

Retos y desafíos del modelo de la UGEL de Huanta

Gestión educativa local con enfoque territorial

Presenta los logros en cada una de las fases seguidas en la construcción del modelo, las dificultades y desafíos que comprometen al gobierno regional y al gobierno local para romper con la lógica de una gestión administrativa y presupuestal burocrática que impide una labor de coordinación efectiva entre los dos niveles de gobierno.

The Challenges of the Huanta Local Education Management Unit (UGEL). Local Education Management with Territorial Approach

The author describes the achievements of each of the phases followed in building the model, the difficulties and challenges that the regional and local governments face to break with the bureaucratic administrative and budgetary management method which prevents effective coordination between the two levels of government.

EDHGAR VALENCIA AGUILAR

Estudios concluidos de doctorado en Ciencias de la Educación en la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle. Diplomado de segunda especialización en EIB en el IESP "JSCO" Huanta, Ayacucho. Formador de acompañantes pedagógicos en la DRE Ayacucho. Coordinador regional de Gestión EIB, DEIB-Digei-bira-Minedu-Ayacucho.

PALABRAS CLAVE:

Gestión, territorio, diversidad, interculturalidad, concertación.



Este artículo es una invitación a reflexionar y plantear propuestas sobre los retos y desafíos del modelo de gestión educativa local con enfoque territorial que se viene construyendo en la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) de Huanta desde fines del 2015 con el compromiso del director y funcionarios de la UGEL, la municipalidad provincial, Unicef como entidad cooperante y el Ministerio de Educación (Minedu) a través del equipo de expertos, especialistas y el coordinador regional de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (DEIB), que depende de la Dirección General de Educación Básica Alternativa Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (Digeibira), quienes brindan asistencia técnica permanente.

Este año, la aprobación de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe mediante el DS 006-2016-Minedu, de fecha 9 de julio, marcó un hito para la vida de nuestros pueblos y estudiantes. La política de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) cuenta con cuatro ejes y sus respectivos lineamientos: 1) acceso, permanencia y culminación oportuna en la EIB; 2) relevancia social y pertinencia pedagógica del servicio de EIB; 3) formación inicial y en servicio de docentes EIB; y, 4) gestión participativa y descentralizada del servicio de EIB.

Esta política tiene como propósito garantizar aprendizajes de calidad a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos pertenecientes a los pueblos indígenas u originarios, que contribuyan a la formación de sujetos protagónicos en la construcción de un proyecto colectivo de sociedad.

De igual manera, pretende brindar un servicio educativo relevante y pertinente, que garantice la mejora de los aprendizajes de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y

adultos pertenecientes a los pueblos originarios a través de la implementación de una educación intercultural y bilingüe en todas las etapas, niveles y modalidades del sistema educativo.

Desde esta perspectiva, y en el marco del eje y objetivo estratégico 4 —gestión descentralizada del servicio y participación social en la Educación Intercultural para todos y todas (EIT) y EIB, el Minedu, de acuerdo con el lineamiento 2, viene priorizando el diseño e implementación de modelos de gestión educativa para la diversidad con enfoque territorial, con la finalidad de abordar las reformas y los cambios que se requieren en el sector para promover los servicios educativos de calidad y pertinencia a los estudiantes en los diversos territorios de nuestro país y cerrar brechas de inequidad.

Según este lineamiento, el enfoque territorial es una manera de comprender y promover el desarrollo que destaca la importancia del territorio, entendido como el entorno sociocultural y geográfico en el cual y con el cual interactuamos las personas. Este enfoque propone una mirada multidimensional del desarrollo, que incluye el desarrollo humano, el desarrollo social e institucional, el desarrollo ambiental y el desarrollo económico.

De igual manera, la “Escuela que queremos” está centrada en una gestión moderna, participativa, articulada a una red (Convivencia Intercultural) acogedora y colaborativa, materiales en lenguas originarias y castellano, currículo y propuesta pedagógica EIB, docentes que conocen la cultura y manejan la lengua, los enfoques y las estrategias.

Asimismo, la gestión educativa descentralizada se inicia con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158-2007)

y la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783): el Minedu, por medio de sus leyes de organización y funciones (lineamientos para la relación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y los gobiernos locales 2012-2016-Minedu), establece una nueva configuración de roles por la que el gobierno central, a través del Minedu, cumple un rol rector del sistema; a su vez, los gobiernos regionales son responsables de la gestión descentralizada del servicio educativo sobre la base de las políticas educativas regionales, mientras que los gobiernos locales se constituyen en responsables de la articulación de las políticas y servicios que promueven el desarrollo humano de los pobladores en sus respectivas jurisdicciones.

