

Ruta de modernización de la gestión educativa en Lima Metropolitana

Presenta la complejidad que significa la gobernanza de la escuela pública y privada de la Dirección Regional de Lima Metropolitana y los retos que tiene para desconcentrar la administración del servicio al ciudadano, la gestión territorial, el reconocimiento de buenas prácticas pedagógicas y la supervisión del servicio educativo privado.

The Modernisation Roadmap for Education Management in Metropolitan Lima

The article describes the complexities of the public and private school governance at the Metropolitan Lima Regional Department and the challenges it faces for deconcentrating the civil service, territorial management, the recognition of pedagogical best practice and the supervision of private education services.

FLOR PABLO MEDINA

Licenciada en Educación por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, maestría en Gestión de Políticas Sociales. Especialista en gestión pública y gestión educativa descentralizada. Actualmente se desempeña como Directora Regional de Educación de Lima Metropolitana.

PALABRAS CLAVE:

Gestión educativa
Diversidad cultural
Planificación educativa
Buenas prácticas pedagógicas
Servicio educativo privado

Lima Metropolitana, la ciudad capital del país, es una megaciudad con más de 10 millones de habitantes. Cuenta para gestionar la educación con siete unidades de gestión educativa local (UGEL) que atienden a 1 933 376 estudiantes, 114 993 docentes, 15 169 instituciones educativas de Educación Básica Regular (EBR) (10 381 privadas y 5250 públicas), 62 instituciones educativas de Educación Básica Alternativa (EBA), 100 de Educación Básica Especial (EBE), 434 Centros Técnicos Productivos, 33 Institutos Superiores Pedagógicos y 168 Institutos Superiores Tecnológicos (públicos y privados).

Las magnitudes demográficas, la extensión territorial y la diversidad cultural, originada por la migración de pobladores de otras regiones del país hacia Lima Metropolitana, son características ineludibles al momento de pensar la política educativa pública. Lima alberga al 26 % de la población nacional de estudiantes de la Educación Básica Regular y al 17 % de la población de docentes (más de 45 000) que se desempeñan en las instituciones educativas de EBR. En virtud de las características recién descritas, las acciones de política que se emprendan en Lima Metropolitana tienen repercusión a nivel nacional, y es ahí donde reside su carácter estratégico al momento de diseñar y poner en marcha políticas educativas nacionales.

Desde el año 2014, el Ministerio de Educación (Minedu), a través de la Dirección General de Gestión Educativa Descentralizada, la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana y sus siete UGEL, asume el desafío de “modernizar Lima”. Lo que se encontró fue una Dirección Regional desfinanciada, desvinculada de las direcciones del Minedu, rebalsada de problemas administrativos, con una infraestructura tecnológica desfasada y personal sobrecargado de trabajo y poco motivado. En este escenario, lo que ha permitido avanzar decididamente ha sido un fuerte componente de decisión política, capacidad técnica para responder rápidamente con protocolos, desarrollo de capacidades y simplificación de procedimientos, un financiamiento básico para emprender estos procesos de mejora, y la valoración de las buenas prácticas encontradas especialmente en el campo pedagógico.

Para plantear el proceso de modernización se han tomado como principales referentes:

- La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, emitida por la Presidencia del Consejo de Ministros en el año 2013, cuyo propósito es

avanzar hacia un Estado democrático, eficiente, unitario, descentralizado, al servicio del ciudadano, inclusivo y abierto (transparente y que rinde cuentas).

