Libertad _____	54
Recuadro 4: Análisis comparativo de propuestas regionales _____	62

FIGURAS

Figura 1: Organización de Unidad de Gestión Educativa Local _____	20
Figura 2: Organización de Dirección Regional de Educación _____	21
Figura 3: Mapa de la región San Martín _____	23
Figura 4: Enfoque de gestión educativa de la región San Martín _____	32
Figura 5: Mapa de la región Arequipa _____	36
Figura 6: Organigrama del Gobierno Regional de Arequipa _____	42
Figura 7: Mapa de la región La Libertad _____	48

PRÓLOGO

Hace más de diez años, diversas evaluaciones hicieron evidente que nuestros estudiantes no están logrando los aprendizajes previstos en el currículo y se encuentran a la zaga de los países de la región. La situación se agrava porque existe una brecha entre los estudiantes más favorecidos, de zonas urbanas predominantemente castellanohablantes, y los de zonas rurales cuya lengua materna no es el castellano, tradicionalmente relegados, brecha que la reciente bonanza económica no ha contribuido a superar y, más bien, ha ido en incremento.

La brecha de la inequidad está dolorosamente marcada en todos los estudios y evaluaciones realizadas en los últimos años. Las razones que la explican son variadas, pero, sin duda, la desigual distribución de los recursos económicos es la principal fuente generadora del problema. Y a esto debemos añadir la larga tradición centralista del Estado peruano que hace difícil atender con calidad y equidad a todos los niños, niñas y jóvenes del país.

Es por ello que, en cumplimiento de su compromiso con el logro de la visión de país al 2021 formulada en el Proyecto Educativo Nacional, y acorde con sus funciones, el Consejo Nacional de Educación ha brindado un apoyo decidido a la descentralización y la mejora de la gestión educativa. Estamos convencidos de que solo estableciendo funciones, responsabilidades y competencias claras, bien definidas y correctamente articuladas entre los niveles nacional, regional y local, el sistema educativo atenderá con calidad a todos los estudiantes.

Desde 2002 está en marcha un proceso de descentralización que debe ser continuado y mejorado asumiendo los aciertos y corrigiendo los errores. Ello requiere, entre otras cosas, emprender reformas institucionales y de gestión que permitan a cada región atender los requerimientos característicos de sus ámbitos de competencia, organizar con autonomía sus recursos, establecer y atender sus propias prioridades, y responder por sus logros ante sus pobladores, trabajando al mismo tiempo por metas nacionales comunes. La verdadera descentralización involucra la coordinación entre niveles de gobierno de manera

que exista un horizonte común nacional en el que los estudiantes logren aprendizajes de calidad que les permitan insertarse como ciudadanos productivos, críticos y creativos en el mundo contemporáneo

Es en este contexto que el CNE, considerando que no es viable en un país tan diverso, apostar por una sola forma de organizar la gestión educativa a nivel regional, encargó un estudio que sistematice lo avanzado por tres regiones en la reformulación de su organización y estructura, y permita identificar cuáles han sido sus avances y limitaciones en este proceso. Cada uno de ellos presenta características particulares que ilustran diversas posibilidades de afrontar los retos de la gestión regional. Es de nuestro mayor interés compartir con la comunidad educativa estos hallazgos que, consideramos, brindarán a las autoridades nacionales y regionales los elementos de juicio que les lleven a coordinar las mejores decisiones en las reformas que cada región debe llevar adelante.

Finalmente, deseo agradecer al proyecto SUMA de USAID/PERU por su decidido apoyo al fortalecimiento de capacidades de las autoridades regionales y a la descentralización de la gestión educativa, así como al financiamiento del estudio que se presenta en este volumen que, estamos seguros, contribuirá a que el país avance hacia la educación de calidad que queremos para todas y todos los peruanos.

Jesús Herrero Gómez SJ
Presidente del Consejo Nacional de Educación

INTRODUCCIÓN

El Perú transcurre por un proceso de descentralización que se inició con la reforma constitucional del año 2002. Sin embargo, la implementación de este proceso se desarrolla sobre organizaciones y normas que responden aún a una visión desconcentrada del Estado. Tal es el caso, de la gestión del sistema educativo nacional.

En ese escenario, los Gobiernos Regionales han iniciado procesos de reformas institucionales que han involucrado la gestión del sistema educativo en su ámbito regional. Por ello, este trabajo tiene por objetivo sistematizar las propuestas de los “modelos de gestión educativa” impulsados por tres Gobiernos Regionales: de San Martín, Arequipa y La Libertad.

Si bien el título del trabajo incorpora el término “modelo de gestión”, la normatividad nacional en materia educativa no establece ningún “modelo”. De ahí que las propuestas de cada gobierno regional están dirigidas a mejorar la gestión del sistema educativo en su respectiva jurisdicción, lo que constituye un aporte importante al proceso de descentralización en el país.

Este trabajo de investigación ha comprendido: la visita técnica a cada una de las regiones objeto de estudio; entrevistas a los actores regionales y locales vinculados a temas educativos; revisión de documentos técnicos creados por los especialistas de cada región; y, el análisis de la normatividad nacional y regional en materia educativa.

Asimismo, se ha identificado los procesos internos de cada región en los cuales surgen estas iniciativas por la mejora de la gestión educativa, encontrándose dos aspectos comunes en los tres casos: la elaboración de Proyectos Educativos Regionales; y, el inicio de reformas institucionales sobre la estructura establecida por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

El documento comprende dos partes. La primera define el marco normativo de la gestión del sistema educativo nacional vigente y su transición por los procesos de desconcentración y descentralización. La segunda aborda los casos regionales de San Martín, Arequipa y La Libertad. En cada uno de estos casos se ha

identificado sus características generales como región y su información estadística en materia educativa, con la finalidad de identificar claramente que nos encontramos ante particularidades regionales que motivan una propuesta diferente en temas educativos.

Luego se procede con la sistematización propiamente dicha, bajo dos etapas: formulación e implementación. En los tres casos regionales, la primera de estas etapas ha permitido contar con diagnósticos que advierten los problemas propios de la gestión educativa, y que han motivado la construcción de propuestas técnicas sumamente interesantes.

En virtud de que nos encontramos en pleno proceso de implementación en los tres casos de análisis, el estudio ha recogido las estrategias elaboradas y oficializadas a través de las respectivas ordenanzas regionales. Merece destacarse que, en los Gobiernos Regionales materia del estudio, los tres Presidentes Regionales han sido reelegidos, por el periodo 2011 – 2014, por lo que confiamos que el proceso de implementación logrará sus objetivos.

Estamos seguros de que a partir de la presente investigación se profundizará el debate sobre la gestión del sistema educativo desde una visión descentralizada, que comprometerá ya no solo a la instancia del Gobierno Nacional, como se ha venido haciendo hasta el momento, sino que contará además con la participación de los actores regionales y locales.

El esfuerzo realizado obedece a la confianza depositada por el Consejo Nacional de Educación y al aporte de los expertos en cada Gobierno Regional, a quienes expreso mi profundo agradecimiento, por lo que cualquier error u omisión es plena responsabilidad del autor.

Ángel María Manrique Linares

PARTE I

CAPÍTULO 1: Contexto actual

1. MARCO NORMATIVO

Antes de proceder con la sistematización propiamente dicha de “los modelos de gestión educativa”¹ planteados por los Gobiernos Regionales, es importante conocer el marco normativo nacional del que surgen las iniciativas regionales y analizar cómo es la “gestión del sistema educativo” nacional hoy vigente.

La presencia de los Gobiernos Regionales en el Perú se restableció² a partir de la modificatoria constitucional del año 2002, y su participación en la vida política del país surge sobre una organización establecida por el Gobierno Nacional, que mantenían una visión centralizada de sus órganos ejecutivos (ministerios). Esta particularidad advierte que se está ante un conjunto de normas y procesos paralelos que no responden necesariamente a una visión descentralizada.

Mientras se elaboraba el conjunto de normas que impulsarían el proceso de descentralización, el Estado peruano se regía bajo una visión centralizada que, como se verá en esta primera parte del trabajo, determinó en gran medida la actual “gestión del sistema educativo nacional”.

Es por ello, que la gestión del sistema educativo nacional vigente en el Perú no responde al actual proceso de descentralización iniciado a comienzos de la primera década del siglo XXI, sino que es más bien resultado de una visión desconcentrada del Estado.

2. DESCENTRALIZACIÓN/DESCONCENTRACIÓN

Existe en el debate nacional una confusión entre los términos descentralización y desconcentración. Se entiende en algunos casos, que el actual modelo de gestión educativa es descentralizado, por la sencilla razón de que según refieren principalmente desde el Gobierno Nacional la Ley General de Educación

se expidió con posterioridad a la Ley de Bases de Descentralización. Más allá de presentar una definición sobre ambos términos, es importante identificar características propias de cada uno, con la finalidad de diferenciar ambos casos.

La descentralización y la desconcentración son formas jurídico-políticas en que se organiza el Estado, y en las dos, el poder central transfiere parte de sus funciones a determinados organismos. La descentralización comprenderá, por tanto, “el proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales de gobierno”.³ La diferencia esencial radica en que sus organismos están fuera de la relación jerárquica del poder central, mientras que para el caso de la desconcentración “sus órganos están sujetos al poder jerárquico”.⁴ Los organismos descentralizados tienen personería jurídica y patrimonio propios, y fueron elegidos democráticamente por elección popular, mientras que los órganos desconcentrados carecen de todo ello.

Para el caso del Estado peruano, y considerando la complejidad de su territorio y las particularidades culturales de sus regiones, durante su vida republicana existió y existe un proceso de desconcentración de su autoridad central en diferentes instancias sectoriales, lo que le ha permitido mantener presencia en los distintos lugares del país, pero bajo la dirección del Gobierno Nacional. Los intentos de descentralización del país han sido varios, pero ninguno de ellos ha podido concretarse a tal nivel que permita la conformación de gobiernos autónomos que promuevan el desarrollo integral de su región.⁵

A continuación se revisa cómo ha sido este proceso de desconcentración en la última década (2000-2010) desde el sector Educación; y cómo, paralelamente, se ha ido gestando un nuevo proceso de descentralización

¹ No existe en la legislación nacional sobre materia educativa el término “modelo de gestión”, sin embargo, se utilizará como referencia para abordar las propuestas regionales.

² Los Gobiernos Regionales fueron creados por la Constitución Política de 1979 y desactivados a raíz del golpe de Estado del 5 de abril de 1992, en el gobierno del señor Alberto Fujimori Fujimori. Se reinstalaron con el retorno a la democracia a inicios del siglo XXI.

³ Burki, Javed, Guillermo Perry y William Dillingier (1999). Más allá del centro: La descentralización del Estado. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Banco Mundial, p. 3.

⁴ Ibidem.

⁵ Sobre el tema, se recomienda revisar algunos textos: Planas, Pedro (1988). La descentralización en el Perú republicano: 1891 - 1928. Lima: Municipalidad de Lima. Zas Friz Burga, Johnny (1998). La descentralización ficticia. Lima: Universidad del Pacífico. Contreras, Carlos (2000). Centralismo y descentralismo en la historia del Perú independiente. Lima: JCAS/IEP. Serie N.º 4.

en el país, que justificará la formulación de iniciativas regionales en la gestión del sistema educativo.

3. PROCESO DE DESCONCENTRACIÓN

Por estrategia legislativa, el Gobierno Nacional utiliza la denominada “Ley General de Presupuesto del Sector Público”, aprobada anualmente por el Congreso de la República, para ir realizando modificaciones y reestructuraciones en todos sus sectores. El sector Educación no ha sido ajeno a ello. Esta estrategia ha establecido que las reformas del Estado solo son posibles a través de las modificaciones presupuestales, que dependen únicamente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).⁶ Por lo tanto, aquí se advertirá cómo estas Leyes de Presupuesto disponían desde el Gobierno Nacional modificaciones a las denominadas “instancias de gestión educativa descentralizadas”.

Reestructuración de Direcciones Regionales

En el año 2002, la Ley General de Presupuesto del sector público (Ley 27573) estableció, en su sexta disposición, lo siguiente:

SEXTA: Dentro de los treinta (30) días siguientes de publicada la presente Ley, el Ministro de la Presidencia y los Ministros a cargo de los Sectores de Educación, Salud, Agricultura, Pesquería, Trabajo y Promoción Social, Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, Energía y Minas, Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales. Los que emitirán, en relación a la gestión de las Direcciones Regionales Sectoriales a cargo de los Consejos Transitorios de Administración Regional - CTARS, a través del decreto supremo correspondiente que será refrendado también por el Ministro de Economía y Finanzas, las siguientes disposiciones relacionadas a:

- a) Ejecución del gasto en las respectivas Direcciones Regionales Sectoriales.
- b) Transferencias de asignaciones presupuestales entre los Consejos Transitorios de Administración Regional, en lo que respecta a los recursos asignados a las Direcciones Regionales Sectoriales y a sus respectivas Unidades Ejecutoras.
- c) Reestructuración organizacional y presupuestaria de las Direcciones Regionales Sectoriales de los Consejos Transitorios de Administración Regional-CTARS.

Las citadas disposiciones, que se aprobarán respetando las Medidas de Austeridad,

Racionalidad y Transparencia en el Gasto Público establecidas en el Capítulo II de la presente Ley, y las normas que rigen la Gestión Presupuestaria del Estado, serán de observancia obligatoria por parte de los Consejos Transitorios de Administración Regional.

Esta norma permitió al Ministerio de Educación reestructurar organizacional y presupuestariamente las Direcciones Regionales de Educación (DRE), en su calidad de órganos desconcentrados, que estaban adscritas nominalmente a los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). Esta facultad de reestructuración, propia de una organización desconcentrada, se llevó a cabo en todos los sectores bajo la dirección del Ministro de turno. Los CTAR, que eran para la época las “administraciones regionales”, no participaron de dicha reestructuración.

A partir de tal mandato, el Ministerio de Educación aprueba el DS 015-2002-ED, mediante el cual se establece el “Reglamento de Organización y Funciones de las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local”.⁷

La organización y funciones de las DRE y las UGEL, establecidas por el DS 015-2002-ED y definidas por el Gobierno Nacional, se mantienen vigentes en todos los Gobiernos Regionales. Las particularidades de estos modelos serán analizadas en el siguiente capítulo. Luego de dictada dicha norma se expidió la Ley General de Educación (LGE), que incorpora preceptos fundamentales del proceso de descentralización iniciado; sin embargo, la LGE no modifica expresamente la organización de las instancias de gestión establecidas en el DS 015-2002, adscribiéndolas formalmente como órganos desconcentrados del Gobierno Regional.

El sistema de gestión aprobado por el DS 015-2002-ED, avalado por la LGE, fue ratificado por el DS 009-2005-ED, Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo del 29 de abril del 2005, cuyo alcance de aplicación queda claramente establecido en su primer artículo:

Artículo 1.º: El presente Reglamento [...] se aplica a las instancias de gestión educativa descentralizadas: Instituciones Educativas (IIEE) y Programas Educativos públicos de los niveles y modalidades de la etapa de Educación Básica y de la Educación Técnico-Productiva, Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), Direcciones Regionales de Educación (DRE) y Ministerio de Educación

⁶ Se hace esta afirmación, dado que se relaciona únicamente “presupuesto con reforma del Estado”, cuando debiera primar la variable “planificación estratégica con reforma del Estado”.

⁷ Decreto Supremo 015-2002-ED, del 12 de junio de 2002.

(MED). En lo que corresponda, se aplica también a las Instituciones Educativas y Programas Educativos privados.

Con la aprobación del Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo se consolida la visión desconcentrada del Ministerio de Educación al definir la organización y funciones de las “instancias de gestión educativa descentralizada”, en la cual no participaron los actuales Gobiernos Regionales. Este modelo de gestión se encuentra aún vigente.

Reestructuración de Unidades de Gestión Educativa Local desde el Gobierno Nacional

Posteriormente, pese al inicio del proceso de descentralización, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación, continuó dando disposiciones sobre las UGEL por medio de la estrategia de la Ley General de Presupuesto del Sector Público. Así, se dictó:

- Ley 28254: Ley que autoriza crédito suplementario en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2004 (15 de junio del 2004).
 - ▶ Décimo primera disposición final: Declárase en reestructuración las Unidades de Gestión Educativa Local - UGEL del sector educación y dispóngase un proceso de racionalización a nivel de cada institución educativa que determine el número de plazas estrictamente necesarias para brindar el servicio educativo en función a la carga docente establecida por el Ministerio de Educación. Debiéndose efectuar en el ámbito nacional, la reubicación de plazas y/o la reasignación del personal docente excedente, teniendo en consideración lo normado por la Ley del Profesorado y su reglamento.

Para tal efecto, déjase en suspenso durante el presente año los Cuadros de Asignación de Personal (CAP) de las referidas UGELs, debiendo utilizar como referencia los Presupuestos Analíticos de Personal (PAP-2004) debidamente aprobados luego del proceso de racionalización. El Ministerio de Educación y las Direcciones Regionales de Educación contemplarán en la formulación de los presupuestos anuales lo dispuesto en el presente artículo, a fin de dar sostenibilidad a las medidas resultantes del referido proceso de racionalización.

Esta disposición fue ampliada hasta en dos oportunidades, con la finalidad de proceder con las reestructuraciones de las UGEL desde el Gobierno Nacional.

- Ley 28427, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2005 (21 de diciembre del 2004)
 - ▶ Segunda disposición final: Prorrógase la vigencia de la Décimo Primera Disposición Final de la Ley N° 28254 durante el Año Fiscal 2005. Los Presupuestos Analíticos de Personal-PAP resultantes del proceso de racionalización dispuesto por la referida norma, servirán de base para la aprobación de los nuevos Cuadros de Asignación de Personal-CAP al concluirse el mencionado proceso, siguiendo los procedimientos establecidos por el Decreto Supremo N° 043-2004-PCM.
- Ley 28652, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006 (22 de diciembre del 2005)
 - ▶ Octava disposición final: Prorrógase la vigencia de la Segunda Disposición Final de la Ley N° 28427, que prorrogó la Décimo Primera Disposición Final de la Ley N° 28254, durante el año fiscal 2006. Los Presupuestos Analíticos de Personal - PAP resultantes del proceso de racionalización dispuesto por la referida norma, servirán de base para la aprobación de los nuevos Cuadros de Asignación de Personal - CAP al concluirse el mencionado proceso, siguiendo los procedimientos establecidos por el Decreto Supremo N° 043-2004-PCM. El proceso de racionalización a que hace referencia el párrafo precedente debe culminar durante el primer semestre del año fiscal 2006, bajo responsabilidad de las dependencias del Sector Educación encargadas de su ejecución, las mismas que deben determinar el número de plazas estrictamente necesarias para brindar el servicio educativo en función a la carga docente establecida por el Ministerio de Educación; en base a lo cual, posteriormente, se establecerán los nuevos Cuadros de Asignación de Personal - CAP y Presupuestos Analíticos de Personal - PAP en el marco del Presupuesto Institucional aprobado. Los resultados alcanzados en el proceso de racionalización deben ser publicados en la página web del Ministerio de Educación.

Finalmente, en el 2007 el Ministerio de Educación, como epílogo de este proceso de reestructuración iniciado en las Unidades de Gestión Educativa Local, aprobó la Resolución Ministerial 0298-2007-ED, que establece las “Normas Complementarias para la Elaboración y Aprobación del Cuadro para Asignación de Personal-CAP de las Instancias de Gestión Educativa Descentralizadas”. El fundamento expuesto en dicha

norma es únicamente el proceso de Modernización de la Gestión del Estado, aprobado por la Ley 27658, con el objetivo de “asegurar la adecuada asignación de cargos y su ordenamiento racional en las instancias de gestión educativa descentralizada a fin de establecer un equilibrio organizacional”⁸, a pesar del proceso de descentralización ya iniciado a esa fecha.

Es preciso destacar, que por más que la LGE estableció que las instancias de gestión (DRE, UGEL, IE) son órganos de los Gobiernos Regionales, el Gobierno Nacional siguió expidiendo normas sobre organización y funciones de dichas instancias, actuando bajo la visión de un Estado desconcentrado, sin coordinación ni aprobación de los Gobiernos Regionales ni los Gobiernos Locales.

4. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Acuerdo Nacional

El siglo XXI nació con un proceso de transición democrática que congregó a todas las fuerzas políticas del país y permitió un acuerdo sobre las nuevas políticas y reformas que se iban a implementar en el Perú. Este espacio de concertación democrática se llamó “Acuerdo Nacional”.⁹

Mediante el Acuerdo Nacional se establecieron un conjunto de políticas de Estado, sobre la base del diálogo y el esfuerzo, con la finalidad de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar una gobernabilidad democrática.

En lo que concierne a la descentralización, la política de Estado determinó que se desarrollaría: “[...] una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo”. Se construiría, además, “[...] un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer estos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías”.¹⁰

Reforma constitucional

A partir de este acuerdo político, el Congreso de la República inició una reforma constitucional por la cual se expidió la Ley 27680, Ley de Reforma Constitucional del capítulo XIV del título IV sobre descentralización. Mediante esta Ley se entiende la descentralización como:

[...] una forma de organización democrática y [que] constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene por objetivo fundamental el desarrollo del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.¹¹

La reforma constitucional definió los siguientes aspectos:

1. La división política del Estado peruano, que debe preservar su unidad e integridad y realizarse conformando unidades geoeconómicas sostenibles.
2. El proceso de conformación de regiones.
3. La organización política de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, estableciendo sus autonomías.
4. Las competencias de cada gobierno para promover el desarrollo y la economía regionales.
5. Los bienes y rentas de cada nivel de gobierno.
6. El sistema de control y participación.

Estos aspectos constitucionales fueron desarrollados posteriormente por normas que establecieron los principios, competencias, organización y funciones de cada nivel de gobierno, y que permitieron como objetivo inmediato las elecciones regionales del año 2003.

Ley de Bases de la Descentralización

La Ley de Bases de la Descentralización (LBD) establece la finalidad, principios y objetivos del proceso de descentralización; asimismo, define el marco de competencias que ejercerá cada nivel de gobierno, clasificándolas en exclusivas, compartidas y delegadas.

Si bien la LBD es la piedra angular de este proceso, se identificarán algunos aspectos relevantes que contribuirán directamente con el presente trabajo: autonomías/competencias.

