Gobernabilidad y gobernanza educativa

Gestión del sistema educati

Presentamos uno de los modelos que ha buscado empoderar a los gobiernos locales y la región para que la gobernanza de la educación sea compartida. La experiencia da cuenta de que la movilización de varios actores de la sociedad civil y el compromiso de los gobiernos locales mejoran el acceso y la calidad de la educación.

Educational Governability and Governance. Piura Regional Education System Management

We present one of the models that has aimed to empower local governments and the region to share the burden of educational governance. Experience shows that the mobilization of various civil society actors and the engagement of local governments improve access and quality of education.

JOSÉ LUIS CALLE SOSA
Licenciado en Educación con especialidad en Ciencias Sociales, Maestría en Ciencias Políticas y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Subgerente de Desarrollo Social de la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Piura.

PALABRAS CLAVE:
Gestión educativa,
gobernabilidad y gobernanza,
modelo organizacional e institucional,
descentralización educativa.

vo regional de Piura

El modelo de gestión del sistema educativo de la región Piura —en adelante, el modelo de gestión— es una política pública regional de reforma organizacional e institucional del gobierno regional de Piura aprobada mediante Ordenanza Regional 272-2013/GRP-CR, con fecha 7 de agosto del 2013. Su proceso de agendación, formulación y aprobación involucró a diversos actores del gobierno regional, la sociedad civil, los gobiernos locales y el gobierno nacional. El diseño técnico y la aprobación del documento del modelo de gestión entrañaron todo un proceso político, caracterizado por momentos de avance importantes y momentos de vacío producto de la dinámica entre las fuerzas del cambio y las fuerzas de resistencia y del *status quo* predominantes en todo sistema público.

Por ello, su diseño y aprobación demandó un poco más de dos años en los que se generaron consensos traslapados entre los diversos actores y se establecieron puntos coincidentes que se sustentaron en las diversas experiencias previas y en las apuestas comunes orientadas a encontrar mejoras sustanciales en el sistema educativo para asegurar servicios de calidad y asequibles, capaces de lograr los resultados esperados en las niñas, los niños y las y los adolescentes.

El proceso es implementado desde hace tres años, periodo en el que han transitado dos gestiones gubernamentales regionales y dos municipales. Esta continuidad del proceso se debe, entre otras cosas, a que la implementación del modelo de gestión es parte del pacto político por la gobernabilidad regional que impulsó el Colectivo por la Gobernabilidad Regional, con lo cual esta política es materia de exigibilidad desde la sociedad civil.

Del mismo modo, se debe a la permanencia de un equipo de funcionarios que se identifican con esta política regional. Se trata de un "equipo duro" que viene impulsando procesos de implementación y que incluso involucra a actores que en su momento se oponían al modelo de gestión. En lo que concierne a los gobiernos locales, éstos ven que esta política regional los empodera como actores claves para la gobernabilidad y la gestión de las políticas educativas en sus espacios locales con una clara apuesta por la descentralización.

En términos políticos, el modelo de gestión tiene como propósito afianzar la gobernabilidad y la gobernanza del sistema educativo sobre la base de nuevos arreglos institucionales, siendo actor fundamental el gobierno regional en el ámbito departamental y los gobiernos locales en los ámbitos locales, y teniendo como razón de ser a las niñas, los niños y los y las adolescentes como sujetos de derechos sobre cuyo desarrollo integral se espera incidir de cara al desarrollo local y regional.

Por este motivo, el modelo de gestión tiene como desafíos: i) mejorar el acceso a la educación, propósito que se ve reflejado en una mayor cobertura y calidad de los servicios educativos, con criterios de igualdad de género e inclusión; así como ii) fortalecer la calidad educativa, que se traduce en mejores logros de los resultados en tanto cada estudiante desarrolle sus competencias como reflejo de su desarrollo integral.

Los arreglos fundamentales que desencadenaron esta experiencia fueron: i) el consenso necesario para emprender mejoras en la manera cómo se gobierna y gestiona la educación, mejoras capaces de asegurar procesos y resultados de acuerdo con lo que se espera de las políticas educativas; ii) que estas mejoras tienen que abordar todo el sistema educativo y, por ende, trascienden totalmente la reestructuración de la Dirección Regional de Educación (DRE); iii) el proceso de reforma debe tomar a la institución educativa como principal instancia de gestión; y, iv) el proceso del modelo de gestión tiene un carácter intergubernamental territorial, así como concertado y participativo.

