

Diagnóstico y perspectivas: Proyecto Educativo Nacional y Proyectos Regionales y Locales

*Cristina Del Mastro V.
CISE-PUCP*

Las políticas públicas en educación en el marco del Proyecto Educativo Nacional

La creación del Consejo Nacional de Educación (CNE) y la propuesta del Proyecto Educativo Nacional son las estrategias escogidas a inicios de la década del 2000 para mejorar la educación del país. El CNE tiene entre sus objetivos promover la concertación entre el Estado y la sociedad civil en la formulación, el seguimiento y la evaluación del Proyecto Educativo Nacional y de las políticas y los planes educativos a mediano y largo plazo.

En noviembre de 2006, el Consejo Educativo Nacional presentó ante el Foro del Acuerdo Nacional la propuesta de Proyecto Educativo Nacional (PEN) como respuesta a la Ley General de Educación. En la elaboración de este documento participaron diversos representantes del Estado y de la sociedad civil: maestros, autoridades regionales, educativas y de otros sectores, empresarios y dirigentes de organizaciones sociales, entre otros. En enero de 2007 el PEN fue oficializado como política de Estado.

El PEN formula seis objetivos estratégicos que a su vez se concretan en resultados y políticas:

1. Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos.

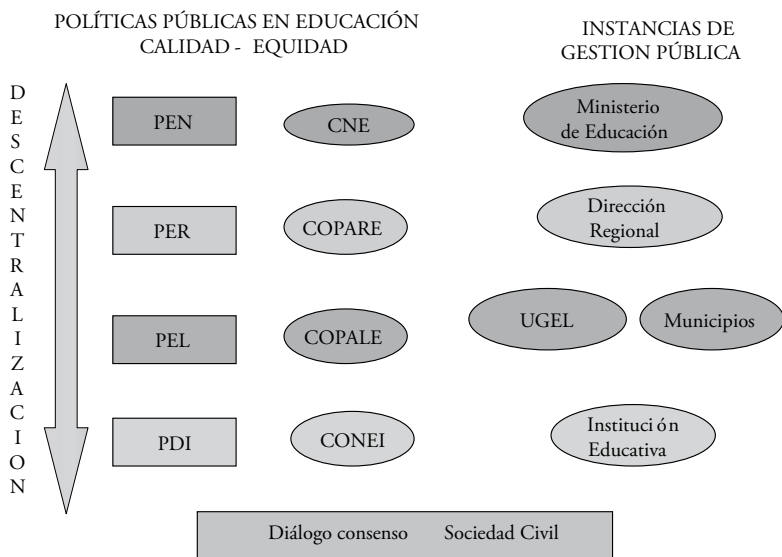
2. Estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes y de calidad.
3. Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia.
4. Una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad.
5. Educación superior de calidad como factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional.
6. Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad.

El PEN debe servir de marco estratégico para la toma de decisiones y como referente para evaluar la acción educativa del Estado y de la sociedad.

Las políticas educativas se dirigen al aseguramiento de la calidad y equidad en el servicio educativo que se ofrece sobre todo en el sector público. Actualmente estas políticas se han definido formalmente en el PEN, documento que se orienta a nivel nacional, pero para llegar a ser práctica en las escuelas necesitan pasar por un proceso de descentralización educativa en las distintas instancias y niveles de gestión pública.

El gráfico 1 pretende sintetizar la complejidad de las instancias de descentralización de la gestión educativa, además de los instrumentos en los cuales se van plasmando las decisiones de políticas educativas del sector.

Para materializar las intenciones y políticas nacionales propuestas en el PEN, es necesario que estas se traduzcan en planes y presupuestos que apuesten por la innovación y la mejora de la calidad educativa, desde un proceso de descentralización como estrategia de desarrollo. Este proceso de descentralización pasa por la elaboración de proyectos educativos regionales, proyectos educativos locales y proyectos de desarrollo institucional. Proceso que presentaremos seguidamente.



Los proyectos educativos regionales

Desde el proceso de descentralización, observamos que en los gobiernos regionales se ha dado inicio a la planificación regional con los proyectos educativos regionales (PER).

La elaboración de los PER responde a las expectativas de las regiones de generar políticas más pertinentes a sus necesidades y contexto. Su formulación se realizó por encargo expreso de los gobiernos regionales o de las direcciones regionales de educación, o por iniciativa de la sociedad civil. En la mayoría de los casos se contó con la participación y liderazgo de actores de la sociedad civil y se organizó el trabajo en torno al Consejo Participativo Regional de Educación —COPARE—.

A.P. Andrade¹ afirma que gracias a la elaboración de los PER se han canalizado tres aspiraciones regionales:

1. Educativa: generar un cambio profundo en la educación regional que apunte a una mayor equidad y calidad.
2. Estratégica: articular la educación a los procesos de desarrollo local y regional, al dialogar y consultar con actores diversos de sectores distintos al educativo.
3. Social: formular sus propias propuestas educativas que respondan con pertinencia a sus visiones y realidades.

La elaboración de los PER ha contribuido al desarrollo de capacidades de organización y planificación de los actores involucrados; a la movilización social para recoger la opinión de diversos actores y posicionar la importancia del PER y al desarrollo de capacidades para el análisis y formulación de políticas educativas.

De acuerdo a los datos del Consejo Nacional de Educación, hasta la fecha:

- 22 regiones han culminado la formulación de sus PER: Amazonas, Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Cerro de Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna y Ucayali.
- Cuatro regiones se encuentran en proceso de elaboración: Ica, La Libertad, Lima Metropolitana y Tumbes.

A la etapa de formulación del PER le sigue la de la implementación de las políticas del PER, que comprende la gestión de acciones y proyectos con la participación de la sociedad civil. En este sentido, por ejemplo, regio-

¹ Andrade, A. P. (2007), «Los proyectos educativos regionales: sus apuestas y desafíos». *Foro Educativo Descentralización Educativa: transfiriendo competencias a los gobiernos locales*. Año IV, N°12, diciembre 2007.

nes como Apurímac, Cusco, Huancavelica, Lambayeque, Madre de Dios, Piura y San Martín han realizado acciones de priorización de políticas. En los casos de Huancavelica, Piura y San Martín han formulado proyectos de inversión para algunas de estas prioridades. Asimismo, Lambayeque y Piura han realizado procesos para definir currículos regionales.

¿Políticas Educativas: centralistas o descentralizadas?

Para la formulación e implementación de las políticas educativas es necesario un trabajo intersectorial y una cooperación entre los niveles nacional, regional y local.

En la actualidad, como señala Iguíñiz², existe un Ministerio de Educación sin escuelas, ya que estas dependen directamente de los gobiernos regionales, pero mantienen campos de acción y de decisión directa a través de programas nacionales que hay resaltar:

1. El diseño curricular nacional (DCN);
2. Las evaluaciones nacionales y las pruebas;
3. Los textos gratuitos;
4. La política docente y el programa nacional de Formación y capacitación (PRONAFCAP);
5. El Programa Nacional de Alfabetización;
6. La refacción y mantenimiento de la infraestructura de las escuelas;
7. La entrega de computadoras a alumnos y el crédito a docentes.

Si bien se han transferido funciones a los gobiernos regionales, se observan pocas modificaciones en las funciones del gobierno central que no favorecen precisamente la descentralización. Se evidencia una

² Iguíñiz, M. (2007), «Una mirada actual al proceso de descentralización». *Foro Educativo. Descentralización Educativa: transfiriendo competencias a los gobiernos locales*. Año IV, N°12, diciembre 2007.

falta de coordinación intergubernamental con los gobiernos regionales y locales.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo recomienda a los diversos sectores trabajar concertada y coordinadamente con los gobiernos regionales y locales para la elaboración de planes sectoriales.

Agenda pendiente: El Rol de los organismos intermedios

Existe poca claridad en cuanto al papel de los organismos intermedios de la educación (unidades de gestión educativa local —UGEL— y gobiernos locales) para implementar las políticas educativas en las instituciones educativas y las aulas, así como en sus relaciones con el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales.

La Ley Orgánica de Municipalidades 27972 (LOM), en su artículo 82, fija 21 competencias y funciones en materia de educación, cultura, deporte y recreación, que los gobiernos locales deben compartir con el Gobierno Nacional (Ministerio de Educación) y el Gobierno Regional. Se señala que algunas de estas funciones deben coordinarse con la Dirección Regional de Educación y las UGEL.

En este contexto, el 28 de julio de 2006 se anunció el Plan Piloto de Municipalización de la Educación, y el 13 de febrero del siguiente año se aprobó por Resolución Ministerial. Según esta resolución, los gobiernos locales se encargan de los niveles educativos de inicial y primaria, mientras que los gobiernos regionales del nivel secundario.

Lamentablemente, se evidencia falta de coherencia entre la propuesta de municipalización y la concepción del proceso de descentralización:

La ley de bases de la descentralización (LBD), la ley orgánica de gobiernos regionales (LGR) y la Ley General de Educación (LGE) fijan un marco general de descentralización educativa donde los gobiernos regionales cumplen un rol preponderante y la institución educativa se constituye en el eje de la gestión educativa descentralizada. Sin embargo, la propuesta de de Municipalización

establece el centro de la gestión educativa en los Gobiernos Locales generando ambivalencias y confusiones³.

La transferencia de funciones de los gobiernos regionales por parte de la Presidencia del Consejo de Ministros está desconectada del proceso de transferencia del Plan Piloto de Municipalización por el MINEDU. La gestión municipal establece funciones que duplican las actuales funciones de las UGEL y de los consejos de participación local de educación (COPALE) en tres niveles (Alvarado, en Díaz y Valdivia, 2007):

1. Elaboración y evaluación de los proyectos educativos locales;
2. Elaboración y evaluación del presupuesto educativo local;
3. Establecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de la gestión educativa descentralizada.

Ante este panorama, observamos que las políticas educativas y la normativa a nivel local presentan cierto desorden e incoherencia. A ello se suman problemas como la ausencia de gradualidad en la transferencia de funciones a los niveles subnacionales; la poca claridad de los ámbitos de cada instancia; la falta de claridad de los ámbitos correspondientes a cada nivel; la confusión de funciones y competencias.

Finalmente, comprobamos que el proceso de descentralización a nivel local no ha sido acompañado de la entrega de recursos financieros y técnicos, además de la falta de capacitación y asistencia técnica necesaria para que el personal pueda ejercer las funciones requeridas.

Consecuentemente, para que las políticas públicas del sector Educación lleguen a las instituciones educativas y a los alumnos y contribuyan a la calidad y equidad de la educación de los ciudadanos, se requiere definir y aclarar las funciones de estos órganos intermedios. Esto evitaría caer en el riesgo de profundizar las desigualdades, ya que nos encontramos ante localidades y distritos muy heterogéneos.

³ Díaz, H. y Valdivia, N. (2007), «Descentralización Educativa y niveles intermedios: algunos temas pendientes sobre el rol de la UGEL». *Foro Educativo Descentralización Educativa: transfiriendo competencias a los gobiernos locales*. Año IV, N°12, diciembre 2007.

Principales desafíos

La equidad en educación requiere la acción simultánea de todos los niveles de gobierno que permitan concretar las políticas del PEN y articular los planes del sector con las políticas y gestión educativa de los gobiernos regionales y locales. Asimismo, es necesario tener una mirada integrada y no fragmentada de los tres niveles de la educación básica.

El proceso de descentralización de los últimos años presenta una suerte de desorden e incoherencia normativa, además de no respetar el carácter gradual de la transferencia a los niveles subnacionales. Se evidencia inconsistencia normativa, confusión de funciones y competencias y falta de claridad de los ámbitos correspondientes a cada nivel. A esto se añade que el proceso de descentralización no ha estado acompañado de la entrega de recursos financieros y técnicos ni de la capacitación y asistencia técnica necesaria.

Por ello, se requiere precisar la función de cada nivel de gobierno a través de la revisión y alineamiento de la normatividad, de manera que se evite la superposición de funciones y la falta de claridad. Paralelamente, es necesario desarrollar las capacidades y realizar la transferencia de recursos financieros que permita ejercer eficientemente las funciones y hacer realidad en la práctica los objetivos y políticas educativas. Para ello se debe respetar la gradualidad del proceso de transferencia.

Las políticas educativas deben priorizarse y desarrollarse con la participación ciudadana para que los propios actores tomen decisiones a través de condiciones y mecanismos de funcionamiento establecidos.

En conclusión, urge reformar cada uno de los niveles de gobierno y gestión, desde la escuela hasta el Estado central, para garantizar que las políticas propuestas en el Proyecto Educativo Nacional se traduzcan en acciones y resultados que contribuyan a la calidad y equidad de la educación pública en nuestro país.