- Autonomía regional y local

En concordancia con lo establecido en la Constitución Política del Perú, se reconocen los tres niveles de gobierno: Nacional, Regional y Local, a los cuales se les atribuye autonomía política, económica y administrativa para el ejercicio de sus competencias. Entiéndase por:

- Autonomía política: La facultad de adoptar y

⁸ Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, del 30 de enero del 2002.

⁹ Véase: www.acuerdonacional.pe

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ley 27680, Ley de Reforma Constitucional del capítulo XIV del título IV sobre descentralización, del 7 de marzo del 2002.

concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia; aprobar y expedir sus normas; decidir a través de sus órganos de gobierno, y desarrollar las funciones que le son inherentes.

- ▶ Autonomía económica: La facultad para crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado.
- ▶ Autonomía administrativa: La facultad para organizarse internamente, así como para determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.

– Definición de competencias

La LBD distingue tres criterios de competencias:

- ▶ Competencias exclusivas: Cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno.
- ▶ Competencias compartidas: En las que intervienen dos o más niveles de gobierno.
- ▶ Competencias delegables: Por las cuales un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel el ejercicio de una competencia, por mutuo acuerdo.

– Ámbitos de las competencias exclusivas

Tanto para los Gobiernos Regionales como para los Gobiernos Locales, la LBD define un conjunto de competencias exclusivas destinadas, por mandato constitucional, a promover el desarrollo regional.

Para el caso de estudio, es importante resaltar una de ellas: “c) Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes anuales de Presupuesto”. Esta competencia se ejerce en el marco de la autonomía administrativa a la que ya se hizo referencia.

Podría advertirse una contradicción respecto de que si bien la LBD otorga como competencia exclusiva a los Gobiernos Regionales y a los Gobiernos Locales la aprobación de su organización interna, no se explica por qué la misma LBD les impone una estructura definida (a través de oficinas y gerencias). Esta aparente divergencia pone de manifiesto el carácter de “proceso permanente” determinado por esta política de Estado, por lo que si bien la LBD propone una organización en virtud de los procesos

nacionales y regionales, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, podrán crear la organización interna que estimen conveniente, con la finalidad de atender directamente al ciudadano y sus problemas locales.

Ahora bien, si ambos niveles de gobierno son autónomos en materia administrativa para organizarse internamente y cuentan con competencias exclusivas para aprobar su organización interna y su presupuesto institucional, cabe entonces la pregunta: ¿Qué órganos e instancias comprende su “organización interna”? La respuesta debe darse considerando los siguientes aspectos:

- i) Lo establecido en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR).¹²
- ii) La situación de las Direcciones Regionales.
- iii) El proceso de transferencia de funciones.

i) Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

La LOGR propone una estructura orgánica básica que está conformada por la Presidencia Regional, el Consejo Regional y el Consejo de Coordinación Regional, quienes ejercen la representación de un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo y un espacio de participación y concertación, respectivamente.

En cuanto al órgano ejecutivo del Gobierno Regional, la LOGR indica en su artículo 12.º que está organizado por gerencias regionales, órganos de línea, apoyo, asesoramiento y control, y precisa que éstos serán determinados por cada Gobierno Regional. De acuerdo con ese principio, la LOGR dispone la creación de las siguientes gerencias, que cumplirán las funciones sectoriales:¹³

- ▶ La Gerencia de Desarrollo Económico ejercerá las funciones específicas regionales en los sectores Industria, Comercio, Turismo, Artesanía, Pesquería, Minería, Energía e Hidrocarburos y Agricultura.
- ▶ La Gerencia de Desarrollo Social ejercerá las funciones específicas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, recreación, deportes, salud, vivienda, trabajo, promoción del empleo, pequeña y microempresa, población, saneamiento, desarrollo social e igualdad de oportunidades.
- ▶ La Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial ejercerá las funciones específicas sectoriales en materia de

¹² Ley 27867, del 18 de noviembre del 2002.

¹³ Para un mayor análisis sobre el tema organización y reformas institucionales de Gobiernos Regionales, revisar: “Experiencias de reforma institucional en Gobiernos Regionales. Estudio de casos”. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Lima: USAID ProDescentralización, 2010.

planificación estratégica prospectiva, inversiones, presupuesto, tributación y ordenamiento territorial, administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado.

- ▶ La Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente ejercerá las funciones específicas sectoriales en materia de áreas protegidas, medio ambiente y defensa civil.
- ▶ La Gerencia de Infraestructura ejercerá las funciones específicas sectoriales en materia de vialidad, transportes, comunicaciones, telecomunicaciones y construcción.

Deberá entenderse que tanto la alta dirección como las gerencias referidas forman parte de la “organización interna” de los Gobiernos Regionales.

ii) *Situación de las Direcciones Regionales*

Salud y Educación fueron los sectores más desconcentrados en el país. Su función ha sido ejercida con anterioridad al nuevo proceso de descentralización surgido a inicios del siglo XXI. Ante éste, que se basa en la división del poder en tres niveles de gobierno, las Direcciones Regionales pasaron a formar parte de la organización interna de los Gobiernos Regionales, convirtiéndose en la instancia sectorial especializada de dicho nivel de gobierno.

Sin embargo, lo establecido inicialmente en la duodécima disposición transitoria, complementaria y final de la LOGR, modificada por la Ley 27902, mantenía aún una doble posición: sectorial y gubernamental:

– *Duodécima: Régimen de las Direcciones Regionales sectoriales*

Los Directores Regionales son responsables de la implementación y ejecución de las políticas nacionales sectoriales y de las políticas regionales sectoriales en el ámbito regional. Están bajo la dirección del Sector y de la Gerencia Regional correspondiente, respectivamente, ante quienes dan cuenta de su gestión.

La selección de Directores Regionales sectoriales se hará previo concurso público convocado por los Gobiernos Regionales en coordinación con el Gobierno Nacional, de acuerdo a los lineamientos generales elaborados por el Consejo Nacional de Descentralización, a efectos de garantizar la neutralidad del procedimiento y la selección técnica del personal, así como mecanismos de supervisión

y evaluación permanente que deberá aplicar el Gobierno Regional al Director Regional sectorial en el desempeño de la función.

Mientras culmine el concurso público de los Directores Regionales de cada sector, los actuales Directores Regionales sectoriales continuarán en funciones bajo dependencia administrativa del Gobierno Regional y dependencia técnica y funcional del correspondiente sector del Gobierno Nacional.

El plazo para la elaboración de los lineamientos del concurso y las normas y procedimientos del mismo vence el 31 de enero de 2003.

Esta ambivalencia se resolvió con la promulgación de la Ley 28926,¹⁴ por la que se establece el régimen transitorio de las Direcciones Regionales Sectoriales, considerando que:

Las Direcciones Regionales Sectoriales son órganos dependientes de las Gerencias Regionales correspondientes. Tienen a su cargo las funciones específicas de un sector en el ámbito del gobierno regional. Están a cargo de los Directores Regionales que son funcionarios de confianza. Para ser Director Regional se requiere acreditar ser profesional calificado y con experiencia en la materia sectorial respectiva, mediante concurso de méritos. Su designación y cese corresponde al Presidente Regional a propuesta del respectivo Gerente Regional.

De esta manera se fortaleció la estructura orgánica de los Gobiernos Regionales, integrando de manera exclusiva a las Direcciones Regionales sectoriales, con lo que se les atribuyó mayor responsabilidad sobre políticas regionales sectoriales. De la misma forma, se dejó sin efecto esa doble dependencia: por un lado, la técnica normativa con el sector; por otro, la administrativa con el Gobierno Regional. Por tanto, las Direcciones Regionales sectoriales son parte de la “organización interna” de los Gobiernos Regionales, y están dentro de los alcances de las autonomías administrativas de dicho nivel de gobierno.

iii) *Transferencia de funciones*

Como parte del proceso de descentralización, el Gobierno Nacional transfiere funciones a los gobiernos subnacionales. Para ello, desde el otrora Consejo Nacional de Descentralización y la actual Secretaría de Descentralización¹⁵, se

¹⁴ Ley 28926, del 8 de diciembre del 2006.

elaboraron diferentes planes de transferencias de funciones sectoriales, que fueron implementándose gradualmente desde el año 2004. Dicho proceso ha avanzado en los diferentes sectores.

En el caso del sector Educación, se concluyó con el proceso de transferencias de funciones, a través de las Resoluciones Ministeriales 300-2008-ED, del 4 de julio del 2008, y 417-2008-ED, del 11 de diciembre del 2008, expedidas por el Ministerio de Educación. Dichas funciones son las establecidas en el artículo 47.º de la LOGR en materia de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y recreación. En cuanto a Educación, el citado artículo 47.º de la LOGR fija 21 funciones que serán ejercidas por los Gobiernos Regionales (*Véase recuadro 1 en la siguiente página*).

Al respecto, es importante lo que advierte la Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial número 141, referido al proceso de transferencia de funciones, respecto de la materia educativa:

Cabe señalar que de acuerdo con lo manifestado por el Ministerio de Educación, en reiteradas oportunidades, debido al alto nivel de desconcentración que caracterizó a este sector las funciones en el sector ya se venían ejerciendo a través de las Direcciones Regionales de Educación desde hacía mucho tiempo atrás. En ese sentido, los resultados del proceso de acreditación en materia de educación podían ser el reflejo de ello, indicándonos además que los Gobiernos Regionales cuentan con las condiciones mínimas para ejercer las funciones específicas transferidas, lo cual es positivo y deberá aportar mejoras en la continuidad y en la calidad de la educación.¹⁵

Para el caso de estudio, en lo que concierne a los sistemas de gestión, dentro de las funciones establecidas en la LOGR y transferidas completamente a los Gobiernos Regionales se establece lo siguiente: “Artículo 47.º. Funciones en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación. [...] f) Modernizar los sistemas descentralizados de gestión educativa y propiciar la formación de redes de instituciones educativas, en coordinación con el Ministerio de Educación”.

Con esta precisión queda sumamente claro que es competencia de los Gobiernos Regionales

modernizar sus sistemas descentralizados de gestión educativa, lo que comprende a la Dirección Regional de Educación y sus correspondientes Unidades de Gestión Educativa Locales, en el marco de sus competencias y autonomías.

Este capítulo inicial ha permitido hacer las siguientes reflexiones:

1. La desconcentración implica que ciertos órganos u organismos asuman funciones del Gobierno Central, pero se mantengan bajo una relación jerárquica. Mientras, la descentralización comprende a organismos que cuentan con personería jurídica propia y autonomía, y que han sido elegidos en elecciones democráticas.
2. El actual proceso de descentralización, iniciado con la reforma constitucional del capítulo de descentralización, a través de la Ley 27680, se basa en la división del poder de los tres niveles de gobierno: Nacional, Regional y Local, respetando sus autonomías y competencias.
3. El marco legal del proceso de descentralización otorga a los Gobiernos Regionales y a los Gobiernos Locales autonomía y competencias para su aprobación como organización interna.
4. La organización interna de los Gobiernos Regionales está comprendida por los órganos del Poder Ejecutivo regional, a través de sus gerencias y oficinas, así como de las Direcciones Regionales sectoriales, incluyendo Educación, en mérito a la culminación del proceso de transferencias de funciones desde el Gobierno Central a los Gobiernos Regionales.
5. La gestión del sistema educativo vigente en el Perú fue aprobada por el DS 015-2002-ED, y ratificada tanto por la LGE como por el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo, que se fundan en los principios de un proceso de desconcentración sectorial y están ejerciendo funciones en los ámbitos regionales.”

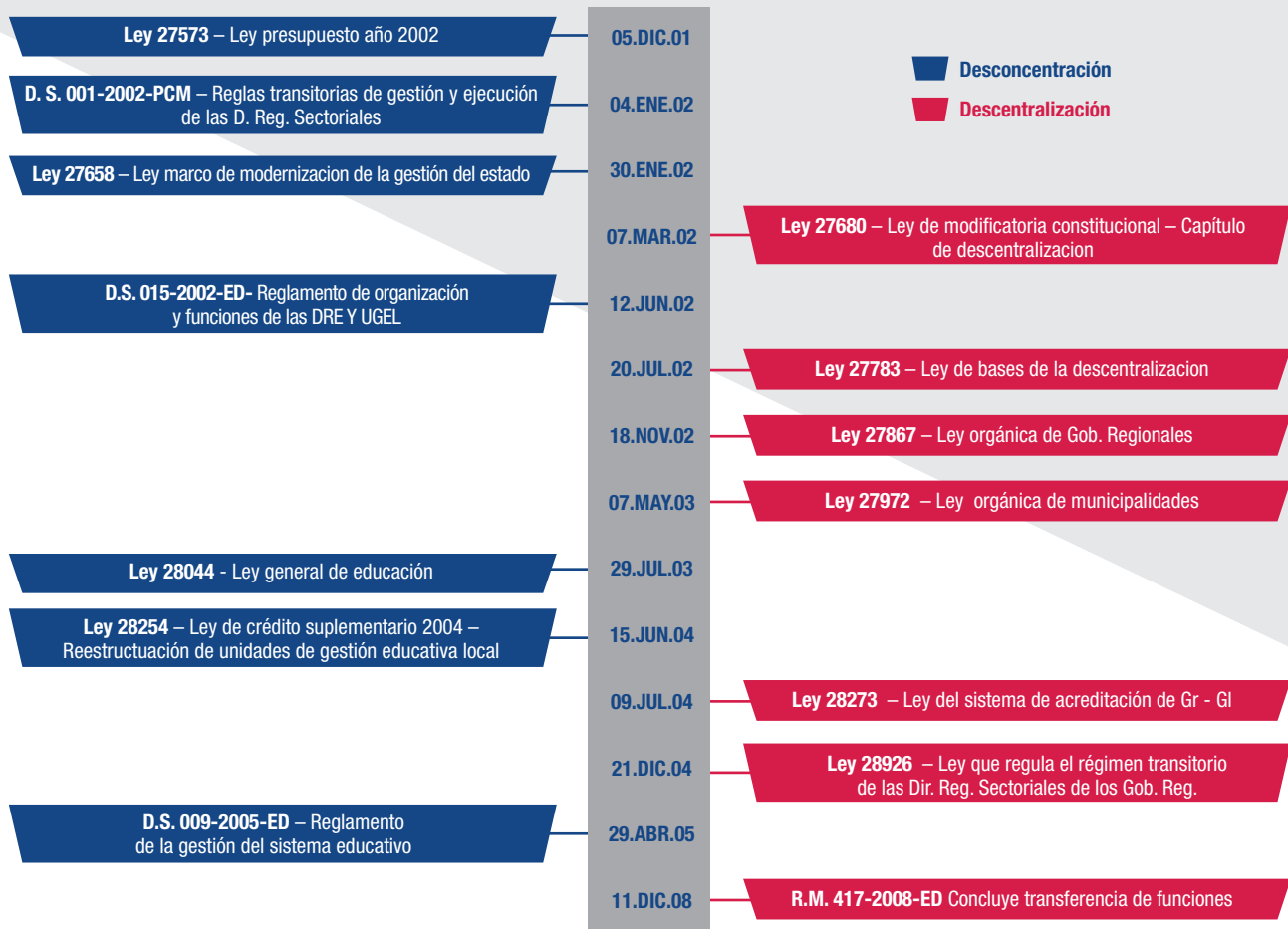
¹⁵ Véase: www.descentralizacion.gob.pe

¹⁶ “Informe N° 141: Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales”. Defensoría del Pueblo 2009, p. 112.

Recuadro 1: Funciones transferidas y ejercidas por los gobiernos regionales en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación

- a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar y administrar las políticas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y recreación de la región.
- b) Diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo Regional, los programas de desarrollo de la cultura, ciencia y tecnología y el programa de desarrollo del deporte y recreación de la región, en concordancia con la política educativa nacional.
- c) Diversificar los currículos nacionales, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica y respondiendo a las necesidades e intereses de los educandos.
- d) Promover una cultura de derechos, de paz y de igualdad de oportunidades para todos.
- e) Promover, regular, incentivar y supervisar los servicios referidos a la educación inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, en coordinación con el Gobierno Local y en armonía con la política y normas del sector correspondiente y las necesidades de cobertura y niveles de enseñanza de la población.
- f) Modernizar los sistemas descentralizados de gestión educativa y propiciar la formación de redes de instituciones educativas, en coordinación con el Ministerio de Educación.
- g) Ejecutar y evaluar, junto con los Gobiernos Locales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales.
- h) Integrar los distintos programas educativos regionales en una política integral orientada, en lo económico, a la mejora en la productividad y competitividad de la región; en lo social, a propiciar la igualdad de oportunidades, la integración y la inclusión a nivel regional; en lo político, al afianzamiento de los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas en los distintos niveles de gobierno; y en lo cultural, al desarrollo de una cultura de paz y reconocimiento y respeto a la diversidad.
- i) Promover permanentemente la educación intercultural y el uso de las lenguas originarias de la región.
- j) Promover e incentivar la investigación, la extensión en las universidades y en otras instituciones educativas de nivel superior, en función del desarrollo regional.
- k) Promover y difundir las manifestaciones culturales y potenciar las instituciones artísticas y culturales de la región, en coordinación con los Gobiernos Locales.
- l) Proteger y conservar, en coordinación con los Gobiernos Locales y los organismos correspondientes, el patrimonio cultural nacional existente en la región, así como promover la declaración por los organismos competentes de los bienes culturales no reconocidos que se encuentren en la región.
- m) Diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento, en coordinación con los Gobiernos Locales.
- n) Identificar, implementar y promover el uso de nuevas tecnologías eficaces y eficientes para el mejoramiento de la calidad de la educación en sus distintos niveles.
- o) Desarrollar e implementar sistemas de información y ponerlos a disposición de la población.
- p) Evaluar periódicamente y de manera sistemática los logros alcanzados por la región en materia educativa y apoyar las acciones de evaluación y medición que desarrolla el Ministerio de Educación, así como contribuir al desarrollo de la política de acreditación y certificación de la calidad educativa en el ámbito de su competencia.
- q) Fomentar y participar en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos de investigación, experimentación e innovación educativa que aporten al desarrollo regional y al mejoramiento de la calidad del servicio educativo.
- r) Desarrollar los procesos de profesionalización, capacitación y actualización del personal docente y administrativo de la región, en concordancia con el Plan Nacional de Formación Continua.
- s) Fortalecer, en concordancia con los Gobiernos Locales, a las instituciones educativas, promoviendo su autonomía, capacidad de innovación y funcionamiento democrático, así como la articulación intersectorial y la pertenencia a redes, con participación de la sociedad.
- t) Articular, asesorar y monitorear en el campo pedagógico y administrativo a las Unidades de Gestión Educativa Local.
- u) Impulsar y articular la participación de las universidades, empresas e instituciones de la sociedad civil en la ejecución de los planes de desarrollo regional.

Cuadro 1: Línea de tiempo de normas promulgadas en los procesos de desconcentración y descentralización



Recuadro 2: Análisis de la línea de tiempo

1. A partir del cuadro 1, se puede advertir el proceso paralelo existente entre la expedición de normas que regulan la desconcentración y aquéllas que regulan el proceso de descentralización:
2. El DS 015-2002-ED establece el Reglamento de Organización y Funciones de la Dirección Regional de Educación y de las Unidades de Gestión Educativa Local, y fue asumido por la LGE.
3. Dos meses antes de la expedición de la norma anterior, ya se había modificado la Constitución Política del Perú a través de la Ley 27680; y un mes después se expidió la LDB, que define —entre otros aspectos— la implementación del proceso de descentralización. La LGE, publicada un año después, considera algunos aspectos de la LDB, adscribiendo a las DRE y UGEL al Gobierno Regional, pero mantiene la organización de las instancias de gestión, conforme a lo establecido en el DS 015-2002-ED.
4. Mediante la Ley 28926 se define totalmente la situación real de las Direcciones Regionales sectoriales, que mantenían un estatus ambiguo respecto de su dependencia funcional y administrativa. Ahora son parte de la organización interna de los Gobiernos Regionales.
5. Paralelamente, el Gobierno Nacional aprobó el DS 09-2005- ED, Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo, donde ratifica la gestión del sistema educativo desde una visión desconcentrada.
6. Con las Resoluciones Ministeriales se concluye el proceso de transferencia de funciones a favor de los Gobierno Regionales. Entre dichas funciones está la: “modernización de los sistema descentralizados de gestión educativa”.

CAPÍTULO 2: Gestión del sistema educativo vigente

1. MARCO NORMATIVO

Como se ha expuesto, la gestión del sistema educativo vigente responde a una visión desconcentrada del Estado, establecida principalmente por las siguientes normas:

- a) DS 015-2002-ED, Reglamento de Organización y Funciones de la Dirección Regional de Educación y de las Unidades de Gestión Educativa Local.
- b) Ley 28044, Ley General de Educación.
- c) DS 009-2005-ED, Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo.

Ley General de Educación

La Ley General de Educación incorpora como acápite especial la “Gestión del Sistema Educativo”, que define de la siguiente manera:

Artículo 63.º: La gestión del sistema educativo nacional es descentralizada, simplificada, participativa y flexible. Se ejecuta en un marco de respeto a la autonomía pedagógica y de gestión que favorezca la acción educativa. El Estado, a

través del Ministerio de Educación, es responsable de preservar la unidad de este sistema. La sociedad participa directamente en la gestión de la educación a través de los Consejos Educativos, que se organizan también en forma descentralizada.

Establece además cuáles son las instancias de gestión del sistema educativo: a) la Institución Educativa; b) la Unidad de Gestión Educativa Local; c) la Dirección Regional de Educación; y, d) el Ministerio de Educación. Dichas instancias responden a las siguientes características:

– Institución Educativa

En tanto comunidad de aprendizaje, la IE es la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo descentralizado, pues es en ella donde se presta el servicio. Puede ser pública o privada.¹⁷

Tanto la Ley General de Educación como el Reglamento de la Gestión Educativa clasifican a las Instituciones Educativas según dos criterios: i) por el número de docentes; ii) por el tipo de gestión (véase el cuadro 2).