La gobernabilidad y gobernanza regional educativa propia de la implementación del modelo de gestión está

generando una comunidad o red de políticas públicas educativas que inciden —en diferente grado— en la agendación y diseño de las políticas educativas, así como en el proceso de implementación, monitoreo y evaluación. Desde esta perspectiva, el modelo de gestión es una apuesta política que fluye como un proceso de descentralización desde lo local y regional, para afianzar el rol de los gobiernos subnacionales de Piura en el gobierno del sistema educativo.

Es un proceso que genera un importante capital político en los actores gubernamentales, ya que al empoderarlos los afianza en su legitimidad como gobiernos en su jurisdicción, así como en su reconocimiento y aprobación frente a la población que los ha elegido. Por otro lado, los diversos actores de la sociedad civil involucrados en este proceso —conglomerados en el Colectivo por la Gobernabilidad Regional— también se ven fortalecidos en su rol de incidencia, vigilancia y cooperación.

El valor máximo de este capital político está dado por el hecho de que el modelo de gestión va generando una matriz de actores locales, regionales y nacionales que le dan vida a este devenir institucional; actores que van actuando como una red de políticas públicas que genera y fortalece —a su vez— una gobernanza responsiva en el proceso de las políticas educativas en los ámbitos regional y local.

En términos gerenciales, el modelo de gestión es una matriz de desempeños y arreglos institucionales que deben desarrollar los actores del sistema educativo regional, así como una matriz organizacional que va desde el nivel regional hasta los ámbitos locales, cuya pretensión consiste en afianzar una gestión educativa por procesos y resultados; que haga posible que, como conjunto, los actores que conforman el sistema educativo funcionen como una cadena de valor capaz de generar valor público en las y los estudiantes (véase el gráfico).

Este valor público se refleja, en primer lugar, en que las y los estudiantes acceden a servicios educativos de calidad; y, en segundo lugar, en que estos estudiantes son capaces de desarrollar una trayectoria óptima en su proceso de aprendizaje y logro de competencias. Por ello, el modelo de gestión como matriz de arreglos institucionales es una apuesta más de carácter institucional en tanto impulsa la generación e institucionalización de nuevos arreglos (instituciones) entre los diversos actores del sistema educativo; arreglos que se expresan como normas, reglas y prácticas que hacen posible que los recursos públicos del sistema educativo (tangibles y no tangibles) se conviertan en valor público que se distribuye entre los diversos sectores de estudiantes de la región (población estudiantil rural y urbana, hombres y mujeres, estudiantes con discapacidad, etcétera), reduciendo las brechas existentes.

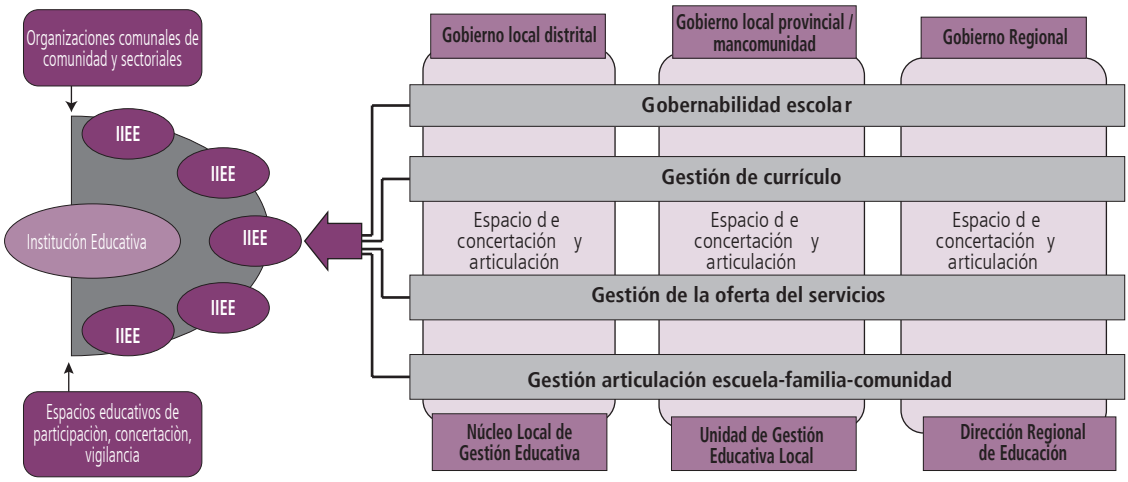
Estas instituciones están planteadas en cuatro grandes dimensiones del modelo de gestión, que atraviesan todo el sistema educativo: i) gestión de la gobernabilidad educativa, ii) gestión de la oferta de los servicios educativos, iii) gestión del currículo y iv) gestión de la articulación escuela-familia-comunidad. El desempeño organizacional de los actores se modula y gestiona desde estos cuatro campos institucionales, tanto en la matriz institución educativa —Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), Dirección Regional de Educación (DRE)— como en la matriz gobierno local-gobierno regional-gobierno nacional; y ambas matrices desde el territorio concreto del ámbito departamental y en cada ámbito local.