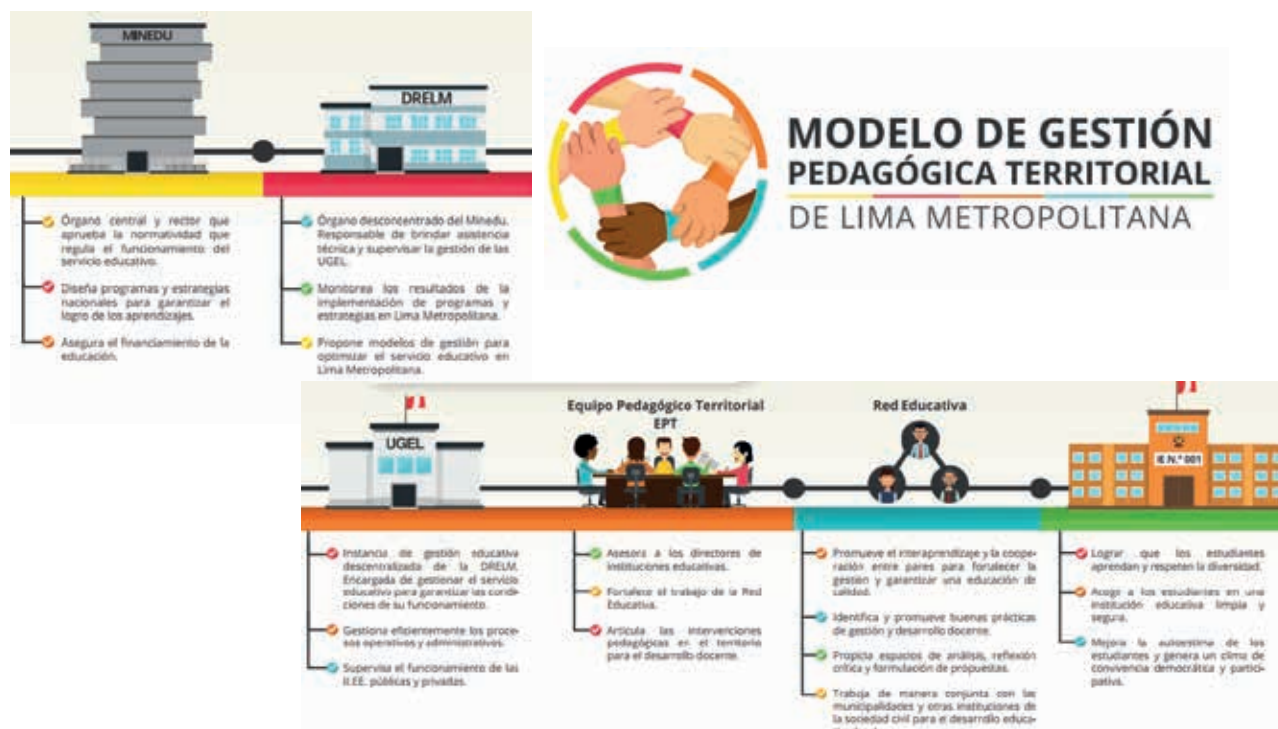
- El Proyecto Educativo Nacional al 2021, que, desde una visión centrada en el desarrollo humano, plantea que “[t]odos desarrollan su potencial desde la primera infancia, acceden al mundo letrado, resuelven problemas, practican valores, saben seguir aprendiendo, se asumen ciudadanos con derechos y responsabilidades, y contribuyen al desarrollo de sus comunidades y del país combinando su capital cultural y natural con los avances mundiales”.

A continuación se desarrollan algunos de los cambios centrales que se han impulsado en estos últimos dos años.

1. NUEVO MODELO DE GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADO, EFICIENTE, TRANSPARENTE Y CENTRADO EN LOS CIUDADANOS

La realidad de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM) y la de la UGEL son similares en las diferentes regiones del país, pero en el caso de Lima Metropolitana esto se agudiza, debido a su magnitud y a la cantidad de administrados que llegan día a día a sus sedes institucionales. En estos años se ha convivido con:

- Un marco normativo que refuerza una cultura burocrática y sancionadora. El sistema está organizado para priorizar las acciones administrativas, ya que su incumplimiento está sujeto a sanción administrativa, por lo cual las acciones pedagógicas y el logro de aprendizajes quedan en segundo lugar.
- La alta rotación de los directores de UGEL afecta la institucionalidad y vigencia de las políticas educativas; a ello se suma que el personal de las UGEL no es suficiente para atender a las instituciones educativas con un monitoreo pedagógico y supervisión básica (tres veces al año). Ello genera que las UGEL recurran a contratos temporales con bajos sueldos, a personal “destacado” o personal “puesto a disposición” de las UGEL por problemas administrativos o disciplinarios, lo que reduce las posibilidades de mejorar la gestión educativa.
- Una gran cantidad de expedientes no atendidos (en 2014 se identificaron más de 500 mil abandonados en la DRELM y las UGEL que venían desde la déca-



da de 1990). La ausencia de un sistema de trámite documentario ocultaba esta realidad, y la falta de archivos digitalizados obstaculizaba la pronta atención. A estas dificultades se sumaba la ausencia de informatización, lo que complejizaba una ágil atención al usuario e incrementaba la discrecionalidad y la corrupción.

