CIPCA

LA GESTIÓN EDUCATIVA DISTRITAL INTERGUBERNAMENTAL EN LOS DISTRITOS DE CANCHAQUE, SAN MIGUEL DE EL FAIQUE Y SALITRAL

Una experiencia de gobernabilidad y gobernanza educativa local desde los Núcleos Distritales de Gestión Educativa en el departamento de Piura

EGOAIZIA

GARAPENERAKO LANKIDETZAREN EUSKAL AGENTZIA
AGENCIA VASCA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

© **CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN DEL CAMPESINADO – CIPCA.**

Rosa Prieto Mendoza
Directora Ejecutiva

Pierre Corset
Sub Director

Henry García Sarca
Director Territorial del Corredor Alto Piura

Mario Rufino Trelles
Coordinador del Proyecto

Consultor responsable del estudio:

- José Luis Calle Sosa

Revisión:

- Mario A. Rufino Trelles

El presente estudio se elabora en el marco del Proyecto Gestión concertada y articulada de políticas públicas para la disminución de brechas territoriales en distritos del corredor del alto Piura – Piura – Perú, ejecutado por el CIPCA, en asocio con EGOAIZIA y el financiamiento de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.

Piura, octubre del 2019.

En el presente estudio participaron:

Por el CIPCA:

- Mario Rufino Trelles, Coordinador del Proyecto.
- Elia Zurita Mejía, especialista del Proyecto.

Por las UGEL:

- Carmen Sánchez Tejada, Directora UGEL Piura.

Por el Núcleo Distrital de Gestión Educativa de Canchaque:

- Héctor Riofrío Saavedra, Coordinador.
- Evelyn Annette Castillo Tapia, especialista.
- Luis Urbano Arámbulo Mogollón, especialista.
- Rosa Marisol Farfán Palacios, especialista.

Por el Núcleo Distrital de Gestión Educativa de San Miguel de El Faique:

- Ana Karina Vilela Moreno, Coordinadora.
- Mario Rufino Sosa, especialista.
- Eda Márquez Chávez, especialista.
- Juan Daniel Tineo Machado (ex coordinador del Núcleo).

Por el Núcleo Distrital de Gestión Educativa de Salitral:

- Francisco Torres Pazo (Coordinador del Núcleo en el año 2018).

ÍNDICE

		Pág.
INTRODUCCIÓN		08
I.	**CONTEXTO DEL ESTUDIO**	**10**
1.1.	El proyecto.	10
1.2.	Contexto local de los distritos de intervención.	12
1.2.1.	La población de los distritos de intervención.	12
1.2.2.	La realidad educativa de los distritos de intervención.	13
II.	**MARCO DE REFERENCIA DEL ESTUDIO**	**21**
2.1.	Desarrollo territorial local y educación.	21
2.2.	Gobernanza y gobernabilidad educativa.	23
2.3.	Lo local como espacio de gobernanza y gobernabilidad educativa.	27
2.4.	El modelo de gestión educativa de Piura.	30
2.4.1.	La aprobación y definición del Modelo de Gestión.	30
2.4.2.	El problema fundamental que define y aborda el Modelo de Gestión.	31
2.4.3.	El sentido estratégico del Modelo de Gestión.	32
2.4.4.	La Institución Educativa como la principal instancia de gestión del sistema educativo.	32

2.4.5.	Los actores y sus desempeños del sistema educativo en el Modelo de Gestión.	34
2.4.6.	El espacio local en el Modelo de Gestión.	35
2.5.	Lecciones de las experiencias de gestión educativa local.	38
III.	**LA EXPERIENCIA: GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD EDUCATIVA EN ACCIÓN PARA MEJORA SERVICIOS EDUCATIVOS**	**42**
3.1.	Una evidencia de marco general de la experiencia, como punto de partida.	42
3.2.	El sistema de actores: Visualizando el sistema local de educación.	47
3.3.	El Núcleo Distrital de Gestión Educativa: Experiencias de gobernabilidad y gestión educativa local.	56
3.3.1.	Creación e instalación de los Núcleos.	56
3.3.2.	La organización de los Núcleos Distritales de Gestión Educativa.	57
3.3.3.	El quehacer de los Núcleos Distritales de Gestión Educativa.	64
3.4.	El proceso de gobernanza educativa desde los espacios de articulación y concertación.	77
3.4.1.	El sentido de los procesos de gobernanza distrital.	77
3.4.2.	Los actores claves de la gestión de la gobernanza local.	78
3.4.3.	Los espacios de gobernanza educativa local.	79

3.4.4.	La configuración del proceso de gobernanza educativa local.	81
3.4.5.	Características del proceso de gobernanza educativa local.	87
IV.	**VISUALIZANDO LOS RESULTADOS DE LOS PROCESOS DE GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA EDUCATIVA**	**91**
4.1.	La escuelas como centro.	91
4.1.1.	Valoración de los aportes al logro de resultados.	91
4.1.2.	Valoración de los aportes a la mejor de los servicios educativos.	93
4.1.3.	Valoración en la mejora de la gestión escolar.	96
V	**ANALIZANDO LOS FACTORES HABILITADORES Y FACTORES RESTRICTIVOS DE LA EXPERIENCIA**	**103**
5.1.	Factores habilitadores de la experiencia.	103
5.2.	Factores limitantes de la experiencia.	108
VI	**CONCLUSIONES QUE AFIRMAN EL MODELO EMERGENTE DE GOBERNANZA EMERGENTE A FORTALECER.**	**113**
6.1.	Educación y desarrollo territorial.	113
6.2.	Construyendo un sistema educativo local.	113
6.3.	Los Núcleos Distritales de Gestión Educativa y la gobernabilidad educativa local.	114

6.4. Construyendo el proceso de gobernanza educativa. 115

6.5. Afianzar el espacio distrital como espacio de gestión descentralizada. 116

6.6. La gobernabilidad y la gobernanza que genera valor público. 117

VII PROPUESTAS PARA FORTALECER LA GOBERNABILIDAD Y LA GOBERNANZA EDUCATIVO LOCAL A PARTIR DE LA EXPERIENCIAS ANALIZADA 119

BIBLIOGRAFÍA 128

INTRODUCCIÓN

El presente estudio denominado: “La gestión educativa distrital intergubernamental en los distritos de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral. Una experiencia de gobernabilidad y gobernanza educativa local desde los Núcleos Distritales de Gestión Educativa en el departamento de Piura”, tiene como objetivo describir y conceptualizar el modelo de gestión educativa territorial desarrollado en los mencionados distritos, en términos de un modelo de gobernabilidad y gobernanza territorial de la educación de los espacios locales, en el marco de la implementación del Modelo de Gestión Educativa del Sistema Educativo Regional de Piura.

El estudio se ha desarrollado en el marco del Proyecto “Gestión concertada y articulada de políticas públicas para la disminución de brechas territoriales en distritos del corredor del Alto Piura – Piura – Perú”, que ejecuta el CIPCA en asocio con EGOAIZIA y el financiamiento de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo; proyecto que se ejecuta en los distritos Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral en el periodo 2018 – 2019. Si bien el estudio abarca la temporalidad de dicho proyecto, es necesario tener en cuenta que sus resultados recogen la experiencia que los Núcleos Distritales de Gestión Educativa (en adelante enunciados solo como Núcleos) de dichos distritos han acumulado desde su creación en el año 2014, en los casos de Canchaque y San Miguel de El Faique; y en el año 2015 en el caso de Salitral.

El estudio se ha elaborado durante los meses de agosto y octubre del 2019, desarrollando una metodología que ha involucrado activamente al equipo técnico del CIPCA responsable del referido proyecto; así como a los equipos de los Núcleos que han participado de manera directa en el desarrollo de las experiencias. Es un estudio de carácter cualitativo, bajo la metodología de estudio caso. Las actividades desarrolladas han consistido en: i) consensuar con el equipo del proyecto el marco general del estudio; ii) sistematizar información que sustenta del desarrollo del estudio; iii) recopilar y analizar

información secundaria, referida al proyecto de intervención y sus informes de progreso; iv) realizar entrevistas grupales e individuales con miembros de los Núcleos; v) recoger información a través de cuestionaros estructurados, que desarrollaron los miembros de los Núcleos; vi) reunión de trabajo con miembros de los Núcleos para recoger experiencias y validar avances del proceso; vii) elaborar un informe preliminar; viii) taller final de validación del informe preliminar con equipo técnico del CIPCA, equipos de los Núcleos y actores regionales.

El estudio se desarrolla en siete capítulos. En el Capítulo I, presenta información del contexto del estudio, referida al Proyecto en el que se enmarca y al contexto socioeducativo de los distritos de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral. El Capítulo II presenta el marco conceptual sobre gobernabilidad y gobernanza educativa relacionada a gestión territorial descentralizada de la educación y hace referencia a la política educativa regional en la que se enmarca la descripción de las experiencias locales.

El Capítulo III describe las experiencias de gobernabilidad y gobernanza educativa que se han desplegado en los distritos de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral, describiendo estas experiencias en términos generales en los tres distritos. El Capítulo IV presenta -de manera cualitativa- los resultados a los que han contribuido estas experiencias locales. Y, el Capítulo V, identifica y describe los factores *facilitadores* y los factores *limitantes* de las experiencias de gobernabilidad y gobernanza educativa en los tres distritos.

En el Capítulo VI, se presentan las conclusiones del estudio, visualizando de manera conceptual el modelo de gobernabilidad y gobernanza educativa que se ha desarrollado en los distritos de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral. Y, en el Capítulo VII, se plantean recomendaciones para consolidar la construcción de dicho modelo, en el marco de la implementación del Modelo de Gestión del Sistema Educativo de la Región Piura.

I. CONTEXTO DEL ESTUDIO

1.1. EL PROYECTO

El presente estudio es desarrollado en el marco del Proyecto “Gestión concertada y articulada de políticas públicas para la disminución de brechas territoriales en distritos del corredor del Alto Piura – Piura – Perú”, que ejecuta el CIPCA en el periodo 2018 - 2019, en asocio con EGOAIZIA y la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. El proyecto se ejecuta en el departamento de Piura – Perú, en los distritos de Canchaque y San Miguel de El Faique, de la provincia de Huancabamba; y en el distrito de Salitral, de la provincia de Morropón.

El objetivo general del proyecto es “contribuir a la construcción del desarrollo y a la reducción de brechas territoriales del corredor del Alto Piura mediante la gestión concertada y articulada de actores públicos y privados del nivel local y regional”[1]. El logro de este objetivo general se concreta a través del siguiente objetivo específico que busca el proyecto: “Autoridades municipales, organizaciones comunitarias sociales y organismos públicos descentralizados gestionan de forma concertada y articulada el desarrollo de tres distritos del corredor del Alto Piura, con un enfoque territorial y de equidad de género, priorizando la implementación de políticas públicas de educación, de atención a la primera infancia y de gestión ambiental.[2]”

Bajo la dirección estratégica de los referidos objetivos, el Proyecto se plantea resultados a lograr en el territorio de intervención con los diversos actores y organizaciones sociales que conforman los distritos. Estos resultados

[1] CIPCA. Proyecto Gestión concertada y articulada de políticas públicas para la disminución de brechas territoriales en distritos del corredor del alto Piura – Piura – Perú.
[2] Ibídem.

conforman un conjunto de ejes de intervención estratégica, que se articulan entre sí. Estos ejes son los siguientes:

- La planificación territorial concertada y el desarrollo del presupuesto participativo, con enfoque de género. Se busca impulsar procesos de planificación con la participación de los actores locales, bajo el liderazgo de los gobiernos locales; y teniendo como herramientas de política territorial el Plan de Desarrollo Concertado Distrital y el Presupuesto Participativo.

- Planificación y vigilancia de los servicios educativos y los aprendizajes de las y los estudiantes, fortaleciendo las Comisiones Municipales de Concertación de la Educación, los Núcleos Distritales de Gestión Educativa, las unidades orgánicas de desarrollo social del gobierno local, las instituciones educativas y las asociaciones de madres y padres de familias de las instituciones educativas. Los instrumentos de política local que se han impulsado para ello, son el Proyecto Educativo Local – PEL y los planes operativos de articulación interinstitucional. Este proceso se desarrolla en el marco de la implementación del Modelo de Gestión del Sistema Educativo Regional de Piura, el cual es una política educativa regional.

- Atención articulada de primera infancia (niñas y niños de 0 a 5 años) con enfoque de género, fortaleciendo espacios locales de articulación por la primera infancia, la planificación operativa interinstitucional, el seguimiento de servicios públicos y el desarrollo de capacidades. El instrumento de política local que sostiene este proceso es el Plan Articulado Distrital de Educación y Primera Infancia. Este proceso se enmarca en la implementación del Sistema Regional de Atención Integral de la Primera Infancia – SIREPI, política regional para la atención de niñas y niños de 0 a 5 años en el departamento de Piura.

- Fortalecimiento de la gestión municipal en lo referente a servicios de agua y saneamiento y al manejo de residuos sólidos, en el marco de la gestión ambiental. Para ello, se busca potenciar el trabajo de la Comisión Ambiental

Municipal – CAM, el Área Técnica Municipal y las Juntas de Administración de Servicios de Saneamiento-JASS.

1.2. CONTEXTO LOCAL DE LOS DISTRITOS DE INTERVENCIÓN

1.2.1. La población de los distritos de intervención

El distrito de Canchaque tiene –según el censo del 2017- un total de 7 317 habitantes, de los cuales 3 725 son hombres (50,9%) y 3 592 mujeres (41,9%). El distrito de San Miguel de El Faique tiene 8 678 habitantes, de los cuales 4 248 son hombres (49%); y 4 430 mujeres (51%). En tanto, el distrito de Salitral tiene 8 527 habitantes, es decir 4 350 hombres (51%) y 4 177 mujeres (49%)[3].

Cuadro 01: Población 2017 de los distritos de intervención, por ciclo de vida y sexo.

DISTRITOS / CICLO DE VIDA	Hombre	Mujer	Total
CANCHAQUE	**3 725**	**3 592**	**7 317**
Primera infancia (0 - 5 años)	373	388	761
Niñez (6 - 11 años)	439	409	848
Adolescencia (12 - 17 años)	457	366	823
Jóvenes (18 - 29 años)	498	477	975
Adultos/as jóvenes (30 - 44 años)	630	653	1 283
Adultos/as (45 - 59 años)	634	607	1 241
Adultos/as mayores (60 y más años)	694	692	1 386
SAN MIGUEL DE EL FAIQUE	**4 248**	**4 430**	**8 678**
Primera infancia (0 - 5 años)	570	562	1 132
Niñez (6 - 11 años)	617	631	1 248
Adolescencia (12 - 17 años)	588	551	1 139

[3] INEI. Censo de Población y Vivienda 2017.

DISTRITOS / CICLO DE VIDA	Hombre	Mujer	Total
Jóvenes (18 - 29 años)	607	654	1 261
Adultos/as jóvenes (30 - 44 años)	658	734	1 392
Adultos/as (45 - 59 años)	617	660	1 277
Adultos/as mayores (60 y más años)	591	638	1 229
SALITRAL	**4 350**	**4 177**	**8 527**
Primera infancia (0 - 5 años)	**502**	**492**	**994**
Niñez (6 - 11 años)	539	541	1 080
Adolescencia (12 - 17 años)	495	506	1 001
Jóvenes (18 - 29 años)	597	562	1 159
Adultos/as jóvenes (30 - 44 años)	786	848	1 634
Adultos/as (45 - 59 años)	760	663	1 423
Adultos/as mayores (60 y más años)	671	565	1 236

Fuente: INEI. Censo de Población y Viviendo 2017.

1.2.2. La realidad educativa de los distritos de intervención

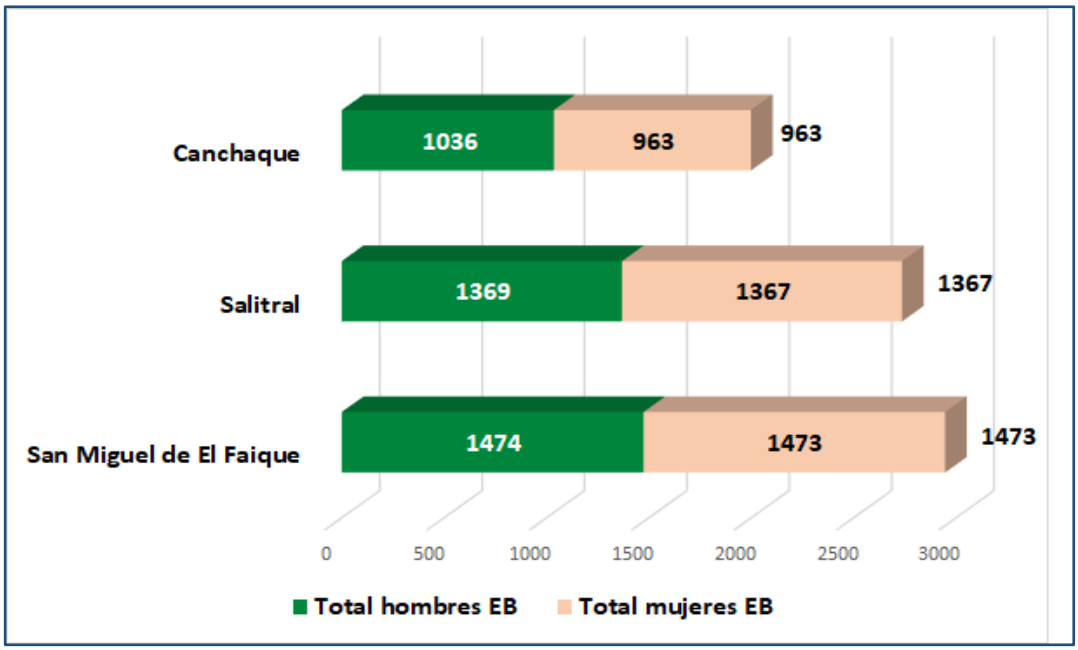
Cabe indicar que el distrito de Salitral pertenece a la jurisdicción de la UGEL Morropón; mientras que San Miguel de El Faique y Canchaque, pertenecen a la UGEL Piura. Es necesario tener en cuenta que las instituciones educativas de la zona denominada Los Ranchos del distrito de Canchaque, pertenecen a la UGEL Morropón. Ambas UGEL dependen de la Dirección Regional de Piura –DREP- del Gobierno Regional Piura.

A) Matrícula en Educación Básica.

En el año 2018, en los distritos de intervención del Proyecto tuvo un acumulado de 7 682 estudiantes matriculados en los servicios de Educación Básica. De este total, 3 803 fueron mujeres (49.5%); y 3 879 fueron hombres (50.5%)[4].

De los distritos de intervención, San Miguel de El Faique es el que tiene más estudiantes, con un total de 1 473, de los que 50% son mujeres y 50% hombres. El segundo distrito en cantidad de escolares es Salitral con 1 367 matriculados, siendo 50% mujeres y 50% hombres. Ocupa el tercer lugar Canchaque con 963 alumnos matriculados, 48.2% mujeres; y 51.8% hombres[5].

Gráfico 01: Matrícula 2018 en distritos de intervención, por sexo, distritos de Canchaque, Salitral y San Miguel de El Faique.



Fuente: MINEDU. ESCALE.

[4] MINEDU. ESCALE.
[5] Ibídem.

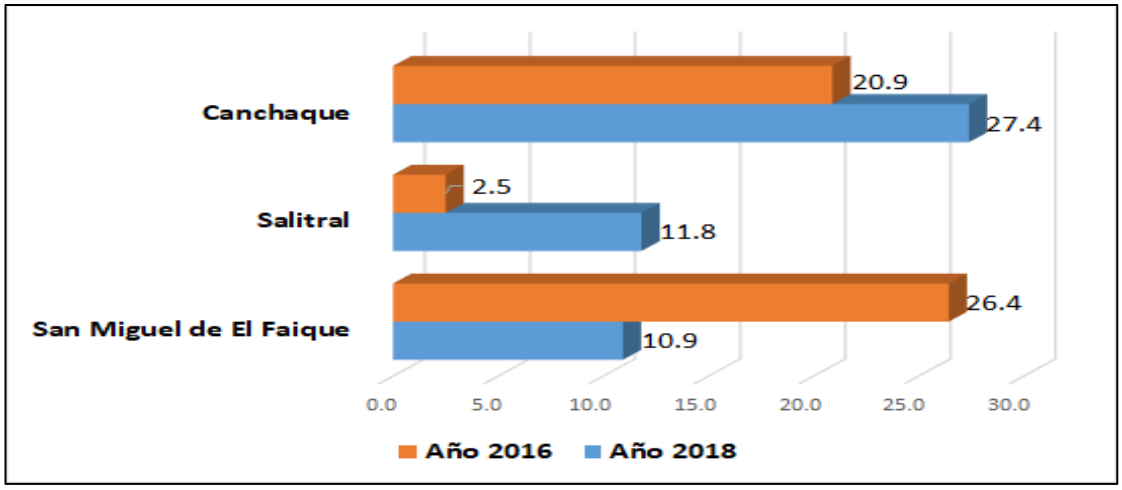
B) Logros de aprendizajes en los distritos de intervención

Los logros de aprendizaje en Educación Primaria

En cuanto a logros de aprendizaje 2018 en estudiantes de Cuarto Grado Primaria de Educación Básica Regular que alcanzan el nivel satisfactorio en **Matemática**, el distrito de Canchaque alcanza un 27.4% de estudiantes en el nivel satisfactorio; mientras que Salitral tiene 11.8%; y San Miguel de El Faique 10.9% (ver Gráfico 02).[6]

Al hacer el comparativo 2016 – 2018 en cuanto a resultados de logro de aprendizajes en Matemática, Salitral y Canchaque han tenido una evolución positiva; el primero evidencia una mejora de 9.3 puntos; y el segundo, 6.5 puntos en relación a la proporción de estudiantes que alcanzaron el nivel satisfactorio. En el caso de San Miguel de El Faique, ha tenido más bien una disminución de 15.5 puntos porcentuales (ver Gráfico 02).[7]

Gráfico 02: Porcentaje de estudiantes Cuatro Grado de Primaria con nivel satisfactorio en logro de aprendizajes en Matemática, 2016 – 2018.



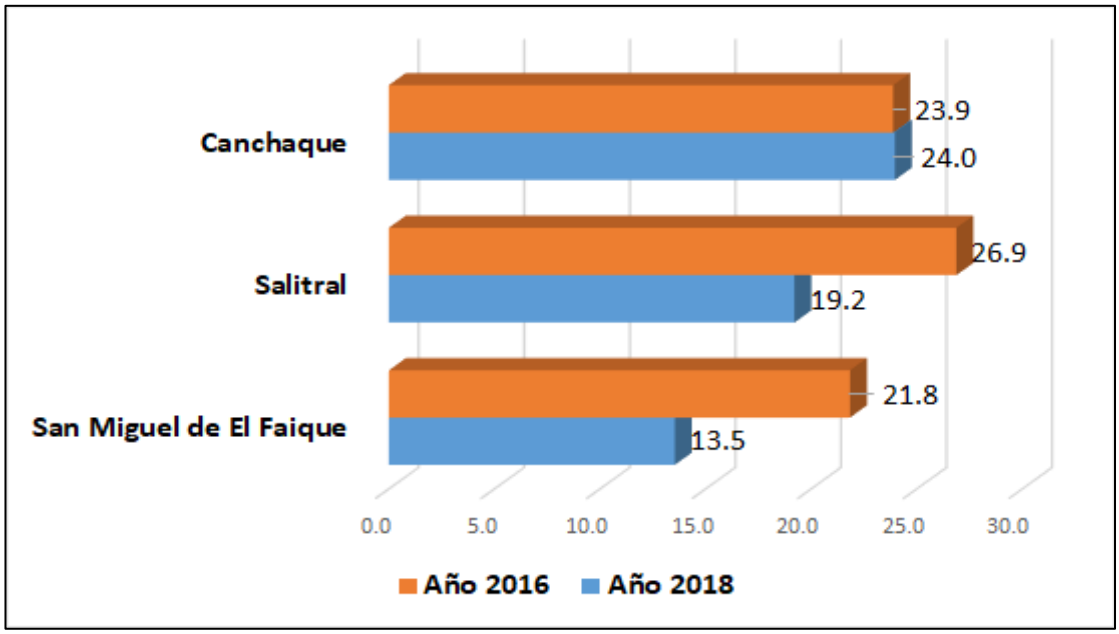
Fuente: MINEDU. Evaluación Censal de Estudiantes – ECE, años 2016 y 2018.

[6] MINEDU. Evaluación Censal de Estudiantes – ECE, años 2016 y 2018.
[7] Ibídem.

En **Comprensión Lectora,** los resultados obtenidos en el año 2018 de la proporción que alcanzan el nivel satisfactorio, son bastante dispares entre los distritos de intervención del Proyecto. En primer lugar, está el distrito de Canchaque, conuna proporción de 24%; en segundo lugar, el distrito de Salitral, con el 19.2%; y en tercer lugar, San Miguel de El Faique, con el 13.5% (Ver Gráfico 03).[8]

En términos comparativos 2016 – 2018, a diferencia de los resultados en el área de Matemática, en Comprensión Lectora sólo el distrito de Canchaque presenta una pequeña diferencia positiva, con una mejora de 0.1 punto porcentual. San Miguel de El Faique y Salitral, han sufrido un descenso en sus resultados, pues el primero ha decrecido 8.3 puntos; y el segundo, 7.7 puntos (Ver Gráfico 03).[9]

Gráfico 03: Porcentaje de estudiantes Cuatro Grado de Primaria con nivel satisfactorio en logro de aprendizajes en Comprensión Lectora, 2018



Fuente: MINEDU. Evaluación Censal de Estudiantes – ECE, años 2016 y 2018.

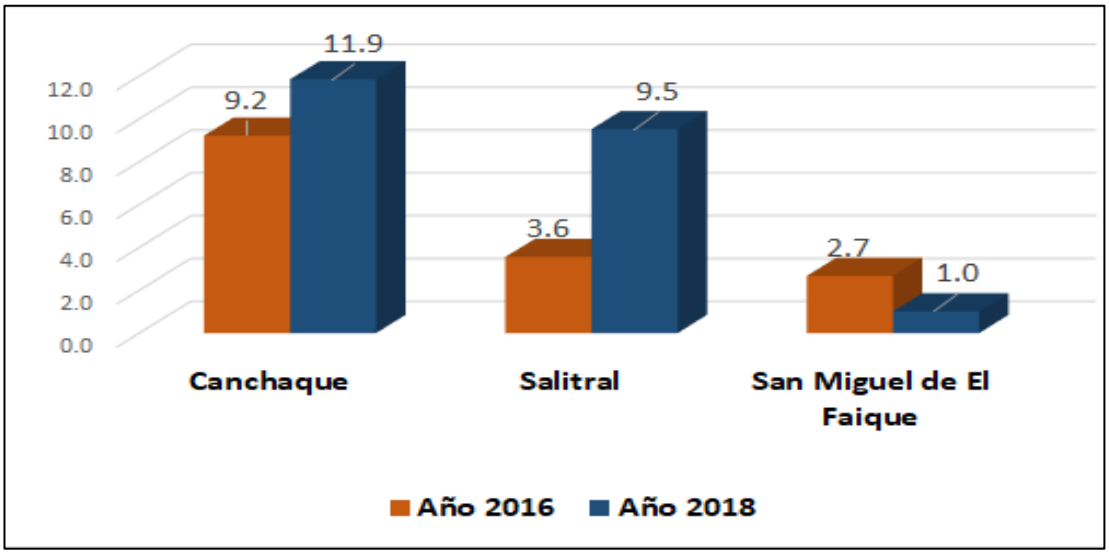
Los logros de aprendizajes en Educación Secundaria

[8] Ibídem.
[9] Ibídem.