La implementación del modelo de gestión va permitiendo consolidar una gestión intergubernamental de las políticas educativas, generando y afianzando liderazgo en los gobiernos locales. Ello se evidencia en el empoderamiento de muchos alcaldes que han dejado de ser colaboradores de las políticas educativas para convertirse en reales autoridades y gestores de la educación en sus municipios, teniendo como instrumento clave su Proyecto Educativo Local. El municipio (entendido como el conjunto conformado por el territorio local, la municipalidad y la población) se ha afianzado como el principal espacio de gobierno y gobernanza desde donde se gestionan las políticas educativas.

En este sentido, la educación ha dejado de ser solo un asunto de la institución educativa y de a UGEL, para convertirse en un asunto de gobierno de una municipalidad; y ha dejado de ser también un asunto solo de la Dirección Regional de Educación para pasar a ser un asunto de gobierno del gobierno regional. Del mismo modo, ha dejado de ser un tema que concierna al nivel de gobierno para convertirse en un tema intergubernamental, con liderazgo de la municipalidad en cada ámbito distrital, y del gobierno regional a nivel departamental.

Desde la perspectiva del modelo de gestión como matriz organizacional, éste establece una gestión sistémica del ámbito educativo, abordándolo como un sistema administrativo y un sistema funcional intergubernamental cuyo centro es la institución educativa en tanto principal entidad de la totalidad del sistema educativo. La IE es

Gráfico 1
Matriz global del modelo de gestión



Fuente: Documento técnico del modelo de gestión del sistema educativo regional de Piura.

el espacio institucionalizado primigenio en el que se encuentran la burocracia del sistema educativo (directivos, docentes, auxiliares), las y los estudiantes, las familias y la comunidad, y, juntos, conforman una comunidad de interacción social y política que determina el devenir del sistema educativo, así como las trayectorias educativas que cada estudiante vive en el marco del ejercicio de sus derechos, el desarrollo de sus capacidades y el acceso y uso de oportunidades.

Con esta connotación, la institución educativa se asume como la entidad que dinamiza todo el sistema educativo, pues es el "escenario" en donde se logran, o no, los resultados que se esperan de las políticas educativas. La IE es la entidad donde se desarrollan los procesos de producción y entrega de los servicios educativos a las y los estudiantes, así como a las familias y la comunidad. De acuerdo con estas definiciones, el modelo de gestión reivindica y visibiliza a la escuela como una unidad fundamental que dinamiza y modula todo el sistema educativo regional.

Así, pues, con el modelo de gestión se ha iniciado el abordaje de la institución educativa como una unidad organizacional en la que todos sus actores gestionan los procesos y los servicios para el logro de los resultados; pero no se mira a cada institución educativa como una isla que, sola, puede desarrollar sus procesos, sino como parte de redes de instituciones educativas como criterios territoriales de desarrollo que gestionan los gobiernos locales; redes como un mecanismo organizacional para afianzar la institucionalidad de la institución educativa y fortalecer sus capacidades de gestión.

