

Propuesta IPAE en Educación

Gobernanza, autonomía y liderazgo para fortalecer la gestión y calidad del sistema educativo



Ideas fuerza

1. En Perú tenemos un **sistema educativo centralista** donde las autoridades rectoras intentan *prescribir* con mucho detalle la acción institucional y de sus actores, limitando la iniciativa, innovación y profesionalismo. **El reto es asegurar que todas las II.EE. cuenten con autonomía profesional y de gestión**, y que el arreglo institucional del sistema educativo facilite una gestión orientada a la calidad, ubicando a las instituciones educativas al centro del sistema.
2. **Convertir a los docentes y directores en agentes transformadores es la agenda pendiente en nuestro sistema educativo.** Sin embargo, para desplegar todo su potencial y ejercer un liderazgo escolar contextualizado, necesitan autonomía propia del ejercicio profesional; en la práctica hoy inexistentes en las instituciones educativas gestionadas por el sector.
3. Estudios recientes confirman que un grupo muy grande de II.EE. no cuentan con la estructura de gestión escolar suficiente para asegurar el servicio educativo de calidad. En ese sentido, en primer lugar, **proponemos promover la formación de “Centros Educativos Integrados” (CEI)** y la conformación de redes de colaboración local, **que permitan mejorar y organizar la gestión escolar para asegurar la transitabilidad de los estudiantes a lo largo de los diferentes niveles educativos**, promoviendo su desarrollo integral.
4. Por ello, este documento propone **impulsar la autonomía y gestión curricular diversificada, así como redefinir el rol de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL)**, a fin de que se conviertan en soporte administrativo y logístico de las II.EE. Asimismo, es necesario **transformar la gobernanza del sistema** para lograr una descentralización efectiva que facilite la acción de las II.EE., dé fluidez a los procesos, promueva la innovación y la autonomía, y garantice la adecuada prestación de los servicios. De esta forma, se **asegurará una gestión por resultados en la UGEL que apunte a una mejora de logros de aprendizaje.**
5. Segundo, **proponemos el diseño de una ruta de formación previa a los docentes que, habiendo entrado a la CPM, elijan la línea de formación que los prepare antes de su postulación al puesto directivo**, con el fin de contar con equipos directivos adecuadamente preparados antes de asumir el rol de liderazgo en las II.EE., y durante su gestión poder acceder a formación y acompañamiento suficiente.

En IPAE Acción 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, miembros de la Comunidad de Líderes de Educación de IPAE, 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?

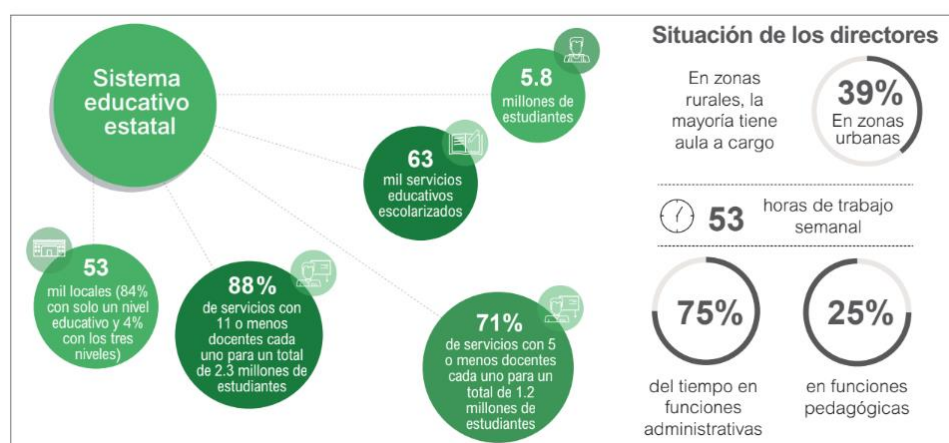
Así, en este documento se plantea una ruta para pasar de un sistema educativo profundamente centralista basado en la *prescripción* de la acción de las personas, a uno basado en la iniciativa de estas y en un *rol habilitador* de su accionar a cargo del aparato político-administrativo del Estado; es 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” y mucho menos de una gestión

escolar en el territorio, en la cual la entidad educativa funcione como una verdadera 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 todos los principios y experiencias de transformación de sistemas educativos acumulados por la investigación en los últimos 15 años. Asimismo, rompe la lógica propuesta por el Currículo Nacional de Educación Básica¹.