A diferencia de los logros de aprendizajes en educación primaria, los alcanzados por los estudiantes del Segundo Grado de Secundaria, en el nivel satisfactorio, presentan mayores brechas.

En el 2018, en ***Comprensión de Lectura*** sólo Canchaque llega al 12% de estudiantes que alcanzan el nivel satisfactorio mientras que San Miguel de El Faique apenas logra el 1%. Comparando los resultados en el periodo 2016 – 2018, se evidencia que los distritos de Salitral y Canchaque han mejorado la proporción de estudiantes que alcanzan el nivel satisfactorio en comprensión de lectura; el primero con un incremento de 6 puntos y el segundo con 2.6 puntos. En el caso de San Miguel de El Faique, más bien presenta una disminución de 1.7 puntos (Ver Gráfico 04).[10]

Gráfico 04: Porcentaje de estudiantes Segundo Grado de Secundaria con nivel satisfactorio en logro de aprendizajes en Comprensión Lectora, 2016 - 2018



Fuente: MINEDU. Evaluación Censal de Estudiantes – ECE, 206 y 2018.

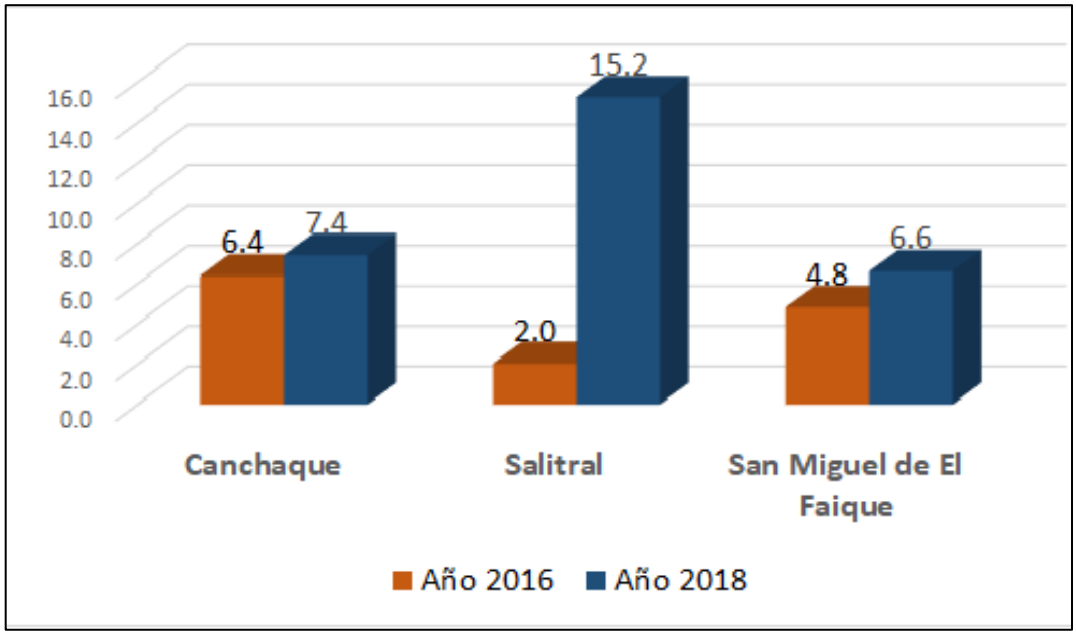
En ***Matemática***, en el año 2018 el distrito de Salitral está en primer lugar, pues alcanza una proporción de 15.2% de estudiantes del Segundo Grado de

[10] MINEDU. ECE 2016 y 2018, resultados correspondientes al Nivel Secundaria.

Secundaria con nivel satisfactorio; mientras que San Miguel de El Faique y Canchaque le siguen con 6.6%y 1.4%, respectivamente (ver Gráfico 05).[11]

Observando la evolución de estos resultados en el periodo 2016 – 2018 en Matemática, los tres distritos evidencian mejoras; siendo Salitral el que tiene una mejora muy significativa con 13.2 puntos de incremento; seguido de San Miguel de El Faique, con 1.8 puntos; y Canchaque, con 1 punto de incremento (Ver Gráfico 05)[12].

Gráfico 05: Porcentaje de estudiantes Segundo Grado de Secundaria con nivel satisfactorio en logro de aprendizajes en Matemática, 2016 -2018; distritos de Canchaque, Salitral y San Miguel de El Faique.



Fuente: MINEDU. Evaluación Censal de Estudiantes – ECE, 206 y 2018.

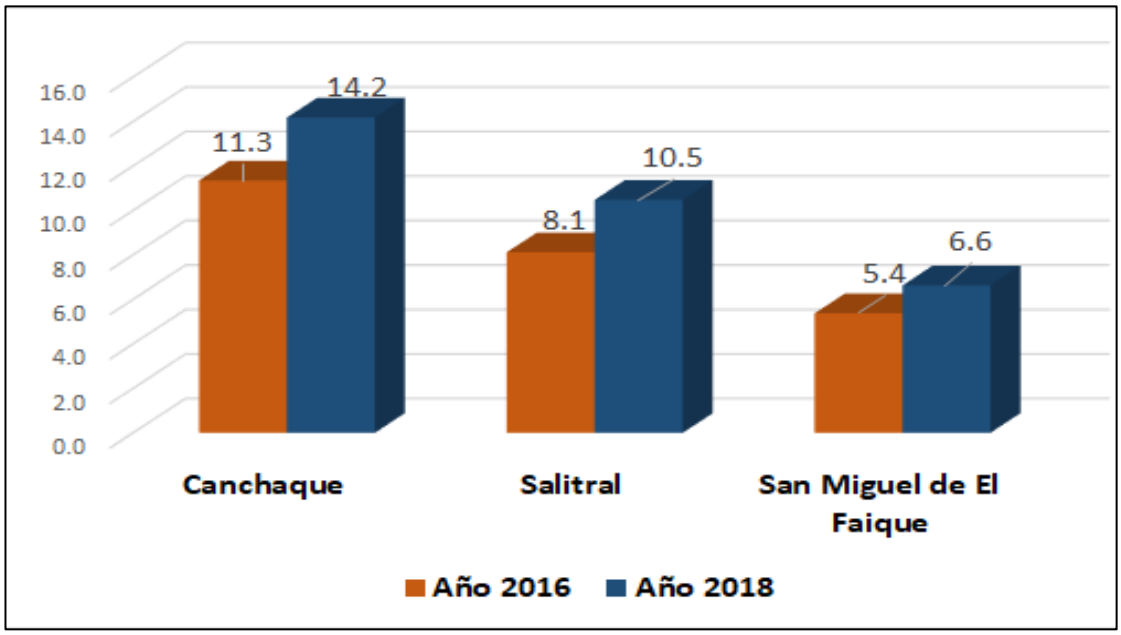
En el área de ***Historia, Geografía y Economía***, en el año 2018 Canchaque está en primer lugar, pues alcanza una proporción de 14.2% de estudiantes del Segundo Grado de Secundaria con nivel satisfactorio; luego está Salitral, con

[11] Ibídem.
[12] Ibídem.

el 10.5%; y finalmente el distrito de San Miguel de El Faique, con el 6.6% (ver Cuadro 06).[13]

En la evolución de los resultados en estos distritos entre los años 2016 y 2018, se evidencia que todos han tenido mejoras en la proporción de estudiantes que alcanzan el nivel satisfactorio en el área de Matemática. El distrito de Canchaque, presenta un incremento de 2.8 puntos; Salitral, 2.4 puntos; y San Migue de El Faique, 1.3 puntos de incremento en sus resultados (Ver Gráfico 06).[14]

Gráfico 06: Porcentaje de estudiantes Segundo Grado de Secundaria con nivel satisfactorio en logro de aprendizajes en *Historia, Geografía y Economía*, 2016 -2018



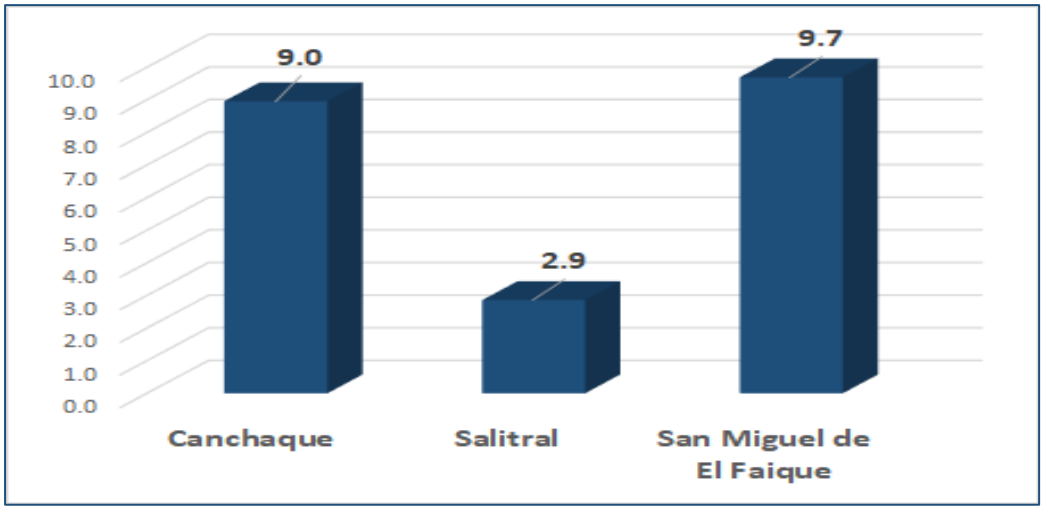
Fuente: MINEDU. Evaluación Censal de Estudiantes – ECE, 206 y 2018.

En el área de ***Ciencia y Tecnología***, a diferencia de las otras áreas evaluadas, San Miguel de El Faique está en primer lugar en relación a los demás distritos de intervención, pues alcanza una proporción de 9.7% de estudiantes del Segundo Grado de Secundaria con nivel satisfactorio. En segundo lugar está el

[13] Ibídem
[14] Ibídem.

distrito de Canchaque, con el 9%; y en tercer lugar está el distrito de Salitral, con el 2.9% (ver Gráfico 07).[15]

Gráfico 07: Porcentaje de estudiantes Segundo Grado de Secundaria con nivel satisfactorio en logro de aprendizajes en Ciencia y Tecnología, 2016 - 2018



Fuente: MINEDU. Evaluación Censal de Estudiantes – ECE, 206 y 2018.

[15] Ibídem.

II. MARCO DE REFERENCIA DEL ESTUDIO

2.1. DESARROLLO TERRITORIAL LOCAL Y EDUCACIÓN

La educación es una dimensión inherente al desarrollo territorial local, que se articula y retroalimenta con otras dimensiones (social, político, ambiental, económico e institucional). En este sentido, el sistema educativo que tiene como centro la Institución Educativa en los espacios territoriales locales, se entiende como el conjunto de actores, objetivos, procesos, arreglos institucionales y recursos diversos, desde una mirada del desarrollo local en un determinado territorio. Se constituye en un subsistema del desarrollo local, dado que este se compone de diversos y complejos procesos que configuran una sociedad, en lo político, lo económico, lo social, lo burocrático administrativo, que interactúa con procesos externos de los ámbitos nacional e internacional (Cárdenas, 2002).

Hablar de desarrollo local es referirse a un territorio concreto dentro del cual se configuran la población y los diversos actores, quienes desarrollan sus medios de vida en correspondencia al espacio y los recursos ecológicos y ambientales. En este sentido, hablar del desarrollo local desde una perspectiva territorial implica referirse a una realidad con una doble dimensión, conformado por el grupo social y en tu entorno físico (territorial), que desarrollan procesos económicos, políticos y sociales (CNE, 2013).

Integrar el desarrollo local con el territorio como espacio vital en donde existe un determinado grupo social desde su propia diversidad, implica mirar el desarrollo local más allá de una perspectiva económica y de mercado. Supone hablar de los diversos medios de vida y la convivencia de los diversos actores locales como “agencias” que impulsan procesos endógenos que interactúan con procesos externos, en los económico, lo político, lo social, lo burocrático – administrativo y lo ambiental ecológico. En tal sentido, resulta útil lo que plantean León y otros (2011), al considerar que el territorio implica hablar de un

“espacio”, como el soporte geográfico; así como el territorio como tal, el cual resulta ser una realidad más compleja:

> “En estas circunstancias es importante remitirse a la distinción entre los conceptos de «espacio» y «territorio». El concepto de «espacio»3 se refiere al soporte geográfico en el que se desenvuelven las actividades socioeconómicas. En cambio (…) el territorio incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real, sus características ambientales específicas, los actores sociales y su movilización en torno a estrategias y proyectos diferentes. La noción de «territorio» engloba la noción de «espacio», pero no se confunde con ella. El territorio es un conjunto dinámico, delimitado por una frontera, en la cual se combinan y reaccionan los elementos físicos y humanos. La diferenciación territorial es el resultado de un proceso que conduce a los actores sociales a organizar, administrar y apropiarse del espacio…” (León y otros, pág. 12).

Bajo la perspectiva del desarrollo local territorial, la educación es un elemento central de la dimensión social; la que, a su vez, establece intersecciones con otras dimensiones, como la económica, ambiental, institucional, etc. Por ello es fundamental abordar la educación desde una política local de desarrollo territorial que se concreta en instrumentos de políticas públicas del desarrollo local como el Plan de Desarrollo Concertado, el Plan de Ordenamientos Territorial y otros. Resulta entonces, que pensar y hacer políticas educativas desde los espacios locales, supone impulsar un determinado modelo de desarrollo local territorial; modelo que constituye una matriz que da sentido y contenido contextual al proceso educativo. Asimismo, el sistema educativo como sistema administrativo - burocrático es un subsistema dentro del sistema de gobernanza y gobernabilidad del desarrollo local.

2.2. GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD EDUCATIVA

La gobernabilidad y la gobernanza educativa son dos dimensiones que determinan el devenir del sistema educativo y sus respectivas políticas públicas. Ambas también engloban y definen la gestión educativa como proceso burocrático, propio del funcionamiento del sistema y el desarrollo de procesos de políticas públicas, para proveer servicios educativos y lograr resultados educativos. Para efectos del presente estudio, es fundamental establecer una línea divisoria conceptual entre la gobernabilidad y la gobernanza educativa, como dos realidades que imprimen un determinado sentido y carácter al proceso de descentralización y la modernización del sistema educativo, desde el nivel nacional hasta los niveles regional y local, hasta llegar a la Institución Educativa.

Tomando en consideración lo que plantea Azebedo (2004), al desarrollar el tema de reforma educativa y gobernabilidad de la educación, la gobernabilidad acotada a la Educación, está constituida por una serie de medidas y procesos sociales que se desarrollan con el propósito de lograr que el sistema educativo se organice y funcione para lograr resultados de políticas públicas educativas prescritas. Esta gobernabilidad entonces, implica un proceso cerrado, en tanto movilizan a actores y procesos burocráticos administrativos que configuran el sistema educativo. Asimismo, es un proceso político abierto, en tanto participan actores sociales en un contexto de gobernabilidad democrática y un Estado abierto a la sociedad. En el contexto actual, la gobernabilidad como problema constituye uno de los principales desafíos, dada la crisis del sistema educativo frente a las transformaciones que viven las sociedades, en el contexto de globalización, tal como lo reconoce Azebedo:

> “Asumo, además, que el surgimiento de la problemática de la gobernabilidad de la educación escolar en la agenda política se debe a cambios sociales que plantean desafíos nuevos al viejo modelo moderno de educación escolar, pero también a la reiterada constatación de su funcionamiento

> ineficaz y de la persistencia de una situación de crisis prolongada, a la necesidad de conciliar continuos intentos de refuerzo presupuestario y de "reforma educativa" promovidos por el Estado, con una mejora del desempeño del sistema educativo. De hecho, la educación es hoy un área crucial de las políticas públicas y sociales, pues de ella depende gran parte de la posibilidad de acceso de todos y cada uno de los ciudadanos al conocimiento, así como el presente y el futuro de la cohesión social de las sociedades en las que vivimos." (Azebedo, 2004, pp. 276).

Para Parra y Sánchez (2016), citando a Leiras (2007), la gobernabilidad consiste en la capacidad de un actor decisor de un determinado sistema, para decidir e implementar dicha decisión de política, logrando que todos los actores del sistema implementen las medidas decididas con carácter de obligatoriedad. Además, consideran que la gobernabilidad es fundamental para que el sistema educativo sea eficaz en el logro de los resultados previstos en las políticas públicas educativas. La gobernabilidad entonces es un estado institucional que define el devenir de la toma de decisiones para darle dirección y sentido al sistema educativo; así como generar determinadas relaciones entre los diversos actores (organizaciones, individuos), que conforman el sistema para tomar e implementar dichas decisiones; relaciones que no están exentas de tensiones y conflictos. Es por que "un modelo de gobernabilidad se define por la composición de actores estratégicos y sus prácticas, por el tipo de reglas e instituciones y su grado de prevalencia, y por el grado de conflicto susceptible de ser procesado, bajo las reglas y procedimientos vigentes" (Parra y Sánchez, 2016; citando a Mayorga y Córdova, 2007, pp. 66)

Mientras la gobernabilidad educativa hace alusión a la capacidad de gobernar el sistema educativo, para que este logre los objetivos de políticas públicas frente a la debilidad institucional que tiene el Estado para dirigir de manera eficaz y eficiente el sistema educativo; la gobernanza educativa es hablar de un Estado abierto hacia la participación activa de actores, que en términos burocráticos – administrativos no tienen responsabilidades funcionales en el sistema educativo. Esto último, debido a que son actores sociales, públicos y

privados que tiene capacidad para impulsar, pactar, concertar y cooperar en los procesos de las políticas públicas. Se trata de actores que tienen la capacidad de agregar valor público al sistema educativo y al proceso de políticas públicas educativas, dándoles mayor legitimad, sostenibilidad, aprobación social, eficacia y resonancia. Tal como lo reconoce Santizo (2011), desde el enfoque de gobernanza educativa supone los procesos de política educativa que se caracterizan por: i) construir nuevas matrices y espacios relacionales entre actores gubernamentales y no gubernamentales; ii) la agenda y las políticas públicas se construyen en espacios abiertos done fluyen relaciones entre actores públicos, privados, políticos y sociales; iii) las sociedades son gobernadas mediante procesos mediados por relaciones entre los actores públicos, privados, sociales; iv) dichos procesos son generados y mediados en redes de políticas públicas conformados por dichos actores.

En el análisis desde una perspectiva de gobernanza, las redes de políticas públicas son el elemento sustancial que está en la génesis y el devenir y el sentido de las políticas públicas educativas, en un determinado contexto. Tomando en consideración lo que plantea Zurbriggen (2011), las redes de políticas públicas se definen como un conjunto de actores públicos, privados, sociales y políticos, que impulsan y sostienen procesos de políticas públicas, desde que son agendadas hasta su implementación, monitoreo y evaluación.

Para López y otros (2017) citando lo que plantea el Banco Mundial (1994), la buena gobernanza implica garantizar lo siguiente: i) todos los actores respetan y se someten a ley; ii) los procesos de políticas pública son abiertos, transparentes y predecibles; iii) un equipo gubernamental capaz de actuar con responsabilidad; y iv) los actores de la sociedad que participan de manera activa en los procesos de políticas públicas.

La gobernabilidad y gobernanza tienen en el poder, su punto vértice en donde se cruzan y articulan. Los procesos de gobernanza, mediados por redes de políticas públicas, están marcados por correlaciones de cooperación y tensión,

así como relaciones de contrapesos en torno al poder público. Así lo plantea Santizo (2011), para quien:

> "El concepto de poder es un elemento central en el análisis de redes. Los actores poseen recursos tangibles e intangibles, financieros, materiales, de autoridad, de conocimiento, de información, entre otros. Con base en esos recursos, en las negociaciones los actores ejercen su capacidad o poder para influir en las decisiones de otros. Ese poder es el que definirá cuáles son los intereses dominantes en una red; ésta es abierta o cerrada, en la medida en que se incluyen o excluyen intereses de los actores." (Santizo, 2011, pp. 756).

La gobernanza acotada a las políticas educativas, se configura como un proceso dinámico en el que interactúan estructuras, actores, reglas y procedimientos formales, propios del sistema educativo, con estructuras, actores, reglas y procedimientos que están fuera del sistema educativo, pero que influyen y dan legitimidad y sostenibilidad a los procesos de políticas públicas. Para lograr la gobernanza del sistema educativo, López y otros (2017) plantean que es necesario: i) procesos gubernamentales que buscan el bien común; ii) gestionar procesos de políticas públicas utilizando recursos disponibles, para atender demandas de la ciudadanía y contribuir al desarrollo social y económico; iii) el proceso de políticas públicas implica establecer prioridades y rendir cuentas; iv) supone desarrollar procesos de selección, contratación y evaluación de desempeños del recursos humanos responsables de implementar las políticas; y iv) contempla la participación de los diversos actores públicos y privados implicados en el proceso de políticas pública, sobre la base de la interacción y la generación de consensos.

En el marco de la implementación del Sistema Regional de Atención Integral de la Primera Infancia – SIREPI como una política del Gobierno Regional Piura, Calle (2018) plantea que los procesos de concertación y articulación interinstitucional generan valor público en la primera infancia. Esto porque

permite alcanzar resultados de impactos que evidencian mejoras en la calidad de vida de la infancia; además porque contribuye a alcanzar resultados agregados que se evidencian en la mejora de la calidad y cobertura de los servicios públicos a los que debe acceder la población para el logro de resultados. Por otro lado, considera que los procesos de concertación y articulación son procesos concretos de gobernanza, que traducen resultados directos relacionados a: i) gestión de espacios de concertación y articulación; ii) gestionar la comprensión común del desarrollo infantil; iii) gestionar información articulada; iv) gestionar la planificación operativa interinstitucional articulada; v) gestionar sinergias para la implementación de acciones articuladas; vi) gestionar el seguimiento concertado y participativo; y vii) gestionar procesos articulados de desarrollo de capacidades.

2.3. LO LOCAL COMO ESPACIO DE GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD EDUCATIVA

En el contexto de la descentralización educativa, los espacios locales (distritales) constituyen el espacio territorial donde se concretan los diversos procesos de políticas educativas. Asimismo, es donde interactúan de manera ejecutiva diversas entidades de la Administración Pública de los tres niveles de gobiernos: Gobierno Local, Gobierno Regional y Gobierno Nacional. Es en este espacio donde la Municipalidad – como instancia de gobierno local- tiene un rol muy importante en la modulación y coordinación de diversos procesos de políticas públicas que se concretan en el territorio; así como los actores del Gobierno Regional interaccionan con el Gobierno Local, para impulsar los servicios públicos educativos bajo sus competencias.

Para el Ministerio de Educación, la gestión descentralizada de la educación es la “gestión articulada, complementaria y coordinada de los tres niveles de gobierno, para proveer servicios educativos de calidad en los diferentes territorios del país, respondiendo a su diversidad y en el marco de la unidad del

sistema educativo" (MINEDU 2013, pp. 5). Nótese que el elemento central de la gestión descentralizada que le da sentido a la gestión articulada, es el imperativo de proveer servicios educativos. En ese sentido, se vislumbra la centralidad de la Institución Educativa como el centro de la gestión descentralizada. Además, se puede colegir la importancia de los espacios locales para la gestión descentralizada, articulando a los tres niveles de gobierno, dado que ahí actúan las entidades gubernamentales de manera directa para proveer los servicios educativos.

Volver la mirada al espacio local como escenario social, político y administrativo desde el cual se desarrollan de manera descentralizada las políticas educativas para proveer servicios educativos a la población, implica apostar por un enfoque territorial para gestionar la educación. El territorio local se convierte en el principal escenario de actuación, donde se encuentran los gestores gubernamentales con la ciudadanía en torno a las demandas de los servicios educativos que respondan a las características, expectativas y aspiraciones de la población. El propio Ministerio de Educación (2013) reconoce la importancia del enfoque territorial, para afianzar una gestión educativa descentralizada, que esté orientada a las personas y al logro de resultados en términos de valor público; dado que los actores del territorio están más cerca de la población y tienen una mejor interacción, para responder a sus demandas, y esta población tiene mayores intereses y posibilidades de participar en la toma de decisiones de la gestión pública.

El Ministerito de Educación (2013) precisa que el enfoque territorial en la gestión descentralizada de la educación, es importante porque:

- Permite que el Estado responda de mejor manera a las necesidades de aprendizajes de los estudiantes, con lo cual pone a las y los estudiantes en el centro de los procesos de gestión descentralizada y territorial de la educación; o sea, los resultados de valor público que se deben alcanzar en

las y los estudiantes, son el punto medular de todos los procesos de gestión educativa territorial.

- Para lograr mejores resultados en las y los estudiantes, la gestión educativa territorial descentralizada, tiene mejor capacidad para organizar y gestionar los servicios educativos más acordes a la realidad territorial, que respondan a la diversidad y la complejidad propia de cada territorio. De esta manera, queda claro que los procesos de gestión territorial deben estar dirigidos de manera directa a mejorar la oferta de servicios educativos.

- Para mejorar la oferta de servicios educativos, la gestión territorial de la educación permite articular las políticas y servicios educativas que se proveen en el territorio a otras políticas y servicios que desarrollan otros sectores (salud, nutrición, protección, seguridad, etc.), con lo cual se contribuye a brindar servicios educativos con un carácter de mayor integralidad; y así mejorar el logro de resultados e impactos en las y los estudiantes en términos de valor público.

- Asimismo, en coherencia a la mejora de la atención de las y los estudiantes, dándoles mejores servicios educativos más integrales y garantizando el logro de mejores resultados, la gestión educativa territorial descentralizada permite desarrollar mecanismos de articulación intergubernamental e intersectorial para proveer los servicios públicos, dada su cercanía y al contacto más directo que tienen con la población del territorio local.

