

Descentralización educativa región Moquegua

Los esfuerzos para implementar la descentralización educativa encuentran su mejor expresión en la región. ¿Qué hizo Moquegua? Invirtió el 30% del presupuesto del gobierno regional para educación básicamente en infraestructura, mobiliario y equipamiento. Aumentó 10 días de estudio al año eliminando los feriados regionales y locales tradicionales. Amplió el programa nacional de acompañamiento a profesores con recursos de la región, suscribió alianzas importantes con el sector privado y, básicamente, gestionó bien los recursos existentes con vocación auténticamente descentralista.

LILIANA JULIA PARRAS REYES

Directora Regional de Educación de Moquegua

La región Moquegua presenta una serie de avances, limitaciones y desafíos en relación con la descentralización educativa. Este proceso ha significado notables mejoras para el sector, que se reflejan en un mayor compromiso y empoderamiento de las autoridades locales y regionales con el tema educativo, y que superan la tradicional visión de la inversión, en la que solo se daba prioridad a la infraestructura. Actualmente vemos que la calidad educativa ya es un tema en la agenda pública, y que lo está siendo también, de manera progresiva, la inclusión.

Asimismo, la comunidad, que demandaba atención diferenciada de acuerdo con sus necesidades, observa y puede emitir una opinión más informada. Hablamos entonces, ya, de un Estado cercano, dado que existe

la posibilidad de dar solución a diversos problemas que antes eran centralizados en el nivel nacional. Ello permite una participación más activa de la ciudadanía y un compromiso con el diseño de propuestas, tanto en materia de políticas educativas como de competencias y contenidos que queremos que los estudiantes y las estudiantes alcancen, en respuesta a nuestro contexto y a las demandas que el desarrollo humano y sostenible nos presentan, y en la búsqueda de un ideal de sociedad y de mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores y las pobladoras de nuestra región.

En otras palabras, en Moquegua el proceso de descentralización también ha impactado en una mayor democratización. Sin embargo, es importante revisar con detalle cómo se ha ido expresando la descentralización, tanto en lo que concierne a los resultados educativos como a los propios procesos de gestión que se han desarrollado en función de ellos; y en qué situaciones concretas experimentamos también avances, limitaciones y desafíos en la institucionalidad de esta política. Asimismo, reflexionamos sobre los significados para la

: Avances y desafíos de la

DRE MOQUEGUA



gestión de nuestro sector y para la comunidad a la que nos debemos.

AVANCES

Nuestros resultados

- En Moquegua la educación es primero. Con ello se quiere garantizar que todas y todos los estudiantes de la región logren aprendizajes de calidad y cerrar las brechas de inequidad en la educación. La región ha conseguido los mayores logros a escala nacional en los últimos tres años. Desde 2011 se ha mostrado los índices más altos en los niveles de aprendizaje, al punto que Moquegua ocupa el primer lugar en la evaluación censal de estudiantes y crece de manera sostenida desde hace cinco años. Hoy la región se distingue nitidamente en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2013: el 63,7% de sus alumnos y alumnas se ubican en el nivel de aprendizaje satisfactorio en Comprensión Lectora, y lo mismo ocurre con el 43,3% en Matemática.

Avances en materia de inclusión

- Cinco años atrás, la diferencia entre los logros de aprendizaje de instituciones educativas públicas y privadas era bastante marcada. Lo mismo ocurría si se comparaba la educación urbana con la rural. Las escuelas públicas han presentado mejoras en sus resultados en Comprensión Lectora entre 2012 y 2013, y así se ha reducido la diferencia entre los logros de las públicas y las privadas. La brecha también se ha amornado en Matemática: la diferencia es de 0,5 puntos porcentuales a favor de las escuelas públicas.
- Por otro lado, las brechas de equidad se van cerrando. La mejora en las escuelas rurales se ha acelerado. La Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) General Sánchez Cerro ha logrado avances significativos en los dos últimos años (creciendo, en promedio, más de 20 puntos porcentuales anuales) en Comprensión Lectora y en Matemática, y ha alcanzado incluso mayores crecimientos y logros que en las escuelas urbanas y en relación con las otras UGEL de la región.

Procesos de gestión y participación ciudadana

- Se desarrolla el planeamiento como instrumento de gestión educativa, ligado a las políticas nacionales y al Plan de Desarrollo Concertado Regional. Se cumplen los planes como instrumentos efectivos de gestión: el Proyecto Educativo Regional (PER), el Plan Educativo Local (PEL), el Plan de Mediano Plazo, el Estudio de Oferta y Demanda de Educación Técnica. El Gobierno Regional y el sector Educación, de manera conjunta, han llegado a universalizar, con su intervención, el acompañamiento docente. Se ha invertido en infraestructura a todo nivel. Tenemos docentes más capacitados, equipamiento y el compromiso con una mejor gestión, considerando el trabajo en equipo y el clima institucional. Todos éstos son los pilares fundamentales de este avance, y a ellos se suman los esfuerzos de las docentes y los docentes y de los padres y madres de familia, que son la base de los cambios.
- Se fomenta la participación ciudadana en la gestión del desarrollo educativo a través del Consejo Participativo Local de Educación (COPALE), del Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE) y el Consejo Educativo Institucional (CONEI). Éstos funcionan en algunos niveles; en otros falta mayor involucramiento de las instituciones parte de estos espacios de concertación.
- Existen compromisos de las empresas privadas para la ejecución de obras, financiadas por impuestos.