Todo ello generó que los docentes, directores y padres y madres de familia pierdan la confianza y tengan una mala percepción de estas instancias educativas, y así se debilitó el principio de autoridad y ésta se distanció de su finalidad central. Este deterioro no es aislado sino el reflejo de la decadencia del servicio público. Como consecuencia, en Lima muchos ciudadanos han estigmatizado el servicio educativo público como de "mala calidad".

En vista de todas estas exigencias, se decidió plantear un nuevo modelo de gestión y una nueva organización que opere sobre la base de procesos orientados a resultados y con una lógica funcional que exige la organización del Estado (organización matricial). Así, se planteó:

- Centrar la gestión en el fortalecimiento de la institución educativa organizada en 139 redes educativas urbanas, lo que permite abarcar los 42 distritos de la capital. Las redes educativas que funcionan desde 2012 han sido reordenadas con criterio territorial para

resolver los problemas concretos del quehacer educativo de las escuelas y articularlas a los diferentes servicios públicos, a las organizaciones de la sociedad civil y a los gobiernos locales de su ámbito.

Las redes están conformadas por equipos directivos de todos los niveles y modalidades de la Educación Básica y Técnico Productiva, con la finalidad de articular sus intervenciones. Los docentes y otros actores participan en los grupos de interaprendizaje que organizan las redes con la asistencia técnica de especialistas de las UGEL. Se apuesta por constituir las redes en espacios privilegiados de encuentro y renovación de la práctica de directivos y docentes, y con ese propósito se ha contratado a especialistas de las UGEL denominados "Equipos Pedagógicos Territoriales"; se trata de más de doscientos especialistas que tienen como única responsabilidad fortalecer las redes educativas para mejorar las prácticas pedagógicas, la convivencia y la gestión escolar, y fomentar una cultura de gestión de riesgo ambiental y social. Este equipo es la bisagra que articula los procesos en la UGEL y llega de manera ordenada a brindar asistencia técnica al 100 % de redes educativas y al 60 % de instituciones educativas que han sido priorizadas para una atención directa por su bajo nivel de desempeño. La estrategia ha significado una asignación adicional de más de 3 millones de soles en el presupuesto de las UGEL y la DRELM entre los años 2015 y 2016.

- Identificar procesos centrales de la gestión educativa y reorganizar las áreas de línea, lo que ha dado lugar al surgimiento de equipos con responsabilidades exclusivas para desarrollar labores curriculares y de desenvolvimiento de capacidades docentes y otras áreas, con el fin de asumir procesos vinculados a la generación de condiciones de educabilidad. Así, por ejemplo, en las UGEL el área de Gestión Pedagógica se ha dividido en: Educación Básica Regular y Especial, Educación Básica Alternativa y Técnico Productiva, dedicadas exclusivamente a los procesos curriculares; a ellas se suma el área de Gestión y Supervisión del Servicio Educativo, que ve procesos de creación y supervisión de instituciones educativas públicas y privadas y, adicionalmente, en el sector público, todo lo referido a las condiciones que se requieren para el funcionamiento del servicio educativo (docentes, materiales, mobiliario, infraestructura). Ninguno de estos procesos llega por separado a la institución educativa y a las redes educativas, sino a través de los Equipos Pedagógicos Territoriales.
- Definir con mayor claridad el rol de cada una de las instancias de gestión. En el caso de la DRELM, se ha reconocido su autoridad sobre las UGEL y se ha indicado que es la responsable de “aplicar y gestionar en Lima Metropolitana la política educativa nacional emitida por el Ministerio de Educación (Minedu), así como brindar acompañamiento y supervisar a las UGEL de Lima Metropolitana e Institutos y Escuelas de Educación Superior”.

Tanto en la DRELM como en las UGEL se han ordenado los órganos de apoyo y asesoramiento que en la anterior organización estaban mal ubicados (por ejemplo, planificación era órgano de línea). Y se han generado órganos de apoyo con funciones claras para brindar un mejor servicio al ciudadano y evidenciar los procesos y procedimientos que significan. Se cuenta ya, así, con archivos digitalizados, procesos simplificados en trámites más frecuentes y mejores instalaciones para atender al público. Hay avances, pero aún se sigue trabajando por una mayor informatización y eliminación de trámites que beneficie a los ciudadanos que requieren los servicios.