En coherencia con dichos planteamientos, Calle (2018) -como parte del estudio sobre el modelo de gestión en escuelas exitosas en el logro de aprendizajes-, pone en evidencia que estas escuelas han sido capaces de lograr resultados intermedios relacionados a: i) asistencia y permanencia de estudiantes; ii) logro de capacidades incrementales; iii) familias que desarrollan un rol pedagógico; y iv) logro de habilidades sociales y hábitos de estudio. Para el logro de dichos resultados, las escuelas fueron capaces de proveer servicios educativos, tales como: i) sesiones de aprendizajes con innovaciones; ii) tutoría socioeducativa;

iii) evaluación de competencias; iv) reforzamiento educativo; y v) acompañamiento a familias. Y, para gestionar los servicios educativos indicados, las escuelas desarrollaron procesos de gestión relacionados a la gobernabilidad escolar, el currículo, la oferta de servicios y la articulación con las familias y la comunidad, utilizando de manera creativa y contextualizada las diversas intervenciones de política educativa.

2.4. EL MODELO DE GESTIÓN EDUCATIVA DE PIURA

2.4.1. La aprobación y definición del Modelo de Gestión

Desde el año 2013, el Gobierno Regional Piura viene implementando su propia modelo de gestión territorial de la educación, como una política pública regional que se desarrolla en el marco del proceso de descentralización y la modernización de gestión pública. Esta política, denominada Modelo de Gestión del Sistema Educativo de la Región Piura, fue aprobada mediante Ordenanza Regional Nro. 272-2013/GRP-CR, aprobada con fecha 15 de agosto del 2013.

Este Modelo se concibe como "marco institucional y organizacional para la gestión estratégica de la educación regional en el marco de la propia configuración territorial, social, económica, cultural, ambiental y política de la región Piura" (Gobierno Regional Piura 2013, pp. 15). Por ello, este Modelo se configura como un sistema que: i) gestiona la articulación intergubernamental; ii) gestiona la concertación entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado; iii) genera e institucionaliza arreglos institucionales (reglas de juego) para dinamizar, regular y facilitar la interacción entre los actores que configuran el sistema educativo; iv) proveer un marco organizacional para la gestión estratégica; y v) gestionar la mejora de desempeños de los actores e instancias de gestión educativa[16].

[16] Gobierno Regional 2013, Modelo de Gestión del Sistema Educativo de la Región Piura, página 15.

En razón a esta definición del Modelo, como un marco organizacional e institucional para lograr resultados educativos, el Modelo se sustenta en dos tipos de principios: i) los principios rectores centrados en niñas, niños y adolescentes, tales como: derechos, inclusión, equidad de género, interculturalidad y democracia; y ii) los principios de gestión, centrados en las instancias de gestión, tales como: liderazgo político y gerencial, gestión para resultados, descentralización, articulación, territoriales, transparencia, rendición de cuentas, participación y concertación[17].

2.4.2. El problema fundamental que define y aborda el Modelo de Gestión

El modelo de gestión hace referencia a parte de la definición del problema central que afecta al sistema educativo regional. El problema central al que se refiere es la débil institucionalidad del sistema educativo, el cual no permite alcanzar los resultados esperados en los estudiantes en términos de acceso a los servicios educativos, logro de aprendizajes y bienestar integral.

De acuerdo al Modelo, este problema se debe a cuatro causas fundamentales directas: i) La débil gobernabilidad y el limitado liderazgo en las diversas instancias de gestión educativa; ii) el proceso de gestión del currículo está débilmente orientada al logro de los aprendizajes; iii) la institucionalidad y organización del sistema educativo tiene limitaciones para gestionar servicios educativos de calidad en las instituciones educativas; y iv) las instancia de gestión educativa y los diversos proceso de políticas educativa están débilmente articuladas a los espacios y proceso de desarrollo local y regional[18].

[17] Ibídem, páginas 20 – 24.
[18] Ibídem, página 15., páginas 13 – 14.

2.4.3. El sentido estratégico del Modelo de Gestión

El Modelo de Gestión tiene una doble centralidad en términos de valor público. La primera está puesta en las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos que son la razón de ser del sistema educativo, a quienes se debe garantizar el acceso a los servicios educativos, logros de aprendizajes y desarrollo integral. De esta manera, el Modelo de Gestión educativa de Piura pone a las niños, niños y adolescentes como el fin superior del sistema educativo, para lo cual se debe garantizan que ellos y ellas puedan ejercer sus derechos, desarrollar sus capacidades y acceder a las oportunidades con igualdad de derechos.

A partir de esta primera y fundamental centralidad, el Modelo plantea una segunda centralidad concéntrica: la Institución Educativa; como la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo, en la que se esperan lograr la capacidad de gestionar el desarrollo de capacidades en las y los estudiantes, y la de interactuar con los diversos actores de su entorno, para logar una atención integral de las niñas, niños y adolescentes.

2.4.4. La Institución Educativa como la principal instancia de gestión del sistema educativo

El Modelo de Gestión releva la centralidad de la Institución Educativa como la principal instancia de gestión educativa del sistema educativo; por lo que este se debe organizar en función del quehacer y de los procesos que se desarrollan en el ámbito de la escuela. Por ello, esta política pública regional plantea un modelo de escuela, la cual tiene como misión gestionar el desarrollo de capacidades de las y los estudiantes, como ciudadanas y ciudadanos y actores del desarrollo local y regional; además tiene por objetivo central promover el

desarrollo integral de las y los estudiantes, con igualdad de género, inclusión y sostenibilidad[19].

El modelo de escuela está configurado por cuatro áreas o proceso de gestión[20]:

a) **Gestión de la gobernabilidad escolar**, la cual incluye elementos tales como: i) liderazgo directivo democrático y transparente; ii) rendición de cuentas; iii) estructuras organizacionales democrática; iv) participación de la comunidad educativa; v) convivencia y clima escolar; vi) desarrollo de mecanismos de supervisión, control y evaluación del personal; entro otros.

b) **Gestión del currículo**, que incluye desempeños en: i) planificación curricular; ii) ejecución del currículo; iii) gestión de recursos pedagógicos para los procesos de enseñanza y aprendizajes; iv) evaluación de aprendizaje de estudiantes; iv) monitoreo y evaluación del desarrollo curricular.

c) **Gestión de la oferta de los servicios educativos.** Esta área está configurada por los siguientes factores: i) planificación estratégica de los servicios educativos; ii) organización y arreglos institucionales para proveer servicios educativos; iii) gestión del mantenimiento de infraestructura y equipamiento; iv) implementación de tecnologías para el desarrollo de los servicios; v) procesos formativos de desarrollo de capacidades de directivos, docentes y personal auxiliar.

d) **Gestión de la interrelación Escuela – Familia – Comunidad**. En este proceso se hace énfasis en la participación e involucramiento de la Institución Educativa en los espacios y procesos de desarrollo comunitario y local, para movilizar a los diversos actores del entorno a favor de

[19] Gobierno Regional 2013, Modelo de Gestión del Sistema Educativo de la Región Piura, página 27.
[20] Ibídem, páginas 27 – 29.

educación e incidir en la mejora de las condiciones de educabilidad. Asimismo, prevé el desarrollo de una escuela abierta a la comunidad, para abordar problemáticas del entorno que inciden en las condiciones de educabilidad de las y los estudiantes y sus familias.

2.4.5. Los actores y sus desempeños del sistema educativo en el Modelo de Gestión

El Modelo de Gestión de Piura tiene un enfoque intergubernamental, multisectorial y *"trans-sectorial"* del sistema educativo, pues cuando establece la definición y participación de los actores que conforman el sistema educativo, va más allá de la mirada sectorial. Las características que distinguen la configuración de los actores del Modelo, son básicamente las siguientes:

- En general define el sistema como un sistema intergubernamental, puesto que se encuentran el Gobierno Nacional, el Gobierno Regional y los gobiernos locales, desde sus roles y competencias educativas. En cada espacio se releva el rol de cada gobierno subnacional; en el ámbito local los actores claves son las municipalidades; y en el regional, el Gobierno Regional. Ambos interactúan con el Gobierno Nacional, cuyas decisiones y actuaciones tienen incidencia en los territorios locales y regional.

- En cada instancia de gestión educativas (Institución Educativa, UGEL, DRE), así como en cada nivel territorial (comunidad, distrito y región), se establecen actores del Estado, la sociedad civil y del sector privado, que se articulan entre sí como comunidades de actores que conforman a su vez, sistemas dentro del sistema educativo. Se puede observar que el sistema educativo está conformado, por un lado, por comunidades de actores, que actúan como unidades autónomas dentro del sistema; y, por otro lado, por una red de comunidades de actores, que se articulan como sistema.

- La configuración de los actores que participan en cada instancia de gestión y en cada nivel territorial, tiene un carácter múltiple: i) carácter de participación social, al incluir la participación de las familias y las organizaciones sociales; ii) carácter de concertación, pues implica la interacción entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado; iii) carácter intersectorial, puesto que participan los diversos sectores gubernamentales que inciden en la mejora de la atención de las niñas, niños y adolescentes; iv) carácter intergubernamental, puesto que se encuentran entidades o intervenciones de los tres niveles de gobierno; y v) un carácter de cooperación, en la medida que en estos espacios se comparten una serie de recursos (tangibles como no tangibles), como insumos para los procesos.

2.4.6. El espacio local en el Modelo de Gestión

La organización del sistema educativo en los ámbitos distritales que plantea el Modelo de Gestión, es presentada como una organización con una configuración multinivel, tanto en términos territoriales como organizacionales. Son tres niveles de organización concéntrica que se articulan entre sí como un sistema educativo local, que a nivel de servicios tiene la centralidad en las instituciones educativas; y a nivel de gestión educativa territorial distrital tiene como centro al Núcleo Distrital de Gestión Educativa, el cual interacciona de manera intergubernamental con el Gobierno Local. Esta organización de la educación es presentada por el Modelo de Gestión como parte del Modelo organizacional de gestión de la educación de Piura, que abarca todo el ámbito departamental, desde la institución educativa, pasando por el nivel local, hasta la organización de ámbito regional[21].

Estos tres niveles de organización que plantea el Modelo de Gestión en el ámbito local están configurados de la siguiente manera.

[21] Ibídem, páginas 45 – 65.

a) **El ámbito institucional**, conformado por la comunidad educativa de cada Institución Educativa y los actores de la comunidad de su entorno. Aquí los actores claves son[22]:

- ***La institución educativa***, con todos sus actores como comunidad educativa.

- ***El Consejo Educativo Institucional***, que cuentan con la participación del/la director/ra; y los representantes de docentes, padres, madres y estudiantes.

- ***Los espacios comunales de gestión de desarrollo comunal*****,** conformado por organizaciones del Estado y la sociedad civil presentes en el ámbito comunal.

b) **El ámbito interescolar**, conformado por las redes de instituciones educativas. Estas tienen un carácter territorial al interior de cada distrito. Como nivel de organización está configurado por[23]:

- ***La red educativa*** conformada por las instituciones educativas, bajo la coordinación de un directivo de unas de las escuelas.

- ***El consejo comunitario de red educativa***, donde participan directivos de las instituciones educativas que conforman la red educativa y representantes de docentes, estudiantes, madres y padres de familia, y representantes de las organizaciones de comunidades del territorio de la red educativa.

- ***Los espacios organizacionales comunitarios*** de gestión del desarrollo comunitario de nivel intercomunal.

---

[22] Ibídem, páginas 47 – 49.
[23] Ibídem, páginas 49 – 51.

c) **El ámbito distrital**, es un espacio que interactúa con las instituciones educativas y las redes educativas de su respectivo distrito. Está conformado por[24]:

- ***La Municipalidad***, como el gobierno local que lidera el proceso educativo desde sus competencias. Dentro del Modelo de Gestión, se enfatiza que el Gobierno Local tiene roles diversos, tales como: i) articular las necesidades educativas e impulsar mejoras en las condiciones de educabilidad, con una gestión territorial e intersectorial; ii) formular la política educativa en el marco del desarrollo local; iii) cooperar en la mejora de la oferta de los servicios educativos; y iv) monitorear la implementación de los servicios educativos, promoviendo la participación social.

- ***El Núcleo Distrital de Gestión Educativa***, el cual se constituye en un equipo desconcentrado de la UGEL en el distrito, cuya organización y funcionamiento lo impulsa la UGEL en coordinación con el Gobierno Local. Los procesos centrales que desarrolla son: i) acompañar, brindar asistencia técnica, monitorear y supervisar a las instituciones educativas y a las redes educativas; ii) impulsar la mejora de la cobertura de los servicios educativos; iii) gestionar la articulación y concertación para la mejora de la educación; y iv) promover e impulsar mejoras en las condiciones de educabilidad en el distrito. Es importante tener en cuenta que el Núcleo institucionalmente es la presencia de la UGEL en el distrito; por ende, es un actor del Gobierno Regional en materia educativa.

- **El Consejo Participativo de Educación Distrital**, el cual se constituye en el espacio interinstitucional cuya misión es gestionar la articulación intergubernamental e intersectorial y la concertación entre el Estado y la

[24] Ibídem, páginas 52 – 55.

sociedad civil, para desarrollar procesos de política educativa local. La gestión de la articulación y concertación, la desarrolla mediante la gestión de los siguientes procesos: i) concertar el Proyecto Educativo Local; ii) promover la articulación y la concertación entre los actores locales para incidir en la mejora de la educación; iii) monitorear de manera concertada la implementación de las metas educativas; iv) promover la participación de la comunidad; v) impulsar la organización de los consejos educativos institucionales y las redes educativas.

2.5. LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL

Con el propósito de relevar el aporte de los gobiernos locales a la gestión educativa desde los territorios locales, la Red de Municipalidades Urbanas y. Rurales del Perú –REMURPE- y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), en el año 2016 sistematizaron las experiencias de gestión educativa local de los distritos de Ventanilla (Callao), La Matanza (Piura) y Ramoschuco (Cajamarca)[25]. En este estudio, relevan lecciones en términos de factores que han sido claves para el desarrollo de estas experiencias, considerando las siguientes variables:

- La gestión educativa territorial descentralizada requiere de la capacidad de los actores locales para construir, consensuar e implementar su política local educativa a través del Proyecto Educativo Local; así como desarrollar propuestas innovadoras que contribuyan a implementar las políticas y los programas nacionales.

[25] Red de Municipalidades Urbanas y. Rurales del Perú –REMURPE- y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit –GIZ- (2017). Contribuyendo a le mejora de educación desde la gestión municipal. Experiencias exitosas de gestión educativa local Ventanilla (Callao), La Matanza (Piura) y Ramoschuco (Cajamarca)

- En términos de sostenibilidad, la voluntad política de las autoridades y líderes, así como la participación de los actores locales, son claves para desarrollar la gestión educativa local.

- La participación activa de la Municipalidad, a través del liderazgo político de la autoridad municipal y con un equipo técnico municipal, que junto al equipo de la UGEL gestionen el proyecto educativo local y la elaboración, monitoreo y evaluación de los planes locales de trabajo.

- La organización territorial del sistema educativo local en redes educativas, facilita la gestión educativa territorial, pues desde este espacio se articula a las instituciones educativas. En el caso de La Matanza, el Núcleo Distrital de Gestión Educativa aparece como una instancia distrital de la UGEL que juega un rol importante para impulsar el desarrollo de la experiencia.

- La coordinación intergubernamental liderada por el Gobierno Local y la UGEL, para desarrollar procesos participativos en la construcción de las políticas y propuestas locales, que coadyuven a implementar de manera descentralizada las diversas intervenciones nacionales. En el caso de La Matanza se releva la organización y el funcionamiento del Núcleo Distrital de Gestión Educativa, como una instancia clave para gestionar la coordinación intergubernamental.

- En todas las experiencias de gestión educativa, la participación ciudadana y el trabajo colaborativo, aparecen como elementos sustanciales de la gestión educativa territorial local. Esta participación y colaboración es necesaria en todos los momentos del proceso de políticas locales, desde su diagnóstico y formulación, hasta su implementación, monitoreo y evaluación.

- La asignación, movilización y articulación de recursos presupuestales son necesarias para desarrollar las actividades y procesos locales.

Por otro lado, el estudio de la experiencia de la gobernanza local en Educación en el distrito de Cuñumbuqui, región San Martín, período 2011 – 2012, desarrollado por Ignacio Pezo Salazar como Universidad Pontificia Católica del Perú –PUCP, en el marco de los acuerdos de la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización que lidera el Consejo Nacional de Educación, revelan importantes lecciones aprendidas. Por un lado confirman la importancia de desarrollar procesos de gestión educativa desde los territorios locales, y por otro, plantean importantes factores de éxito a tener en cuenta para desarrollar estos procesos. Del estudio de la referida experiencia, se debe tener en cuenta lo siguiente:

- Los factores de éxito de la gestión educativa territorial descentralizada requieren: i) calidad de las relaciones interpersonales entre los actores, que deben caracterizarse por tener ingredientes de fluidez, respeto, confianza y cohesión; ii) si bien es cierto la voluntad política de los actores es fundamental, esta debe estar mediada por la definición clara de instrumentos y mecanismos, que determinen las responsabilidades concretas de cada una de ellos; iii) la capacidad de dialogar con legitimidad y representación entre todos los actores, en adecuadas condiciones de equilibrio de poder; un diálogo que transciende los intereses particulares de los actores, para construir una agenda común; iv) dichos proceso de diálogo e interacción, deben tener en cuenta y reconocer las limitaciones y las fortalezas de cada actor, con un adecuado sentido de autocrítica y de colaboración para generar sinergias, en la que los mismos actores mejoran su propio desempeño (Pezo 2013, página 37 – 39).

- Los nudos críticos que se deben tener en cuenta para mejorarlos y transformarlos y así afianzar los procesos de gestión educativa territorial desde los espacios locales, son los siguientes: i) el “bicefalismo” de la UGEL, en la cual prevalecen su dependencia vertical de las instancias educativas del Gobierno Regional y el MINEDU; así como su limitada capacidad y apertura para trabajar procesos de gobernanza educativa

siendo parte de espacios interinstitucionales, puesto que tiene un trabajo inercial hacia lo sectorial y unidireccional; ii) prevalece una limitada articulación entre el Gobierno Regional y el Gobierno Local como instancias gubernamentales subnacionales, debido a la aún confusa limitación de roles, la débil presencia del nivel regional en lo local, los procesos burocráticos y la desarticulación de la UGEL con el Gobierno Local; y iii) el débil funcionamiento de las redes educativas, lo que genera que una limitada interconexión de los espacios locales de gobernanza educativa con las instituciones educativas (Pezo, 2013, página 39 - 43).

III. LA EXPERIENCIA: GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD EDUCATIVA EN ACCIÓN PARA MEJORA SERVICIOS EDUCATIVOS.

3.1. UNA EVIDENCIA DE MARCO GENERAL DE LA EXPERIENCIA, COMO PUNTO DE PARTIDA

Los procesos de política educativa desarrollados en los distritos Canchaque, San Miguel del El Faique y Salitral, que en este estudio se describen como experiencias de gobernabilidad y gobernanza en el territorio distrital, se enmarcan en un proceso mayor de gestión del desarrollo del territorio rural bajo el liderazgo de los gobiernos locales. Este marco general confiere un carácter especial a los procesos educativos, dado que los hace parte de los procesos y sistemas institucionales territoriales que aportan al desarrollo territorial y que se visualizan en los siguientes pilares: i) la planificación territorial del desarrollo local; ii) el presupuesto participativo para gestionar las inversiones en el territorio; iii) la gestión de espacios de articulación territorial; y iv) los procesos de rendición de cuentas. Los enfoques que transversalizan estos procesos de desarrollo local son el enfoque territorial de desarrollo, la igualdad de género y el desarrollo rural.

a) Educación como un eje de la planificación concertada del desarrollo local

En los tres distritos se han desarrollo procesos de planificación concertada del desarrollo local, impulsando el Plan de Desarrollo Concertado Local, como la principal herramienta de gestión del desarrollo territorial. Este es un proceso que moviliza a los diversos actores gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, en la que hacen evidente la visión y el enfoque de desarrollo de estos actores, así como sus prioridades estratégicas para el desarrollo del territorio.

En los planes concertados de desarrollo local, la educación aparece como un pilar que relevan los actores locales para el desarrollo en los tres distritos. Este planteamiento constituye a las políticas educativas en un eje central del desarrollo local, que se articula a los demás ejes del desarrollo local, tales como el social, el económico, el ambiental y el institucional.

b) La educación en el presupuesto participativo y las inversiones públicas

El Presupuesto Participativo es un proceso participativo de gobernanza local en el que la sociedad civil organizada define sus prioridades de inversión local, en el marco del Plan de Desarrollo Concertado Distrital. En términos de participación, las entidades del sistema educativo tienen una importante participación dado que el presupuesto participativo representa un instrumento para canalizar las demandas de mejora de la infraestructura educativa y de mejora de la oferta de los servicios educativo.

En la priorización de las inversiones municipales, la educación siempre aparece como una prioridad estratégica que se articula a las intervenciones del desarrollo económico productivo, transporte y saneamiento rural y urbano. De acuerdo al acumulado de la asignación presupuestal a nivel de Presupuesto Institucional Modificado – PIM entre los años 2015 – 2019 (al 10 de noviembre) de acuerdo al portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas – MEF, los tres gobiernos locales de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral, han acumulado un PIM de S/. 250,3 millones de nuevos soles en proyectos de inversión; de los cuales han asignado un total de S/ 51,3 millones de nuevos soles a proyectos de inversión en Educación, lo que representa un promedio de 20.5% entre las tres municipalidades (Ver Cuadro Nro. 01). De acuerdo a esta proporción presupuestal, la inversión en Educación está como tercera prioridad, luego de los proyectos de inversión en Transporte y Saneamiento. En los casos

de los distritos de Canchaque y Salitral, los proyectos de educación ocupan el segundo lugar; y San Miguel de El Faique, el tercer lugar.[26]

Cuadro Nro. 01: Acumulado de PIM en proyecto de inversión y en proyectos de Educación en el periodo 2015 – 2019 (al 10 de noviembre)

Municipalidad	Total PIM proyectos de inversión (S/.)	Total PIM proyectos Educación (S/.)	Proporción % de Educación	Prioridad de Educación según proporción %
Canchaque	91,781,209	18,122,164	19.7	2
San Miguel de El Faique	111,964,003	24,165,305	21.6	3
Salitral	46,596,787	8,992,458	19.3	2
Total	250,341,999	51,279,927	20.5	3

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF de los años 2015, 2016, 2017, 2010 y 2019, actualizado al 10 de noviembre del 2019.
http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2019&ap=Proyecto.
Elaboración propia.

c) La educación en los mecanismos de concertación y articulación del desarrollo local

Los Gobiernos Locales de los distritos de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral, gestionan mecanismos y espacios de concertación, articulación y participación para desarrollar procesos de gobernanza del desarrollo local. En este sentido, los procesos educativos son prioridad a través de comisiones interinstitucionales, tales como la Comisión Municipal Ampliada, la cual hace las veces de Consejo de Participación Local de la Educación; el Comité Distrital por la Primera Infancia y el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana.

Desde dichos espacios de gobernanza, la educación se convierte en una política local que se levanta desde los actores locales para implementar y

[26] Dato construido a partir de la información que proporciona el portal Transparencia Económica del MEF de los años 2015, 2016, 2017, 2010 y 2019, actualizado al 10 de noviembre del 2019. http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2019&ap=Proyecto

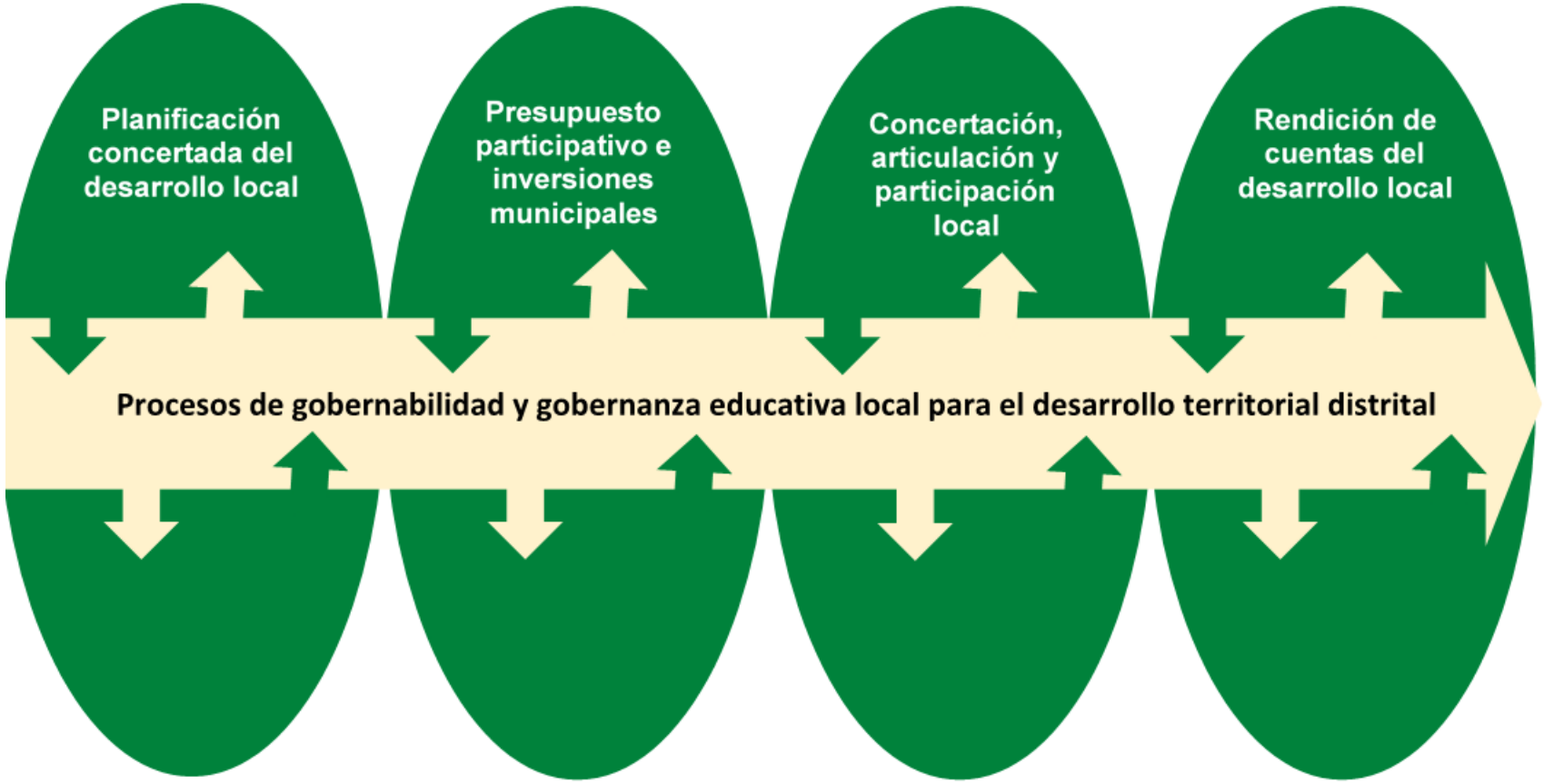
contextualizar las políticas educativas regionales y nacionales, desarrollando procesos de políticas públicas articuladas a los procesos de desarrollo territorial. Estos procesos de políticas educativas locales que se impulsan desde estos espacios, están marcados por relaciones intergubernamentales, articulación intersectorial, concertación Estado – sociedad civil, y procesos de participación y vigilancia ciudadana.

d) La educación en los procesos de rendición de cuentas

La rendición de cuentas que desarrollan los gobiernos locales, así como los actores gubernamentales presentes en el territorio local, es un momento importante para legitimar los procesos de desarrollo local. En el marco del proceso de Presupuesto Participativo y las audiencias de rendición de cuentas reglamentadas, los gobiernos locales rinden cuentas; y dentro de las prioridades sobre el desarrollo local, da cuenta de las políticas educativas locales, tanto a nivel de la ejecución de actividades permanentes de apoyo al sector Educación como de las inversiones que ejecuta y gestionan para mejorar la infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas.