Calidad educativa en la agenda pública

- Se observa un aumento sustantivo de la inversión del Gobierno Regional y de las municipalidades distritales. Los recursos son destinados a proyectos de educación que trascienden la infraestructura, como es el caso del Proyecto de Inversión Pública (PIP) de mejoramiento educativo, que contempla acciones de acompañamiento pedagógico, capacitación docente y fortalecimiento de la gestión, incorporado al Presupuesto por Resultados (PpR), y los Logros de Aprendizaje de Estudiantes de Educación Básica Regular (PELA), con los mismos objetivos. Ambos permiten ampliar la cobertura del programa y, por lo mismo, el beneficio a nuestras estudiantes y nuestros estudiantes.
- Programas presupuestales por resultados de articulación territorial, tales como Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), Acceso, Programa Presupuestal de Reducción de la Vulnerabilidad

y Atención de Emergencia por Desastres (PREVAED), y el mismo PELA, contribuyen para mejorar la calidad del gasto y asignar los recursos en función del logro de resultados y de impactos medibles de los servicios que reciben los ciudadanos.

- Otros proyectos de inversión pública, como el de Mejoramiento del Servicio Educativo del Instituto de Educación Superior Tecnológico Público (IESTP) “José Carlos Mariátegui”, de Samegua, con S/. 38 000 000; Mejoramiento del Servicio Educativo de la IE “Miguel Grau”, de Ilo, con S/. 20 000 000, entre otros, apuntan a mejorar la calidad educativa de nuestra región.
- Gobierno Regional y municipalidades confluyen para generar propuestas y promover oportunidades de coordinación intergubernamental.

Liderazgo de autoridades regionales y empresa privada

- Con el trabajo coordinado con el Gobierno Regional, este año se invertirán 108 millones de soles en el Proyecto de Modernización Educativa de Moquegua que financia Southern Perú en alianza con el Gobierno Regional, y que beneficiará a 273 instituciones educativas y más de 31 092 estudiantes y 2458 docentes. El Proyecto tiene como objetivo incorporar el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Considera tres componentes. El primero, equipamiento de 1452 aulas de Educación Básica Regular (EBR), 120 aulas de innovación pedagógica con centros de cómputo y 73 direcciones, pizarras digitales, proyectores multimedia, computadoras, módulos, entre otros. El segundo componente es de capacitación y asistencia técnica a 2458 docentes y directores. Y el tercero, denominado gestión educativa y sensibilización, implementará sistemas de redes educativas para el uso de TIC en las tres UGEL de la región. El Gobierno Regional se compromete a gestionar los recursos necesarios para la sostenibilidad pedagógica y logística del Proyecto.

LIMITACIONES

Procesos de gestión, institucionalidad y pertinencia de proyectos de inversión

- Una mirada crítica a la descentralización vuelve a enfocar la atención sobre la debilidad aún presente en materia de descentralización económica. En el nivel político y administrativo, las funciones se han incre-



mentado, sin que exista necesariamente la respectiva correspondencia entre estas funciones y su financiamiento. Un ejemplo de ello se observa en la existencia de una directiva sobre inclusión, en la que se estipula la contratación de profesionales, pero no se transfieren los presupuestos para ellas. Este marco ha sido propicio para el mantenimiento de presupuestos inerciales, insuficientes, que no se formulan y programan adecuadamente. Existen cargos de funcionarios y especialistas con remuneraciones más bajas que las de los profesores en las instituciones educativas, lo que imposibilita contar con personal idóneo.

- No están claras la organización ni las funciones que se deben ejercer desde el sector como parte del gobierno regional. Hay imprecisiones en los límites de competencias y funciones que corresponden a cada nivel de gobierno en el caso de aquellas que son compartidas. Esto ha traído como consecuencia duplicidades o superposiciones entre las labores que ejercen el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y los gobiernos locales en Educación. Un caso notorio es la construcción de infraestructura educativa, que aparece como competencia de los tres niveles de gobierno.
- La gestión educativa en la región tiene un atraso en lo que respecta a los documentos normativos: Reglamento de Organización y Funciones (ROF), Manual de Organizaciones y Funciones (MOF), Manual de Procedimientos Administrativos (MAPRO), Cuadro para Asignación de Personal (CAP), Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) y Texto Único de

Servicios No Exclusivos (TUSNE), que datan del 2009. Esto se debe a la normatividad desactualizada y a la delegación de funciones.