Cuadro 2: Clasificación de las Instituciones Educativas

CLASIFICACIÓN DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS	
Número de docentes	Tipo de gestión
a) Polidocente completa: Cuando cada sección de un año o grado está a cargo de un docente.	a) Polidocente completa: Cuando cada sección de un año o grado está a cargo de un docente.
b) Polidocente multigrado: Cuando los docentes, o por lo menos uno de ellos, tiene a su cargo dos o más años o grados de estudio.	b) Públicas de gestión privada, a cargo de entidades sin fines de lucro que prestan servicios educativos gratuitos en convenio con el Estado.
c) Unidocente: Cuando cuenta solo con un docente para atender todos los años o grados de estudio del nivel o modalidad.	c) De gestión privada, a cargo de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Fuente: Elaboración propia

¹⁷ Artículo 66.º de la LGE.

Independientemente del tipo de Institución Educativa, el Reglamento de Gestión Educativa presenta un modelo de organización considerando los siguientes órganos:

- Órgano de dirección: Dirección y Comité Directivo.
- Órgano de participación, concertación y vigilancia: Consejo Educativo Institucional.
- Órgano de asesoramiento: Consejo Académico.
- Órgano de apoyo: Equipo administrativo.

– **Unidad de Gestión Educativa Local**

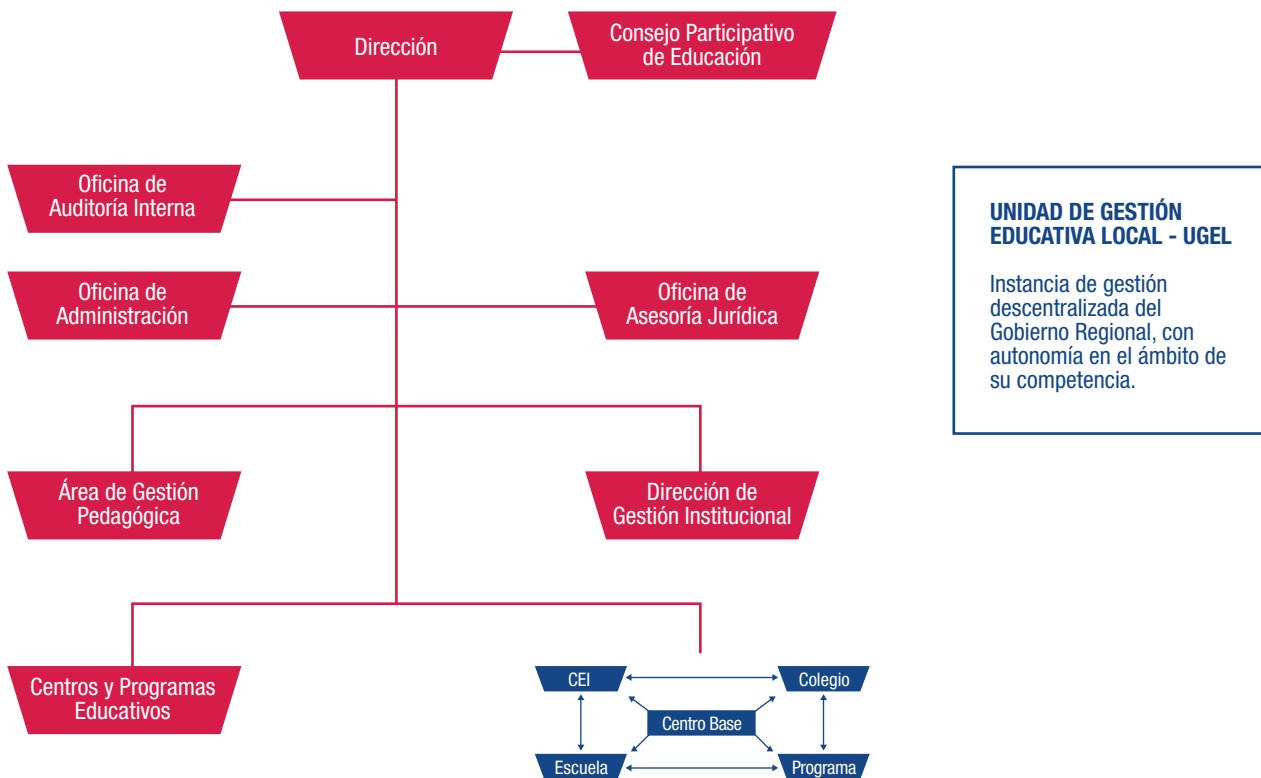
La UGEL es una instancia de ejecución descentralizada del Gobierno Regional con autonomía en el ámbito de su competencia. Su jurisdicción territorial es la provincia, y esta jurisdicción puede ser modificada de acuerdo con criterios de dinámica social, afinidad geográfica,

cultural o económica y facilidades de comunicación, en concordancia con las políticas nacionales de descentralización y modernización de la gestión del Estado. ¹⁸

Su organización está compuesta de la siguiente manera: ¹⁹

- *Órgano de dirección:* Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local.
- *Órganos de línea:* Área de Gestión Pedagógica y Área de Gestión Institucional.
- *Órgano de asesoría:* Asesoría jurídica.
- *Órgano de participación:* Consejo Participativo Local de Educación.
- *Órgano de apoyo:* Área de Gestión Administrativa, Infraestructura y Equipamiento.
- *Órgano de control:* Oficina de Control Institucional.

Figura 1: Organización de la Unidad de Gestión Educativa Local



¹⁸ Artículo 73.º de la LGE.

¹⁹ Artículo 48.º del DS 009-2005-ED, Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo.

– **Dirección Regional de Educación**

La Dirección Regional de Educación es un órgano especializado del Gobierno Regional responsable del servicio educativo en el ámbito de su respectiva circunscripción territorial. Tiene relación técnico-normativa con el Ministerio de Educación.²⁰ Su función consiste en promover la educación, la cultura, el deporte, la recreación, la ciencia y la tecnología. Asegura los servicios educativos y los programas de atención integral con calidad y equidad en su ámbito jurisdiccional, para lo cual coordina con las Unidades de Gestión Educativa Local y convoca la participación de los diferentes actores sociales.

Cuenta con los siguientes órganos: ²¹

- *Órgano de dirección:* Dirección Regional de Educación.
- *Órganos de línea:* Dirección de Gestión Pedagógica y Dirección de Gestión Institucional.
- *Órgano de asesoramiento:* Oficina de Asesoría Jurídica.

- *Órgano de participación:* Consejo Participativo Regional de Educación.
- *Órgano de apoyo:* Oficina de Administración, Infraestructura y Equipamiento.
- *Órgano de control:* Oficina de Control Institucional.

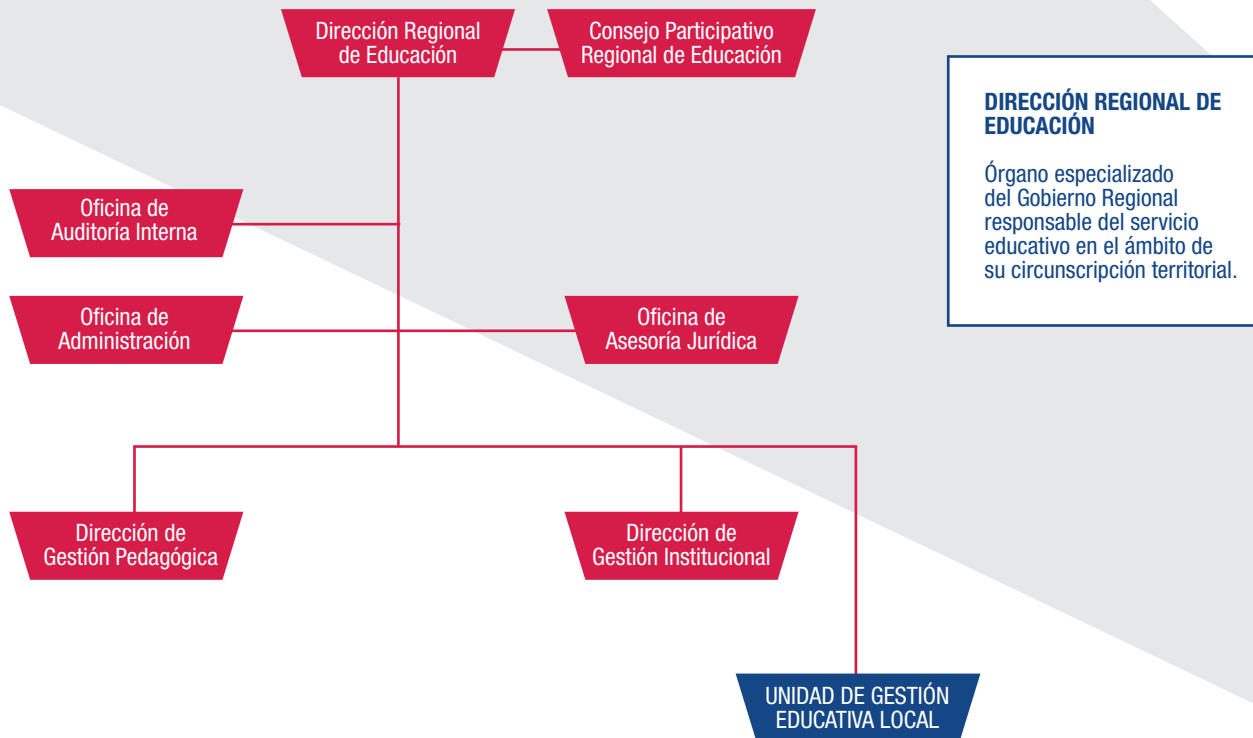
2. CARACTERÍSTICAS DE LA GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

Sin ánimo de realizar un análisis riguroso al respecto, las respuestas a las siguientes preguntas harán posible advertir algunas características de la gestión educativa vigente:

¿Cuándo surge?

Como se aprecia en el cuadro 1, la expedición del DS 015-2002-ED se produjo entre la reforma constitucional del capítulo de Descentralización, a través de la Ley 27680, y la expedición de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783. Por una parte, el

Figura 2: Organización de la Dirección Regional de Educación



²⁰ Artículo 76° de la LGE.

²¹ Artículo 57° del DS 009-2005-ED- Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo

Ministerio de Educación, bajo su paradigma de desconcentración, reestructuraba lo que para entonces eran sus unidades desconcentradas, mientras que, por otra parte, se establecían las competencias y autonomías de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, bajo un principio de descentralización.

¿Quién lo elaboró?

Por ser un decreto supremo, su elaboración estuvo a cargo exclusivamente del Ministerio de Educación, y no existió ninguna participación de las instancias regionales y locales.

Relación con el Gobierno Regional

En un primer momento se estableció que las Direcciones Regionales de Educación son órganos desconcentrados de los Consejos Transitorios de Administración Regional y tienen una relación técnico-normativa con el Ministerio de Educación. Posteriormente este tema fue aclarado y definido por la Ley 28926, que determina la dependencia total de las DRE del Gobierno Regional. Sin embargo, la relación se mantiene sobre aspectos netamente administrativos.

Por su parte, las Unidades de Gestión Educativa Local son establecidas como órganos desconcentrados de la Dirección Regional de Educación y proporcionan el soporte técnico, pedagógico, institucional y administrativo a los “centros y programas” educativos de su ámbito.

Finalidad de la gestión del sistema educativo

La existencia de ambas instancias (DRE y UGEL) responde a las mismas finalidades: a) el desarrollo integral del educando mediante la prestación de servicios educativos brindados con equidad, para satisfacer las necesidades educativas del ámbito territorial; b) el fortalecimiento de la gestión en cada centro o programa educativo, estableciendo formas de participación de la comunidad en acciones de desarrollo de la educación, ciencia y tecnología, cultura, recreación y deporte; y, c) el establecimiento de una gestión educativa transparente, equitativa y eficaz, que garantice una adecuada descentralización y la evaluación efectiva de sus avances y resultados, y que instaure mecanismos de vigilancia y control ciudadano. De ello se deduce que puede existir cualquiera de las dos instancias, dado que cumplirán la misma finalidad

Funciones de las instancias de gestión

Las funciones de ambas instancias, son semejantes y han sido determinadas según los siguientes criterios:

- definición de políticas y normatividad
- provisión de servicios
- desarrollo curricular
- desarrollo institucional
- administración de personal y recursos; sin diferenciar claramente las competencias de cada instancia.

Organización de las instancias de gestión

Dado que se trata de órganos jerarquizados, ambos deben cumplir en diferentes etapas las mismas funciones, con lo cual se garantiza el funcionamiento del sistema de gestión educativa, que parte desde la instancia central del Ministerio de Educación. En virtud de que sus funciones tienen que articularse, sus organizaciones deben responder a los mismos criterios, y dejar de lado las particularidades y problemas locales.

Y aunque la descripción de estas características responde a un criterio formal e institucional, el problema resulta ser mucho más complejo cuando se trata del cumplimiento de sus funciones,²² en el que se encuentran debilidades de financiamiento, de ejercicio de capacidades, de corrupción, entre otras. Este escenario ha sido advertido hace poco por las recién elegidas autoridades regionales, quienes han iniciado algunas reformas en el sector que ahora les compete.

El siguiente capítulo presenta los casos de tres Gobiernos Regionales que han iniciado la elaboración e implementación de propuestas de mejora de la gestión del sistema educativo.

²² Un estudio de Natalia Gonzales, Carolina de Belaúnde y Mariana Eguren refleja bien los problemas internos de las instancias de gestión: “El Estado y la burocracia de los organismos intermedios del sector Educación: Un acercamiento desde los funcionarios”. En El Estado de la educación: Estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector. Lima: IEP, 2009.

PARTE II

CAPÍTULO 3: Sistematización de los modelos de gestión educativa de los gobiernos regionales de San Martín, Arequipa y La Libertad

La sistematización de cada caso en el presente estudio comprende tres partes. La primera identifica las características generales de cada región, así como su estadística educativa, con lo que se pretende resaltar que se está ante realidades totalmente distintas y que merecen un estudio propio, no solo para la identificación de problemas sino, y sobre todo, para la construcción de nuevos sistemas de gestión que permitan atender el servicio educativo en el marco de la competencia de los Gobiernos Regionales.

La segunda parte se refiere a los procesos regionales previos al debate sobre la construcción del modelo educativo. Es importante conocer cuáles son los procesos que antecedieron al estudio del sistema de gestión educativa. Así se advertirá que en algunos casos se trata de reformas institucionales (Arequipa y La Libertad), y en otro de experiencias locales que exigen un “nuevo modelo de gestión educativa” (San Martín).

La propuesta técnica elaborada, tanto en su etapa de formulación como en la de implementación, es abordada en la tercera parte. Es importante señalar que, a la fecha de culminación de este trabajo, en los tres casos la fase de implementación se encuentra vigente, de modo que se podrá identificar las estrategias establecidas, quedando para un próximo estudio la evaluación de los resultados obtenidos; con mayor razón aun si en los tres casos de análisis las autoridades regionales con las cuales se inició el debate y la formulación de la propuesta han sido reelegidas. Se espera con gran expectativa que se continúe con su fase de implementación en el periodo de gobierno 2011-2014.

Finalmente, es importante aclarar que la presente sistematización no aborda todo el trabajo realizado en temas educativos desde los Gobiernos Regionales, sino que ella se centra en el debate y propuesta de un nuevo sistema de gestión educativa regional.

A. REGIÓN SAN MARTÍN

1. INFORMACIÓN GENERAL

La región San Martín se encuentra ubicada en la selva alta del nororiente peruano. Su capital, la ciudad de

Moyobamba, tiene una altitud de 860 msnm. Presenta una temperatura anual máxima de 32,5° C (enero) y una mínima de 18,8° C (julio-agosto).

Figura 3: Región San Martín



Cuadro 3: Características generales de la región San Martín

DEPARTAMENTO	SAN MARTÍN
Capital	Moyobamba
Población censada (2007)	728.808
Superficie (km ²)	51.253,31
Densidad de población (hab/km ²)	14,2
Provincias	10
Distritos	77

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Censo Nacional 2007.

Según el censo del año 2007, tiene una población de 728.808 habitantes, de los cuales más de un tercio está comprendido entre los 0 y los 14 años de edad, es decir, en el grupo en etapa escolar de Educación

Básica. Igualmente, si bien el mayor porcentaje de su población reside en zonas urbanas, un 35,1% se encuentra en zonas rurales, porcentaje que supera el promedio nacional.

Cuadro 4: Indicadores demográficos y sociales de la región San Martín

VARIABLE / INDICADOR	PERÚ		DPTO. DE SAN MARTÍN	
	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%
Población censada	27'412.157	100	728.808	100
Hombres	13'622.640	49,7	382.517	52,5
Mujeres	13'789.517	50,3	346.291	47,5
Población por grandes grupos de edad	27'412.157	100	728.808	100
0-14	8'357.533	30,5	251.881	34,6
15-64	17'289.937	63,1	444.999	61,1
65 y más	1'764.687	6,4	31.928	4,4
Población por área de residencia	27'412.157	100	728.808	100
Urbana	20'810.288	75,9	472.755	64,9
Rural	6'601.869	24,1	256.053	35,1
Población adulta mayor (60 y más años)	2'495.643	9,1	47.165	6,5
Edad promedio	28,4		25,9	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Censo Nacional 2007.

2. INFORMACIÓN EDUCATIVA REGIONAL

Al año 2010, la región San Martín cuenta con una población estudiantil total de 241.441 alumnos, comprendidos tanto en la Educación Básica Regular

como en la Educación Superior No Universitaria. Del total de alumnos matriculados ese año, 224.848 corresponden a la Educación Básica Regular, siendo el nivel primario el que congrega al mayor porcentaje de estudiantes.

Cuadro 5: Total matrícula de alumnos al año 2010 por etapa, nivel y modalidad en la región San Martín

PROVINCIA	TOTAL	BÁSICA REGULAR				BÁSICA ALTER-NATIVA ¹	BÁSICA ESPE-CIAL	TÉCNICO PRODUC-TIVA ²	SUPERIOR NO UNIVERSITARIA			
		Total	Inicial	Primaria	Secundaria				Total	Peda-gógica	Tecno-lógica	Artis-tica
Total	241.441	224.848	37.622	120.892	66.334	6.379	353	2.340	7.521	431	7.090	0
Moyobamba	40.698	37.633	5.795	20.573	11.265	1.113	57	588	1.307	52	1.255	0
Bellavista	16.341	15.498	2.851	8.484	4.163	389	8	198	248	0	248	0
El Dorado	10.116	9.870	1.437	5.865	2.568	45	0	122	79	0	79	0
Huallaga	7.965	7.669	1.418	4.232	2.019	67	16	0	213	0	213	0
Lamas	24.186	23.889	3.661	14.062	6.166	165	18	83	31	31	0	0
Mariscal Cáceres	18.757	17.670	3.458	9.141	5.071	440	45	242	360	43	317	0
Picota	12.892	12.641	2.165	6.993	3.483	34	9	23	185	185	0	0
Rioja	37.822	34.998	4.674	19.823	10.501	1.489	46	140	1.149	0	1.149	0
San Martín	49.720	43.703	8.911	20.812	13.980	2.026	103	704	3.184	72	3.112	0
Tocache	22.944	21.277	3.252	10.907	7.118	611	51	240	765	48	717	0

¹ Incluye Educación de Adultos.

² Incluye Educación Ocupacional.

Fuente: Ministerio de Educación. Estadística básica.

Las Instituciones Educativas de la región San Martín suman 2.793, y de ellas 2.690 corresponden a la Educación Básica Regular; en este último rubro, el mayor número pertenece al nivel primario. Asimismo, el 93,94% de las Instituciones Educativas son de gestión

pública, y el 6,06% restante son privadas. Por último, según el clasificador del Ministerio de Educación, el 64,48% de estas Instituciones Educativas se encuentran ubicadas en las zonas rurales y el 35,52%, en la zona urbana.

Cuadro 6: Total de Instituciones Educativas al año 2010 por etapa, nivel y modalidad en la región San Martín

PROVINCIA	TOTAL	BÁSICA REGULAR				BÁSICA ALTERNATIVA ¹	BÁSICA ESPECIAL	TÉCNICO PRODUCTIVA ²	SUPERIOR NO UNIVERSITARIA			
		Total	Inicial	Primaria	Secundaria				Total	Pedagógica	Tecnológica	Artística
Total	2.793	2.690	1.026	1.326	338	34	14	25	30	7	23	0
Moyobamba	465	447	151	244	52	4	2	6	6	1	5	0
Bellavista	244	239	90	116	33	2	1	1	1	0	1	0
El Dorado	148	145	47	77	21	1	0	1	1	0	1	0
Huallaga	124	121	51	59	11	1	1	0	1	0	1	0
Lamas	395	390	127	218	45	2	1	1	1	1	0	0
Mariscal Cáceres	232	225	109	90	26	2	1	2	2	1	1	0
Picota	172	168	62	82	24	1	1	1	1	1	0	0
Rioja	305	291	105	148	38	4	2	5	3	0	3	0
San Martín	406	375	193	129	53	12	3	6	10	1	9	0
Tocache	302	289	91	163	35	5	2	2	4	2	2	0

¹ Incluye Educación de Adultos.

² Incluye Educación Ocupacional.

Fuente: Ministerio de Educación. Padrón de Instituciones Educativas.

Finalmente, debe considerarse el número de docentes que están laborando en la región, porque son usuarios directos del sistema de gestión tanto a nivel pedagógico como institucional-administrativo. La región San Martín

cuenta con 11.936 docentes, de los cuales 10.765 (90,18%) están comprendidos en las Instituciones Educativas de gestión pública.

Cuadro 7: Total docentes al año 2010 por etapa, nivel y modalidad en la región San Martín

PROVINCIA	TOTAL	BÁSICA REGULAR				BÁSICA ALTER-NATIVA ²	BÁSICA ESPE-CIAL	TÉCNICO PRODUC-TIVA ³	SUPERIOR NO UNIVERSITARIA			
		Total	Inicial ¹	Primaria	Secundaria				Total	Peda-gógica	Tecno-lógica	Artis-tica
Total	11.936	10.885	1.389	5.452	4.044	302	56	134	559	82	477	0
Moyobamba	1.927	1.740	208	907	625	48	8	29	102	6	96	0
Bellavista	783	746	92	375	279	13	1	7	16	0	16	0
El Dorado	499	484	49	267	168	4	0	3	8	0	8	0
Huallaga	389	366	45	189	132	7	3	0	13	0	13	0
Lamas	1.251	1.210	145	655	410	14	4	6	17	17	0	0
Mariscal Cáceres	931	844	116	423	305	23	7	17	40	12	28	0
Picota	628	604	83	290	231	6	2	3	13	13	0	0
Rioja	1.655	1.524	163	818	543	48	5	13	0	0	65	0
San Martín	2.628	2.244	380	968	896	100	19	43	14	14	208	0
Tocache	1.245	1.123	108	560	455	39	7	13	20	20	43	0

Nota: Corresponde a la suma del número de personas que desempeñan labor docente, directiva o en el aula, en cada Institución Educativa, sin diferenciar si la jornada es de tiempo completo o parcial.