Por otro lado, se plantea el desafío de superar las intervenciones parceladas y desarticuladas que suelen ocurrir en las instituciones educativas desde todos los niveles de gobierno e instancias de gestión educativa. Por ello, se está en camino de acompañar a las instituciones educativas como una unidad organizacional abordándola de manera integrada y holística desde sus cuatro procesos de gestión: gobernabilidad educativa, gestión de la oferta de servicios, gestión del currículo y articulación escuela-familia-comunidad, desde una lógica de producción y entrega de servicios educativos concretos que aseguren el desarrollo de los procesos educativos de formación y el logro de los resultados en las y los estudiantes.

A partir de este abordaje de la institución educativa como la principal entidad del sistema y como una unidad organizacional que provee servicios y alcanza resultados, la implementación del modelo de gestión en la UGEL-Morropón ha generado un proceso de mejora en el diseño e implementación de nuevos modelos de oferta de servicios educativos rurales denominado Colegio Rural de Alto Calidad Educativa (CRACE), con el propósito de superar la deficiente calidad de las instituciones educativas unidocentes multigrado. Con ese propósito, y con la participación del gobierno local, se está en proceso de integración de diversas instituciones educativas rurales unidocentes multigrado para unificar sus servicios en una sola IE con mejores condiciones de infraestructura, equipamiento y gestión; con ello se concentrarán los recursos humanos de docentes y se implementará una gestión educativa territorial en este espacio comunal.

A partir de la centralidad de la institución educativa, el modelo de gestión como una matriz organizacional e institucional afianza la gestión local de las políticas educativas, privilegiando a cada distrito del departamento como el principal ámbito territorial de gestión educativa. Desde esta apuesta, se releva el rol de las UGEL de la mano con los gobiernos locales en la gestión territorial de las políticas educativas. Por ello, con la implementación del modelo de gestión se crea el Núcleo Distrital de Gestión Educativa como una instancia desconcentrada de la UGEL a través de la cual se hace posible que estas unidades de gestión dejen de ser unidades administrativas centralizadas en sus sedes, lejanas de las instituciones educativas y los gobiernos locales.

Con la implementación de los Núcleos se está mejorando la capacidad organizacional de las UGEL para gerenciar las políticas educativas en los ámbitos territoriales locales de la mano con los gobiernos locales. Para los gobiernos locales, los Núcleos son una gran oportunidad que afianza la gestión intergubernamental de las políticas educativas en sus distritos con un liderazgo compartido municipalidad-UGEL; son los alcaldes municipales quienes han expresado un gran interés para que se implementen los Núcleos en sus distritos, como mecanismos para afianzar la descentralización educativa al interior de la región, por lo que las municipalidades vienen contribuyendo en la organización y funcionamiento de estas unidades operativas de gestión educativa.

Para la UGEL, los Núcleos Distritales de Gestión Educativa han sido piezas claves para mejorar sus servicios hacia las instituciones educativas en materia de acompañamiento y capacitación, monitoreo y supervisión, suministro de material educativo y material fungible, así como soporte institucional articulando y movilizando a los actores de los distritos para que contribuyan con los servicios educativos y el logro de sus resultados.

Todo este proceso recién descrito está respaldado por procesos de cambio organizacionales, como la reformulación y aprobación de los Reglamentos de Organización y Funciones (ROF) de la DRE y las UGEL, estableciendo un nuevo diseño organizacional acorde con el modelo de gestión, así como un nuevo Cuadro de Asignación del Personal (CAP) y la generación de directivas regionales que orienten la gestión educativa alineada al modelo de gestión. Pero, sobre todo, están las decisiones políticas que se toman e impulsan desde el gobierno regional, desde la gobernación regional y la Gerencia Regional de Desarrollo Social para la gestión política y gerencial de la implementación del modelo de gestión como una apuesta clara por afianzar la descentralización educativa desde la región y la modernización del sistema educativo de cara a la ciudadanía.