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 administrativos³.

Indicadores del Sistema Educativo Estatal



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

Propuestas de mejora

A continuación, se presenta un conjunto de propuestas específicas para fortalecer la gestión y calidad del sistema educativo:

■ Propuesta 1: Impulsar la autonomía y gestión curricular diversificada

- ◆ Otorgar autonomía institucional y pedagógica para la gobernanza y gestión curricular de las instituciones educativas, públicas y privadas, en un marco acorde a su realidad socio-cultural y económico-productiva. En este sentido, es conveniente que las instituciones educativas de Educación Básica Regular –fundamentalmente de primaria y secundaria– tengan un promedio de 8 a 10 horas de libre disponibilidad. Con el objetivo de incorporar áreas o talleres que respondan a su proyecto educativo institucional, basado en su axiología e incorporación de aprendizajes significativos, teniendo en cuenta la diversidad. La propuesta pedagógica de la institución educativa debe tener valor oficial en concordancia con la Ley General de Educación.
- ◆ Las instituciones educativas de Educación Básica, en el marco del Proyecto Educativo Nacional al 2036, deben gestionar un currículo con aprendizajes previstos e imprevistos

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.

dirigidos a formar personas saludables –física y socioemocionalmente–, ciudadanos plenos; así como productivos, innovadores y con un proyecto de vida en el marco del desarrollo económico, humano y sostenido. Siempre teniendo en cuenta una gobernanza institucional que promueve la equidad y la inclusión educativa.

■ Propuesta 2: Evaluar la propuesta de Centros Educativos Integrados (CEI)

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, 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 congregarse 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:

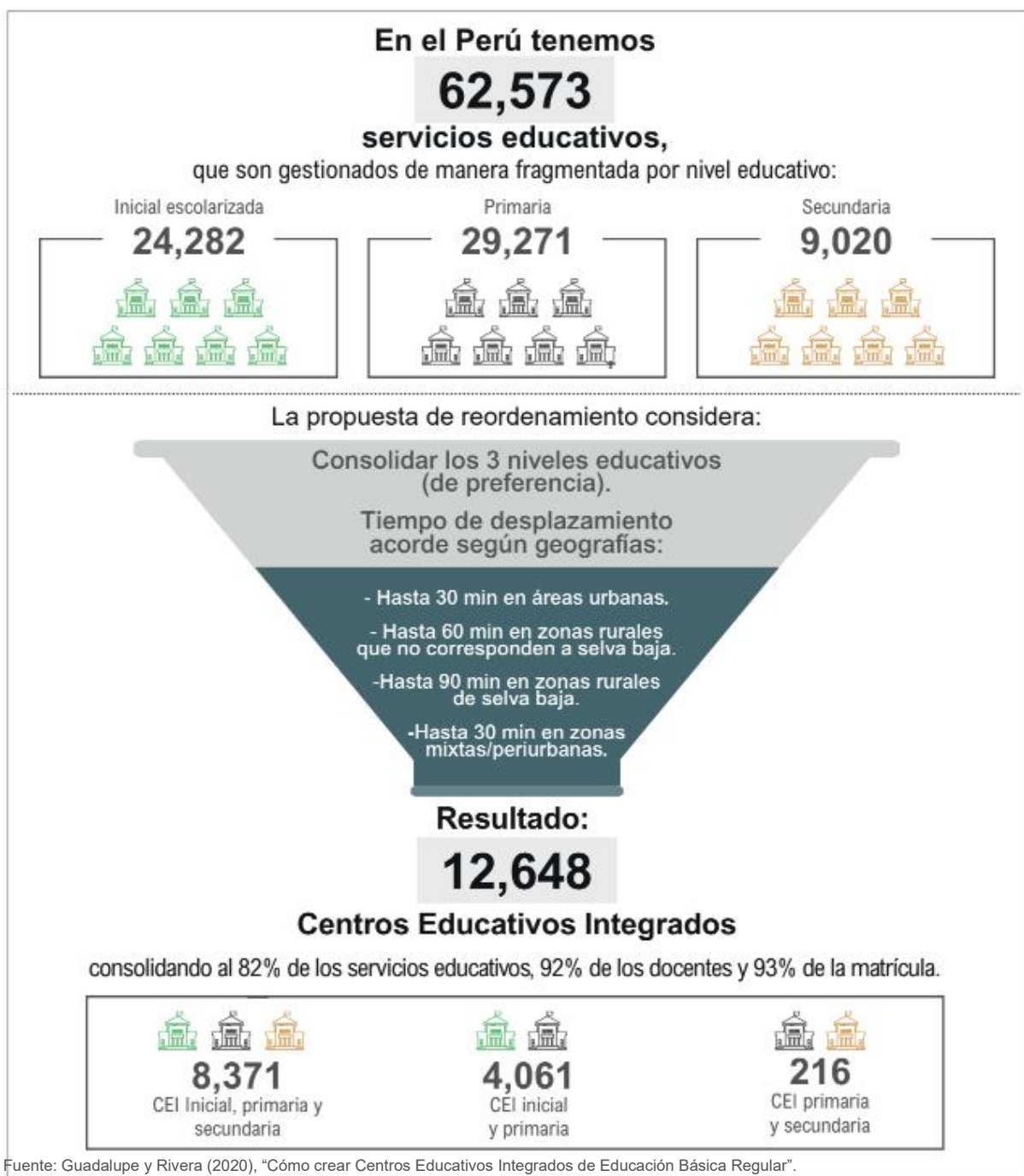
- ◆ **Reorganizar territorialmente a las instituciones educativas**, consolidando los servicios educativos en instituciones que ofrezcan, en la medida de lo posible, los tres niveles (inicial, primaria y secundaria), y así facilitar la transitabilidad de los estudiantes. Esta consolidación no implica 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.

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



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 3: Mejor selección y capacitación del equipo directivo a través de una propuesta de línea de carrera previa a la selección por concurso**

Se plantea implementar una línea de carrera a través de la cual profesionalizar la labor del directivo, promover su desarrollo profesional y fortalecer su rol como líder de cambio a fin de garantizar el más alto nivel de liderazgo pedagógico; lo cual es fundamental para lograr un adecuado enfoque en la mejora de los aprendizajes y en el bienestar de los estudiantes. Esto permitirá no solo atraer a jóvenes con alto potencial de liderazgo a ejercer cargos directivos, sino también mejorar las condiciones laborales de los directivos actuales.