¹ Excluye promotoras educativas comunitarias a cargo de programas no escolarizados.

² Incluye Educación de Adultos.

³ Incluye Educación Ocupacional.

Fuente: Ministerio de Educación. Estadística básica.

3. PROCESOS REGIONALES

Para el caso de la región San Martín, se identifican los siguientes procesos previos al debate y formulación del modelo de gestión educativa:

a. Formulación y aprobación del Proyecto Educativo Regional (PER)

A partir del año 2003, el Gobierno Regional de San Martín inició la formulación del PER, “con la voluntad de convertir la educación en la Región en un instrumento de progreso, que forme ciudadanos competentes, con capacidades arraigadas en los bienes culturales, científicos, tecnológicos, sociales y morales”.²³

La formulación del PER implicó una movilización y sensibilización social de todos los actores educativos de la región, y comprendió las siguientes etapas: i) sensibilización de las autoridades políticas; ii) formulación y aprobación del Proyecto de Inversión Pública (PIP), bajo la conducción de la Dirección Regional de Educación; iii) ejecución del PIP, lo que conllevó la elaboración de un diagnóstico educativo regional y la elaboración propiamente dicha del PER; y, iv) proceso de consulta del PER, mediante encuestas, talleres, reuniones y seminarios.

Concluidas las etapas señaladas, el PER se oficializó y ratificó mediante Ordenanza Regional 024-2007 del 23 de julio del 2007, con lo cual se obtuvo —entre otros aspectos— un primer documento estratégico regional que determina un norte de las acciones que se han de seguir para el logro de los objetivos propuestos.

El desarrollo e implementación del objetivo quinto del PER, que busca “la participación democrática y descentralizada de los actores sociales para una gestión educativa eficiente, intersectorial e interinstitucional, particularmente de los padres de familia y de las instituciones educativas”, ha permitido —entre otros aspectos— iniciar la etapa de formulación del “Nuevo Modelo de Gestión Educativa”.

b. Creación de la Comisión Regional de Educación

La Presidencia del Gobierno Regional de San Martín, con el objetivo de impulsar y concretar las políticas educativas contenidas en el PER, creó la Comisión Regional de Educación, mediante Resolución Ejecutiva Regional 617-2008-GRSM/PGR, del 11 de septiembre del 2008.

Dicha Comisión está integrada por: i) el Vicepresidente del Gobierno Regional, que cuenta con facultades resolutorias en temas presupuestales para atender la problemática educativa; ii) el Consejero Delegado, con la finalidad de generar la normatividad respectiva desde el Consejo

Regional; iii) el Gerente de Desarrollo Social, como articulador de políticas sociales; iv) el Director Regional de Educación, en su calidad de máxima autoridad del órgano especializado regional en Educación; y, v) representantes de la sociedad civil organizada. Sus principales funciones son:

- Generar las condiciones necesarias, a través de la Gerencia de Desarrollo Social y la Dirección Regional de Educación, para la implementación de las políticas educativas establecidas en el PER.
- Apoyar la ejecución de acciones adecuadas para realizar planes y proyectos que desarrollen las políticas educativas.
- Apoyar las gestiones ante el Ministerio de Educación, para la implementación de funciones y competencias transferidas.
- Resolver nudos críticos en la ejecución de la implementación del PER.

Finalmente, desde esta Comisión se ha permitido la implementación de una propuesta pedagógica integral unificando la participación de actores públicos y privados comprometidos con la educación, la formulación de proyectos de inversión pública para la mejora de los aprendizajes y la elaboración de un nuevo modelo de gestión del sistema educativo regional.

c. Formulación del Plan de Gobierno Multianual en Educación

El Gobierno Regional de San Martín estimó necesario diseñar un plan que articule los documentos de planificación formulados desde la instancia nacional y regional: el Proyecto Educativo Regional, el Proyecto Educativo Nacional, el Plan Sectorial Multianual y el Plan Regional de Desarrollo Concertado. Este documento articulador se denomina “Plan de Gobierno Multianual en Educación”. El Plan persigue mejorar la gestión y el uso de los recursos asignados al sector Educación, para lo que define los lineamientos de política educativa en la región y el rol estratégico del Gobierno Regional. Asimismo, determina las prioridades que deben considerarse durante el periodo 2008-2012 en el tema educativo.

d. Propuesta Pedagógica del PEAR y Escuelas Activas desde USAID/Aprende

En el año 2003 se inició la implementación del programa de “Escuelas Activas” en la región San Martín, a través del proyecto USAID/Aprende, con apoyo de la cooperación internacional. El proyecto tenía como objetivos el fortalecimiento de Instituciones Educativas, la promoción de procesos y conductas democráticas y el desarrollo

²³ Proyecto Educativo Regional, Región San Martín 2005-2021. Gobierno Regional de San Martín, 2007, p. 9.

de capacidades educativas en todos los actores en las áreas rurales: directores de escuela, maestros y padres de familia. Se trataba de convertir las “escuelas comunitarias pasivas” en “escuelas comunitarias activas” con el uso de metodologías de aprendizaje activo en las clases y la participación activa de padres de familia y las comunidades.²⁴

La implementación de este proyecto no solo ha permitido la consolidación de características propias para gestionar la educación en la región, sino que además ha hecho de este proceso una experiencia única en tanto ha permitido identificar las necesidades de las Instituciones Educativas para la construcción de un modelo de gestión educativa. Además, este proyecto hizo posible iniciar programas de formación docente a través de proyectos de inversión pública, lo que lo convirtió en pionero a nivel nacional.

Merece ser destacada la estrategia definida como “Laboratorio de Gobernanza Local”, que se inició en algunos distritos de la región y permitió la participación de todos los actores públicos y privados con presencia local, tanto para atender las necesidades educativas como para fortalecer el proceso de gobernabilidad democrática.

Todos estos logros permitieron al actual Proyecto SUMA iniciar el debate desde la instancia regional para requerir una nueva manera de gestión de la educación, con la particularidad de garantizar la sostenibilidad del proceso logrado desde las Instituciones Educativas.

4. PROPUESTA REGIONAL

Considerando los procesos regionales referidos en el acápite anterior, se inicia “un proceso de reflexión y construcción participativa sobre la necesidad de contar con un nuevo modelo de gestión educativa regional que permita alcanzar los resultados de la visión y los objetivos estratégicos del Proyecto Educativo Regional”.²⁵ Esta reflexión se dio en la Comisión Regional de Educación como la instancia facultada para la formulación, aprobación, ejecución y evaluación de las políticas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y recreación en la región. Se estableció claramente que no se pretende ejecutar la “reorganización del sector sino implementar un nuevo modelo de gestión educativa” que permita la “viabilidad institucional de las innovaciones en marcha”.²⁶

A partir de esta estrategia, en el año 2008 la Comisión Regional de Educación constituyó una Comisión Técnica Ad Hoc, con la asistencia técnica del proyecto USAID/

AprenDes, para la formulación de la propuesta técnica, de acuerdo con tres criterios: definir una ruta de trabajo, conceptualizar el modelo de gestión regional y costear las actividades para ejecutar un Proyecto de Inversión Pública.

El 25 de mayo del 2009, mediante Resolución Directoral Regional 1646-2009-DRESM, se reestructuró la Comisión Técnica y se recibió el mandato de articular otros procesos complementarios al modelo de gestión, como resultado de lo cual se conformaron cuatro equipos de trabajo:

- a) Equipo técnico regional del modelo de gestión educativa.
- b) Equipo técnico regional de planificación y financiamiento.
- c) Equipo técnico regional del sistema de seguimiento, moralización y transparencia.
- d) Equipo técnico regional de modernización y efectividad de la gestión educativa regional.

El primer equipo referido se hizo responsable directo de la elaboración e implementación de la propuesta técnica, con el apoyo técnico del Proyecto SUMA; además, tiene el encargo de mantener una relación directa con el Gobierno Nacional a través de la Oficina de Organización y Métodos del Ministerio de Educación, como instancia nacional responsable de conocer y trabajar estos temas.

Asimismo, si bien los equipos técnicos están integrados por funcionarios del Gobierno Regional, la DRE y UGEL, tanto para el inicio del trabajo como para la formulación de la propuesta se realizaron diferentes talleres de trabajo con todos los actores educativos, incluyendo a la cooperación internacional, con la finalidad de hacer de este proceso algo más participativo.

Estrategia de trabajo

El equipo de trabajo definió cuatro etapas para el logro del objetivo previsto: i) elaboración de un diagnóstico regional; ii) desarrollo conceptual sobre el modelo de gestión educativa regional y su articulación con la gestión local; iii) propuesta técnica propiamente dicha; y, iv) definición de una Hoja de Ruta para la etapa de implementación.

I) DIAGNÓSTICO REGIONAL

El equipo técnico advirtió dos áreas donde se identifican nudos críticos respecto del modelo de gestión vigente en la región San Martín:

²⁴ Véase: www.sumaeducacion.pe/aprendes.php

²⁵ Documento “Modelo de gestión educativa regional”. Gobierno Regional de San Martín 2010-2011, p. 5.

²⁶ *Ibidem*, p. 6.

- a) Necesidad de aclarar roles y funciones en Educación. Se identifican los siguientes problemas:
- a.1 A nivel organizacional, las DRE mantienen la misma estructura orgánica que la UGEL.
 - a.2 A nivel presupuestal, no todas las UGEL son unidades ejecutoras de presupuesto, por lo que se mantiene UGEL operativas dependientes de las que son unidades ejecutoras y no se cuenta con el presupuesto necesario para las labores principalmente pedagógicas desde dichas instancias.
 - a.3 A nivel funcional, el proceso de descentralización no ha aclarado los roles de las instancias descentralizadas como la Dirección Regional, Unidades de Gestión Educativa Local e Instituciones Educativas, y su relación con el Ministerio de Educación, el Gobierno Regional y el Gobierno Local.
 - a.4 A nivel intergubernamental, existe superposición de funciones entre el Gobierno Local y la UGEL, como órgano desconcentrado del Gobierno Regional.

b) Débil capacidad institucional y recursos limitados para la gestión educativa regional:

- b.1 A nivel de gestión, predomina el afán de control desde arriba y una actitud legalista, principalmente desde la UGEL y la DRE, lo que genera inacción por miedo desde las Instituciones Educativas.
- b.2 A nivel institucional: i) limitaciones presupuestales para el cumplimiento de funciones pedagógicas; ii) baja calidad e idoneidad del personal que cumple funciones; iii) malas condiciones laborales a nivel remunerativo; iv) bajo nivel para el cumplimiento de funciones por parte de la UGEL y la DRE en temas de capacitación y supervisión.

II) CONCEPTUALIZACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN

La propuesta del “nuevo modelo de gestión”, elaborado por el equipo técnico, responde a “concebir la gestión como un sistema de componentes en constante interrelación, y a través de los cuales los actores organizan procesos, recursos y canales de organización para alcanzar los objetivos”.²⁷ En tal sentido, se definen cuatro subsistemas de gestión, y su articulación con el Gobierno Local:

- a. Subsistema de gestión pedagógica: Es el “proceso clave del modelo de gestión” y comprenderá los componentes de: propuesta pedagógica integral de la región a través del Diseño Curricular Regional; Programa Regional de Formación Docente Continua; sistema de seguimiento de la gestión educativa en las áreas pedagógica e institucional; fortalecimiento de las instituciones de Educación Superior; y Programa de Escuelas Saludables y Ecoproductivas.
- b. Subsistema de Planificación y Desarrollo: Se basa en un sistema articulado y ágil de planificación que comprenda la efectiva ejecución presupuestal, la evaluación de políticas educativas, y la investigación e innovación.
- c. Subsistema de Gestión Institucional: Comprende los siguientes procesos: diseño organizacional educativo, gestión del capital humano, gestión presupuestal y financiera, y gestión de bienes y servicios.
- d. Subsistema de Control, Transparencia y Vigilancia: En el cual se desarrollarán los siguientes procesos: políticas preventivas; moralización, transparencia y rendición de cuentas; y vigilancia participativa.

Un aporte fundamental, que surge de un proceso regional iniciado con anterioridad y señalado en el punto 3, es el referido a la experiencia de “Escuelas Activas en zonas rurales”, que implicó la elaboración de un “modelo de cogestión a nivel local”²⁸ en el que se contaba con la participación de la comunidad, los padres de familia, los docentes, los alumnos y los actores locales (Municipalidad, redes educativas y organizaciones no gubernamentales), reunidos en el Consejo Educativo Institucional (CONEI), y que consolidaba una dinámica territorial de colaboración. Esta importante experiencia generó que en la etapa de formulación del “nuevo modelo de gestión” se contemplara la participación del Gobierno Local, a nivel de tres elementos constitutivos: la gestión escolar, las redes de CONEI y la participación del Gobierno Local.

La gestión escolar tiene como objetivo ordenar y dirigir los procesos pedagógicos, administrativos y financieros hacia el logro de la calidad de la formación y de los aprendizajes de los estudiantes. Para ello es necesario que la Institución Educativa contemple una participación comunitaria, el fortalecimiento del CONEI y la promoción de los Municipios Escolares.

La organización de la Red Educativa es una estrategia para dar continuidad y sostenibilidad al proceso de desarrollo educativo de la escuela y la comunidad. Tiene

²⁷ *Ibidem*, p. 13.

²⁸ *Ibidem*, p. 18.

capacidad para dinamizar procesos participativos a través del desarrollo local y el trabajo intersectorial. La participación del Gobierno Local tiene como propósito potenciar la escuela y su CONEI, a nivel comunal y distrital.

III) PROPUESTA TÉCNICA

Como se recordará, una parte de la problemática de la gestión educativa regional se identificaba con la necesidad de aclarar roles y funciones en educación de todas las instancias de gestión. Por tal motivo, la propuesta técnica del nuevo modelo de gestión parte de la formulación concertada de la matriz de competencias y funciones de la educación, para lo cual se tomó como base la propuesta planteada por el Consejo Nacional de Educación (CNE).

Tres características distinguen a esta matriz: 1. Se inicia desde la instancia principal: la Institución Educativa, para que “desde las funciones que le garantizan autonomía pedagógica, administrativa y financiera, se repiensen las competencias de los niveles de gobierno e instancias de gestión”;²⁹ 2. Se incorpora la participación de los niveles de Gobierno Local (Distrital y Provincial), Regional y Nacional; y, finalmente, 3. Se establecen las funciones bajo los subsistemas que integran el nuevo modelo de gestión. El resultado de este aporte ha permitido, en primer lugar, identificar las instancias responsables del sistema de gestión educativa, superando lo establecido en la Ley General de Educación; y, en segundo lugar, asignar el “rol” estratégico de cada instancia dentro del modelo de gestión propuesto. Así, se tienen las instancias y sus roles correspondientes que aparecen en el cuadro 8.

Cuadro 8: Instancias de gestión educativa en la propuesta técnica de la región San Martín

INSTANCIAS DE GESTIÓN EN LA PROPUESTA DE LA REGIÓN SAN MARTÍN		
LGE	Pro. Regional	Rol
Institución Educativa	Institución Educativa	Ser autoridad en política de personal, recursos económicos y desarrollo de capacidades para mejorar el aprendizaje. Lograr el empoderamiento del CONEI para brindar apoyo y asesoramiento a la IE. Mantener una relación directa con su comunidad.
	Red Educativa	Ser actor dinámico en los procesos de planificación y distribución concertada de los recursos locales. Dinamizar procesos participativos de cooperación a través de los enfoques de desarrollo local.
	Gobierno Local: Distrital y Provincial	Dar soporte institucional a los procesos de cambio que genera la escuela. Articular los PEI con el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Concertado, para la asignación de recursos.
Unidad de Gestión Educativa Local	Unidad de Gestión Educativa Local	Ser “agente poderosamente pedagógico”-“brazos pedagógicos de la región, bajo una jurisdicción local”. Acompañar, monitorear y supervisar pedagógica e institucionalmente a las escuelas. Dar soporte técnico a las redes y CONEI. Coordinar con el Gobierno Local.
Dirección Regional de Educación	Dirección Regional de Educación	Rector normativo, planificador y diseñador de políticas educativas regionales. Articular el PER con el PDCR y el PEN. Supervisar y acompañar técnicamente a las instancias de gestión.

Fuente: Elaboración propia.

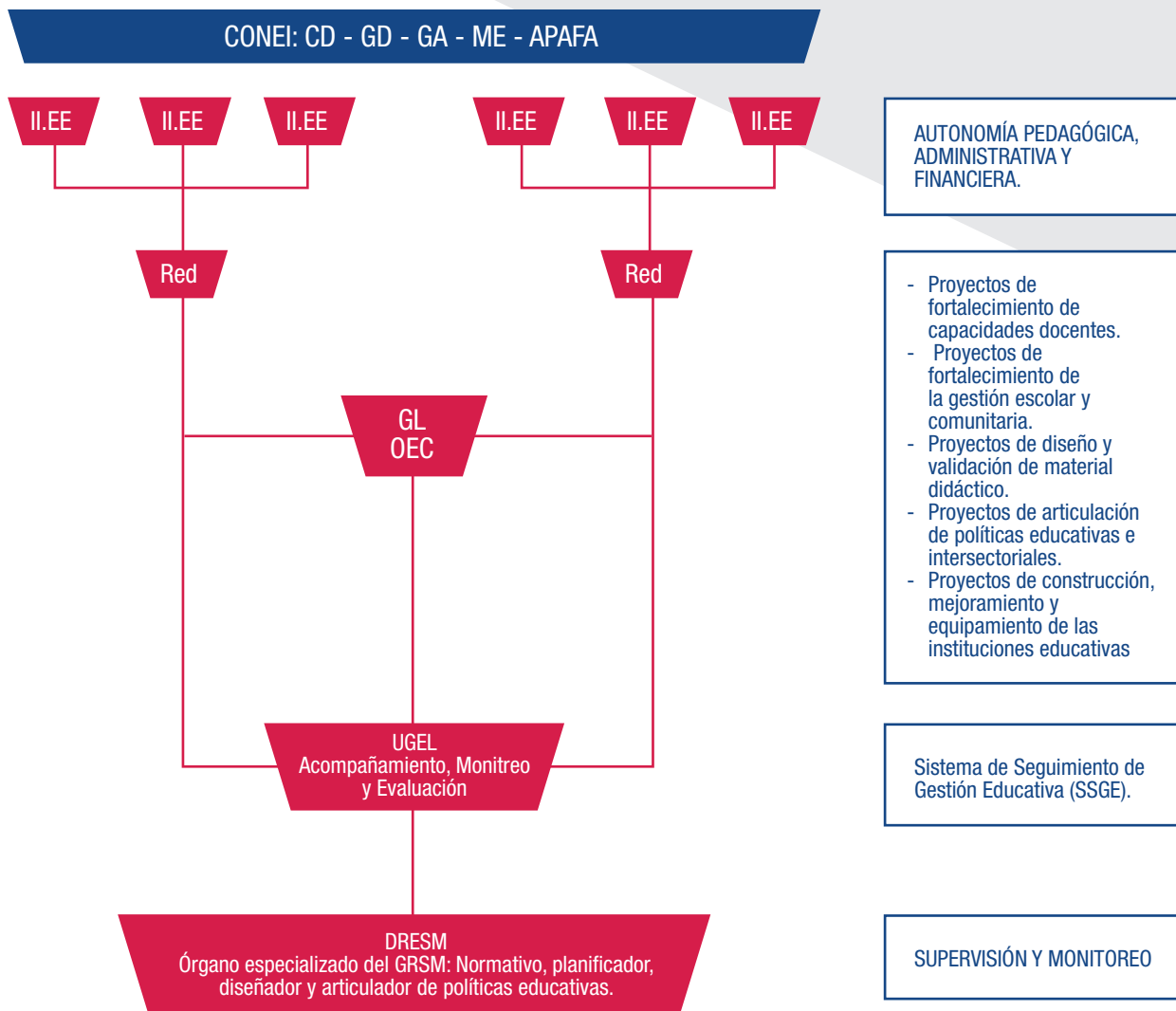
²⁹ *Ibidem*, p. 24.

El enfoque de gestión educativa se representa en la figura 4.

Identificada cada instancia de gestión y su rol, se procedió a la elaboración de una matriz de funciones claves, donde se identifica la responsabilidad de cada

instancia, considerando además los subsistemas contemplados en el modelo de gestión. En el cuadro 9 se muestran las funciones claves según los componentes del modelo. Adviértase que en la columna de la izquierda se identifican las funciones que corresponden al sector bajo su visión desconcentrada.

Figura 4: Enfoque de gestión educativa



Cuadro 9: Funciones claves para las instancias de gestión en la propuesta técnica de la región San Martín

PROPUESTA REGIONAL			
Funciones del sistema desconcentrado	Subsistema	Función clave	Instancia de gestión
Definición de políticas y normatividad	Gestión Pedagógica	Diversificación curricular	Nivel institucional - Institución Educativa Nivel local - Gobierno Distrital - Gobierno Provincial - Unidad de Gestión Educativa Local
Provisión de recursos		Formación y perfeccionamiento docente Gestión de recursos para el aprendizaje Seguimiento de la gestión pedagógica Equidad e inclusión educativa Investigación e innovación educativa Promoción de la cultura, el deporte y la recreación Evaluación, acreditación y certificación de la calidad	
Desarrollo curricular	Planificación y Desarrollo	Gestión de políticas educativas	Nivel regional - Dirección Regional de Educación - Gerencia de Desarrollo Social - Gobierno Regional
Desarrollo institucional		Gestión de proyectos estratégicos Gestión de programas estratégicos intersectoriales Gestión de la información educativa Planeamiento y ejecución operativa Seguimiento administrativo y financiero	
Administración de personal y recursos	Gestión Institucional	Rediseño organizacional educativo Gestión del capital humano Gestión de bienes y servicios Gestión presupuestal y financiera Políticas de perfeccionamiento directivo	Nivel nacional - Ministerio de Educación
	Control, Transparencia y Vigilancia	Políticas preventivas Participación, transparencia y vigilancia ciudadana	

Nótese finalmente, que mientras el sistema desconcentrado estandariza las funciones dentro de las instancias de gestión, la propuesta regional identifica cada función en virtud del problema señalado en el diagnóstico regional.