Por otro lado, en el marco de los espacios de concertación y articulación local, tanto el Gobierno Local como el Núcleo Distrital de Gestión Educativa, dan cuenta sobre la implementación y el logro de las políticas educativas en las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Asimismo, actores sectoriales que se articulan a los procesos educativos, dan cuenta de la atención y protección de niños, niñas y adolescentes y la contribución a su atención integral.

Gráfico 08
La educación en los procesos de gobernabilidad y gobernanza del desarrollo territorial local



Fuente: Elaboración propia.

3.2. EL SISTEMA DE ACTORES: VISUALIZANDO EL SISTEMA LOCAL DE EDUCACIÓN

Si bien uno de los componentes organizacionales importantes del Modelo de Gestión del Sistema Educativo son los Núcleos Distritales de Gestión Educativa en los ámbitos distritales, en torno a ellos se han generado un conjunto de actores que también están previstos. Así, en las experiencias de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral, se puede evidenciar que desde los Núcleos se va gestando un sistema de actores que conforman un sistema educativo distrital, en el que los actores locales interactúan para mejorar la atención educativa de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

A continuación, se identifican y describen a estos actores que se articulan e interactúan como el sistema educativo distrital, articulado a los procesos de desarrollo territorial en cada distrito.

a) La Institución Educativa

En primer lugar, se ha relevado a la **Institución Educativa**, no sólo como una entidad gubernamental que provee los servicios educativos a niñas, niños, adolescentes y jóvenes, sino también como una comunidad donde interactúan las madres y los padres de familias, así como organizaciones de la comunidad (rondas campesinas, tenencias de gobernación, etc.), Estos actores, desarrollan acciones de cooperación para mejorar aspectos de mantenimiento de los locales escolares; acciones de participación en la gestión de las instituciones educativas; y acciones de vigilancia social de los servicios educativos que brindan las instituciones educativas.

El actor clave de la institución educativa es la dirección, quien gestiona la interacción, coordinación y participación de los actores; así como los y las docentes quienes –además de participar en la gestión de sus instituciones

educativas- desarrollan procesos pedagógicos involucrando a las madres y padres de familias, así como las organizaciones de la comunidad.

Considerando la dinámica de las instituciones educativas con otros actores locales, estas interactúan de manera predominante con el Núcleo Distrital de Gestión Educativa, el cual les brinda diversos servicios que serán descritos más adelante. Asimismo, interactúan con el Gobierno Local, con el cuál básicamente han generado una relación respecto a la satisfacción de demandas sobre infraestructura educativa, mantenimiento, equipamiento y apoyo con personal docente y administrativo.

b) La Red de Instituciones Educativas

En segundo lugar, están las **redes de instituciones educativas**, las cuales ya han sido organizadas e institucionalizas por las UGEL a través de sus respectivos Núcleos. Estas tienen una madurez organizacional bastante heterogénea; en general aún están en proceso de consolidación para constituirse en espacios desde los cuales se articulen las instituciones educativas para desarrollar procesos concertados de planificación curricular y planificación del trabajo operativo. También permitirán, desarrollar procesos de inter-aprendizaje que fortalezcan la gestión del currículo educativo, de manera especial en la planificación de unidades didácticas y el desarrollo de actividades de aprendizajes.

Las redes educativas aún son básicamente un conjunto de instituciones educativas para desarrollar procesos integrados de gestión institucional y gestión pedagógica. No tienen la participación de organizaciones comunitarias de su territorio; tampoco tienen relaciones de interacción de cooperación ni vigilancia social con dichas organizaciones.

Las redes interactúan con su respectivo Núcleo Distrital de Gestión Educativa. Fundamentalmente se evidencia una relación unidireccional del

Núcleo hacia la red educativa, para organizarla y brindarles de manera puntual acciones de asistencia técnica y acompañamiento. Las redes educativas aún no se constituyen en instancias de intermediación y articulación entre las instituciones educativas y el Núcleo, como una instancia capaz de agregar propuestas, demandas e iniciativas de las escuelas que la conforman.

c) El Núcleo Distrital de Gestión Educativa

El Núcleo es una unidad orgánica funcional de las UGEL. En este sentido su presencia en el distrito representa la presencia efectiva de las UGEL y –por ende- la presencia del Gobierno Regional. En la Sección 3.3. se desarrollará a detalle la organización y el quehacer de los Núcleos. Sin embargo, de manera resumida se puede señalar que estos interactúan con los actores participantes del sistema educativo del distrito, como son las instituciones educativas y las redes educativas; hasta con el gobierno local y las diversas entidades y sociales distritales. No sólo interactúan con dichos actores, también coordina con ellos y gestiona su articulación para que con sus aportes contribuyan a la mejora de la atención educativa y la atención y protección integral de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes; así como a la mejora interinstitucional de las condiciones de educabilidad del distrito, abordando la resolución de problemas de violencia infantil, violencia contra la mujer, el embarazo en adolescentes, entre otros.

En su relación con las instituciones educativas del distrito, los Núcleos desarrollan interacciones de gestión educativa descendente y ascendente. Descendente, porque desarrolla funciones de la UGEL en el distrito, representando y ejerciendo autoridad de la UGEL, monitoreando y supervisando a las instituciones educativas, así como la realización de acciones de fortalecimiento de competencias de directivos y docentes (acompañamiento, asesoramiento, capacitación, etc.) y de apoyo

administrativo. Y ascendente, porque es una instancia que agrega y articula las demandas y necesidades de las instituciones educativas, para hacer gestiones ante el Gobierno Local y otras entidades gubernamentales competentes, así como ante la UGEL. Asimismo optimiza gestiones administrativas de directivos, docentes y el personal auxiliar ante la UGEL como la instancia inmediata superior de gestión educativa.

Todo ello, ha hecho que los Núcleos Distritales de Gestión Educativa no sólo realicen un rol gestor en las materias educativas descritas, sino que -sobre todo- adquieren un carácter de una instancia local que desarrolla roles importantes de gobernabilidad y gobernanza educativa en los distritos. De gobernabilidad educativa, en la medida que se han constituido en los actores que representan y cohesionan al sistema educativo en el distrito. Su presencia marca la presencia efectiva de la UGEL que orienta hacia los objetivos estratégicos y es el canal para implementar las medidas administrativas y las intervenciones dispuestas por el Gobierno Regional a través de la Dirección Regional de Educación y la UGEL, y por el Ministerio de Educación como parte del Gobierno Nacional.

Y su rol de gobernanza, porque el Núcleo garantiza y concreta los procesos de articulación y coordinación intergubernamental con el Gobierno Local, para juntos impulsar las mejoras de la atención educativa de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes del territorio local. Igualmente, los Núcleos gestionan la articulación y cooperación de los diversos actores gubernamentales, sociales y privados para la atención educativa en el distrito.

d) El Gobierno Local

Las municipalidades de los distritos de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral han desarrollado un rol activo e importante para darle vida al sistema educativo local. En primer lugar, han desempeñado un rol gubernamental clave en la elaboración, aprobación y desarrollo de la política

educativa local, plasmada en el Proyecto Educativo Local. En este marco, interactúan con el Núcleo Distrital de Gestión Educativa, con las diversas entidades gubernamentales y con las instituciones educativas.

En segundo lugar, a través de la incidencia política ante las UGEL, las municipalidades han desarrollado un rol protagónico para lograr la instalación y organización del Núcleo Distrital de Gestión Educativa, en sus territorios. Otras de sus acciones son: la facilitación de un local para la oficina, el apoyo con personal administrativo y apoyo logístico (combustible, servicios para actividades de capacitación) que contribuyen a la operatividad del Núcleo.

En tercer lugar, desarrollan un rol subsidiario que contribuye con la operatividad, el mantenimiento de los locales escolares y la mejora de infraestructura educativa, que se expresa en acciones tales como: pago de docentes y personal de auxiliar, apoyo con mantenimiento (techos, servicios higiénicos, etc.), ejecución de proyectos de inversión de infraestructura educativa y gestión de proyectos de inversión. Este desempeño del Gobierno Local tiene un impacto directo en la mejora de las condiciones físicas de la provisión de los servicios educativos en su territorio.

En cuarto lugar, han desarrollado un rol clave en la gobernanza educativa, puesto que gestionan espacios de coordinación, concertación y articulación de los actores locales, tales como las comisiones municipales ampliadas y las comisiones distritales de seguridad ciudadana, espacios desde los cuales los actores gubernamentales y de la sociedad civil del distrito, han trabajado de manera interinstitucional para la atención educativa y la protección de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

e) Entidades sectoriales de atención social y protección de niñas, niños y adolescentes

En los distritos de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral, los principales actores sectoriales que se han articulado a los procesos educativos, son el Centro de Salud, la Policía Nacional del Perú - PNP, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Programa Juntos y Qali Warma) y la Defensoría Municipal del Niño, Niña y Adolescente – DEMUNA como parte del Gobierno Local. Todos ellos interactúan con el Núcleo Distrital de Gestión Educativa.

Los temas e intereses de articulación del Centro de Salud, son el plan de salud escolar, la prevención de anemia, y la prevención del embarazo en adolescentes. En el caso de la PNP, los temas de interés común son la seguridad ciudadana y la autoprotección escolar en las instituciones educativas. En el caso del MIDIS, con el Programa Juntos los intereses comunes están relacionados a la asistencia y permanencia escolar de las y los estudiantes; y con Qali Warma, es la alimentación escolar. Y en el caso de la DEMUNA, los intereses de articulación son la prevención y protección de la violencia contra niñas, niños y adolescentes.

Los aportes de estas intervenciones en términos generales, hacen posible la ejecución de acciones interinstitucionales de atención y protección en casos de estudiantes con riesgos psicosociales (inasistencia escolar, violencia, embarazo, anemia), con lo cual contribuyen a la mejora de competencias socioeducativas de estudiantes en los temas de interés de cada una de dichas entidades orientadas a la prevención.

Por otro lado, aportan en el fortalecimiento de capacidades de docentes y directivos, en el abordaje educativo de los temas de interés sectoriales. Además de trabajar con estudiantes, directivos y docentes, estas entidades desarrollan acciones de promoción y prevención dirigidas a las madres y los padres de familia, así como a la población en general, involucrando a las

diversas autoridades y gestores de los servicios públicos presentes en el territorio local.

De esta manera con la participación, articulación y cooperación de estas entidades sectoriales, contribuyen –en primer lugar- con las Instituciones Educativas, para que brinden servicios educativos con un carácter integral e intersectorial, para el bienestar y protección de niñas, niños y adolescentes. En segundo lugar, contribuyen en mejorar las condiciones de educabilidad en el distrito, abordando los riesgos psicosociales que afectan en bienestar y la integralidad de las y los estudiantes, como son la violencia, el embarazo en adolescentes, la deserción escolar, problemas de malnutrición, entre otros.

f) Espacios de concertación y articulación

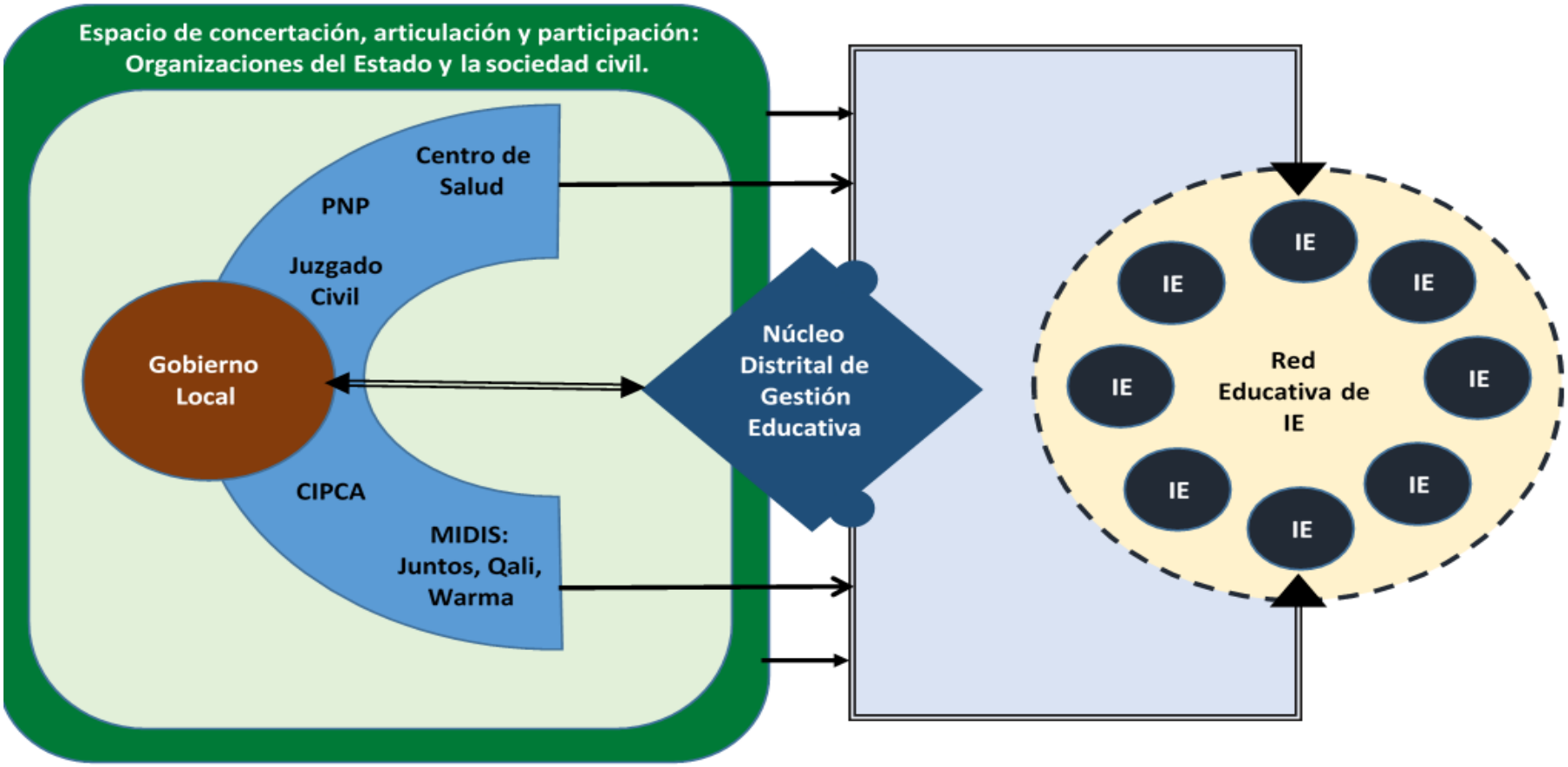
Los espacios de concertación y articulación que han servido para desarrollar procesos de coordinación y acción interinstitucional a favor de la educación, han sido básicamente la Comisión Municipal Ampliada de Educación, el Comité Distrital de Primera Infancia y el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana. Estos son espacios de encuentro interinstitucional, ya sea intergubernamental, entre el Núcleo con el Gobierno Local; ya sea, intersectorial, entre los sectores educación, salud, MIDIS, etc.; ya sea de concertación, entre organizaciones del Estado con la sociedad civil; y como espacios de participación, puesto que canalizan la participación de la sociedad civil en los procesos de políticas públicas educativas en el distrito.

En términos generales, estos espacios han servido como espacios de gobernanza local para diseñar políticas educativas locales y gestionar la articulación interinstitucional para la implementación de dichas políticas. Su organización y funcionamiento han sido gestionados por el Gobierno Local en cada distrito.

g) Actor facilitador y de soporte

En los tres distritos, el CIPCA han cumplido un importante rol de facilitador de los procesos de gobernanza educativa, en el marco de su proyecto de intervención. Este rol de facilitación se ha desarrollado en los siguientes aspectos: i) gestionando arreglos interinstitucionales para desarrollar los procesos pactados; ii) desarrollando procesos de desarrollo de capacidades a los Núcleos y los demás actores en los procesos de articulación y el desarrollo de las políticas educativas; iii) proporcionando instrumentos para desarrollar los procesos de articulación, como el plan de trabajo articulado; iv) brindando acompañamiento y asistencia técnica para desarrollar los procesos de articulación; y v) ha enmarcado el proceso de políticas educativas en el marco de la gestión del desarrollo territorial local, incorporándolo en los procesos de desarrollo local.

Gráfico 09
Visualizando el sistema educativo de gobernabilidad y gobernanza educativa local



Fuente: Elaboración propia

3.3. EL NÚCLEO DISTRITAL DE GESTIÓN EDUCATIVA: EXPERIENCIAS DE GOBERNABILIDAD Y GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL

3.3.1. Creación e instalación de los Núcleos

Los Núcleos Distritales de Gestión Educativa de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral, son instancias funcionales y operativas de las UGEL de Piura y Morropón que se organizaron como parte de la implementación del Modelo de Gestión del Sistema Educativo Regional Piura. El 2013, la UGEL Piura, creó e instaló el primer núcleo del departamento de Piura. Nos referimos al Núcleo de San Miguel de El Faique. En el 2014, la UGEL Morropón creó el Núcleo de Salitral. Cabe indicar que en ambos distritos no existía una organización precedente a los Núcleos Educativos.

También en el 2014 la UGEL Piura creó e instaló el Núcleo de Canchaque, en este caso ya existía una Red Educativa Local – REL, la cual fue transformada en el Núcleo Distrital de Gestión Educativa.

En los tres casos, para las UGEL de Morropón y Piura, la creación e instalación de los Núcleos supuso una coordinación intergubernamental con el gobierno local de cada distrito, condición que fue clave para garantizar el funcionamiento de los mismos.

Cabe señalar que las UGEL de Piura y Morropón impulsaron activamente la conformación de los Núcleos como un mecanismo organizacional para descentralizar su gestión territorial y estar más cerca de las instituciones educativas; así como para tener mayor presencia y capacidad de gestionar la articulación territorial y sostener relaciones de sinergia con los gobiernos locales.

Con los Núcleos en los distritos, las UGEL afianzan su capacidad de desarrollar procesos de gobierno educativo, teniendo una mayor articulación con las instituciones educativas y con los diversos actores locales, de manera especial con los gobiernos locales. Así mismo fortalecieron sus capacidades para desarrollar procesos descendentes de gestión educativa en los territorios locales.

Desde el punto de vista de los gobiernos locales y otras entidades distritales, la creación e institucionalización de los Núcleos Distritales de Gestión Educativa fue una importante oportunidad para descentralizar la gestión educativa que desarrollan las UGEL e impulsar con mayor autonomía territorial los proyectos educativos locales, asi como y desarrollar mejores coordinaciones para implementar acciones locales a favor de la educación.

Un factor clave en la creación, organización e implementación de los Núcleos, además de la decisión y acción efectiva de los directivos de las UGEL, fue el impulso dado por la Gerencia Regional de Desarrollo Social del Gobierno Regional Piura. Desde esta instancia se desarrollaron acciones de acompañamiento y respaldo institucional a las UGEL, y fue el punto de conexión con el Ministerio de Educación, para que estos Núcleos sean tomados en cuenta en la intervención de este Ministerio en el territorio.

3.3.2. La organización de los Núcleos Distritales de Gestión Educativa

Los Núcleos Distritales de Gestión Educativa en Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral, se organizan y funcionan como oficinas desconcentradas de sus respectivas UGEL. Cada Municipalidad les provee un espacio físico para la instalación de la oficina, con lo cual cada núcleo tiene un espacio físico de referencia para las instituciones educativas, las organizaciones del distrito y para la población en general.

Cada Núcleo se organiza con una estructura orgánica, que, partiendo de la UGEL, cuenta con los siguientes puestos:

a) Coordinación del núcleo

La Coordinación del Núcleo es quien conduce la organización y el funcionamiento del mismo. Su designación lo hace la Dirección de la UGEL, previo diálogo con las autoridades locales y otros actores de las instituciones educativas, para verificar la legitimidad y el reconocimiento el/la docente que va a designar.

De acuerdo a la experiencia que han desarrollo en este periodo de estudio, la Coordinación de los Núcleos, han desarrollo los siguientes roles:

- Representa a la UGEL en el distrito, manteniendo la coordinación y cohesión con los directivos de la UGEL.

- Conduce al equipo del Núcleo Distrital de Gestión Educativa, brindando la dirección estratégica y operativa.

- Coordina con los diversos actores distritales y del sistema educativo local, el desarrollo de las políticas, intervenciones y acciones administrativas.

- Coordina la elaboración y ejecución del plan de trabajo del Núcleo, organizando al equipo de trabajo.

- Coordina con los directivos de las instituciones educativas el desarrollo de las acciones y las disposiciones administrativas.

- Acompaña y monitorea al equipo de especialistas en el desarrollo del plan de trabajo del Núcleo.

- Supervisa a las instituciones educativas en el cumplimiento de las disposiciones administrativas y las intervenciones previstas.

- Acompaña y brinda asistencia técnica y administrativa a los/as directivos/as de las instituciones educativas.

- Canaliza las demandas, necesidades y requerimientos de las instituciones educativas ante la UGEL y antes las autoridades del distrito.

- Gestiona alianzas con las entidades y líderes locales para el fortalecimiento organizacional del Núcleo y el desarrollo de las acciones previstas.

- Monitorea la implementación del plan de trabajo del Núcleo involucrando a las diversas entidades gubernamentales y las organizaciones sociales del distrito.

- Evalúa el proceso de implementación de Proyecto Educativo Local y el plan de trabajo del Núcleo, así como el logro de resultados.

- Da cuenta a la UGEL sobre el quehacer del Núcleo y sus resultados, así como de la realidad educativa en el distrito.

- Da cuenta a las entidades públicas y organizaciones sociales del distrito, y a la población en general, sobre el quehacer del Núcleo y sus resultados, así como de la realidad educativa en el distrito.

-

Dado el quehacer de la Coordinación del Núcleo Distrital de Gestión Educativa, su presencia en el distrito se constituye en una autoridad educativa y en un factor clave para la gobernabilidad de las instituciones educativas y las diversas

entidades y organizaciones del distrito. Además, genera condiciones y procesos de gobernanza educativa, al ser un facilitador y gestor de la articulación, la concertación y la participación de las diversas entidades gubernamentales y organizaciones sociales en los procesos de políticas educativa local.

b) Especialistas educativos

Existe un (a) especialista para cada nivel de Educación Básica: Inicial, Primaria y Secundaria. Son el equipo que tiene una relación activa con las instituciones educativas de su respectivo distrito, desarrollando una labor con un alto componente en la gestión del currículo para el logro de aprendizajes.

De acuerdo a la experiencia que han desarrollado los Núcleos en el periodo del estudio, las y los docentes especialistas han impulsado los siguientes procesos operativos:

- Acompañan a las instituciones educativas en la planificación curricular y la ejecución de actividades de aprendizaje, orientadas mejorar los logros de aprendizajes.

- Brindan asesoramiento técnico a los docentes de los diferentes niveles y modalidades, de acuerdo a sus necesidades y demandas, en los diversos procesos de desarrollo curricular.

- Organizan y monitorean las redes educativas de instituciones educativas del distrito.

- Brindan soporte técnico al trabajo en equipo de los docentes, valorando la cooperación como estrategia beneficiosa para la calidad.

- Promueven espacios de reflexión para fortalecer las capacidades de implementación y proyectos de innovación pedagógica.

- Desarrollan acciones formativas de fortalecimiento de capacidades de docentes y directivos.

- Contribuyen a crear espacios de evaluación y autoevaluación en función de los indicadores de calidad de desempeño docente y logros de aprendizaje en los niños, niñas y adolescentes.

- Supervisan el cumplimiento de las horas efectivas y la asistencia y permanencia del personal directivo y docentes.

- Promueven la participación de las madres y padres de familias, así como de líderes y lideresas de organizaciones sociales de las comunidades, en la gestión escolar de las instituciones educativas.

- Promueven y acompañan innovaciones que desarrollan las instituciones educativas, que contribuyen a mejorar los aprendizajes y el bienestar de las y los estudiantes.

- Impulsan prácticas de una sociedad educadora, que contribuyen en la mejora de la atención educativa de las niñas, niños y adolescentes.

- Acompañan a las instituciones educativas en el manejo de conflictos institucionales, promoviendo una adecuada convivencia y clima escolar.

