Estudio
Marco de referencia para el diseño del Modelo de Gestión Descentralizada de la Educación en la región Piura

José Luis Gargurevich Valdez

CIPCA
Centro de Investigación y Promoción del Campesinado

CEDIR-CIPCA

Gargurevich Valdez, José Luis
Estudio: Marco de referencia para el diseño del modelo de gestión descentralizada en la región Piura.
Piura : CIPCA, 2011, 88 p.

EDUCACIÓN /GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN / POLÍTICA EDUCATIVA
PERÚ (Piura)

Este Estudio se desarrolló en Alianza con la Dirección Regional de Educación de Piura, siendo la Directora la Lic. Aurelia Pasapera Calle.

© Centro de Investigación y Promoción del Campesinado – CIPCA
Calle San Ignacio de Loyola No. 300. Urb. Miraflores, Castilla, Piura
Telef. (51-73) 342860 ; 343022, 345573. FAX 342965
http://www.cipca.org.pe

Piura, Mayo 2011

El CIPCA no comparte necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Esta publicación ha sido posible a través del apoyo del Gobierno del País Vasco, de la Fundación ALBOAN España y de la Diputación Foral de Bizkaia en el marco del Programa "*Empoderamiento de la sociedad civil para la gobernanza democrática en el marco del proceso de descentralización, en Piura, Moquegua y Cuzco-Perú*".

Introducción

Luego de formulados los Proyectos Educativos Regionales, muchos Gobiernos Regionales se enfrentaron al difícil desafío de implementarlos sobre la base de un sistema de gestión tradicional, paralizado en términos reales de descentralización, y con múltiples camisas de fuerza para la innovación, la modernización y la eficiencia.

El proceso de formulación e implementación de nuevos modelos de gestión educativa descentralizada liderado desde los Gobiernos Regionales es pertinente en la medida que se enmarca en dos dinámicas importantes:

La primera, referida a las reformas de Estado en marcha, donde son considerables los avances en el proceso de modernización conducido desde el nivel central (simplificación administrativa, simplificación del SNIP, los presupuestos por resultados, el D.S 047-1009 que norma el desarrollo de la gestión descentralizada) y las reformas en el marco del proceso de descentralización, así como los avances en la promulgación de la LOPE y el proceso de transferencias de funciones (en el caso del sector educación son 21 funciones transferidas a los gobiernos regionales), entre otros. Del mismo modo, este proceso de descentralización plantea también retos respecto del rol y de las funciones en educación que deben asumir los gobiernos locales a los que hay que involucrar, comprometer y fortalecer desde una visión territorial de las políticas de desarrollo social.

La segunda dinámica está referida a los avances significativos en el proceso de descentralización educativa desde las regiones. La mayoría de las regiones cuenta con PER y están encaminadas en procesos de planificación programática y operativa que permiten concretar las políticas educativas del PER. Cuentan o están en proceso de contar con recursos para implementar proyectos de inversión pública en educación. Del mismo modo, en el caso de estas regiones se cuenta con la voluntad política de los gobiernos regionales de generar cambios significativos en la educación, impulsando la concreción del Proyecto Educativo Regional y promoviendo el cambio organizacional que requiere la implementación del mismo.

Un nuevo modelo de gestión supone un proceso permanente de reestructuración institucional del sistema educativo con el fin de lograr nuevos y más eficientes sistemas de interacción y organización entre sus actores y la comunidad; en función de ello, implica refundar las condiciones institucionales con las que sus actores interactúan y para las cuales desarrollan capacidades, reestructurar la armazón organizativa de sus instancias, procesos y canales de acción, y renovar la cultura organizacional por intermedio de las cuales los sujetos son capaces de combinar esfuerzos en pos de una visión compartida. Todo ello en un escenario descentralizado y de promoción de la participación y la vigilancia por parte de la comunidad a nivel macro en el desarrollo de las políticas públicas en educación y a nivel micro, de la vida y resultados de la escuela.

El modelo de gestión educativa debe garantizar, sobre todo, recursos, mecanismos y capacidades que configuren el funcionamiento de todos los actores e instancias de la gestión alrededor de las necesidades de las escuelas como células principales del sistema educativo; es decir, una gestión que parta desde el sujeto. Un modelo de gestión que parta de las instancias de gestión

intermediadas no responderá las demandas y necesidades de las IIEE que es donde el sistema educativo debe mirar. Si bien la centralidad de la escuela constituye un rasgo manifiesto en el marco normativo vigente, tal centralidad es subsumida por la rutina administrativa del MINEDU y de los órganos intermedios. Los modelos de gestión planteados desde la realidad regional recuperan la centralidad de la escuela y, por tanto, de lo pedagógico como ámbito sustantivo de la gestión.

En el caso de Piura, ya se cuenta con un estudio en el cual se presenta un balance de los avances en la implementación del PER y se analizan algunos factores explicando los bajos niveles de avances alcanzados. Una de las conclusiones es que ha faltado instaurar una gestión orientada a la implementación del PER, lo cual pasa por establecer un plan de mediano-corto plazo fijando claramente la ruta a seguir para poder llevarlo a la práctica. Se tiene conocimiento de que a nivel de la Dirección Regional de Educación de Piura – DREP, se cuentan propuestas de reestructuración de esta instancia de gestión, pero que hasta el momento no se han consensuado ni mucho menos se han tomado las medidas para implementar una de ellas.

En tal sentido, previamente a iniciar un proceso de reestructuración de las instancias de gestión educativa a nivel regional, es necesario plantearnos central pregunta: ¿Qué modelo de gestión educativa necesita nuestra región para garantizar la implementación del PER, y así lograr mejorar de la Educación en términos de calidad y equidad? Por esa razón, se hace necesario emprender el presente estudio que el marco referencial para iniciar los cambios organización y funcionamiento del sistema de gestión educativa regional, así como direccione la priorización, formulación e implementación de actividades y proyectos de inversión pública. Todo ello con una activa participación de la sociedad educadora y de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos e instancias de gestión educativa a nivel comunal, local y regional.

El Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), en representación del Consorcio "Gobernabilidad, Descentralización y Desarrollo Regional", entidad ejecutora del Programa "*Empoderamiento de la sociedad civil para la gobernanza democrática en el marco del proceso de descentralización en Piura, Moquegua y Cusco*", conociendo esta realidad y necesidad imperativa de la situación educativa regional, ha solicitado el presente marco referencial que ayude a la formulación participativa de un nuevo modelo de gestión descentralizada de la educación en la región Piura.

Este estudio corto se plantea colaborar en una mirada exhaustiva a cómo y desde qué condiciones es posible diseñar un nuevo modelo de gestión para la región Piura, cuál es una posible ruta y basada en qué enfoques es viable implementarla, quiénes deben participar, qué resultados se pueden alcanzar y cómo llegar a ellos.

Para la realización de este estudio, se realizaron entrevistas a profundidad, grupos focales y reuniones de trabajo con los principales actores educativos de la región durante el mes de marzo y abril de 2011 que alimentó el diseño del presente estudio; entre los cuales figuraban:

- Maximiliano Ruiz, Vicepresidente del Gobierno Regional
- Verónica Luy, Gerenta de Desarrollo Social del Gobierno Regional
- Esterling Martínez, Subgerente de Desarrollo Social de la GDS
- Miguel Grados, Subgerente de Normas y Supervisión de la GDS
- William Olaya, asesor de educación de la GDS

- Enrique Rivera, asesor de la vicepresidencia del GR
- Aurelia Pasapera, Directora Regional de Educación
- Oscar Infante, Especialista de DGP y asesor de la DRE Piura
- Juan Juárez, Secretario Técnico del COPARE
- Cecilia Bustamante, Coordinadora de la MCLCP de Piura
- Carmen Campos, MCLCP Piura
- Lucila Sánchez, Organización Ñari Walac
- José García, Gerente Regional de PROMEB
- José Ricardo, Representante de los Directores de IIEE en el COPARE
- José Luis Calle, CIPCA Piura, representante de Agenda Educativa Regional
- Otros representantes del COPARE.

Asimismo, se revisaron los principales documentos de política educativa y gestión institucional de la región Piura así como del marco normativo nacional, informes de evaluación del MINEDU y del MEF, así como información del Sistema de Seguimiento e Información de la implementación de los PER, conducido desde el Consejo Nacional de Educación.

Cabe reconocer que la propuesta de marco de referencia aquí planteada también ha sido nutrida por los importantes avances que en dicha materia han logrado otros gobiernos regionales (como San Martín, Arequipa y La Libertad), por los resultados exitosos y las lecciones aprendidas desde la asistencia técnica de la sociedad civil y la Cooperación Internacional en la mejora de la gestión descentralizada en algunas regiones (USAID/Aprendes, ACDI/ Promeb, UNICEF), y por la movilización y la incidencia que algunos actores en materia de política educativa nacional han venido impulsando para propiciar consensos comunes y reformas en materia de gestión educativa descentralizada (Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización liderada por el Consejo Nacional de Educación, Comisión Técnica de Educación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales).

El documento se ha organizado en 10 capítulos, iniciando con una argumentación sucinta sobre la relevancia de contar con un nuevo modelo de gestión educativa para la región, un breve diagnóstico situacional, el marco legal e institucional de las políticas educativas regionales; luego se presenta una propuesta de objetivos e indicadores de resultado qu e la formulación del modelo de gestión puede trazarse a mediano plazo, el marco conceptual, los enfoques, estrategias y consideraciones políticas a tener en cuenta; para pasar finalmente al desarrollo de una ruta metodológica, el mapeo de actores que se necesita involucrar y las recomendaciones finales que el estudio plantea para la puesta en marcha de este proceso.

Índice

1. **¿Por qué es necesario una nueva manera de gestionar la educación?** **08.**
   Relevancia de un modelo de gestión descentralizada de la educación

2. **La situación actual en Piura** **11.**
   Breve diagnóstico de la gestión educativa en la región Piura

3. **Base legal y marco de políticas educativas** **18.**
   Las oportunidades que ofrece el marco normativo e institucional

4. **¿Qué puede aspirar lograr un nuevo Modelo de Gestión en educación para Piura?** **29.**
   Objetivos y Resultados esperados al mediano plazo

5. **El marco conceptual para entender los modelos de gestión en educación** **33.**
   Definiciones y marco teórico

6. **Los enfoques y estrategias relevantes** **51.**
   Principios claves que pueden ser incorporados al Modelo de Gestión

7. **Consideraciones políticas del proceso** **57.**
   Criterios políticos que deben ser identificados y asumidos en el proceso

8. **La hoja de ruta sugerida** **60.**
   Dimensiones y acciones estratégicas para el desarrollo del Modelo de Gestión

9. **¿Quiénes deben participar**? **72.**
   Actores y sus roles a ser considerados en el proceso

10. **Recomendaciones del estudio** **79.**
    Condiciones previas y concurrentes para el diseño y la implementación del Modelo de Gestión.

Bibliografía y referencias

1. ¿Por qué es necesario una nueva manera de gestionar la educación?

Relevancia de un modelo de gestión descentralizada de la educación

La atención del sistema educativo nacional y los actores que lo conformamos está volcada –ahora más que nunca- a la escuela, los resultados que allí se espera obtener en razón de mejores aprendizajes y en la formación integral de sus estudiantes, y en la expectativa de que el servicio prestado sea ejercido con calidad, con equidad, y bajo principios democráticos y participativos de un Estado que en sus diferentes niveles de gobierno está en proceso de descentralizarse y modernizarse.

Reformar un modelo de gestión educativa, en ese sentido, debe ser un medio para mejorar la calidad educativa, debe hacer explícito los vínculos y los factores asociados con la mejora de los aprendizajes, que se consolide no sólo como un proceso de fortalecimiento institucional del nivel de gobierno regional y sus instancias descentralizadas, o no sólo como un proceso de gobernanza con los actores regionales y locales desde la comunidad y la sociedad civil, sino como un proceso de democratización de las escuelas y su entorno, de la calidad educativa de sus servicios y del aporte favorable al desarrollo territorial al que sus estudiantes coadyuvan.

Estrictamente, ¿qué hace relevante pensar en implementar un nuevo modelo de gestión descentralizado de la educación para la región?

Un modelo que mejore la calidad educativa

En primer lugar, porque una gestión basada en la calidad se reconfigura de modo tal que todos sus procesos, sus instancias, sus decisiones y los actores que la operan orientan el cambio hacia el logro de resultados: en el caso de educación, el modelo apunta a una gestión escolar y regional eficiente y participativa, donde todas las instancias involucradas tengan un rol en la puesta en valor de los factores que dan calidad al servicio educativo: la formación docente, la inversión por alumno, los recursos para el aprendizaje, el currículo, la gestión escolar y la infraestructura.

Un modelo que finalmente repercuta en la mejora de los logros de aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes de todos los niveles de la educación, tanto de la Educación Básica Regular, como de la Básica Especial y la Educación Superior. Y que midiendo el pulso de su contribución en los logros de aprendizaje alcanzados, no se limite sólo a dicho logro sino a un impacto de mayor alcance como es la formación integral de los estudiantes. Una gestión al servicio de los objetivos pedagógicos y que respalde la implementación del Proyecto Educativo Regional.

Un modelo que favorezca una educación con equidad

En segundo lugar, el diseño de un modelo de gestión de naturaleza descentralizada permite la flexibilidad de pensar modelos ad hoc a las realidades locales, a las poblaciones más vulnerables y a las características institucionales de las escuelas, abriéndose paso así a un abanico de modelos integrados que responden a las diferencias, contextos y particularidades, y no un criterio unívoco de igualdad en la gestión.

Así, implementar modelos de gestión escolar allí donde es necesaria una manera particular de gestionar colaborativamente en red las escuelas unidocentes y multigrado en zonas rurales es, naturalmente, uno de los objetivos de este proceso. De igual forma, pensar en modelos de gestión articulados a municipalidades distritales pequeñas o medianas donde la tarea educativa es igual de compleja pero las condiciones, los recursos y las capacidades son reducidas; o pensar en modelos que atiendan a poblaciones estudiantiles con características especiales o de zonas bilingües o con mayor diversidad cultural, y que necesiten un tratamiento más flexible en cuanto a su manera de relacionarse y ser monitoreada por la región.

Un modelo con modelos flexibles dentro que acojan las diferencias y les den tratamientos igualmente consistentes e institucionalizados.

Un modelo que fortalezca la institucionalidad y la gobernanza

En tercer lugar, el modelo de gestión operará en un escenario descentral izado y en virtud de ello, sobre la base de un conglomerado radial de actores e instituciones que le dan sustento a la política pública educativa. El gobierno de las decisiones en educación también necesita una estructura para gestionarse y es ello uno de los objetivos de procesos como estos donde el fortalecimiento institucional es una faceta sustantiva de una democracia sólida y sostenible.

La necesidad de tener claridad en el modelo de gestión de políticas públicas en educación que asumirá el país desde cada Gobierno Regional deja de ser una demanda técnica del proceso de descentralización y pasa a ser una condición política para legitimar los procesos de cambio institucional con la sociedad educadora y reconfigurar los arreglos institucionales bajo un enfoque de la gestión pública y no desde una lógica netamente sectorial; un modelo, así, que fortalezca la unidad territorial del desarrollo social, y no responda únicamente a metas trazadas por el sector educación.

En la misma medida, se trata de un modelo de gestión que entiende la onda de expansión del gobierno no sólo desde la posición de los gobernantes y sus niveles descentralizados, sino desde la posición de los gobernados y su rol en el compromiso, el seguimiento y la responsabilización en los resultados esperados. La gobernanza, en el sentido del cogobierno de estas decisiones, plantea poner en la agenda pública la necesidad de replantear la democracia deliberativa y llevarla al nivel comunal, el nivel más cercano a la población y desde donde es posible hacer política pública compartiendo la formulación y la implementación de la misma con la sociedad, en nuevas relaciones, redes y coaliciones que también necesitan un modelo donde operar.

Un modelo que fortalezca la autonomía escolar

En cuarto lugar, un nuevo modelo de gestión descentralizada expresará cambios reales cuando las escuelas se consoliden como centros de decisión autónoma de los servicios que prestan, puedan así "abrirse" a la comunidad hacia cuyo contexto responden, y se relacionen con las instancias y niveles de gobierno desde una posición proactiva. La autonomía de la gestión escolar redunda en la calidad de los servicios pero también en la legitimidad de sus modos de lograrla y hacerle seguimiento, porque le otorga niveles de decisión a la escuela y también a la comunidad para cogestionar los factores y los recursos pedagógicos

Este modelo de gestión parte del eje fundamental que considera a la comunidad y los actores de la escuela como protagonistas de la descentralización educativa y generadores de política y valor público: la sociedad es educadora y no es un agente pasivo en la prestación de los servicios que atañen su desarrollo y el de sus hijos.

Volver los ojos a la institución educativa no es un discurso principista sino ya ahora una demanda concreta, lo que exige un cambio de paradigma en la gestión educativa descentralizada, y a su vez plantea el reto de nuevas formas de pensar la organización, los procesos y los productos de un sistema tan complejo como es el educativo. Lo cierto es que, cuanto más claro se tiene a quien le corresponde hacer qué - desde la escuela hasta el nivel nacional-, la provisión del servicio tiene mejores posibilidades de llegar a los usuarios, dar resultados y generar valor público.

Un modelo que respalde y active una propuesta pedagógica integral

En quinto lugar, un modelo de gestión que respalde un modelo pedagógico en el entendido que lo pedagógico es también el terreno de la gestión. El gobierno regional necesita implementar una propuesta pedagógica que sea integral, que adopte un tratamiento igual de intenso a todos los factores y componentes de una educación de calidad, pero no sólo basta con diseñarla sino en ponerla en funcionamiento, bajo las reglas, las condiciones y los procesos existentes en el aparato público: allí está el desafío de la gestión pedagógica.

Para ello, la región Piura cuenta ya con experiencias educativas exitosas implementándose desde el nivel local y son experiencias que necesitan ser potenciadas para desde ahí reformar el sistema de gestión. Es preciso pensar la Propuesta Pedagógica de la región como el corazón del modelo de gestión, y a cuyas necesidades y demandas debe responder su estructura, su organización y las capacidades a ser desarrolladas por sus gestores y sus directores.

2. La situación actual en Piura

Breve diagnóstico de la gestión educativa en la región

A modo de breve diagnóstico sobre los datos relevantes para la gestión educativa en la región Piura, se recogió información cualitativa y cuantitativa sobre el estado del desarrollo educativo regional, la misma que se ha organizado alrededor de los objetivos estratégicos del Proyecto Educativo Regional.

La información usada provino de entrevistas a profundidad con los actores educativos regionales; documentos de CIPCA, Agenda Educativa Regional y de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza en Piura; los resultados de las Evaluaciones Censales del MINEDU en el 2008, 2009 y 2010; la información del sistema de Estadística de la Calidad Educativa ESCALE del MINEDU (Unidad de Medición de la Calidad) al 2009, los datos del Sistema Integrado de Administración Financiera SIAF del Ministerio de Economía y Finanzas; los resultados del Sistema de Información y Seguimiento a los Proyectos Educativos Regionales SIS – PER conducido por el Consejo Nacional de Educación; y los Indicadores Educativos por Departamento 2009 consolidados por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional ACDI en el Perú.

✓ Datos educativos generales

El Índice de Desarrollo Humano el 2007 en la región Piura es de 0,5979, ocupando la posición 13 en el total de 24 departamentos del país. Su tasa de pobreza total alcanza cerca del 45% y de pobreza extrema, el 13%. La población al 2008 era de 1 676 315 personas, concentradas en un 74,2% en las áreas urbanas y el 25,8% en las áreas rurales. La población con lengua nativa alcanza el 0,3%.

La tasa de analfabetismo en personas mayores de 15 años alcanzaba al 2008 el 11,8% de la población, con una concentración mayoritaria en mujeres, sobre todo del área rural.

En la región Piura existen, en promedio, 4360 centros educativos atendidos por el Estado, de los cuales 4242 pertenecen a la Educación Básica Regular. De ellos, 1836, 1904 y 502 están dirigidos al nivel inicial, primaria y secundaria, respectivamente. Más el 50% de las IIEE en la región, se encuentra en las áreas rurales del territorio de Piura.

Dichos 4360 centros educativos atienden a 407 593 estudiantes, donde el universo mayoritario de población estudiantil se concentra en el nivel primario con 201 936 niñas y niños. Para estos últimos, están adjudicados 8 296 docentes en toda la región, de un universo total de 17 346. Los docentes están concentrados en un aproximado del 70% en las áreas urbanas de la región, constituyendo una distribución ineficaz si consideramos la alta concentración de escuelas en las áreas rurales.

✓ Logros de aprendizaje

Según los datos de la ECE 2010, en Piura sólo el 26,2% de las niñas y niños del segundo grado de primaria comprende adecuadamente lo que lee mientras que el 25,4% se encuentran por debajo del nivel suficiente. Ello muestra un crecimiento con respecto a los resultados del 2009 y 2008, donde Piura alcanzó porcentajes de suficiencia de 21,0%y 13,7% respectivamente. Sin embargo, dichos resultados aún están por debajo del promedio nacional.

En Matemática, los resultados son de igual naturaleza: sólo el 11,9% analiza y resuelve problemas adecuadamente, mientras el 55,9% se encuentra por debajo del nivel suficiente; el crecimiento con respecto a años anteriores fue de menos consideración, siendo el 2009 de 11,5% y el 2008 de 7,7%. Igualmente, siguen siendo resultados por debajo del promedio nacional.

Dichos porcentajes son mayores en el área rural. En este sentido, la población estudiantil rural está en desventaja con relación a la urbana, generando brechas de desigualdad que repercuten en los logros de aprendizaje.

✓ Cobertura y equidad

La tasa de escolaridad en la región (estudiantes que acceden al sistema educativo en Piura de 3 a los 16 años) es del 82,4%, siendo la cobertura en primaria y secundaria relativamente altas: 99,1% y 83,4% respectivamente. En el nivel inicial, los datos son muy distintos. En la región Piura la atención a la primera infancia está aún en niveles bastante reducidos: la región sólo atiende al 2,1% de sus niñas y niños de 0 a 2 años, y esa realidad no ha variado desde el 2005 hasta el 2009. Y en cuanto a la población de 3-5 años, al 2009 sólo se está atendiendo al 70,9%.

Porcentaje de la población de una cierta edad o grupo de edades matriculada en el sistema educativo de la región Piura

0-2 años		3-5 años		6-11 años		12-16 años		17-21 años	
2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
2.1	**2.1**	61.1	70.9	97.5	99.2	78.1	84.8	**36.8**	**43.1**

Cabe mencionar también que el sistema educativo de la región Piura atiene al 43,1% de su población estudiantil de 17-21 años, siendo este grupo etáreo un sector poblacional urgente de ser priorizado en su modelo de gestión educativa.

El déficit de centros de educación inicial necesarios al 2009 en la región Piura es de 170, dato que evidencia que para lograr que al menos en cada centro poblado rural de la región exista 1 centro educativo.

Las tasas de conclusión en la región son muy cercanas al promedio nacional, siendo la de primaria de 76,1% y de secundaria de 59,6%.

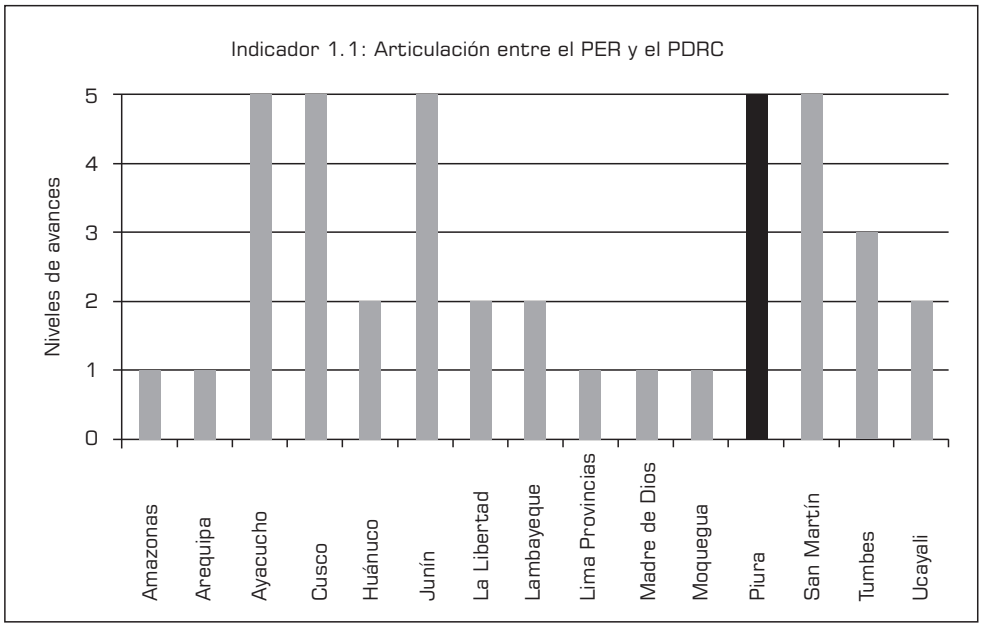
Por otro lado, las tasas de deserción en la región para el nivel secundaria ha aumentado desde el 2005, donde había un 8,3% al 2009, donde se evidencia un 17,8% de estudiantes que no completa dicho nivel, y por lo tanto, no accede a una educación superior.