Un segundo aspecto de la propuesta técnica es el referido principalmente al desarrollo del Subsistema de Gestión Pedagógica. Como se recordará, la estrategia regional definida no está dirigida al cambio del modelo organizacional de las instancias de gestión únicamente, sino que se entiende por la “implementación de un nuevo modelo de gestión”. De ahí el énfasis en el desarrollo integral del nuevo modelo de gestión, cuyo eje fundamental es el Subsistema Pedagógico. Para el desarrollo de este Subsistema se ha contemplado la implementación de cuatro procesos, diseñados bajo el marco normativo vigente y las experiencias educativas desplegadas en la región:

1. *Diseño Curricular Regional (DCR)*: Para su formulación se inició el trabajo en el año 2006, y culminó el año 2009. El DCR establece “los lineamientos de la gestión pedagógica regional que incorpore elementos de la diversidad y de las particularidades de los ámbitos comunales, distritales y provinciales de la región”.³⁰
A través de este instrumento se “busca la reforma educativa y cultural de la región a través de proyectos de mejoramiento e innovación educativa para desarrollar aprendizajes pertinentes, con calidad y equidad, acompañado de docentes formados bajo los principios deontológicos y disciplina curriculares científicas básicas”.³¹
2. *Propuesta Pedagógica Integral (PPI)*: La elaboración de esta propuesta surge de la experiencia de “Escuelas Activas en Zonas Rurales”, implementadas a través del proyecto ApreDes. La PPI se sustenta en tres vertientes: fundamentos epistemológicos, formación científico pedagógica y formación disciplinar curricular.
3. *Programa Regional de Formación Docente Continua (PRFDC)*: El proceso de formulación se inicia desde el año 2006, y toma en cuenta “los enfoques transversales de identidad e interculturalidad, educación ambiental, equidad e inclusión, ética y valores, género, cultura de paz, educación emprendedora y liderazgo”. El proceso ha vinculado la participación de los Institutos Superiores Pedagógicos, la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad Nacional de San

- Martín y organizaciones no gubernamentales.
4. *Sistema de Seguimiento a la Gestión Educativa (SSGE)*: A través de este SSGE se podrá medir “el avance de los objetivos estratégicos, programáticos y operativos, así como los indicadores para el seguimiento de la implementación del PER”. Además, realizará “mediciones con estándares regionales, nacionales e internacionales de los resultados educativos en logros de aprendizaje”.

IV) HOJA DE RUTA

Terminada la propuesta técnica, se han planteado una Hoja de Ruta y estrategias para la etapa de implementación. Se han definido tres momentos para la etapa de implementación, con las acciones que aparecen en el cuadro 10.

Cuadro 10: Etapas de implementación de la propuesta técnica de la región San Martín

MOMENTO UNO: DISEÑO PARTICIPATIVO DEL MODELO DE GESTIÓN
Conceptualización del modelo de gestión educativa regional.
Constitución de equipos técnicos regionales y locales.
Formulación y/o actualización del diagnóstico funcional del sector Educación.
Delimitación participativa de roles y funciones de instancias de gestión educativa descentralizada (UGEL-DRE) y niveles de gobierno.
Delimitación participativa de roles y funciones de las Instituciones Educativas, redes y actores educativos locales.
Identificación de procesos claves y propuestas de mejoramiento, simplificación e innovación.
Elaboración de perfiles de competencias y plan de desarrollo de capacidades en gestión educativa descentralizada.
Elaboración preliminar del proceso de rediseño organizacional de las instancias de gestión educativa descentralizada.
Reformas y modificaciones normativas necesarias para formalizar los cambios.

³⁰ *Ibidem*, p. 33.

³¹ *Idem*.

MOMENTO DOS: IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN Y REORGANIZACIÓN REGIONAL Y LOCAL

Implementación de funciones, procesos y nuevo diseño organizacional en instancias de gestión educativa regionales y locales.
Adecuación del Gobierno Regional para articular el Modelo de Gestión con el proceso de reestructuración del Gobierno Regional.
Puesta en marcha de estrategias y canales de coordinación intergubernamental.
Actualización de instrumentos de gestión.
Simplificación de procedimientos administrativos.
Mejoramiento y equipamiento para la mejora de la infraestructura y tecnología de información y comunicación acordes con las necesidades de las Instituciones Educativas, instancias de gestión y niveles de gobierno.
Adecuación de los sistemas de monitoreo y evaluación al Modelo de Gestión, así como generación y uso de información de su funcionamiento para la toma de decisiones.
Reactivación y fortalecimiento de espacios y mecanismos de participación y concertación social y vigilancia ciudadana a través del COPARE, COPALE, COPRED y CONEI.
Implementación de estrategias y mecanismos para reducir todas las formas de corrupción y permitir la resolución de conflictos desde las Instituciones Educativas.

MOMENTO TRES: DESARROLLO DE CAPACIDADES Y CAMBIO DEL CLIMA INSTITUCIONAL

Revisión e implementación del Plan de Desarrollo de Capacidades en Gestión Educativa (financiado por el PIP3), articulado al Plan Regional de Desarrollo de Capacidades del Gobierno Regional.
Estrategias de mejoramiento de la comunicación y clima institucional internos, actitudinal y la cultura organizacional orientada a resultados.
Implementación de acciones de estímulos y sanciones a funcionarios, directores y docentes del sistema educativo regional.

5. ESTADO SITUACIONAL

La propuesta técnica formulada, así como las etapas de su implementación, han sido aprobadas en el Consejo Regional de San Martín a través de la Ordenanza Regional 011-2010-GRSM/CR, del 31 de mayo del 2010. Asimismo, se aprobó el Diseño Curricular Regional (DCR) “como uno de los instrumentos del modelo de gestión educativa regional a validarse”,³⁴ y se encargó a la Dirección Regional de San Martín que elaborara los instrumentos necesarios para la implementación tanto del modelo de gestión educativa como del DCR.

A la fecha se ha culminado el “momento uno” establecido en la Hoja de Ruta, y se han hecho avances significativos respecto del “momento dos”, con lo cual

se evidencia estar en pleno proceso de la fase de implementación. Como ya se indicó, su evaluación será materia de un estudio posterior.

Es preciso resaltar en este proceso el carácter intergubernamental de la implementación, bajo los principios del “Modelo de Gestión Educativa Regional”. Como se explicaba en la propuesta técnica, el Gobierno Local pasa a ser un actor importante dentro de la gestión del sistema educativo, para lo cual se han identificado en la región San Martín dos “distritos laboratorios”: el distrito de Pajarillo, de la provincia de Mariscal Cáceres, y el distrito de Cuñumbuqui, de la provincia de Lamas.

³⁴ Ordenanza Regional 011-2010-GRSM/CR.

En este último caso, ya se ha creado el Comité de Gestión Local para el Desarrollo Social, que está integrado por funcionarios de la Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui, de la Unidad de Gestión Educativa Local de Lamas, de la Coordinadora de la Red Educativa y del Centro de Recursos para el Aprendizaje, oficializado a través de la Resolución de Alcaldía 044-2001-MDC/A, del 13 de mayo del 2011.

Asimismo, como muestra del compromiso de la Municipalidad Distrital, ya se cuenta con la aprobación del Proyecto de Inversión Pública denominado “Mejoramiento de las condiciones de educabilidad para el logro de aprendizajes de calidad en las instituciones de las redes educativas rurales del distrito de Cuñumbuqui, provincia de Lamas, región San Martín”.

El inicio de su ejecución se ha dispuesto a través de la Resolución de Alcaldía 042-2011-MDC/A, del 29 de abril del 2011, y estará a cargo del Comité de Gestión Local. Como se puede advertir, el trabajo de coordinación y articulación entre el Gobierno Local y la UGEL, en representación del Gobierno Regional, son estrategias que garantizan resultados positivos. Dependerá del liderazgo de la Dirección Regional de Educación que esta experiencia sea replicada en diferentes distritos, bajo los principios y visión del “Modelo de Gestión Educativa Regional”.

Figura 5: Región Arequipa



B. REGIÓN AREQUIPA

1. INFORMACIÓN GENERAL

La región Arequipa, ubicada al suroriente del país, tiene como capital la ciudad del mismo nombre, cuya altitud es de 2.335 msnm. Presenta una temperatura anual máxima de 22,7° C (octubre) y una mínima de 5,5 °C (julio).

Cuadro 11: Características generales de la región Arequipa

DEPARTAMENTO	AREQUIPA
Capital	Arequipa
Población censada (2007)	1'152.303
Superficie (km ²)	63.345,39
Densidad de población (hab/km ²)	18,2
Provincias	8
Distritos	109

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Censo Nacional 2007.

Según el censo del año 2007, tiene una población de 1'152.303 habitantes, de los cuales menos de un tercio está comprendido entre los 0 y los 14 años de edad. La población que reside en zonas rurales constituye el 9,4% del total, porcentaje menor que los registrados por San Martín y La Libertad, las otras dos regiones aquí estudiadas.

Cuadro 12: Indicadores demográficos y sociales de la región Arequipa

VARIABLE / INDICADOR	PERÚ		DPTO. DE AREQUIPA	
	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%
Población censada	27'412.157	100	1'152.303	100
Hombres	13'622.640	49,7	567.339	49,2
Mujeres	13'789.517	50,3	584.964	50,8
Población por grandes grupos de edad	27'412.157	100	1'152.303	100
0-14	8'357.533	30,5	304.769	26,4
15-64	17'289.937	63,1	762.605	66,2
65 y más	1'764.687	6,4	84.929	7,4
Población por área de residencia	27'412.157	100	1'152.303	100
Urbana	20'810.288	75,9	1'044.392	90,6
Rural	6'601.869	24,1	107.911	9,4
Población adulta mayor (60 y más años)	2'495.643	9,1	118.365	10,3
Edad promedio	28,4		30,1	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Censo Nacional 2007.

2. INFORMACIÓN EDUCATIVA REGIONAL

Al 2010, la región Arequipa cuenta con una población estudiantil total de 341.151 alumnos, comprendidos los de Educación Básica Regular y los de Educación Superior No Universitaria. Del total de alumnos matriculados ese año, 293.446 corresponden a la Educación Básica Regular, y es el nivel primario el que congrega el mayor porcentaje de estudiantes (véase el cuadro 13).

Cuadro 13: Total matrícula de alumnos al año 2010 por etapa, nivel y modalidad en la región Arequipa

PROVINCIA	TOTAL	BÁSICA REGULAR				BÁSICA ALTERNATIVA ¹	BÁSICA ESPECIAL	TÉCNICO PRODUCTIVA ²	SUPERIOR NO UNIVERSITARIA			
		Total	Inicial	Primaria	Secundaria				Total	Pedagógica	Tecnológica	Artística
Total	341.151	293.446	54.690	130.818	107.938	7.848	1.143	15.444	23.270	1.312	21.515	443
Arequipa	258.028	216.518	41.014	94.372	81.132	6.487	986	13.273	20.764	995	19.326	443
Camaná	15.844	13.855	2.538	6.241	5.076	343	59	866	721	215	506	0
Caravelí	10.015	9.674	2.005	4.378	3.291	185	0	6	150	24	126	0
Castilla	10.966	10.189	1.850	5.009	3.330	282	19	169	307	12	295	0
Caylloma	22.759	21.052	3.006	10.691	7.355	440	23	739	505	23	482	0
Condesuyo	5.284	5.104	893	2.431	1.780	10	19	49	102	13	89	0
Islay	13.186	12.043	2.427	5.209	4.407	101	37	342	663	30	633	0
La Unión	5.069	5.011	957	2.487	1.567	0	0	0	58	0	58	0

¹ Incluye Educación de Adultos.

² Incluye Educación Ocupacional.

Fuente : Ministerio de Educación. Estadística básica

Existen en la región Arequipa 4.134 Instituciones Educativas, de las cuales 3.702 corresponden a la Educación Básica Regular; y, de éstas, el mayor número pertenece al nivel primario. Por otro lado, el 54,16% son públicas, y el 45,84% restante, privadas. Finalmente, según el clasificador del Ministerio de Educación, el 75,97% de Instituciones Educativas se encuentran ubicadas en las zonas urbanas, y el 24,03% en el área rural (véase el cuadro 14).

Cuadro 14: Total instituciones educativas al año 2010 por etapa, nivel y modalidad en la región Arequipa

PROVINCIA	TOTAL	BÁSICA REGULAR				BÁSICA ALTERNATIVA ¹	BÁSICA ESPECIAL	TÉCNICO PRODUCTIVA ²	SUPERIOR NO UNIVERSITARIA			
		Total	Inicial	Primaria	Secundaria				Total	Pedagógica	Tecnológica	Artística
Total	4.134	3.702	1.879	1.250	573	121	42	196	73	19	52	2
Arequipa	2.813	2.481	1.326	753	402	94	30	158	50	11	37	2
Camaná	177	162	88	52	22	4	2	6	3	2	1	0
Caravelí	139	131	62	51	18	4	0	1	3	1	2	0
Castilla	221	207	89	95	23	6	2	3	3	1	2	0
Caylloma	361	325	127	135	63	7	6	16	7	2	5	0
Condesuyo	130	124	59	52	13	1	1	2	2	1	1	0
Islay	161	141	77	44	20	5	1	10	4	1	3	0
La Unión	132	131	51	68	12	0	0	0	1	0	1	0

¹ Incluye Educación de Adultos.

² Incluye Educación Ocupacional.

Fuente: : Ministerio de Educación. Padrón de Instituciones Educativas.

En cuanto al número de docentes que laboran en la región Arequipa, se registran 23.596, de los cuales el 48,17% están comprendidos dentro de las Instituciones Educativas de gestión pública y el 51,83% en las de gestión privada (véase el cuadro 15).

Cuadro 15: Total de docentes al año 2010 por etapa, nivel y modalidad en la región Arequipa

PROVINCIA	TOTAL	BÁSICA REGULAR				BÁSICA ALTERNATIVA ²	BÁSICA ESPECIAL	TÉCNICO PRODUCTIVA ³	SUPERIOR NO UNIVERSITARIA			
		Total	Inicial ¹	Primaria	Secundaria				Total	Pedagógica	Tecnológica	Artística
Total	23.596	19.703	3.108	8.526	8.069	733	226	1.100	1.834	255	1.501	78
Arequipa	17.898	14.680	2.495	6.168	6.017	594	190	920	1.514	165	1.271	78
Camaná	997	839	108	360	371	26	8	41	83	45	38	0
Caravelí	610	559	84	255	220	21	0	3	27	14	13	0
Castilla	776	694	80	365	249	26	5	13	38	4	34	0
Caylloma	1.677	1.483	155	702	626	46	10	76	62	8	54	0
Condesuyo	381	352	33	176	143	1	3	7	18	5	13	0
Islay	898	752	116	317	319	19	10	40	77	14	63	0
La Unión	359	344	37	183	124	0	0	0	15	0	15	0

Nota: Corresponde a la suma del número de personas que desempeñan labor docente, directiva o en el aula, en cada Institución Educativa, sin diferenciar si la jornada es de tiempo completo o parcial.

¹ Excluye promotoras educativas comunitarias a cargo de programas no escolarizados.

² Incluye Educación de Adultos.

³ Incluye Educación Ocupacional.

Fuente: Ministerio de Educación. Estadística básica.

3. PROCESOS REGIONALES

Para el caso de la región Arequipa se identificaron dos procesos anteriores a la elaboración de la propuesta de “modernización de la gestión del sistema educativo regional”.

a. Reforma institucional

El Gobierno Regional de Arequipa inició su gestión el año 2007 con una reforma institucional. Su nueva organización y funciones quedaron determinadas por la Ordenanza Regional 010-AREQUIPA. Esta nueva organización unificó las organizaciones paralelas establecidas: por un lado, la del Gobierno Regional, definida por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y, por otro lado, la de las Direcciones Regionales sectoriales, establecidas por normas sectoriales del Gobierno Nacional.

La parte considerativa de la Ordenanza Regional 010-AREQUIPA expone claramente los obstáculos advertidos y las recomendaciones a seguir:

[...] del Informe Técnico Sustentatorio, se desprende que el modelo organizacional basado en Gerencias Regionales Multisectoriales, del Artículo 29 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, constituye un serio obstáculo para el desarrollo institucional, y para el cumplimiento de los fines institucionales, dado que a pesar que formalmente actúan como directas receptoras de las decisiones del Gobierno Regional, a su vez erradamente, tienen un trabajo eminentemente administrativo y no ejecutivo, mientras que las Direcciones Regionales Sectoriales, son las que en realidad ejecutan las políticas de Gobierno y por tanto, son las que brindan los servicios de responsabilidad del Estado, pero lamentablemente no pueden tener un contacto directo ni permanente con las instancias de decisión política regional.

La Ordenanza Regional continúa señalando:

En esa perspectiva, según ese modelo, las decisiones del Presidente Regional, deben necesariamente pasar por una instancia burocrática intermedia, que sin aportar ningún valor agregado mediatizan las decisiones. Mientras que de otro lado, resulta evidente la duplicidad de funciones entre las Gerencias Regionales y las Direcciones Regionales Sectoriales.

Para el caso de este estudio, es importante señalar que a través de esta Ordenanza se eliminaron las Gerencias

Regionales de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Recursos Naturales e Infraestructura, creadas por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y se convirtieron las Direcciones Regional sectoriales en Gerencias Regionales, y así se creó la Gerencia Regional de Educación. La organización actual del Gobierno Regional de Arequipa se muestra en la figura 6.

b. Formulación y aprobación del Proyecto Educativo Regional (PER)

Con participación activa del COPARE, en el 2004 se inició la elaboración del Proyecto Educativo Regional, lo que motivó la participación directa del Gobierno Regional y su involucramiento en temas de gestión educativa. El PER recoge “primordialmente la aspiración compartida de contar con políticas de largo plazo” en la región Arequipa, y se convierte, así, en el “principal instrumento orientador de la política pública en educación con carácter eminentemente descentralista”.³⁵

El PER contempla, en su cuarto objetivo estratégico, una gestión educativa autónoma, descentralizada, eficiente y transparente, y fue aprobado inicialmente por la Resolución Directoral 1721-2007-DREA, y oficializado posteriormente por la Ordenanza Regional 077-AREQUIPA.

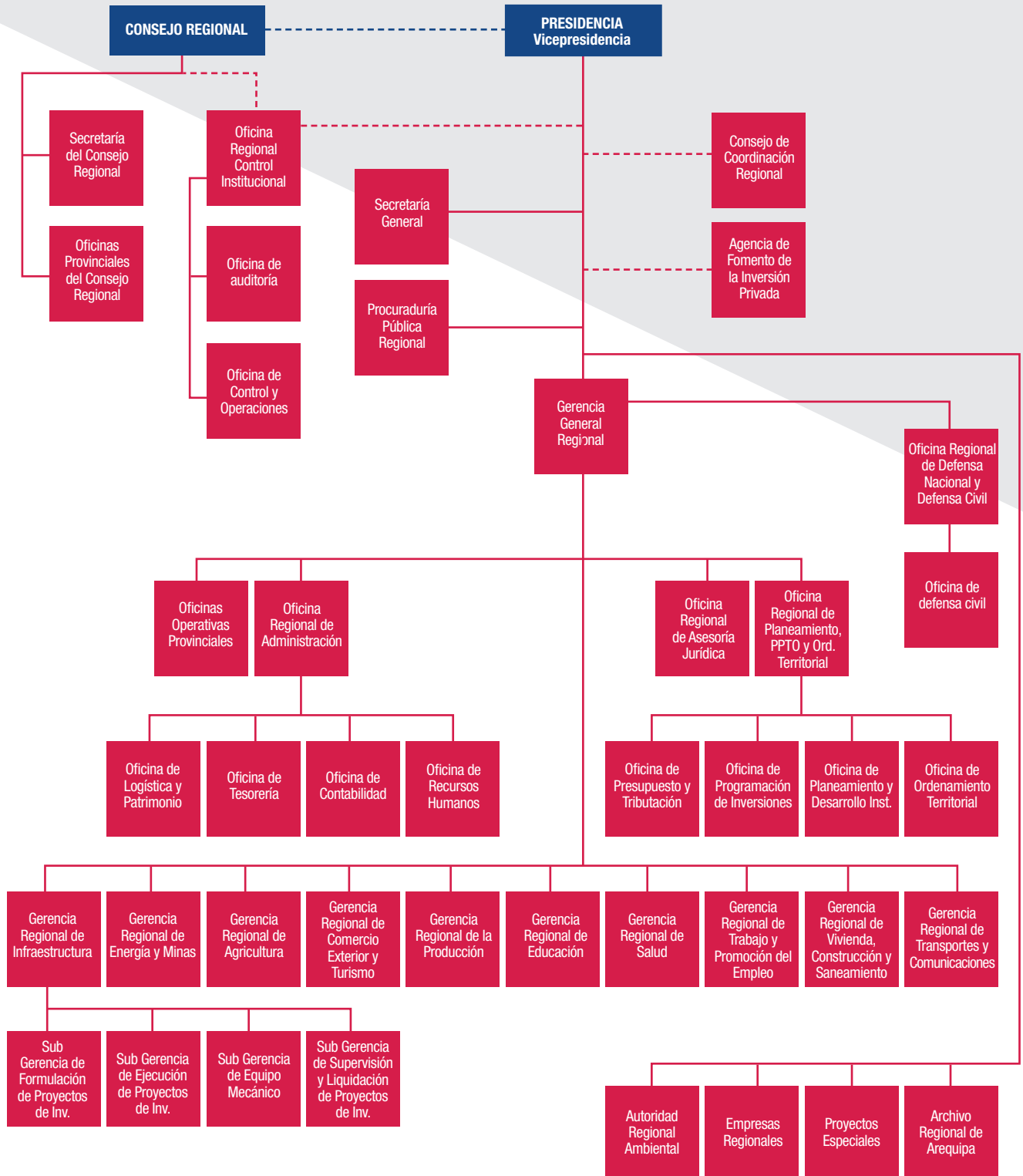
4. PROPUESTA REGIONAL

En el año 2008 el Gobierno Regional de Arequipa inició la segunda fase de reforma institucional para atender a sus principales sectores: Educación y Salud. En este sentido, mediante Acuerdo Regional 051-2008-GRA/CR-AREQUIPA, del 23 de mayo del 2008, el Consejo Regional de Arequipa autorizó al Presidente del Gobierno Regional la conformación de un equipo de trabajo que tendría como objetivo la “reorganización administrativa de la Gerencia Regional de Educación y de todas sus unidades orgánicas para su adecuación a la Política Educativa Regional”, cuyos objetivos estratégicos están contemplados en el Proyecto Educativo Regional.

