

El rumbo de la educación a mitad del gobierno de Ollanta Humala

Sonia Paredes V.

PASADOS YA DOS AÑOS DESDE QUE OLLANTA HUMALA asumiera el gobierno, cabe preguntarse por los avances de su gestión y de lo que se propuso en la llamada «Hoja de Ruta». El presente artículo tiene como objetivo analizar los avances y enfoques de políticas en materia de gestión y descentralización del sector educación en lo que va del gobierno de Humala. No obstante, un balance completo¹ de la gestión en el sector educación merecería analizar las acciones del Ministerio de Educación (MINEDU) en sus diversas políticas y en relación con los enfoques que sostiene.

Implementando el Proyecto Educativo Nacional (PEN) después de 5 años

El Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2021² es la política de Estado de largo plazo que oficialmente rige la educación de nuestro país desde el año 2007 en que fue aprobado. El PEN marca el horizonte de la educación peruana de la mano de una visión de país en donde se forman ciudadanos responsables que contribuyen

¹ Para mayor información ver: Consejo Nacional de Educación (CNE). *Balance de Descentralización Educativa. Período 2011 - 2012*. Lima: CNE, 2013.

² Ver: CNE. *Proyecto Educativo Nacional al 2021*. Lima: CNE, 2006. En: <http://goo.gl/wW0s5>

tanto al desarrollo de su comunidad como al desarrollo humano. Así, el PEN plantea medidas de políticas para la equidad y la calidad de la educación, para fortalecer al profesorado, para mejorar la gestión del sistema y la educación superior, así como para fortalecer a una sociedad educadora. Estas políticas son producto de un consenso entre docentes, instituciones públicas de la sociedad civil, expertos, partidos políticos, etc., pensadas como de largo aliento, considerando los problemas históricos que aún quedan por resolver y transformar.

Aunque este fue aprobado oficialmente en el 2007 por el expresidente Alan García, en su gobierno poco se hizo a la luz de implementar los propósitos del PEN. Por el contrario, muchas de sus obras se orientaron a realizar grandes programas focalizados en las poblaciones menos críticas. Por ejemplo, se hizo una inversión millonaria en la construcción de «colegios emblemáticos» en zonas urbanas, cuando las peores condiciones y de mayor urgencia estaban en las zonas rurales y pobres del país. Se implementaron también programas grandilocuentes pero con gran debilidad técnica y pedagógica (como el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente –PRONAFCAP–, el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización –PRONAMA–, el Programa Una laptop por niño y la municipalización educativa). No obstante, quedó en el imaginario peruano la gran efectividad de la gestión de García en el tema educativo al impulsar su gobierno una política magisterial que desató gran conflictividad con los maestros, en donde se desvaloró pública y políticamente el rol de los docentes. Así, la relación Estado - sociedad - maestros quedó más fragmentada aún. Finalmente, como producto de esa ruptura, las brechas de equidad en logros de aprendizaje se ahondaron a lo largo de esos años³.

³ Ver los informes del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) y las Evaluaciones Censales de Estudiantes (ECE) del 2008 en adelante.

En dicho contexto, en el 2010 se hicieron esfuerzos por traducir el PEN en políticas priorizadas de mediano plazo, producto de un consenso y movilización liderada por el Consejo Nacional de Educación (CNE) junto a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización, actores regionales, la sociedad civil, la cooperación internacional, entre otros. De este esfuerzo nació la «Agenda común nacional regional», la que junto al PEN vienen a ser los dos referentes más importantes de las políticas priorizadas por la actual gestión de la ministra de Educación Patricia Salas⁴. Se puede decir entonces que el MINEDU ha tomado como base las propuestas recogidas dentro de diversos procesos de diálogo realizados en el país durante la última década.

Las políticas del MINEDU –desde el 2011 a la actualidad– basan sus principios y enfoques de gestión en los derechos, la equidad, la calidad, la interculturalidad, la descentralización y la gestión por resultados⁵. Ello se refleja en las estrategias de cada política priorizada por el ministerio⁶, en donde se pone énfasis en el ámbito rural y en los contextos de diversidad cultural y bilingüismo, con la finalidad de cerrar brechas de equidad en cuestión de acceso y calidad educativa. Estas políticas están organizadas bajo tres pilares fundamentales para la mejora de la calidad y la equidad en el sistema educativo: el logro de aprendizajes, el desarrollo docente y la modernización y descentralización de la gestión. El MINEDU ha tenido la iniciativa y demostrado capacidad de propuesta al colocar la equidad, la calidad y los derechos

⁴ Ministerio de Educación (MINEDU). Anteproyecto de Ley de Organización y Funciones (LOF) del Ministerio de Educación. Exposición de motivos. Ver en: <http://goo.gl/uKmoH>

⁵ MINEDU. *Memoria Institucional 2011 - 2012*. Lima: MINEDU, 2012. Ver en: <http://goo.gl/pGGSZ>

⁶ MINEDU. *Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2012 - 2016*. Lima: MINEDU, 2012. Ver en: <http://goo.gl/6yXRe>

como finalidad del sistema educativo, al estableciendo nuevas reglas de juego con las regiones y con los maestros.

La descentralización es un enfoque de la gestión del MINEDU entendida como el balance de poder que debe haber entre los tres niveles de gobierno para lograr una gestión intergubernamental basada en la concertación, de tal modo que se generen las condiciones necesarias para tener una gestión descentralizada efectiva como soporte para las políticas pedagógicas. Lo cierto es que el MINEDU se ha propuesto establecer una nueva forma de relacionarse con los gobiernos regionales con el objetivo de lograr así una mejor gestión y una mayor coordinación entre las políticas y las necesidades y potencialidades de las poblaciones y territorios.

La gestión de la ministra Patricia Salas, en su empeño por cumplir con las políticas de Estado, estaría buscando de esta manera generar las condiciones básicas necesarias para que el sistema funcione y se pueda encaminar hacia una educación de calidad. En ese sentido, el MINEDU ha elegido, desde el inicio de su gestión, un rumbo de largo aliento trazado por el Proyecto Educativo Nacional al 2021.

¿Qué promesas vienen cumpliéndose y cuáles siguen sin cumplirse?

Los avances en educación han superado las promesas electorales. Y es que en campaña se suele hacer hincapié en medidas concretas llamativas pero que carecen de un desarrollo real de la propuesta. En el caso de Ollanta Humala, la «Hoja de Ruta» propuso la implementación de Beca 18, atención especial a escuelas rurales multigrado y capacitación docente, con el objetivo de tener un impacto rápido y efectivo en la inclusión social. A la fecha se ha implementado el programa de becas con un enfoque especial en los estudiantes provenientes de las zonas más pobres del país, priorizándose carreras técnicas de alta demanda.

En relación a la atención a escuelas rurales, la mayoría de medidas apuntan a cerrar las brechas de equidad a través de diversas propuestas, como por ejemplo la focalización del acompañamiento pedagógico en el Programa Estratégico Logros de Aprendizaje (PELA), la especial atención a los docentes de escuelas rurales o de zonas de difícil acceso, la dotación de bicicletas para reducir el tiempo de camino de los niños y niñas de su casa a la escuela, la inversión en infraestructura para ampliación de la cobertura, la propuesta de redes educativas rurales y escuelas interculturales bilingües, entre otras medidas. No obstante, el mencionado proyecto de redes educativas que cuenta con una interesante e importante propuesta integral, a la fecha no ha sido implementado.

En el eje referido al logro de aprendizajes, el principal avance es haber iniciado el cierre de brechas entre la zona rural y la urbana. Los resultados de la última Evaluación Censal de Estudiantes (del 2012) nos muestra cómo es que en muchas regiones la población que se mantenía –o incrementaba– en el nivel más bajo de logro (-1) se ha ido moviendo hacia el nivel medio (1). Si bien los resultados generales no son los deseados, este avance demuestra que se puede ir saliendo de una situación de estancamiento que profundizaba las desigualdades.

¿A razón de qué es que las escuelas rurales están mejorando? En algunos casos la explicación está en el acompañamiento pedagógico a docentes en el marco del PELA y en los documentos denominados «Rutas del Aprendizaje» (ambos instrumentos pedagógicos para docentes), puesto que la mejora de resultados es mucho mayor en sus zonas de aplicación. Aun así, hace falta explorar con mayor detalle estos y otros factores, sobre todo considerando la complejidad de las razones asociadas a la mejora de los aprendizajes, además de considerar que muchas de las iniciativas en educación requieren de un tiempo de maduración para ver resultados en el mediano y largo plazo.

No obstante, aún se requiere tener una estrategia más sólida en Educación Intercultural Bilingüe (EIB). En este periodo de gobierno se han desarrollado materiales educativos, propuestas y herramientas hasta en 13 lenguas originarias. También en este tiempo se han discutido los lineamientos de la EIB y generado un registro de escuelas EIB para ordenar la situación actual, aunque los logros siguen siendo exiguos y alarmantes. Podemos decir que este gobierno le ha dado un lugar a la EIB que no ha tenido anteriormente y que se están produciendo muchos insumos clave para generar las condiciones adecuadas para una mejora en los aprendizajes. Si bien los resultados de aprendizaje en este ámbito tardarán aún más en hacerse notar, será importante darle seguimiento a las condiciones de educabilidad que garantizarán el derecho de los niños y niñas que tienen una lengua materna distinta al castellano.

En relación al eje sobre desarrollo docente, se ha iniciado la principal reforma del sistema educativo en muchos años, expresada en la Ley de Reforma Magisterial (LRM). Si bien durante el segundo gobierno aprista se inició este proceso con la Ley de Carrera Pública Magisterial, esta era una reforma «a medias», pues no solucionaba aspectos claves para el ordenamiento del sistema docente. Lo central en la LRM es que incluye a todas y todos los docentes en un solo sistema bajo las mismas reglas, mejora su piso salarial –pero con mayores exigencias de desempeño profesional–, brinda condiciones para escalar en una carrera meritocrática y mejora las condiciones para maestros y maestras que deben ejercer en zonas de mayor complejidad. Las medidas controversiales que desataron gran conflicto con el sindicato de maestros fueron: el sistema de evaluaciones –para el ingreso, desempeño o ascenso–, percibido con «temor» por entenderse como una ventana para los despidos masivos; la reforma de la escala remunerativa, por la cual los docentes se reordenarían en una cantidad mayor de escalas y bajo nuevos criterios; y la

simplificación de los rubros salariales, donde se eliminaba el bono por planificación de clases.

Si bien la LRM marca el inicio de una nueva manera de relación entre el Estado y los docentes, el manejo político del MINEDU en el momento de la negociación no fue el mejor. Se abrió una trinchera innecesaria –aunque probablemente inevitable con algunos sectores del magisterio– al no desarrollar una consulta abierta de la ley de manera previa. El documento de la LRM no se dio a conocer sino hasta su entrada al debate en el Congreso de la República. Lo cierto es que el MINEDU se concentró en una negociación clave con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para tener las condiciones óptimas para las mejoras salariales de los docentes, pero a cuenta de llevar un proceso casi secreto de elaboración de dicha ley. Ello trajo consecuencias políticas importantes, como las huelgas magisteriales que en algunas zonas duraron más de 60 días, situación de la cual se aprovecharon de manera oportunista algunos líderes radicales buscando mayor representación a través de la manipulación de los maestros y maestras.

El eje de descentralización y modernización de la gestión también marca un hito en el estilo de gestión del sector. El MINEDU asume una gestión dirigida al ciudadano, transparente, participativa, descentralizada, moderna y orientada a resultados⁷. Los avances y propuestas en este campo han tomado forma en la Política de Modernización y Descentralización de la Gestión en el sector Educación, en donde se conjugan estas dos principales reformas del Estado con la finalidad de fortalecer una gestión que genere condiciones básicas para una educación de calidad que llegue hasta la escuela, es decir, como soporte de la gestión pedagógica. Con esta política se espera que, por ejemplo, se definan e implementen modelos de gestión territorial, donde cada nivel de

⁷ MINEDU. *Política de Modernización y Descentralización de la Gestión en el sector Educación*. Lima: MINEDU, 2013. Ver en: <http://goo.gl/of2Fo>

gobierno asuma su rol y su responsabilidad, gestione sus políticas de manera pertinente y eficiente, respondiendo a las características y necesidades de sus poblaciones y el territorio en el que habitan.

Cabe de resaltar que un primer paso para impulsar esta importante política fue la elaboración de la propuesta de lineamientos de la gestión educativa descentralizada, contenida en seis componentes: articulación y coordinación intergubernamental; planeamiento; participación y comunicación; desarrollo organizacional; desarrollo de capacidades; y ética y transparencia. Los lineamientos daban cuenta de la orientación que el MINEDU quería dar a su gestión, haciendo énfasis en el proceso de descentralización.

La reforma institucional del MINEDU, a través de la Ley de Organización y Funciones (LOF) aún en debate en el Congreso, es un pendiente del gobierno desde hace cinco años. Esta propuesta precisa el rol rector del MINEDU en el sector, haciendo énfasis en sus funciones de formulación, supervisión y rendición de cuentas sobre las políticas nacionales, garantizando el financiamiento del sector, la articulación de los tres niveles de gobierno y su relación con otros sectores. No obstante, ello implica también un debate y precisión sobre los roles en el sector de los gobiernos regionales y locales, lo que está abriendo paso a la construcción de una Matriz de Gestión Descentralizada. El diálogo con actores regionales y locales será indispensable para la validación y legitimación de este instrumento. Aun así, mientras no se dé la aprobación de la LOF en el Congreso, se seguirán postergando las reformas institucionales que requiere el sector, las cuales tendrán una repercusión necesaria en los gobiernos regionales y locales, quienes deberán promover sus propios modelos de gestión territorial.

La articulación intergubernamental es otro aspecto que ha tenido avances importantes impulsados desde el MINEDU. Para ello se ha establecido un modelo de articulación y coordinación intergubernamental basado en tres niveles:

- a) La Comisión Intergubernamental del sector Educación, donde se reúne la alta dirección del MINEDU, los presidentes regionales de la junta directiva de la ANGR y los alcaldes representantes de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE) y de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE). Este es un espacio de diálogo político que tiene como fin articular estrategias y políticas del sector.
- b) El directorio de gerentes de desarrollo sociales y directores regionales de educación, como un espacio de coordinación político - técnico sobre las políticas del sector y su gestión.
- c) Las comisiones de gestión intergubernamental, que son espacios bilaterales entre el MINEDU y cada gobierno regional donde coordinan acciones para el logro de metas educativas concretas que están en el marco de los pactos de compromisos firmados por ambas instancias.

Si bien este modelo se encuentra recién en sus inicios, es sumamente positivo e innovador contar con una propuesta como la que plantea el MINEDU para dar fuerza a una gestión intergubernamental de la descentralización desde este sector. Cabe resaltar que este es el único sector que cuenta con una propuesta compleja de articulación intergubernamental en el marco de su política de gestión, pues si bien los otros ministerios tienen espacios de coordinación con los gobiernos regionales y locales, estos son principalmente de carácter técnico y no político. No obstante, darle vida, funcionamiento, fluidez y llegada al nivel más concreto de la gestión, son retos sobre los cuales hay que poner atención en este proceso. El diálogo debe pasar de ser un procedimiento de consulta a un proceso de construcción conjunta, donde se engranen las agendas nacionales, regionales y locales, y no solo se valide la nacional. Por ello, algunos aspectos a reforzar en esta propuesta del MINEDU deben darse en el nivel

de articulación entre las mismas instancias, de manera que las decisiones sean vinculantes y guarden coherencia. También debe incluirse el nivel local en todos los espacios de coordinación, ya que solo están representados en la comisión intergubernamental del sector.

Es interesante analizar el lugar que tiene la gestión descentralizada en este gobierno y en especial en este sector. En la medida que existan muchos mecanismos de interlocución será importante observar –y probar– cómo se van dando las relaciones de poder de manera que pueda llegarse a un equilibrio. Aunque con 10 años de descentralización, lo cierto es que aún tenemos a un Estado – en todos sus niveles– muy poco preparado para hacer políticas y gestionarlas de manera intergubernamental y descentralizada. Si bien estas han sido demandas permanentemente por los niveles subnacionales, ha sido el MINEDU (más no el gobierno en su conjunto) el que ha asumido el liderazgo. Es tarea, entonces, de los gobiernos regionales y locales tener la misma capacidad de propuesta, de diálogo y disposición a la gestión concertada en ejercicio de sus funciones y responsabilidades.

Ollanta Humala, como candidato a la presidencia, ofreció implementar una revolución educativa, la misma que consideraba en sus ejes centrales revalorar el PEN como política de Estado, enmarcando esta revolución en el conjunto de políticas sociales para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de parte de la ciudadanía. Por lo expuesto líneas arriba, se puede decir que el MINEDU ha asumido la implementación del PEN, por lo que se ha avanzado más de lo prometido en la campaña electoral.

¿De qué depende la sostenibilidad de estos cambios?

Los avances mencionados están concentrados en colocar las bases de una política de Estado que requiere madurar por un par de décadas para mostrar sus resultados. Ello, por supuesto, dependerá

de una gestión eficiente del sector, pero en buena parte de la maduración de nuestra clase política para que los futuros gobiernos sostengan y mejoren las políticas ya emprendidas. Además, se requiere de un rol propositivo y demandante de la sociedad civil.

La reforma magisterial se encuentra en marcha, teniendo como ancla la LRM y el reciente Plan Maestro Perú para desplegar todas las políticas de desarrollo del docente. La reforma institucional del MINEDU, que implica la modernización del sector, tiene como base la aprobación de la LOF en el Congreso de la República, por lo que no puede esperar más tiempo.

De otro lado, los gobiernos regionales se han fortalecido en estos años pero aún de manera muy desigual en términos de capacidades políticas, institucionales y técnicas. Para resolver esto se requerirá del fortalecimiento de capacidades profesionales e institucionales en los tres niveles de gobierno a través de los Planes de Desarrollo de las Personas (PDP) y los Planes de Desarrollo de Capacidades, teniendo como eje orientador el proceso de descentralización del Estado.

Es verdad que no todos los gobiernos regionales se encuentran en el mismo lugar o nivel de maduración, ni que todos tienen a la educación como una prioridad para su región. Más aún, no todos los gobiernos regionales tienen una agenda clara de descentralización. Sin embargo, la implementación de la misma en un sector como educación puede ser un disparador para que desarrollen la capacidad de posicionarse en una gestión que construye políticas de manera intergubernamental, que tenga capacidad de propuesta y de gestión. Sin esto, seguiremos teniendo una descentralización dirigida desde el centro y no una gestión intergubernamental. Si bien aún falta clarificar mucho, experimentar y equivocarse, lo que está claro es que hay una práctica y una fuerte convicción de que para gobernar se requiere descentralizar el poder, y no solo desconcentrar funciones.

Algunas reflexiones expuestas por la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización⁸, que son compartidas en este artículo, tienen que ver con las medidas para revertir el desorden en el cual se ha incurrido al tener un proceso de descentralización caótico, desestructurado y no planificado. El *shock* descentralista, a la vez que aceleró el proceso, también lo debilitó al no transferir ni generar recursos y capacidades a la par de las funciones.

Asimismo, no se debe perder de vista la finalidad de las políticas y de la gestión descentralizada, que es la de brindar el soporte necesario para que las políticas sean pertinentes y así se pueda garantizar el derecho a una educación de calidad con equidad. Este debe ser el anclaje en todo el proceso de reforma en el sector educación.

En términos políticos, la pregunta que cabe formularse es si el gobierno tiene la voluntad y disposición para llevar a cabo dichas reformas, y todo lo que ello implica. Una demostración de que el gobierno emprende políticas importantes pero que no es consciente de su trascendencia es el caso de la ley de consulta previa. Si bien esa ley fue una bandera de campaña que logró aprobarse y reglamentarse, con sus contingencias, una vez puesta en marcha en el campo de la gestión pura se pusieron barreras en torno al uso de sus herramientas (como la base de datos de pueblos indígenas) al generar contraposición con los lineamientos de otros sectores.

El gobierno en general –más allá del sector educación– no ha dado buenas señales en torno a la descentralización y en su voluntad por desconcentrar el poder. Si bien se cuenta con un Plan Nacional de Descentralización recientemente formulado, las metas que se ha propuesto demuestran poco interés por profundizar el proceso en este gobierno y más bien dejar lo sustancial para el 2016. Un ejemplo de ello es que la conformación y el funcionamiento

⁸ CNE. *Balance de Descentralización Educativa. Período 2011 - 2012*. Lima: CNE, 2013.

del Consejo de Coordinación Intergubernamental están previstos para el término de este gobierno. Asimismo, a la fecha no se cuenta con un reconocimiento oficial de la ANGR como entidad representativa de los gobiernos regionales, lo que limita su capacidad institucional. Lo impulsado por el MINEDU es auspicioso para los que creemos en un Estado moderno, descentralizado y garante de los derechos ciudadanos, aunque corre el riesgo de terminar siendo una burbuja una vez que se tope con otros intereses de mayor envergadura.