En materia de TICs, se advierte que de un 4,7% en el 2005, se ha incrementado a un 15,9% en el 2009 el porcentaje de escuelas de Piura con acceso a Internet, lo que todavía evidencia una baja atención a la conectividad en las prioridades educativas, sin darle énfasis a una medida que permite reducir las inequidades en materia de desarticulación y de dispersión territorial de las zonas rurales.

✓ Planificación educativa

En materia de planeamiento educativo, la región cuenta con el Proyecto Educativo Regional al 2021, así como de un Plan de Desarrollo Regional Concertado. 5 de los 6 objetivos del PER, es decir, más del 80% se articula consistentemente con dicho PDRC. Además de ello, Piura constituye una de las cuatro regiones de las que intervienen en el Sistema de Seguimiento a los PER conducido por el CNE que cuenta con un Plan Estratégico de mediano plazo o PEI al 2011, el mismo que se ha planteado en un fase de actualización por parte del gobierno vigente.

Dicha articulación se puede graficar de la siguiente forma, en comparación con otras regiones [1]:



[1] I Reporte de Sistema de Seguimiento e Información a la implementación de los PER – región Piura. Indicador 1: Planeamiento educativo. Lima, 2010.

Sin embargo, este Plan carece de una priorización de políticas debidamente costeada, articulada a metas y resultados de impacto, y de un costeo y plan de financiamiento que permita su operativización. Ello repercute en la consistencia entre dicho PEI de mediano plazo y los Planes Operativos Institucionales de los niveles de gobierno regional y local, así como entre la DRE, UGEL y las IIEE, por lo que menos del 30% de políticas priorizadas en dicho documento matriz logran incorporarse a dichos instrumentos de planificación operativa.

✓ **Gestión descentralizada**

Al respecto de la situación de la gestión regional, algunas deficiencias o limitaciones identificadas son:

- se puede revelar que existe un grupo sustantivo de Instituciones Educativas que aún no han formulado su Proyecto Educativo Institucional y demás instrumentos de gestión; entre las justificaciones sistematizadas están el no haber sido capacitados por la UGEL, DRE, Red Educativa Local y Ministerio de Educación; no contar recursos económicos, las/os integrantes. Este hecho, como bien revela un estudio de la región[2], "*dificulta la direccionalidad y la planificación necesarias para el logro de aprendizajes de las/os estudiantes*".

- Las contradicciones, vacíos o desfases de normas complican la gestión, con un marco normativo no solo engorroso sino además incoherente. A nivel normativo, mucho se avanzaría si se realiza una racionalización de la producción normativa, depurando y derogando normas y dispositivos legales que entorpecen la gestión.

- La existencia de un estilo formalista y burocrático heredado desde el nivel central donde predomina el afán de control desde "arriba", antes que la búsqueda de efectividad, haciendo más lenta la gestión por la necesidad de la observancia detallista de la norma o generando inacción por miedo a las sanciones posteriores. Se ha perdido la innovación en la gestión.

- Desde la DRE, la transferencia y sobreconcentración de funciones administrativas a las UGEL operativas no permite aún cumplir con sus funciones técnicas de acompañamiento, monitoreo y supervisión para mejorar los aprendizajes, el desarrollo profesional docente y la gestión institucional de las instituciones educativas.

- El escaso presupuesto de las UGEL impide contar con materiales y recursos básicos como movilidad, lo cual condiciona en gran medida el cumplimiento de sus funciones y metas, principalmente del seguimiento de la gestión pedagógica en las instituciones educativas.

- La escasa y empirista supervisión que realizan los especialistas a los docentes en las instituciones educativas están centradas en lo formal, envío y recepción de documentos y no en lo sustantivo que es el acompañamiento y el monitoreo pedagógico.

[2] Gamboa, César. Estudio "Estado de la gestión educativa en Piura, una mirada desde la Institución Educativa"/ Centro de Investigación y Promoción del Campesinado CIPCA, 2011.

- La baja calidad e idoneidad técnica y profesional del personal, dado que si bien una parte cuenta con formación y experiencia profesional, otro porcentaje mayoritario no está preparando para ejecutar las funciones transferidas a la región en materia educativa; ello acompañado de un clima actitudinal tradicional y con limitada proyección a las innovaciones.

- La indisposición para articular a los municipios a la lógica de una gestión educativa descentralizada desarticular finalmente la acción intersectorial a nivel local, e impide aprovechar los recursos que en esos niveles de gobierno existen para coadyuvar a la tarea educativa. En el caso del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, los distritos de Santo Domingo y de Chulucanas (provincia de Morropón), así como el municipio provincial de Paita, implementaron la ruta del plan afrontando diversas limitaciones y dificultades propias de escenarios institucionales débilmente preparados para asumir la tarea de la gestión pedagógica e institucional de las escuelas, de la superposición de modelos de gestión desde el sector y desde el proceso de descentralización, y de efectivas condiciones que permitieran darle sostenibilidad y, sobre todo, resultados en logros de aprendizaje, a la experiencia municipal. Luego de evaluaciones internas y de las recomendaciones que hiciera en sus informes la Defensoría del Pueblo, los distritos no han continuado con el desarrollo de esa alternativa de gestión.

  Como bien se ha podido recoger de sistematizaciones al respecto[3], "*el involucramiento en educación de los gobiernos locales mencionados, no obstante, es anterior al PPM, y han continuado aportando a mejorar las condiciones educativas e impulsando, en el caso de Santo Domingo, instrumentos que permiten a las escuelas marcos de referencia más próximos a su realidad. Han cumplido roles articuladores con otros sectores o con otros niveles de gobierno. Por ello, el rol del nivel de gobierno local en educación es valioso y hasta indispensable en comunidades en donde resulta ser el único referente estatal*".

- Respecto a la infraestructura, equipamiento y servicios, como condiciones de educabilidad, se presentan muchas deficiencias para su atención adecuada. En las zonas rurales de Piura aún existe un déficit de infraestructura y equipamiento, especialmente en la Educación Inicial y Primaria. La atención del pago de los servicios de agua y luz eléctrica es inoportuno y se presentan casos en que no son cancelados.

- El COPARE de Piura es una instancia importante en el proceso de desarrollo educativo regional, acompañando la formulación del PER y el seguimiento a ciertos procesos claves. Actualmente, no cuenta con recursos económicos y logísticos para su funcionamiento. El COPARE de Piura está conformado por treinta y nueve (39) miembros de los cuales solo dos representan a organizaciones y/o sectores minoritarios, según información del SSII PER. La oportunidad que representa movilizar procesos alrededor del COPARE es visible, y es claro que desde la voluntad política del Gobierno Regional, este COPARE puede fortalecerse institucionalmente.

[3] Alternativa. Sistematización del proceso de Municipalización educativa. Casos de los distritos de Los Olivos en Lima y Santo Domingo en Piura. Elaborado por Maritza Caycho y Themis Castellanos. Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, 2009.

- Existen experiencias de gestión pedagógica exitosas en la región, donde se puede evidenciar con mayor énfasis la intervención lograda por el PROMEB de la Agencia Canadiense por el Desarrollo Internacional que ha logrado mejoras sustantivas en cuanto a porcentaje de asistencia de niñas y niños entre los 4 y 5 años de edad a la educación inicial (de 33% en el 2003 al 82% en el 2007); a porcentaje de estudiantes que en el 3° grado de primaria leen comprensivamente y con espíritu crítico (pasando del 7% al 66% en el mismo rango de tiempo) , lo mismo que en 6° de primaria (del 8% al 74%). Asimismo, el porcentaje de niños y niñas que logran resolver exitosamente problemas de matemática al 3° grado se incrementó de 7% a 60%, y en 6° grado de 0% a 46%[4].

- Con respecto a la Gestión por Resultados, el Programa Estratégico Logros de Aprendizaje PELA de alcance nacional pero de gestión descentralizada a nivel regional concentra su atención en los niños y niñas de 3, 4 y 5 años de Educación Inicial y de 1ro y 2do grado de la Educación Primaria (Ciclo II y Ciclo III de EBR). Su propósito es el de lograr que al finalizar el segundo grado, los estudiantes obtengan logros de aprendizaje esperados en comunicación y matemática bajo un protocolo que incluye como estrategias principal el acompañamiento pedagógico a los docentes. En Piura, la gestión del PELA logró mejorar los logros en comunicación integral y en matemática de 18,6% a 24,1%, y de 12,1% a 15,2% respectivamente.

✓ Inversión en educación

En la región Piura, el gasto en educación por parte del Gobierno Regional equivale al 2,9% del Producto Bruto Interno en lo que corresponde del mismo a la región, porcentaje que no ha variado significativamente desde el 2007 donde el porcentaje era del 2,7%. Ello refiere que el gasto corriente y de capital en instituciones educativas de la región y en la administración de la educación invertido es muy reducido con respecto a la prioridad que dicho sector refiere.

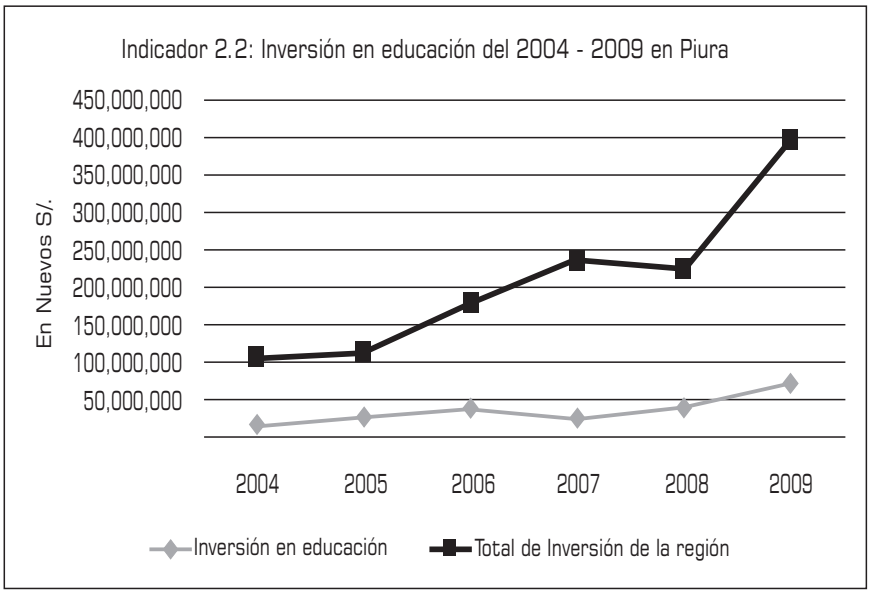
Es de vital consideración, dar atención a que el gasto público regional dirigido a bienes y servicios en educación es uno de los más bajos (6,9% del presupuesto en educación), con respecto a un también reducido 12,3% del nivel nacional.

El presupuesto regional en educación el 2010 tuvo un presupuesto de 58 millones de soles en el 2010 (se ejecutó poco más del 50%), de los cuales más del 50% es asignado a la educación superior directamente a través del canon petrolero[5], y sólo el 40% a la Educación Básica Regular (aproximadamente, un 25% al nivel Primaria y 15% al nivel Inicial a través del PELA).

El presupuesto total de inversiones en Piura en el 2009 fue de 396´411,731 millones de soles de los cuales 70´757,169 millones, es decir, un 17,8%, fue destinado a inversiones en educación. De acuerdo con la información del SIAF, el presupuesto total de inversiones en educación en Piura se triplica entre los años 2004 y 2009: de S/. 106´924,008 millones de soles en el 2004 a S/. 396´411,731 millones de soles en el 2009. El SIS PER grafica dicha variación en la inversión en educación con respecto a la inversión regional de la siguiente forma:

[4] Mayor información en torno a la propuesta pedagógica y de gestión escolar promovida por PROMEB, revisar documentos del Proyecto.

[5] SIAF-MEF. Revisado en noviembre 2010. Consolidación de información de CIPCA.



El mismo resultado del SIS PER señala[6] que "*entre los años 2004 y 2009 si se compara el monto asignado a educación en relación con el total asignado a inversiones en la región, se observa que la distancia entre ambos presupuestos, con el transcurrir de los años se incrementa. Es decir, hay más presupuesto, se invierte en la región, pero no necesariamente se invierte más en educación*"/

Los proyectos de inversión pública (PIP) de educación, formulados por el Gobierno Regional de Piura y declarados viables entre 2007 y 2010 llegan a 47. El total de presupuesto asignado a estos proyectos es de S/. 98´546,832.29 Nuevos Soles. De esos PIP, solo quince (15) son de carácter integral a favor de los factores de calidad educativa y su inversión es de S/. 49´310,539; es decir, supone un 50% del total del presupuesto asignado a inversiones en educación.

Según los reportes del SIAF, el promedio de ejecución del presupuesto de inversiones en educación entre el 2004 y el 2009 en el departamento de Piura, no supera el 63,1%. En el 2004 alcanzó el 25% y en el 2008 el 33%.

[6] I Reporte de Sistema de Seguimiento e Información a la implementación de los PER – región Piura. Indicador 2: Presupuesto. Lima, 2010.

3. Base legal y marco de políticas educativas

Las oportunidades que ofrece el marco normativo e institucional

El diseño y la implementación de un Modelo de Gestión Descentralizada de la Educación en la región Piura necesita enmarcarse en la base legal y en las políticas institucionales del proceso de descentralización y del sector educación a nivel nacional y regional que la respalden. El marco normativo ofrece actualmente un conjunto de oportunidades para que los gobiernos regionales puedan conducir sus procesos de reforma institucional de cara a gestionar de mejor manera las decisiones en materia de políticas públicas en su jurisdicción.

A continuación, algunas referencias que cabe considerar:

3.1. Base legal y marco institucional de nivel nacional

- **La Constitución Política del Perú**, donde se señala en el artículo 13 que "*la Educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana*", y en el artículo 16, que "*tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados. El Estado coordina la política educativa y formula los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos*"/ Dos puntos fundamentales aquí residen en enfatizar la centralidad del sujeto para la educación en términos de su desarrollo integral, y el carácter descentralizado del sistema educativo.

- **Ley Nº 27680 - De la Reforma Constitucional,** La Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización, que en su Artículo Único, modifica el Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política en su artículo 188, destacando que "*la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país*". Además de ello, reconoce la gradualidad y secuencialidad del proceso de descentralización, el mismo que "*se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales*".

- **Ley N°27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado**, que declara al Estado Peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano. Se plantea además que el proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mayor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando los recursos públicos.

- **Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización,** Capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización, que regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y

Gobiernos Locales. Asimismo define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal. Establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización; regula la conformación de las regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales; y, regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles.

En esta norma es clave identificar que se define la finalidad de la descentralización en términos del "*desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población*". En el artículo 27° se indica que "*las competencias compartidas del gobierno nacional se rigen por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las Leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores que lo conforman. El gobierno nacional transfiere las competencias y funciones sectoriales a los gobiernos regionales y locales, en la forma y plazos establecidos en la presente Ley*".

En su artículo 4, la LBD señala los principios generales del proceso de descentralización, calificándola como **permanente** en tanto "*constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, cuyo efecto vinculante alcanza a todos los Poderes del Estado, Organismos Constitucionales Autónomos y al gobierno en su conjunto*"- **dinámica**, en tanto "*proceso constante y continuo, se ejecuta en forma gradual por etapas, previendo la adecuada asignación de competencias y la transferencia de recursos del nivel central hacia los gobiernos regionales y los gobiernos locales, promueve la integración regional y la constitución de macro regiones*"- **irreversible**, en tanto "*debe garantizar, en el largo plazo, un país espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizado*"- **democrático**, en tanto "*es una forma de organización democrática del Estado que se desarrolla en los planos político, social, económico, cultural, administrativo y financiero; promueve la igualdad de oportunidades para el acceso a mayores niveles de desarrollo humano en cada ámbito, y la relación Estado y Sociedad, basada en la participación y concertación en la gestión de gobierno*"- **integral**, en tanto "*abarca e interrelaciona a todo el conjunto del Estado en el espacio nacional, así como las actividades privadas en sus diversas modalidades, mediante el establecimiento de reglas jurídicas claras que garanticen el desarrollo integral del país*"- y **subsidiaria**, en tanto "*las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad*".

En el artículo 9, numeral 2, se señala que la Autonomía Administrativa del Gobierno Regional consiste en "*la facultad de organizarse internamente, determinar reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad*", complementándose esa atribución con aquella que en el artículo 35 señala que "*los Gobiernos Regionales son competentes para aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto*"/

- **Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y su modificatoria N° 27902,** donde de acuerdo al artículo 5°, se expone la misión de los gobiernos regionales como "*organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y*

delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región"/

En su artículo 8 refiere que "*la gestión regional es parte de la gestión pública del Estado, lo cual implica el redimensionamiento gradual del gobierno nacional, la transferencia continua de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales, fortaleciendo sus capacidades e incrementando sus recursos; el respeto en materia de sus competencias constitucionales y exclusivas, la coordinación y complementariedad respecto de las competencias compartidas; y la creciente integración espacial de ejes de desarrollo*"/ En ese mismo artículo señala que la delimitación de funciones debe evitar superposición de competencias y facilitar los procesos de transferencia desde el nivel nacional afirmando que, según el principio de subsidiariedad, *el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado. Por consiguiente, el Gobierno Nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los Gobiernos Regionales y éstos, a su vez, no deben involucrarse en realizar acciones que pueden ser ejecutadas eficientemente por los gobiernos locales, evitando la duplicidad de funciones*.

En el artículo 47°, se indica que las funciones de los gobiernos regionales en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología y recreación, entre otras, es la de "*formular, aprobar, ejecutar, evaluar y administrar las políticas regionales educativas y desarrollo de la cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación*". En ese marco, el Gobierno Regional de Piura es un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, presupuestal y administrativa en el ejercicio de sus funciones.

- **Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**, donde se señala en el artículo IV del Título Preliminar que "*los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral y armónico de su circunscripción",* haciendo énfasis con ello al rol de los gobiernos distritales y provinciales en materia de servicios públicos, donde no se les confiere facultades de gestión de los mismos sino de articulación con una visión de desarrollo social y territorial.

!simismo, en el artículo 82, se expresa que las municipalidades, " en materia de educación, cultural, deporte y recreación tienen como competencias y funciones específicas compartidas con el gobierno nacional y regional", presentando como primera de esas funciones la de "Promover el desarrollo humano sostenible en el nivel local, propiciando el desarrollo de comunidades educadoras", atribución que ratifica cuál es el rol de los gobiernos locales en esta materia/ Otros Planes o proyectos pilotos

- **Ley N° 28044, Ley General de Educación y su Reglamento D.S. 009-2005-ED, Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo**, en base al artículo 25 donde se señala que las características de nuestro Sistema Educativo Peruano es integrador y flexible, se adecúa a las necesidades y exigencias de la diversidad del país; asimismo, destaca el artículo 66 que norma la definición y finalidad de la Institución Educativa, "*como comunidad de aprendizaje, es la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo descentralizado. En ella tiene lugar la prestación del servicio*"/

En términos de cómo concibe la norma la vinculación entre la gestión de las Instituciones Educativas y sus finalidades, se refiere en el Título I a los fines del servicio educativo, como son:

"a) Formar personas capaces de lograr su realización ética, intelectual, artística, cultural, afectiva, física, espiritual y religiosa, promoviendo la formación y consolidación de su identidad y autoestima y su integración adecuada y crítica a la sociedad para el ejercicio de su ciudadanía en armonía con su entorno, así como el desarrollo de sus capacidades y habilidades para vincular su vida con el mundo del trabajo y para afrontar los incesantes cambios en la sociedad y el conocimiento; y b) Contribuir a formar una sociedad democrática, solidaria, justa, inclusiva, próspera, tolerante y forjadora de una cultura de paz que afirme la identidad nacional sustentada en la diversidad cultural, étnica y lingüística, supere la pobreza e impulse el desarrollo del país y fomente la integración latinoamericana teniendo en cuenta los retos de un mundo globalizado".

- **Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo,** en cuyo artículo 5 señala que "*el Poder Ejecutivo ejerce competencias compartidas con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, regido por la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de las Municipalidades, así como por las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios y las entidades que componen el Poder Ejecutivo, según corresponda*".

- **Decreto Supremo N° 047-2009-PCM,** Decreto Supremo de la Presidencia del Consejo de Ministros que a través de su Secretaría de Descentralización y Gestión Pública aprueba el "Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del Año 2009" con otras disposiciones que regulan el desarrollo y la implementación del sistema de gestión descentralizada de los servicios.

- **Decreto Supremo Nº 049-2009-PCM,** Decreto Supremo de la Presidencia del Consejo de Ministros que a través de su Secretaría de Descentralización y Gestión Pública dicta disposiciones para la aprobación de las Matrices de Delimitación de Competencias a nivel intergubernamental y Distribución de Funciones de los Ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas.

- **El Proyecto Educativo Nacional**, aprobado por Resolución Suprema N° 001-2007-ED del 6 de enero de 2007 en cuya visión en educación al 2021 se refiere que *"todos desarrollan su potencial desde la primera infancia, acceden al mundo letrado, resuelven problemas, practican valores, saben seguir aprendiendo, se asumen ciudadanos con derechos y responsabilidades, y contribuyen al desarrollo de sus comunidades y del país combinando su capital cultural y natural con los avances mundiales".*

Los Objetivos Estratégicos del PEN son:

Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos.
Estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes y de calidad.
Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia.
Una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad.
Educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional.
Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad.

Y con respecto al objetivo de Gestión, cabe resaltar el Resultado 1 que plantea "*una gestión educativa eficaz, ética, descentralizada y con participación de la comunidad*", y donde se trazan algunas medidas de política relevantes como son:

"- i) cambiar el actual modelo de gestión pública de la educación basándola en procedimientos democráticos, y en el planeamiento, promoción, monitoreo y evaluación de las políticas educativas nacionales; y

- ii) reformar la gestión educativa regional y articularla con los ejes de desarrollo regional y nacional, bajo un enfoque de coordinación intersectorial"/

- la **Agenda Común de Regiones para el Quinquenio 2011-2014 en educación** firmada en diciembre de 2010 por los representantes de los Gobiernos Regionales y de la sociedad civil, y liderada por el Consejo Nacional de Educación a través de la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización educativa; las políticas priorizadas en la Agenda para el mediano plazo al 2014 y articuladas al PEN son:

Objetivos del PEN al 2021	Agenda común de regiones para el quinquenio 2011-2014 en educación
Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos.	Garantizar el acceso universal a una Educación Inicial que asegure un desarrollo integral de la salud, nutrición y estimulación temprana adecuada a los niños y niñas desde la concepción hasta los 5 años, atendiendo la diversidad étnica cultural y sociolingüística del país
	Educación Intercultural Bilingüe de calidad en inicial, primaria y secundaria
	Atención integral y pertinente de la educación rural
Estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes y de calidad.	Currículos regionales con un enfoque intercultural que garantice aprendizajes pertinentes.
Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia.	Sistema nacional descentralizado de formación continua del docente
Una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad.	**Implementación y fortalecimiento de una gestión educativa descentralizada con enfoque territorial y basada en el estudiante.**
Educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional.	
Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad.	

La política priorizada en esta Agenda Común para efectos del objetivo de Gestión del PEN se plantea como resultado al 2014 conseguir que cada región logre *instituciones educativas orientadas a la formación integral de los estudiantes que se constituyen en el centro de la gestión*

educativa, enmarcadas en modelos de gestión descentralizada, participativa e intersectorial con enfoque territorial y una articulación intergubernamental concertada.

La estrategia plantea iniciar con un proceso de concertación intergubernamental que defina con claridad roles, competencias y recursos en educación, que logre efectivizar la transferencia descentralizada de los programas nacionales y los recursos económicos asociados a estos; y que a partir de ello cada región defina y desarrolle -concertadamente con las municipalidades- modelos de gestión educativa orientados a resultados y centrados en las IIEE, que se concentren en desarrollar y fortalecer las capacidades de los actores para su implementación, y que las políticas educativas sean guiadas programáticamente por planes de mediano plazo en educación que definan metas y responsables concretos de los resultados educativos y del seguimiento a los logros de aprendizaje de los niños y niñas.

Y transversalmente a todo ello, requiere el fortalecimiento de las capacidades para el ejercicio de las funciones concertadas en educación, la mejora de los procesos y sistemas de gestión, y para el desarrollo de los modelos de gestión definidos.

3.2. Base legal y marco institucional de la región Piura

i) Plan de Desarrollo Regional Concertado 2007-2011

El Plan de Desarrollo Concertado Regional al 2011 del Gobierno Regional de Piura mantenía ciertas políticas y lineamientos desde las cuales se sostuvieron las políticas educativas, y que ahora deben articularse a nuevas perspectivas en el mediano plazo.

Uno de los lineamientos de largo plazo del PDCR era el referido a "*contribuir decididamente a la modernización del Estado en todos sus niveles, a la transparencia y eficiencia de la gestión pública y al proceso gradual y ordenado de transferencia de competencias y recursos para alcanzar una efectiva descentralización de la gestión gubernamental en el Perú*", enfatizando así la importancia de destacar la modernización y la descentralización del Estado.

Los lineamientos destacados a efectos de este estudio, son los ligados a Desarrollo de Capacidades, Gobernabilidad, y Desarrollo Social; tres ejes que luego pueden servir de marco para los principales componentes del Modelo de Gestión Descentralizada.