El citado equipo contó con la participación de siete miembros, y estuvo integrado por un representante de la Presidencia del Gobierno Regional, uno del Sindicato Único de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP), uno de la Universidad Nacional de San Agustín, dos del Consejo Regional de Decanos (CONREDES), uno del COPARE y uno de la Cámara de Comercio.

³⁵ COPARE-AREQUIPA. “Proyecto Educativo Regional de Arequipa: Construyendo descentralizadamente una mejor educación para todos y todas, 2006-2021”, p. 9.

Figura 6: Organigrama del Gobierno Regional de Arequipa



Estrategia de trabajo

El equipo decidió que el trabajo se abordaría en dos dimensiones: una técnica y una social:

– La dimensión técnica implicaría tres etapas:

- a) Etapa preliminar, que comprendía:
 - i. Revisión y estudio de normas, documentos y procesos anteriores.
 - ii. Entrevistas con responsables de gestión y especialistas.
 - iii. Visitas preliminares: Instituciones educativas, UGEL, Gerencia Regional de Educación de Arequipa (GRE).

b) Etapa de diagnóstico, que comprendía:

- i. Estudios de campo especializados, para registrar los procedimientos existentes, estado de las tecnologías de comunicación e información, entrevista con funcionarios, conocimiento de instrumentos de gestión, revisión de manuales de procedimientos y cuadros de asignación de personal, lo que se hace a nivel de las Instituciones Educativas y Unidades de Gestión Local en todas las provincias y en la Gerencia Regional de Educación.
- ii. Conocimiento de otras experiencias regionales que han emprendido sendos procesos de reorganización.
- iii. Consultas a expertos de diversas trayectorias, con la finalidad de tener más puntos de vista y mejores criterios.
- iv. Formulación de un sistema georreferenciado del sistema educativo, que permita un mejor planeamiento.
- v. Estudio del sistema de administración de justicia.

c) Etapa de formulación, con base en los resultados del diagnóstico, se formularían las recomendaciones correspondientes.

– La dimensión social implicaba “identificar los problemas, aspiraciones, experiencias y propuestas de las personas y las organizaciones acerca de la gestión educativa, a nivel regional, local y de Institución Educativa”. Dichas reuniones de participación se llevaron a cabo en cada provincia de la región y permitieron recoger las experiencias de alumnos, docentes y directores, organizaciones y personas de la sociedad y de las autoridades locales.

Diagnóstico regional

El equipo de trabajo identificó siete problemas sobre la gestión educativa en la región Arequipa:

a) *Problemática general*: Se advirtió una problemática en múltiples niveles:

- a.1 La atención a niños de 0 a 5 años es deficitaria, desarticulada y de baja cobertura.
- a.2 El sistema escolar no logra resultados; los docentes, directores y funcionarios requieren desarrollar más capacidades y están agobiados por los temas administrativos.
- a.3 Existe desconexión entre la vocación productiva y el desarrollo de la región.
- a.4 Se encuentran niños y jóvenes en situación de riesgo (violencia, alcoholismo), sin orientación frente a los medios de comunicación y sin opciones para elegir otras alternativas en su tiempo libre.

b) *Las Instituciones Educativas* presentan diferentes debilidades:

- b.1 No cuentan con atribuciones, competencia ni capacidad decisoria.
- b.2 Tampoco disponen de infraestructura y materiales pertinentes.
- b.3 El Director adolece de limitaciones para ejercer autoridad, no tiene posibilidades para administrar recursos, carece de mecanismos de estímulo y sanción, no decide acerca de su equipo de trabajo.
- b.4 Existe una relación de conflicto entre la Dirección de la Institución Educativa y los padres de familia.
- b.5 Están sometidas a múltiples trámites administrativos de las instancias de gestión y organismos públicos.
- b.6 Deben realizar su Proyecto Educativo en el marco de varios documentos estratégicos oficiales.
- b.7 Se ven agobiadas por un conjunto de actividades programadas y no programadas desde las instancias públicas y privadas.

c) *Sistema de planeamiento*: Se advierte en el sector Educación de la región Arequipa una planificación estratégica y operativa incompleta y desarticulada:

- c.1 El proceso de planificación no tiene unidad, integración, y no es operable.
- c.2 Los planes, proyectos y programas están desarticulados y no permiten alcanzar metas y objetivos.

d) *Sistema de control*:

- d.1 El sistema de gestión regional no evalúa resultados.

- d.2 No se cuenta con indicadores cuantificables, fácilmente atribuibles y verificables a nivel pedagógico y administrativo.
- d.3 Carece de un sistema de monitoreo y autoevaluación.
- d.4 El sistema de gestión es reactivo ante situaciones de conflicto; no existen medidas preventivas.

e) *Procesos de reingeniería-Tecnologías de información y comunicación*

- e.1 El 80% de procedimientos llevados en las instancias de gestión (GRE y UGEL) corresponden a las áreas administrativas mas no pedagógicas.
- e.2 Los usuarios de las instancias de gestión califican el servicio brindado como deficiente.
- e.3 Se llevan controles documentarios manuales y no tecnológicos.
- e.4 La estructura actual de procedimientos genera espacios de poder que permiten el predominio de intereses particulares.

f) *Gestión de personal*

- f.1 No existen políticas de personal definidas.
- f.2 Se presentan diferencias en la escala remunerativa de todas las instancias de gestión.
- f.3 La política remunerativa no guarda relación con las funciones desempeñadas por los especialistas y funcionarios.
- f.4 No hay política de generación de competencias.
- f.5 Ausencia de profesionales con formación especializada.

g) *Definición de rol y funciones de los órganos regionales de Educación*

- g.1 A nivel presupuestal, no todas las Unidades de Gestión Educativa Local son unidades ejecutoras, con lo cual se crean dobles trámites administrativos.
- g.2 A nivel funcional, no se cumple con los principios de gestión: unidad de mando y unidad de dirección. Las UGEL son las principales ejecutoras; mantienen relación directa con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas.
- g.3 A nivel organizacional, la Gerencia Regional de Educación (GRE) y la UGEL responden a una misma estructura, lo que genera confusión en las relaciones de coordinación, supervisión y subordinación;

y entre los órganos de línea y apoyo. Se produce, además, un desorden en la línea de autoridad, duplicidad de funciones y falta de correspondencia entre responsabilidad y autoridad entre todas las instancias de gestión.

Propuesta técnica

Sobre la base de los problemas advertidos en el diagnóstico, el equipo presentó siete componentes para la reorganización administrativa de la Gerencia Regional de Educación y todas sus unidades orgánicas.

1. *Fortalecer y ampliar las responsabilidades del sector a nivel regional:* El sector Educación, además de velar por el “sistema escolar, se ocuparía del desarrollo de la primera infancia, el desarrollo de la cultura, recreación y deporte; y el desarrollo de la ciencia y tecnología”.

La implementación de este componente implicará, en el modelo organizacional, la creación de subgerencias especializadas de: a) Primera Infancia; b) Básica Regular; c) Educación Especial, Alternativa y Comunitaria; d) Ciencia y Tecnología; y, e) Cultura, Recreación y Deporte.

Cada una de estas subgerencias tiene la responsabilidad de implementar los objetivos estratégicos del PER y la formulación, implementación y supervisión de las políticas públicas regionales.

Se pretende además, con esta nueva organización, diferenciar la parte pedagógica de la parte administrativa, con lo cual las Unidades de Gestión Educativa Local se convierten únicamente en instancias administrativas, y las Subgerencias Pedagógicas en los brazos técnicos especializados regionales.

2. *Fortalecer las capacidades de autonomía de las Instituciones Educativas:* Para ello se proponen las siguientes acciones:

- a. Delimitar el rol y funciones del Director de la Institución Educativa y el CONEI. El “rol de la Institución Educativa es el logro de los aprendizajes y la formación integral de la persona”. Para ello debe desarrollar su autonomía en tres niveles:

- i. Institucional: En la ejecución y evaluación del servicio educativo.
- ii. Pedagógico: En la elaboración del proyecto curricular de centro.
- iii. Programático: En la calendarización del año lectivo.

- b. Garantizar un sistema desconcentrado de soporte administrativo y pedagógico. La nueva propuesta de organización considera modificaciones en el soporte administrativo y pedagógico que se da a las Instituciones Educativas, para lo cual se deberá tener en cuenta lo siguiente:
 - i. Función administrativa: Se ha diseñado un soporte administrativo en unidades desconcentradas de apoyo administrativo, tanto en áreas rurales como urbanas. Se trata de un apoyo con tecnología de información y comunicación para que todos los trámites administrativos se hagan de manera virtual.
 - ii. Función pedagógica: Que implicará el soporte pedagógico a los docentes a través de redes de interaprendizajes con centro de recursos y personal desconcentrado de la GRE, ubicados territorialmente. Ello permitirá lograr niveles de calidad educativa similares en la región.
 - iii. Función de desarrollo de capacidades: Lo que implicará la elaboración y ejecución de programas de capacitación a nivel de directores, docentes, funcionarios y especialistas de UGEL; y para los integrantes de los CONEI.
 - c. Redefinir la organización territorial para que permita acercar la escuela al estudiante y que todas las Instituciones Educativas accedan al sistema de soporte. Debe establecerse zonas de atención a las Instituciones Educativas que permitan el acceso a los sistemas de soporte y facilidad de llegada de los estudiantes a las instituciones.
 - i. Determinar el modelo educativo (propuesta pedagógica) de la región Arequipa.
 - ii. Establecer los perfiles por alumnos por nivel educativo, de docentes, de directores y de especialistas en educación de las UGEL.
 - iii. Determinar los requerimientos técnicos para el modelo educativo, métodos y medios, herramientas, materiales, etcétera.
 - iv. Definir los logros educativos por niveles y áreas.
 - d. Implementar tecnologías de información y comunicación a nivel de planificación del sector Educación, que facilite la articulación del proceso de planificación estratégica, su monitoreo y control.
4. *Sistema de control, que deberá contemplar los siguientes procesos:*
 - a. Definir los elementos por medir, el punto de inicio y las metas por alcanzar.
 - b. Construir procesos de levantamiento y medición de resultados.
 - c. Desarrollar un sistema de indicadores.
 - d. Implementar TIC en el nivel de control.
 - e. Retroalimentación de los resultados.
Este sistema de control permitirá disminuir la corrupción, desarrollar una cultura proactiva y no reactiva, e impulsar al docente para que se empodere de su condición de profesional.
 5. *Proceso de reingeniería y tecnologías de información y comunicación, que implicará las siguientes acciones:*
 - a. Desarrollar la visión del sector y los objetivos de los procesos.
 - b. Identificar los procesos que se reajustarán.
 - c. Entender y medir los procesos existentes.
 - d. Identificar el soporte de TIC.
 - e. Diseñar y construir un prototipo del proceso nuevo.
 6. *Gestión de personal.* Un gran porcentaje de los problemas administrativos radica en la gestión de personal desde las instancias de gestión, ante lo cual se requiere un sistema de gestión de recursos humanos que considere:
 - a. Definir requerimientos y características de los recursos humanos, lo que comprenderá:
 - i. Desarrollo de perfiles de directores, administrativos, docentes y especialistas.
 - ii. Evaluar las características del personal actual, a través de su historia registrada en el escalafón.
 - iii. Evaluar los requerimientos técnicos de personal según cuadros de asignación de personal (CAP), y redistribuir el personal.
 - iv. Evaluar las falencias de capacitación y competencias, a manera de un inventario individual de capacidades.
 - v. Diseñar un proceso de selección acorde con las características del sector buscando ser justo y eficaz.

b. Desarrollo de competencias: A partir del inventario de competencias y perfiles, se deberá:

- i. Identificar en el personal a líderes que puedan ser el soporte y promover el desarrollo del sector.
- ii. Diseñar módulos de competencias de acuerdo con el cargo desempeñado.
- iii. Validar la propuesta de desarrollo de competencias.
- iv. Identificar aliados nacionales e internacionales que puedan desarrollar este proceso.
- v. Priorizar las personas que deban ser capacitadas.

c. Monitoreo y control de RRHH: En este punto se considera:

- i. Definir la metodología de monitoreo y evaluación según la especialidad de la persona.
- ii. Establecer los indicadores que evaluarán adecuadamente el rendimiento profesional.
- iii. Retroalimentar a cada integrante del sector Educación de los resultados encontrados.

d. Administración de RRHH: Busca agilizar y optimizar los trámites y pagos al personal del sector:

- i. Revisar la normativa y políticas de planillas del personal en actividad, teniendo como objetivo que sean justas y respondan a sus roles, funciones y responsabilidades.
- ii. A partir del proceso de reingeniería, impulsar los cambios en procesos y procedimientos que agilicen trámites del personal del sector y de usuarios externos.
- iii. Establecer una política de incentivos y sanciones, tomando los resultados del proceso de monitoreo y control efectuado.
- e. Sistema de administración de justicia: Se requiere crear un sistema de administración de justicia propio, que permita fijar políticas y criterios inherentes al sector Educación.

Regional de Educación, que contará con funciones desconcentradas de soporte pedagógico directo a las Instituciones Educativas.

Las UGEL brindan soporte administrativo a las Instituciones Educativas y a los responsables del soporte pedagógico en las zonas de su jurisdicción, los cuales dependen directamente de las Subgerencias Pedagógicas.

Se establecerá una división zonal de las Instituciones Educativas en toda la región, a partir de la conformación de redes, de acuerdo con un enfoque territorial.

Estrategias para la etapa de implementación de la propuesta técnica

Antes de presentar la propuesta técnica al Consejo Regional de Arequipa para su evaluación y aprobación, el equipo recomendó el siguiente análisis para conocer la viabilidad de su implementación:

- *Viabilidad legal:* Implica evaluar que los cambios propuestos puedan efectuarse sin transgredir la normatividad vigente del sector y los niveles de Gobierno Regional y Gobierno Local. Si la vulneraran, se tendrían que elaborar las iniciativas legislativas correspondientes para la formalización de los cambios legales.
- *Viabilidad política:* Implica la anuencia y colaboración de los principales actores del sector público y privado (gobiernos, sindicatos, sociedad civil). Si esto no ocurriera, podría haber resistencias al logro de los objetivos previstos.
- *Viabilidad técnica:* Considera la disponibilidad y accesibilidad de los recursos humanos, materiales y de conocimiento.
- *Viabilidad económica:* Supone asegurar el financiamiento interno y externo para el desarrollo de los proyectos expuestos.
- *Viabilidad para la sostenibilidad de la propuesta:* Implica lograr el acuerdo de todos los sectores políticos y sociales, dado que se trata de un proceso de mediano plazo.

Hoja de Ruta

La fase de implementación consideró tres etapas y sus correspondientes acciones, como se muestra en el cuadro 16.

7. Definir el rol y funciones de los órganos regionales de Educación

Se define una nueva organización de la Gerencia

Cuadro 16: Etapas de implementación de la propuesta técnica de la región Arequipa

PRIMERA ETAPA
Desarrollo del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional en su sector Educación, y aprobación de su estructura orgánica.
Implementación de la nueva estructura orgánica de la Gerencia Regional de Educación y sus órganos dependientes, con las debidas modificaciones presupuestales.
Aprobación del Cuadro de Asignación de Personal, según la nueva estructura orgánica.
Proceso de convocatoria para la formulación de los proyectos necesarios.
Implementación de los proyectos priorizados.
SEGUNDA ETAPA: ELABORACIÓN Y DISEÑO DE LOS SIGUIENTES PROYECTOS
Proyecto para el sistema de planeamiento.
Proyecto de reingeniería organizacional y de procesos.
Proyecto de delimitación administrativa de las nuevas Unidades de Gestión Educativa Local.
Proyecto para el desarrollo de tecnologías de información y comunicación, para fines pedagógicos y administrativos.
Proyecto de conformación de redes educativas.
Proyecto para redefinir la organización, rol, funciones y procedimientos de las Instituciones Educativas y los programas educativos: Tipologías de las Instituciones Educativas.
Proyecto para el sistema de gestión de recursos humanos.
Proyecto para el sistema de asignación de recursos docentes a las Instituciones Educativas.
Proyecto para el sistema de control de calidad educativa y resultados de aprendizaje.
TERCERA ETAPA
La implementación de la organización, rol, funciones y procedimientos de las Instituciones Educativas.
La ejecución de los proyectos contemplados en la segunda etapa.

5. ESTADO SITUACIONAL

La propuesta técnica fue presentada al Consejo Regional de Arequipa. Una vez que éste lo evaluó, aprobó la Ordenanza Regional 077-AREQUIPA: “Disposiciones para la Modernización Descentralizada de la Gestión del Sistema Educativo Regional y de la Gerencia Regional de Educación” el 23 de marzo del 2009.

Dicha Ordenanza dispuso los siguientes aspectos:

- Aprobar el Proyecto Educativo Regional de Arequipa 2006-2021.
- Definir la visión y los objetivos estratégicos del PER.
- Concretar el inicio de la implementación del cuarto objetivo estratégico del PER: “Gestión educativa autónoma, descentralizada, eficiente y transparente”.
- Declarar en reestructuración la Gerencia Regional de Educación y todas sus unidades orgánicas.
- Definir la implementación de la propuesta técnica elaborada por etapas.
- Desarrollo del Reglamento de Organización y Funciones de la Gerencia Regional de Educación y sus Unidades Orgánicas.
- Definición de instancias administrativas.
- Transferencia de archivos y acervo documentario.
- Garantía del cumplimiento de los derechos laborales obtenidos por los trabajadores.
- Modificaciones presupuestales necesarias.

A la fecha se ha concluido la primera etapa de la fase de implementación, y a través de un proyecto de inversión pública se ha logrado formular el proyecto de reingeniería y planificación previsto en la segunda etapa. La implementación está a cargo de la Gerencia Regional de Educación, conforme lo dispone la Ordenanza Regional 077-AREQUIPA.

C . REGIÓN LA LIBERTAD

1. INFORMACIÓN GENERAL

La Libertad está situada en la costa norte del país. Su capital, Trujillo, tiene una altitud de 34 msnm. Cuenta con una temperatura anual máxima de 25,8° C (febrero) y una mínima de 14,1° C (septiembre). El cuadro 17 presenta las características generales de la región.

Figura 7: Región La Libertad



Cuadro 17: Características generales de la región La Libertad

DEPARTAMENTO	LA LIBERTAD
Capital	Trujillo
Población censada (2007)	1'617.050
Superficie (km ²)	25.499,9
Densidad de población (hab/km ²)	63,4
Provincias	12
Distritos	83

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Censo Nacional 2007.

Según el censo del año 2007, tiene una población de 1'617.050 habitantes, de los cuales casi un tercio está comprendido en el rango de edad de 0 a 14 años. La mayor parte de la población (74,5%) reside en las zonas urbanas, pero el 24,6% que lo hace en las áreas rurales es muy cercano al promedio nacional (véase el cuadro 18).

Cuadro 18: Indicadores demográficos y sociales de la región La Libertad

VARIABLE / INDICADOR	PERÚ		DPTO. DE LA LIBERTAD	
	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%
Población censada	27'412.157	100	1'617.050	100
Hombres	13'622.640	49,7	799.101	49,4
Mujeres	13'789.517	50,3	817.949	50,6
Población por grandes grupos de edad	27'412.157	100	1'617.050	100
0-14	8'357.533	30,5	502.338	31,1
15-64	17'289.937	63,1	1'005.989	62,2
65 y más	1'764.687	6,4	108.723	6,7
Población por área de residencia	27'412.157	100	1'617.050	100
Urbana	20'810.288	75,9	1'218.922	75,4
Rural	6'601.869	24,1	398.128	24,6
Población adulta mayor (60 y más años)	2'495.643	9,1	153.670	9,5
Edad promedio	28,4		28,4	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Censo Nacional 2007.

2. INFORMACIÓN EDUCATIVA REGIONAL

Para el 2010, la región La Libertad cuenta con una población estudiantil total de 477.628 alumnos, comprendidos los de Educación Básica Regular y los de Educación Superior No Universitaria. Del total de alumnos matriculados ese año, 433.375 corresponden a la Educación Básica Regular, y es el nivel primario el que congrega al mayor porcentaje de estudiantes (véase el cuadro 19).

Cuadro 19: Total matrícula de alumnos al año 2010 por etapa, nivel y modalidad en la región La Libertad

PROVINCIA	TOTAL	BÁSICA REGULAR				BÁSICA ALTERNATIVA ¹	BÁSICA ESPECIAL	TÉCNICO PRODUCTIVA ²	SUPERIOR NO UNIVERSITARIA			
		Total	Inicial	Primaria	Secundaria				Total	Pedagógica	Tecnológica	Artística
Total	477.628	433.375	70.760	221.134	141.481	12.136	1.069	13.099	17.949	1.330	16.259	360
Trujillo	229.935	199.607	34.160	92.953	72.494	7.171	715	9.461	12.981	757	11.864	360
Ascope	31.816	29.559	5.661	13.393	10.505	459	157	688	953	35	918	0
Bolívar	7.070	6.897	1.454	3.681	1.762	114	0	15	44	0	44	0
Chepén	24.241	20.749	3.924	9.621	7.204	1.035	54	981	1.422	104	1.318	0
Julcán	10.046	9.872	1.442	5.708	2.722	0	0	169	5	5	0	0
Otuzco	24.005	22.724	2.547	14.101	6.076	483	25	271	502	102	400	0
Pacasmayo	29.264	27.046	5.789	11.964	9.293	969	71	651	527	151	376	0
Pataz	25.565	25.070	2.059	15.356	7.655	103	0	27	365	86	279	0
Sánchez Carrión	47.420	45.451	6.663	28.593	10.195	1.104	30	515	320	37	283	0
Santiago de Chuco	19.618	18.785	2.533	10.575	5.677	308	0	164	361	53	308	0
Gran Chimú	8.799	8.535	1.400	4.712	2.423	7	17	99	141	0	141	0
Virú	19.849	19.080	3.128	10.477	5.475	383	0	58	328	0	328	0

¹ Incluye Educación de Adultos.