- No se ha completado el marco legal necesario para reformar integralmente la carrera pública. Por tanto, continúa la diversidad de regímenes laborales y los desniveles en las escalas remunerativas. Asimismo, permanecen las modalidades de contratación temporal que ocasionan alta rotación y renuncias. La Educación Superior, las UGEL y las DRE no están incluidas en la Carrera Pública Magisterial.
- En diversas oportunidades, se observa que la formulación de los proyectos de inversión en materia educativa no está considerando la amplitud y complejidad de los proyectos sociales, ni la especificidad de la realidad educativa. Los proyectos de inversión deben responder a una problemática y una necesidad, y deben nacer en el sector educativo, para que no se manifiesten estos vacíos. Requerimos aún una promoción de la participación en el diseño de proyectos, más allá de la consulta, empoderando al sector con el desarrollo de capacidades que permitan emitir propuestas desde una perspectiva más técnica.
- El proceso de descentralización considera tres niveles de gobierno: Ministerio de Educación, gobierno regional y gobiernos locales. El sector Educación es parte del gobierno regional; existen decisiones que se toman con rapidez, pero también retraso en las comunicaciones.

Desafíos

- En Moquegua la educación es primero. Queremos garantizar que todos los estudiantes y las estudiantes de la región logren aprendizajes de calidad, y cerrar las brechas de inequidad.
- Si bien nos alegramos por nuestros logros globales, consideramos que el déficit de aprendizaje es todavía muy grande. El 36,3% de estudiantes del segundo grado aún no logra el nivel de Comprensión Lectora esperado, y lo mismo ocurre con el 56,7% en Matemática. Un solo estudiante que no logre las tareas esperadas para su edad es un desafío para nuestro sector.
- El análisis de nuestros resultados, de manera general, nos permite observar un crecimiento sostenido. Este mismo análisis, en el nivel de UGEL y de la IE, nos ofrece una lectura distinta. Las diferencias de crecimiento entre año y año son sumamente variables; requerimos identificar con claridad y oportunidad los factores de éxito, para repetirlos en nuestra práctica y compartirlos con el resto del país, pero tenemos que comprender aún el porqué de la alta variabilidad en el crecimiento en cada IE. Nuestro desarrollo educativo no puede ser fruto del azar, sino de una identificación técnica de las variables que posibilitan incidir en que todos y todas aprendan.
- La descentralización, como realidad que nos permite tomar en nuestras manos la responsabilidad del mejoramiento de la calidad educativa, nos invita a asumir compromisos cada vez mayores:
 - a) Un cierre de brechas integral que, reconociendo cantidades, observe también la multiplicidad de formas en que la diversidad se expresa. Por ejemplo, tenemos que mejorar la atención educativa a los niños y niñas con necesidades educativas especiales.
 - b) Ejecutar procesos de gestión que promuevan la superación de los diseños de gabinete y asuman, en concreto, la promoción de los espacios de concertación existentes, para que se genere también el compromiso de los diferentes actores de la llamada *sociedad educadora* en la implementación y ejecución de políticas y proyectos.
 - c) Fortalecimiento de los espacios e iniciativas que hacen viable y concretan la calidad educativa: seguir transfiriendo conocimiento sobre educación, sensi-

bilidad sobre una ejecución del gasto que observe las variables que influyen en la calidad y que permita seguir superando la visión *indicador-número*, para observar cómo se pone en operación la visión *indicador-calidad*.

- d) Convocar a la empresa privada y comprometerla en el cumplimiento de su responsabilidad social, pero desde nuestro fortalecimiento en la capacidad de propuesta, tanto en el nivel técnico como en el de gestión.

A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿QUÉ SIGNIFICAN ESTOS AVANCES, LIMITACIONES Y DESAFÍOS PARA LAS PERSONAS DE NUESTRA COMUNIDAD REGIONAL?

A mayor poder, a mayor tener, mayor responsabilidad. El tema educativo no es ajeno a la justicia distributiva. Nosotros distribuimos un bien público, un bien intangible, pero que finalmente se relaciona de manera directa con la satisfacción de una necesidad humana: la de entendimiento, que enlaza otras necesidades, como la de participación, la identidad y la libertad.

Ciertamente, esta necesidad de entendimiento puede estar condicionada previamente por la satisfacción de la necesidad de subsistencia, protección y afecto. En realidad, la satisfacción de necesidades humanas no puede darse de manera parcial.

Descentralizar el poder nos permite tener mayor capacidad para organizarnos entre los más cercanos, para ser capaces de atender de manera integral esta satisfacción de necesidades y esta ampliación de libertades en los miembros de nuestra comunidad. Es allí donde se juega todo el accionar de nuestros procesos de gestión, nuestra búsqueda de pertinencia de los proyectos y programas, nuestros esfuerzos de mejoramiento de la institucionalidad, nuestros desafíos de inclusión:

- La educación es primero, porque la persona es primero, y porque creemos que mejorando la educación, tanto en sus procesos pedagógicos como de gestión, podremos atender a esa persona que nos convoca y nos inspira.
- Descentralizar el poder es democratizar la sociedad, y democratizar la sociedad es asumir el deber de garantizar el derecho de todos y todas a desarrollarse y ser felices. En este compromiso, todos y todas tenemos participación. 