En relación al lineamiento de política 2 referido a **Desarrollo de Capacidades**, resaltamos las políticas referidas a:

2.1. Establecer un **sistema educativo integral, inclusivo con calidad, equidad y pertinencia, centrado en el ser humano, que articule** educación, salud y producción, para contribuir a transformar la realidad regional y local de manera sostenible.
2.2. Incorporar en la **currícula regional** los temas claves para el desarrollo regional, que se proponen en este documento.
2.4. Promover el **desarrollo de capacidades, humanas e institucionales**, para proveer y exigir servicios y productos de calidad.

En relación al lineamiento de política 3 referido a **Gobernabilidad: institucionalidad; participación y vigilancia ciudadana**; **responsabilidad empresarial social y ambiental; y gestión pública eficiente y transparente** resaltamos las políticas referidas a:

3.1. Facilitar la **prestación de servicios gubernamentales de nivel regional a las zonas de menor desarrollo relativo**, respetando las competencias de las Municipalidades.
3.2. Proporcionar **espacios, mecanismos e instrumentos de concertación, territorial y sectorial,** que permitan el diálogo y la articulación de acciones entre la gestión empresarial, social y gubernamental.
3.3. **Promover y facilitar el desarrollo de organizaciones interinstitucionales regionales** en temas claves del desarrollo regional, con representatividad y liderazgos democráticos, proporcionando asistencia técnica y de apoyo para el fortalecimiento de sus capacidades de representación y de gestión a fin de incrementar su interlocución con el Sector Público y Privado y su capacidad para promover procesos participativos.
3.4. **Promover que la población a través de sus organizaciones participe activamente** en el diseño, construcción e implementación de las políticas regionales, así como en la evaluación del impacto social de programas y proyectos.
3.5. Incentivar en la población regional una **cultura de cumplimiento de deberes y ejercicio de derechos ciudadanos**.
3.6. Asegurar **condiciones de transparencia** en el sector público, y una activa participación de la sociedad civil en el desarrollo regional.
3.8. **Garantizar que los beneficios del proceso de descentralización del país lleguen a todas las provincias y distritos de Piura,** asegurando el cumplimiento estricto del principio de subsidiaridad para una gestión descentralizada del desarrollo.
3.13. La **organización del Gobierno Regional** debe estar en función a su Plan de Desarrollo Regional Concertado, asegurando buenas prácticas de gestión pública, financiera y evaluación por resultados.
3.14. **Asegurar que el personal** de las organizaciones gubernamentales de nivel regional y local **tengan los conocimientos, habilidades y la actitud** necesaria para la gestión estratégica y transparente del desarrollo regional.

En relación al lineamiento de política 5 referido a **Desarrollo Social y reducción de la pobreza existente** resaltamos las políticas referidas a:

5.2. Fortalecer los **espacios de concertación entre las instituciones del Estado, la sociedad civil y el sector privado**, para articular esfuerzos en la lucha contra la pobreza sobre la base de una cultura de diálogo, concertación y tolerancia.
5.3. **Asegurar la inversión necesaria en programas sociales** eficaces para que los índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de la población se reduzcan cada año, tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales.
5.5. **Asegurar la inversión pública necesaria para que los indicadores de prestación de servicios sociales en educación y salud se incrementen cada año**.
5.6. **Asegurar la calidad de los servicios educativos, de salud y básicos** (agua, desagüe, electricidad), promoviendo la modalidad técnica y social más adecuada en cada caso, para garantizar su operación y mantenimiento.

ii) Proyecto Educativo Regional y el Pacto Político por la gobernabilidad regional a mediano plazo

El Proyecto Educativo Regional de Piura 2007-2021 (PER Piura 2007-2021) es el resultado de un proceso de construcción colectiva que se desarrolló entre el 2002 y el 2006, y que logró involucrar a más de doce mil personas en toda la región. Si bien este proceso se desarrolló en cinco años, es el periodo comprendido entre los años 2004 y 2006, los que supusieron mayor trabajo técnico y político. El Consejo Participativo Regional de Educación(COPARE), el Gobierno Regional Piura, a través de la Gerencia Regional de Desarrollo Social y la Dirección Regional de Educación fueron agentes protagónicos en este proceso, además de la asistencia técnica y financiera de PROEDUCA-GTZ y el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica (PROMEB) de la ACDI.

La articulación y vinculación de las políticas priorizadas en materia de gestión descentralizada de la educación pueden observarse entre los Objetivo y Políticas del PER al 2021, y las prioridades de lineamientos que resultaron del Pacto Político por la gobernabilidad regional al 2014.

Objetivo del PER PIURA al 2021	Políticas del PER para alcanzar los resultados en GESTIÓN	Pacto político por la gobernabilidad regional 2011-2014 Región Piura
4. Garantizar una gestión educativa descentralizada, participativa, democrática, autónoma, eficiente, transparente y que responda al contexto, a las necesidades y demandas de la Institución Educativa, localidad y región.		LINEAMIENTO 3. **MEJORAR LA CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES**
		Lineamiento 3f. Mejorar la **calidad de la gestión educativa regional** (pedagógica, institucional y administrativa) de manera descentralizada en la DRE y UGEL.
Resultado 4.1. - Las instancias de participación, concertación y vigilancia asumen un rol protagónico que coadyuve a una gestión descentralizada, transparente, ética y democrática, garantizando el rol activo de los representantes de la comunidad local.	**PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS**	LINEAMIENTO 8. **GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA REGIONAL**
	Desarrollar capacidades de organización y funcionamiento de las **instancias de participación, concertación y vigilancia**, fortaleciendo a los actores para que asuman un rol de ciudadanía activa, en pos del desarrollo educativo.	Lineamiento 8d. Promover y respaldar a las **organizaciones y mecanismos de vigilancia y control ciudadano**, respetando su autonomía.
	Asegurar **el acceso de los ciudadanos(as) a la información** sustentada sobre el desempeño, uso de recursos y logro de resultados, con celeridad y cumpliendo los plazos.	Lineamiento 8b. Garantizar el **acceso a la información pública regional** de manera oportuna, completa y comprensible.
		Lineamiento 8c. Asegurar la **rendición de cuentas** de manera permanente y planificada, sobre los resultados de la gestión pública regional.
Resultado 4.2. - Las instancias descentralizadas y	**FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y COORDINACIÓN**	LINEAMIENTO 7. **AFIANZAR LA GOBERNABILIDAD REGIONAL**
	Desarrollar y fortalecer las instancias descentralizadas de gestión	Lineamiento 7a. Diseñar e implementar el sistema de planificación estratégica y

Objetivo del PER PIURA al 2021	Políticas del PER para alcanzar los resultados en GESTIÓN	Pacto político por la gobernabilidad regional 2011-2014 Región Piura
autoridades de gestión educativa ejercen sus funciones de manera ética, transparente, con autonomía y liderazgo para garantizar aprendizajes pertinentes y de calidad en la región, así como un adecuado servicio educativo	educativa, garantizando una rendición de cuentas permanente a la ciudadanía. **Desarrollar capacidades para la gestión educativa**, mejorar procesos claves (selección de personal, planificación, evaluación) y modificar las estructuras de las instancias.	operativa, y el sistema de información regional (seguimiento, uso).
	Impulsar el **trabajo concertado de las instancias descentralizadas de gestión educativa con la comunidad**, el gobierno local, regional y otros sectores, generando compromisos y acciones para el desarrollo educativo de la región.	Lineamiento 7b. Promover y fortalecer los espacios de coordinación con activa participación de la sociedad civil regional
Resultado 4.3.- La región cuenta con recursos presupuestales, formulados de manera concertada desde los distritos y provincias según sus necesidades educativas y son administrados con equidad, eficacia, eficiencia y transparencia.	**GESTIÓN PRESUPUESTAL**	LINEAMIENTO 7. **AFIANZAR LA GOBERNABILIDAD REGIONAL**
	Gestionar y administrar los recursos y los presupuestos asignados a educación de manera responsable, coordinada, transparente y eficiente, mediante una adecuada planificación que responda a las necesidades y demandas de la región.	Lineamiento 7c. Afianzar el **proceso de presupuesto participativo** por resultados con participación democrática, amplia y efectiva de las organizaciones de la sociedad civil a nivel regional y local, y por espacios de mancomunidades municipales.

iii) Medidas impulsadas por colectivos de la sociedad civil regional

Cabe destacar en la región la consolidación cada vez más visible de colectivos de instituciones que redundan en la reflexión y el rol de acompañamiento y concertación de la sociedad civil en torno a las políticas que deben ser priorizadas en materia de educación. Ese es el caso del colectivo Agenda Regional, que a fines de 2010, coloca en la agenda pública un conjunto de Medidas de Real Cambio Educativo en la región, que vale la pena precisar en aquellos ámbitos vinculados a la gestión:

1. Iniciar la **Reforma Educativa Regional** con claro liderazgo del Gobierno Regional en la implementación del PER.
2. Reorientar la **inversión regional en educación** a la ejecución de metas concretas respecto a las políticas priorizadas en el PER.
3. Promover, respecto al desarrollo educativo, la **compartida responsabilidad social** de las instituciones del nivel regional (empresa privada, medios de comunicación, universidades, organizaciones de sociedad civil, Estado, comunidad)

4. Propiciar la **reconciliación moral** del Gobierno y la sociedad piurana con los educadores de la región
5. Promover la **elaboración de los Proyectos Educativos Locales** en los gobiernos locales, de conformidad con sus realidades concretas.
6. **Atender prioritariamente a la primera infancia**, garantizando la educación inicial sin exclusión alguna.
7. Asumir la pertinencia de un **Observatorio de la Sociedad Civil** que ejerza una vigilancia proactiva respecto a las políticas educativas de la región.
8. Impulsar una **auténtica descentralización educativa** en la región con autonomía, recursos y una gestión ética que garantice la educación.
9. **Fortalecer integralmente las capacidades y actitudes** de los docentes y funcionarios en sus dimensiones personal, profesional, institucional y comunitaria.
10. **Promover la participación democrática de la ciudadanía** en los espacios regionales, locales e institucionales de concertación educativa (COPARE, COPALE, CONEI)

iv) El proceso de reestructuración del Gobierno Regional de Piura como una oportunidad para que el Modelo de Gestión descentralizado planteado en educación se enmarque en una lógica territorial del gobierno de las políticas regionales.

Mediante la Ordenanza Regional 199 - 2011/GRP-CR se declara en Reestructuración el Gobierno Regional de Piura, autorizando a la Presidencia Regional a llevar a cabo un Proyecto de Reestructuración del Gobierno Regional de Piura, encargando para ello a la Gerencia General Regional. Este documento en proceso puede servir de marco institucional clave para la inclusión de un modelo de gestión educativa, por lo que se recomienda que el Gobierno Regional pueda socializar los avances y su planteamiento a fin de que el diseño del modelo de gestión en educación se articule coherentemente al mismo.

Con esa información, es posible concluir preliminarmente que a nivel regional, las principales políticas priorizadas en los documentos y procesos concertados del marco institucional regional en materia de gestión educativa, son sobre todo:

A. CENTRALIDAD DEL SUJETO, tanto en los servicios públicos que deben atender a los sujetos y no a la eficiencia institucional meramente, como en la profesionalización y fortalecimiento de capacidades por perfiles de competencias de los funcionarios, docentes y comunidad.

B. EQUIDAD EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS, que la descentralización llegue a zonas vulnerables, que articule territorialmente, que permita la atención integral a la primera infancia.

C. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN, consolidando los roles de las instancias de gestión y niveles de gobierno, reestructurando sus procesos,

sistemas y organización, y orientado a fortalecer la autonomía de las instituciones centrales del sistema bajo una lógica de gobierno y con enfoque territorial.

D. COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL E INTERINSTITUCIONAL, definiendo concertadamente los arreglos institucionales necesarios para la toma de decisiones de política pública en base a responsabilidades compartidas, e integrando a todos los sectores de la población.

E. CAPTACIÓN DE FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y EFICIENCIA DEL GASTO, para respaldar y sostener las políticas priorizadas en los procesos de planificación regional, local e institucional.

F. PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN Y TRANSPARENCIA en la gestión institucional en términos de mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios, y promover la transparencia y la rendición de cuentas.

Los cambios trazados a nivel de políticas educativas en gestión pueden ser organizadas en 4 áreas:

Principales políticas priorizadas a nivel regional en materia de gestión educativa	**Naturaleza de las políticas trazadas en materia de gestión**
Captación de fuentes de financiamiento y eficiencia en el gasto	Cambios a nivel institucional
Promoción de la participación de la comunidad en la escuela y en la gestión del sistema educativo	
Rendición de cuentas y transparencia en la gestión	
Mejorar procesos claves de la gestión educativa descentralizada a favor de la autonomía de las escuelas	Cambios a nivel organizacional
Desarrollar capacidades en los actores de la escuela, el nivel local y las instancias de gestión regionales para la gestión descentralizada (énfasis en la planificación, el monitoreo y la evaluación, y la gestión escolar)	Cambios a nivel de capacidades
Mayores niveles de coordinación intergubernamental e interinstitucional	Cambios de índole política
Criterio de equidad en la prestación de los servicios	
Centralidad en el sujeto en el desarrollo de las políticas.	
Mejora de la calidad educativa en las escuelas de la región	

4. ¿Qué puede aspirar lograr un nuevo Modelo de Gestión en educación para Piura?

Objetivos y Resultados esperados al mediano plazo

Implementar un nuevo modelo de gestión tendrá un sentido concreto siempre que podamos evidenciar que está asociado con la mejora de la calidad y la equidad educativa. Sería ocioso pensar un modelo de gestión que no esté respaldado por mejoras en el campo de los aprendizajes, la cobertura, el acceso a la educación, etc. He ahí entonces el difícil desafío al que se enfrenta: **hacer visible cuál es la vinculación real y el costo-beneficio entre el fortalecimiento institucional de un sistema descentralizado de servicios públicos y los resultados en los sujetos, en este caso, los aprendizajes y su formación integral.**

Ese cambio es importante poder operacionalizarlo, ya que permitirá cuantificar de manera más clara el avance conseguido en el diseño y la implementación del modelo, así como la repercusión real que este tiene en la formación integral y en los logros de aprendizaje de lo s niños y niñas.

En ese sentido, ensayemos un posible **OBJETIVO PRINCIPAL** de la implementación del modelo, como:

- *Fortalecer y consolidar Instituciones Educativas con autonomía y articuladas territorialmente, que orientan su gestión pedagógica, institucional y económica a favor de la formación integral de los estudiantes, que involucra a la comunidad educativa en la gestión en un escenario descentralizado, de gobernanza y de eficiencia de la prestación de los servicios, enmarcado en un Modelo de Gestión Descentralizado que articula intergubernamentalmente e intersectorialmente las acciones de los agentes de la región Piura.*

Algunos **RESULTADOS** esperados de la implementación de un modelo de gestión pueden ser:

A. En relación a las Instituciones Educativas:

- Las instituciones educativas de la región que mejoran los aprendizajes de sus estudiantes vienen alcanzando grados más significativos de autonomía pedagógica, institucional y económica, haciendo visible la asociación entre gestión eficiente y autónoma y la mejora de los logros de aprendizaje.

- Las escuelas en la región Piura están tipificadas y pertenecen a redes educativas en virtud de nuevos modelos de gestión escolar ad hoc a sus necesidades, demandas y particularidades, respetando sus diferencias en un marco de equidad e interculturalidad.

- Los directores de las instituciones educativas han fortalecido su liderazgo en la conducción de la gestión escolar y en la organización de los procesos pedagógicos.

- Las instancias de participación de la comunidad en la gestión escolar cogestionan las escuelas junto con los directores, consolidando una relación sinérgica y garantizando niveles de representatividad de todos los sectores interesados (docentes, padres de familia, líderes, autoridades comunales, estudiantes, empresa privada, iglesia, ronderos, etc.)

B. En relación al marco institucional del sistema educativo regional

- El universo de regulaciones que afectan el marco normativo regional ha sido clarificado, ordenado y concertado para sus modificaciones, garantizando que no hay superposiciones, omisiones o duplicidades en el ejercicio de los roles en educación.

- Las políticas educativas del PER vienen siendo implementadas e incorporadas en los instrumentos de planificación y gestión de la región, evaluadas y monitoreadas en un rango de tiempo de mediano plazo, con metas e indicadores concretos y anualizados.

- Las prioridades educativas están costeadas y han logrado captar fuentes de financiamiento de todos los sectores e instituciones regionales, con la perspectiva de propiciar que las Instituciones Educativas puedan disponer y gestionar recursos propios en el mediano plazo.

- Se han consolidado los mecanismos y procesos de toma de decisiones concertados y democráticos entre las instancias de gestión y los niveles de gobierno en Piura alrededor del tema educativo, donde la implementación del PER es una responsabilidad compartida y se rinden cuentas periódicamente.

- Existe un nivel alto de concertación con las municipalidades provinciales y distritales en torno al modelo de gestión educativa conducido desde la región y a favor del desarrollo territorial, considerando las competencias que le confiere la norma a dichas entidades.

- Se cuenta con información actualizada permanentemente, fiable y oportuna sobre el estado y las necesidades de gestión institucional y pedagógica de los actores del sistema educativo regional, y las políticas priorizadas se van ajustando a dichas demandas.

C. En relación a los arreglos organizacionales de las instancias de gestión y niveles de gobierno

- El ámbito jurisdiccional de la GDS, la DRE y sus UGEL ha sido redimensionado y reestructurado para que cumplan con los roles concertados, desde modelos orgánicos ad hoc a sus necesidades y pertinentes según el número de IIEE y docentes de sus territorios.

- Se han definido, implementado y consolidado los sistemas regionales de los principales procesos de gestión educativa descentralizada (planeamiento, personal, financiamiento y seguimiento al gasto, seguimiento a la gestión, Monitoreo y Evaluación).

- Se han establecido y en funcionamiento espacios de coordinación intergubernamental e intersectorial, así como oficializados equipos técnicos fortalecidos para la conducción del modelo de gestión y la toma de decisiones a favor de los resultados trazados en los Planes de Mediano Plazo, el PER y el PDCR.

- Los actores del sistema educativo regional cuentan progresivamente con mejoras sustantivas en materia de equipamiento, mobiliario, TICs e infraestructura de acuerdo a sus funciones y responsabilidades.

- Se han institucionalizado los modelos organizacionales a nivel local e institucional en los centros educativos que permitan mejores grados de autonomía y de gestión colaborativa con la comunidad.

D. En relación a las capacidades de los actores educativos

- Capacidades fortalecidas y/o desarrolladas en gestión y liderazgo en los directores y CONEI de las Instituciones Educativas, en la perspectiva de su autonomía, repercuten en la formación integral de sus estudiantes.

- Capacidades fortalecidas y/o desarrolladas en los docentes para la gestión de mejores prácticas en el aula, de recursos para el aprendizaje y de promoción de espacios de interaprendizaje que favorezcan la formación de los estudiantes.

- Capacidades fortalecidas y/o desarrolladas de los Municipios Escolares y CONEI para mejorar y legitimar la participación y concertación de la sociedad civil en la gestión escolar y educativa, así como el ejercicio de prácticas ciudadanas y de valores en la escuela.

- Capacidades fortalecidas y/o desarrolladas para el diálogo y debate público para la mejora de las políticas educativas a través de prácticas efectivas de gobernanza y rendición de cuentas generadas desde las IIEE.

- Capacidades fortalecidas y/o desarrolladas para la implementación de estrategias de cogestión de las Redes Educativas y su articulación con el Gobierno Local en favor de la autonomía de las IIEE.

- Capacidades fortalecidas y/o desarrolladas para fortalecer el rol de las municipalidades en la gestión de la política educativa local, en el marco del nuevo modelo de gestión de la región

- Capacidades fortalecidas y/o desarrolladas para la mejora de las condiciones institucionales y la incorporación, priorización y ejecución de la política educativa local en las estrategias de financiamiento regulares y de inversión.

- Capacidades fortalecidas y/o desarrolladas en los funcionarios y equipos de la DRE y UGEL para el diseño y la implementación de procesos y sistemas regionales de gestión descentralizada de la educación, tales como planeamiento y financiamiento educativo, seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión educativa, formación docente continua, evaluación y selección del personal en base a perfiles por competencias, sistemas de moralización del sector, entre otros.

- Capacidades fortalecidas y/o desarrolladas en los funcionarios de las UGEL, DRE y GDS para poner en marcha nuevos arreglos organizacionales, mejoramiento de procesos y simplificación de procedimientos administrativos que acerquen el servicio a la población.

- Capacidades fortalecidas y/o desarrolladas para mejores prácticas de transparencia, rendición de cuentas y promoción de la participación por parte de los niveles de gobierno, dirigidas a consolidar el ejercicio de las instancias de participación (COPARE, COPALE) en la gestión educativa regional.

- Capacidades fortalecidas y/o desarrolladas en la DRE y la Gerencia de Desarrollo Social para el desarrollo de políticas educativas regionales con carácter intergubernamental e intersectorial, que respondan a metas e indicadores de desarrollo territorial, y la eficiencia en la gestión presupuestal de las políticas priorizadas.

5. El marco conceptual para entender los modelos de gestión en educación

Definiciones y marco teórico

El marco teórico que plantea el presente estudio desarrolla un conjunto de conceptos a modo de marco de análisis desde el cual sugerimos que el planteamiento de un modelo de gestión educativa descentralizada debe nutrirse, y que se debe poner en debate con los actores regionales.

Los conceptos tratados alrededor de los modelos de gestión educativa son:

- Gestión
- Gestión educativa
- Gobernanza y participación
- Gestión escolar y autonomía
- Descentralización y desconcentración de la gestión educativa

5.1. Gestión

El acercamiento más genérico al concepto de Gestión la entiende como un proceso articulado por el cual un individuo u organización actúa en función del cumplimiento de objetivos determinados a través de recursos humanos, temporales y materiales que permitan un grado de toma de decisiones eficaz y eficiente.

Las raíces de este enfoque preliminar de la Gestión se pueden encontrar en la literatura antigua: Platón señalaba la necesidad de contar con un agente de autoridad capaz de movilizar a los hombres a la realización de actos heroicos, y Aristóteles ya concebía al ser humano como una entidad social y política que actuaba en "movilización" para generar su propio destino/ !mbas posturas, desde la Antigüedad, ya entendían a los seres humanos organizados como actores capaces de movilizar recursos hacia a consecución de objetivos.

Los autores modernos, no obstante, conciben nuevos enfoques de la Gestión desde la Psicología, la Administración y la Sociología. El más importante, Max Weber, sostiene la tesis de que la organización del trabajo constituye un fenómeno social peculiar en la Modernidad: la burocratización, a la que atañó una serie de mecanismos racionalizadores por los cuales una organización lograba orientar diversos medios a los fines de una colectividad. El enfoque que presentó Weber es un intento por dotar de una racionalidad autónoma a las organizaciones, más allá de la mera acumulación de personas que la conforman.

A principios del siglo XX, surge la Escuela Clásica en las teorías de la Administración destacando sus principios en las obras de Frederick Taylor y Henri Fayol[7]. Taylor sostuvo la tesis de una gestión cientificista donde era posible motivar el desempeño de los trabajadores de una organización a partir de incentivos económicos y donde la división del trabajo y de las tareas de cada empleado podían ser racionalizadas por los administradores.

En el afán de argumentar cuál debía ser el rol del gestor en los procesos de racionalización del trabajo, Fayol se inclinó al análisis de dicha racionalidad en los directivos, en donde destacó los siguientes roles: i) ***Planeación***; determinar qué se va a hacer y hacia dónde se dirigirán las acciones. Estas decisiones incluyen la formulación de una visión compartida, una identidad, objetivos y estrategias de largo, mediano y corto plazo, hasta el "aterrizaje" de dichas metas en actividades y tareas concretas en un rango de tiempo determinado; ii) ***Organización***; determinar con qué medios y recursos se cuenta. Esta función se basa en el diseño de la estructura o modelo organizacional que soportará en su base la maquinaria de recursos humanos y los mecanismos de toma de decisiones que se necesitan para la ejecución de las actividades; iii) ***Integración*** *del Personal*, articular las relaciones laborales y sociales de los miembros de la organización. La delegación de funciones, el sistema de incentivos económicos, la división eficiente del trabajo y las responsabilidades supone un nivel de integración del personal capaz de construir esfuerzos compartidos; iv) ***Dirección***, orientar el curso de acción de la organización a través del liderazgo, la motivación y la consolidación de canales adecuados de comunicación y coordinación; y v) ***Control***, vigilar el cumplimiento de los objetivos propuestos a través de mecanismos que no impliquen coerción hacia el trabajador sino un sistema de incentivos que logre mayores niveles de eficiencia en el desempeño de sus tareas.

En la década del 20, una serie de cambios políticos y sociales dejaron sin vigencia los postulados de la Escuela Clásica: el auge de los cooperativismos y el sindicalismo en las organizaciones, el incremento de regímenes democráticos y el hastío laboral por los sistemas de incentivos economicistas y la excesiva división del trabajo que impedía el desarrollo personal de los trabajadores originó un nuevo escenario social que no podía ser explicado por las corrientes clásicas de la Administración. Así, Elton Mayo[8], psicólogo social, rebatió los argumentos de la Escuela Clásica aduciendo que existía otra clase de incentivos extra-económicos en la mejora del desempeño de los trabajadores, centrada en la conducta y sustentada en la motivación personal y la realización profesional del empleado: es así como se sostiene el argumento principal de la Escuela de las Relaciones Humanas. Con ella, se incentiva el ánimo cooperativo y participativo de los miembros de las organizaciones.