En efecto, la gestión de la educación debe centrarse en la atención del servicio al estudiante en sus contextos territoriales. Esta opción es coherente con el enfoque de derechos adoptado en el Proyecto Educativo Nacional, en el que se afirma que la educación no es una gracia que el Estado concede sino un derecho que se puede exigir y que se encuentra amparado por la Constitución y las leyes.

En este sentido, ¿por qué un modelo de gestión educativa para la diversidad?

El desafío de pensar lo local pasa por la necesidad de caracterizar el territorio, revisar la normatividad existente, levantar las alertas sobre los vacíos de la gestión descentralizada en un escenario potencial para el éxito de las propuestas educativas. En esa línea encontramos las siguientes razones:

- La práctica de una gestión homogeneizante de la UGEL; es decir, los procesos de gestión no responden a la diversidad, a la demanda y necesidad del territorio; se actúa igual en la costa, la sierra y la selva.
- Desconocimiento del territorio como espacio geográfico, de interacción entre seres humanos y naturaleza, sentido de identidad y pertenencia, y la multidimensionalidad (lo ambiental, lo económico, lo social, lo cultural y lo político-institucional interactúan sobre el territorio).
- La gestión de las UGEL y de las Direcciones Regionales de Educación (DRE), centrada en lo administrativo y no en un soporte pedagógico.
- Hay avances en el terreno pedagógico, pero esto trasciende poco a las UGEL o DRE. De alguna mane-

ra, los programas de intervención que está ofreciendo el Minedu y las iniciativas propias de las UGEL y las DRE han fortalecido competencias pedagógicas de la Dirección de Gestión Pedagógica y especialistas de educación. Sin embargo, los docentes y directores todavía tienen dificultades para lograr la mejora de los aprendizajes de los estudiantes, por la limitada aplicación de un sistema de monitoreo reflexivo y transformacional.

- Con la estructura actual —orgánica, funcional y administrativa de las DRE y las UGEL— se tendrá poca mejora en los servicios educativos. Las UGEL y las DRE cuentan con mucho personal administrativo y pocos especialistas en educación. Por ejemplo, en la DRE de Ayacucho hay un especialista EIB para atender a once UGEL. En la UGEL de Huanta existen diez especialistas para atender doce distritos y 1854 docentes; un especialista en Inicial para 320 docentes; dos especialistas en Primaria y un EIB atienden a 820 docentes, y tres especialistas de Secundaria trabajan con 714 docentes.

En consecuencia, la razón de ser de todas las UGEL y la DRE es convertirse en soporte pedagógico que coadyuve a fortalecer las competencias de los docentes y, por consiguiente, mejorar los aprendizajes de los estudiantes, para posicionar la importancia del territorio, la lengua y la cultura en la planificación y promover un modelo de gestión que involucre el desarrollo social, económico y cultural de los pueblos.

Además, entre otros motivos, se evidencia un divorcio entre lo territorial y lo sectorial, y a menudo se constata que no se realizan caracterizaciones consistentes del territorio, de modo que los sectores operan solo a partir de sus propios planes sectoriales y dejan de lado una mirada de desarrollo local.

En educación, el enfoque sectorial lleva a la construcción de agendas propias, autorreferenciadas, es decir, desarticuladas de los demás sectores y de una visión general de desarrollo, puesto que no incorpora, o lo hace limitadamente, la variable territorio.

En ese sentido, en la UGEL de la provincia de Huanta se plantea la necesidad de formular una propuesta de gestión educativa local con el ánimo de articular lo sectorial con lo territorial en el marco de una visión mayor de desarrollo local, proponer un modelo que se adapte a una realidad específica, articulando las políticas y procesos regionales y nacionales.



FASES SEGUIDAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL CON ENFOQUE TERRITORIAL DE LA UGEL DE HUANTA

La UGEL de Huanta es una de las siete UGEL focalizadas a nivel nacional por el Minedu. La provincia tiene doce distritos, cada uno de los cuales cuenta con sus peculiaridades socioculturales, geográficas y lingüísticas (tres lenguas oficiales: quechua, asháninka y castellano). Su territorio, extenso y disperso, presenta tres ámbitos bien marcados: el amazónico, con el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro; el serrano, con sus montañas, y el ciudadano, con su pluriculturalismo. En estos tres contextos existen poblaciones originarias que merecen ser atendidas con el modelo EIB.

La construcción del modelo de gestión fue un proceso altamente participativo y descentralizado, estuvo a cargo del equipo técnico y el Consejo de Participación Local en Educación (Copale), y ha pasado por las siguientes fases o procesos:

- *Fase 0. Generación de condiciones.* En esta fase se ha sensibilizado a los actores locales a través de procesos de análisis y reflexión en los que se ha reconocido la diversidad territorial en la que se desarrollan los procesos educativos y se genera la necesidad de contar con un modelo de gestión para la diversidad con enfoque territorial que responda a las demandas de la escuela y el territorio. Con la asistencia técnica del equipo de expertos, especialistas y del coordinador regional de gestión de la DEIB-Digeibira-Minedu, se ha creado, por resolución directoral, el Equipo Técnico del Modelo de Gestión de la UGEL Huanta, integrado por los directores de la UGEL, del Área de Gestión Pedagógica (AGP), de la Dirección

de Gestión Institucional (DGI), un administrador, un especialista en Educación Inicial, uno de Primaria y uno de Secundaria, un planificador, un representante del Instituto de Educación Superior Tecnológico Público (IESP), el presidente de la Asociación de Directores, el subgerente de Desarrollo Social de la municipalidad, el presidente de la Comisión de Educación, Deporte y Recreación de la municipalidad, un representante de la Digeibira y uno de Unicef-Centro de Promoción de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia (Ceprodena). A partir de ello, se elaboró el Plan de Trabajo del Modelo de Gestión de la UGEL Huanta, que incluye actividades para la conformación del equipo técnico del modelo de gestión, el mapeo de modalidades de atención, la caracterización del territorio, la aplicación de fichas técnicas para la “Escuela que Queremos”, el cronograma de talleres descentralizados y la propuesta de modelo de gestión.

En esta fase fue importante la presencia de los expertos y especialistas de la DEIB-Digeibira-Minedu, la predisposición de los funcionarios y trabajadores y la toma de decisión del director de la UGEL, que permitió generar y crear condiciones. El producto de esta fase fue: equipo técnico conformado, construcción del modelo de gestión para la diversidad con enfoque territorial constituida y reconocida por RD y con su plan de trabajo socializado y aprobado.

- *Fase 1. Identificación de las demandas sobre la base del territorio. La escuela.* Se han realizado talleres descentralizados en los distritos de Llochegua, Sivia y Huanta, en los que participaron los doce distritos. En estas tres sedes se realizaron consultas a través de encuestas sobre “La Escuela que Queremos” para Huanta al 2021 a cinco actores: estudiantes de Primaria y

Secundaria (niños, niñas y adolescentes), docentes, directores, padres de familia y autoridades locales.

Además, se hizo el mapeo de las diversas modalidades y formas de atención que ofrece la UGEL por distritos y la caracterización rápida de las instituciones educativas al 100 %. El producto fue un documento sistematizado de la caracterización del territorio, propuesta de la escuela que queremos para el territorio y propuesta de gestión escolar que responda a las demandas del lugar.

- *Fase II. Propuesta de modelos de atención del servicio en el territorio. Modalidades de atención en el territorio.* En este proceso se han desarrollado talleres técnicos y especializados con el equipo técnico del modelo de gestión y los representantes de diferentes sectores (municipalidad, Salud, actores educativos, Poder Judicial, Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú-Sutep, Asociación de Alcaldes, Regidores y Líderes Estudiantiles [AARLE] y otros). Estos talleres fueron conducidos por los expertos y especialistas de la DEIB-Digeibira-Minedu. Y se obtuvieron los siguientes productos: propuesta "La Escuela que Queremos" para Huanta al 2021, propuesta de las modalidades y formas de atención en el territorio, definición de las formas de atención para el 2017 bajo el modelo de la EIB. A partir de esta caracterización, corresponderá un modelo de servicio que demandará la atención integral a la primera infancia indígena menor de 3 años, EIB de fortalecimiento cultural y lingüístico, EIB de revitalización cultural y lingüística y fortalecimiento cultural y lingüístico en ámbitos urbanos.
- *Fase III. Construcción de una propuesta articulada del servicio educativo con base en procesos y resultados: articulación sectorial territorial.* En esta fase se revisarán los enfoques sectoriales y territoriales, así como la planificación y los procesos claves en la escuela, de tal manera que se pueda identificar una ruta de articulación. Los productos fueron: reestructuración y/o actualización del Proyecto Educativo Local (PEL) de la UGEL Huanta, a cargo de la municipalidad provincial de Huanta; configuración de la propuesta de mapa de procesos de la UGEL Huanta y de las instituciones educativas. La propuesta es que la UGEL de Huanta ingrese en una nueva reestructuración organizativa que involucre el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y el Cuadro de Asignación de Personal (CAP), como parte del Modelo Gestión Educativa Local y la Resolución Ejecutiva Regional del Gobierno Regional.

- *Fase IV. Propuesta de gestión educativa local a partir de procesos y resultados.* Este proceso comprende la realización de la propuesta institucional y organizacional, los mapas de procesos de la UGEL y las instituciones educativas, la formulación del plan de mejora y el diseño estructural del modelo de gestión educativa local con enfoque territorial de la UGEL de Huanta. Se ha avanzado ya el 90 %, y se ha programado el último taller para noviembre del 2016. El producto fue la propuesta de gestión educativa local con base en procesos y resultados.

- *Fase V. Implementación de la propuesta de atención con enfoque territorial.* La validación generará un proceso participativo en el cual se identificarán actores de múltiple nivel: funcionarios, docentes, autoridades locales, autoridades regionales, especialistas del Minedu, etcétera. El producto fue la propuesta de modelo de gestión para la diversidad con enfoque territorial validada, construida desde las bases y demandas del territorio de la UGEL de Huanta.

Esta nueva propuesta del modelo de gestión busca evidenciar:

- ✓ Una UGEL con una gestión moderna y participativa entre lo sectorial y lo territorial.
- ✓ Una gestión intercultural por procesos, por resultados, participativa y descentralizada, con enfoque territorial.
- ✓ Centralidad de lo pedagógico en la gestión.
- ✓ Visibilización de los sujetos de derecho.
- ✓ Una reestructuración de la matriz de responsabilidades.
- ✓ Propuesta de formas de participación de actores locales en los espacios de diálogo intergubernamental.
- ✓ Propuesta de implementación del modelo de gestión educativa descentralizada.
- ✓ Contribuye a fortalecer el rol rector del Ministerio de Educación promoviendo la gestión de las políticas.
- ✓ Docentes altamente capacitados que conocen la cultura y la lengua, manejan enfoques y estrategias de Educación Intercultural.
- ✓ Currículo y propuesta pedagógica pertinente al territorio.

- ✓ Uso y producción de materiales educativos en lenguas originarias y en una segunda lengua.

Logros significativos

- ✓ La propuesta del modelo de gestión está orientada a brindar un servicio educativo con pertinencia cultural, social, geográfica y lingüística en el marco del enfoque territorial que permitirá la mejora de los aprendizajes de las y los estudiantes.
- ✓ Se ha identificado la problemática educativa de la provincia de Huanta y sus causas, y a partir de ello se encontró la articulación de sectores para plantear propuestas y alternativas de solución durante el proceso de construcción del modelo de gestión.
- ✓ La municipalidad provincial de Huanta planteó por iniciativa propia la reestructuración y/o actualización del PEL.
- ✓ Como producto de los talleres de reflexión sobre la problemática de gestión para atender en su territorio a sus doce distritos que se encuentran dispersos geográficamente, la UGEL ya cuenta con coordinadores distritales.
- ✓ A partir de la caracterización rápida del 100 % de instituciones educativas, en 2017 recibirán una forma de atención en el marco del modelo EIB.
- ✓ Se cuenta con el mapeo de las diversas formas y modalidades de atención del servicio educativo como demanda y necesidad de los usuarios por distritos.
- ✓ Se cuenta con la configuración de los mapas-procesos de las instituciones educativas y la UGEL.

Dificultades

- ✓ Limitado presupuesto para el desarrollo de talleres descentralizados y aplicación de las fichas técnicas de percepción de los actores para "La Escuela que Queremos".

- ✓ Recarga de actividades asignadas por el Minedu y la DRE en el marco de los compromisos de gestión escolar, lo que impidió cumplir con el cronograma del plan de trabajo del modelo.

- ✓ Inasistencia de algunos representantes de las organizaciones sociales y de la sociedad civil a los primeros talleres de sistematización y construcción de la propuesta.

REFLEXIONES FINALES

Actualmente, los gobiernos regionales y los gobiernos locales vienen ejerciendo sus competencias en materia educativa. No obstante, se sabe que existe una serie de problemas en la gestión administrativa y presupuestal, que impiden una labor y coordinación efectiva como consecuencia de las debilidades estructurales del proceso.

Por un lado, la falta de acompañamiento y apoyo de los sectores a las instancias de los gobiernos locales y los gobiernos regionales para el desarrollo de capacidades necesarias para asumir las nuevas responsabilidades. Por otro lado, no se han previsto los recursos económicos y humanos necesarios para el cumplimiento de las funciones transferidas a esas instancias. Quizá esto último contribuya al poco avance de la mejora de la calidad del servicio en el nuevo modelo de gestión educativa local asumida en la UGEL de Huanta.

La UGEL de Huanta tiene entonces ante sí el desafío de desarrollar una nueva perspectiva para formar ciudadanas y ciudadanos interculturales, en el marco de las políticas regionales de Ayacucho. Finalmente, se debe reconocer al Equipo Técnico del Modelo de Gestión, funcionarios y trabajadores encabezados por el director de la UGEL Huanta, al Copale, a la municipalidad, al sector Salud, a la AARLE, al Poder Judicial, al Sutep, entre otros, quienes han contribuido con sus aportes e ideales a enunciar una propuesta de gestión educativa local con enfoque territorial para la provincia de Huanta. **t**