<p>1. Implementar el cargo de Director de IE con perfil aprobado mediante RVM No. 223-2021-MINEDU, el cual debe gestionar la escuela en su totalidad, teniendo en cuenta los niveles y modalidades de la educación básica. Actualmente, el Director es designado por nivel educativo lo cual restringe el contar con una propuesta de gestión para toda la escuela. De esta forma, se reforzaría su liderazgo en la gestión de la IE, en el marco de la propuesta de reorganización del servicio educativo en CEI.</p>	<p>MINEDU MEF</p>
<p>2. Seguir promoviendo la continuidad en el cargo directivo, para que se pueda permanecer en el cargo por más periodos consecutivos, siempre y cuando apruebe las evaluaciones de desempeño al final de cada periodo de gestión. Este hito ha sido recientemente alcanzado como logro. Es conveniente señalar que el dictamen aprobado por la Comisión en esta direccionalidad, se convierta en Ley a la brevedad posible.</p>	<p>Congreso MINEDU MEF</p>
<p>3. Implementar un programa de formación continua, basado en un conjunto de estrategias formativas a lo largo de la trayectoria profesional del directivo, que permita establecer un itinerario diferenciado que responda a sus necesidades específicas y etapa profesional en la que se encuentre. Se proponen procesos o actividades formativas vinculadas a inducción, mentoría, mejora continua y otros, de acuerdo a lo señalado en la RVM No. 013-2020-MINEDU "Lineamientos del Programa Nacional de Formación y Capacitación de Directores y Subdirectores de Instituciones Educativas".</p> <p>Como parte de esta iniciativa, se propone la creación de un equipo de trabajo (público-privado) integrado por universidades, especialistas en RRHH de las empresas y funcionarios, para proponer la ruta de formación. Así como impulsar espacios que permitan el trabajo en redes, y un mayor vínculo entre instituciones educativas públicas y privadas.</p>	<p>MINEDU MEF Sector privado</p>

■ **Propuesta 4: Resguardo para asegurar una gestión eficaz y verificable de la UGEL que apunte a una mejora de logros de aprendizaje y a promover la autonomía de las instituciones educativas.**

Es importante fortalecer el rol de soporte que las UGEL deberían tener en las II.EE. a través de la reducción de la carga administrativa de los directivos. Para ello, se propone la profesionalización del personal de la UGEL, así como el resguardo de las funciones pedagógicas y de asistencia técnica que se debe garantizar en las II.EE.

Asimismo, se debe lograr disminuir notablemente el discurso, la normatividad burocrática y el exceso de documentos e informes por parte de las UGEL, que contribuyen a una gobernanza institucional centrada en el papeleo inconveniente.

<p>1. Asegurar un nuevo arreglo institucional y organizacional considerando tipologías de la UGEL.</p> <p>Con el objetivo de profesionalizar al personal de gestión pedagógica de la UGEL y resguardar que no se vean forzados a realizar tareas administrativas, se propone que estos cargos transiten progresivamente al área de Desempeño Laboral de Formación Docente. De esta forma, las funciones pedagógicas se mantienen en la UGEL, pero en el área de Desempeño Laboral que asegurará contar con personal adecuado y especializado para esos fines.</p> <p>En cuanto a la implementación de este cambio, se recomienda que esta transición sea progresiva y voluntaria a través de la identificación y creación de distintos tipos de UGEL, dependiendo del contexto y problema que atienden en el sector público.</p> <p>Al mismo tiempo se propone que se asignen cargos en el área de Desempeño Laboral de Formación Docente que sean específicos para el trabajo en UGEL. Asimismo, se plantea que en la evaluación de acceso a estos cargos se otorgue prioridad o puntaje adicional a los postulantes que tengan experiencia previa como especialistas pedagógicos de la UGEL.</p> <p>Por otro lado, se propone que sean las II.EE. las que inicialmente identifiquen sus necesidades de apoyo pedagógico, para que a partir de esa información éstas puedan ser atendidas por el área pedagógica de las UGEL. En ese sentido, se recomienda que el equipo pedagógico de la UGEL gestione y planifique sus actividades para responder a esas demandas de manera pertinente.</p>	<p>Congreso, MINEDU, MEF, GORE, DRE, UGEL</p>
<p>2. Creación de un equipo o mesa de trabajo multidisciplinario (público-privado) integrado por institutos, escuelas de formación pedagógicas, universidades, empresarios y funcionarios para proponer nuevos escenarios de reorganización de la UGEL.</p>	<p>MINEDU, UGEL, Sector privado</p>

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.

Nuestro sistema educativo necesita atraer y retener a los mejores líderes pedagógicos para gestionar las escuelas del país, de tal manera que se genere un impacto positivo en los estudiantes. Asimismo, es fundamental contar con UGELs que tengan personal suficiente y especializado para asegurar que sus funciones de soporte y asistencia técnica a las escuelas se desarrollen de manera efectiva. Este documento propone acciones para fortalecer a los equipos directivos, así como adecuar el rol de las UGEL, con la finalidad de otorgar así una mayor autonomía e integración a las escuelas, apuntando a una mejora en los logros de aprendizaje.

Referencias

¹Leithwood, K., Louis, K.S., Anderson, S., & Wahlstrom, K. (2004). How leadership influences student learning: Review of research. New York: The Wallace Foundation.

²Pont B., Nusche D., & Moorman H. (2008). Improving School Leadership, Volume 1: Policy and Practice, Education Supply Center, Vilnius.

³Anderson, S. (2003). "The School District Role in Educational Change: A Review of the Literature" Research on the role of the district", ICEC, Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto.

⁴Valdivia N. & Díaz H. (2008). Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local. Lima: GRADE. p. 275.

⁵Ministerio de Educación (2012) Ley de Reforma Magisterial.

⁶Presidencia del Consejo de Ministros (2012) Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.

⁷Ministerio de Educación (2014) Marco de Buen Desempeño del Directivo

⁸Valdivia N. & Díaz H. (2008). Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local. Lima: GRADE. p. 278.

⁹IPAE (2021) Ruta Perú en Educación - Gobernanza y autonomía: La transformación del sistema educativo. <https://www.ipae.pe/rutas-peru-en-educacion/gobernanza-yautonomia-latransformacion-del-sistema-educativo/>

¹⁰NEXUS. SIAGIE. Censo. Setiembre 2021

¹¹NEXUS. SIAGIE. Censo. Setiembre 2021

¹²Instituciones educativas que atienden a un máximo de 140 estudiantes.

¹³Ministerio de Educación (2018). Tomado del documento "Ruta Perú en Educación: Gobernanza y autonomía: la transformación del sistema educativo". IPAE (2021).

¹⁴Ministerio de Educación (2018) Encuesta Nacional a Directivos

¹⁵Ministerio de Educación (2019) Semáforo Escuela

¹⁶Ministerio de Educación (2019) Monitoreo de Prácticas Escolares

¹⁷Desarrollo profesional del directivo - Propuesta de Modificación de la LRM (Ayuda Memoria). Octubre 2021

¹⁸Valdivia N. & Díaz H. (2008). Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local. Lima: GRADE. p. 275-295.

¹⁹IPAE (2021) Ruta Perú en Educación - Medidas urgentes para mejorar la formación inicial docente. <https://www.ipae.pe/rutas-peru-en-educacion/medidas-urgentes-paramejorar-la-formacion-inicial-docente/>

DOCUMENTO
ACTUALIZADO POR*:

Paul Neira
CEO, The Learning Factor

Patricia Herrera
Jefa de Proyectos de IPAE

Idel Vexler
*Líder de la comunidad
temática de Docentes,
directivos y gestión de
IPAE.*
Asesor y conferencista
educativo

(*) Este documento compila la primera versión de las Rutas “Autonomía de las instituciones educativas: fortalecimiento del equipo directivo y nuevos roles de la UGEL” y “Gobernanza y autonomía: La transformación del sistema educativo” elaboradas por la **Comisión de autonomía de las instituciones educativas** y la **Comisión de Gobernanza y autonomía**, respectivamente, promovidas por IPAE e integradas por: Daniel Anavitarte, Exdirector de la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar del MINEDU; Cesar Guadalupe, Profesor Investigador de la Universidad del Pacífico; Emma Aguirre, Coordinadora del Grupo Impulsor de la Educación Inicial; Natalia Arteta, Consultora del BID; Karla Poggi, Gerente General de Más Futuro; Olinda Vílchez, Coordinadora de la Diplomatura de Gestión de Organizaciones Educativas Escolares PUCP; 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; Leticia Malaquío, Gerente de Educación de IPAE; y, Carla Vera, Jefa de Proyectos de IPAE.