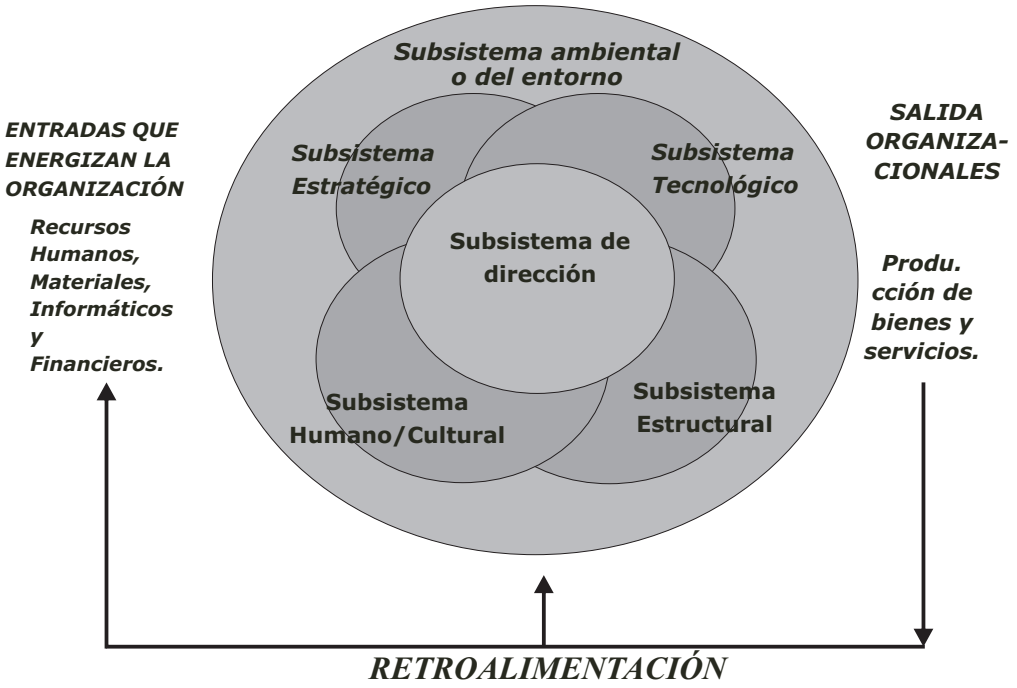
En los 50, la gestión de las organizaciones desarrolla un enfoque sistémico basado en una visión biológica de las entidades sociales, donde se entiende que todo fenómeno o entidad social es afectado por su entorno y pertenece a un conjunto de subsistemas con los cuales se articula y se complementa. Talcott Parsons presenta la teoría funcionalista de los sistemas donde cada parte de una estructura social tiene una función articulada a los objetivos del Todo social, mientras que Von Bertalanfly explica, en contraposición de los sistemas cerrados de las escuelas tradicionales, que las organizaciones son siempre sistemas abiertos e interactuantes con su entorno.

[7] Hermida, Jorge y Roberto Serra (1991). Capítulo III La escuela clásica (1900-1925) En: Administración y estrategia. (3ra edición) Ediciones Machi.

[8] Hermida, Jorge y Roberto Serra (1991). Capítulo. IV La escuela de relaciones humanas (1925-1935), en Administración y estrategia. (3ra edición) Ediciones Machi.

La Escuela de Sistemas se consolida con el aporte de Freemon Kast y James Rosenweig[9], quienes presentan a la organización como un sistema dinámico afectado por el ambiente y conformado por una serie de subsistemas estratégicos, tecnológicos, humanos y estructurales, los mismos que se articulan a partir del subsistema de la dirección.

Sistema de ingresos y salidas de la escuela de Sistemas



Se presenta como un proceso dinámico y no como una entidad rígida, lo que se enfatiza al momento de explicar los canales por los cuales los flujos de información e insumos de capital son transformados por la acción de la estructura organizacional en productos, servicios y en nueva información.

Así, se puede observar en el esquema anterior cómo el enfoque sistémico de las organizaciones pretende recoger una visión más integral de la acción racional de las entidades colectivas.

Finalmente, a partir de la segunda mitad del siglo XX, la Gestión empieza a entenderse en función de los cambios tecnológicos y sociales que afectan al mundo de la posguerra. Peter Drucker destaca que la gestión ya no concentra sus esfuerzos en las motivaciones del personal o en las formas de utilización de los factores tradicionales de producción (recursos humanos, capital y recursos naturales) sino en la centralidad del *saber* como medio para obtener mejores resultados y obtener nuevos saberes que permitan incrementar el desempeño de la organización ante las contingencias del cambio; en otras palabras, para Drucker, la gestión se convierte en el mecanismos primordial para transformar el saber en saber:

[9] Kast, Freemon y James Rosenzweig. Administración en las Organizaciones: Enfoque de sistemas y contingencias. Mc Graw-Hill. México. 1990.

"La gestión es proporcionar saber para averiguar en qué forma el saber puede aplicarse a producir resultados[10]".

Si bien en las últimas décadas, nuevas corrientes de pensamiento de la Gestión han aparecido con relativo eco (como es el caso del Toyotismo, la Reingeniería y otras escuelas basadas en Organizaciones Modernas[11], así como en la Teoría de los Sistemas Complejos[12] que de alguna forma es ya abordada por los enfoques sistémicos), la breve reseña que aquí se presenta sobre la evolución de los enfoques de gestión es el insumo suficiente para ligarlos a lo que se entenderá como gestión educativa en el desarrollo del presente estudio.

5.2. Gestión Educativa

Referirse a *gestión educativa* significa lograr objetivos compartidos en función de una estructura articulada de instancias, procesos y recursos; dichos objetivos en el caso específico de la educación apuntan al logro de aprendizajes. Así, la gestión educativa puede ser definida como la *articulación de todas aquellas acciones que hacen posible que se logre la finalidad de la institución educativa: educar*[13].

El objetivo primordial de la gestión educativa es "*centrar, focalizar, nuclear a la instancia educativa alrededor de los aprendizajes de los alumnos*"[14]. Y es que hablar de la gestión de una instancia educativa no es lo mismo que referirse a la gestión de cualquier otro tipo de organización. Se trata de la gestión en paralelo de dos dimensiones institucionales: por un lado, la gestión del sistema educativo como un Todo integrado por los órganos intermedios y/o los niveles de gobierno (de alcance nacional, regional y provincial) y las instancias operadoras de los procesos de aprendizaje, es decir, las Instituciones Educativas (a nivel local), y por otro lado, la gestión de la escuela como una organización específica, autónoma y donde se desarrollan los procesos educativos.

En el caso de la gestión educativa entonces, nos confrontamos con un problema especial que es el hecho de que el objeto de la gestión es la formación de seres humanos y por ello, en el ámbito de la educación, el contexto interno, o al menos parte del contexto interno (los alumnos) tiende a mezclarse conceptualmente con el fin de la organización. Esta es una situación propia de la educación que no se da en otras organizaciones.

Estos dos niveles de la gestión educativa atraviesan todas las acciones y espacios del sistema educativo, desde el aula hasta la vida institucional; desde el microcosmos estrictamente pedagógico hasta el macrocosmos organizacional que hace posible una enseñanza y unos aprendizajes con determinadas características y niveles de eficiencia y calidad.

[10] Drucker, Peter. La sociedad postcapitalista. Editorial Norma 1994
[11] Hammer, Michael y James Champy, James. Reingeniería. Editorial Norma. 1994.
[12] Bar-Yam, Yaneer. Dynamics of Complex Systems. Perseus, Press, 1997.
[13] Lavín, Sonia. Gestión integral y gestión participativa: dos orientaciones para una gestión eficaz. Documento interno, PIIE, Santiago. 1998
[14] Pozner de Weinberg, Pilar. El directivo como gestor de aprendizajes escolares. Editorial Aique, Buenos Aires. 1995

Entender la dualidad de la gestión educativa en un enfoque sistémico brinda las herramientas necesarias para construir y proponer un modelo de gestión capaz de generar un vínculo directo entre el fortalecimiento de la gestión y la mejora de los aprendizajes de los alumnos.

Si aplicáramos el diagrama de Kasz y Rosenweig en la gestión educativa, se visualizará de inmediato cómo el enfoque sistémico que proponen estos autores vincula el saber como un insumo que, transformado por la organización educativa se reelabora en una nueva clase de información, los aprendizajes, los mismos que se configuran en los estudiantes a través de conocimientos, habilidades y actitudes. Desde esta perspectiva son revisados los componentes de gestión de esta organización, considerando su dinámica interna y externa.

A ***nivel interno*** es preciso conocer interrelación entre la identidad, la cultura organizacional, los conocimientos técnicos y los estilos de liderazgo:

> ***Identidad organizacional:*** Conjunto de características que brindan a la organización un sentido de pertenencia y diferenciación, las mismas que marcan el quehacer y le conceden un propósito organizacional.
>
> ***Cultura Organizacional:*** Se refiere a las creencias y valores institucionales que va definiendo la organización con la finalidad de orientar el esfuerzo y las labores del personal en función a los objetivos específicos que persigue la misma. Partiendo del análisis del sector educativo, tanto la identidad como la cultura organizacionales se encuentran en estrecha interrelación. Asimismo, la cultura organizacional va vinculada a las formas de cooperación, interrelación e integración del personal al interior de la organización
>
> ***Producción de conocimiento:*** Hace alusión al *know how* de la organización, los saberes en torno a cómo hacer y ejercer las competencias que se le asignan a cada instancias, incluye por ello la generación de información, la formulación de lineamientos y contenidos técnicos, los métodos y los mecanismos efectivos a través de los cuales se toman decisiones en la organización.
>
> ***Estilos de Gestión:*** Son las características principales referidas a la organización del trabajo, la planificación y la delegación de responsabilidades según las competencias al interior de la organización. Asimismo, se vincula al liderazgo (autoritario, democrático, etc.) del director (de la escuela, de un órgano intermedio, o un gerente o la autoridad del nivel de gobierno) que influye sobre la organización y la productividad del personal. En el caso del sector educativo, la persona responsable de la organización tiene que organizar, planificar y dividir las funciones según los conocimientos técnicos del personal, y a la vez fomentar el diálogo y la cooperación para crear lazos sinérgicos en la comunidad educativa.

De otro lado, a **nivel externo**, es necesario conocer el entorno social tanto a nivel específico como general:

> ***Entorno Socio - Político:*** La organización, ya sea en el caso de la IIEE. la UGEL, o la DRE como órgano especializado del Gobierno Regional, y los Gobiernos Locales en su

jurisdicción local tiene que tener en cuenta el contexto social y las correlaciones de poder que la afectan externamente.

Entorno Económico: El sistema económico -externo a la organización- influye directamente en la toma de decisiones pues la variación de las políticas económicas a nivel nacional e internacional exige a las organizaciones nacionales adaptarse a los nuevos modelos, de los cuales no han estado exentos las IIEE, UGEL y DRE, y los niveles de gobierno.

Entorno Global: Los cambios tecnológicos y el avance de la información influye directamente sobre el sistema educativo y sobre sus instituciones y organizaciones. Al respecto, las IIEE, la UGEL y la DRE se encuentran usan los diversos recursos tecnológicos que les permita gestionar y coordinar al interior de sus instituciones así como entre ellas. Ello repercutirá directamente en la forma de intervención y los objetivos planteados específicamente a su función central, mejorar los niveles de aprendizaje en su población objetivo: los alumnos.

Basada en la dualidad de la gestión educativa descrita, el enfoque de la Gestión Educativa Estratégica plantea integrar los saberes y las prácticas de todos los agentes educativos de una comunidad tanto a nivel horizontal (entre instancias de igual alcance) como a nivel vertical (entre instancias jerárquicamente distintas) en función de la satisfacción de la comunidad educativa y, sobre todo, de los alumnos, beneficiarios directos de la calidad de la enseñanza.

Las diferencias que plantea la Gestión Educativa Estratégica con respecto a la administración escolar tradicional se presentan en el siguiente cuadro de 4 aspectos primordiales[15]:}

Diferencias entre la Administración Escolar Tradicional y la Nueva Gestión Educativa Estratégica

Administración escolar tradicional	Gestión educativa estratégica
a) Prioridad a lo administrativo	a) Centralidad de lo pedagógico
b) Estructuras cerradas a la innovación	b) Apertura a la gestión como un proceso de aprendizaje
c) Gestión educativa centrada en las funciones y evaluada por productos	c) Gestión educativa centrada en el sujeto, los procesos y orientada a los resultados
d) Información reservada jerárquicamente	c) Sistema educativo que facilita la circulación de la información
e) Ámbitos educativos desarticulados	d) Trabajo sistémico entre todos los agentes de la comunidad educativa

[15] El siguiente cuadro es una adaptación libre del modelo que propone Pozner en la bibliografía ci tada.

a) Centralidad de lo pedagógico

Una de las mayores preocupaciones del sector Educación en los países de América Latina se basa en la limitación existente para incorporar lo pedagógico en el proceso de la gestión. Las barreras burocráticas han convertido a las instituciones educativas en lugares donde lo propiamente pedagógico está inmerso en un conjunto de obstáculos administrativos que no permiten monitorear sus avances ni evaluar sus resultados: existe una clara disociación entre lo pedagógico y lo administrativo, al extremo de relegar el primero solo al nivel de las institucio nes educativas y no ya al nivel de las instancias de gestión provinciales, regionales o nacionales. ¿Es acaso lo pedagógico un ámbito ajeno a la gestión educativa? Por supuesto que no. ¿No es acaso lo pedagógico un terreno de acción igualmente gestionable? Claro que sí. Y dicha disociación genera un costo en términos de calidad y equidad en los procesos educativos que termina perjudicando a los beneficiarios directos de los mismos: los alumnos.

La cultura burocrática ha hecho de las escuelas los lugares donde menos se hace política educativa, donde solo se presta un servicio pero donde no se HACE educación. Sin embargo, el reclamo debe ser redirigido hacia el modelo de gestión de las decisiones políticas que organiza las prácticas y los discursos.

Actualmente se asume que la tarea fundamental en el rediseño, la reestructuración y la reconfiguración de las organizaciones escolares es revisar la disociación existente entre lo específicamente pedagógico y lo genéricamente organizacional, lo que en nuestro país se conoce como la dualidad Gestión Pedagógica vs. Gestión Institucional. Esto supone visualizar que la palanca de las transformaciones educativas radica en una gestión integrada de la institución educativa estratégica:

> *"La transformación en la que estamos inmersos nos impone transitar desde un presente modelo de administración escolar muy enraizado en el pasado, hacia un modelo presente lanzado hacia el futuro, aunque muchas veces parezca sólo un deseo: la gestión educativa estratégica"*[16].

b) Apertura a la gestión como un proceso de aprendizaje

Uno de los puntos centrales de los nuevos enfoques estratégicos de la gestión educativa se basa en el rol fundamental del aprendizaje como la variable matriz que direcciona el desarrollo de las instancias educativas:

> *"!ctualmente, una organización no puede cambiar sino genera conocimientos; menos aún, podrá hacerlo una institución educativa sino genera aprendizajes (...)*[17]*"*

[16] Pozner de Weinberg, Pilar. El directivo como gestor de aprendizajes escolares. Editorial Aique, Buenos Aires. 1995.

[17] Iguiñiz, Manuel. Mesa de Ponentes en el Taller Regional de Análisis y Evaluación de la Gestión Educativa de la región San Martín al término del Programa de Fortalecimiento Institucional (Moyobamba, 18 de abril de 2007).

La visión centrada en los aprendizajes vincula la gestión educativa con el liderazgo de procesos de cambio en los cuales se desarrolle "*la capacidad de lograr lo que deseamos lograr*"[18]. Así, no solo se trata de generar conocimientos en torno a los beneficiarios directos del sistema educativo, los alumnos, sino de generar aprendizajes que coadyuven a la consecución de los objetivos propuestos por la institución educativa.

Lograr dominar la articulación de todos los componentes de la gestión es una tarea que implica un proceso estratégico de identificación del entorno, de anticipación al cambio, de respeto a las particularidades culturales y sociales, el respeto a las diferencias, y la comprensión de las necesidades de la población objetivo de la organización. En el caso del sistema educativo, la gestión se configura como "*proceso de aprendizaje de la adecuada relación entre estructura, estrategia, sistemas, estilo, capacidades, sujetos y objetivos superiores, tanto hacia el interior de la organización como hacia el entorno*[19]*"*/

El aprendizaje así visto es, entonces, no sólo una elaboración personal, sino que se constituye y se verifica en la acción. Por lo tanto, la gestión de una organización concebida como un proceso de aprendizaje continuo es visto como un proceso de aprendizaje orientado a organizaciones inteligentes, que aprenden a aprender en la acción cotidiana.

c) Gestión educativa centrada en el sujeto, en los procesos y orientada a resultados

Como se acaba de mencionar, consideremos la escuela como una organización que aprende y propicia el cambio. Desde ahí se pretende promover una gestión centrada en los procesos y construida en un diálogo entre la teoría y las prácticas. El marco normativo legal, la planificación y los modelos que se centran sólo en las funciones que le competen a cada instancia o institución sin mirar la gestión como procesos integrales no aseguran por sí solos una gestión eficaz y, menos aún, un mejoramiento de los aprendizajes de los alumnos.

> *"!sumir un enfoque centrado en los procesos implica considerar el fortalecimiento de la gestión educativa no como un conjunto de recursos y nuevas normativas, sino principalmente como un proceso de innovación y de cambio donde se encuentran e incluso se tensionan lógicas diferentes y cuyo centro está en la comunidad escolar y en las prácticas cotidianas".*

Demos acá particular importancia al valor de los agentes en la gestión, reconociendo que desde núcleos técnicos y masas críticas dentro y fuera de las organizaciones escolares, es que se puede lograr un efecto desencadenante en los procesos internos pero también, y sobre todo, en la cultura organizacional. Ese cambio se basa en reformar la manera de gestionar la educación medida por productos (número de capacitaciones realizadas, número de locales escolares equipados, número de materiales distribuidos, número de informes elaborados) por una gestión orientada a resultados de efecto e impacto en la formación y los aprendizajes.

[18] Senge, Peter. La Quinta Disciplina.
[19] De Geus, Arie. Planning as learning. En. Harvard Business Review (1988)/ Citado por. "Cuadernos de Gestión" PROEDUCA – GTZ (2002).

La conformación y consolidación de equipos de trabajo no es un proceso lineal en creciente progreso, sin embargo. Existen momentos de quiebre, de ajuste, de cuestionamiento. Más aún, estas etapas son necesarias y tienen en sí mismas un valor que permite el crecimiento de los equipos y de la organización. Desde esa perspectiva, la generación de climas de confianza y credibilidad son vitales para aprender como organización y superar positivamente los momentos de crisis: el desarrollo organizacional, el clima institucional y la cultura de trabajo del sector educación que se hereda desde los niveles centrales de gobierno y del sector público que está normalmente generalizada en todo un territorio desde su idiosincrasia.

De lo anterior se desprende que los procesos de cambio dependen tanto del nivel individual como del nivel grupal e institucional Es decir, la transformación pasa por las personas, sus valores, representaciones y características profesionales; por los equipos humanos y sus interacciones y, por la estructura, su organización y recursos; pero también por las motivaciones institucionales y los resultados esperados. La gestión, en especial en proceso de fortalecimiento, debe considerar el aprendizaje de todos los actores en esos tres niveles.

d) Sistema educativo que facilita la circulación de la información

La generación, uso y difusión de la información educativa es un valor público de importancia mayúscula para la gestión educativa, porque es el insumo que permite la toma de decisiones, las medidas correctivas, las evaluaciones oportunas y los incentivos orientados a buenos resultados.

Esta información no puede reservarse al interior de las instancias de una armazón institucional como el sector educación, sino que debe compartir la información generada de manera transparente y equitativa entre todos los niveles bajo un marco de comunicación efectiva y como producto de la democratización del sistema educativo que este modelo presenta. La información compartida a todos los actores involucrados en la comunidad educativa implica no sólo el desarrollo de vías de acceso a la comunicación sino el desarrollo de capacidades que permitan condiciones de poder equitativas entre todos estos actores.

De ahí la importancia que en una gestión educativa estratégica se consolide un sistema de información capaz de facilitar flujos de comunicación desde las instancias locales hacia las de carácter nacional, y viceversa, en el marco de una *cultura de la información* institucionalizada en cada uno de los actores involucrados en el sector, que permita finalmente GESTIONAR la educación desde la planificación, el seguimiento, y la ejecución de las acciones.

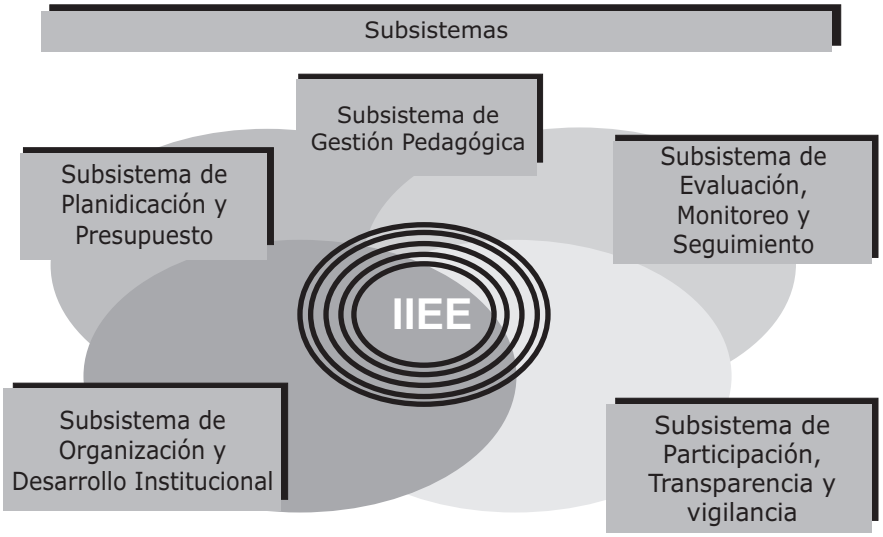
e) Trabajo sistémico entre todos los agentes de la comunidad educativa

Se considera la institución educativa como una organización sistémica. Para entender ello en el marco de una teoría general de sistemas, recordemos que para Kasz y Rosenweig hablar de sistema implica un "*todo unitario organizado, compuesto por dos o más partes, componentes o subsistemas interdependientes y delineado por límites identificables de su suprasistema ambiente*[20]"/

[20] Kasz, Freemon y James E. Rosenweig. El enfoque moderno: conceptos y sistemas de contingencies. En: Bobadilla, Percy (compilador). Desarrollo organizacional de las ONGs. PACT/PERU, 1997. p.63

A nivel interno, esto implica que todas las dimensiones de la gestión están interconectadas y se influyen mutuamente. A nivel externo, cada unidad educativa está inserta en el sistema educacional, por lo que debe considerar su relación con los otros actores del sistema escolar así como con otras instituciones relacionadas con el quehacer educativo.

Se señala que la autonomía que tiene la unidad educativa es relativa porque su Proyecto Educativo Institucional está enmarcado por las políticas educativas nacionales, regionales y comunales, las cuales, a su vez, pretenden interpretar las demandas que la sociedad en su conjunto le hace a la educación. Sin embargo, en el marco de políticas educativas que promueven la descentralización pedagógica, esta interdependencia otorga progresivamente un margen de decisión a cada comunidad escolar, y considera la escuela en forma contextualizada, es decir, que los modelos y proposiciones de mejoramiento de la gestión deben adecuarse a las características de cada realidad.



La gestión educativa desde un enfoque sistémico pretende fortalecer el sector educativo como un sistema integral que no solo se enfoca en una necesidad que se debe satisfacer en función de los estudiantes sino en una amalgama de ámbitos[21] y de agentes que podrían presentarse de la siguiente forma:

- el **Subsistema de Gestión Pedagógica**; dimensión central del sistema educativo, aquel donde se definen las funciones de las instancias educativas referidas a la formación y al desempeño de los docentes, los recursos para el aprendizaje, la currícula y los niveles de aprendizaje de los alumnos, desde los diseños metodológicos utilizados hasta las prácticas pedagógicas aplicadas.

- el **Subsistema de Planificación y Presupuesto**; aquel que orienta el trabajo concertado de planificar a nivel estratégico, programático y operativo las acciones educativas, la articulación

[21] Trinidad Larraín H/ !ctualización del documento de "Hac ia una gestión más autónoma y centrada en lo educativo. Propuesta del programa de las 900 escuelas 1998-2000. En: MINEDUC - Carpeta Gestión Educativa. Biblioteca del profesor. Santiago de Chile, 1999.

entre instancias internas e instancias de gestión hasta la escuela, su financiamiento y gestión presupuestal. La planificación implica mucho más que la elaboración de herramientas sino el desarrollo de competencias para trabajar en equipo, tomar decisiones en forma conjunta y consensuada, proyectarse en el tiempo, evaluar estrategias y mostrarse flexibles al cambio de acciones frente a nuevas necesidades emergentes, ajustar criterios de dicha planificación en función de los indicadores y las metas propuestas, y generar un clima organizacional transparente y legítimo frente a la comunidad a la que se aboca.

- el **Subsistema de Evaluación, Monitoreo y Seguimiento a la Gestión Educativa**; dimensión que desarrollar funciones, procesos y capacidades de seguimiento a la gestión, la gestión de la información, el monitoreo y la evaluación.

- el **Subsistema de Gestión Organizacional y Desarrollo Institucional**; dimensión que se aboca a la organización institucional de los agentes educativos, su desarrollo de capacidades y profesionalización, su estructura organizacional, roles y funciones de sus miembros, reglamento interno, canales de comunicación, coordinación y articulación. En esta dimensión también se aborda el manejo de los recursos económicos, humanos, procedimentales y temporales.

- el **Subsistema de Participación, Transparencia y Vigilancia**, dimensión que aborda la gobernanza y el rol del ámbito comunitario en la gestión de las organizaciones educativas y los niveles de gobierno, aquel que articula los ámbitos internos de las instancias educativas con la comunidad (en tanto familias, asociaciones, autoridades, organizaciones sociales, redes de apoyo y vecinos) a través de los CONEI, los COPALE, los COPARE y las instancias de participación que hacen seguimiento y vigilancia de la gestión. Por otro lado, también considera las funciones relacionadas al *accountability* o la rendición de cuentas desde las autoridades.

Desde la perspectiva señalada por Pozner, la gestión educativa tiene un carácter integral y sistémico donde todos los actores deben pasar por estos subsistemas. Asimismo, se considera a cada comunidad escolar como una organización con autonomía relativa, porque está inserta en un sistema educativo que tiende a la descentralización. Para ese efecto, se trata de un modelo de gestión colaborativa y participativa. Finalmente, la gestión requiere ser proactiva y capaz de convertir a la escuela en una organización que aprende y propicia el cambio[22].

5.3. Gobernanza y participación

Por el lado de la participación comunitaria en la educación, Guy Le Boterf la define como la "*consulta, entendida no sólo como la información a las comunidades, sino también como la capacidad de estas para reaccionar frente a esta información y expresar sus puntos de vista*"/

Esto es, una democratización del poder de la administración. La participación puede ser el acto de un grupo o de toda la comunidad local, inducida y obligatoria. En la práctica, la participación es un proceso integral, continuo, sistemático y permanente que permite comunicarse a los miembros de

[22] *Ibid. op cit.*

una comunidad con el propósito de informarse acerca de su realidad (necesidades, problemas y potencialidades), de manera que cada uno intervenga y contribuya a la solución de sus problemas o necesidades educativas, sociales y económicas. Esta práctica aconseja que "*se aprende a participar participando*". O sea, la participación es el resultado de una experiencia pedagógica vivida. A esto es lo que se denomina "*microplanificación participativa*".

Los niveles de participación de la comunidad educativa no solo dependen de los espacios y las instancias que se les otorguen para el ejercicio de la misma, sino del desarrollo de condiciones equitativas de todos los actores donde todos puedan participar con las mismas cuotas de poder y con los mismos niveles de injerencia de cambio. Esta es una faceta novedosa de la gestión educativa, ya que se trata de otorgar los poderes de vigilancia a los "no expertos" [23], situación que si bien permite una democratización de la gestión a un nivel más amplio, pone en manos de los propios beneficiarios los sistemas de control sobre temáticas especializadas.

La participación implica además inocular un enfoque de cogobierno a las acciones de involucramiento de la comunidad, donde la sociedad se responsabiliza y se compromete con los resultados educativos de sus escuelas y de la región.

El concepto de gobernanza ha tenido una directa vinculación con el de "gobernabilidad", muchas veces confundiendo ambos en una sola definición/ La "gobernabilidad" hace referencia a tres dimensiones del buen gobierno: i) el proceso y las reglas desde las cuales los gobiernos son elegidos, responsabilizados y reemplazados; ii) la capacidades de los gobiernos de gestionar eficientemente los recursos, y de implementar políticas públicas y regulaciones; y iii) el respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que orientan las interacciones políticas, sociales y económicas entre ellas.

La gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, más bien, donde los límites entre los actores públicos y los privados se ha difuminado para integrarse en una corresponsabilidad; es el co-gobierno entre el Estado y sus instituciones públicas, y la comunidad, agrupada, en red u organizada también en instituciones. El punto neurálgico de la gobernanza está en establecer nuevos mecanismos de gobierno que exceden a las autoridades, sus facultades de regulación y de sanción, son que se amplían a los actores de la población, las redes organizadas, la sociedad civil y los actores corporativos y empresariales con las cuales se vinculan.

Es así como escenarios de gobernanza a nivel regional y local (la comunidad y la sociedad organizada en los CONEI, los COPALE, los COPARE, y otros mecanismos de participación) ponen en la agenda pública la necesidad de replantear la democracia deliberativa y llevarla al nivel comunal, el nivel más cercano a la población y desde donde es posible hacer política pública compartiendo la formulación y la implementación de la misma con la sociedad, en nuevas relaciones, redes y coaliciones.

[23] Iguiñiz, Manuel. Mesa de Ponentes en el Taller Regional de Análisis y Evaluación de la Gestión Educativa de la región San Martín al término del Programa de Fortalecimiento Institucional (Moyobamba, 18 de abril de 2007).

5.4. Gestión escolar y Autonomía

La implementación de nuevos modelos de gestión descentralizada en educación en América Latina y el mundo ha venido generando primeras lecciones aprendidas en torno a los efectos que esta tiene en los resultados de las escuelas. Ya sea bajo la forma de transferencia de funciones desde un nivel de gobierno a otro, hasta modelos de fortalecimiento a las unidades intermedias de los sistemas educativos, los resultados han llegado básicamente a la reducción burocrática y la simplificación administrativa de los aparatos y sistemas de gestión de estas unidades. Pero, la pregunta que allí se hacían era: ¿realmente la transferencia de responsabilidades en materia de capacitación docente, acreditación, supervisión pedagógica, producción de material didáctico, generación de información, etc. está haciendo más eficientes a las escuelas?

Una de las lecciones aprendidas de los procesos de descentralización educativa se centra en afirmar que la gestión escolar con mejores y mayores niveles de autonomía es uno de los factores de calidad de la educación, y debe ser igualmente abordada desde el terreno pedagógico como institucional. Los efectos favorables de un sistema descentralizado no se expresan realmente en tanto el sistema educativo se modernice o se simplifique sino cuando son las escuelas las que se consolidan como centros que, en tanto ejercen directamente el servicio pedagógico, deben ser capaces de contar con la autonomía necesaria para gestionarse a ellas mismas y a su entorno, y "abrirse" a la comunidad educativa hacia cuyo contexto responden/ Este modelo parte del eje fundamental que considera a la comunidad como protagonista de la descentralización educativa, la sociedad es educadora y no es un agente pasivo en la prestación de los servicios que atañen su desarrollo y el de sus hijos.

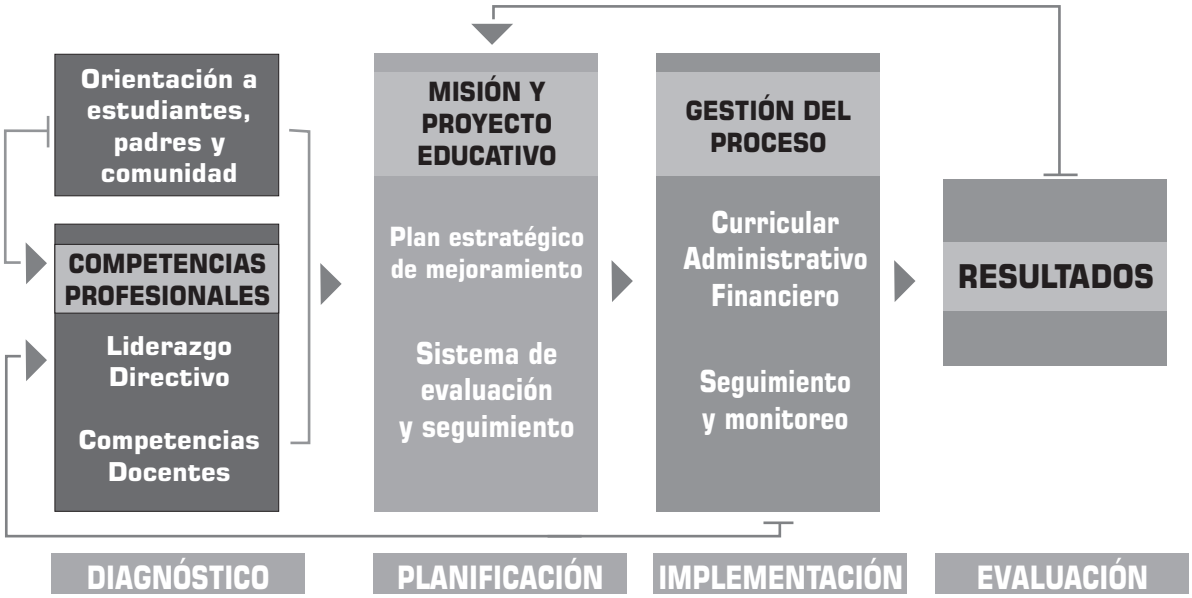
El centro aquí es la autonomía, como la capacidad de innovación en la toma de decisiones en la que se sostiene el proceso de descentralización educativa, y bajo la cual la escuela en su contexto local, es el centro de la política educativa y del ejercicio pleno del derecho a una educación de calidad y equidad. La escuela autónoma es, finalmente, el espacio dinámico donde se relacionan los aprendizajes significativos, tanto para la generación de saberes, el desarrollo de capacidades y actitudes, el involucramiento de la comunidad y la democratización de las decisiones que a ella le afectan.

En ese sentido, la gestión educativa encuentra su centro institucional más complejo en la gestión escolar, donde el rol del director de la IIEE es el más importante. Si bien la participación de la comunidad organizada favorece un clima institucional de gobernanza en la gestión escolar, no es posible obviar el hecho de que el liderazgo del gestor de la escuela, el director (o el director-docente en el caso de las escuelas unidocentes) es fundamental para la marcha institucional y su relación con la comunidad.

Desarrollar competencias, condiciones y procesos de gestión escolar significa en el Director de la escuela y su comunidad organizada (a través de CONEI) anticiparse a los cambios no esperados y estar en mejores condiciones de innovar, de proponer mejoras para la organización y mostrarse dispuesto a aprender: en ese sentido, una institución educativa que no es proactiva y que no aprende del cambio no ha implementado aún la gestión educativa estratégica que se plantea como modelo en la actualidad y, por ello, será incapaz de articularse a un sistema descentralizado de educación nacional.

}Directores que carecen de habilidades para la gestión pedagógica, para el diseño y la implementación de modelos educativos complejos (supone articular la formación docente en servicio, con la adecuación de materiales, con el diseño curricular y de las sesiones de aprendizaje, con las mejoras en equipamiento), para la resolución de conflictos en la escuela, en el aula y con la comunidad; son escollos en la mejora de la gestión de la escuela y pueden entorpecer los procesos de cambio locales.

Por ello, es necesario potenciar aquella dimensión institucional, administrativo-financiera y pedagógica de la gestión que muchas veces es evadida en los proyectos de desarrollo de capacidades, y es aquella ligada a la gestión directiva y al liderazgo estrictamente del director bajo un modelo de calidad de la gestión. Un modelo de calidad como el que aquí se presenta[24]:



La gestión de los procesos de mejora de la calidad, la misión y la planificación estratégica, y la orientación y perfeccionamiento de las competencias directivas y docentes son los pilares del modelo de gestión escolar, vinculados todos a resultados en los aprendizajes de los estudiantes.

En general, las escuelas no cambian sustantivamente porque esa delegación de funciones muchas veces no les alcanza, y ello ha devenido en una expectativa cada vez más explícita de otorgarle mayor grado de autonomía a las escuelas en sistemas tradicionalmente centralizados.

La Institución Educativa en nuestro país tiene una tradición más sostenida de ser operadora de servicios pero aún no cuenta con las condiciones, las capacidades y con el soporte institucional necesario para que asuma su rol social en el desarrollo intrainstitucional, así como en el desarrollo comunal y/o local y menos en el regional y nacional.

[24] Modelos de gestión de la calidad escolar. Extraído de: Área de Educación de Fundación Chile. Sitio web: http://www.educarenpobreza.cl

> *"En los últimos años, la Institución Educativa ha centrado su actuación poniendo énfasis en el tratamiento curricular, mostrando una actitud más de reproductores que productores del currículo para que sea más pertinente. No recupera las fuentes locales existentes en determinados contextos que tienen una riqueza implícita y explícita para el desarrollo de capacidades, conocimientos y actitudes como elementos curriculares claves en el proceso de aprendizajes de las/os estudiantes*[25]*" /*

Existe la necesidad que la Institución Educativa se abra a la comunidad, y para ello, necesita grados más significativos para la toma de decisiones.

En virtud de esa necesidad, se entenderá autonomía escolar como la transferencia de competencias y responsabilidades desde el nivel de gobierno regional y local a la escuela, la misma que debe venir acompañada de condiciones institucionales, técnicas y financieras necesarias para implementar estas nuevas funciones. Estas funciones -y esta es la particularidad del enfoque de gestión local que aquí trabajamos- alcanzan también a la comunidad dado que algunas de las competencias que dan autonomía a la escuela deberán ser transferidas a la sociedad organizada alrededor de ella.

Ahora bien, ¿bajo qué supuestos un enfoque de gestión local de cara a la autonomía de sus escuelas cobra sentido?

- Que existe una propuesta pedagógica en marcha en las escuelas, que les ha permitido apropiarse de una forma de gestionar los elementos claves que la componen, y donde los actores directores-docentes-padre-madres de familia-estudiantes-comunidad se involucran en la implementación de la misma. Es desde una propuesta pedagógica concreta, en marcha y con resultados evidentes en sus logros de aprendizaje, que tiene sentido adoptar un nuevo modelo de gestión escolar y a nivel local, dado que habrá elementos suficientes y actores empoderados con los cuales desarrollar esos modelos.
- Que los actores locales son quienes mejor conocen las condiciones que necesitan los alumnos / sus hijos para aprender, por lo tanto, gastarán de mejor manera los recursos asociados a la escuela para lograr el mejor resultado. Es decir, la comunidad movilizada en torno a la escuela y empoderada en su rol de gobernanza con las autoridades del nivel local y regional, constituye un primer factor que debe consolidarse para implementar un enfoque de autonomía de esta índole.
- Que los padres pueden ejercer un control más directo sobre los profesores para que su trabajo produzca mejores resultados educativos.
- Que en la medida en que los padres y las autoridades comunales se involucren en los procesos de gestión y de aprendizaje en la escuela, estarán más dispuestos a contribuir financieramente y a responsabilizarse y comprometerse con los resultados que allí se trazan.
- Que la participación más activa de los docentes en decisiones de la escuela elevará su moral y motivación para trabajar, si se sienten acompañados permanentemente por un equipo local.

[25] Gamboa, César. Estado de la gestión escolar en Piura. Una mirada desde las escuelas. CIPCA, 2011.

• Que la disponibilidad de recursos y el dar cuenta a actores locales bajo una modalidad de rendición de cuentas incentivará a los directores y a sus CONEI a idear soluciones más creativas y a ser más eficientes, es decir, a ser más innovadores en la gestión escolar.

La autonomía, facultad que no ha sido desarrollada en el marco normativo peruano con la debida profundidad, puede ser abordada desde 3 materias de gestión interna:

- **autonomía pedagógica**, caracterizada por la apropiación y transferencia de los saberes escolares y la gestión de los factores de calidad educativa: el diseño curricular institucional, los materiales y textos escolares, la organización del tiempo escolar, la infraestructura física y el equipamiento, la formación y perfeccionamiento docente. Una escuela será cada vez más autónoma si en el transcurso del tiempo va adoptando mayor grado de decisiones en el diseño y en la implementación de estos factores de calidad, con el respaldo institucional, normativo y administrativo de los órganos intermedios del nivel regional y local;
- **autonomía institucional o administrativa**, caracterizada por la titularidad de las decisiones para la gestión de los recursos en la escuela: los recursos estratégicos (la visión, la planificación a mediano y corto plazo), los recursos humanos (selección, evaluación y seguimiento a los directores y docentes), los recursos de tiempo (gestión de la jornada escolar, del año y de las sesiones de clase), los recursos comunitarios (participación de la comunidad organizada, rendición de cuentas, vigilancia y transparencia);
- **autonomía económica o financiera**, caracterizada por la facultad de la institución educativa de captar fuentes de financiamiento y gestionar sus recursos a favor de su planificación educativa.

Lograr la asociación entre los grados más elevados de esta autonomía por parte de nuestras escuelas y la mejora de sus resultados en razón de aprendizajes y formación integral de los educandos es la gran tarea que le toca a la academia y a la práctica de la gestión educativa: dicha vinculación no puede aún establecerse como una cadena de resultados tan visible.

5.5. Descentralización y Desconcentración de la gestión educativa

Los modelos de gestión educativa en el sector público se enfrentan a otro de los grandes debates institucionales al respecto del fortalecimiento y la eficiencia del aparato estatal: la relevancia y la eficacia de modelos descentralizados o desconcentrados en el sector públicos, y su correspondencia con niveles más eficientes de entrega de los servicios con calidad, con la generación de valor público y la equidad de las políticas.

La descentralización hace referencia a los cambios en las relaciones de poder entre el Estado en su nivel central, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, surgiendo el concepto de autonomía como componente central de la discusión de este proceso. Este concepto nos remite a la transferencia de poder en términos administrativos y de gestión del gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales. El supuesto es que a partir de la Descentralización se tiende a la autonomía de las instituciones responsables de los servicios públicos.

Recordemos que en el marco del proceso de descentralización se genera una demanda de democratización de la educación y consecuentemente, cambios en las políticas educativas. Ello pone énfasis en fomentar y facilitar las capacidades de decisión y ejecución de acciones al interior de las instituciones educativas; es decir, capacidades de gestión antes que mejoras de infraestructura, transferencia de partidas presupuestarias o de atribuciones. La descentralización educativa pretende efectivizar tanto el poder de decisión como la responsabilidad de la calidad del servicio a los gobiernos regionales, y en un escenario futuro a los gobiernos locales, con el fin de dotar a sus instancias mayores derechos, libertades y competencias, a través de un proceso por el cual las instancias descentralizadas del sector (de las cuales depende la escuela) pueden contar con grados significativos de autonomía[26] y poseen la capacidad de definir sus propias políticas de gestión pedagógica, organización, participación y coordinación de cara a las necesidades de las escuelas.

Sin embargo, en diversas investigaciones educativas en Latinoamérica[27] se registraron resultados ambiguos en cuanto al logro de la autonomía a partir de la Descentralización. Estas investigaciones concluyeron que para el logro de la ansiada autonomía se debe fomentar las *iniciativas y la autogestión*. Con ello, se pone énfasis en *fomentar y facilitar las capacidades de decisión y ejecución de acciones dentro de las instituciones educativas*; es decir, capacidades de gestión antes que mejoras de infraestructura, transferencia de partidas presupuestarias o de atribuciones.

Bajo esta nueva perspectiva estratégica de la gestión educativa, la descentralización y la desconcentración de funciones tienen como columna vertebral –la misma que las enlaza con una misma visión y direccionalidad- a un sistema de planificación integral que constituye una pieza clave para concretar los objetivos planteados por el sector y por cada uno de sus componentes, y con ello, optimizar la capacidad de las instituciones de ubicarse en el tiempo con un criterio eficiente:

- La descentralización, en el sentido de que los niveles de gobierno deben ejercer fehacientemente su rol en la generación de políticas pero no igualmente en la gestión de los procesos de implementación, donde sí se necesita definir roles y competencias específicas de cada unidad descentralizada. Esa descentralización debe llevar hacia las escuelas redimensionando su jurisdicción y su ligazón funcional con alguno de estos niveles de gobierno (escuelas nacionales, regionales o municipales?) que le permitan ubicar las responsabilidades en los resultados que allí se esperan.

- La desconcentración, en el sentido de que muchos modelos de gestión pública conviven con procesos traslapados entre niveles de gobierno e instancias de gestión que no concuerdan en los territorios en los que se circunscribe su acción[28]. Modelos desconcentrados de gestión permiten que los procesos no se atomicen en tantos

[26] La Torre, Carmen Luz; Núñez, Iván; González, Luis Eduardo y Ricardo Hevia. La descentralización educativa como problema de investigación: marco conceptual. En: Revista Tarea 29. p -20-25. Lima, Editorial Tarea, 1992

[27] Mariela Macri. Descentralización Educativa y Autonomía Institucional: ¿Constituye la Descentralización un proceso abierto hacia la autonomía de las escuelas públicas de la ciudad de Buenos Aires? En *http://www.campus-oei.org/revista/*

[28] Ese es el caso del Perú, donde existen instancias descentralizadas y niveles de gobierno traslapados, y donde se hace necesario articularlos institucionalmente. Las Direcciones Regionales de Educación pertenecen a ambas dinámicas (instancias de gestión del sector educación, y a la vez órgano del nivel de gobierno), lo que difumina sus mecánicas de pertenencia estructural, funcional y administrativa. Igualmente con las UGEL y las escuelas.

procedimientos autónomos de toma de decisión, que no se obvie la línea de autoridad y de jerarquía que en una gestión coordinada debe existir, y que se complementen recursos de una sola institución en territorios diversos, contando con "brazos" para llegar a las zonas más dispersas sin perder la visión institucional, las prioridades planificadas y los recursos económicos.

En otras palabras, no basta con la descentralización sino que se debe promover la desconcentración de la gestión igualmente, lo que permitirá asumir niveles de autogobierno y autogestión sostenibles, y realmente articulados bajo una mirada compartida.

Un sistema educativo descentralizado con mecanismos de desconcentración traslapados tiene allí el sentido de su desarrollo, y las políticas públicas de educación deben responder siempre y sólo a esos procesos de autonomía institucional abiertos a su comunidad que redunden en la formación integral de los sujetos que allí son convocados y atendidos educativamente.

___

En ese sentido, lo que se señala en este marco de referencia conceptual finalmente es el supuesto de que las propuestas pedagógicas en escuelas deben perseguir ante todo su autonomía bajo modelos de gestión democráticos y en diálogo con una práctica de gobernanza efectiva entre el Gobierno Local, Regional y la comunidad, que impacten en dotarle de recursos suficientes a las escuelas para la atención a las demandas escolares y sociales, con la capacidad para resolver conflictos, y para la consolidación de la participación de la comunidad educativa: todo ello, en el marco de modelos descentralizados y/o desconcentrados de la gestión educativa, y de la reforma institucional de las relaciones entre los actores y de las estructuras al interior de sus organizaciones.

6. Los enfoques y estrategias relevantes

Principios claves que pueden ser incorporados al modelo de gestión

El diseño de un Modelo de Gestión (MG) Descentralizado de la Educación en la región Piura debe basarse en ciertos principios que, desde las lecciones aprendidas de procesos similares en otras regiones y de la experiencia internacional, así como desde las necesidades y oportunidades propias de la región, sustentarían un proceso movilizador con mejores visos de legitimidad, institucionalidad y sostenibilidad.

Los **PRINCIPIOS SUSTANTIVOS** que debieran ser tomados en consideración parten del supuesto de la existencia inicial de condiciones políticas, técnicas e institucionales en la región para iniciar este proceso (y que son presentadas en el Capítulo 10 del presente documento), son los siguientes:

1. El MG se construye desde una perspectiva prospectiva: La visión compartida de la educación que requiere el país y la región.

Un modelo de gestión que responda a los fines de la educación y a la visión planteados en la Ley General de Educación (LGE) y en el Proyecto Educativo Nacional (PEN), así como en las particularidades expresadas en el Proyecto Educativo Regional (PER).

La reflexión actual en torno al diseño de nuevos modelos de gestión educativa ya no se centra en la información de diagnóstico o en el escenario de línea de base desde donde se parte -pues no se trata de plantear una propuesta que solucione problemas existentes- sino se centra en la aspiración al logro de una visión de la educación que se quiere, que implica la creación y la reconstrucción de los arreglos institucionales y organizacionales necesarios para su concreción, tanto en materia educativa como en los supuestos que ello implique en materia de descentralización. Es, en ese sentido, un modelo de gestión que respalda una reforma educativa regional, entendiendo que el PER no es posible de ser implementado sobre el armazón institucional existente.

Por ello, el diseño del modelo debe responder a los fines de la educación que plantea la Ley General de Educación, "*formar personas capaces de lograr su realización ética, intelectual, artística, cultural, afectiva, física, espiritual y religiosa (/) y contribuir a formar una sociedad democrática, solidaria, justa, inclusiva, próspera, tolerante y forjadora de una cultura de paz (/) "*, así como las dos dimensiones inseparables del desarrollo educativo del país que precisa el Proyecto Educativo Nacional: por un lado, *una educación para la realización personal de todos los niños, niñas y adolescentes*; y, por otro lado, *una educación para la edificación colectiva de la democracia y del desarrollo del país.*

El PEN, como fundamento de la educación señalado en la LGE, entraña la visión compartida en torno al desarrollo educativo del país y es considerado el marco ineludible para cualquier iniciativa de reforma educativa nacional y regional.

2. El MG cobra sentido si otorga visible centralidad a la escuela.

Hace explícito que el sistema educativo descentralizado se inicia en la Institución Educativa fortaleciendo gradualmente su autonomía, y que toda la armazón institucional y organizacional a nivel local, regional y nacional responde directamente a sus necesidades.

El modelo de gestión educativa debe garantizar recursos, mecanismos y capacidades que configuren el funcionamiento de todos los actores e instancias de la gestión alrededor de las necesidades de las IIEE como células principales del sistema educativo; es decir, una gestión que parta desde el sujeto.

Si bien la centralidad de la escuela constituye un rasgo manifiesto en el marco normativo vigente, tal centralidad es subsumida por la rutina administrativa del MINEDU y de los órganos intermedios del nivel regional. Los modelos de gestión planteados desde las regiones recuperan la centralidad de la escuela y, por tanto, de lo pedagógico como ámbito sustantivo de la gestión. Eso implica que el modelo de gestión conozca los posibles tipos de escuela que requiere la región, la institucionalidad que se le exigirá a dichos centros educativos, los grados de autonomía y los modelos organizacionales que se espera puedan ir desarrollando.

3. El MG debe partir de una gestión educativa democratizadora y orientada a la equidad.

Es una urgencia que el modelo de gestión se construya desde una visión democratizadora de la gestión educativa y de la gestión escolar, que apunte a promover el desarrollo y reducir la desigualdad.

El modelo de gestión planteado desde las regiones es concebido **desde un enfoque sistémico** ("*El sistema educativo*", como lo señala la LGE) donde la educación es gestionada tanto por el Estado –que es responsable de preservar su unidad- como por la sociedad –que es responsable de acompañar la gestión y vigilarla-. Ese clima de gobernanza es un escenario donde los compromisos por la educación son asumidos por el Estado y la comunidad, donde las responsabilizaciones se comparten porque la educación ese entendida como un derecho y no sólo como la prestación de un servicio, y por ende, como una meta a ser alcanzada por el país y la región en su conjunto.

Así, que se efectivice esa gestión compartida garantiza que el sistema educativo se democratice y, en tanto no es materia privativa del Estado sino responsabilidad compartida con la sociedad, se resuelva la tensión entre la unidad nacional y el manejo de la diversidad, sobre todo en zonas rurales y de carácter bilingüe e intercultural. En ese sentido, la gestión educativa debe apuntar no sólo a mejorar la calidad sino a promover el desarrollo local, respetar la diversidad y reducir la inequidad, atendiendo a las poblaciones vulnerables y conectar las áreas dispersas y alejadas del Estado.

4. El MG se legitima desde el consenso amplio en la región en torno a la delimitación de roles y funciones en educación de las IIEE y los niveles de gobierno: un marco institucional claro.

Se trata de un asunto clave a ser desanudado, y de ser posible desde el nivel regional, impulsar su concertación para entiende las competencias compartidas en educación como un escenario de interrelaciones.

En tanto la educación es un sector de competencias compartidas (no sólo entre niveles de gobierno, como precisa la LBD y la LOPE, sino entre Estado y sociedad, como precisa la LGE), se exige que el marco normativo de la descentralización y del sector se articule y precise las funciones de cada actor del sistema, en tanto dichas competencias compartidas se ejercen desde roles diferenciados y, muchas veces, secuenciales.

Si bien el marco normativo presenta tensiones en materia de precisión funcional (duplicidad, contradicciones, vacíos) y urge su simplificación, las regiones reconocen que la superposición y contradicción de funciones se da también, y sobre todo, en la ejecución de la gestión cotidiana, por lo que la precisión normativa debe acompañarse de una cultura institucional renovada y acorde al nuevo modelo desde la región.

En ese sentido, el modelo de gestión debe buscar:

i) definir la responsabilidad de cada nivel de gobierno y gestionar adecuadamente la educación evitando las contradicciones y duplicidades actualmente existentes mediante un ejercicio participativo donde se involucren los estudiantes, la comunidad, los docentes, los directores, los funcionarios y las autoridades de la región;

ii) incidir en el nivel nacional y por intermedio del Consejo Nacional de Educación y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, que el Ministerio de Educación cumpla su rol rector, que concentre sus esfuerzos en la formulación concertada de las políticas nacionales, la elaboración y supervisión de estándares, la producción de normas, y la asistencia técnica en coordinación con los gobiernos sub nacionales;

iii) fortalecer la gestión del servicio educativo desde un enfoque territorial garantizando mecanismos de coordinación y concertación dialogante con los gobiernos locales de la región, permitiendo una complementariedad de las autonomías de cada nivel de gobierno para fortalecer a la institución educativa como responsable directo de brindar el servicio educativo;

iv) y, finalmente, efectivizar la transferencia de los recursos asignados al sector Educación hacia el gobierno regional para el desarrollo de prioridades de política educativa que hoy se encuentran concentrados en los programas nacionales de alfabetización, formación docente, infraestructura y materiales; replanteando así sus recursos humanos, capacidad de gasto y carga administrativa.

5. El MG es un sistema que clarifica las relaciones interinstitucionales; por ello, es medular plantear estrategias para la efectiva coordinación intergubernamental

Pone énfasis en fortalecer los mecanismos de coordinación y articulación para la ejecución compartida de las funciones

En tanto la precisión de roles diferenciados para ejecutar las competencias compartidas no supone ámbitos de gestión aislados de los otros actores y niveles de gobierno, es urgente efectivizar la constitución y funcionamiento de consejos de coordinación intergubernamental en materia educativa y de una secretaría a nivel nacional permanente que unifique el sistema y que garantice el cumplimiento de los acuerdos.

La corresponsabilidad que la coordinación demanda, y no el mero intercambio de información, debe ser el objetivo de una instancia de esta naturaleza, donde los representantes de todos los niveles articulen esfuerzos en favor de la mejora de los aprendizajes. La coordinación no implica la jerarquización ni la subordinación del nivel nacional con respecto a los demás niveles de gobierno, sino la cooperación horizontal desde los roles asignados. Como señala Iguiñiz[29], la lógica de la coordinación no responde a un modelo de decisores (nivel nacional)- ejecutores (nivel regional y local) sino a un modelo de liderazgo-cooperación.

Se trata de una efectiva coordinación intergubernamental que legitime el diseño y la implementación de las políticas educativas nacionales, impidiendo que la autonomía de los niveles de gobierno se convierta en ensimismamiento o aislamiento institucional, y sea un obstáculo para la unidad del sistema educativo.

6. El diseño y la implementación del MG se sostiene en el ejercicio de la autonomía regional e institucional del Gobierno Regional

Exige claridad en torno a la autonomía regional y cómo se asume desde el Gobierno Regional, así como en la repercusión que tiene en el ejercicio de la autonomía de las escuelas.

Las regiones conocen y entienden los alcances de la autonomía que el marco normativo de la descentralización les otorga, pero no hacen uso efectivo de esa autonomía en la práctica por la dependencia política, técnica, procedimental o normativa que aún se mantiene con el Gobierno Nacional. Este nuevo modelo de gestión cobra sentido a través de la ejecución de esa autonomía, la misma que implica la participación directa en la formulación e implementación de la política educativa nacional, y en su adecuación sobre la base de las necesidades y especificidades regionales y locales.

Para ello, es necesario que se haga efectiva la transferencia de las 21 funciones asociadas a educación sea complementada con los recursos necesarios para ello, y con la transferencia gradual de los programas nacionales (PRONAMA, PRONAFCAP, Programa de Materiales Educativos, entre otros).

El ejercicio de dicha autonomía tiene su desenlace y repercusión más concreta en la autonomía de las Instituciones Educativas. Desde el espectro institucional, las regiones advierten que un nuevo modelo de gestión educativa se tendría que sostener en la autonomía pedagógica, administrativa y presupuestal de las escuelas[30], bajo la asistencia técnica y el acompañamiento de las instancias locales. No obstante, concebir la autonomía de las escuelas a ese nivel es percibida por las

[29] Iguiñiz, Manuel. La Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación: Procesos y nudos críticos, Tarea Asociación de Publicaciones Educativas. Lima, 2008. p.10

[30] En concordancia con la política 14 del Proyecto Educativo Nacional

regiones como una etapa posterior en el proceso de descentralización y apuestan por un fortalecimiento institucional más gradual.

Una estrategia clave en este proceso es que el MG adopte una estrategia de fortalecimiento y consolidación institucional de las Redes Educativas para superar las limitaciones presupuestales y territoriales de muchas escuelas de zonas rurales o de difícil acceso[31], el acompañamiento pedagógico y el intercambio de experiencias, de manera que sirvan de bisagras articuladoras entre el nivel institucional y el nivel distrital.

7. El MG regional tiene en la gestión local de la educación un punto neurálgico que resolver: todos los niveles de gobierno hacen política educativa, hace falta concertar las dimensiones de ese quehacer político.

Reivindica el rol de los actores locales en la gestión de la educación como articuladores de la política educativa con el desarrollo territorial.

Es claro actualmente la importancia de incorporar los niveles de gobierno local en la formulación e implementación de las políticas educativas, haciendo efectiva las funciones en educación que les asigna la Ley Orgánica de Municipalidades. Hasta el momento, los Gobiernos Locales han funcionado como apoyo eventual en la gestión educativa con escasos espacios y mecanismos de coordinación con las UGEL y los Gobiernos Regionales; por otro lado, en el marco del intento del Plan Piloto de Municipalización se abusó de las condiciones institucionales, técnico-pedagógicas y presupuestales reales de los municipios para "delegarles" la administración del servicio educativo, situación que no es viable en este momento del proceso de descentralización, por lo que el nivel regional debe mantener el vínculo, las instituciones y la responsabilidad de la calidad del servicio educativo.

En este escenario, las regiones han manifestado una posición crítica frente a la implementación de la municipalización de la educación, pero no contra el fortalecimiento gradual del rol municipal en la política educativa. Por ello, los modelos de gestión reubican al gobierno provincial y distrital como actores protagónicos en la gestión educativa, no sólo como apoyo administrativo o financiero sino como conductores de la política local y en permanente coordinación con las UGEL y las Redes Educativas.

8. Una columna vertebral del MG es el fortalecimiento institucional de la participación ciudadana desde la escuela hasta el sistema educativo regional.

La participación de la comunidad en la gestión escolar y en la vigilancia, transparencia y control de la gestión educativa es uno de los componentes principales del MG

El nuevo modelo de gestión considera como una de la funciones clave del sistema educativo la promoción de la participación, transparencia y vigilancia por parte del Estado y garantizando la actuación de la sociedad. Esta función se dificulta ante la inexistencia de mecanismos de coordinación institucionalizados entre las instancias de gestión educativa, los niveles de gobierno y

[31] En concordancia con la política 14 del Proyecto Educativo Nacional

los órganos de participación ciudadana, mecanismos y canales específicos que no han sido previstos normativamente y que, actualmente, impide la permeabilidad al interior de las regiones.

Las regiones, por ello, subrayan la importancia de reforzar los roles de vigilancia, transparencia y participación de la sociedad, reglamentando y poniendo en práctica esos roles para cada uno de los Consejos de Participación Regional, Local e Institucional (COPARE, COPALE, CONEI)

9. El eje de cambio del MG se sostiene en el desarrollo de capacidades de sus actores.

El modelo de gestión planteado no se basa en una reforma de estructuras y procedimientos sino en el desarrollo de capacidades de sus actores, que son los que gestionan, finalmente.

Se trata de un modelo de gestión que se sostiene en actores con capacidades desarrolladas y/o fortalecidas, entendiendo que el papel del sujeto en la gestión del cambio es sustantivo y permite generar condiciones reales para implementar mejores estructurales, tecnológicas o de cualquier tipo.

El desarrollo de capacidades constituye uno de los pasos iniciales en la implementación de nuevos modelos de gestión, dado que se reconoce que el desarrollo de capacidades en gestión tiene un efecto directo en la mejora de los aprendizajes al vincular la gestión del sistema educativo con la gestión de la escuela.

7. Consideraciones políticas

Criterios políticos que deben ser identificados y asumidos en el proceso

El diseño y la implementación de un Modelo de Gestión Descentralizada de la Educación pone en evidencia que lo que se intenta reformar es la manera de concebir, de gobernar y de garantizar la educación en un territorio con muchos actores y niveles de gobierno, y no sólo atañe el hecho de gestionar un servicio. Su índole política es un sello que necesariamente no tiene por qué aparecer con tanto protagonismo en otras políticas públicas en educación.

Es relevante concebir el proceso de diseño del Modelo de Gestión como uno donde se asumen ciertos **CRITERIOS** que deben ser transversales a toda la ruta:

1) **PRIMERO, la decisión de adoptar y construir un nuevo modelo de gestión educativa descentralizada es una decisión sobre todo y, en primer lugar, política.**

   Antes que el proceso técnico y la argumentación que desde esa perspectiva se construya en torno a las escuelas y el sistema educativo regional, abordar una política pública de esta naturaleza implica efectos sustantivos en las cuotas de poder de los actores: mientras unos ganan poder en razón del aumento y el fortalecimiento de su autonomía y la delimitación de sus funciones, otros pierden poder o su poder cambia de naturaleza y grado, de cara a que el proceso de descentralización siga su curso de transferir competencias, recursos y responsabilidades a los niveles más cercanos a la población. Esa redistribución del poder es un factor del "juego" del rediseño del modelo que debe ser gestionado también, ya sea a través de modelos desconcentrados o descentralizados; a través de modelos públicos, privados o mixtos: todo escenario debe ser evaluado como una posibilidad de ensayo.

   En esa perspectiva, es necesario sincerar en las autoridades regionales que impulsarán y liderarán este proceso, su interés, voluntad y disposición de asumir las tensiones, los conflictos y las pugnas que la implementación de un nuevo modelo de gestionar la educación detonará. Que esas situaciones se den lugar no debe ser entendido como una resistencia técnicamente fundada por parte de estos actores, sino como una resistencia natural al cambio que se da en todas las organizaciones y sistemas.

2) **SEGUNDO, el desarrollo educativo sobre el que se basa el modelo de gestión debe plantearse desde un enfoque territorial y no sectorial.**

   El modelo de gestión planteará el fortalecimiento del Gobierno Regional y los Gobiernos Locales desde su rol de promotor y gestor de políticas de orden territorial, donde las políticas del sector educación deben articularse con las de salud, nutrición, primera infancia, desarrollo económico, entre otras.

3) **TERCERO, el diseño del modelo de gestión es un proceso movilizador, de la misma naturaleza que lo fue la formulación del Proyecto Educativo Regional, y allí es donde reside la importancia de abordarlo participativamente y bajo un enfoque de gobernanza.**

   Eso porque tanto desde el diseño hasta la validación y la implementación de la propuesta intervienen los actores educativos regionales (la GDS del GR, la DRE, las UGEL, el Ministerio de Educación y los representantes de los COPARE, COPALE, CONEI, Municipios, Redes y asociaciones de maestros). Este proceso de construcción colectiva debe permitir que los actores educativos reflexionen y discutan un modelo de gestión que les permita tener claridad en torno a cómo organizar el sistema educativo regional para alcanzar los objetivos propuestos en el PER y contar con una estructura organizacional que viabilice la autonomía de la región.

4) **CUARTO, estamos ante procesos graduales y de naturaleza flexible, en tanto implican cambios progresivos y sustanciales teniendo como punto de partida las necesidades organizacionales que plantea la gestión institucional cotidiana.**

   En ese contexto se plantea ir revisando y sugiriendo los cambios puntuales que se requieren para generar mejores condiciones a la gestión de proyectos y programas concretos, a partir de ello, ir abriendo camino a modificaciones normativas y procedimentales de mayor alcance institucional en base al modelo de gestión discutido.

5) **QUINTO, es vital que en la conducción y el desarrollo de esta ruta se conjuguen los procesos técnicos con los ritmos políticos de la región.**

   Suponen procesos técnicos lo suficientemente rigurosos para viabilizar las aspiraciones del modelo de gestión educativa de la región y plantear alternativas coherentes con el marco normativo y con el rol de cada instancia y nivel de gobierno; así como procesos políticos que pueden entrañar negociaciones con las autoridades regionales y educativas para agilizar estos procesos de cambio. Ambas racionalidades, política y técnica, son necesarias de ser asumidas como dimensiones complementarias desde el inicio del proceso.

6) **SEXTO, el impacto de un nuevo modelo de gestión gradualmente implementado necesita un escenario concreto y focalizado donde ir probando, ensayando y validando sus propuestas: escuelas funcionando, mejorando los logros de aprendizaje de sus estudiantes, y articuladas en red a su territorio local.**

   A nivel local donde se vayan configurando condiciones para fortalecer la gestión escolar de mejores prácticas pedagógicas, que luego irradien hacia el nivel regional, sobre todo las que dan atención a zonas rurales y con población intercultural. Esta decisión es de índole política ya que las autoridades deben saber sustentar el porqué de esta focalización como parte de una etapa inicial, y no pretender generalizar la implementación del modelo por igual en todas las provincias. Ese manejo político es un factor importante a considerar.

7) **SÉPTIMO, la agenda de corto plazo del diseño del modelo de gestión implica la articulación cotidiana con procesos regionales en curso, tales como los Programas Estratégicos y los Proyectos de Inversión.**

El modelo se diseñará pensando en cómo aportar a los programas, proyectos y procesos de orden regional ya en marcha, articulando y complementando sus principales líneas de acción. En ese sentido, el Programa Estratégico Logros de Aprendizaje PELA y los Proyectos de Inversión Pública a nivel provincial son oportunidades para fortalecer la gestión descentralizada, articularlo a los objetivos propuestos en el PER, y complementar los distintos elementos de su propuesta integralmente con lo planteado en el modelo y la Propuesta Pedagógica de la región.

En conclusión, con el objetivo de darle sostenibilidad e institucionalidad al nuevo modelo de gestión regional, se coincide en pensar el proceso de formulación e implementación del mismo sobre la base de la decisión y respaldo político del gobierno regional, la conducción del proceso por parte de equipos técnicos representativos, y la reforma institucional del sistema educativo regional que no se base únicamente en rediseños funcionales sino en cambios de índole estructural, organizacional y actitudinal.

8. La hoja de ruta sugerida

Dimensiones y acciones estratégicas para el desarrollo del modelo de gestión

Un nuevo modelo de gestión supone un proceso permanente de reestructuración institucional del sistema educativo regional con el fin de lograr nuevos y más eficientes sistemas de interacción y organización entre sus actores y la comunidad; en función de ello, implica:

- refundar las **condiciones y arreglos institucionales** con las que sus actores interactúan, desde roles y funciones concertadas y blindadas con un marco normativo e institucional sólido,
- reestructurar la **armazón organizativa** de sus instancias, procesos, sistemas y canales de acción y decisión interinstitucional e intergubernamental, y
- **fortalecer y desarrollar nuevas capacidades** para la gestión eficiente, de calidad y equidad del servicio educativo, y sobre todo, centrado en los sujetos, su cultura y clima institucional y la autonomía de sus instituciones, involucrando para ello a la comunidad educativa y la sociedad civil en su conjunto

Se trata, pues, de 3 dimensiones de cambio:

a) reformas en los arreglos institucionales;

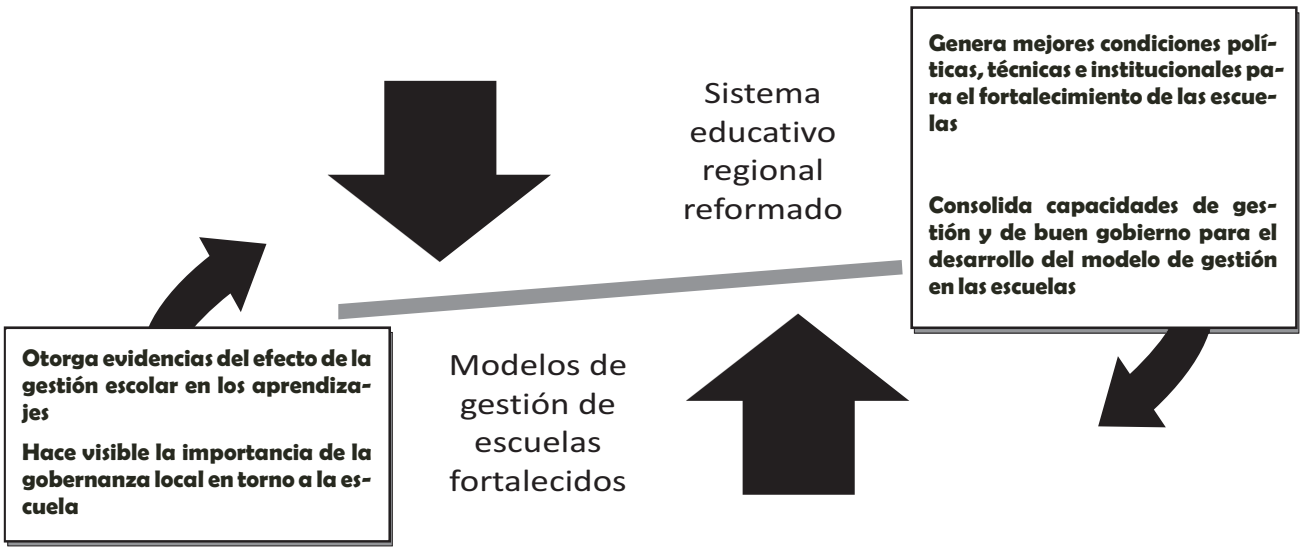
b) reformas en los arreglos organizacionales; y

c) reformas orientadas a desarrollar y fortalecer capacidades de los sujetos beneficiarios, gestores y autoridades en materia educativa.

Además de ello, la hoja de ruta para el diseño y la implementación del modelo de gestión se da en dos planos de cambio que atraviesan transversalmente el desarrollo de la misma:

1) Primero, **desde las escuelas y sus entornos locales** que necesitan ser reformados en aras de lograr grados más consistentes de autonomía en climas de gobernanza con los actores y niveles de gobierno municipal y regional. Lograr esos escenarios fortalecidos en las escuelas y sus contextos comunales y distritales otorga evidencias de la vinculación entre una buena gestión escolar y la mejora de los aprendizajes.

2) Segundo, **desde el sistema educativo regional** configurado por el Gobierno Regional, sus órganos especializados y descentralizados, que necesitan nuevos arreglos institucionales, nuevos arreglos organizacionales y un sistema de desarrollo de capacidades permanente, sentando así condiciones favorables para el desarrollo del modelo de gestión.



Ambas dinámicas necesitan engancharse y vincularse en algún momento, pero es en una etapa inicial donde los esfuerzos del diseño del modelo de gestión deben darse en paralelo en ambos planos, asegurando que las reformas planteadas se inicien en escuelas concretas y desde modelos pedagógicos exitosos, y que mientras tanto se vayan generando condiciones y capacidades en las instancias de gestión regionales.

La centralidad de la escuela debe evidenciarse en cómo se organiza la ruta, ese es un punto neurálgico del proceso que se plantea. A diferencia de otros procesos regionales donde la implementación del modelo y la reestructuración se ha planteado reformando las instancias intermedias o modernizando la misma sede del Gobierno Regional, en este proceso es vital que los cambios en los modelos de gestión se inicien desde las escuelas, alrededor de propuestas pedagógicas integrales que tengan personal motivado para el cambio, estudiantes empoderados y comunidad involucrada en la mejora de los aprendizajes.

La ruta tiene su desarrollo, entonces, en dos planos:

PLANO 1:

ESCUELAS FORTALECIDAS Y FOCALIZADAS (en plan de irradiación gradual)

La principal estrategia que aquí se propone es el fortalecimiento de las experiencias exitosas que se estén realizando en escuelas de la región bajo una propuesta pedagógica integral, y desarrollar modelos de gestión escolar de forma piloto que puedan ser irradiados y engancharse eventualmente con los avances en el diseño y la implementación del modelo de gestión educativa regional/ Estas escuelas son “el cable a tierra” de aquello que se pueda diseñar como política regional, permitirán su aplicación práctica, su validación y verificar el cambio visible en las mismas.

Las actividades sugeridas son:

- Identificación y focalización de escuelas con mejores condiciones para su fortalecimiento en gestión, en el marco de la implementación de mejores prácticas en vivo.

- Identificación y afinamiento de Propuesta Pedagógica o Modelo Pedagógico con probados resultados exitosos que venga siendo implementado en escuelas (reconocidas como buenas prácticas con un enfoque integral).

- Diseño de nuevos modelos de gestión escolar en dichas IIEE, tomando en consideración la voz de los estudiantes, directores y docentes, así como de la comunidad. Considerar escuelas con distintas particularidades y ensayar 3 ó 4 modelos escolares distintos.

- Fortalecimiento de las instancias de participación comunitaria en las escuelas (CONEI, APAFA, ME), en aras de la cogestión. Es vital el desarrollo de capacidades en la planificación escolar, en la captación de financiamiento, en su presencia en el Presupuesto Participativo y en la formulación de Proyectos de Inversión, su rol en la gestión de la escuela.

- Consolidación de la articulación territorial bajo un enfoque de gestión colaborativa entre Redes Educativas.

- Fortalecimiento y consolidación de las instancias de participación en la gestión para el logro de mejores grados de autonomía. Delimitación participativa de roles y funciones de Instituciones Educativas, redes y actores locales. Priorización de funciones sobre las cuales hay que desarrollar capacidades.

- Captar fuentes de financiamiento, formular proyectos regulares y de inversión pública, y articular esas necesidades de formación a los PEI, PAT, POI de las municipalidades y actores locales.

- Constitución de Equipos de Gestión Local que articulen esfuerzos de las UGEL, de las municipalidades provinciales y distritales involucradas, y las redes de escuelas que se vayan consolidando.

- Alcance gradual de niveles de autonomía pedagógica, institucional y económica, a través de transferencias o delegaciones de funciones, bajo convenios de colaboración con las municipalidades y la región.

PLANO 2:

SISTEMA EDUCATIVO REGIONAL REFORMADO

El sistema educativo regional se reformará una vez que se diseñen e implementen nuevos arreglos institucionales, nuevos arreglos organizacionales, y se haya coadyuvado al desarrollo y/o fortalecimiento de capacidades de los actores.

Estos arreglos se refieren a nuevas maneras de concebir y hacer gestión educativa de cara a los objetivos educativos regionales, al gobierno de las decisiones en materia educativa y a la calidad de la prestación del servicio educativo.

Las 3 dimensiones de cambio deben ser abordadas en simultáneo y en pared, de ser posible, de modo que cada paso institucional que se pueda ir dando vaya acompañado de mejoras organizacionales y propuestas de desarrollo de capacidades, y viceversa.

1. Nuevos arreglos institucionales

El ámbito institucional necesita ser una de las dimensiones a ser reformadas dado que se trata del escenario donde se plantean las "reglas del juego" políticas, normativas e informales a través de las cuales los actores educativos interactúan; conocerlo, innovarlo y reformarlo les permitirá construir un nuevo marco institucional que sea sostenible en el tiempo.

1.1. Constitución de equipos técnicos regionales y locales que conducen el proceso y definen ruta de acción.

La conformación de equipos técnicos es un primer paso potente para declarar la explícita voluntad de poner en marcha este proceso: tiene un efecto institucional sustantivo porque da cuenta del interés de ir generando masa crítica en torno a la temática de la gestión pública en educación, además de del interés de otorgarle recursos humanos, tiempo y presupuesto concreto a la ruta. Estos equipos regionales y locales deberán trazar un plan de trabajo, un presupuesto y una propuesta inicial de cómo incorporar estas prioridades en los procesos regionales, además de ser oficializados por el Gobierno Regional y la DRE.

1.2. Redimensionamiento de las escuelas: naturaleza, institucionalidad, tipificación, grados de autonomía deseables.

Dado que el plano referido a las escuelas es el eje principal de la ruta, se debe trabajar una propuesta de redimensionar el ámbito y la naturaleza de las escuelas: discutir qué es una

escuela, cómo se entenderá una escuela en el área rural y en el área urbana, mapear la tipología de escuelas en la estructura de la región, e imaginar cuáles son los grados de autonomía que se buscan que estas alcancen, sus posibles efectos y condiciones necesarias.

Teniendo claro qué clase de escuela la región Piura necesita y bajo qué modelos de gestión escolar y de redes es necesario fortalecerlas, cobrará sentido pensar cómo debe reconstruirse el modelo de gestión del sistema regional.

1.3. Delimitación participativa de roles y funciones de Instituciones Educativas, instancias de gestión, instancias de participación y niveles de gobierno.

Consideramos que esta acción puede ser abordada como uno de los pasos movilizadores de todos los actores de la región en torno a la construcción del modelo de gestión, dado que implicará un esfuerzo real y práctico de concertación de los roles, los compromisos, las funciones específicas y las compartidas en materia educativa.

Esto supondrá:

i) convocar a una plataforma amplia de actores representativos de la educación en la región, tal como fuera el proceso de formulación del PER en su momento, y que ahora implicará pensar en el modelo estructural que permita su implementación;
ii) requiere un alto nivel participativo en el diseño de una matriz de roles y funciones, que permitirá legitimar el proceso, darle cabida en la agenda pública e iniciar el proceso con un evento que las autoridades regionales puedan liderar explícitamente;
iii) supondrá basarse en el marco normativo pero también y sobre todo innovar a partir de este;
iv) supondrá, también apostar por asumir roles y funciones que le den a las instancias la autonomía necesaria para su abordaje, pero el compromiso y la responsabilización necesaria para pensar también en las condiciones, los recursos y las capacidades que se necesita como respaldo.

Esta matriz de delimitación de funciones debe partir de identificar los roles de autonomía de la escuela, de sus instancias y las redes educativas, y a partir de ello, el rol político de las municipalidades, y los roles y competencias de las UGEL, la DRE y la GDS en la gestión de los procesos educativos. También las instancias de participación como el CONEI, COPALE y el COPARE tendrán la tarea de definir y explicitar la naturaleza de sus roles en este modelo.

1.4. Conceptualización de los principales principios, criterios y marcos analíticos del Modelo de Gestión: "gestión", "gestión educativa", "autonomía", "gobernanza", "descentralización".

La formulación de un nuevo modelo de gestión educativa supone un proceso permanente de reflexión acerca de qué implica renovar la gestión pública en educación sobre la base de un lenguaje de cambio común que permita la construcción teórica del nuevo modelo, de una visión compartida por todos los actores involucrados en torno a la meta a la que se

aspira y de un acuerdo en las estrategias a través de las cuales se implementará el nuevo modelo.

El diseño conceptual y teórico del modelo de gestión contiene tanto la definición y justificación teórica del mismo, como el enfoque, la fundamentación proveniente de la situación regional, el marco normativo e institucional donde se implementará, y los objetivos y resultados planteados.

¿Cómo inicio la reflexión teórica sobre el modelo de gestión?[32]

Aquí, algunas preguntas orientadoras:

- ¿Por qué es urgente la implementación de un nuevo modelo de gestión educativa en la región? ¿Qué oportunidades y desafíos implica el nuevo modelo en el marco de la descentralización?
- ¿Qué supone renovar un modelo de gestión en la esfera pública? En ese sentido, ¿qué entendemos por "*gestión*", "*gestión pública*", "*gestión educativa*", "*gestión pedagógica*", y otros conceptos ligados al cambio propuesto?
- ¿Cuál es el soporte teórico, normativo e institucional sobre el que se sostendrá el nuevo modelo de gestión planteado por la región Piura?
- ¿Cuáles son los resultados esperados de la implementación de este nuevo modelo? En términos concretos, ¿en qué medida la mejora de la gestión educativa tiene una vinculación directa con la mejora de los aprendizajes en la escuela?
- ¿Cuáles son las características sustanciales del modelo de gestión educativa planteado por la región Piura?

1.5. Planificación del diseño del modelo y ruta metodológica. Captación de fondos para prioridades del modelo.

Luego de un trabajo inicial a nivel conceptual que sirva de marco analítico, el equipo técnico debe desarrollar una ruta metodológica y de trabajo a corto y mediano plazo que incluya las estrategias, los componentes del modelo, un plan de acción y el costeo de las actividades. Ese plan de incluir plazos concretos, metas de cumplimiento, resultados esperados y responsables a todo nivel. Este plan de trabajo de ser aprobado debe incorporarse al Plan de Mediano Plazo de educación de la región, los POI de las instancias de gestión y las municipalidades, los PEL a nivel local y en los programas y proyectos cada año.

Este diseño técnico y metodológico debe ser un proceso permanente por parte del equipo técnico durante la etapa de formulación del modelo, y debe considerar estrategias de consulta con otros actores que comprometa a la región en la reflexión del proceso y no sólo en su implementación. Así, para su validación se pueden organizar Mesas de Trabajo con la participación de actores políticos, autoridades regionales y locales, universidades e institutos superiores, expertos y sociedad civil en general.

[32] Extraído del Módulo "Contribuyendo a la descentralización educativa"/ Guía 4. Hacia un nuevo modelo de gestión educativa. Autores: José Luis Gargurevich y Flor Pablo. Lima, 2009.

1.6. Formulación y/o actualización del diagnóstico funcional y situacional del sector educación en la región.

Si bien el modelo de gestión ha sido planteado en términos prospectivos y orientado a cumplir una visión de la gestión escolar y regional deseable, es preciso ya ubicado ese horizonte de logros y de composición preliminar, abordar la situación real de las IIEE, las redes, los CONEI, las UGEL y la DRE en la región, recogiendo data en torno a las limitaciones que tienen en el cumplimiento de sus funciones, de presupuesto y su uso, de información y su uso, de los procesos de planificación, evaluación y monitoreo, del personal asignado a cada una de ellas, de los incentivos y situación legal de sus contratos, del equipamiento e infraestructura en la que se desenvuelven, entre otros datos relevantes.

1.7. Elaboración de la versión preliminar del Modelo de Gestión, socialización y oficialización

Ya recogida y elaborada la propuesta preliminar, el plan de trabajo y su costeo, una matriz inicial de delimitación de roles y funciones, un marco conceptual y una base normativa discutida, y avanzado el diagnóstico situacional y funcional, es posible y necesario consolidar la información en un documento de trabajo publicable, a efectos de ser socializado, presentado en espacio público y oficializado por norma regional como una prioridad explícita del Gobierno Regional.

El documento debe ser socializado y usado para sensibilizar a todos los funcionarios de las instancias de gestión descentralizada en el uso de un mismo lenguaje y en la concertación de un mismo horizonte de gestión eficiente al mediano plazo.

1.8. Reformas y modificaciones normativas necesarias para formalizar los cambios.

Las reformas y primeras modificaciones que el modelo de gestión vaya proponiendo deben ser traducidas en propuestas normativas; es preciso por ello trabajar de cerca con el Consejo Regional, la Oficina de Asesoría Jurídica y los regidores en educación de las municipalidades, para poder realizar análisis de viabilidad de ciertas modificaciones normativas que vayan facilitando y blindando los pasos realizados y las mejoras propuestas.

Algunas de estas modificación pasarán por hacer formales los procesos de delegación o transferencia de funciones desde el nivel regional a las municipalidades o a las escuelas directamente en el marco de la autonomía que vayan alcanzando, de modo tal que puedan ejercerlas amparadas legalmente.

2. Nuevos arreglos organizacionales

Los arreglos organizacionales son las mejoras estructurales del modelo de gestión, normalmente la parte visible de estas reformas y que comúnmente han sido relacionadas con la reestructuración, la reorganización y la reingeniería de las instancias de gestión. El esqueleto del modelo, sus canales de coordinación y articulación, sus procesos y flujos de información y sus estamentos orgánicos son algunos de los elementos de estos arreglos.

Así, poner en marcha el proceso de reestructuración (de los procesos), de reorganización (del personal) y de reingeniería (de la administración y el funcionamiento) supone poner en marcha nuevos procesos, nuevos procedimientos, nuevas instancias, nueva infraestructura y nuevos instrumentos de gestión que respalden el diseño funcional elaborado.

2.1. Adecuación para articular el MG con el proceso de reestructuración del Gobierno Regional.

A medida que se vaya definiendo el modelo de gestión descentralizada de educación, esta propuesta debe dialogar con el esquema de reestructuración del Gobierno Regional de Piura, y alinear ambos procesos en una lógica territorial de gobierno de las políticas sociales y económicas.

2.2. Identificación de procesos claves y mejora de procesos y sistemas regionales.

Una vez que se haya definido el rol, la competencia específica y la compartida, y el grado de responsabilización de cada actor en el modelo de gestión, será necesario pasar de un modelo funcional a un modelo basado en procesos, que permita abordar la complejidad del sistema educativo en sus diferentes subsistemas y canales de acción transversales, donde cada actor tiene una cuota de agencia y aporte en cada procesos, donde estas funciones no inician ni terminan en dichas instituciones sino que se pertenece a un conglomerado de actores más extenso.

Los procesos claves deben ser mapeados, auscultados con precisión y vueltos a diseñar con participación de los actores expertos e involucrados en los mismos. Así, iniciar con los siguientes procesos y trabajarlos en sistemas regionales puede ser una primera etapa:

2.2.1. Sistema regional de planeamiento y financiamiento educativo PDCR-PER-PEI-POI-PAT.

2.2.1.1. Proceso de planeamiento educativo regional
2.2.1.2. Proceso de presupuesto y financiamiento educativo regional

2.2.2. Sistema regional de seguimiento a la gestión educativa (monitoreo, evaluación, uso de la información educativa)

2.2.2.1. Proceso de monitoreo y seguimiento a la gestión educativa y a la calidad de los resultados
2.2.2.2. Proceso de evaluación de la gestión del PER
2.2.2.3. Proceso de generación, uso y difusión de la información educativa para la toma de decisiones

2.2.3. Sistema regional de formación docente continua

2.2.3.1. Proceso de diseño y diversificación curricular regional
2.2.3.2. Proceso de formación inicial del docente
2.2.3.3. Proceso de formación en servicio y acompañamiento del docente

2.2.4. Sistema regional de evaluación y selección de personal docente y directivo de la región

Estos sistemas regionales basados en procesos pueden ser implementados de manera piloto en las escuelas focalizadas y con el involucramiento de los actores locales y las municipalidades y UGEL de dicha jurisdicción, consolidando la propuesta del modelo para luego irradiarlo a más provincias y generalizarlo en el largo plazo.

2.3. Puesta en marcha de estrategias y canales de coordinación intergubernamental.

Ya definidos los roles y funciones de los actores, y la mejora de los procesos claves de la gestión educativa regional traducidos en diseño de nuevos sistemas, será necesario que se establezcan con claridad los mecanismos de coordinación y de toma de decisiones de política regional entre dichas instancias; los mecanismos y espacios de coordinación intergubernamental que permitan articular lo avanzado con el nivel y la visión nacional; y los canales de articulación entre los actores de la región que impida la duplicidad de funciones y garantice un clima concertado de implementación de las políticas.

Un resultado concreto de esta acción debe ser la conformación y el desarrollo de una Junta de Coordinación Intergubernamental que permita ir validando el modelo de gestión de la región.

2.4. Implementación de propuestas de mejoramiento y simplificación administrativa

De los procesos se debe pasar a la simplificación, integración y modernización de los procedimientos administrativos asociados a las funciones delimitadas por los actores regionales.

La tarea de renovación administrativa supone ya un nivel de reestructuración y reingeniería de los procesos rediseñados, que escapa del ámbito estricto del sector educación en el territorio regional, sino que aborda las reglas de los sistemas nacionales de administración del personal, de contabilidad, de adquisiciones, etc. por lo que el Equipo Técnico Regional deberá relacionarse con los actores nacionales necesarios para solicitar los cambios necesarios.

2.5. Actualización de instrumentos de gestión (CAP, ROF, MOF, PAP, TUPA)

Una manera de ir generando cambios más estructurales, institucionalizados y sostenibles en lo avanzado por el modelo de gestión, es definiendo y ajustando los instrumentos de gestión asociados con dicho modelo, tanto de la DRE y las UGEL, como de las redes educativas y las Instituciones Educativas de la región:

- Reglamento de Organización y Funciones
- Manual de Organización y Funciones
- Cuadro de Asignación de Personal
- Presupuesto Analítico de Personal
- Texto Único de Procedimientos Administrativos
- Planes Operativos Institucionales, Planes Anuales de Trabajo
- Presupuesto Institucional y Modificado
- Informes de Gestión Anual

- Otros instrumentos.

2.6. Rediseño organizacional en base a nuevos perfiles por competencias y unidades orgánicas de acuerdo al MG.

El momento del rediseño de estructuras orgánicas llega luego de avanzadas las accio nes a nivel institucional y organizacional: se tiene que repensar bajo qué modelo orgánico se montará la propuesta diseñada, qué relaciones de jerarquía y/o de coordinación se establecerán, qué relevancia tendrán las áreas de línea con respecto a las áreas de apoyo o asesoría, con el fin último de que la tarea pedagógica sobresalga y recobre su primacía en los procesos de gestión al interior de dichas instancias e instituciones, desde la GDS, la DRE, las UGEL, las municipalidades y las escuelas.

Asimismo, no será posible empezar este rediseño organizacional sin antes no contar con los perfiles por competencias del personal en función de la delimitación de competencias ya realizada.

2.7. Implementación de mejora en infraestructura y TICS acordes a las necesidade s de las IIEE, instancias de gestión y niveles de gobierno.

Tanto por intermedio de la información recogida en el diagnóstico funcional como por la delimitación de funciones y la nueva estructura organizacional formulada, los actores que laboran en las instancias descentralizadas necesitarán para el ejercicio de sus competencias de un mobiliario, equipamiento e infraestructura idóneos, y con acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación como forma de modernizar los procesos de toma de decisiones, de coordinación y gestión de la información del sistema regional.

Asimismo, desde las escuelas y sus planes de mejora curricular y autonomía escolar, se necesitará complementar recursos del gobierno regional y el nivel central con las municipalidades para mejorar el equipamiento y la infraestructura de los centros escolares, dotándoles de condiciones acogedoras, infraestructura cálida para mejorar el clima institucional del aula, y los servicios higiénicos, zonas productivas y espacios de esparcimiento necesarios para la formación integral de los estudiantes.

2.8. Reorganización y evaluación del personal

La última acción de esta dimensión estructural supone adoptar medidas necesarias para la redistribución del personal en las instancias descentralizadas del sistema regional, no sin antes considerar con especial relevancia y cuidado que se trata de sujetos con sus propios intereses, aspiraciones y percepciones de su rol en la gestión educativa.

Por ello, sugerimos tener especial cuidado en la puesta en marcha de procesos de reorganización, que respondan siempre a procesos informados, de criterios concertados con las partes, a estudios comprobados de la necesidad de aumentar o reducir personal en alguna de las instancias, y a no romper con el clima institucional de los equipos. Otra recomendación técnica en este paso es que la reorganización se haga en virtud de criterios meritocráticos, luego de que los agentes hayan pasado por procesos de desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades y por los procesos de autoevaluación y evaluación

externa pertinentes. Ello asegurará un criterio justo en la redistribución de sus posiciones y sus zonas de trabajo.

3. Capacidades en gestión desarrolladas y/o fortalecidas

3.1. Elaboración de perfiles de competencias y plan de desarrollo de capacidades en gestión educativa descentralizada.

Una vez definidas y delimitadas las funciones de cada instancia de gestión y nivel de gobierno en educación, es propicio el escenario para definir técnicamente los perfiles deseables de los agentes que las ejercerán: la formulación de un documento de perfiles por competencias (conocimientos, habilidades, actitudes) que pueda ser registrado en el ROF de las instituciones y que permita la elaboración de un Plan de Desarrollo de Capacidades en Gestión Educativa, señalando:

- Los objetivos y resultados esperados
- Los perfiles deseables
- Las competencias a ser fortalecidas / desarrolladas
- El enfoque metodológico
- Las estrategias y componentes
- Un plan de financiamiento
- Los contenidos desagregados.

Este Plan debe articularse con el Plan Regional de Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública liderado por la Presidencia del Consejo de Ministros. Si es necesario complementar recursos con proyectos de inversión pública o con presupuestos regulares de las municipalidades, debe articularse también.

3.2. Desarrollo de capacidades para el diseño y la implementación de nuevos Sistemas de Gestión descentralizada (planeamiento, financiamiento, monitoreo y evaluación, formación docente).

La implementación de estos procesos de fortalecimiento y desarrollo de capacidades se realiza a nivel regional y local en base al Plan formulado y los proyectos en los que se respalda para financiarse. Esta es una estrategia de mediano plazo, que implicará módulos graduales de desarrollo de capacidades en base al diseño y la ejecución de los principales sistemas regionales diseñados en una anterior etapa: planeamiento y presupuesto; monitoreo, evaluación y gestión de la información; gestión de la formación docente inicial y en servicio; gestión de los recursos humanos, etc.

Estas actividades deben servir también para tener mayores argumentos al momento de definir las decisiones de incentivos y de reorganización del personal.

3.3. Reactivación y fortalecimiento de espacios y mecanismos de participación social y vigilancia a nivel regional y local (COPARE, COPALE, CO PRED).

El subsistema de participación necesita ser reconfigurado de cara a reactivar, fortalecer e institucionalizar el funcionamiento de las instancias de participación de la comunidad en la gestión educativa.

En ese sentido, de la misma forma que se fortalecen los CONEI a nivel de las escuelas, es menester de la región abocarse a consolidar a los COPARE y los COPALE, definir junto con ellos capacidades, procesos, mecanismos de toma de decisiones y espacios donde la voz que ellos representan pueda efectivamente llegar a las autoridades y cumplir su rol de vigilancia. Desde esa misma dinámica entre comunidad y Estado, esta práctica debe formalizar los espacios y mecanismos de las autoridades para rendir cuentas de los logros de la región, donde el primer catalizador es el COPARE.

3.4. Implementación de mecanismos para reducir la corrupción y permitir la resolución de conflictos desde las IIEE.

El Gobierno Regional debe pasar a implementar procesos de sensibilización con el personal de sus instancias de gestión y las escuelas de forma que el modelo de gestión los incentive a transparentar el ejercicio público de la función educativa. Para ello, es vital ejecutar mecanismos, proyectos y estrategias para la reducción de la corrupción a nivel regional, local e institucional, fortalecer la acción de los CADER y de los Comités de Investigación, Sanciones y Estímulos en la DRE, UGEL y IIEE, y atacar frontalmente las prácticas de clientelaje que están enquistadas en muchos nodos del sistema público alrededor de las adquisiciones y las contrataciones de personal; de ser posible, la escuela debe retomar su función autónoma de resolver conflictos en su institución con el respaldo de la comunidad, y permitirle así ser parte activa de la reducción de la corrupción en sus instancias.

Debe ser esta acción estratégica ligada a una política anticorrupción del gobierno regional y las municipalidades, dado que afecta y se desarrolla en ámbitos más amplios que el sector educación.

3.5. Estrategias de mejoramiento del clima actitudinal y la cultura organizacional orientada a resultados.

Al mismo tiempo que se va implementando el proceso de desarrollo y fortalecimiento de capacidades, es necesario idear estrategias para renovar el clima institucional de las instancias involucradas con la educación, romper con los paradigmas tradicionales de la gestión por productos, acompañar cambios sustantivos en la cultura organizacional de los grupos al interior de la DRE, las UGEL y las redes educativas, y consolidar así un nuevo escenario institucional que vaya de acorde al nuevo modelo de gestión.

9. ¿Quiénes deben participar?

Actores claves y sus roles a ser considerados en el diseño

El universo de actores que deben estar involucrados en el diseño del Modelo de Gestión debe ser entendido como un sistema de engranajes, con actores asumiendo tanto roles y competencias en la ruta, así como responsabilidades específicas y compartidas desde los nuevos arreglos institucionales que se vayan concertando.

En ese sentido, es preciso identificar cuáles son los actores institucionales, sus equipos claves y sus roles en este proceso de diseño:

- los actores de la comunidad y la sociedad civil;
- los actores de las instancias de gestión;
- los actores de los niveles de gobierno; y
- los equipos técnicos y políticos que conducen el proceso.

Los actores de la comunidad educativa y la sociedad civil:

a. Los **estudiantes** a través del **Municipio Escolar**, colectivo institucional en las IIEE que agrupa a los estudiantes para acompañar la gestión de las actividades de la escuela.

   En tanto el modelo los coloca como el centro del cambio, es desde sus demandas y sus roles en la gestión de sus escuelas que se debe involucrar a los Municipios Escolares en la primera fase del diseño, recogiendo sus expectativas y sus compromisos. La renovación de los modelos de gestión escolares deben estar conducidos tanto por el director como por el CONEI y el ME.

b. La **comunidad educativa a nivel local** (docentes, directores, autoridades comunales y padres de familia) en la gestión de la Institución Educativa a través del **Consejo Educativo Institucional – CONEI** y, de ser el caso, de los **COPALE**.

   Igualmente, deben ser convocados en la primera fase del diseño participativo del modelo, haciéndoles notar la importancia de su compromiso en la gestión escolar de cara al desarrollo territorial.

c. La **sociedad civil a nivel regional** (ONG, instituciones de concertación, agencias de cooperación internacional, empresa privada, organismos consultores, líderes de opinión) organizada a través del **COPARE**, que deben ser los acompañantes permanentes en la reflexión, la validación y la socialización del modelo de gestión diseñado. Así como lo fue en el caso de la formulación del PER, el COPARE bien podría ser quien lidere la etapa de convocatoria preliminar de este proceso.

   - Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza

- Plan Internacional Piura
- Centro de Investigación y Promoción del Campesino CIPCA
- Centro IDEAS
- Programa de Desarrollo Rural Sostenible PDRS GTZ
- Programa de Mejoramiento de la Educación Básica Regular PROMEB / Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional ACDI
- Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social Norte CEDEPAS
- Centro de Reflexión Loyola
- Red Nacional de Promoción de la Mujer
- Red de Municipalidades Rurales de Piura REMURPI
- Radio Cultivalú
- Núcleo Educativo Regional NER
- Agenda Educativa Regional
- Cooperacción
- Ñari Walac
- Propuesta Ciudadana
- Colegio de Profesores del Piura
- Asociación de APAFAS de Piura
- Asociación de Directores de IIEE de Piura
- Dirección Regional de Salud
- Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo
- Otras instituciones

Las instancias de gestión descentralizada:

a. La **Institución Educativa** representada por el director y los docentes. En el caso de las IIEE polidocentes, procurar involucrar al subdirector y a miembros del Consejo Académico. En cualquiera de los casos, los docentes no pueden estar aislados del proceso y deben ser convocados.

   Siendo el modelo de gestión un modelo esencialmente basado en las escuelas, el rol del Director en este proceso es crucial ya que se necesita su compromiso y liderazgo para echar a andar una Institución Educativa autónoma y vinculada a la comunidad.

b. Las **Redes Educativa**, instancias de coordinación y cooperación entre las instituciones educativas de un distrito y en algunos casos entre CONEIs, para mejorar los aprendizajes y la gestión, intercambiando experiencias y recursos. Liderada por un Consejo Participativo de Red (COPRED) y una Asamblea que, al estar representada por todos los actores vinculados a la escuela, da así continuidad a la movilización social por la educación generada. Sus funciones en un modelo de gestión reformulado pueden dirigirse a cogestionar la educación distrital con el Gobierno Local, insertar iniciativas de mejora educativa en los procesos de presupuestos participativos y planificación concertada, y propiciar la articulación con intervenciones de otros sectores a favor del desarrollo territorial.

c. La **Unidad de Gestión Educativa Local - UGEL**, en cuyo caso deben participar los Directores, sus Jefes de Gestión Pedagógica, Gestión Institucional y Gestión Administrativa, y sus especialistas de planificación.

Las UGEL serán ratificadas como instancias descentralizadas y/o desconcentradas de la DRE, y por ende, del Gobierno Regional, según el modelo que finalmente se defina, y concentrar su tiempo y recursos económicos y esfuerzos humanos en el acompañamiento pedagógico e institucional a las escuelas, cercanamente a sus territorios y relacionarse con los actores de gobierno municipal y las redes educativas.

Los niveles de gobierno:

a. El **Gobierno local distrital**, conductor de la política educativa local, definiendo prioridades y metas educativas en su territorio, no gestiona o administra los recursos educativos sino vincula el desarrollo educativo con la visión de desarrollo territorial, dando para ello el soporte institucional al proceso de cambio en el marco del PER y el PGME en lo concerniente a su jurisdicción, a partir de su PDCD, el PEL y el Presupuesto Participativo como complemento a sus recursos ordinarios.

Las experiencias de gestión educativa local en el país proponen que el Gobierno Distrital no administre los recursos educativos sino articule el desarrollo educativo con otros programas sociales a favor del desarrollo de su comunidad. Que cuente con un Comité/Oficina de Educación, como órgano de gestión del Gobierno Local, que estaría integrado por el Alcalde -quien lo presidiría-, el regidor de educación, cultura y deporte y otros miembros designados por el GL, y donde participarían interinstitucionalmente los representantes de las Redes Educativas y de la UGEL, como asesor técnico.

La municipalidad distrital, conjuntamente con la UGEL y la Red, orienta las políticas educativas del distrito definiendo metas de desarrollo, promueve la elaboración e implementación de un Plan Educativo en su PDCL, la aplicación de la propuesta pedagógica en las IIEE definida conjuntamente con el Gobierno Regional y sus instancias de gestión; y la gestión de proyectos de inversión pública y el presupuesto regular para el desarrollo de capacidades de la comunidad educativa. Convoca y preside la Mesa Intersectorial que coordina y concerta acuerdos con los sectores públicos como Salud, Agricultura, el PRONAA, el Programa de Vaso de Leche y organizaciones de la sociedad civil, que ayude a mejorar las condiciones de educabilidad de los estudiantes.

Los propios alcaldes deben ser convocados en las etapas de diálogo y concertación de roles en el diseño del modelo de gestión, sin excepción.

b. La **Dirección Regional de Educación –DRE**, con la participación del Director de la DRE, los planificadores, el responsable de Control Institucional y Asesoría Jurídica, y los Jefes de las Direcciones de Gestión Pedagógica, Institucional y Administrativa.

La DRE debe ratificarse como el órgano especializado del Gobierno Regional en un escenario donde este ha logrado reestructurarse y modernizarse; la DRE es el rector normativo, planificador y diseñador de políticas educativas regionales, articuladas al PER y

al PDCR, así como a la política educativa nacional, supervisando y acompañando técnicamente a sus instancias UGEL y a las IIEE en su quehacer pedagógico. Su equipo debe estar abocado a estas tareas y no ya a las labores administrativas o de acompañamiento directo a las IIEE que debe estar descentralizado en las UGEL.

c. La **Gerencia de Desarrollo Social**, siendo la instancia directamente relacionada en el Gobierno Regional de definir y articular las políticas educativas con enfoque multisectorial y hacer seguimiento a las políticas públicas y evaluarlas, implementar el Proyecto Educativo Regional desde una perspectiva de articulación con el Plan de Desarrollo Regional Concertado, y constantemente rindiendo cuentas a la población de sus logros y limitaciones. Con la coordinación efectiva que se realice con la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, la GDS tiene un rol fundamental en el blindaje al presupuesto educativo para los programas, planes y proyectos en educación.

Los equipos técnicos y políticos que conducen el proceso:

Desde el campo técnico, es preciso constituir un **Equipo Técnico Regional del Modelo de Gestión Educativa** que lidere el proceso de diseño e implementación del Modelo de Gestión.

Este equipo técnico regional puede estar conformado por personal estable (6 a 8 personas):

- 1 representante de la Gerencia de Desarrollo Social - GDS
- 1 representante de la Dirección Regional de Educación
- 1 representante de las Unidades de Gestión Educativa Local - UGEL.
- 1 representante del Consejo Participativo de Gestión Educativa Regional - COPARE
- 1 representante de las municipalidades de la región (a través de AMPE o REMURPE)
- 1 representante de los Directores de las IIEE
- 1 representante de los Docentes (SUTEP ó Colegio de Profesores)
- 1 representante del Sindicato de Trabajadores de la DRE y UGEL

Con las siguientes funciones:

- Elaborar su Plan de Trabajo para desarrollar el modelo de gestión educativa regional , el plan de financiamiento en coordinación con el GR y la captación de fuentes de instituciones regionales, privadas y de la sociedad civil.
- Proponer a la GDS y a la DRE el marco teórico y metodológico del modelo de gestión educativa regional, así como desarrollar los lineamientos técnicos del proceso de reestructuración y reorganización que se defina.
- Proponer a la GDS y a la DRE los mecanismos de consulta en el proceso de elaboración del modelo de gestión educativa regional.
- Establecer las coordinaciones necesarias para obtener asesoría técnica especializada que coadyuven al logro de los objetivos del Plan de Trabajo del Equipo Técnico.
- Elaborar y producir los principales contenidos del diseño del modelo de gestión, a ser validados por los actores de la región.
- Socializar la propuesta de nuevo modelo de gestión ante las instancias de gestión del sector educación en la región y actores nacionales pertinentes (ANGR, MINEDU, PCM).

Del mismo modo, es clave que el proceso se acompañe y valide permanentemente con una plataforma de actores e instituciones más extensa, que permita ir legitimando los pasos alcanzados; ello puede lograrse constituyendo una **Comisión Ampliada del Modelo de Gestión**.

La Comisión Ampliada puede estar conformada por un grupo de 25 a 30 personas, convocadas en los hitos más importantes de la ruta:

- 2 representantes de las gerencias de Planeamiento y Presupuesto, y de la Gerencia de Desarrollo Social del GR Piura.
- 3 jefes de las Direcciones de DGI, DGA, DGP de la DRE, y su planificador.
- 2 especialistas de DGP de la DRE
- 2 representantes de cada UGEL
- 6 a 8 representantes del COPARE
- 2 representantes de los Consejos Participativos Locales de Educación – COPALES activos
- Un representante del Sindicato Único de Trabajadores de Educación – SUTE Regional.
- 2 líderes de opinión y/o periodistas de la región.
- 4 a 6 representantes de las autoridades y funcionarios de las municipalidades provinciales.
- 2 representantes de las Oficinas de Apoyo a la Administración de la Educación y de la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación.
- 2 representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros
- 1 representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

Con las siguientes funciones:

- Opinar, sugerir y validar recomendaciones a los avances que le presente el Equipo Técnico Regional, así como presentar propuestas acordes a la especificidad de cada instancia.
- Participar en las reuniones o talleres de consulta que organice el Equipo Técnico Regional.

En el terreno político, y en base a la experiencia de otras regiones que han organizado la decisión política en agentes institucionales con representación variada (como es el caso de San Martín), se sugiere que la región cuente con una **Comisión de Alto Nivel en Educación** para la región Piura.

Ha podido evidenciarse en muchas regiones la dificultad que existe para hacer visible la voluntad política en materia educativa en los procesos técnico pedagógicos en marcha en cada región, y sobre todo, en las escuelas y sus resultados. Si bien son denodados los esfuerzos de los actores políticos por blindar ciertas prioridades, muchas veces en el desarrollo del gobierno las decisiones políticas van perdiendo fuerza a medida que los mandos medios y los actores más ligados a las escuelas no logran hacerlas posibles dada la carga administrativa de sus funciones u otras contingencias institucionales.

Es clave contar con un mecanismo que permite la ligazón entre la decisión política y la decisión técnica; para ello, sugerimos iniciar un proceso de incidencia con el Presidente Regional y las autoridades educativas para la constitución y funcionamiento de una Comisión de Educación de

alto nivel que vincule la decisión política a la agenda educativa de la región en el campo técnico, blinde las prioridades y haga seguimiento permanente a su gestión.

Esta comisión debe poner orden en la agenda de cambios, a resolver nudos críticos y a impulsar las acciones iniciadas por actores claves. Da cuenta con regularidad del avance directamente al presidente regional y hace incidencia en las gerencias.

La ruta para su constitución considera cinco pasos que pueden simplificarse a sólo tres, dependiendo del nivel de compromiso o voluntad política que se encuentre en la región.

1. VOLUNTAD POLÍTICA, Es fundamental conocer y buscar evidencias de una voluntad manifiesta del gobierno regional, a través del Presidente o de la Gerencia Regional de Desarrollo Social, a partir de esa expresión generar las condiciones para una convocatoria.

2. SOCIALIZACIÓN DE LA PROPUESTA, para generar dichas condiciones (en el caso que no existieran), es importante concertar una reunión (con el Presidente regional, su vicepresidente, el GDS, el DRE, el consejero delegado del CR) para explicar la propuesta y convencer de su utilidad.

3. PASANTÍA A OTRAS REGIONES CON SIMILARES EXPERIENCIAS (por ejemplo, SAN MARTÍN), esta opción reforzaría el conocimiento y convencimiento con de algunos miembros de otra experiencia regional donde la Comisión Regional de Educación de esta naturaleza funciona y viene dando resultados eficaces en el seguimiento del PER.

4. CONVOCATORIA Y CONFORMACIÓN, como corolario del proceso se convoca a los miembros y se constituye la comisión, se encarga a una subcomisión el proyecto de reglamento.

5. ACTO RESOLUTIVO E INSTALACIÓN, implica la formalización de la comisión a través de una ordenanza o resolución ejecutiva, que implica el inicio de su funcionamiento.

La Comisión de Alto Nivel en Educación se configura así como un actor político técnico que puede estar conformada por 7 u 8 personas:

- Vice-presidente Regional
- Gerente Regional de Desarrollo Social
- Sub Gerente de Educación
- Director Regional de Educación
- Presidente del Consejo Regional
- Asesor Presidencial en temas educativos
- Representantes de la sociedad civil (02)

Dependiendo de la agenda a tratar en las sesiones de la Comisión, se puede considerar tener la presencia de algunos actores claves para los procesos más importantes de la región, como:

- Gerente de Planeamiento y Presupuesto del GR
- Planificador de la DRE
- Director de DGP de la DRE
- Coordinadores de Programas y Proyectos Regionales (PELA, PIPs en educación)

- Directores de una UGEL focalizada por estos Programas y Proyectos

Con las siguientes funciones:

- Promover las condiciones necesarias a través de la Gerencia de Desarrollo Social y de la Dirección Regional de educación para la implementación de políticas educativas priorizadas en el marco del Proyecto Educativo Regional y el Plan de Mediano Plazo en Educación.
- Apoyar la ejecución de las acciones adecuadas para llevar a cabo planes específicos y proyectos orientados al efectivo cumplimiento de las políticas contenidas en el Proyecto Educativo Regional.
- Apoyar las gestiones ante el MINEDU en el proceso de implementación de las funciones y competencias transferidas
- Proponer a las instancias respectivas la adecuación del marco técnico-normativo y presupuestal que asegure la asignación oportuna de los recursos para el cumplimiento de las metas de corto plazo.
- Vigilar el cumplimiento de los acuerdos y a las responsabilidades que asume cada instancia representada en la Comisión.
- Promover la articulación y concertación para la implementación de los proyectos y programas con los organismos públicos y privados competentes.
- Establecer las coordinaciones necesarias para obtener asesoría técnica especializada que coadyuven al logro de los objetivos del Plan de Trabajo del Equipo Técnico.
- La Comisión, da cuenta periódicamente de los resultados de su gestión, al Presidente del Gobierno Regional y retroalimentar el proceso.
- Establecer un canal directo de comunicación con los niveles de implementación de políticas regionales en educación.

Para el caso de estos 3 equipos o comisiones, se sugiere su oficialización a través de Resoluciones Directorales y Resoluciones Ejecutivas que les permitan blindar la permanencia de sus miembros, la representatividad de sus instancias y el compromiso de los tiempos que estas personas necesitará para cumplir estas funciones.

10. Recomendaciones del estudio:

Condiciones previas y concurrentes para el diseño e implementación del Modelo de Gestión

El diseño e implementación gradual del Modelo de Gestión Descentralizada de la Educación en la región Piura requiere, además de los principios, criterios y pasos sugeridos, la generación y sostenibilidad de ciertas condiciones de índole política, institucional y técnica para lograr que su desarrollo favorezca efectivamente la gestión descentralizada de la educación, la gestión autónoma de las Instituciones Educativa y, con ello, la mejora de la formación y los aprendizajes de los niños y niñas de la región.

Aquí, algunas de las condiciones que deben garantizarse tanto para el inicio del proceso, como durante su diseño e implementación ya en curso:

CONDICIONES DE ORDEN POLÍTICO:

1. **Voluntad política y respaldo explícito** a los procesos de reforma que implicará el diseño y la implementación del modelo de gestión, sobre todo aquellos referidos en una etapa subsecuente a la reestructuración de las instancias de gestión educativa y la reorganización del personal.
2. **Promoción y apertura para reconocer un rol primordial a los gobiernos locales en la política educativa**, involucrándolos desde el inicio en este proceso. En tanto las municipalidades son niveles de gobierno y tienen un rol articulador de las políticas sociales y económicas en su territorio, es vital que desde el inicio se les invite a concertar con ellos el modelo de gestión descentralizado del servicio educativo.
3. **Fortalecer vínculos de coordinación intergubernamental** hacia los niveles locales y el nacional a través de la operación de una Junta de Coordinación Intergubernamental que le permita a la región hacer más visibles y transparentes las decisiones de formulación y gestión de sus políticas en un espacio de coordinación con los demás niveles de gobierno y la escuela.
4. **Constituir y consolidar una Comisión Regional de Educación de Alto Nivel**, un colectivo de autoridades educativas que hagan seguimiento y articulen las prioridades de política educativa, que blinden las decisiones de los equipos técnicos para no paralizar ni reducir el liderazgo de los procesos claves, y que tengan decisión vinculante en el curso de las políticas educativas que afecten el marco descentralizado.
5. **Articulación de la política educativa con otros sectores** y actores de la sociedad civil. Constitución de Juntas o Mesas Intersectoriales con participación de las Redes educativas en los Gobiernos Locales. Hay una importancia particular en lograr sentar precedente sobre la articulación intersectorial en un territorio específico, y es la importancia de abordar el tema educativo desde su complejidad de orden territorial y no sólo sectorial.

6. **Formulación de un Plan de Mediano Plazo en educación para la región (2011-2014)**

   Desde las Instituciones Educativas y sus demandas, se requiere pensar en un sistema de planificación que enlace la mirada estratégica, la programática y la operativa. La formulación de un Plan Programático o un Plan de Mediano Plazo en educación permite orientar y articular el desarrollo de las políticas priorizadas en el PER, y concretarlas a nivel de estrategias, metas, responsables, costos y fuentes de financiamiento donde todos los actores del territorio están involucrados.

   Las medidas que se sugieren son:

   - Constituir un equipo técnico representado por los diferentes niveles de gobierno, instancias de gestión e instancias de participación que, respaldado por la voluntad política de las autoridades regionales, lidere el proceso de formulación del Plan de Mediano Plazo.

   - Poner en marcha el proceso de formulación del Plan, priorizando políticas articuladas al PER, al PDCR, a los Acuerdos de Gobernabilidad y a la Agenda Común de Regiones; definiendo estrategias y lineamientos de política; trazando metas de proceso y de resultado; sus responsables de acuerdo a las funciones concertadas, y el tiempo y los recursos necesarios para ello.

   - Articular la planificación concertada a nivel provincial y distrital, así como la planificación operativa de la DRE, las UGEL y las Redes Educativas de IIEE, al Plan de Mediano Plazo.

   - Acompañar el Plan de Mediano Plazo de un Plan de financiamiento que organice los recursos ordinarios y de inversión que estarían abocados a la implementación del mismo, así como la captación de otras fuentes de financiamiento externas, de sociedad civil, sector privado y Cooperación Internacional.

<u>CONDICIONES DE ORDEN INSTITUCIONAL:</u>

7. **Oficializar procesos claves** (Proyecto Educativo Regional, Diseño Curricular Regional, Modelo de Gestión, Programa de Formación Docente en Servicio) **y designar formalmente a los Equipos Técnicos Regionales** a cargo de ellos, y de su formulación. Los equipos técnicos deben contar con planes de trabajo formalizados, presupuestos asignados, tiempos reservados para su trabajo, asistencia técnica y acompañamiento permanente de expertos y de la Comisión Ampliada.

8. **Esclarecer y concertar los roles de los niveles de gobierno e instancias de gestión concertadamente**. Este ejercicio es un paso contundente en el diseño del modelo y puede impulsarse desde el inicio de la ruta, de modo que se va sensibilizando e involucrando a la comunidad educativa en general alrededor de la necesidad de definir roles y funciones.

   - Esclarecer concertadamente los roles de la DRE y las UGEL en un modelo descentralizado de la gestión, y no sólo desconcentrado.

   - Definir roles de las municipalidades en la gestión educativa local, respetando su nivel de gobierno en la política local, sus recursos y sus capacidades existentes.

9. **Involucrar al colectivo que acompaña el Acuerdo de Gobernabilidad 2011-2014** en el seguimiento de las metas y las políticas en articulación al PER, propiciando el diálogo con actores políticos.
10. **Garantizar políticas de estabilidad de los cuadros técnicos** en los que se invierte desarrollo de capacidades y conducen procesos claves del PER, para que en una lógica de sostenibilidad, sean ellos los que potencien e irradien las capacidades en otros actores y acumulando en las instituciones.
11. P**romoción de la participación de la comunidad local y regional (COPALE, COPARE)** en el seguimiento y la vigilancia al desarrollo de la ruta del Modelo de Gestión, facilitándoles procesos, mecanismos y espacios para la toma de decisiones, el acompañamiento, y la concertación.
12. **Articulación de la planificación concertada regional**, los presupuestos participativos, los POI, los PIP y los Presupuestos Institucionales con la ruta finalmente trazada del Modelo de Gestión para los próximos años.
13. **Identificación y organización de fuentes de financiamiento regulares y de inversión alrededor de las prioridades de formación** en desarrollo de capacidades para la gestión educativa.
14. **Asistencia técnica bajo un estilo de acompañamiento directo al Equipo Técnico Regional y la Comisión Ampliada del Modelo de Gestión** por parte de las instituciones de la sociedad civil, la Cooperación Internacional interviniente en la región o de otras instituciones.

CONDICIONES DE ORDEN TÉCNICO:

15. **Impulsar la formulación de un Plan o Programa de Desarrollo de Capacidades en Gestión Educativa Regional**, con fuentes de financiamiento blindadas en el Presupuesto Regular y de Inversión que respalde el trabajo de equipos técnicos que movilicen y fortalezcan a las instituciones educativas, las UGEL, la DRE y la GDS.
16. **Contar con una Propuesta Pedagógica de la región de carácter integral**, imaginando qué tipo de escuela planteamos en la región, y qué tipo de ciudadanos aspiramos promover, las capacidades fundamentales a desarrollar, el sentido de las estrategias y lo s contenidos curriculares acordes a las particularidades de la región.
17. **Complementación y articulación de enfoques, estrategias y metas con un Sistema Continuo de Formación Docente**, para docente, formadores/acompañantes y especialistas de la UGEL.

Anexo.

Bibliografía y referencias

Arie De Geus

Planning as learning/ En. Harvard Business Review (1988)/ Citado por. "Cuadernos de Gestión" PROEDUC! – GTZ (2002).

César Gamboa

Estudio "Estado de la gestión educativa en Piura, una mirada desde la Institución Educativa". Centro de Investigación y Promoción del Campesinado CIPCA, 2011 *(aún no publicado)*.

Consejo Nacional de Educación

I Reporte del Sistema de Seguimiento e Información sobre la Implementación del Proyecto Educativo Regional Piura. Comisión de trabajo del SSII PER, Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización. Extraído del Reporte Nacional apoyado por ACDI, 2010.

Donald R. Winkler

Mejoramiento de la gestión y de los resultados de enseñanza a través de la Descentralización: la experiencia de América Latina - Research Triangle Institute, RTI.

Emanuela Di Gropello

Los modelos de descentralización educativa en América Latina. Revista CEPAL #68. Agosto, 1999.

Freemon Kasz y James E. Rosenweig.

El enfoque moderno: conceptos y sistemas de contingencies. En: Bobadilla, Percy (compilador). Desarrollo organizacional de las ONGs. PACT/PERU, 1997.

Gobierno Regional de San Martín – Dirección Regional de Educación de SM

Nuevo Modelo de Gestión Educativa Regional. Publicado y presentado en evento público el 30 de mayo de 2010 en la ciudad de Moyobamba. Equipo Técnico Regional del Modelo de Gestión Educativa Regional, conducido por José Natividad Linarez (Director de la DRE) y José Luis Díaz Callacná (Presidente del ETR)

Henri Fayol

Administration industrielle et generale: prevoyance, organisation, commandement, coordination, controle. París: Gauthier Villards, 1916, Edición 1982.

Jaime Niño Díez

Hacia una Nueva Educación. 1998. Bogotá, Colombia.

Jorge Hermida y Roberto Serra

Administración y estrategia. (3ra edición). Capítulo III La escuela clásica (1900-1925) y Capítulo. IV La escuela de relaciones humanas (1925-1935) Ediciones Machi. 1991.

José M. Hartasánchez
Perfil dinámico de la cultura organizacional de los directivos públicos en México. En : VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. Octubre 2002.

Juan Cassasus
Marcos conceptuales de la gestión educativa en la gestión. En J. CASASSUS (ed.), La gestión en busca del sujeto. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO, 1999.

La escuela y la (des)igualdad. Santiago de Chile: LOM, 2003.

La gestión educativa en América Latina: problemas y paradigmas. En: La democratización de la gestión educativa: modelos de gestión, procesos de participación y descentralización educativa. ACDI, AECI, DFID, GTZ y USAID; editado por Ricardo Cuenca, Estela Gonzáles y Fanni Muñoz. Lima, 2005.

Manuel Iguiñiz
La Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación: Procesos y nudos críticos, Tarea Asociación de Publicaciones Educativas. Lima, 2008.

María del Carmen Sandoval
Concepto y Dimensiones del Clima Organizacional. Hitos de Ciencias Económico Administrativas. 2004.

Mariela Macri.
Descentralización Educativa y Autonomía Institucional: ¿Constituye la Descentralización un proceso abierto hacia la autonomía de las escuelas públicas de la ciudad de Buenos Aires? En http://www.campus-oei.org/revista/

Mesa de Agencias Bilaterales de Cooperación Internacional en Educación.
La democratización de la gestión educativa: modelos de gestión, procesos de participación y descentralización educativa. ACDI, AECI, DFID, GTZ y USAID. Editado por Ricardo Cuenca, Estela Gonzáles y Fanni Muñoz. Lima, 2005

Michael Hammer y James Champy
Reingeniería. Editorial Norma. Lima, 1994.

Peter Drucker
Managing the Non-Profit Organizations: Practices and Principles. Harper Collins. Nueva York, 1990.

La sociedad postcapitalista. Editorial Norma. Lima, 1994

Peter Senge

La quinta disciplina: cómo impulsar el aprendizaje en la organización inteligente. Barcelona: Juan Granica, 1993.

Pilar Pozner de Weinberg
El directivo como gestor de aprendizajes escolares. Editorial Aique, Buenos Aires. 1995.

Pilar Sanz, Fanni Muñoz y Claudia Canchaya
Indicadores Educativos por Departamento. Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional ACDI. Lima, noviembre 2010.

Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica PROMEB
Memoria institucional. PROMEB, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional ACDI. Piura, diciembre 2008.

Sonia Lavín
Gestión integral y gestión participativa: dos orientaciones para una gestión eficaz. Documento interno, PIIE, Santiago. 1998

Trinidad Larraín Hudson.
!ctualización del documento de "Hacia una gestión más autónoma y centrada en lo educativo. Propuesta del programa de las 900 escuelas 1998-2000. En: MINEDUC - Carpeta Gestión Educativa. Biblioteca del profesor. Santiago de Chile, 1999.

USAID/Aprendes
Factores claves que transforman la escuela rural multigrado. Sistematización de la Experiencia del Proyecto AprenDes. USAID Perú, AED. Lima 2009.

Módulo "Contribuyendo a la descentralización educativa"/ Guía 4. Hacia un nuevo modelo de gestión educativa. Autores: José Luis Gargurevich y Flor Pablo. USAID Perú, AED. En coordinación con Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Lima, 2009.

Opinión técnica en torno a la elaboración de la Ley de Organización y Funciones del MINEDU". Documento de trabajo del Proyecto USAID/AprenDes. Componente de Políticas. Autores: José Luis Gargurevich y Flor Pablo. Lima, 2009.

Esta publicación ha sido posible a través del apoyo del Gobierno del País Vasco, de la Fundación ALBOAN España y de la Diputación Foral de Bizkaia en el marco del Programa *"Empoderamiento de la sociedad civil para la gobernanza democrática en el marco del proceso de descentralización, en Piura, Moquegua y Cuzco-Perú"*.