- Incrementar el recurso humano calificado para una mejor gestión educativa. En este sentido, se ha incorporado a cuarenta profesionales del cuerpo de gerentes públicos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil Servir en los puestos jefaturales de administración, logística, recursos humanos, asesoría jurídica,

ca, planificación y presupuesto en las siete UGEL y en la DRELM. También se ha incrementado el personal con contratos administrativos de servicios (CAS) con un mejor perfil y una mayor remuneración. Las áreas que han sido potenciadas son atención al usuario, archivo, asesoría jurídica, procesos disciplinarios, recursos humanos, logística, monitoreo, supervisión a colegios privados, entre otras, y ello ha significado una inversión de más de 40 millones de soles en el presupuesto de la DRELM y las UGEL para la contratación de personal. Asimismo, en el caso del personal que se encuentra en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) se vienen mejorando significativamente las condiciones de trabajo en materia de capacitación, infraestructura y equipamiento, pero se requieren cambios estructurales que les permitan contar con mejores ingresos.

Es preciso seguir fortaleciendo las capacidades del personal y continuar desarrollando procesos de gestión del cambio. Asimismo, es necesario avanzar como país en la incorporación al servicio civil que permita mejorar las remuneraciones del personal administrativo y ser parte de una carrera meritocrática. En el caso de los docentes que se encuentran en puestos de especialistas y directivos, se requiere mejorar la base salarial y establecer incentivos que permitan que sus ingresos correspondan con la responsabilidad que supone trabajar en las UGEL y en la Dirección Regional de Lima Metropolitana.

2. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN EDUCATIVA METROPOLITANA SUPERVISADO MEDIANTE UN SISTEMA DE MONITOREO DE LA GESTIÓN EDUCATIVA TERRITORIAL

Durante el año 2015 se han formulado los “Lineamientos estratégicos de la educación que queremos y nos merecemos en Lima Metropolitana” (2015-2021), que trazan una ruta sostenida y continua en la implementación de las políticas que permitan el acceso y permanencia en el servicio educativo, fortalezcan una docencia revalorada, superen la brecha de infraestructura educativa e implementen una gestión educativa desconcentrada, ética y por resultados. Estos lineamientos plantean resultados, estrategias e indicadores que permiten medir el avance de los cambios propuestos, y señalan las condiciones y recursos necesarios para avanzar en la consecución de los resultados y metas propuestas. Además, han sido consultados con el Minedu y otros actores del sector, así como con representantes de gobiernos locales,



de la Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza, con el Consejo Nacional de Educación, entre otros.

Este instrumento estratégico ha orientado en 2016 la formulación de los Planes Operativos Institucionales (POI) de las siete UGEL y de la DRELM. Actualmente está en curso su aprobación e incorporación al Plan Estratégico Institucional (PEI) del Minedu. Asimismo, para asegurar una medición objetiva y confiable de los indicadores del marco lógico de los “Lineamientos estratégicos” se viene implementando el Sistema de Monitoreo de la Gestión Educativa Territorial, que garantiza la obtención de los reportes e informes en tiempo real para tomar decisiones basadas en evidencias confiables y objetivas. Este Sistema permite monitorear y evaluar los desempeños de actores educativos clave (estudiantes, docentes, directores, acompañantes) y las condiciones de la institución educativa (infraestructura, mobiliario, docentes, materiales, servicios básicos, etcétera). Contar con información es indispensable para poder gestionar un modelo de gestión educativa desconcentrado o descentralizado. Sin información en tiempo real es imposible tomar decisiones y apoyar a los docentes y directivos en el momento oportuno.

Se necesita una mayor articulación en materia de planificación con las intervenciones nacionales para poder responder mejor a las necesidades y oportunidades que

ofrece el territorio, así como articular el proceso de planificación al proceso de programación presupuestal y asegurar que el núcleo de planificación y costeo sea la red educativa, para que refleje las necesidades reales de las instituciones educativas de la ciudad capital. Éste es el desafío mayor.