LECCIONES APRENDIDAS

Correlacionando la implementación del modelo de gestión con las mejoras que ha experimentado la región Piura en logros de aprendizajes y el incremento del acceso de las niñas y niños a servicios educativos, este proceso nos deja importantes lecciones, entre las cuales se pueden resaltar las siguientes:

- La optimización de la gestión educativa regional debe ser abordada desde una dimensión de la mejora de gobernabilidad y gobernanza educativa, puesto que este proceso pone en juego el empoderamiento real del gobierno regional y a los gobiernos locales para gestionar de manera intergubernamental las políticas educativas en sus respectivos territorios.

- La participación proactiva y movilizadora de los gobiernos locales es fundamental en la gestión de los cambios y reformas del sistema educativo, pues es ahí donde ha habido un rol protagónico de éstos, se evidencian mejoras importantes en los aprendizajes y en el acceso a la educación.

- En este sentido, los ámbitos locales son el espacio territorial privilegiado para gestar procesos de cambios tomando como eje la institución educativa, por lo que la implementación de los Núcleos Distritales de Gestión Educativa como unidades desconcentradas de las UGEL es muy importante para esta gobernabilidad de la educación desde los distritos.

- El diseño e implementación de un modelo de gestión del sistema educativo debe ser un proceso gestado de manera endógena por los mismos actores decisores del gobierno regional, puesto que de esta manera se hace posible gestar y materializar los procesos de cambios como un devenir institucional autónomo y descentralista.

DESAFÍOS

Queda aún mucho trecho por andar en este proceso; si bien el modelo de gestión representa una importante bifurcación en el proceso regional de políticas educativas, también se hace necesario profundizar decisiones políticas y procesos gerenciales que afiancen la implementación del modelo de gestión como un proceso

disruptivo en el devenir de la gobernabilidad, la gobernanza y la gestión educativa regional. Para ello resulta urgente tomar en cuenta los siguientes desafíos:

- Es hora de iniciar un proceso acelerado y sistemático de mejora de las instituciones educativas implementando el modelo de gestión, que se traducen en la génesis e implementación de modelos de oferta de servicios educativos diversos de acuerdo con la diversidad socioterritorial de las escuelas.

- Es preciso acelerar los procesos de reforma organizacional, implementando el nuevo ROF y CAP de las DRE y las UGEL, para hacer realidad el nuevo diseño organizacional de estas instancias de gestión. Este proceso debe ir acompañando del desarrollo de un programa de fortalecimiento de capacidades gerenciales y políticas para al personal de las UGEL y la DRE, de cara a las instituciones educativas.

Tales desafíos exigen afianzar y ampliar el "equipo duro" gestor del cambio e impulsar el modelo de gestión, empoderando a directivos y equipos técnicos de las UGEL, de la DRE-Piura y de la Gerencia Regional de Desarrollo Social, con los marcos conceptuales y las herramientas, así como con las habilidades gerenciales y políticas que demanda la implementación evolutiva del modelo.

Consejo Nacional de Educación

POR LA CONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

El Consejo Nacional de Educación lamenta el momento que ha vivido recientemente el sector educación cuyo desenlace ha terminado con la censura al doctor Jaime Saavedra, ministro de Educación. El ex ministro, a lo largo de su gestión ministerial, demostró honorabilidad, competencia profesional y posibilitó avances sustantivos en el sistema educativo peruano, hecho reconocido por la comunidad educativa y la ciudadanía en general.

El CNE saluda la designación de la educadora Marilú Martens Cortés como ministra de Educación, deseándole muchos éxitos en la gestión que inicia. Reafirma su esperanza en que la nueva ministra de Educación dará continuidad a los esfuerzos desarrollados en las políticas de revaloración docente, educación superior y educación intercultural bilingüe, así como, los planes aprobados en lo ambiental y curricular, procurando acelerar el cambio educativo necesario para el desarrollo del país. Asimismo, el CNE reafirma la visión y los objetivos estratégicos propuestos al 2021 en el Proyecto Educativo Nacional.

El CNE invoca a los gobiernos nacional, regional y local, y al Poder Legislativo, a prestar el apoyo que requiera la gestión de la nueva ministra para cumplir la importante responsabilidad que se le ha confiado. Al mismo tiempo, se compromete a contribuir participando en el diálogo y en la elaboración de propuestas que se requieran, de tal forma que se adopten las mejores decisiones en este sector tan importante para el futuro de nuestro país.

Lima, 20 de diciembre de 2016