

Las políticas educativas y el reto de construir políticas y programas descentralizados

Los programas educativos nacionales cambian

Aborda la descentralización como un reto del actual Gobierno y sugiere que ésta debe recoger las lecciones aprendidas de anteriores procesos e ir más allá de la transferencia administrativa, que debe implementarse de manera gradual y de la mano de una estrategia de acompañamiento y desarrollo de las capacidades regionales.

PATRICIA CORREA

Jefa de Oficina de Coordinación Regional del MINEDU

La descentralización en el Perú es más que una política de Estado: es una forma de gobernar y de construir poder; no es un fin en sí mismo, sino que tiene como finalidad el que todos los peruanos y peruanas cuenten a lo largo de sus vidas con la oportunidad de desarrollarse plenamente a través de una educación de calidad. En el Perú, el proceso de descentralización educativa parte de un enfoque intergubernamental, lo que quiere decir que las decisiones de política educativa involucran a los niveles de gobierno nacional, regional y local, que deben ser soporte y contribuir a que la institución educativa, en su calidad de primera y principal instancia de gestión, cumpla con su rol de garantizar que todos los estudiantes logren aprendizajes de calidad y se desarrollen plenamente. Por eso la legislación peruana sostiene que la educación es una competencia compartida entre los tres niveles de gobierno.

Este enfoque intergubernamental demanda, en primer lugar, la definición de los roles y responsabilidades de

cada nivel de gobierno, que en la actualidad evidencian superposiciones y vacíos, así como un espacio de coordinación permanente que permita ir orientando en un contexto tan diverso el proceso de descentralización educativa. Estamos, pues, frente al reto de ir consensuando, antes que nada, un pacto político marco que defina con claridad tales roles. Así, toca al nivel nacional asumir la responsabilidad de la rectoría del sistema educativo a través de la definición de políticas y normas nacionales, en coordinación con los otros niveles de gobierno y, por tanto, ser el garante del derecho a la educación; al nivel regional corresponde asumir, en el marco de las políticas nacionales, la responsabilidad de la gestión del servicio educativo desde un enfoque territorial, en coordinación y con participación de los gobiernos locales; y es tarea del Gobierno Local, finalmente, ser el responsable de la articulación territorial e intersectorial de los servicios al ciudadano, vinculando las necesidades educativas de la comunidad para mejorar las condiciones de educabilidad de los estudiantes. Esta definición abre la posibilidad de generar diversos modelos de gestión educativa descentralizada desde un enfoque territorial que responda a la diversidad de las necesidades de las instituciones y servicios educativos, sobre la base de roles claramente definidos y consensuados.



Andina

Esto demanda un primer cambio al Ministerio de Educación (MINEDU), para que deje de ser un “implementador” de los grandes procesos de gestión educativa y los transfiera a los gobiernos regionales, lo que le permitirá asumir su rol rector. Con ello se inicia un proceso “real de transferencias” a los gobiernos regionales, pues las 21 funciones que, se señala, fueron transferidas a los gobiernos regionales entre los años 2008 y 2010, en realidad solo formalizaron funciones que en la mayor parte de los casos los gobiernos regionales ya venían ejerciendo, tales como “formular, aprobar, ejecutar, evaluar y administrar las políticas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología y deporte y recreación de la región”.

El MINEDU tiene ante sí el reto de saldar esta deuda pendiente con la descentralización en los próximos años mediante la transferencia real de lo que hoy conocemos como programas nacionales, que durante el último quinquenio se concentraron en el nivel de gobierno nacional, entre ellos el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP), el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA) y otros procesos que en el actual contexto requieren descentralizarse, como la elaboración y producción de textos escolares y la provisión de infraestructura escolar.

El PRONAFCAP es un programa pensado, implementado y evaluado desde Lima, que terceriza la formación

docente en servicio en universidades y en el que el Gobierno Regional no tenía ningún rol a pesar de que, en la práctica, los gobiernos regionales y los gobiernos locales han ido impulsando programas de capacitación docente, lo que ha generado una superposición de acciones.

El quinto lineamiento de política de la actual gestión propone crear un sistema descentralizado de formación docente y de directivos con estrategias de acompañamiento y multimodales y equipos de formadores certificados en cada región del país. El primer paso está siendo la suscripción de pactos de compromiso con los gobiernos regionales en los cuales se identifica en qué regiones existe la voluntad de crear un sistema regional de formación docente sobre la base de estándares nacionales que debe establecer al MINEDU. Luego, mediante convenios específicos de gestión que incluyan una estrategia de desarrollo de capacidades en las regiones, una vez que se garantice la continuidad de los funcionarios responsables de la formación docente en cada región y se defina una estrategia de asistencia técnica, se procederá a la transferencia de los recursos destinados a la formación docente en servicio.

Estamos pues frente al reto de repensar el rol del MINEDU desde una función rectora que delegue al Gobierno Regional, en coordinación con los gobiernos locales, las estrategias de formación y capacitación docente acordes con sus contextos en el marco de los lineamientos de la

política nacional. Asimismo, la rectoría en la formación docente implica la generación de un sistema nacional que debería dar los lineamientos para que los gobiernos regionales desarrollen estrategias de formación docente.

En cuanto al PRONAMA, en primer lugar debe regresar a su ubicación en la Ley General de Educación, como parte de la modalidad de educación básica alternativa, lo que es fundamental para que las personas alfabetizadas puedan seguir formándose hasta culminar su educación básica. En coordinación con los gobiernos regionales, los centros de educación básica de cada región están empadronando a las personas alfabetizadas, lo que les permitirá tener un certificado de estudios, cosa que el PRONAMA no había realizado. Esto responde al enfoque de la actual gestión, que identifica como el principal desafío atacar el analfabetismo funcional, que va mucho más allá de enseñar a firmar o cálculos básicos en tres meses. De esta manera, la alfabetización, como parte de la educación básica alternativa, será gestionada por los gobiernos regionales.

Asimismo, procesos fundamentales que permiten garantizar la provisión del servicio educativo, como infraestructura y producción de textos y materiales educativos, son hoy aún implementados desde la instancia nacional. En cuanto a infraestructura, heredamos una Oficina de Infraestructura Educativa, la OINFE, que construye directamente la nueva infraestructura escolar a pesar de que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señala como una de las funciones transferidas “[d]iseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento, en coordinación con los gobiernos locales”, y la Ley Orgánica de Municipalidades incluye entre sus funciones la de “[...] construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción de acuerdo al Plan de Desarrollo Regional Concertado y al presupuesto que se le asigne”. En realidad, corresponde a la OINFE el rol rector en infraestructura coordinando las demandas con los gobiernos regionales y los gobiernos locales para definir una estrategia de atención a la infraestructura educativa en todo el país.

El primer paso que estamos dando en este sentido es un censo nacional de infraestructura en coordinación con los gobiernos regionales y los gobiernos locales, que permita elaborar de manera coordinada con estos niveles de gobierno la estrategia que haga posible atender las demandas de infraestructura y aulas dignas para acoger a los estudiantes peruanos.

El otro gran proceso que se trabaja desde el MINEDU es la producción, distribución y monitoreo del uso de materiales educativos. Hasta la gestión anterior, la única responsabilidad de los gobiernos regionales, a través de sus instancias de gestión, fue la distribución de estos materiales desde la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) hasta la institución educativa, y del monitoreo del uso en realidad nadie se ocupa. Aun así, desde hace más de un año los gobiernos regionales vienen trabajando sus diseños curriculares regionales, cuyo siguiente paso demandará la producción de contenidos para cada contexto regional. Esto, a su vez, exigirá al MINEDU diseñar una estrategia combinada de materiales educativos que garantice los contenidos nacionales, así como los componentes regional y local.

El primer paso de esta nueva etapa, la definición consensuada de roles, nos permitirá evitar la superposición de funciones y ahorrar recursos, pero, sobre todo, garantizar que el servicio educativo se brinde con mayor calidad, pertinencia, eficiencia y eficacia. Debemos pasar del acto simbólico de “transferir funciones” a garantizar condiciones para que las funciones que se demanda de cada nivel de gobierno sean las pertinentes y se ejerzan con responsabilidad, teniendo siempre como norte el fortalecimiento de las instituciones educativas, primera y principal instancia de gestión, cuya responsabilidad es que todos los estudiantes peruanos logren aprendizajes de calidad. Esta nueva etapa, de descentralización real, debe recoger las lecciones aprendidas de anteriores procesos:

- Debe ir más allá de la transferencia administrativa.
- Debe ser gradual; por tanto, la transferencia debe darse en el momento en que cada Gobierno Regional la pueda asumir.
- Debe ir acompañada de una estrategia de acompañamiento y desarrollo de capacidades a los gobiernos regionales y de éstos a los gobiernos locales, según corresponda.

El MINEDU, en el ejercicio de su rectoría y en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros, debe garantizar que este proceso, en todas sus etapas, no ponga en riesgo la provisión del servicio educativo que garantiza el derecho a la educación. Avanzar en la descentralización nos fortalecería como un país unitario y descentralizado que entiende, valora y reconoce las particularidades regionales y locales, que son las de los propios estudiantes. 