3. RECONOCIMIENTO DE LAS BUENAS PRÁCTICAS PEDAGÓGICAS COMO ESTRATEGIA PARA LA MEJORA CONTINUA

Esta estrategia tiene dos ejes: el primero es los “docentes fortaleza”, quienes han sido seleccionados por su capacidad profesional, liderazgo pedagógico e incidencia en otros docentes. Esta identificación se ha dado mediante el monitoreo pedagógico de los ASPI. Existen en Lima Metropolitana más de ochocientos docentes entre Educación Básica Regular, Educación Básica Alternativa y Centros de Educación Técnico Productiva (CETPRO), y una de sus tareas centrales consiste en reforzar las capacidades de sus pares en espacios de interaprendizaje que permiten identificar las necesidades concretas de los docentes en el aula en su esfuerzo por mejorar las capacidades de sus estudiantes.

El segundo eje es la identificación de “colegios referentes”. Actualmente se cuenta con más de cincuenta colegios de Educación Inicial que han sido reconocidos como tales gracias a su calidad.

Todo este esfuerzo de docentes idóneos y buenas instituciones educativas se comparte en el Congreso Pedagógico Metropolitano que se celebra cada año. En 2015 se presentaron 86 buenas prácticas educativas (BPE) desarrolladas por 304 directores y docentes en temas de gestión escolar, gestión de aprendizajes, proceso de convivencia escolar y uso de tecnologías de información y comunicación. Estas estrategias vienen desarrollándose en Lima Metropolitana desde 2012 y ya están institucionalizadas en la comunidad educativa. El desafío consiste en seguir identificando más instituciones educativas en todos los niveles y modalidades y en poder tener en los siguientes dos años por lo menos un “colegio referente” por nivel y modalidad en cada una de las 139 redes educativas urbanas que existen en Lima Metropolitana.

Un desafío mayor es que los programas nacionales dialoguen con estas dinámicas e involucren a los mejores maestros y maestras en las estrategias de formación en servicio de los docentes que requieran reforzar su desempeño, así como pensar en estrategias específicas para docentes que, por su nivel de liderazgo, requieren un tipo de especialización *ad hoc*.

4. SUPERVISIÓN DE LA CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO EDUCATIVO PRIVADO

En Lima Metropolitana, como ya se ha visto, la educación se juega no solo en asegurar un servicio de calidad en la educación pública, sino también en garantizar que el servicio educativo privado sea formal y de buen nivel. Este último aspecto no es claro en el marco normativo, pues no se cuenta con mecanismos para supervisar la calidad educativa. Las UGEL y la DRELM se limitan a cumplir el papel de supervisión en temas de infraestructura y a aspectos formales relativos a los documentos de gestión. Lamentablemente, en todos estos años ni siquiera tales roles han sido desempeñados adecuadamente por ambas instancias, debido a la flexibilidad del marco normativo, a la poca capacidad operativa, a la deficiente organización y a la ausencia de mecanismos de control que reduzcan la negligencia y los casos de corrupción, por lo que se han creado colegios sin supervisión previa al amparo del silencio administrativo positivo. Así, el 95 % de colegios privados existen gracias a esta medida y no han pasado por la supervisión respectiva, lo que ha alentado especialmente la creación de escuelas privadas pequeñas, precarias y que no están logrando aprendizajes (del total de colegios privados, el 57 % tiene menos de cien alumnos).

Se está intentando poner orden y cambiar esta situación que afecta directamente el derecho de los estudiantes a una educación de calidad, y para lograrlo es preciso eliminar la informalidad y precariedad del servicio educativo privado y mejorar la calidad del servicio público, de modo que éste resulte más atractivo a las familias que han perdido la confianza y optan por servicios educativos privados de mala calidad.

Por ello, una primera acción consistió en realizar, en diciembre del 2014, el Primer Censo de Colegios Privados de Lima Metropolitana; por primera vez se pudo conocer realmente cuántos eran y el nivel de informalidad existente. Luego, en 2015, como parte del proceso de reorganización de la DRELM y las UGEL, se constituyeron áreas dedicadas a la creación de colegios privados y a la supervisión del servicio educativo. Si bien no se ha alcanzado aún el 100 % de la capacidad operativa, este reordenamiento ha permitido simplificar procedimientos y lograr que en 2015, de doscientos expedientes de creación presentados, se aprueben solo treinta. Sin duda, éste es un avance importante para la educación de Lima Metropolitana.

Simultáneamente, se ha implementado la supervisión en doce distritos: San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador, Los Olivos, Independencia, San Martín de Porres, Puente Piedra, San Juan de Lurigancho, Ate, Carabayllo, Rímac y Comas. Estos distritos fueron elegidos por registrar un mayor incremento de colegios privados en los últimos seis años y presentar una mayor cantidad de reportes y reclamos a través de la plataforma web *Identicole*, plataforma implementada por el Ministerio de Educación para que las familias sepan si los colegios que eligen son formales, el costo de sus pensiones, entre otros datos relevantes.

Este proceso de supervisión está permitiendo identificar a aquellas instituciones educativas y establecimientos que brindan servicios educativos informalmente, así como también a las que alquilan o prestan sus códigos modulares, con el fin de poder iniciar procedimientos administrativos sancionadores a los “emprendedores educativos informales” que no han sido autorizados por el sector educación. Esta segunda acción se logra a través de la coordinación con los gobiernos locales, con los que se llevan a cabo las acciones de clausura de los locales. Con estos operativos se ha visitado 4721 colegios y detectado 843 establecimientos informales (15 %).

Lamentablemente, el reglamento actual no permite cerrar colegios que tienen una infraestructura deplorable



o que no generan aprendizajes en sus estudiantes. Urge una modificación normativa para poder formalizar los servicios educativos privados y estar en capacidad de ofrecer un servicio de calidad desde un rol más firme del Estado en la supervisión de estos servicios.

En estos casi dos años de gestión, la DRELM y las UGEL han logrado, en concreto, mejorar el servicio educativo, lo que se evidencia en: (i) incremento de aprendizajes en la escuela pública; (ii) experiencias de articulación de la EBR y la EBA con los Cetpro para que los estudiantes de las zonas más pobres tengan la oportunidad de culminar sus estudios secundarios contando con una certificación técnica; (iii) mejores índices de asistencia de docentes y directivos en las instituciones educativas; (iv) mayor capacidad operativa de las UGEL para asegurar la contratación docente oportuna y la entrega de materiales; (v) mejor sistema de atención al usuario gracias a archivos organizados y digitalizados, equipamiento y sistemas de trámite documentario que deben ir reduciendo progresivamente el plazo de atención de los expedientes; (vi) un sistema de monitoreo de la gestión educativa territorial que posibilita contar con información de la gestión escolar, del desempeño docente y del nivel de aprendizaje de los estudiantes, de manera que se puedan tomar decisiones de gestión con mayor oportunidad; y, (vii) intervención para reducir la informalidad del servicio educativo privado.

En suma, se ha trabajado para recuperar la confianza e institucionalizar procesos de gestión por resultados al servicio del ciudadano, promoviendo una cultura de transparencia, tolerancia cero a la corrupción y gestión eficiente de los recursos públicos. Esta gestión de go-

bierno se cierra con una ruta clara de planificación y cambios orientados a un mayor desarrollo educativo. Quedan por delante dos caminos: uno prometedor y uno riesgoso. El primero consiste en continuar y potenciar la política educativa pública planteada para Lima Metropolitana en el marco del Proyecto Educativo Nacional y avanzar en una lógica meritocrática conjugando la implementación de la Ley de Reforma Magisterial y la Ley del Servicio Civil. Un desafío mayor es avanzar en otorgar mayores niveles de autonomía a la DRELM y las UGEL para que puedan constituirse en un pliego presupuestal del sector en tanto no se haga la transferencia al gobierno metropolitano. El segundo camino, el más riesgoso, es darle la espalda a estos procesos de cambio y hacer que prime el criterio político antes que el meritocrático, con lo que se detendría la ruta de modernización emprendida por la DRELM y las siete UGEL en estos años.

Finalmente, es preciso indicar que urge continuar avanzando en materia de calidad, especialmente en las zonas más pobres de Lima, para lo que se necesita una mayor inversión por alumno, mejores salarios y desempeños de los docentes, reducir la carga administrativa de las instituciones educativas para que se centren en lo pedagógico, así como mejorar la infraestructura y la conectividad. Es necesario garantizar que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes "acceden, permanecen y concluyen los servicios educativos de calidad logrando una formación integral que les permita ser ciudadanos capaces de construir su propio bienestar y el de su entorno". Y que su paso por las escuelas, programas y centros de educación superior sea garantía de mejores oportunidades para todos ellos y ellas. **■**