- Desarrollan coordinaciones interinstitucionales para articular la Institución Educativa con entidades gubernamentales de protección social y desarrollo social, que contribuyan a mejorar la atención educativa de las y los estudiantes en prevención, atención y protección de riesgos psicosociales (violencia, embarazo precoz, malnutrición, deserción escolar, discriminación, entre otros).

c) Apoyo administrativo

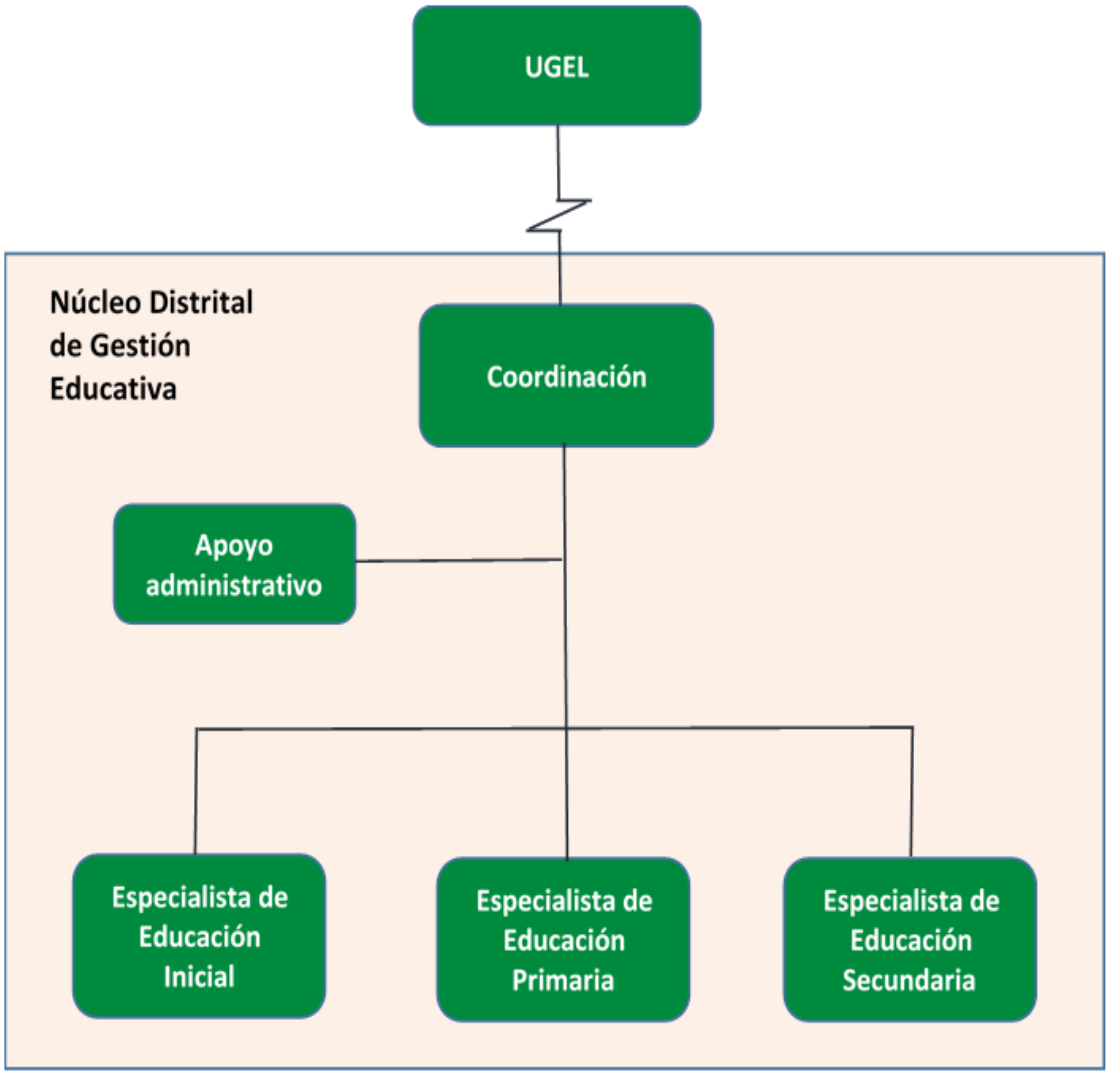
El apoyo administrativo es una persona que realiza tareas de secretaría y asistencia administrativa. En los tres Núcleos, son las municipalidades las que contribuyen con la contratación de una persona para que desarrolle esta función.

Las funciones que han desarrollado en los Núcleos, son las siguientes:

- Desarrollar el trámite documentario de los documentos que ingresan y egresan.
- Custodiar y administrar el acervo documentario.
- Brindar apoyo logístico para el desarrollo de las actividades del Núcleo.
- Custodiar los bienes de la oficina del Núcleo.
- Elaborar documentos que se dispongan.
- Desarrollar coordinaciones interinstitucionales.

En el siguiente gráfico se presenta la estructura organizacional que ha desarrollado cada Núcleo Distrital de Gestión Educativa, en los distritos de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral. Cabe indicar es una estructura organizacional básicamente funcional que los Núcleos han adoptado de acuerdo a sus necesidades y a la designación del personal por parte de cada UGEL.

Gráfico 10
Estructura organizacional funcional de los Núcleos Distritales de Gestión Educativa de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral



Fuente: Elaborado sobre la base de la información proporcionada por los núcleos.

3.3.3. El quehacer de los Núcleos Distritales de Gestión Educativa

Desde el punto de vista operativo, los Núcleos desarrollan un conjunto de procesos operativos, que -como conjunto- se constituyen en los servicios misionales, cuyo público central son las instituciones educativas. Con estos servicios los Núcleos buscan mejorar la atención educativa a las y los estudiantes, así como a las madres y padres de familias como actores claves del bienestar y de los procesos de aprendizajes de sus hijas e hijos. A continuación, se identifican y describen estos servicios de los Núcleos.

A) Supervisión y monitoreo para garantizar la asistencia y permanencia de personal directivo, docentes y auxiliar en las instituciones educativas (IE).

Este servicio tiene el objetivo de lograr la asistencia del personal de las instituciones educativas, para el cumplimiento de las horas efectivas, según su calendarización.

Para ello se desarrollan acciones tales, como:

- Monitoreo a instituciones educativas al cumplimiento de la calendarización, según normativa.

- Presentación a la UGEL de informe de calendarización de las instituciones educativas.

- Monitoreo de asistencia de docentes y directores.

- Presentación a la UGEL de informe mensual de asistencia y el cumplimiento de horas efectivas.

- Coordinaciones permanentes con la dirección de la institución educativa, sobre la asistencia y permanencia de docentes.

- Promover la vigilancia social de la asistencia de docentes y directivos, por parte de aliados, como: Teniente gobernador, rondas campesinas; asociaciones de madres y padres de familia; Gobernación Política.

B) Soporte administrativo para la optimización y mejora de procesos administrativos de la UGEL en el distrito.

Con este proceso se busca hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones administrativas y optimizar la entrega oportuna de la documentación de la UGEL, para la funcionalidad de las instituciones educativas.

Este servicio lo realizan mediante la ejecución de las siguientes acciones:

- Informar de manera directa y en reuniones al personal de las instituciones educativas, sobre las directivas y disposiciones administrativas dispuesta por la UGEL, la DREP y el MINEDU.

- Recepcionar documentos de la UGEL dirigidos a las instituciones educativas y otras entidades, y dar trámite para su entrega oportuna

- Hacer seguimiento al cumplimiento de las disposiciones administrativas emitidas por la UGEL, DREP y MINEDU.

- Orientar a directivos, docentes y personal auxiliar sobre la comprensión y cumplimiento de las directivas y disposiciones administrativas dispuesta por la UGEL, la DREP y el MINEDU.

- Desarrollar acciones de enlace entre las autoridades educativas de la UGEL, Dirección Regional de Educación Piura (DREP) y Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional Piura, con las autoridades de las entidades gubernamentales y líderes/lideresas de organizaciones sociales del distrito.

- Apoyo a la UGEL y la DREP en la organización y desarrollo logístico, para la realización de actividades que estas entidades ejecuten en el distrito.

- Representar a la dirección de la UGEL, en las acciones protocolares y en las coordinaciones interinstitucionales que sean designadas de manera expresa.

C) Soporte y apoyo administrativo al personal directivo, docente auxiliar de las instituciones educativas.

Este es un servicio que se brinda al personal directivo, docente y auxiliar de las instituciones educativas, para que tengan una mayor facilidad en el desarrollo de sus trámites y para que no se ausenten de las instituciones educativas.

Para ello, se desarrollan acciones tales como:

- Apoyo a directivos, docentes y personal auxiliar de las instituciones educativas, con el seguimiento de sus trámites en la UGEL y la DREP.

- Informar a los directivos y docentes sobre el proceso de seguimiento a los trámites de sus documentos.

- Desarrollar gestiones en la UGEL para el desarrollo de trámites respecto a: i) Licencias y permisos; ii) ejecución y cumplimiento de programa de mantenimiento; iii) material educativo; iv) Programa Qali Warma; v) certificados de estudios; entre otros.

- Asistencia técnica para el uso del sistema administrativo, como el SIAGIE (registro de estudiantes), Wasichay (programa de mantenimiento preventivo de locales escolares).

D) Acompañamiento y asistencia técnica pedagógica para la mejora de desempeños de docentes

Este servicio está dirigido a las y los docentes. Su desarrollo se coordina con los directivos de las instituciones educativas. Su objetivo es fortalecer el trabajo de la práctica pedagógica docente para la mejora de los aprendizajes en el marco de la implementación del currículo, en términos de:

i) Desarrollar una planificación curricular bajo el enfoque de competencias; ii) mejorar de mediación en el desarrollo de los procesos de aprendizaje con involucramiento de los y las estudiantes, incentivando su pensamiento crítico reflexivo; iii) evaluación del estudiante en el logro de competencias; y iv) uso de material educativo.

Para desarrollar este servicio de acompañamiento pedagógico, realizan las siguientes acciones:

- Desarrollo de acciones de capacitación presencial, en planificación curricular, actividades de aprendizaje, evaluación de competencias, entre otros.

- Sesiones de acompañamiento a los docentes en la planificación curricular y la evaluación de competencia de las y los estudiantes.

- Monitoreo a las y los docentes en el desarrollo de sus sesiones de aprendizaje, mediante la observación en el aula.

- Diálogo reflexivo y de retroalimentación con los docentes acompañados, para generar un proceso autoevaluación de su desempeño pedagógico y generar compromisos de mejora.

- Acompañamiento en la organización y ejecución de innovaciones pedagógicas en proyecto de interés de docentes (educación ambiental, huertos escolares, entre otros).

E) Acompañamiento y capacitación a directivos de las instituciones educativas

Este servicio está dirigido a las directoras y los directores de las instituciones educativas, con el objetivo de fortalecer el trabajo de la gestión institucional del director para el cumplimiento de los compromisos de gestión, desarrollando adecuadamente sus instrumentos de gestión, tales como: Proyecto Educativo Institucional, Plan Curricular de Institución Educativa, Plan Anual de Trabajo y el Reglamento Interno.

Para desarrollar este servicio a directivos, el Núcleo desarrolla las siguientes acciones:

- Talleres de capacitación a directivos de las instituciones educativas, sobre los compromisos de gestión institucional, instrumentos de gestión y clima institucional.

- Asesoría a directivos sobre la elaboración e implementación de instrumentos de gestión escolar.

- Visitas de monitoreo a directivos, para la revisión de documentos de gestión en la institución educativa.

- Orientaciones individuales a directivos sobre sus necesidades y demandas respecto a los procesos de gestión institucional y su labor de monitoreo y acompañamiento pedagógico.

- Capacitación a directivos en gestión escolar para la implementación del plan de mantenimiento preventivo de locales escolares.

- Apoyo a directivos de las instituciones educativas en el desarrollo de gestiones ante autoridades locales y la UGEL.

- Apoyo a directivos de las instituciones educativas, para que trabajen de manera coordinada y cooperativa con organizaciones comunales, líderes sociales y madres y padres de familia.

F) Soporte a las instituciones educativas en la convivencia, el manejo de conflictos y mejorar el clima institucional

Este servicio está dirigido a la comunidad educativa de cada institución educativa, con el objetivo de promover una convivencia armoniosa y democrática. Se espera lograr una efectiva tutoría y gestión de convivencia escolar, así como el uso de los instrumentos para la convivencia y la protección, tales como SISEVE y Registro de Incidencia de casos de violencia escolar.

Para el desarrollo de este servicio que brinda el Núcleo, se ejecutan diversas acciones, entre las cuales destacan:

- Capacitación a directivos y docentes, sobre normatividad y orientaciones técnicas para el desarrollo de tutoría escolar, la gestión de la convivencia y la protección de estudiantes.

- Afiliación de todas las instituciones educativas en el SISEVE.

- Seguimiento al uso pertinente del Registro de Incidencia de casos de violencia escolar.

- Monitoreo y acompañamiento al desarrollo de la tutoría escolar y la gestión de la convivencia.

- Acompañamiento y monitoreo a la institución educativa para la atención de casos de violencia contra estudiantes.

- Asistencia técnica y soporte al manejo de conflictos entre miembros de la comunidad educativa.

- Coordinaciones interinstitucionales con entidades gubernamentales de atención social (Salud, DEMUNA, MIDIS, entre otros) y protección jurisdiccional (Juzgado de Paz, Policía Nacional del Perú, etc.), para la atención de casos de violencia que afecta a estudiantes.

- Brindar asesoría y apoyo en cuanto al manejo de conflictos, desarrollando un rol mediador y conciliador.

G) Gestión de la articulación en el marco del Proyecto Educativo Local (PEL): Comisión Municipal Ampliada de Educación y/o Comité Distrital de Atención a la Primera Infancia y gestión de acciones articuladas

Este proceso operativo que desarrollan los Núcleos consiste en su participación activa en los espacios de concertación, articulación y participación. El propósito es contribuir en la gestión de estos espacios y desarrollar procesos de trabajo interinstitucional para implementar el Proyecto Educativo Local y el Plan Anual de Trabajo del Núcleo.

La participación del Núcleo, contribuye a desarrollar acciones, tales como:

- Impulsar el convenio de cooperación interinstitucional entre la UGEL y el Gobierno Local, para el funcionamiento del Núcleo.

- Marcar la agenda educativa en cada espacio, alineamiento de las acciones al logro de los objetivos y estrategias del Proyecto Educativo Local y de los objetivos y acciones prioritarias de plan de trabajo interinstitucional del Núcleo.

- Impulsar y animar la participación de los representantes de las entidades gubernamentales y de las organizaciones sociales en los espacios.

- Contribuir en facilitar procesos de diálogo y coordinación interinstitucional, para abordar los problemas y propuestas educativas

- Brindar información a los actores que conforman los espacios, para la toma de acuerdos para el bien de la educación.

- Coordinar acciones interinstitucionales que contribuyan a la mejora de los servicios educativos y acciones de protección de las niñas, niños y adolescentes.

- Informar en los espacios de coordinación sobre las acciones que desarrolla el Núcleo, así como lo que realizan las redes educativas y las instituciones educativas.

H) Promoción de la participación de madres y padres de familia y comunidad en los procesos educativos

Este servicio está dirigido a las madres y los padres de familias y a las asociaciones de padres y madres de familias de las instituciones educativas; así como a organizaciones y autoridades comunales, tales como Teniente Gobernador, rondas campesinas, entre otros actores comunales.

Su propósito es promover la participación de estos actores con la finalidad de desarrollar acciones de: i) cooperación con la mejora de las condiciones de instituciones educativas; ii) vigilancia social sobre la asistencia de docentes y directivos, y el uso de recursos prevenientes principalmente de los fondos por mantenimiento de las instituciones educativas; iii) compromisos con los aprendizajes de sus hijos e hijas.

Este servicio se realiza mediante las siguientes acciones:

- Taller de capacitación a las asociaciones de madres y padres de familias, autoridades y líderes comunales, sobre vigilancia social de la educación y su participación en la gestión escolar, y sus aportes a los logros de aprendizajes.

- Acompañamiento a las a las asociaciones de madres y padres de familias, autoridades y líderes comunales en el desarrollo de acciones de vigilancia social de la educación y participación en la gestión escolar.

- Ferias comunitarias para impulsar una comunidad educadora, integrándose a los logros de aprendizajes de las y los estudiantes de las instituciones educativas.

I) Gestión de la coordinación multisectorial para la prevención y atención de violencia y embarazo en adolescentes

En el marco de la participación del Núcleo en los espacios de articulación y concertación en cada distrito, este desarrolla una labor de gestión de articulación directa con las instituciones responsables de la prevención y atención de violencia y embarazo en adolescentes con el fin de prevenir los casos que perjudiquen al niño, niña y adolescente.

Esta coordinación se realiza para desarrollar las siguientes acciones:

- Desarrollar en las instituciones educativas acciones de prevención de la violencia, el embarazo en adolescentes y problemas de salud, dirigidos a las y los estudiantes, así como a las madres y los padres de familia.

- Desarrollar acciones públicas de sensibilización social, sobre las problemáticas de la violencia contra la niñez y la adolescencia, el embarazo en adolescentes y problemas de salud.

- Coordinación de acciones de atención y protección inmediata en casos de niños, niñas y adolescentes que sufren violencia, embarazo precoz y discriminación.

J) Gestión territorial de ampliación de cobertura de servicios educativos

Los Núcleos educativos en cada distrito recogen, sistematizan y plantean las necesidades de la población respecto al incremento de servicios educativos, bajo la modalidad de ampliación de servicios y la creación de programas educativos. Esta labor se evidencia en las siguientes acciones:

- Han gestionado para que el gobierno local contribuya en la creación e implementación de Programas No Escolarizados de Educación Inicial para niñas y niños de 3 a 5 años, en comunidades rurales donde aún existen demandas insatisfechas de los servicios escolarizados de Educación Inicial.

- Han gestionado la ampliación de servicios de Educación Básica Alternativa – CEBA- y servicios de Educación Técnica Productiva, impulsando la generación de servicios periféricos de instituciones educativas de estos servicios educativos ya existentes en la zona.

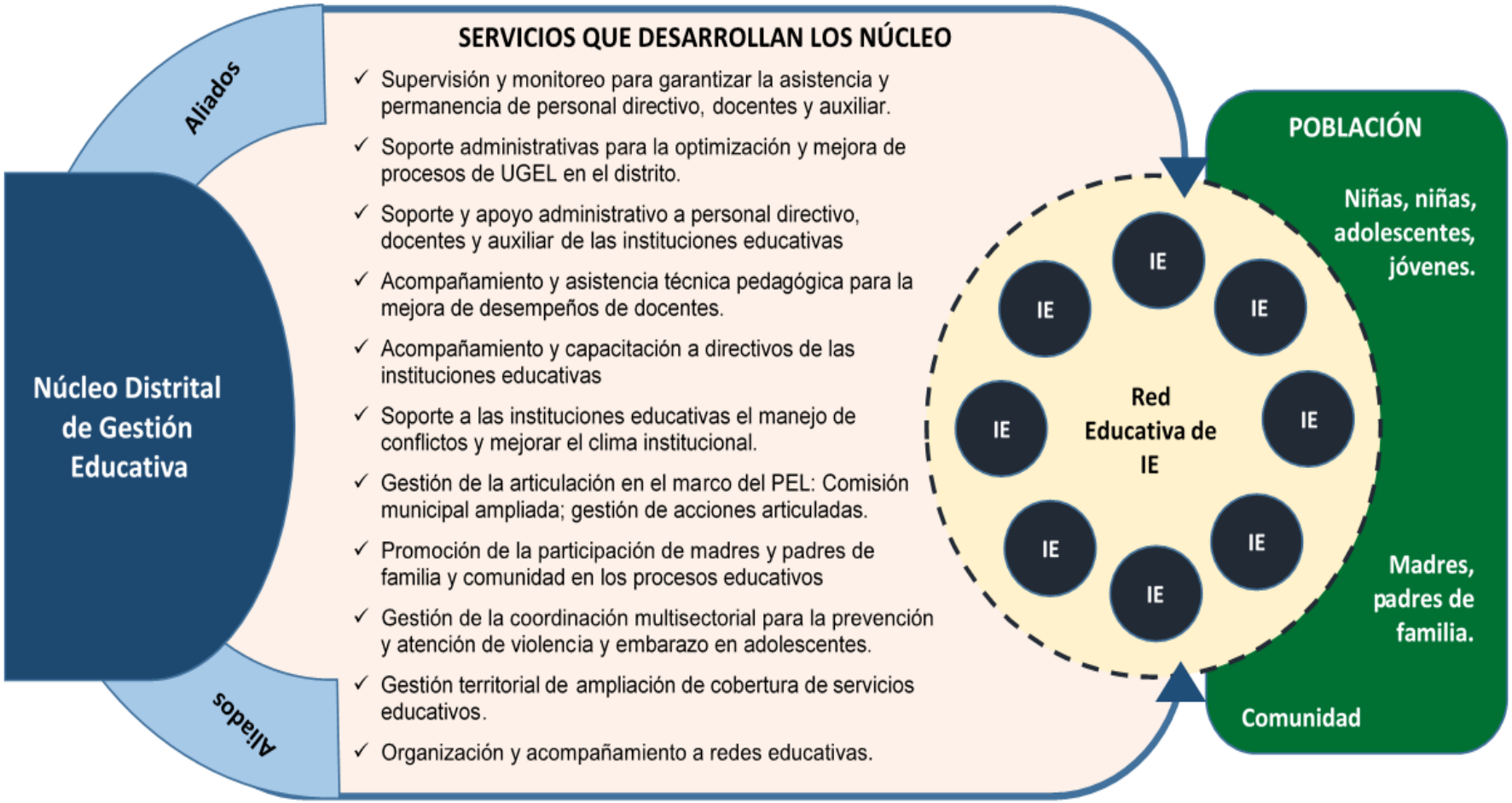
- Del mismo modo, como en el caso de Salitral, han gestionado la creación de un servicio de Educación Básica Especial – CEBE, para la atención educativa de niñas, niños y adolescentes con discapacidad severa.

K) Organización y acompañamiento a redes educativas

Los Núcleos Distritales de Gestión Educativa han desarrollo un papel importante en la identificación y organización de las redes educativas de instituciones educativas en cada distrito por parte de las UGEL. En general si bien las redes ya están conformadas y reconocidas mediante

resoluciones correspondientes, los Núcleos aún tienen la labor de darles vida organizacional y funcional como tal.

Gráfico 11
Procesos operativos que desarrollan los Núcleos Distritales de Gestión Educativa



Fuente: Elaboración propia.

3.4. EL PROCESO DE GOBERNANZA EDUCATIVA DESDE LOS ESPACIOS DE ARTICULACIÓN Y CONCERTACIÓN

3.4.1. El sentido de los procesos de gobernanza distrital

El sentido estratégico de la gobernanza educativa desarrollado en los distritos de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral, tiene dos dimensiones claves, íntimamente unidas, que han marcado la centralidad de la gobernanza educativa.

En primer lugar, para los actores que han participado en el proceso, está claro que su principal motivación ha sido que las niños, niñas y adolescentes de los distritos tengan un mejor acceso a servicios educativos y alcancen los aprendizajes esperados según el currículo educativo; así como mejorar sus condiciones de bienestar frente a riesgos que afectan sus derechos, riesgos psicosociales tales como la violencia (psicológica, física y sexual), el embarazo en adolescentes y los problemas de malnutrición (anemia, desnutrición crónica). Desde esta perspectiva, las niñas, niños y adolescentes han sido los sujetos centrales que han determinado la movilización de las entidades gubernamentales y las organizaciones sociales en los espacios y los procesos de gobernanza territorial educativa.

En segundo lugar, cual círculo concéntrico, al lado de la niñez y la adolescencia como centralidad, aparecen las instituciones educativas como entidades principales, como espacio de convivencia y como organización formativa que provee servicios educativos para garantizar el acceso a educación, los logros de los aprendizajes y el bienestar de las y los estudiantes.

La institución Educativa aparece como el espacio institucional en el que concurren las entidades y las acciones de articulación interinstitucional. De esta manera, se releva a la Institución Educativa como espacio de concurrencia interinstitucional, tanto por los procesos pedagógicos de logros de aprendizajes,

como por los procesos de atención y protección interinstitucional de las niñas y la adolescencia que se desarrollan de estas instituciones.

3.4.2. Los actores claves de la gestión de la gobernanza local

Son dos los actores que comparten la responsabilidad y el liderazgo en la gestión de los espacios y los procesos de articulación, concertación y participación educativa en cada distrito. Por un lado, es el Gobierno Local, quien desarrolla un doble rol: i) un rol político encarnado en la Alcaldía de cada municipalidad, como un actor que convoca y pone a la Municipalidad a la cabeza del proceso; y ii) un rol técnico gerencial, puesto que, a través de la unidad orgánica de desarrollo social, despliega acciones y condiciones que demanda la organización y el desarrollo de las acciones de articulación y concertación.

Por el otro lado, junto al Gobierno Local, está el Núcleo Distrital de Gestión Educativa, el cual ha jugado dos roles claves. En primer lugar, un rol político como ente que gobierna el sistema educativo sectorial, integrando a las instituciones educativas y a las redes educativas; así como articulando las intervenciones de otros actores gubernamentales en las escuelas. En segundo lugar, ha desarrollado un rol técnico de soporte en la identificación y ejecución de las acciones de articulación; y ha brindado soporte técnico a los espacios de concertación, articulación y participación.

Si bien el Gobierno Local y el Núcleo Distrital de Gestión Educativa conforman el núcleo clave para gobernabilidad y la gobernanza en cada distrito, es importante señalar un actor que han jugado un rol de facilitador, mediador, que podido cohesionar ambas entidades y les ha brindado el soporte técnico necesario para que lideren los procesos locales. Este actor es el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA, el cual, a través de su proyecto, ha podido desarrollar dicho rol, concretándolo en los siguientes procesos: i) facilitando procesos de diálogo; ij) agendando los temas prioritarios

del proceso; iii) gestando arreglos interinstitucionales; iv) gestando procesos de desarrollo de capacidades; v) brindando herramientas y metodologías; y, vi) siendo un actor mediador y un canal de interacción entre dichas entidades.

3.4.3. Los espacios de gobernanza educativa local

La configuración de este tipo de espacios de coordinación-concertación ha permitido trabajar en función de un denominado Plan Articulado Distrital de Educación y Primera Infancia que está alineado a dos documentos de dirección territorial: el Proyecto Educativo Local (a excepción de Salitral que no tiene) y el Plan de Desarrollo Local Concertado.

En Canchaque, los espacios de gobernanza educativa han sido la Comisión Municipal Ampliada de Educación y Primera Infancia y el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana. En San Miguel de El Faique, la Comisión Municipal Ampliada de Educación y Salud, el Comité Distrital de Atención a la Primera Infancia y Comité Distrital de Seguridad Ciudadana. Y en Salitral, la Comisión Municipal Ampliada de Educación, el Comité Distrital de Atención a la Primera Infancia y Comité Distrital de Seguridad Ciudadana. Asimismo, en el marco de las elecciones municipales del año 2018, se organizaron Grupos Impulsores por la Gobernabilidad. Cabe señalar que, en el caso de San Miguel de El Faique y Salitral, existe un espacio de concertación para abordar los temas educativos y uno de primera infancia, aunque realizan sesiones conjuntas. En cambio, en el Distrito de Canchaque, un solo espacio trabaja las dos temáticas.

Los Grupos Impulsores, permitieron colocar en la agenda pública electoral, temas vinculados a la educación distrital y a la necesidad de que los candidatos y candidatas de aquel entonces tomen conciencia de ello. En la actualidad, dichos Grupos Impulsores funcionan con más incidencia en San Miguel de El Faique y Salitral, pero con menor participación de los Núcleos Distritales de Gestión Educativa debido a la rotación y cambio en la coordinación. En el caso

de Canchaque, el tejido institucional es débil y aún polarizado a pesar de haber pasado algunos meses de las elecciones, lo cual ha originado que el Grupo Impulsor deje de funcionar y el Núcleo tenga casi nula actuación.