² Incluye Educación Ocupacional.

Fuente: : Ministerio de Educación. Estadística básica

Por otro lado, hay en la región 4.814 Instituciones Educativas, de las cuales 4.459 corresponden a la Educación Básica Regular; entre éstas, el mayor número es del nivel primario. Asimismo, el 70,56% son de gestión pública, y el restante 29,44%, privadas. Además, según el clasificador del Ministerio de Educación, el 57,16% de Instituciones Educativas se encuentran ubicadas en las zonas urbanas, y el 42,84% en las rurales (véase el cuadro 20).

Cuadro 20: Total instituciones educativas al año 2010 por etapa, nivel y modalidad en la región La Libertad

PROVINCIA	TOTAL	BÁSICA REGULAR				BÁSICA ALTERNATIVA ¹	BÁSICA ESPECIAL	TÉCNICO PRODUCTIVA ²	SUPERIOR NO UNIVERSITARIA			
		Total	Inicial	Primaria	Secundaria				Total	Pedagógica	Tecnológica	Artística
Total	4.814	4.459	1.791	1.988	680	177	26	136	76	25	48	3
Trujillo	1.594	1.402	698	458	246	67	9	77	39	10	26	3
Ascope	353	317	156	111	50	11	7	11	7	4	3	0
Bolívar	163	159	57	78	24	2	0	1	1	0	1	0
Chepén	209	185	87	73	25	5	3	10	6	2	4	0
Julcán	204	202	50	123	29	0	0	1	1	1	0	0
Otuzco	413	399	98	251	50	2	2	6	4	2	2	0
Pacasmayo	266	235	123	78	34	11	3	14	3	1	2	0
Pataz	335	327	67	208	52	1	0	1	6	2	4	0
Sánchez Carrión	546	532	195	267	70	7	1	4	2	1	1	0
Santiago de Chuco	308	295	95	159	41	4	0	4	5	2	3	0
Gran Chimú	212	204	64	111	29	1	1	5	1	0	1	0
Virú	211	202	101	71	30	6	0	2	1	0	1	0

¹ Incluye Educación de Adultos.

² Incluye Educación Ocupacional.

Fuente: : Ministerio de Educación. Padrón de Instituciones Educativas.

Finalmente, como se puede ver en el cuadro 21, al año 2010 los docentes que trabajan en la región La Libertad son 27.450; de ellos, el 63,11% lo hacen en las Instituciones Educativas de gestión pública, y el 36,89% en las privadas.

Cuadro 21: Total de docentes al año 2010 por etapa, nivel y modalidad en la región La Libertad

PROVINCIA	TOTAL	BÁSICA REGULAR				BÁSICA ALTERNATIVA ²	BÁSICA ESPECIAL	TÉCNICO PRODUCTIVA ³	SUPERIOR NO UNIVERSITARIA			
		Total	Inicial ¹	Primaria	Secundaria				Total	Pedagógica	Tecnológica	Artística
Total	27.450	24.534	3.654	11.604	9.276	736	125	720	1.335	260	1.004	71
Trujillo	13.673	11.825	2.198	5.145	4.482	434	81	480	853	131	651	71
Ascope	2.292	2.081	274	927	880	61	17	47	86	15	71	0
Bolívar	451	436	62	222	152	7	0	1	7	0	7	0
Chepén	1.353	1.157	175	546	436	40	10	50	96	10	86	0
Julcán	637	630	43	342	245	0	0	4	3	3	0	0
Otuzco	1.367	1.268	89	749	430	23	2	23	51	23	28	0
Pacasmayo	1.771	1.583	247	654	682	56	10	52	70	32	38	0
Pataz	1.341	1.281	64	708	509	9	0	1	50	20	30	0
Sánchez Carrión	1.869	1.747	253	950	544	55	4	35	28	13	15	0
Santiago de Chuco	1.096	1.009	103	548	358	21	0	11	55	13	42	0
Gran Chimú	699	665	63	378	224	5	1	12	16	0	16	0
Virú	901	852	83	435	334	25	0	4	20	0	20	0

Nota: Corresponde a la suma del número de personas que desempeñan labor docente, directiva o en el aula, en cada Institución Educativa, sin diferenciar si la jornada es de tiempo completo o parcial.

¹ Excluye promotoras educativas comunitarias a cargo de programas no escolarizados.

² Incluye Educación de Adultos.

³ Incluye Educación Ocupacional.

Fuente: Ministerio de Educación. Estadística básica.

3. PROCESOS REGIONALES

En la región La Libertad se identifican los siguientes procesos:

a. Formulación y aprobación del Proyecto Educativo Regional (PER)

En el año 2003 se reconoció a las instituciones y representantes del Consejo Participativo Regional de Educación de La Libertad (COPARE-LL), que inició un proceso de movilización social logrando la cristalización del Proyecto Educativo Regional 2010-2021. El PER de La Libertad “surge en un contexto en que las regiones estamos obligadas, en el marco de la transferencia de funciones del Gobierno Central, a conducir nuestro destino, sobretodo [sic] una educación con calidad y equidad, y toda acción debe enmarcarse finalmente en el beneficio de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de nuestra región”.³⁶

El objetivo estratégico 5 del PER establece la implementación de un sistema de gestión educativa regional y local que funcione en forma eficiente, democrática, autónoma, ética, descentralizada y con presupuestos adecuados, que permita optimizar el proceso de aprendizaje de los estudiantes de la región.³⁷ La implementación de este objetivo motivó, entre otros aspectos, el debate sobre la reestructuración de la Gerencia Regional de Educación.

b. Reforma institucional

El Gobierno Regional de La Libertad dio inicio en el año 2007 a un proceso de reforma institucional por el cual se fueron creando, por medio de ordenanzas regionales, diferentes organismos de participación sectorial. Así, por Ordenanza Regional 023-2008-GR-LL/CR, del 14 de julio del 2008, se aprobó la “Modificación de la estructura orgánica del Gobierno Regional La Libertad y Organigrama Estructural”. A partir de esta ordenanza, los órganos de línea del Gobierno Regional son las Gerencias Regionales sectoriales, en las que se ubica la Gerencia Regional de Educación.

c. Proyecto Piloto de Mejoramiento de la Calidad Educativa en la Provincia de Julcán

Como una experiencia innovadora, en la que se articula el trabajo del Gobierno Regional, el Gobierno Local y la cooperación internacional, a partir del año 2009 se desarrolla el Proyecto de Mejoramiento de

la Educación Básica (PROMEB) en la provincia de Julcán. El objetivo de este proyecto es lograr que los alumnos de las escuelas rurales completen la educación primaria con las competencias básicas requeridas, para lo cual se implementan tres componente: i) infancia, que mejora los servicios de atención intersectorial; ii) escuelas, mejorando el desempeño de las instituciones educativas en zonas rurales; y, iii) gobernabilidad, bajo la articulación del Gobierno Regional y el Gobierno Local para la gestión de políticas educativas.

Es de resaltar que a través de la ejecución del segundo componente se desarrolla el programa de acompañamiento pedagógico, en el que se cuenta con la participación directa de la UGEL y su articulación con el Gobierno Local. Así se va construyendo una nueva forma de gestionar la educación, con la participación activa de todos los actores involucrados.

4. PROPUESTA REGIONAL

El 9 de julio del 2007 el Gobierno Regional de La Libertad suscribió un Acta de Compromisos con el Ministerio de Educación con el propósito de “mejorar la gestión educativa de la región, en el marco del proceso de reestructuración de las instancias de gestión descentralizada de acuerdo a lo establecido en la Ley 28044, Ley General de Educación y el proceso de descentralización”.³⁸ En el marco de los compromisos pactados, mediante Resolución Ejecutiva Regional 1810-2007-GR-LL-PRE, del 27 de agosto del 2007, se conformó la Comisión Regional y el Equipo Técnico Regional, responsables tanto de la dirección, seguimiento y evaluación del proceso, como de la elaboración de los informes técnicos y anteproyectos de documentos.

La particularidad de este proceso, comparado con los anteriores, es la relación de trabajo intergubernamental entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Regional, con lo cual desde un inicio se establece el compromiso de mejorar la gestión educativa desde los dos niveles de gobierno.

Diagnóstico regional

El equipo regional identificó tres problemas relacionados con la gestión educativa en la región La Libertad:

- a. *No se han identificado ni diferenciado las funciones que corresponden a la Gerencia Regional de*

³⁶ “Proyecto Educativo Regional: Construyendo una educación de calidad para nuestra región 2010-2021”. COPARE LL-GRELL, p. 10.

³⁷ *Ibidem*, p. 101.

³⁸ Acta de Compromisos entre el Ministerio de Educación y el Gobierno Regional de La Libertad, del 9 de julio del 2007, p. 1.

Educación: La región La Libertad cuenta con 12 provincias, cada una de ellas con su respectiva Unidad de Gestión Educativa Local; sin embargo, en el caso de la provincia de Trujillo, la Gerencia Regional de Educación cumple la función de UGEL y, por lo tanto, no se han diferenciado claramente su rol ni sus funciones.

- b. *No existe una instancia de planificación de políticas regional:* Al cumplir la Gerencia Regional de Educación las funciones de lo que sería la UGEL Trujillo, se limita a llevar a cabo principalmente funciones administrativas, no existiendo una instancia en la que se planifiquen las políticas educativas, con énfasis en temas pedagógicos.
- c. *Deficiente estructura institucional y presupuestal:* Si bien cada UGEL es una unidad ejecutora a nivel presupuestal, se requerirá la creación de más unidades que comprendan la provincia de Trujillo y que deberán considerar los criterios de unidad territorial, características sociodemográficas, accesibilidad, desconcentración administrativa y presupuesta. De esta manera se diferencian las UGEL que existirían en la provincia de Trujillo de la Gerencia Regional de Educación.

Propuesta técnica

Sobre la base de los problemas expuestos, el Gobierno Regional de La Libertad propone la reestructuración de la Gerencia Regional de Educación de acuerdo con los siguientes aspectos:

- a. *A nivel presupuestal:* La creación de cuatro Unidades de Gestión Educativa Local en la provincia de Trujillo, como instancias autónomas tanto a nivel presupuestal como administrativo. La Gerencia Regional de Educación quedaría como ente rector de las políticas educativas regionales, adscrito a la estructura del Gobierno Regional de La Libertad.
- b. *A nivel organizacional:* La Gerencia Regional de Educación es un órgano de línea del Gobierno Regional responsable de la gestión relacionada con los procesos de planificación, ejecución y administración de las políticas y planes regionales en materia de educación, cultura, deporte, recreación, ciencia y tecnología. Tendrá como órgano de asesoramiento a la Oficina de Planificación Estratégica, responsable de regular y normar los procesos de formulación y evaluación de las políticas y planes institucionales en materia de educación, cultura, recreación, deporte, ciencia y tecnología. Asimismo, contará con dos órganos técnicos normativos de línea: i) Dirección de Gestión y Desarrollo Pedagógico, encargada de proponer

políticas, objetivos y estrategias regionales, educativas y pedagógicas, de las etapas, niveles, modalidades y formas del sistema educativo regional, para la aplicación de las estructuras curriculares básicas, los planes de formación y capacitación docente, seguimiento de los factores de la calidad de educación, de las investigaciones de carácter pedagógico y el uso de nuevas tecnologías de enseñanza; ii) Dirección de Investigación, Innovación y Capacitación, encargada de diseñar e implementar las políticas y estrategias regionales relacionadas con la investigación, innovación y capacitación.

- c. *A nivel funcional,* desarrollará los siguientes procesos y subprocesos claves para el logro de sus objetivos:

Recuadro 3: Procesos estratégicos

Nº	PROCESOS	Nº	SUBPROCESOS
1	Planificación	1.1	Formulación y articulación de políticas y normas
		1.2	Elaboración y evaluación de planes, programas y proyectos
		1.3	Estadística educativa
		1.4	Presupuesto
2	Desarrollo de imagen y transparencia	2.1	Convenio
		2.2	Comunicación, protocolo y ética
		2.3	Articulación con el sistema universitario

Procesos técnico-normativos

Nº	PROCESOS	Nº	SUBPROCESOS
3	Gestión pedagógica	3.1	Desarrollo de la educación básica y técnico-productiva
		3.2	Promoción del uso de TIC y otros recursos para el aprendizaje
		3.3	Desarrollo de la educación intercultural
		3.4	Conducción de la Educación Superior No Universitaria
		3.5	Supervisión, monitoreo y acompañamiento pedagógico
		3.6	Lineamientos para la diversificación curricular
		3.7	Impulsar el programa de alfabetización
		3.8	Desarrollo de la formación docente inicial y continua
4	Investigación, innovación, evaluación y capacitación	4.1	Promoción de la investigación educativa
		4.2	Fomento de la innovación y la tecnología
		4.3	Capacitación docente
5	Participación en la gestión educativa	5.1	Promoción de la participación de la sociedad
		5.2	Institucionalización de los órganos de participación

Procesos de soporte

Nº	PROCESOS	Nº	SUBPROCESOS
6	Evaluación de la calidad educativa	6.1	Evaluación del desempeño y promoción docente
		6.2	Diseño y aplicación de programas de evaluación educativa
		6.3	Aplicación de estándares de calidad
		6.4	Análisis de logro de aprendizaje
7	Desarrollo organizacional	7.1	Actualización de los instrumentos de gestión
		7.2	Mejoramiento continuo de procesos
		7.3	Estudio y propuesta de cambios organizacionales
8	Infraestructura y equipamiento	8.1	Necesidad de infraestructura y equipamiento
		8.2	Gestión del financiamiento
9	Justicia administrativa	9.1	Régimen disciplinario
		9.2	Reclamo y queja
10	Gestión de recursos	10.1	Recursos financieros
		10.2	Recursos humanos
		10.3	Bienes y servicio
		10.4	Sistemas de información
11	Atención al usuario	11.1	Gestión del trámite
		11.2	Orientación al usuario
		11.3	Archivo documentario

Hoja de Ruta

La Comisión Regional ha definido un cronograma de actividades para la reestructuración y funcionamiento de la Gerencia Regional de Educación y UGEL Trujillo, en cuatro momentos:

PRIMER MOMENTO

Aprobación de reestructuración de la Gerencia Regional de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local

SEGUNDO MOMENTO

Determinación del local para el funcionamiento de la Gerencia Regional de Educación y la Unidad de Gestión Educativa Local de Trujillo

TERCER MOMENTO

- Conformación de equipos técnicos
- Diseño de organización de la GRE y UGEL
- Reglamento de organización y funciones de la GRE y UGEL
- Cuadros de asignación de personal de la GRE y UGEL
- Informes técnicos sustentatorios
- Proyectos de ordenanzas regionales
- Procesos de transferencia

CUARTO MOMENTO

Rediseño de procesos de la GRE y UGEL

5. ESTADO SITUACIONAL

La propuesta aún está siendo debatida por el Gobierno Regional, y se están formulando las estrategias de implementación.

REFLEXIONES FINALES

La sistematización de estas experiencias regionales permite reflexionar sobre diversos temas vinculados al proceso de descentralización en el Perú, y analizar el estado actual de la gestión del sistema educativo. Por ello, se considera pertinente anotar las siguientes reflexiones finales:

1. El primer aspecto que merece ser aclarado es el referente al título de este trabajo. El encargo recibido responde a la “Sistematización de los modelos de gestión educativa de tres gobiernos regionales”, con lo cual se incorpora una nueva acepción al debate nacional: el de “modelo de gestión”.
2. Como se ha podido revisar en la primera parte del trabajo, en el Perú no existe una norma vigente que defina un “modelo de gestión”. Toda la normatividad relativa a la materia educativa señala lo establecido por la Ley General de Educación: “la gestión del sistema educativo”, que SE DEFINE ADEMÁS como “descentralizada, simplificada, participativa y flexible”.³⁹
3. Ello puede evidenciar que en el Perú no existe un “modelo de gestión” propiamente dicho, sino que el esfuerzo ha estado dirigido a establecer “el sistema educativo” con sus instancias de gestión, que deben tener, además, la características de “descentralizadas”.
4. Esta primera conclusión nos advierte que se requiere un mayor análisis y debate sobre cómo debe realizarse la “gestión del sistema educativo”, desde un enfoque descentralizado y que involucre a los tres niveles de gobierno: Nacional, Regional y Local, bajo una priorización de la Institución Educativa, independientemente de que se institucionalice o no un “modelo”.
5. Un segundo aspecto que es preciso tener en cuenta es que todas las reformas legislativas que se formularon para la implementación del proceso de descentralización en el país surgieron sobre estructuras, normas y procesos precedentes, caracterizados por una visión centralizada y desconcentrada del Estado.
6. Así, se identifican casos (véase el cuadro 1) como el DS 015-2002-ED: “Reglamento de Organización y Funciones de las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local”, del 12 de junio del 2002, que se publicaron entre la reforma constitucional del capítulo de descentralización del 7 de marzo del 2002 y la Ley de Bases de Descentralización del 20 de julio del 2002.
7. Este caso no es menor, dado que dicho decreto supremo definió cómo debía ser la gestión del sistema educativo a nivel nacional, desde una visión desconcentrada del Estado, lo que fue ratificado por la Ley General de Educación y por el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo.
8. La visión desconcentrada del Estado supera el aspecto normativo, y sus problemas son identificados en los diagnósticos regionales realizados. He ahí el común denominador de estos diagnósticos regionales: “Definir roles y funciones en el sector Educación”.
9. Si bien la gestión del sistema educativo definida por la Ley General de Educación se caracteriza por ser “descentralizada” lo que implica autonomía de los Gobiernos Regionales para definir su organización, se advierte que todas sus instancias de gestión responden a una misma organización y cumplen, en diferentes etapas, las mismas funciones, tal como se ha identificado en el capítulo segundo de este trabajo.
10. Dichas características se vinculan a lo entendido por “desconcentración”, es decir, todos “los organismos creados deben responder a una jerarquía superior”, que para el caso es el Ministerio de Educación.
11. Una visión positiva de este escenario implicaría entender que nos encontramos ante una transición: desde una visión desconcentrada a una visión descentralizada del Estado. Sin embargo, esta pugna es cotidiana, y será responsabilidad principalmente del Gobierno Nacional hacer de la descentralización una política de Estado sin retrocesos.

³⁹ Artículo 63.º de la Ley General de Educación.

12. Para tal efecto, el Gobierno Nacional deberá: formular las políticas nacionales vinculando la participación de los tres niveles de gobierno, en el marco de sus autonomías; expedir las normas que fortalezcan la descentralización en materia educativa; y definir claramente cuál será el rol del Ministerio de Educación en los próximos años, a través de la formulación y aprobación de su Ley Orgánica. De lo contrario, el péndulo del centralismo podría tomar nuevo impulso.
13. Un tercer aspecto esclarecido es el que se refiere a la competencia de los Gobiernos Regionales para definir su propia organización interna. Como se ha indicado en el trabajo, desde el Gobierno Regional se advertían como organizaciones diferentes a las Direcciones Regionales de Educación y UGEL. Dicho problema fue normativamente resuelto por la Ley 28926, que regula el régimen transitorio de las Direcciones Regionales sectoriales de los Gobiernos Regionales; y políticamente superado por las reformas institucionales que iniciaron los tres casos de análisis y que permitieron la unificación de organizaciones a nivel regional.
14. Lo expuesto en el punto anterior es corroborado por la culminación del proceso de transferencia de funciones a cargo del Gobierno Nacional; así los Gobiernos Regionales cuentan con competencias exclusivas para definir su organización interna, que comprende además las Direcciones Regionales sectoriales, pudiendo iniciar, para el caso, reformas institucionales a todo nivel.
15. Para el análisis de los casos expuestos se ha realizado un esfuerzo por identificar qué procesos regionales han generado el debate sobre “la gestión del sistema educativo”, partiendo del principio de que cada dinámica regional responde a características políticas, sociales y económicas, geográficas y demográficas propias; y que su identificación permitirá atender con mayor eficiencia los problemas locales.
16. En ese sentido, dos procesos comunes han sido identificados en los casos de análisis. En primer lugar, la formulación, elaboración y aprobación de los Proyectos Educativos Regionales (PER). La construcción de los PER ha sido positiva en varios aspectos: i) Participativo: En todos los casos se ha identificado la presencia de una “sociedad civil” preocupada por los temas educativos, y que ha permitido la elaboración de un primer documento estratégico que defina el norte de las autoridades en materia educativa; sin embargo, su participación ha estado sometida a coyunturas de financiamiento y compromiso. ii) Empoderamiento: Dado que la presencia de las actuales autoridades regionales ha sido posterior al trabajo iniciado para el PER, desde los Gobiernos Regionales se ha identificado un empoderamiento, aún incipiente pero importante, sobre los temas educativos. Ello se ha visto reflejado en los proyectos de inversión pública y ordenanzas regionales que se vienen ejecutando, pero también en la necesidad de identificar los problemas regionales que se advierten en la “gestión de la educación” a nivel regional. Prueba de ello es la decisión política sobre reformas en la gestión, iniciadas y sistematizadas en este trabajo. iii) Estratégico: En los tres PER se ha identificado como objetivo estratégico por implementar la “gestión descentralizada de la educación”, ciertamente bajo particularidades de cada región, pero como objetivo común. La implementación del PER ha sido el compromiso asumido por la autoridad regional.
17. Un segundo proceso en común son las reformas institucionales y educativas llevadas a cabo por los Gobiernos Regionales. Ante el problema de identificar organizaciones y funciones paralelas desde las Direcciones Regionales sectoriales, los Gobiernos Regionales diseñaron, entre otros aspectos, una nueva organización propia incorporando las Direcciones Regionales dentro de su estructura, y poniéndolas bajo la categoría de Gerencias Regionales. Así, por primera vez en el Perú se habla de una “Gerencia Regional de Educación”, responsable de los temas educativos en un ámbito regional.
18. Ello podría expresar preocupación por parte del Gobierno Nacional ante la creación de instancias que no están contempladas en la Ley General de Educación. Sin embargo, se debe evaluar en cuánto ha mejorado su funcionamiento para el beneficio de la educación en cada región.
19. Aunque no se debe pretender que los Gobiernos Regionales solucionen problemas que se arrastran por décadas, en un mediano plazo habrá que realizar las evaluaciones correspondientes, pero no para activar el péndulo del centralismo sino para analizar en qué aspectos se puede fortalecer el proceso de descentralización.
20. La reforma institucional se ve claramente en los casos de Arequipa y La Libertad, mientras

que la reforma educativa se aprecia mejor en el caso de San Martín. Ante los buenos resultados obtenidos en el Proyecto de Escuelas Activas, la reforma de la gestión del sistema educativo surge desde la exigencia de las Instituciones Educativas por hacer sostenible el “modelo de gestión” que venían desarrollando, con lo cual este caso reviste una particularidad importante, dado que dicha reforma en la gestión deviene de las propias Instituciones Educativas y no necesariamente de la instancia de gobierno, como en los dos casos anteriores.

21. Generar un espacio de “Gobernanza Local” para atender el tema educativo, donde participan los actores del Gobierno Regional y del Gobierno Local, los agentes de cooperación, el sector privado y la ciudadanía en pleno, marca un hito importante para los casos de “gestión educativa”.
22. Esta experiencia exitosa a nivel de proyecto ha permitido que el Gobierno Regional la convierta en política, e iniciar su implementación a nivel regional en el marco del “nuevo modelo de gestión”. Tan importante será mantener viva esa exigencia de las Instituciones Educativas como fortalecerlas en el Gobierno Regional y el Gobierno Local. Esa combinación hará posibles los éxitos esperados.
23. Un aspecto final importante en el caso de la región San Martín es la creación de la “Comisión Regional de Educación” como instancia única a nivel nacional, pero que ha permitido institucionalizar un espacio de decisión política regional “vinculante” y que viene obteniendo buenos resultados en la solución de los problemas educativos.
24. Para el caso de la propia sistematización, se ha diferenciado la etapa de formulación de la implementación de las reformas realizadas por los Gobiernos Regionales.
25. En la etapa de formulación, cada Gobierno Regional tuvo su estrategia propia. En el caso de San Martín, en virtud de la decisión de la Comisión Regional de Educación se conformó un equipo técnico dedicado exclusivamente a proponer un “nuevo modelo de gestión educativa”, y que estuvo integrado por funcionarios regionales y técnicos de la cooperación internacional.
26. El responsable de llevar a cabo este proceso en Arequipa fue una comisión integrada por representantes de diferentes instituciones regionales vinculadas al tema educativo. Su particularidad permitió identificar problemas desde fuera de la gestión educativa, de modo que se logró una mayor objetividad en la identificación de problemas, pero también un planteamiento ambicioso de soluciones. Asimismo, la estrategia de formulación estableció una etapa técnica de revisión de documentos y normatividad, pero también una dimensión social, que hizo del proceso uno mucho más participativo.
27. En el caso de La Libertad, el equipo estuvo integrado por miembros del Gobierno Nacional, representados por el Ministerio de Educación, y funcionarios del Gobierno Regional, con lo cual se fortaleció la relación intergubernamental.
28. La etapa de formulación, en los tres casos regionales, comprendió un diagnóstico sobre la problemática regional y la elaboración de una propuesta técnica, que implicaba no solo el cambio de alguna organización sino también operar un cambio integral en todo el sistema educativo regional.
29. En los diagnósticos regionales se advirtieron temas comunes que se han de tener presentes: el primero y fundamental es definir claramente los “roles y funciones entre niveles de gobierno e instancias de gestión”. Las tres regiones advierten que, lamentablemente, en el sector Educación existe un conjunto de normas y procesos institucionalizados (no necesariamente regulados por una norma) que no definen claramente la relación “quién” y “qué”, es decir, quién es el responsable directo y qué función debe cumplir en todo el sistema educativo.
30. Esta falta de definición ha motivado, desde la propuesta técnica de cada gobierno, el establecimiento de una matriz de competencias (San Martín); la reestructuración de la organización de las instancias de gestión (Arequipa); y el fortalecimiento de la Gerencia Regional de Educación, en su calidad de ente rector de la política regional (La Libertad).
31. Un tercer aspecto común ha estado dirigido a identificar las debilidades institucionales de las UGEL y Gerencias Regionales, a nivel presupuestal, institucional y administrativo. Aun cuando cada uno de estos problemas reviste particularidades locales, al momento de presentar las propuestas técnicas las alternativas de solución se han visto

limitadas, dado que, en un análisis posterior, superarían la competencia del Gobierno Regional para resolver el problema, más aun en casos de propuestas presupuestarias en las que participan los tres niveles de gobierno.

32. En el caso de San Martín, la propuesta técnica presentada tiene un enfoque mucho más integral, dado que comprende la elaboración de programas y proyectos tanto a nivel pedagógico como institucional-administrativo.
33. Haciendo énfasis en el tema pedagógico, la región San Martín tiene prevista desde la formulación de un diseño curricular regional hasta el programa regional de formación docente, con lo cual se pretende fortalecer todo su sistema educativo. El riesgo de ello es contar con el presupuesto necesario para cubrir todos los componentes de la “propuesta sistémica”, para lo cual se deberá no solo tramitar demandas adicionales de gasto ante el Gobierno Nacional, sino también contar con una adecuada ejecución de recursos con la finalidad de evitar la dispersión y poca efectividad en sus resultados.
34. Un aspecto por resaltar, principalmente en el tema de gestión, es la denominada “Gobernanza Local”. Dicha experiencia fue implementada como proyecto previo al nuevo modelo de gestión; y ante los resultados positivos, se incorporó como una estrategia que merece ser considerada en el nuevo modelo de gestión. La estrategia de “concertación en la acción de temas educativos”, superando el conflicto entre niveles de gobierno, ha permitido atender las necesidades de las Instituciones Educativas desde la Unidad de Gestión Educativa Local, como órganos del Gobierno Regional bajo el papel de “poderosamente pedagógicas”, y desde el Gobierno Local, logrando su financiamiento tanto con recursos de gasto corriente como de inversión, con lo cual se ha podido construir una nueva estrategia de gestión educativa. Las limitaciones al respecto se advierten principalmente en que dicha estrategia se ubica en zonas rurales y no se cuenta con casos en zonas urbanas.
35. El caso de Arequipa estuvo dirigido sobre todo a atender la problemática administrativa-institucional, con lo que se busca crear una nueva organización regional que intervenga no solo en los temas educativos sino que pueda responsabilizarse además por la implementación de los objetivos estratégicos de su Proyecto Educativo Regional, para lo cual se han creado Subgerencias Regionales que se avoquen a temas de primera infancia, ciencia y tecnología, cultura, deporte y recreación, adicionalmente a los temas de Educación Básica Regular y Educación Superior No Universitaria, que ya venían ejerciendo.
36. Un aspecto de gestión importante es haber diferenciado los temas administrativos de los pedagógicos, con lo cual las “Subgerencias Pedagógicas” son responsables de la formulación, implementación y supervisión de las políticas educativas, y las Unidades de Gestión Educativa Local se convierten únicamente en soporte administrativo de las Instituciones Educativas encargadas de considerar principalmente las debilidades presupuestales que las aquejan.
37. Las propuestas presentadas tienen el riesgo de no completarse, dado que implican no solo cambios sustanciales de organización sino que conllevará también programas de desarrollo de capacidades que se ajusten a estos cambios, con lo cual el tema del financiamiento surge nuevamente como el principal obstáculo por vencer para llevar adelante estos cambios. Finalmente, superar la cultura burocrática organizacional que prima en todo ámbito regional será uno de los mayores retos, para lo cual se deberá establecer estrategias integrales para iniciar las reformas deseadas.
38. La Libertad ha tenido una visión mucho más pragmática sobre los problemas advertidos. Convertir la Gerencia Regional de Educación en la nueva instancia que defina las políticas educativas regionales en educación es el objetivo inmediato, para lo cual se han iniciado las acciones para crear las UGEL en la provincia de Trujillo, y definir claramente las nuevas funciones de la GRE.
39. Una nueva Gerencia Regional de Educación que cuente con órganos de línea avocados a la investigación educativa, a la planificación estratégica de políticas y programas regionales educativos, avizora un nuevo reto para dicha instancia con la finalidad de convertirse en el ente rector regional.
40. Por otra parte, la experiencia piloto de Julcán, donde se busca la institucionalización de una nueva gestión educativa desde el ámbito local, la sitúa en un nuevo desafío que, si se logran buenos resultados, contribuirá a los casos exitosos sobre gestión educativa.

41. En el caso de La Libertad, finalmente se tendrá que aprobar las propuestas técnicas elaboradas y definir claramente sus estrategias de implementación con la finalidad de lograr el objetivo esperado.
42. Tanto la región San Martín como la región Arequipa definieron en sus respectivas ordenanzas regionales las estrategias de implementación, en diferentes momentos; sin embargo, éstas se han visto retrasadas por el mismo proceso electoral llevado a cabo en todas las regiones.
43. Lo positivo de todo ello es que en los tres casos las autoridades regionales han sido reelegidas, con lo cual se espera tener en el periodo 2011-2014 resultados positivos de dichos procesos.
44. Finalmente, resulta importante resaltar que el proceso de descentralización se fortalece con estas iniciativas regionales que buscan construir una nueva gestión educativa en el ámbito regional. Por lo tanto, será necesario disponer de todas las acciones pertinentes para fortalecer estos procesos. Sin embargo, si no se llega a acuerdos intergubernamentales entre los tres niveles de gobierno, no se logrará su sostenibilidad.
45. Con todo lo expuesto, se presentan nuevos retos para el Consejo Nacional de Educación. Primero, acompañar y monitorear los procesos regionales sistematizados en este estudio, con la finalidad de brindar el soporte técnico necesario y asegurar así el éxito de estas iniciativas, de acuerdo con el principio de fortalecer el proceso de descentralización educativa. Segundo, crear y fortalecer el espacio de coordinación y cooperación entre los tres niveles de gobierno, en el entendido de que la educación es una política de Estado, con lo cual se deberá asumir, en el marco de las competencias y autonomías, las responsabilidades de cada nivel de gobierno.

Recuadro 4: Análisis comparativo de propuestas regionales

CRITERIO DE REFORMA	SAN MARTÍN	AREQUIPA	LA LIBERTAD
Proceso regional	Educativo-Institucional	Institucional	Institucional
Formulación	Equipos técnicos Gobierno-Cooperación internacional	Comisión interinstitucional	Equipo intergubernamental (MED-GORE)
Estrategia	Técnico-Participativa	Técnico-Participativa	Técnica
Diagnóstico	Falta de definición de roles-funciones	Falta de definición de roles- funciones	Falta de definición de roles-funciones
	Debilidad institucional	Debilidad institucional a nivel de IE-UGEL-GRE	Problemas en la organización UGEL-GRE
Propuesta	Sistémica: Institucional- administrativo-pedagógica	Institucional-administrativa	Institucional-administrativa
	Matriz de competencias y actores: Incorporando redes y Gobierno Local	Creación de subgerencias pedagógicas en materia de infancia, cultura, CyT, deportes, recreación	Gerencia de Educación planifica las políticas, programas y proyectos regionales: Ente rector regional
	Subsistema pedagógico: Diseño curricular-Programa de formación docente-Sistema de seguimiento de gestión educativa	UGEL son soporte administrativo	Creación de una UGEL en la provincia de Trujillo
	Gobernanza local: Participación del Gobierno Local en el “modelo de gestión”	No participa el Gobierno Local	Experiencia piloto Julcán
Implementación	Cuenta con estrategia	Cuenta con estrategia	Aún no aprobada
Fases de implementación	1. Diseño participativo 2. Implementación del proceso 3. Desarrollo de capacidades y cambio institucional	1. Aprobación de documentos de gestión 2. Elaboración y diseño de proyectos para la reorganización administrativa 3. Implementación de proyectos	

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial

1999 Más allá del centro: La descentralización del Estado. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Burki Javed, Guillermo Perry y William Dillinger. Banco Mundial.

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: USAID ProDescentralización.

Consejo Nacional de Educación

2005a Estudio de actores sociales: Enfoques, intereses y compromisos con la descentralización educativa. Lima: CNE.

2005b Mecanismos de transferencia de recursos en el marco de la descentralización educativa. Lima: CNE.

2007 Proyecto Educativo Nacional al 2021. Lima: CNE.

CONTRERAS, Carlos

2000 Centralismo y descentralismo en la historia del Perú independiente. Lima: JCAS/IEP. Serie N.º 4.

Defensoría del Pueblo

2009 Informe N° 141: 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.

GONZALES, Natalia, Carolina DE BELAÚNDE y Mariana EGUREN

2009 “El Estado y la burocracia de los organismos intermedios del sector Educación: Un acercamiento desde los funcionarios”. En El Estado de la Educación: Estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector. Lima: IEP.

IGUIÑIZ ECHEVERRÍA, Manuel

2008 Descentralización del sistema educativo. Lima: TAREA.

MUÑOZ, Fani, Ricardo CUENCA y Patricia ANDRADE

2007 Descentralización de la educación y municipalidades. Lima: Foro Educativo.

OLIART, Patricia

2011 Políticas educativas y la cultura del sistema escolar en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos/TAREA.

PLANAS, Pedro

1998 La descentralización en el Perú republicano: 1891-1928. Lima: Municipalidad de Lima.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2008 Compendio normativo en materia de descentralización. Lima: PCM.

ZAS FRIZ, Johnny

1998 La descentralización ficticia. Lima: Universidad del Pacífico.

DOCUMENTOS REVISADOS EN LOS CASOS REGIONALES

San Martín

“Proyecto Educativo Regional Región San Martín 2005-2021”. Dirección Regional de Educación de San Martín. Gobierno Regional de San Martín, 2007.

“Plan de Gobierno Multianual en Educación 2008-2012”. Dirección Regional de Educación. Gobierno Regional de San Martín, 2008.

“Modelo de gestión educativa regional”. Gobierno Regional de San Martín, 2010-2011.

Ordenanza Regional 001-2007, del 15 de febrero del 2007. Modifican Reglamento Interno del Consejo Regional.

Ordenanza Regional 003-2007, del 1 de marzo del 2007. Crean el Comité de Gestión de Formación Continua Docente.

Ordenanza Regional 024-2007, del 23 de julio del 2007. Oficializa y ratifica el Proyecto Educativo Regional.

Ordenanza Regional 035-2007, del 23 de octubre del 2007. Modernización de la gestión del Gobierno Regional de San Martín.

Ordenanza Regional 003-2008, del 13 de febrero del 2008. Contratación docente conforme a lo establecido en la Ley General de Educación.

Resolución Ejecutiva Regional 617-2008-GRSM/PGR, del 11 de septiembre del 2008. Creación de la Comisión Regional de Educación.

Resolución Directoral Regional 1646-2009-DRESM, del 25 de mayo del 2009. Reestructuración de la Comisión Técnica Regional y conformación de los equipos técnicos regionales.

Ordenanza Regional 011-2010, del 31 de mayo del 2010. Aprueban el modelo de gestión educativa regional.

Resolución de Alcaldía 042-2011-MDC/A, del 29 de abril del 2011. Aprueban el inicio del PIP “Mejoramiento de las condiciones de educabilidad para lograr aprendizajes de calidad en las instituciones educativas de las redes educativas rurales de Cuñumbuqui, provincia de Lamas-Región San Martín”.

Resolución de Alcaldía 044-2011-MDC/A, del 13 de mayo del 2011. Reconocen al Comité de Gestión Local para el Desarrollo Social en el distrito de Cuñumbuqui.

Arequipa

“Proyecto Educativo Regional de Arequipa: Construyendo descentralizadamente una mejor educación para todos y todas 2006-2021”. COPARE AQP 2007.

“Informe y recomendaciones para la reorganización del sector educación”. Comisión de reorganización del sector educación del Gobierno Regional de Arequipa, 2008.

Ordenanza Regional 010-AREQUIPA, del 14 de mayo del 2007. Aprueban modificación de la estructura orgánica y del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Arequipa.

Acuerdo Regional 051-2008-GRA/CR-AREQUIPA, del 23 de mayo del 2008. Aprueban la propuesta educativa regional y disponen la conformación de comisión especial para la reorganización del sector Educación.

Ordenanza Regional 077-AREQUIPA, del 19 de marzo del 2009. Disposiciones para la modernización descentralizada de la gestión del Sistema Educativo Regional y de la Gerencia Regional de Educación.

La Libertad

“Proyecto Educativo Regional: Construyendo una educación de calidad para nuestra región 2010-2021”. COPARE LL-GRELL, 2010.

“Diagnóstico de la situación socioeducativa de la provincia de Julcán-La Libertad”. Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010.

“Acta de Compromisos entre el Ministerio de Educación y el Gobierno Regional de La Libertad”, del 9 de julio del 2007.

Ordenanza Regional 023-2008-GR-LL/CR, del 14 de julio del 2008. Aprueban la modificación de la estructura orgánica del Gobierno Regional de La Libertad y organigrama estructural.

Resolución Ejecutiva Regional 1810-2007-GR-LL-PRE, del 27 de agosto del 2007. Designan miembros de la Comisión Regional y Equipo Técnico Regional.

PÁGINAS WEB

www.acuerdonacional.pe

www.cne.gob.pe

www.descentralización.gob.pe

www.defensoria.gob.pe

www.inei.gob.pe

www.minedu.gob.pe

www.regionsanmartin.gob.pe

www.dresanmartin.gob.pe

www.sumaeducacion.pe

www.regionarequipa.gob.pe

www.grearequipa.gob.pe

www.regionlalibertad.gob.pe

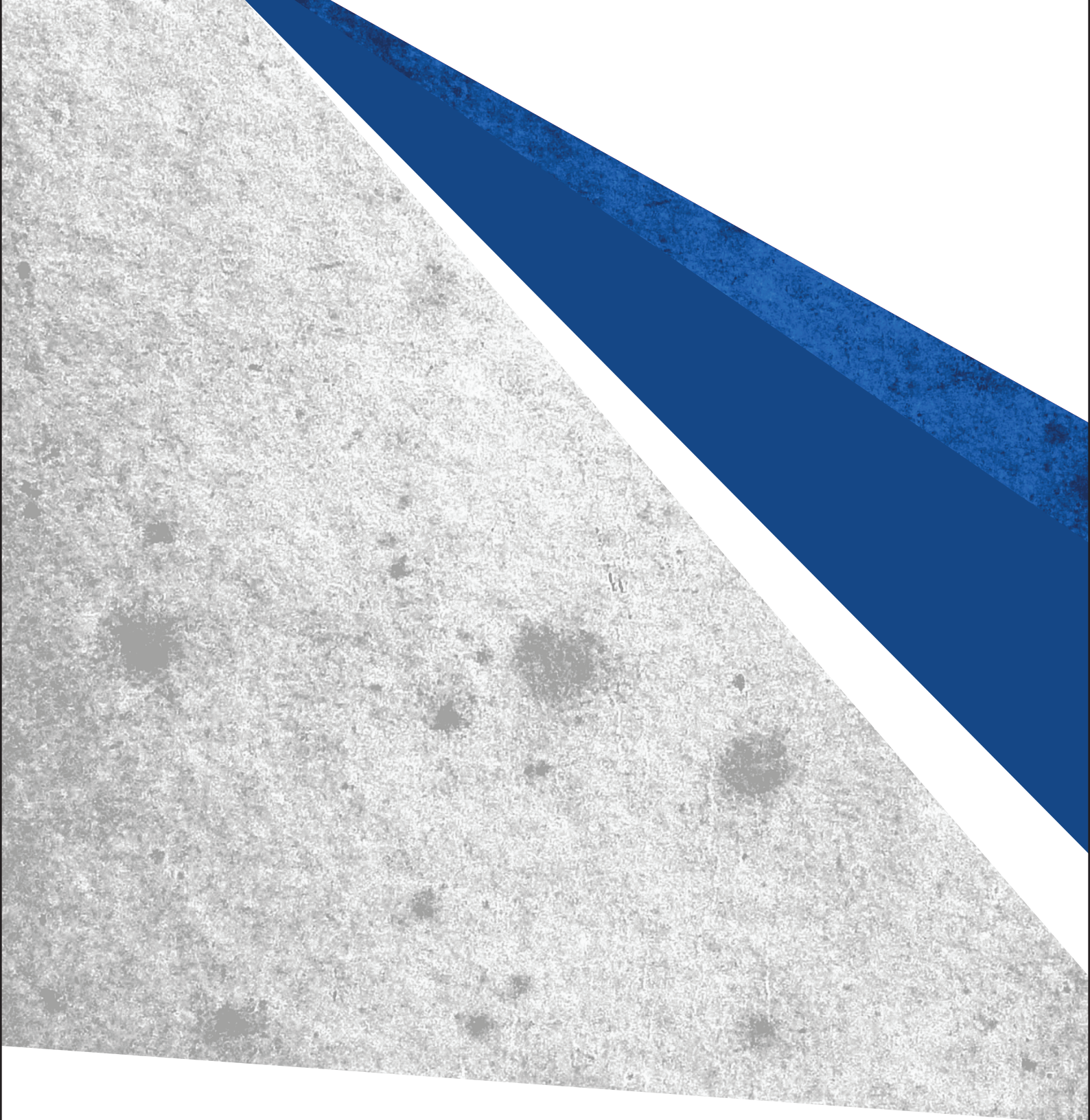
www.drelalibertad.gob.pe

DATOS DEL AUTOR

Candidato al Doctorado en Ciencias Políticas y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP. Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos por la Universidad Jesuita Alberto Hurtado de Santiago de Chile. Abogado de la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa.

Ha trabajado en la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI. Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el marco de Fortalecimiento de Gobierno Regionales en el Perú (2007). Ha sido Gerente Regional de Educación de Arequipa (2007 – 2008). Se desempeñó como asesor de la Presidencia del Gobierno Regional de Arequipa (2009 – 2010). Miembro del Directorio del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación Peruana – FONDEP (2008-2011). Expositor en diferentes encuentros nacional e internacionales.

Actualmente es Director Ejecutivo del Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano, con sede en Arequipa.



USAID | **PERU** | **SUMA**
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA