Gobernanza y autonomía: La transformación del sistema educativo

IPAE
ASOCIACIÓN EMPRESARIAL

Ideas Fuerza

1. **Convertir a los docentes en agentes transformadores es fundamental para una sociedad.** Sin embargo, para desplegar todo su potencial y ejercer liderazgo escolar, necesitan un grado de autonomía, propio del ejercicio profesional, hoy inexistente en las instituciones educativas gestionadas por el sector.

2. En el Perú tenemos un **sistema educativo centralista**, donde las autoridades rectoras intentan *prescribir* con mucho detalle la acción de las personas, limitando la iniciativa e innovación, así como el profesionalismo de los propios actores. **El reto es asegurar** que no solo las instituciones no estatales cuenten con **autonomía profesional**, sino también aquellas que pertenecen al sector Educación y que atienden a la mayoría de los estudiantes del país.

3. Al 2020, según datos del Ministerio de Educación (MINEDU), el sector Educación gestionaba **63 mil servicios educativos escolarizados de Educación Básica Regular** (EBR), donde cada uno está definido en función de un nivel educativo (inicial, primaria y secundaria) y es gestionado independientemente de lo que suceda con los otros niveles. Asimismo, la mayoría de estos servicios tienen un bajo número de estudiantes y docentes, de modo que **resulta muy difícil contar con equipos con suficiente fuerza profesional** para gestionar una institución que vele por la trayectoria íntegra de los estudiantes.

4. En ese sentido, **proponemos promover la formación de "Centros Educativos Integrados"** (CEI), así como propiciar la conformación de redes de colaboración local, **que permitan mejorar la gestión escolar y organizarla para asegurar la transitabilidad de los estudiantes a lo largo de los diferentes niveles educativos**, promoviendo su desarrollo integral, ya que cada CEI operaría sobre la base de equipos docentes con el suficiente tamaño y soporte para una gestión autónoma y efectiva.

5. La conformación de instituciones educativas autónomas y redes de colaboración local implica **redefinir el rol de las Unidades de Gestión Educativa Local** (UGEL), con el fin de que estas entidades se conviertan en un verdadero soporte administrativo y logístico de las instituciones educativas.

6. Asimismo, apostar por la autonomía escolar requiere **transformar la gobernanza del sistema para lograr una descentralización efectiva** que facilite la acción de las instituciones educativas, dé fluidez a los procesos, promueva la transparencia, la innovación y la autonomía, y garantice una adecuada prestación de los servicios. Para ello, se **requiere colocar a las instituciones educativas en el rol protagónico de la gestión, clarificando los roles y funciones de las diferentes instancias**: función política y de planificación estratégica; función de gestión de los servicios educativos; función de supervisión y promoción de mejora continua; y la función de información.

En IPAE Asociación Empresarial, contamos con un conjunto de Principios de Acción por una Educación de Calidad que nos llevan a promover tres aspectos claves:

- **Liderazgo colaborativo con autonomía:** promover en las instituciones educativas un liderazgo institucional con autonomía y flexibilidad para construir colaborativamente un proyecto educativo que considere la diversidad y el potencial de su entorno, la promoción de un trabajo colegiado y la consecuente rendición de cuentas.

- **Asegurar la transitabilidad de los estudiantes:** mejorar la gestión de las escuelas, organizándolas en función del desarrollo integral del estudiante, para asegurar su paso por los distintos niveles de la educación básica, así como propiciar la formación de redes que contribuyan a la prestación de un servicio de calidad y con proyección a la comunidad.

- **Transformar la gobernanza del sistema educativo:** lo que implica sustentarla en una descentralización efectiva, con instancias independientes que garanticen el cumplimiento de las condiciones mínimas, y donde los diversos roles (rector, ejecutor, supervisor y evaluador) se organicen con claridad y promuevan la transparencia, la innovación y la autonomía de las instituciones educativas.

El presente documento se basa en estos Principios, recoge investigaciones y experiencia de los autores, y desarrolla lo abordado en CADE Educación 2018 “Transformemos el sistema educativo ¡ya!”. Asimismo, esta propuesta está alineada con una de las *Orientaciones Estratégicas* y uno de los *Impulsores del Cambio*, contenidos en la reciente actualización del Proyecto Educativo Nacional con horizonte al 2036: el fortalecimiento y la autonomía de las instituciones educativas o, dicho de otra forma, cómo hacemos para liberar la acción de las personas, dotarlas de los recursos que necesitan y poner el conjunto del aparato de gestión al servicio de las personas.

Situación actual

En un sistema educativo centralista como el nuestro, se asume que el MINEDU tiene como principal responsabilidad *prescribir* la acción de las personas que conforman el sistema. Esta forma de concebir el sistema es profundamente autolimitante, ya que restringe el impulso, la creatividad y el profesionalismo de los propios actores, y va en contra de la propia naturaleza dinámica y compleja de los sistemas humanos.

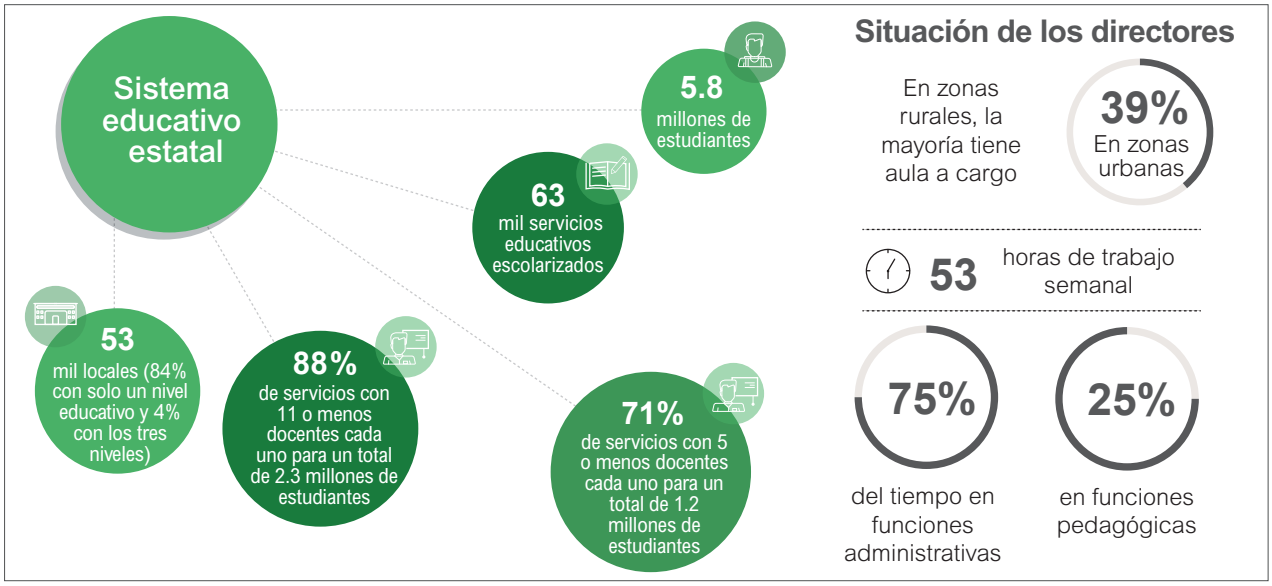
De hecho, la propia experiencia de innovación muestra que los casos más marcados de mejora de la experiencia educativa se asocian a espacios en los que las personas logran operar en los márgenes prescritos y gracias al apoyo de agentes externos y/o al propio compromiso. ¿Por qué la innovación debe darse en el margen? ¿Por qué no es, más bien, la innovación y el despliegue de la iniciativa de las personas el cauce principal de la operación del sistema?

Así, en este documento se plantea una ruta para pasar de un sistema educativo profundamente centralista basado en la *prescripción* de la acción de las personas, a uno basado en la iniciativa de estas y en un *rol habilitador* de su accionar a cargo del aparato político-administrativo del Estado; es decir, transformar un sistema que tiene en su cúspide a un ministerio que va más allá de la rectoría para abocarse a labores que se asemejan a la microgestión (*micro-management)*, a un sistema que tiene en su cúspide a las personas (estudiantes, docentes, directivos y comunidades) y sus instituciones, de modo que el resto del sistema sirva de soporte a su accionar. Buscamos invertir el sistema para, finalmente, ponerlo sobre sus pies.

Sumado a lo anterior, tenemos dos problemas concurrentes que limitan las posibilidades de desarrollo de las instituciones educativas: por un lado, la EBR es gestionada por el sector Educación de un modo que fragmenta las trayectorias de los estudiantes de acuerdo con los niveles educativos. Esto se traduce en la inexistencia de una lógica de "institución", en la cual la entidad educativa funcione como una unidad de gestión, y en la prevalencia de una lógica de servicios (de cada nivel), gestionados de modo aislado y vistos como puntos terminales de un aspecto central, lo que se contrapone con la lógica del Currículo Nacional de Educación Básica[1].

Por otro lado, los "servicios" tienden a ser de un tamaño tan pequeño que impiden la existencia de equipos profesionales docentes y no permite planificar con propiedad las necesidades de equipamiento e infraestructura. A su vez, las funciones pedagógicas por parte del director son afectadas: en zonas rurales la gran mayoría de ellos tiene aula a cargo, mientras que en el ámbito urbano esta cifra alcanza al 39%[2]. Una encuesta del MINEDU corroboró que los directores trabajan 53 horas aproximadamente a la semana, donde solo el 25% del tiempo lo destinan a funciones pedagógicas y el 75% a temas administrativos[3].

Indicadores del Sistema Educativo Estatal



Fuente: MINEDU, Escale (2020) / IPAE, elaboración propia.

Propuestas para mejorar la autonomía y gobernanza

A continuación, se presenta un conjunto de propuestas específicas para transformar la gobernanza del sistema educativo y promover la autonomía de las instituciones educativas:

Propuesta 1: promover Centros Educativos Integrados

Consiste en promover el establecimiento de instituciones educativas que agrupen, en lo posible, servicios de los tres niveles de la EBR, poniendo en el centro a los estudiantes y asegurando su transitabilidad a lo largo de los diferentes niveles educativos, impulsando su desarrollo integral,

[1] Ministerio de Educación (2016). El Currículo Nacional puede ser descargado aquí: http://www.minedu.gob.pe/curriculo/
[2] Ministerio de Educación (2018).
[3] Ministerio de Educación (2016). Semáforo Escuela.

y siendo gestionadas por un colectivo docente que trabaje colegiadamente, con autonomía profesional y con el adecuado liderazgo pedagógico.

Para ello, en concordancia con lo dispuesto en la normativa vigente sobre el Registro de Instituciones Educativas (RIE), se propone congregar los actuales servicios educativos en "Centros Educativos Integrados (CEI)", así como propiciar la conformación de redes de colaboración local que contribuyan a la prestación de un mejor servicio.

Esta nueva configuración centrada en los estudiantes requiere las siguientes acciones:

- **Reorganizar territorialmente a las instituciones educativas**, consolidando los servicios educativos en instituciones que ofrezcan, en la medida de lo posible, los tres niveles (inicial, primaria y secundaria), y así facilitar la transitabilidad de los estudiantes. Esta consolidación no implica cerrar locales, sino agrupar, para efectos de gestión, sedes próximas y que se corresponden con el tránsito efectivo de los estudiantes.

- **Reforzar el equipo directivo** ante el mayor número de secciones que implicará la propuesta de consolidar servicios. De esta forma, será posible el liderazgo pedagógico y se propiciará la formación de colectivos docentes para el desarrollo de un trabajo colegiado.

- **Asignar el personal docente al nuevo CEI** y ya no al servicio, como se hace actualmente; de tal forma que permita a los docentes operar en un ámbito mayor e igualmente accesible y asignar las labores docentes (incluyendo las de coordinación, especializadas o de acompañamiento) de un modo más efectivo. Los últimos cambios a la normativa de racionalización permiten que las plazas se reasignen a las unidades del RIE.

- **Replantear el rol de la UGEL**, con el fin de que focalice su trabajo en dar soporte administrativo y logístico, y así se aboque a garantizar la existencia de condiciones básicas para la prestación del servicio educativo.

- **Los especialistas pedagógicos de la UGEL**, que actualmente están asignados al área de desempeño laboral de Gestión Institucional (Ley de Reforma Magisterial), pasarían al área de Formación Docente (hoy desactivada), para que realicen funciones de acompañamiento pedagógico y de mentoría a profesores nuevos; así como de coordinador y/o especialista en capacitación, actualización y especialización de profesores.

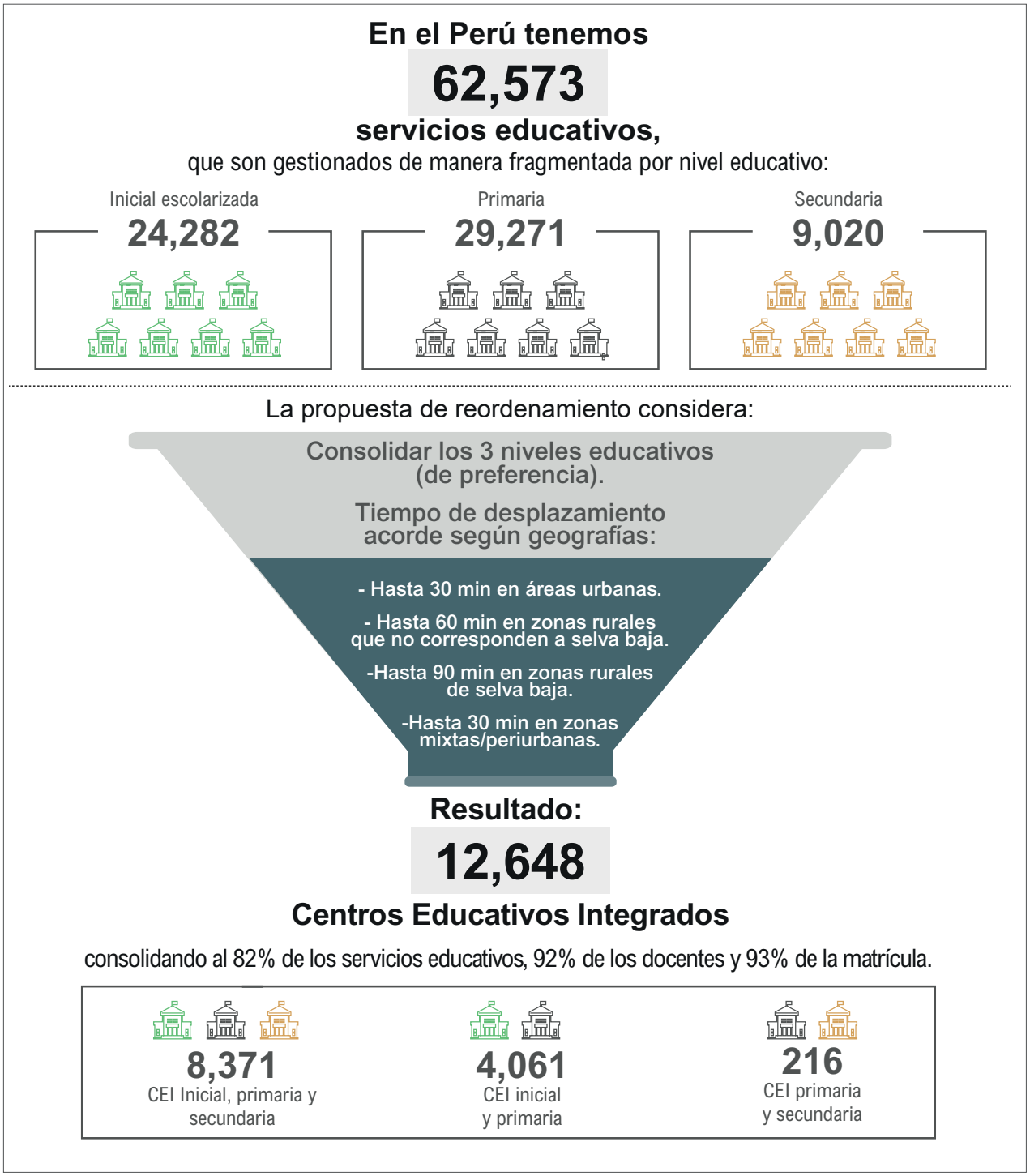
- **Destinar un fondo concursable** al que puedan postular las instituciones educativas que se hayan consolidado como CEI, con el fin de mejorar las condiciones para una gestión más efectiva, tales como necesidades de traslado de directores y docentes a los diversos locales; de capacitación; así como de infraestructura y equipamiento.

Esta consolidación permitirá optimizar los recursos asignados para mejoras en infraestructura y en la definición del plan de cierre de brechas. Así, promover los CEI parte por apostar por la autonomía de las instituciones educativas, las cuales, primero, deben ser constituidas como tales (lo que no sucede hoy en la educación básica estatal) y fortalecidas con recursos profesionales y materiales.

El documento de investigación "Cómo crear Centros Educativos Integrados de Educación Básica Regular"[4] propone un ejercicio preliminar de reordenamiento de la gestión educativa para consolidar los Centros Educativos Integrados, con la finalidad de permitir trayectorias educativas mejor articuladas, en consonancia con lo postulado por el Currículo Nacional de Educación Básica. En la siguiente infografía se detalla el ejercicio realizado:

[4] César Guadalupe y Antonella Rivera (2020). Cómo crear Centros Educativos Integrados de Educación Básica Regular. Lima. Universidad del Pacífico.

Ejercicio preliminar de reordenamiento de la gestión educativa a nivel nacional



Fuente: Guadalupe y Rivera (2020), "Cómo crear Centros Educativos Integrados de Educación Básica Regular". Lima: Universidad del Pacífico, https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2712 / IPAE, Elaboración propia

En conclusión, el reordenamiento posibilitaría promover una gestión más efectiva, con instituciones con liderazgo claro que podrían operar con mayor autonomía, un colectivo docente que facilitaría un trabajo colegiado, en beneficio de una mejor calidad educativa para los estudiantes.

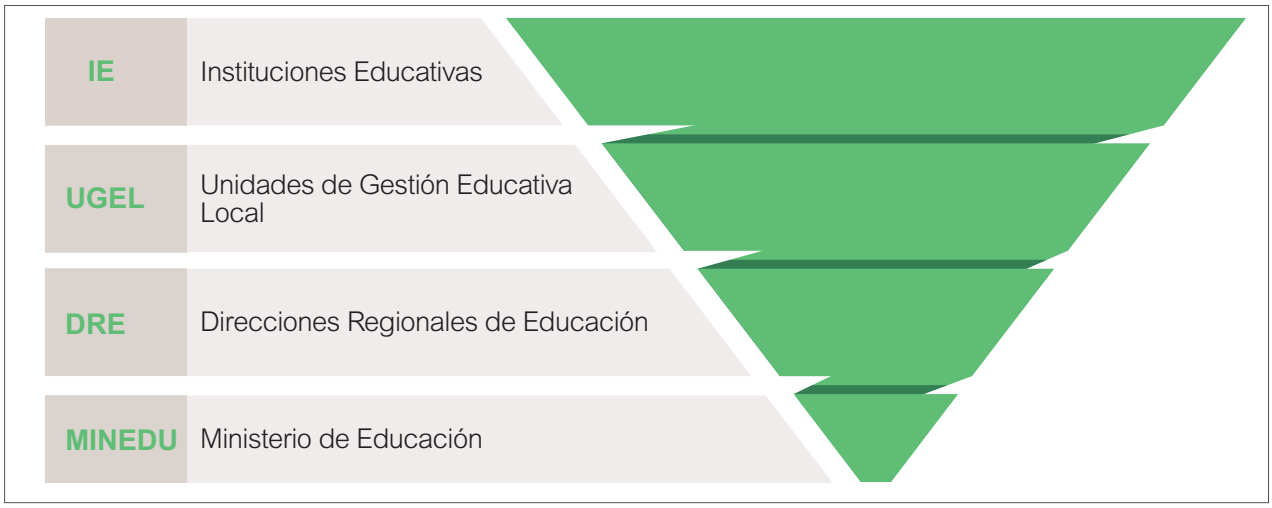
Es importante recalcar que esta propuesta parte de considerar la información empírica sobre la trayectoria educativa de los estudiantes, y que el ejercicio desarrollado tiene un carácter preliminar, pues estos asuntos solo pueden resolverse mediante una operación de campo.

Propuesta 2: transformar la gobernanza del sistema educativo

Consiste en transformar la gobernanza del sistema de Educación Básica para lograr una descentralización efectiva, que facilite la acción de las escuelas, permita la fluidez a los procesos, y promueva la transparencia, la innovación y la autonomía.

Para hacer realidad esta propuesta se requiere invertir la pirámide actual del sistema educativo (compuesta jerárquicamente por el MINEDU, las Direcciones Regionales de Educación, las UGEL y las instituciones educativas), hacia un esquema que coloque a las escuelas en un rol protagónico, tal como se muestra a continuación:

Propuesta del nuevo sistema con instituciones educativas como protagonistas



Fuente: MINEDU / IPAE, elaboración propia

Para llevar a cabo esto, se propone redefinir las funciones de cada instancia, de acuerdo con lo siguiente:

- **Función política y de planificación estratégica:** el MINEDU y las Direcciones Regionales de Educación (DRE) deben definir cuáles son los objetivos y el horizonte de largo plazo del sector. En este rol, el MINEDU debe definir las políticas educativas nacionales en el marco del Proyecto Educativo Nacional (incluyendo la política curricular, que considera los aprendizajes que deben alcanzar los estudiantes durante su etapa formativa); mientras que las DRE tendrían, en este caso, la atribución de adaptar las políticas nacionales a las características y necesidades de cada región.

- **Función de gestión de los servicios educativos:** en este punto lo que se busca es que la ejecución del servicio cumpla con los estándares de calidad, para que los estudiantes concluyan exitosamente su formación básica. Así, se propone crear los nuevos CEI y revisar las funciones de la UGEL, como instancia encargada de asegurar las condiciones logístico–administrativas requeridas para la prestación del servicio.

- **Función de supervisión y promoción de mejora continua:** se propone impulsar una instancia autónoma (Superintendencia Nacional de Educación – SUNED), responsable de garantizar el cumplimiento de las condiciones básicas para que una institución educativa opere. En este punto, la labor de supervisión debería desarrollarse sin priorizar las sanciones, sino más bien, con la intención de propiciar los procesos de mejora y la acción intersectorial que es muchas veces necesaria. También se propone culminar la reorganización del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), para que se convierta en una instancia que promueva la instalación de una cultura de la mejora continua, y que reconoce y habilita instituciones acreditadoras que puedan brindar servicios a las instituciones educativas que así lo requieran.

- **Función de información:** la provisión de información de interés público sobre el desempeño del sistema educativo requiere independencia y autonomía técnica. Para ello se propone implementar una instancia estatal autónoma que integre a la Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes y la Unidad de Estadística Educativa.

Para la transformación del sistema educativo resulta necesario que el MINEDU y las DRE cumplan funciones de rectoría y política educativa, y no de "intervención", por lo tanto, se requiere que los recursos que actualmente se destinan a "intervenciones" sean asignados directamente a los CEI.

Comentario final

Las propuestas detalladas en esta publicación tienen como finalidad fortalecer las capacidades de las instituciones educativas para que se conviertan en la unidad fundamental de la gestión del sistema, y así puedan desplegar su autonomía, fomentar el trabajo colegiado y aprovechar su capacidad de innovación, con una supervisión estatal independiente.

DOCUMENTO ELABORADO POR LA COMISIÓN DE GOBERNANZA Y AUTONOMÍA **PROMOVIDA POR IPAE,** CUYOS INTEGRANTES SON:

César Guadalupe
Profesor investigador de la UP y Líder de la Comisión

Gonzalo Galdos
Presidente de OLC, Vicepresidente de Futura Schools

Elías Neira
Presidente del Comité Estratégico de Educación de IPAE

Marcia Rivas
Consultora en educación y gestión social

IPAE

Leticia Malaquio
Gerente de Educación

Carla Vera
Jefe de Proyectos de Educación