En cuanto a los actores participantes en los espacios y procesos de articulación, concertación y participación, es común a todos los distritos:

- Municipalidad Distrital: Alcaldía, Gerencia de Desarrollo Social, DEMUNA, Área Técnica Municipal y Registro Civil
- Núcleo Distrital de Gestión Educativa
- Gobernación Política
- Policía Nacional del Perú
- Centro de Salud
- Juzgado de Paz
- Programa Juntos – MIDIS
- Programa Qali Warma – MIDIS
- Programa País – MIDIS
- Iglesias (Parroquia, Iglesia Evangélica).
- Frente de Defensa
- Rondas campesinas
- Asociaciones de productores
- Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (CIPCA y Progreso, en el caso de San Miguel de El Faique)

3.4.4. La configuración del proceso de gobernanza educativa local

El proceso de gobernanza educativa que se han gestado en los distritos de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral, ha estado configurado por los siguientes subprocesos de gobernanza territorial claramente definidos:

A) La gestión organizacional y funcionamiento de espacios de concertación y articulación.

Consiste en desarrollar acciones para organizar y dar operatividad a los espacios de concertación y articulación, de manera especial, a aquellos relacionados directamente con la educación, como la Comisión Municipal Ampliada y el Comité Distrital de Primera Infancia, espacios más especializadas en temáticas educativas. Asimismo, al Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, que dentro de sus temas prioriza la seguridad y autoprotección escolar.

Este proceso ha implicado las siguientes acciones:

- Definir los objetivos y procesos operativos que se desarrollarán como espacios de articulación.

- Organizar las sesiones y asambleas de trabajo de los espacios.

- Desarrollar la convocatoria a los y las participantes, para garantizar su participación.

- Promover y animar la participación de las y los involucrados.

- Proveer un espacio físico para el desarrollo de las reuniones y asambleas.

- Facilitar los procesos de diálogo.

- Brindar asistencia técnica a la organización y funcionamiento de los espacios.

- Desarrollar herramientas para la planificación del trabajo, la coordinación interinstitucional y el monitoreo de la ejecución de las acciones.

- Desarrollar coordinaciones interinstitucionales para promover la participación de los integrantes de los espacios de articulación.

B) Gestión concertada de políticas educativas locales

Implica la construcción e impulso de políticas territoriales educativas. En el caso de Canchaque y San Miguel de El Faique, esta política ha sido el Proyecto Educativo Local; y en Salitral, también se impulsó la formulación de dicho documento, sin mayores resultados.

Es importante destacar que, en el marco de las elecciones municipales, en Salitral se impulsó el Pacto Político por la Gobernabilidad, en el que se establecieron prioridades a favor de la primera infancia y la educación. Cabe señalar que las políticas educativas, se articulan con otras políticas locales, como son el Plan Articulado Distrital de Educación y Primera Infancia y el Plan de Seguridad Ciudadana.

Es preciso indicar que, en los distritos, se han impulsado procesos de actualización de los planes de desarrollo concertado locales, propósito que se logró en los distritos de Canchaque y San Miguel de El Faique; y

en Salitral aún está en proceso. En el marco de la actualización de los referidos planes, se incorporan prioridades de educación y atención integral de la primera infancia.

C) Gestión de a planificación operativa interinstitucional para implementar las políticas educativas locales

Este proceso tiene el propósito de concretar anualmente la implementación de las políticas y prioridades educativas y primera infancia en cada distrito, mediante la elaboración del Plan Articulado Distrital de Educación y Primera Infancia, en el que se priorizaron acciones conjuntas a desarrollar.

El proceso de formulación de los planes operativos articulados se desarrolla en los espacios de concertación y articulación de Educación y Primera Infancia, mediante talleres de trabajo y asambleas de concertación de prioridades, metas y acciones, definiendo a las entidades responsables.

El Plan Articulado Distrital de Educación y Primera Infancia se ha convertido en el instrumento que materializa: i) los arreglos interinstitucionales para trabajar de manera articulada en función a prioridades; ii) la implementación anual de las políticas educativas locales y de primera infancia; iii) los compromisos de las entidades en acciones y metas; iv) los procesos operativos de concertación y articulación en el territorio.

Los planes articulados distritales de educación y primera infancia, han planteado, resultados, servicios y acciones, determinando a las entidades responsables, en las siguientes prioridades:

- Mejora de la salud materna, impulsando una adecuada atención de las gestantes durante su embarazo, el parto y el puerperio.

- Mejorar el acceso a la identidad de niñas y niños de 0 a 5 años.

- Atención temprana de niñas y niños de 0 a 2 años, acompañando a las familias para el desarrollo de adecuadas prácticas de alimentación, cuidado y protección.

- Mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de educación inicial a niñas y niños de 3 a 5 años.

- Mejorar las condiciones de seguridad alimentaria de las familias.

- Mejorar el estado nutricional de niñas y niños menores de cinco años, reduciendo la anemia y la desnutrición crónica.

- Prevención y la atención del embarazo en adolescentes.

- Prevención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes, así como de la violencia de género contra la mujer.

- Fortalecer las capacidades de los docentes en el desarrollo del currículo y la atención integral de las y los estudiantes.

- Fortalecer la participación de las madres y los padres de familias en la gestión escolar, promoviendo su participación y vigilancia social de los servicios educativos.

D) Gestión de sinergias para la implementación de acciones interinstitucionales

Gestiona la coordinación concreta para ejecutar las acciones aprobadas en el Plan Articulado Distrital de Educación y Primera Infancia. Este proceso supone acciones tales como:

- Reuniones o asambleas permanentes de los espacios de concertación y articulación.

- Coordinaciones interinstitucionales directas entre las entidades, según las acciones del plan operativo interinstitucional.

- Organización interinstitucional de las acciones concertadas.

- Ejecución de acciones públicas interinstitucionales.

- Compartir capacidades técnicas y recursos logísticos para el desarrollo de las acciones.

En este proceso el CIPCA despliega su rol para facilitar y brindar soporte técnico a los espacios y para impulsar la implementación interinstitucional de los planes articulados distritales de educación y primera infancia. Además, coopera técnica y logísticamente para desarrollar acciones conjuntas de acuerdo a su proyecto de intervención.

En el 2018, según los informes del avance del proyecto de intervención del CIPCA, el promedio interdistrital de ejecución de los planes operativos (entre Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral) estuvo en el orden del 82%.

Y en el primer semestre del 2019, el promedio general de ejecución de los planes articulados distritales de educación y primera infancia, estuvo en el orden del 68%. En el distrito de Canchaque se ejecutó el 66% de las acciones en el primer semestre; en San Miguel de El Faique, 87%; y en Salitral, 51%.

E) Gestión del monitoreo interinstitucional para la mejora continua

Desarrollado en los espacios de concertación y articulación interinstitucional de Educación y Primera Infancia, bajo la coordinación de la Municipalidad y el Núcleo Distrital de Gestión Educativa, con el apoyo técnico del CIPCA. Mediante este proceso, se verifica de manera permanente la ejecución de las acciones previstas en los planes articulados distritales de educación y primera infancia, y cada entidad da cuenta del cumplimiento de las acciones a las que se comprometió.

Además, verifica la ejecución de las acciones de los planes articulados e identifica y reflexiona sobre los resultados alcanzados de acuerdo a los objetivos y metas previstas, en el marco de los proyectos educativos locales de cada distrito.

Sobre la base de la verificación y análisis de la ejecución de las acciones de los planes articulados por parte de las entidades que participan en los espacios de concertación y articulación, así como de los resultados alcanzados, estos mismos actores toman acuerdos para ajustar y mejorar las acciones y las metas de trabajo, y así desarrollar la mejora continua del proceso de planificación y ejecución del plan articulado.

3.4.5. Características del proceso de gobernanza educativa local

Dada las experiencias de gobernabilidad y gobernanza educativa que se han gestado en los distritos de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral, se puede evidenciar que estas han estado marcadas por las siguientes características:

A) Niños, niñas y adolescentes como el centro del proceso

Ha sido un proceso que ha tenido como centro a las niñas, niños y adolescentes, como sujetos centrales de las políticas y los servicios educativos. Los actores locales tienen clara su responsabilidad legal y ética frente a la niñez y adolescencia del distrito, para garantizarles el derecho a la educación y a la protección de su bienestar.

***B) La institución educativa como espacio de concurrencia interinstitucional*.**

La Institución Educativa ha sido el centro a partir del cual los diversos actores han articulado esfuerzos, recursos y acciones, que han tenido como consecuencia la mejora los servicios educativos en términos pedagógicos y atención y protección social.

C) Una gobernanza para resultados en la niñez y la adolescencia

Los procesos han estado orientados a lograr resultados de valor público, tales como: i) Mejorar el desarrollo infantil temprano; ii) incrementar el acceso a educación; ii) mejorar los logros de aprendizajes; iii) proteger a niñas, niños y adolescentes de riesgos psicosociales para garantizar su bienestar; y iv) mejorar las condiciones de inclusión y no discriminación en los servicios educativos.

D) **La articulación interinstitucional y la concertación social como valor *público*.**

Esta ha sido la esencia de los procesos de gobernanza, con lo cual se ha garantizado que la educación no sea abordada como una política "*sectorializada*", sino más bien con un enfoque intersectorial e integral; y que los diversos actores gubernamentales y organizaciones sociales, aporten al desarrollo de las políticas educativas locales y a la mejora de los servicios educativos.

E) Hacia servicios educativos con un modelo intersectorial para la atención integral

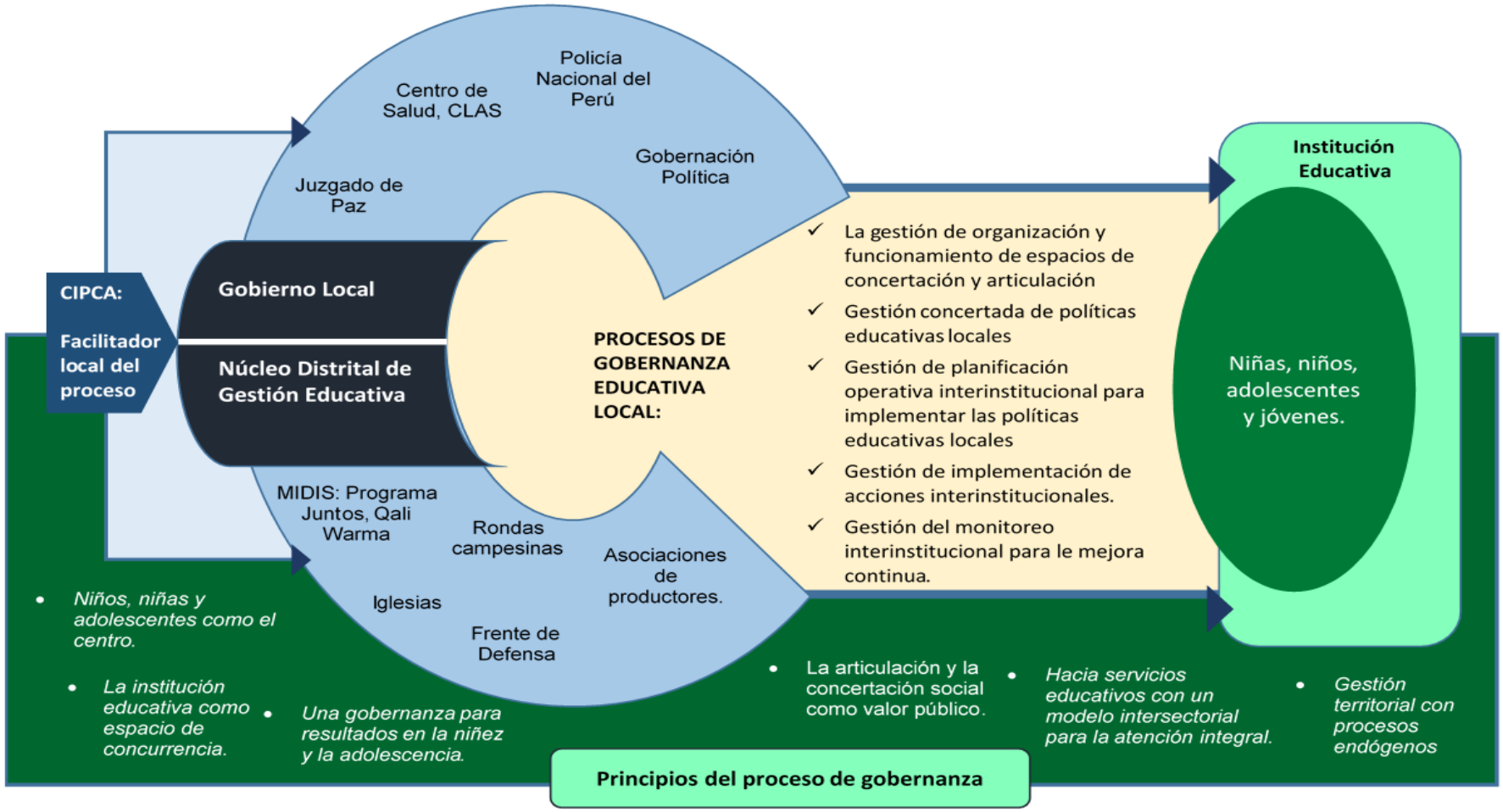
Con una acción intersectorial que ha concurrido desde y para la institución educativa, se van gestando procesos de articulación territorial que se traducen en servicios educativos que llegan a las y los estudiantes y sus familias, con un carácter intersectorial. Todo esto genera intervenciones integrales de prevención, atención y protección del bienestar a las niñas, niños y adolescentes.

F) Gestión territorial con procesos endógenos

El generar procesos de gobernabilidad y gobernanza desde los espacios distritales en el diseño e implementación de las políticas educativas y primera infancia, permite la génesis y el desarrollo de iniciativas endógenas, en la que los actores locales despliegan sus capacidades de agencia, visiones y recursos, para desarrollar sus propios itinerarios de política pública. Estos procesos endógenos en el territorio local, se caracterizan por: i) representar la diversificación y contextualización de las políticas regionales y nacionales; ii) articularse al sistema educativo regional y nacional; iii) uso óptimo y contextualizado de las intervenciones de los sectores regionales y nacionales, cual insumos o recursos para desarrollar

sus propios cursos de acción; iv) desarrollar innovaciones locales, tanto para acciones propias que se articulan a los resultados regionales y nacionales, así como ajustes de gestión y organización que adecúan el sistema educativo a las características de idiosincrasia del territorio local.

Gráfico 12
Mapa de la gobernanza educativa local



Fuente: Elaboración propia

IV. VISUALIZANDO LOS RESULTADOS DE LOS PROCESOS DE GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA EDUCATIVA

4.1. LA ESCUELAS COMO CENTRO

Los actores entrevistados de los Núcleos Distritales de Gestión Educativa identifican que los procesos de gobernabilidad y gobernanza educativa descritos de manera organizada en el Capítulo III, han tenido resultados positivos en las instituciones educativas y las y los estudiantes que ellas atienden.

La identificación de los resultados tiene un carácter cualitativo y valorativo general, por lo que esta sección presenta la valoración cualitativa de cómo la labor realizada por los Núcleos y los espacios de concertación y articulación interinstitucional ha contribuido a mejorar los servicios educativos en las instituciones educativas, así como en el logro de resultados en las y los estudiantes.

Cabe señalar que es necesario que estas valoraciones y apreciaciones de los actores respecto a los resultados en los y las estudiantes, en los servicios educativos y en los procesos de gestión escolar, sean materia de un estudio específico, que aborde de manera profunda estos resultados que estarían ganando las instituciones educativas y las y los estudiantes, así como las familias y las comunidades, tanto en términos de sus concreciones como magnitudes cualitativas y cuantitativas.

4.1.1. Valoración de los aportes al logro de resultados

En términos de los resultados alcanzados por las y los estudiantes de las instituciones educativas, los actores entrevistados expresan que observan mejoras en:

a) ***Logros de aprendizajes.***

Las y los estudiantes han logrado mejoras progresivas en los logros de aprendizajes, la evidencia la encontramos en los resultados de las evaluaciones de logros de aprendizajes y los éxitos alcanzados en la participación de estudiantes en las ferias de Ciencias y Tecnología EUREKA y ONEM, entre otros concursos escolares.

b) ***Asistencia y permanencia escolar.***

Los y las estudiantes han mejorado su asistencia y permanencia efectiva en los servicios educativos, reflejadas en el acceso a las horas efectivas de clases, según la calendarización escolar.

c) ***Competencias sociales protectoras.***

Las y los estudiantes han mejorado sus habilidades sociales protectoras, para prevenir la violencia (psicológico, física y sexual), el embarazo en adolescentes y problemas nutricionales (anemia).

d) ***Rol pedagógico de la familia.***

Las madres y los padres de familias han mejorado su involucramiento activo y responsivo en los procesos de aprendizajes de sus hijas e hijos; así como en acciones de participación en la gestión escolar cooperando con la mejora de las condiciones de los locales escolares, y desarrollando acciones vigilancia de los servicios educativos.

e) ***Familias protectoras.***

Madres y padres de familias han mejorado sus competencias para prevenir la violencia en las relaciones del núcleo familiar, de manera especial se previene la violencia contra niñas, niños y adolescentes, y la violencia de género.

f) ***Protección y atención de estudiantes en riesgo.***

Las y los estudiantes cuentan con mejores mecanismos, institucionales e interinstitucionales, de protección frente a situaciones de violencia y discriminación que afecten sus derechos a la educación e integridad. Entre estos mecanismos figuran: el Comité de Tutoría y Orientación Educativa, el Comité de Seguridad Autoprotección Escolar; así como los mecanismos de coordinación interinstitucional de protección.

4.1.2. Valoración de los aportes a la mejora de los servicios educativos

Los resultados identificados en las y los estudiantes, así como en las madres y los padres de familia, están relacionadas a mejoras que se van alcanzando en la provisión de servicios educativos en las instituciones educativas. Los actores entrevistados consideran que las instituciones educativas están mejorando en los siguientes servicios educativos:

a) ***Actividades de aprendizaje.***

Las y los estudiantes acceden a actividades de aprendizaje con mejor calidad pedagógica, ya que estas se desarrollan con un enfoque de competencias que parten de un adecuado propósito de aprendizaje y de la definición de la situación significativa de aprendizaje propia del contexto de las y los estudiantes.

Asimismo, presentan un adecuado desarrollo de los procesos pedagógico y didáctico acordes a cada área curricular, haciendo uso de estrategias y materiales. Del mismo modo, han mejorado el uso efectivo del tiempo en el aula. Además, se evidencia el desarrollo de innovaciones en el desarrollo de las actividades de aprendizajes, mediante el desarrollo de proyectos de huertos escolares, cuidado del medioambiente y desarrollo productivo, a partir de los cuales generan procesos de articulación curricular entre las diversas áreas curriculares.

b) ***Evaluación de competencias***

Las y los estudiantes han mejorado su acceso a mejores procesos de evaluación del logro de competencias, así como del seguimiento de sus progresos. Para ello, las y los docentes presentan mejoras progresivas en el desarrollo de una evaluación formativa de estudiantes, aplicando instrumentos de evaluación diversos que aseguran una mejora evaluación de competencias, tales como: listas de cotejo, fichas de observación, pruebas escritas, exámenes orales.

Del mismo modo, en el Nivel Secundaria han iniciado el uso de rúbricas, que mejora la evaluación del nivel del logro de las capacidades.

c) ***Reforzamiento escolar***

Las y los estudiantes que presentan retraso en el logro sus competencias, reciben reforzamiento pedagógico. Este servicio aún es limitado en su cobertura. Para ello, las instituciones educativas en el marco de sus planes de mejora, desarrollan sesiones de reforzamiento educativo en horario extra curricular, es decir, en horario fuera de las clases regulares.

d) ***Tutoría y orientación educativa.***

Las y los estudiantes acceden a mejores servicios de tutoría y orientación educativa, con un acción intersectorial e integral. Esto se va logrando en la medida que, en el marco de la implementación del Plan de Tutoría y la implementación del SISEVE, las instituciones educativas desarrollan sesiones de orientación para la prevención y el abordaje de riesgos psicosociales (la violencia, el embarazo en adolescentes, la deserción escolar) y adecuados hábitos nutricionales e higiene, con la participación

articulada de otros sectores y/o instituciones, tales como el Centro de Salud, la Policía Nacional del Perú, la DEMUNA, el CIPCA, entro otras.

e) ***Acompañamiento a familias***

Las madres y los padres de familia tienen un mejor acceso a servicio educativo de acompañamiento por parte de la institución educativa, con el propósito de fortalecer su rol de acompañamiento de manera activa a sus hijos e hijas en los procesos de aprendizaje y en la gestión escolar; así como para que tengan un rol más activo y corresponsable en el bienestar integral de los mismos, para prevenir y atender riesgos psicosociales que afectan su bienestar (violencia, embarazo precoz, deserción escolar, etc.).

Este acompañamiento se realiza mediante reuniones, encuentros familiares, charlas de sensibilización y visitas domiciliarias, así como jornadas de trabajo comunal para mejorar las condiciones de las escuelas. También, se realizan talleres de capacitación para que ejecuten acciones de vigilancia social de los servicios educativos. El desarrollo de estas acciones preventivo-promocionales, se realizan articuladamente a las acciones del Centro de Salud, la Policía Nacional del Perú, la DEMUNA, el CIPCA, entro otras.

f) ***Protección y atención de violencia y embarazo precoz***

Estudiantes víctimas de violencia y discriminación, y estudiantes que presentan un embarazo precoz, mejoran su acceso a los mecanismos institucionales e interinstitucionales de atención y protección. Este servicio se activa –según los protocolos normados- cada vez que se da un caso de estudiantes que presenta dichos riesgos.

En este servicio se pone en marca la acción interinstitucional de la institución educativa, el Núcleo Distrital de Gestión Educativa, el Centro

de Salud, la DEMUNA, la Policía Nacional del Perú, las Rondas Campesinas, entre otros actores, con el propósito de actuar de manera articulada desde sus competencias y funciones para la protección y atención de niñas, niños y adolescentes.

g) Alimentación escolar

Las y los estudiantes de instituciones educativas con el Programa Qali Warma, mejoran el acceso a la alimentación escolar con calidad e inocuidad. La mejora de este servicio se expresa en: i) a organización efectiva y capacitación del Comité de Alimentación Escolar – CAE; ii) mejora en el almacenamiento y administración de los alimentos; iii) mejoras en la preparación y distribución de la alimentación; iv) mejoramiento de los espacios donde se cocinan los alimentos y donde los y las estudiantes consumen los alimentos; v) desarrollo de acciones formativas y promocionales sobre la alimentación saludable (ferias, talleres, charlas); vi) desarrollo de actividades para promover la seguridad alimentaria (huertos escolares); y, vii) articulación de la alimentación escolar con el desarrollo curricular.

4.1.3. Valoración en la mejora de la gestión escolar

La mejora en los logros de los resultados educativos (4.1.1.) y provisión de los servicios educativos (4.1.2.), están articulados a la mejora del desempeño de directivos y docentes en la gestión escolar. Esta mejora de la gestión escolar, se evidencia en los siguientes términos cualitativos organizados en las cuatro áreas de gestión que considera el Modelo de Gestión del Sistema Educativo de la Región Piura.

a) Gestión de la gobernabilidad escolar

La mejora de la gestión del gobierno escolar, según los actores entrevistados, es planteado en los siguientes términos:

- Las instituciones educativas han mejorado la formulación de sus instrumentos de gestión (Proyecto Educativo Institucional, Plan Anual de Trabajo, Proyecto Curricular, Reglamento Interno), mediante el trabajo colegiado y la participación activa de la comunidad educativa.

- Han mejorado el manejo de situaciones de conflicto que ponen en riesgo el clima institucional, con el liderazgo del/la directora(a) y la colaboración de docentes y madres y padres de familia.

- El personal docente y auxiliar de las instituciones realiza una mayor participación y colaboración en las diversas actividades e instancias organizacionales que se han organizado como escuela.

- Se ha mejorado la participación de las y los estudiantes en la gestión escolar, organizando e impulsando el Municipio Escolar, instancia a través de la cual se canaliza la participación de las y los estudiantes en acciones formativas y de gestión.

- Se ha mejorado la participación de las asociaciones de madres y padres de familia, en la medida que desarrollan acciones de vigilancia social de los servicios educativos y participan en los procesos de consultas de gestión escolar; así como en el desarrollo de acciones de cooperación social con la mejora de las condiciones de la institución educativa.

- Directivos han mejorado sus desempeños en el desarrollo de acciones de supervisión de la asistencia del personal, así como del monitoreo y acompañamiento a docentes respecto al desempeño pedagógico de los docentes.

- Directivos rinden cuentas a la comunidad educativa, mediante informes de gestión, donde se detalla los resultados obtenidos en ese periodo y las decisiones tomadas para la mejora y logros de las metas propuestas.

b) Gestión del currículo

Respecto las mejoras de la gestión del currículo en las instituciones educativas, los actores entrevistados expresan haber logrado las siguientes mejoras:

- Docentes han mejorado los procesos de planificación curricular (anual, unidad didáctica, proyectos de aprendizaje; sesiones de aprendizajes), mediante el trabajo colaborativo y colegiado. Los docentes realizan sus planificaciones de acuerdo al enfoque por competencia, seleccionando los propósitos de aprendizaje (precisión de desempeño y evidencias) que permiten la elaboración de sus documentos pedagógicos.

- Directivos mejoran sus procesos de monitoreo y acompañamiento pedagógico a los docentes de su institución educativa. Para ello, desarrollan sus sesiones de acompañamiento haciendo uso de la Ficha de Desempeño Docente (rúbricas); para luego realizar la deconstrucción del proceso de enseñanza y aprendizaje, permitiendo el diálogo reflexivo docente y director, contribuyendo a que el docente mejore su práctica pedagógica de manera permanente. Del mismo modo, capacitan a los docentes en planificación y desarrollo de sesiones de aprendizaje en el aula, fortaleciendo los procesos pedagógicos y didácticas en cada una de las áreas curriculares.

- Docentes y directivos han fortalecido su trabajo colegiado para mejorar la planificación y la ejecución del currículo, desarrollando reuniones periódicas calendarizadas y que permiten conocer la problemática de la institución y plantear alternativas de solución de acuerdo al contexto.

- Docentes y directivos gestionan innovaciones pedagógicas en sus instituciones educativas. A través del Plan de Mejora proponen y ejecutan acciones innovadoras para el logro de los aprendizajes, haciendo uso de recursos pedagógicos pertinentes, permitiendo un avance significativo en los resultados del último periodo.

- Docentes aseguran el uso efectivo y productivo del material educativo que provee el Ministerio de Educación (textos y cuadernos de trabajo), utilizándolos en el desarrollo del proceso de enseñanza de aprendizajes, permitiendo la viabilidad de los procesos pedagógicos y didácticos de cada área curricular.

- Directivos y docentes realizan el seguimiento de estudiantes respecto a sus progresos en el logro de sus aprendizajes programados, haciendo uso de instrumentos de evaluación formativa y comunicando los resultados, tanto al estudiante como a sus apoderados para la toma de decisiones. Este seguimiento al estudiante incluye verificación del control de asistencia, asegurando su permanencia en la institución educativa.

c) Gestión de los servicios educativos

Este proceso consiste en la gestión de las condiciones organizacionales y operativas de la institución educativa, para garantizar el desarrollo de los servicios educativos que proveen a las y los estudiantes y a las madres y padres de familia. Las mejoras se expresan en los siguientes términos:

- Se ha mejorado la asistencia de directivos, docentes y auxiliares. En las instituciones educativas polidocentes, mensualmente reportan la asistencia de su personal docente y administrativo; y en las unidocentes, el Núcleo Distrital de Gestión Educativa es quien se encarga de verificar la asistencia del personal. Esto ha permitido el reporte y cumplimiento de las horas efectivas, cumpliendo con la calendarización escolar planificada.

- Los directivos han mejorado los procesos de gestión para la implementación de sus planes de mantenimiento preventivo de los locales escolares, utilizando estos recursos de manera transparente y eficiente, para mejorar en las condiciones operativas de la institución educativa.

- Instituciones educativas han mejorado sus condiciones de seguridad escolar de estudiantes, docentes, directivos y auxiliares.

- Las instituciones educativas han mejorado sus condiciones organizacionales y operativas para gestionar la prevención de riesgos de desastres. Cuentan con el Plan de Gestión de Riesgos y de Contingencia, permitiendo acciones de prevención, tales como los simulacros, organización de los comités de vigilancia, Brigadas de Autoprotección Escolar –BAPE-, así como determinan los peligros y riesgos en los que se encuentra la escuela.

- Instituciones educativas gestionan de manera más eficiente y efectiva sus condiciones de salubridad e higiene, para lo cual cuentan con un aliado estratégico al Establecimiento de Salud más cercano a su sector, el cual apoya con capacitación y monitoreo sobre la salubridad escolar, permitiendo mejorar las condiciones de vida de las y los estudiantes.

- Directivos de instituciones educativas actualizan de manera oportuna el SIAGIE, cumpliendo con el cronograma establecido, para luego analizar y tomar las decisiones de acuerdo a los resultados.

- Directivos de instituciones educativas gestionan materiales fungibles y recursos de apoyo para el desarrollo de los servicios educativos y solicita los materiales que necesita para el año escolar de acuerdo a sus necesidades. Del mismo modo, desarrollan acciones de gestión con las asociaciones de madres y padres de familias, para que cooperen con material fungibles, según las necesidades de la Institución Educativa.

d) Gestión de articulación de la Institución Educativa con la familia y la comunidad

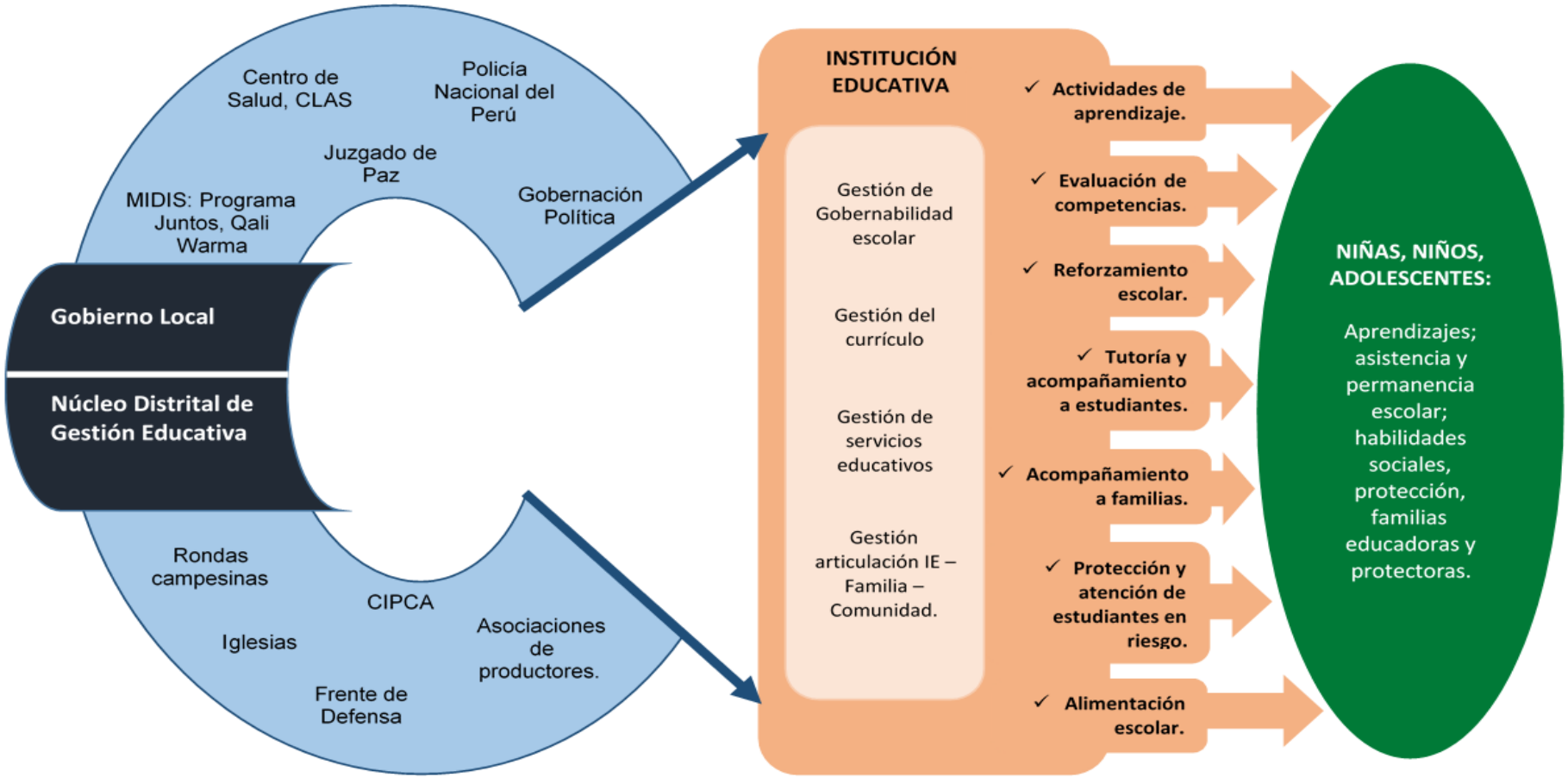
Según los actores entrevistados, las instituciones educativas de los distritos han mejorado su articulación con las familias y las comunidades en los siguientes términos:

- Las asociaciones de madres y padres de familias han fortalecido su participación en la gestión escolar para mejorar la calidad de los servicios educativos y los logros de aprendizajes, coordinando estrechamente con directivos y docentes de las instituciones educativas. Esta participación consiste en: i) cooperar con mejoras en las condiciones de salubridad y seguridad de las escuelas; ii) cooperar en hacer gestiones ante autoridades distritales y regionales para mejoras de la institución educativa; y iii) realizar la vigilancia social de la gestión educativa y pedir rendición de cuentas a directores y docentes de las instituciones educativas.

- Las organizaciones de la comunidad, como las rondas campesinas, tenientes gobernadores y otras organizaciones, colaboran con la mejora de sus instituciones educativas y contribuyen en realización de gestiones ante autoridades locales y regionales para impulsar mejoras en la infraestructura y mayor personal. Por otro lado, estas organizaciones realizan acciones de vigilancia de los servicios educativos y de la gestión escolar.

- Se ha fortalecido la participación de la Institución Educativa en iniciativas de desarrollo y bienestar social que se impulsan en la comunidad. Las instituciones educativas apoyan a las instituciones que desarrollan acciones de bienestar social a la comunidad a través de préstamo de local, equipos y materiales; y también participan en las actividades que benefician a la comunidad, como por ejemplo asisten como oyentes y ponentes a las capacitaciones y/o reuniones convocadas por diferentes instituciones en beneficio de la comunidad.

Gráfico 13
Valor público que han ganado niños, niñas y adolescentes y las instituciones educativas



Fuente: Elaboración propia.

V. ANALIZANDO LOS FACTORES HABILITADORES Y FACTORES RESTRICTIVOS DE LA EXPERIENCIA

5.1. FACTORES HABILITADORES DE LA EXPERIENCIA

Como se puede apreciar en la experiencia que se ha descrito de manera organizada, existen factores institucionales claves que han contribuido en hacer realidad todo lo avanzado. Los principales factores que se identifican son los siguientes:

a) **Marco institucional de la política educativa regional**

El proceso de implementación de las experiencias descritas, tiene su sustrato institucional en el proceso de implementación del Modelo de Gestión del Sistema Educativo Regional de Piura, como una política del Gobierno Regional, que se inicia en el año 2014. Esta política fue impulsada desde la Gerencia Regional de Desarrollo Social, generando un proceso de implementación en la Dirección Regional de Educación y en las Unidades de Gestión Educativa Local. A su vez, entre los años 2014 - 2018 la acción decidida y comprometida que le han dado las UGEL de Piura y de Morropón para crear e implementar los Núcleos Distritales y las redes educativas –cada cual con sus propios matices-, ha sido un factor importante que ha empoderado a los Núcleos.

b) **Articulación con la política regional de primera infancia**

Los procesos de gobernanza y gobernabilidad educativa en Salitral, Canchaque y San Miguel de El Faique, se han articulado con el proceso de implementación del Sistema Regional de Atención Integral de la Primera Infancia -SIREPI-, política del Gobierno Regional Piura que se inicia en el año 2011. Las dinámicas de los procesos de articulación y

diseños organizacionales que se han generado, tiene correspondencia con los procesos propios del SIREPI. Asimismo, el SIREPI privilegia el desarrollo de espacios y procesos de concertación, articulación y participación en los territorios distritales, generando procesos de gobernanza y gobernabilidad para desarrollar políticas de primera infancia desde los espacios locales.

c) **La revaloración de lo distrital con enfoque territorial para la gestión de políticas públicas**

El diseño institucional y organizacional de las políticas públicas regionales: Modelo de Gestión del Sistema Educativo Regional y el SIREPI, considera a los distritos como un espacio importante y central de gobernabilidad y gobernanza para gestionar las políticas públicas. Por ello, es que en ambos casos se consideran diversos espacios locales, que en el caso del SIREPI incluye lo comunal y lo distrital; y el Modelo de Gestión, la institución educativa, las redes educativas y los Núcleos. Asimismo, ambas políticas revaloran el rol y el liderazgo de los gobiernos locales para desarrollar los procesos.

d) La presencia del Núcleo Distrital de Gestión Educativa

El hecho de que los Núcleos sean organizaciones locales de las UGEL, que están instalados y organizados en el distrito con un equipo técnico mínimo, garantiza la existencia de un actor permanente que conduce de manera activa los procesos, capaz de interactuar con el Gobierno Local y los demás actores locales, como una entidad que despliega capacidades de gobernabilidad educativa del sistema educativo local. Cabe destacar que la UGEL Piura, aun siendo una UGEL operativa que depende administrativa y presupuestalmente de la DREP, ha logrado que los Núcleos Distritales de Canchaque y San Miguel de El Faique

tengan plazas de personal orgánicas, que aseguran la asignación y la permanencia del personal en dichos Núcleos.

El quehacer de los Núcleos genera gobernabilidad educativa en los distritos, en la medida que desarrolla procesos ascendentes de gestión educativa. Su labor es hacer presente a la UGEL en el distrito, haciendo posible que esta cohesione a las instituciones educativas. Asimismo, desarrolla procesos ascendentes de gestión, en tanto brindan soporte administrativo y cohesiona sus demandas, para canalizarlas ante la UGEL, el Gobierno Local y otras entidades.

Es importante señalar que el rol de la Coordinación de los Núcleos, han jugado un factor central y neurálgico, puesto que las personas que han desempeñado esta función han desarrollado el perfil propio de una autoridad educativa en cada distrito. Existe una vocación importante en los Núcleos para empoderarse y posicionarse como actores capaces de emprender procesos de gobernabilidad y gobernanza educativa, afianzando los espacios distritales para le gestión territorial descentralizada.

e) Rol activo del gobierno local

Los Gobiernos Locales de Salitral, Canchaque y San Miguel de El Faique, desarrollaron un rol activo, protagónico y de liderazgo para impulsar las políticas educativas, alineadas a su propia idiosincrasia política y organizacional. Por un lado, la acción política de las alcaldías distritales, fortalecieron la existencia de los Núcleos como un mecanismo organizacional de descentralización educativa y de impulso de los procesos abiertos de políticas educativas.

Y, por otro lado, el involucramiento gerencial de los equipos técnicos de la gerencias y oficinas municipales para impulsar los procesos y los espacios de concertación y articulación interinstitucional local, así como

para desarrollar servicios municipales que contribuyan a mejorar los procesos educativos y la atención de la primera infancia.

f) Actores sectoriales que buscan actuar de manera articulada

Las entidades sectoriales como Salud, MIDIS y Policía Nacional del Perú, reconocen la necesidad de articularse a los demás actores, tanto para lograr sus resultados y brindar sus servicios, como para contribuir al logro de resultados intersectoriales, como consecuencia estos actores son proactivos y colaboradores al momento de participar en los espacios y procesos de articulación local.

A su vez, la participación coordinada de las diferentes instituciones del sistema educativo genera procesos de interaprendizaje y una mirada no sólo intersectorial de los problemas, resultados y servicios, sino también "*trans-sectorial*", en la que se reconoce el abordaje de los problemas públicos para alcanzar resultados de valor público en la niñez y la adolescencia. Para lograrlo se requiere competencias profesionales y laborales, así como intervenciones, más allá de sector en el que se trabaja.

g) Redes de colaboración y trabajo interinstitucional

Los actores en los distritos basan sus relaciones interinstitucionales no sólo en las relaciones funcionales formales, sino, sobre todo, en relaciones intersubjetivas de amistad, cordialidad, cercanía y confianza. Estas relaciones que tiene un sustrato en las relaciones interpersonales de confianza y empatía, están a la base de la viabilidad organizacional y funcional de los espacios de concertación y articulación, así como en la manera como fluyen los procesos interinstitucionales de articulación para el logro de resultados.

Estas redes de colaboración son la esencia de la construcción de las redes de políticas públicas de educación y primera infancia que se han gestado en los distritos de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral. Representan el “tejido social” constituido por las relaciones intersubjetivas entre los actores, que generan y sostienen las relaciones de cooperación, así como el manejo de las tensiones y conflictos interpersonales que se presentan.

h) **Facilitador local**

El CIPCA a través de sus proyectos de intervención, es un actor que ha desarrollado un rol importante como gestor de facilitación local de los procesos. Si bien es un actor participante activo que ejecuta acciones de desarrollo local, también es una suerte de “*tercer actor*” que ha facilitado el proceso de interacción entre los actores locales, tanto gubernamentales como sociales.

Este rol de facilitación es fundamental en la medida que ha hecho posible que los procesos de concertación y articulación estén orientados a generar valor público, al logro de resultados en la población y a la mejora del acceso a servicios públicos. Del mismo, este proceso genera un importante capital social de actores capaces de desarrollar procesos de gobernabilidad y gobernanza local, con una cultura interinstitucional, con valores de cooperación y corresponsabilidad en la provisión de servicios públicos y el logro de resultados en el territorio local.

i) **Metas claras, compromisos operativos e instrumentos de trabajo**

No basta con que los actores se reúnan para compartir sus preocupaciones y aspiraciones. El éxito de los procesos depende mucho de las capacidades interinstitucionales para construir y pactar metas

claras; y para operativizar su voluntad política en la definición y ejecución de acciones concretas. Para ello existen mecanismos e instrumentos institucionales de planificación y ejecución de acciones interinstitucionales, y de rendición de cuentas sobre lo ejecutado y los logros alcanzados. Estos mecanismos e instrumentos dan viabilidad a la generación de arreglos institucionales orientados a lograr resultados interinstitucionales, con una mirada territorial, que trasciende las perspectivas sectoriales y organizacionales cerradas.

5.2. FACTORES LIMITANTES DE LA EXPERIENCIA

En la medida que las experiencias de gobernabilidad y gobernanza educativa que se han impulsado –y se siguen impulsando- en cada uno los distritos se encuentran en proceso de maduración progresiva, se presentan factores limitantes o restrictivos, que ponen en riesgo este proceso. Los principales factores restrictivos han sido los siguientes:

a) Limitada capacidad operativa de los Núcleos Distritales de Gestión Educativa

Este problema de los Núcleos se debe a: i) Limitados recursos humanos en la conformación del equipo técnico; ii) poca estabilidad de los recursos humanos; iii) el espacio físico donde funciona su oficina, es limitado y con poca accesibilidad; iv) limitada conectividad, escasos equipos tecnológicos y muebles; v) no cuentan con unidades móviles de uso exclusivo.

En el caso del Núcleo Distrital de Gestión Educativa de Salitral, la UGEL Morropón no ha generado las condiciones organizacionales y

presupuestales –como sí lo tiene la UGEL Piura- para poder contar con plazas orgánicas en dicho Núcleo.

b) Limitada organización de los gobiernos locales para desarrollar sus funciones educativa y trabajar de manera articulada al interno

Si bien los gobiernos locales apoyan la organización y el funcionamiento de los Núcleos, aún presentan limitaciones organizacionales e institucionales para desarrollar acciones específicas propias de sus funciones, exclusivas y compartidas en materia de educación. Las unidades orgánicas que desarrollan estas funciones, tienen deficiencias para implementar sus acciones de manera más organizada y estratégica. Del mismo modo, les cuesta planificar y ejecutar las acciones de las diversas áreas (como DEMUNA, registro civil, programas sociales, medioambiente, salud, entre otras), de manera articulada para contribuir en la ejecución del desarrollo de las políticas educativas locales.

Aún dentro de sus unidades orgánicas, prevalece una mirada sectorial de la educación, que reduce su quehacer educativo a una sola unidad orgánica, la cual suele ser parte de la gerencia de desarrollo social.

c) Limitada estabilidad de actores

Dado que en las entidades gubernamentales (gobierno local, salud, policía, entre otras) prevalece el cambio permanente de jefaturas y personal técnico, se generan riesgos para el desarrollo oportuno de los procesos de articulación. Esto implica procesos cíclicos de sensibilización e inducción improvisada de los actores nuevos, para que conozcan y valoren los procesos de articulación y concertación, y así lograr que se involucren de manera activa. Estos procesos tienden a retrasar y debilitar el trabajo interinstitucional previsto.

Esta inestabilidad de actores también se registra en las personas que conforman el equipo técnico de los Núcleos, con mayor énfasis en el distrito de Salitral. En el caso de los Núcleos de Canchaque y San Miguel de El Faique, la UGEL Piura gestionó plazas de especialistas debidamente presupuestadas a partir de 2019 los que contribuirá a afianzar una política sostenible en el tiempo.

d) Intervenciones y programas nacionales que se implementan en lo local con limitados diseños que no privilegian la articulación

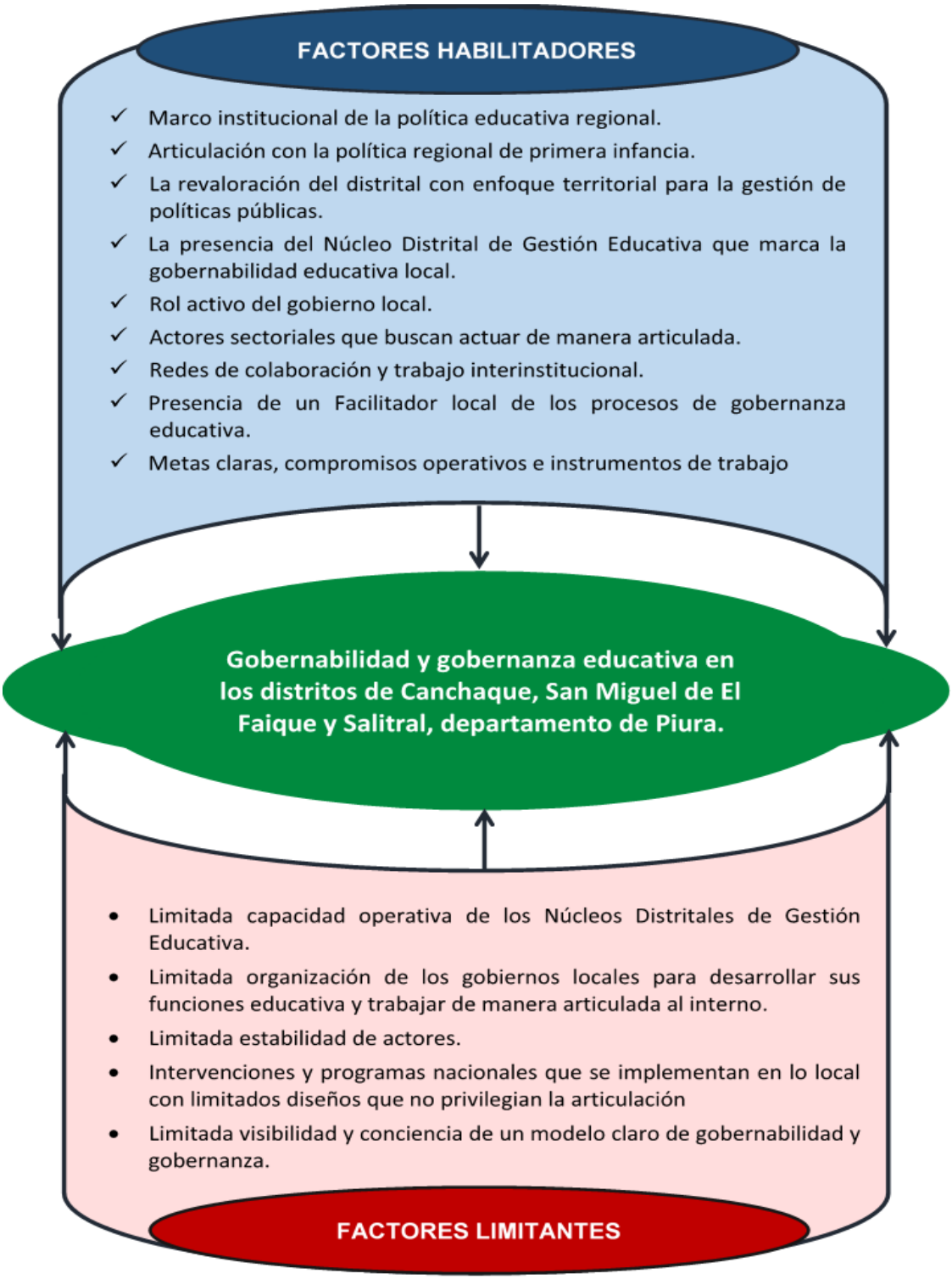
Si bien los actores locales se esfuerzan por desarrollar acciones articuladas, es importante tener en cuenta que la gestión y ejecución de los servicios que brindan (programas, intervenciones, acciones), responden a diseños elaborados por los sectores nacionales (MINEDU, MINSA, MIDIS, entre otros), que no prevé mecanismos ni estrategias de articulación intersectorial. De esta manera, los operadores o gestores locales viven una tensión interna entre el trabajo sectorial al que son empujados desde los sectores nacionales, y el trabajo intersectorial que deben ejecutar en sus respectivos territorios locales. Y cuando existe un gestor gubernamental con una limitada vocación al trabajo articulado, los diseños de programas incentivan esta vocación cerrada y sectorial de su trabajo, que limita los procesos de articulación y concertación territorial en los distritos.

e) Limitada visibilidad y conciencia de un modelo claro de gobernabilidad y gobernanza

Como se ha podido evidenciar en la identificación, organización y descripción de los procesos de gobernabilidad y gobernanza educativa en los distritos, estos presentan una riqueza significativa en las interacciones de los actores.

Sin embargo, cuando los actores narran sus experiencias, lo hacen con una narrativa que débilmente la organizan bajo el modelo de gobernanza y gobernabilidad descritos lo que evidencia un limitado manejo conceptual de los mismos. En la narrativa si bien presentan procesos importantes, prevalece en ellos una descripción cargada de acciones, con una débil perspectiva de organizar sus narraciones en un esquema articulado que genere valor y provea afirmaciones conceptuales que sustenten e enriquezcan sus experiencias de trabajo. El relato de los actores locales refleja problemas para articular los diversos componentes de las experiencias, como un sistema en el que sus partes se articulan para conformar procesos de articulación local que mejoren los servicios educativos y de protección social hacia niñas, niños, adolescentes y jóvenes, para el logro de diversos resultados de valor públicos en favor de esta población.

Gráfico 14
Factores habilitadores y factores restrictivos de la gobernabilidad y la gobernanza educativa local



Fuente: Elaboración propia.

VI. CONCLUSIONES QUE AFIRMAN EL MODELO EMERGENTE DE GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA EDUCATIVA LOCAL

6.1. EDUCACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL

La gobernanza y gobernabilidad educativa en los distritos de Canchaque, San Migue de El Faique y Salitral, han sido un eje central de la gestión del desarrollo territorial local. Se han articulado al planeamiento del desarrollo concertado y el presupuesto participativo; a la gestión de un sistema de gobernanza conformado por espacios concertación y articulación, y al desarrollo de rendición de cuentas. De esta manera los procesos de política educativa se han desarrollado como un subsistema del desarrollo local, el cual, según Cárdenas (2002), está compuesto por múltiples dimensiones, social, político, económico y burocrático administrativo.

En ese sentido, la realización de los procesos educativos se impulsan como parte del desarrollo territorial, donde sus diversos actores despliegan estrategias y proyectos (León y otros, 2011), y desarrollan procesos económicos, políticos y sociales (CNE, 2013). Así, los procesos de gobernanza y gobernabilidad educativa afianzan a los actores locales y generan procesos endógenos conducentes al desarrollo territorial.

6.2. CONSTRUYENDO UN SISTEMA EDUCATIVO LOCAL

Las experiencias en los distritos de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral, expresan claramente la construcción de un sistema local de educación, conformado por actores y espacios previstos en el Modelo de Gestión del Sistema Educativo Regional (Gobierno Regional Piura 2014). Dicho sistema está conformado, por un lado, por el Núcleo Distrital de Gestión Educativa, las

redes educativas y las instituciones educativas; y, por otro lado, el gobierno local y diversas entidades sectoriales gubernamentales y organizaciones sociales.

Respecto a los espacios de participación local, si bien no se han constituido los consejos participativos locales de educación, estos –en la práctica- han sido sustituidos por las Comisiones Municipales Ampliadas de Educación y/o Comités Distritales de Atención a la Primera Infancia, como espacios de concertación, articulación y participación.

6.3. LOS NÚCLEOS DISTRITALES DE GESTIÓN EDUCATIVA Y LA GOBERNABILIDAD EDUCATIVA LOCAL

La creación, organización e implementación de los Núcleos Distritales de Gestión Educativa por las UGEL, como parte de la implementación del Modelo de Gestión del Sistema Educativo de la Región Piura, ha sido clave para fortalecer la gobernabilidad democrática y la gestión educativa, dado que ha garantizado la presencia permanente y activa de las UGEL en los distritos.

En tal sentido, los Núcleos han contribuido de manera significativa a fortalecer la gobernabilidad educativa en la medida que tienen la capacidad de desarrollar medidas y procesos sociales orientados a lograr los propósitos educativos (Azebedo, 2004).

Por otro lado, los Núcleos Distritales de Gestión Educativa son instancias desconcentradas de las UGEL que han fortalecido la capacidad de estas para implementar las decisiones administrativas y políticas, y desarrollar un modelo de actores, prácticas, reglas y manejo de tensiones, mejorando la eficacia para el desarrollo de las políticas y el logro de resultados (Parra y Sánchez, 2016; citando a Leiras, 2007).

6.4. CONSTRUYENDO EL PROCESO DE GOBERNANZA EDUCATIVA DEMOCRÁTICA

Con el desarrollo de espacios y procesos de articulación de educación, liderados por los gobiernos locales, a través de las Comisiones Municipales Ampliadas y/o Comités Distritales a la Primera Infancia, se han generado procesos de gobernanza educativa local, que reúnen características planteadas por López y otros (2017), tales como: i) proceso gubernamental que busca el bien común; ii) gestión de procesos de políticas públicas utilizando recursos disponibles para atender demandas de la ciudadanía y contribuir al desarrollo social y económico; iii) el proceso de políticas públicas implica establecer prioridades y rendir cuentas; iv) supone desarrollar procesos de selección, contratación y evaluación de desempeños del recurso humano responsable de implementar las políticas; y iv) contempla de participación de los diversos actores públicos y privados implicados en el proceso de políticas públicas, sobre la base de la interacción y la generación de consensos.

Esta gobernanza educativa se ha concretado desarrollando procesos planteados por Calle (2018) en el marco de la implementación del Sistema Regional de Atención Integral de la Primera Infancia - SIREPI como una política del Gobierno Regional de Piura. Estos procesos son: i) gestión de espacios de concertación y articulación; ii) gestión de la planificación operativa interinstitucional articulada; iii) gestión de sinergias para la implementación de acciones articuladas; y vi) gestión del seguimiento concertado y participativo.

Estos procesos de gobernanza local, permiten construir un enfoque planteado por Santizo (2011), caracterizado por la construcción de matrices y espacios en los que interactúan actores gubernamentales, privados y sociales, para desarrollar una agenda y políticas educativas. Del mismo modo, estos espacios y procesos generan comunidades de estos actores para desarrollar procesos de políticas públicas, las cuales se constituyen en redes de políticas públicas, tal como lo plantean Zurbriggen (2011); redes de políticas que están marcadas

por correlaciones de cooperación y tensión, así como relaciones de contrapesos en torno al poder público (Santizo, 2011).

De esta manera, la gobernanza educativa local que se ha desarrollado en los distritos, generan condiciones de una buena gobernanza, en tanto los actores interactúan bajo el imperio de la ley y de generar procesos abiertos y transparentes de políticas públicas; así como generar actores gubernamentales capaces de desempeñarse con responsabilidad e impulsar a los actores de la sociedad civil a participar, tal como lo plantea López y otros (2017) citando lo que recomendado por el Banco Mundial (1994).

6.5. AFIANZAR EL ESPACIO DISTRITAL COMO ESPACIO DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA CON ENFOQUE TERRITORIAL

De los procesos de gestión de las políticas educativas implementados en el marco de la gobernabilidad y gobernanza del sistema educativo de los distritos de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral, se evidencia el fortalecimiento del rol de los gobiernos locales y el Gobierno Regional en la gestión educativa descentralizada con enfoque territorial. Tal como lo reconoce el propio Ministerio de Educación (2013), en la medida que estos actores están más cerca de la población, tienen mejores posibilidades de responder a las demandas mediante procesos participativos en la toma de decisiones.

Tomando en consideración los planteamientos del Ministerio de Educación (2013) que sustentan la importancia del enfoque de gestión territorial descentralizada de la educación, en las experiencias descritas, se hace evidente que: i) El Estado responde de mejor manera a los estudiantes, de acuerdo a sus propios contextos; ii) se mejora la eficacia en el logro de los resultados de las y los estudiantes; iii) se mejora la oferta de servicios educativos más acordes a la realidad territorial; y iv) estos servicios educativos

adquieren un carácter más integral dado que en torno a ellos se articulan diversos sectores gubernamentales.

Por otro lado, el trabajo que se viene desplegando en los referidos distritos, confirman la importancia que tiene este tipo de experiencias, y así es reconocido por la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú –REMURPE- y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2016) en la sistematización de experiencias de gestión educativa local de los distritos de Ventanilla (Callao), La Matanza (Piura) y Ramoschuco (Cajamarca). Asimismo, la Pontificia Universidad Católica del Perú –PUCP, en el marco de los acuerdos de la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización que lidera el Consejo Nacional de Educación (2013), realizó el estudio de la experiencia de gobernanza local en Educación en el distrito de Cuñumbuqui, región San Martín, período 2011 – 2012, desarrollado por Ignacio Pezo Salazar.

6.6. LA GOBERNABILIDAD Y LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA QUE GENERA VALOR PÚBLICO

Tal como señala Calle (2018) al plantear las propuestas para fortalecer al SIREPI, los procesos de gobernanza que se traducen en procesos de concertación y articulación, tienen sentido en la medida que generan valor público, es decir, se obtienen resultados en la población, en la mejora de sus condiciones de vida y en el mayor acceso a servicios públicos de calidad.

En los casos de las experiencias de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral, los actores entrevistados reconocen que los procesos de gobernabilidad y gobernanza educativa que han gestado los actores locales, contribuyen en la generación de valor público en tres dimensiones que se detallan a continuación:

En primer lugar, al desarrollar las experiencias se encuentran evidencias relacionadas a su contribución en el logro de resultados de valor público en las y los estudiantes, en términos de: i) logros de aprendizajes; ii) competencias sociales protectoras; iii) acceso y permanencia escolar; iv) rol educativo de las familias; y v) la protección y atención de estudiantes en riesgo.

En segundo lugar, estos procesos de gobernabilidad y gobernanza educativa local, contribuyen de manera significativa en la mejora de los servicios educativos y de protección a los que tienen acceso las niñas, niños y adolescentes. Estos servicios son: i) actividades de aprendizajes; ii) evaluación de competencias y seguimiento de aprendizajes; iii) reforzamiento escolar; iv) tutoría y acompañamiento a estudiantes; v) acompañamiento a madres y padres de familias; vi) protección y atención de estudiantes en riesgo; y vii) alimentación escolar.

Y, en tercer lugar, está la mejora de la provisión de servicios educativos que han supuesto avances en los procesos de gestión escolar relacionadas al buen desempeño de directores y docentes en las áreas de gestión de la gobernabilidad educativa, gestión del currículo, gestión de la oferta de servicios y la gestión de la articulación de la institución educativa con las familias y la comunidad.

VII. PROPUESTAS PARA FORTALECER LA GOBERNABILIDAD Y LA GOBERNANZA EDUCATIVA LOCAL A PARTIR DE LA EXPERIENCIA ANALIZADA

a) Fortalecer el modelo emergente de gobernabilidad democrática y gobernanza educativa territorial local.

La estructuración y conceptualización de la experiencia de gobernabilidad y gobernanza educativa en los distritos de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral, pone en evidencia que detrás de las narrativas de trabajo de los Núcleos y la gestión de espacios y procesos de concertación y articulación multiactores, emerge un modelo de gobernabilidad y gobernanza democrática que valida e enriquece las políticas educativas en materia de gestión territorial descentralizada, de manera especial el Modelo de Gestión del Sistema Educativo de la Región Piura.

Dicho modelo se articula en los territorios locales con la implementación del Sistema Regional de Atención Integral de la Primera Infancia – SIREPI. Desde esta perspectiva, se debe tener claro que el fortalecimiento de la gestión territorial descentralizada desde los espacios distritales, implica mirar y abarcar toda una matriz organizacional de actores y de factores institucionales políticos, sociales y administrativos – burocráticos, que se retroalimentan entre sí y generan el valor público esperado en las niñas, niños, adolescentes y jóvenes tras la mejora de los servicios públicos que ellos y ellas demandan.

Este modelo emergente está configurado por los siguientes componentes:

- La articulación de los procesos de gobernabilidad y gobernanza educativa con los procesos de gestión del desarrollo territorial, que

revaloran lo local para fortalecer la gestión descentralizada de la educación.

- La construcción del sistema educativo territorial, configurado por políticas educativas locales, actores locales (gubernamentales, multisectoriales y organizaciones sociales), arreglos institucionales, espacios multiactores y procesos de concertación y articulación.

  El rol de gobierno y de gestión educativa de los Núcleos que marcan la gobernabilidad en el sistema educativo, articulando y cohesionando a las redes e instituciones educativas, para la ejecución de las políticas, acciones y disposiciones administrativas que deriven en el logro de resultados.

- La gestión de espacios y procesos de concertación, articulación y participación, bajo el liderazgo del Gobierno Local, para desarrollar procesos de gobernanza educativa. El fin es orientar, afianzar e incrementar los diversos servicios educativos que brindan las escuelas (articulación territorial enfocada en los servicios educativos); para impactar en el logro de aprendizajes y el bienestar de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes (articulación enfocada en logro de resultados en términos de valor público).

- El fortalecimiento de la institución educativa, como el espacio central en el que convergen los procesos multiactores de articulación y concertación territorial; afianzándola como la organización capaz de: i) desarrollar procesos de gestión (gobernabilidad, currículo, oferta de servicios y articulación con la comunidad y las familias); ii) procesos que aseguran la oferta de servicios educativos para la atención de las y los estudiantes con un enfoque multisectorial e integral y pertinentes al territorio; y iii) servicios orientados a obtener resultados de logros de aprendizajes y el bienestar de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

b) Consolidar la relación intergubernamental para fortalecer los procesos con perspectiva territorial local descentralizada.

Desde la creación de los Núcleos Distritales de Gestión Educativa, en el marco de la implementación del Modelo de Gestión del Sistema Educativo de la Región Piura, los actores locales han jugado un rol clave en el desarrollo y la consolidación de las experiencias desarrolladas en los distritos de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral.
Sin embargo, el diseño de políticas y la interacción política intergubernamental aún es débil para desarrollar procesos de articulación con todos los sectores del Estado en los territorios locales. Se requiere una apuesta institucional más decidida del Gobierno Nacional y el Gobierno Regional, en interacción con el Gobierno Local, para fortalecer estos procesos de gobernabilidad y gobernanza educativa en los espacios distritales.

Esta apuesta implica, entre otras cosas:

- Definir y concertar un compromiso político expreso de las autoridades con los procesos de gobernabilidad y gobernanza local, afianzando la interacción política de estas autoridades (Alcaldes, Gobernador Regional, Presidente de la Republica, Ministros, etc.), como parte de la agenda intergubernamental e intersectorial que desarrollan el Gobierno Nacional, el Gobierno Regional y los Gobiernos Locales.

- Diseño e implementación de una estrategia intergubernamental e intersectorial que afiance la gobernabilidad y gobernanza educativa local, y fortalezca a las instituciones y programas educativos. De esta manera, las escuelas se convierten en el espacio organizacional desde se articulan los diversos actores gubernamentales, privados y

sociales para lograr resultados de aprendizaje y de bienestar integral para las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Asimismo, los procesos de articulación y concertación generan y fortalecen modelos de servicios educativos intersectoriales e integrados, para las y los estudiantes, las familias y las comunidades.

- Fortalecer el diseño de las políticas y programas regionales y nacionales de los diversos sectores, impregnándolas con mandatos y mecanismos estratégicos y operativos abiertos a los procesos de articulación, concertación y participación en los espacios locales. La articulación intersectorial e intergubernamental en los territorios locales demanda que los diversos sectores gubernamentales incorporen en sus diseños de programas y modelos operacionales, las siguientes consideraciones: i) Que los objetivos que buscan alcanzar se articulen a los resultados de mayor impacto del territorio local y a los resultados de las diversas entidades; ii) los servicios que brindan están abiertos a la articulación intersectorial; iii) los procesos de gestión de los programas educativos incorporan componentes de facilitación y apertura a los diversos procesos de articulación y concertación territorial.

- Establecer arreglos intergubernamentales que se expresen en desempeños y metas que contribuyan al fortalecimiento de los procesos de gestión local de las políticas articuladas con los sectores del Estado. Estos arreglos se pueden traducir en un plan local territorial de logro de resultados en niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos, con una mirada territorial e integral; así como metas (de calidad y cobertura) para la provisión de servicios públicos; y la gestión conjunta de procesos de articulación interinstitucional.

- Generar mecanismos presupuestales de incentivos que impulsen el desarrollo de este tipo de experiencias, asignando presupuesto y contribuyendo con diversos recursos, para el desarrollo de iniciativas

locales. Estos incentivos se deben enmarcar en los arreglos intergubernamentales para el logro de metas en el logro de resultados, la provisión de servicios públicos y el desarrollo de proceso de gestión interinstitucional. Como marco de referencia se puede tener en cuenta el “Programa de Incentivos para la Mejora de la Gestión Municipal” y el “Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (*FED*)”, los cuales en enmarcan en la implementación del presupuesto por resultados.

- Reconocer, valorar y respaldar las experiencias locales, con lo cual estas puedan adquirir un mayor valor social y político que afianza la legitimidad de los actores locales. Este reconocimiento va de la mano los incentivos presupuestales y de diversos recursos hacia los distritos. Del mismo modo, se pude crear un “sello de gestión territorial distrital por la Educación”, que distinga y realce a los distritos que desarrollan experiencias de gobernabilidad y gobernanza educativa, para el bienestar de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos.

c) Consolidar a los Núcleos Distritales de Gestión Educativa como instancias que afianza la gobernabilidad democrática y la gestión educativa.

Las experiencias de gobernabilidad y gobernanza educativa desarrolladas en los distritos de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral, demuestran que los Núcleos Distritales de Gestión Educativa cumplen un rol fundamental como parte del quehacer de las UGEL en los distritos. Son actores que podrían convertirse en imprescindibles para sostener este tipo de experiencias en el tiempo. Sin embargo, también muestran debilidades que limitan su organización y operatividad, y que –como en el caso de Salitral y de casi todos los distritos de la jurisdicción de la UGEL Morropón- ponen en riesgo su existencia.

Ello supone que desde la Dirección Regional de Educación y la Gerencia Regional de Desarrollo Social del Gobierno Regional, se adopten acciones operativas y medidas administrativas orientadas a fortalecer a los Núcleos; tales como:

- Medidas administrativas para afianzar su institucionalidad y convertirlas en unidades de planificación y presupuestación como parte de las UGEL.

- Medidas administrativas para crear e implementar las plazas orgánicas de personal que necesitan como Núcleo, para la coordinación, especialistas y apoyo administrativo.

- Brindar un mayor acompañamiento técnico y desarrollar procesos de fortalecimiento de capacidades, para la gestión del modelo de gobernabilidad y gobernanza educativa que emerge de las experiencias analizadas.

- Implementar una iniciativa de inversión pública para mejorar el equipamiento (muebles, equipos tecnológicos, unidades móviles, entre otros) y la infraestructura de sus oficinas.

- Asegurar los recursos humanos de profesionales y personal auxiliar que necesitan para la organización y funcionamiento, tanto en cantidad necesaria, como en calidad técnica de profesionales.

- Asegurar el material fungible y otros insumos que requieren para su labor administrativa y para el desarrollo de sus acciones operativas.

d) Consolidar la organización de los gobiernos locales para afianzar su liderazgo y participación de los procesos.

El rol de los gobiernos locales en los procesos y provisión de los servicios educativos, debe darse en los siguientes aspectos:

- Fortalecer a los alcaldes y regidores y regidoras, en el manejo e identificación con las políticas educativas locales y con los procesos de gobernabilidad y gobernanza educativa, afianzando su liderazgo político como autoridades locales.

- Fortalecer la organización y gestión municipal para la identificación e implementación de estrategias y servicios municipales que le competen según sus funciones de Educación y Protección Social, articuladas a los servicios educativos regionales, implementados en el territorio.

- Afianzar las capacidades gerenciales del personal técnico municipal para impulsar las políticas educativas y gestionar procesos de articulación y concertación con carácter estratégico que faciliten el logro de resultados y la mejora de los servicios educativos.

- Mejorar la acción articulada de las intervenciones y servicios municipales (desarrollo social, protección, económicos, infraestructura, etc.), contribuyendo con los procesos de políticas públicas educativas con una perspectiva intersectorial.

- Fortalecer su capacidad para facilitar los procesos de articulación y concertación interinstitucional, para el logro de resultados y la mejora de servicios públicos.

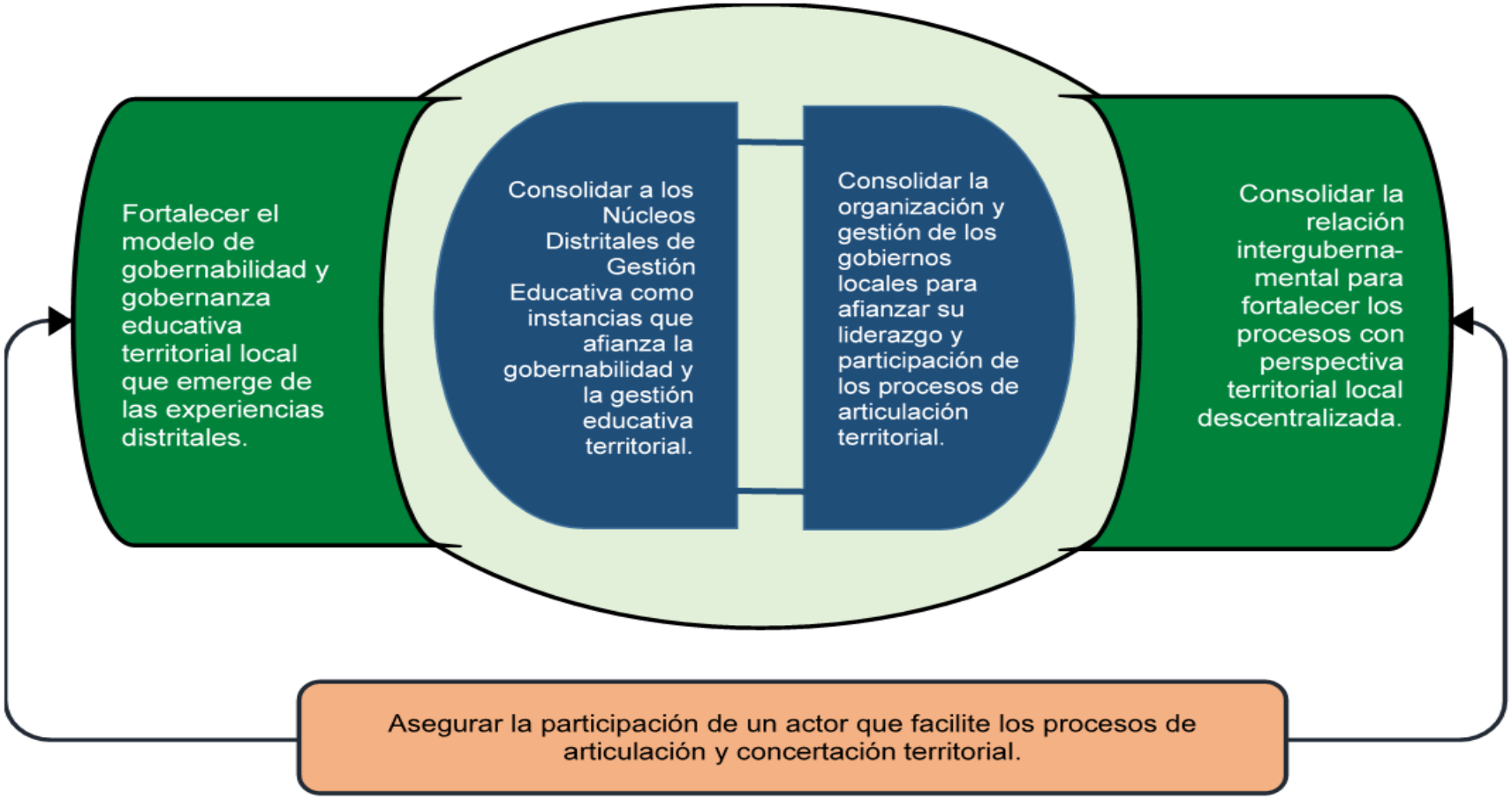
e) Asegurar la participación de un actor que facilite los procesos de articulación.

En el desarrollo de las experiencias de gobernabilidad y gobernanza educativa en los distritos de Canchaque, San Miguel de El Faique y Salitral, se ponen en evidencia la participación de un “tercer actor” que, siendo parte de los procesos, es a la vez gestor y facilitador. En los años 2018 - 2019, el CIPCA ha cumplido este rol. Sin embargo, en la medida que su participación se desarrolla bajo el esquema de proyecto, su presencia presenta limitaciones para permanecer en los próximos años.

Independientemente de la permanencia del CIPCA, se propone que la Dirección Regional de Educación (DREP) y las UGEL, designen especialistas como Coordinadores Territoriales para desarrollan este rol facilitador de los procesos de gobernabilidad y gobernanza educativa y primera infancia.

Este rol facilitador se despliega desarrollando procesos concretos, tales como: i) brindar acompañamiento y asistencia técnica para desarrollar los procesos de articulación, de manera activa y permanente; ii) gestionar arreglos interinstitucionales entre los actores locales; iii) desarrollar procesos de fortalecimiento de capacidades de los actores locales para la provisión de servicios públicos y el desarrollo de procesos de concertación y articulación interinstitucional; iv) proveer instrumentos para desarrollar los procesos de articulación; y v) articular los procesos a la gestión del desarrollo territorial local.

Gráfico Nro. 15
Propuestas para fortalecer la gobernabilidad y la gobernanza educativa local a partir de la experiencia analizada.



Fuente: Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

Azevedo, Joaquim (2004). Reforma educativa y gobernabilidad de la educación. En: Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina, pp. 275 – 300. Buenos Aires: UNESCO - International Institute for Educational Planning.

Cárdenas, Nersa (2002). El desarrollo local su conceptualización y procesos. En Revista Provincia, núm. 8, enero-junio, 2002, pp. 53-76, Universidad de los Andes Mérida, Venezuela.

Calle Sosa, José Luis (2018). Articular para lograr resultados en la primera infancia de la región Piura. Aporte de política pública para orientar la gestión de la implementación del Sistema Regional de Atención Integral de la Primera Infancia – SIREPI. Piura: Gobierno Regional Piura, 2018.

Calle Sosa, José Luis (2018), Modelo de gestión escolar para el logro de aprendizajes en Piura. Visualizando el modelo de gestión de las escuelas destacadas en logros de aprendizajes en estudiantes del Segundo Grado de Primaria. Piura: Gobierno Regional Piura.

Consejo Nacional de Educación - Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización (2013). Marco de referencia común sobre gestión educativa descentralizada, territorio y enfoque territorial

Feijoó, María del Carmen (2004) Gestión para la gobernabilidad, gobernabilidad para la gestión. En: Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina, pp. 107 – 133. Buenos Aires: UNESCO - International Institute for Educational Planning.

Gobierno Regional Piura (2013) Modelo de Gestión del Sistema Educativo de la Región Piura.

López Rupérez, Francisco; García, Isabel; Expósito Casas, Eva (2017). La calidad de la gobernanza del sistema educativo español. Un estudio empírico. España: Universidad Camilo José Cela.

León Segura, Carmen Magaly; Peñate López, Odalys (2011). Territorio y desarrollo local Economía y Desarrollo, vol. 146, núm. 1-2, enero-diciembre, 2011, pp. 5-18, Universidad de La Habana La Habana, Cuba.

Parra García, Rosa Ruth; Chávez Sánchez, Gabriela (2016). La gobernabilidad y gobernanza de los sistemas educativos y su relación con la implementación de las políticas educativas. En: Gobernabilidad y política universitarias. L. Talina (eds), Universidad Autónoma de Nayarit – México.

Pezo Salazar, Ignacio (2012). La experiencia de la gobernanza local en Educación en el distrito de Cuñumbuqui, región San Martín, período 2011-2012. El “Plan Mancomunado” como instrumento de articulación intergubernamental. Lima: Consejo Nacional de Educación - Comisión de Articulación Intergubernamental de la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización; Pontificia Universidad Católica Del Perú.

Ministerio de Educación (2013) La gestión descentralizada de educación. Serie: Cuadernos de trabajo para gestión descentralizada de la educación.

Red de Municipalidades Urbanas y. Rurales del Perú –REMURPE- y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit –GIZ- (2017). Contribuyendo a le mejora de educación desde la gestión

municipal. Experiencias exitosas de gestión educativa local Ventanilla (Callao), La Matanza (Piura) y Ramoschuco (Cajamarca).

Santizo Rodall, Claudia (2011). Gobernanza y participación social en la escuela pública. En: Revista Mexicana de Investigación Educativa, 2011, Vol. 16, Número 50, PP. 751-773.

Vargas, José; Neyra, Carolina; Kerrigan, Santiago; Rivera, Fernando (2015). Gestión educativa descentralizada con enfoque territorial balance 2011 – 2015. Lima: Consejo Nacional de Educación - Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización.

Zurbriggen, Cristina (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. En Revista Perfiles Latinoamericanos, Vol. 19, Núm. 38 (2011), páginas 39 – 64. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN DEL CAMPESINADO

Calle San Ignacio de Loyola Nro. 300 Urb. Miraflores.
Castilla – Piura – Piura.

LA GESTIÓN EDUCATIVA DISTRITAL INTERGUBERNAMENTAL EN LOS DISTRITOS DE CANCHAQUE, SAN MIGUEL DE EL FAIQUE Y SALITRAL

OCTUBRE 2019

PIURA

CIPCA

EGOAIZIA

GARAPENERAKO LANKIDETZAREN EUSKAL AGENTZIA
AGENCIA VASCA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO