

Diálogos sobre la Reorganización del Ministerio de Educación Desarrollo Docente Sistematización

La reorganización del Ministerio de Educación demanda abordar temas claves poniendo al centro a las personas y cuya arquitectura interna y sectorial contribuya al mejor escenario para el logro de los resultados, tanto a nivel de aprendizajes como en la garantía del derecho a la educación.

Antecedentes de la organización de lo docente en el MINEDU

En los últimos años, se ha dado un giro importante en el sector en apostar por la integralidad del desarrollo docente, la centralidad en los desempeños profesionales y la transformación de la práctica docente, reconociendo que es un agente de cambio.

El Minedu ha transitado de un modelo de gestión administrativa de lo docente, a un modelo de gestión del desarrollo docente, en varios estadios: de concentrar la atención en lo administrativo y contractual en una Unidad de Personal, a la creación desde el 2012 de una Dirección General de Desarrollo Docente especializada en la trayectoria, la evaluación y la innovación (esta tarea centrada en cómo innovar la pedagogía y darle espacio al docente para innovar y ser partícipe del desarrollo de la profesión). Ese momento fue una oportunidad para pensar en el docente no sólo en términos de desarrollo profesional, sino como persona, como sujeto dentro del sistema educativo.

En el 2015 se realiza una modificación de dicha Dirección General que incluyó el bienestar, el reconocimiento y la formación docente inicial y en servicio completando así todos los componentes del desarrollo docente.

A nivel regional, estos cambios no han tenido impacto. Los especialistas de las áreas de gestión pedagógica de las DRE y UGEL han mantenido sus roles centrados en la supervisión, monitoreo y capacitación docente y, tangencialmente, en el acompañamiento pedagógico (estrategia muy centralizada), dejando de lado muchas veces los temas de contratación, carrera, bienestar, reconocimiento, evaluación.

Hoy la organización del desarrollo docente se ubica en el Viceministerio de Gestión Pedagógica, con superposiciones y desarticulaciones entre la Dirección General de Educación Básica Regular - DIGEBR y la Dirección General de Desarrollo Docente - DIGEDD en términos de cómo se entiende al docente: como parte de los insumos que constituyen el servicio educativo y como dinamizadores del currículo, o como agentes/sujetos/profesionales (sin que ello deba ser entendido como antagonicos). En las regiones la organización del desarrollo docente aún está fraccionada entre lo administrativo, lo institucional y lo pedagógico.

Estamos frente a un debate que supera la idea de una organización expresado en un organigrama y avanzar hacia una organización basada en procesos, centrada en personas, en una cultura institucional. Este dialogo además nos deben permitir hablar de la cadena de producción entre actores desde el territorio, de la cadena de producción, generación de valor entre actor y actor.

¿Qué hemos recogido como ideas eje hasta el momento?

A continuación, damos cuenta de algunos puntos generales sobre el proceso de organización en 5 ejes orientadores temáticos identificados a partir de los temas abordados por las expertas y los aportes de los participantes en la mesa de debate, a través de las redes sociales y el Foro Virtual.



Desarrollo docente

Los componentes del desarrollo docente abordados hasta ahora en la discusión han discurrido entre la formación inicial, la formación en servicio, los regímenes de carrera, el bienestar, la atracción, el reconocimiento y la evaluación. ¿Cómo organizar los distintos componentes del desarrollo docente que eviten compartamentalizar lo que debe estar articulado?

- ✚ Lo docente es el sistema estatal más grande que cubre casi la totalidad del territorio, y es el agente del Estado que llega a cada ciudadano, y en primera fila. No solo hablamos del sujeto dedicado a la formación del ciudadano. Sino que estamos hablando de sujetos /funcionarios públicos en el territorio. Para organizarnos sobre lo docente, ¿qué sabemos de ellos? ¿qué sabemos que pueda ayudar a tomar decisiones en este contexto y tener evidencias que nos ayuden a tomar decisiones políticas y adaptadas a los contextos y a sus trayectorias.
- ✚ Es fundamental proponer soluciones con sentido de realidad. No pensar en leyes, mecanismos, procesos para los docentes que quisiéramos tener, sino pensando en los docentes de hoy, y cómo acompañarlos a ese horizonte y generar las condiciones que requieren.
- ✚ El desarrollo docente debe verse desde un enfoque territorial. Algunos componentes pueden ser más centralizados o desconcentrados que otros, dependiendo su estadio, su nivel de madurez, y las capacidades de los actores, pero algunos otros como la gobernanza de la formación docente, por ejemplo, debe ser si descentralizada hasta la escuela. Los Gobiernos Regionales tienen que tener responsabilidad en el desarrollo de sus docentes.
- ✚ Aun cuando pusiéramos todos los procesos de desarrollo docente en el viceministerio de educación superior, el Viceministerio de Educación Básica tiene que ocuparse de la formación de los profesionales docentes de sus instituciones educativas. ¿Cómo vincular implementación del currículo con docencia sin tener a cargo la estrategia de formación docente? Buscar formas de coordinación entre los dos Viceministerios. Es indispensable buscar vínculos entre lo curricular y como la formación le da un valor agregado a la carrera y desde la evaluación contribuir la mejora de los programas educativos.

- ✚ Es clave no reducir el desarrollo docente a la formación (inicial y en servicio) o a la evaluación. ¿Cuánto personal y presupuesto dentro del Minedu y del Sector está sobrecargado a esas líneas de acción, y dejando las demás con presupuesto y equipos insuficientes? La organización actual y sus pesos parece dejar de lado sistemas como: I) planeamiento, financiamiento y organización de cargos y plazas en la Carrera Pública Magisterial, y en otras carreras (docentes de CETPRO, docentes de educación superior), ii) dotación y gestión del empleo docente, iii) remuneraciones, asignaciones e incentivos, iv) bienestar y reconocimiento docente, v) procesos administrativos disciplinarios, vi) relaciones laborales individuales y colectivas, y sobre todo componentes de primer orden como la atracción docente, la innovación y el reconocimiento.
- ✚ Otra forma de organizar el tema educativo es establecer sistemas especializados en las líneas centrales del Minedu: Sistema Nacional de Desarrollo Curricular, Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad, Sistema Nacional de Desarrollo Docente, Sistema Nacional de Investigación y Desarrollo Pedagógico que pudieran autonomizarse y no depender del ente rector.

Formación continua (vínculo entre Formación Inicial Docente FID y Formación en Servicio FDS)

La formación continua de los docentes sigue representando un desafío de gestión para el ministerio, y por ende para su posterior arreglo institucional. ¿Es posible tener un sistema de formación continua a cargo de las Escuelas de educación superior pedagogía si fragmentamos la Formación Inicial Docente y la Formación Docente en Servicio en 2 Viceministerios? ¿Cómo se organiza el equilibrio entre un ministerio rector de la formación, y el fortalecimiento de mecanismos descentralizados o desconcentrados para especializar la formación continua de los docentes?

- ✚ Se evidencia un descuido de décadas en la formación docente, no sólo por su (im) pertinencia, sino por su estilo escolarizador, frente a un docente que, ante todo, es un profesional. Es relevante evaluar dónde se gana más: vinculando la formación docente inicial a las instituciones que ofertan el servicio o a las instituciones donde el docente labora. Ciertamente, pensar en las Escuelas de Educación Superior Pedagógica como agentes centrales de la Formación Inicial Docente es fundamental para romper la estructura escolarizada que arrastra. Por ello, su ubicación en el viceministerio de educación superior puede potenciar este proceso, pero es cierto que existe el riesgo de su desarticulación con “a quién forma y dónde ejerce su práctica”. Quizás eso exija que la educación superior cambie su atención a ello, a mirar para quiénes y para qué resultados se forma a un docente, y no sólo al docente que se forma.
- ✚ La formación docente necesita estar directamente vinculada con las instituciones formadoras en los territorios, cultivar su autonomía y generar condiciones de calidad, pero también con las Instituciones de Educación Básica, que también deben ser entendidas como espacios donde se hace formación docente en el ciclo interno. En ese sentido, la formación docente no es terreno exclusivo de la oferta de Educación Superior Pedagógica, sino un componente misional de las propias escuelas de Educación Básica.

- ✚ Existe una opinión generalizada de que la formación continua, inicial y en servicio, deben mantenerse juntas en un mismo Viceministerio ya que no se ve como posible tener un sistema de formación continua a cargo de las Escuelas de Educación Superior Pedagogía (las escuelas están a cargo de formación inicial y en servicio) si se fragmenta la FID y la FDS en dos Viceministerios.
- ✚ No es posible que el MINEDU pueda atender a los más de 300 mil docentes del país distribuidos en todo el país, sobre todo si se parte del reconocimiento de su diversidad de niveles de desempeño. La formación docente debería ser una competencia que pase a las regiones, pero en función de un plan que asegure capacidades, desempeños y recursos, para lo cual se podrían ensayar diversos mecanismos de incentivos monetarios basado en el cumplimiento de metas. Así, el ministerio podría, desde su rectoría, centrarse en la elaboración de lineamientos, estándares y mecanismos de supervisión.
- ✚ Uno de los organismos especializados adscrito al MINEDU con autonomía (tipo SUNEDU) debería servir para la formación docente en servicio y dentro de la cual esté la evaluación. La evaluación docente y la formación no se deben de separar (caso de Argentina y de Chile). La innovación y la investigación también debe estar aquí y se tiene como antecedentes el INIDE. Se debe de garantizar la unidad de la formación inicial y docente. Este organismo debería encargarse de la formación docente, continua, innovación e investigación.
- ✚ En relación con la gobernanza de la formación docente, ésta debería ser descentralizada. Los gobiernos regionales deben de tener responsabilidades en torno a la formación en servicio y responder a las necesidades territoriales. Esto implicaría darles mayores competencias a los gobiernos regionales para gestionar la formación y con ello tener una masa de profesionales formadores.
- ✚ Es central que la formación en servicio o continua combine la lógica de formación de docentes (individuos) con la lógica de formación de docentes de las instituciones educativas. El trabajo colegiado potencia los desempeños, resultados y la satisfacción de los docentes.

Trayectorias y carrera docente

La Ley de Reforma Magisterial y la Ley de la Carrera de los Docentes de la Educación Superior y la Técnico Productiva, por establecer carreras para docentes de distintas modalidades, ¿se organizarán en 2 Viceministerios diferentes? ¿Qué se gana y qué se pierde teniendo tantas Direcciones como Carreras existen? ¿O es mejor nuclear el expertise de cómo diseñar, regular, promover, atraer docentes a las carreras en un solo equipo?

- ✚ Una forma de pensar la organización de los docentes es desde sus trayectorias heterogéneas, que les permita ejercer roles diferenciados durante su historia: rol de docente en aula, rol de docente directivo, rol de docente formador, rol de docente investigador. Y no sólo la posibilidad de migrar entre esos roles durante su trayectoria, sino de migrar entre modalidades y carreras, si eso fuera posible. ¿La organización docente se parte por cuanto Régimen de Carrera hay? Pensar en los docentes de CETPRO, “atrapados” en la Ley de Reforma Magisterial, sin pertinencia de sus capacitaciones, entre otros temas. ¿Será que

necesitamos pensar en trayectorias docentes antes que en carreras al momento de organizar el Minedu?

- ✚ Atender a los docentes supone acompañarlos hacia su especialización: necesidad de alta especialización para la evaluación docente y para la formación docente. Y al trazar esa meta de alta especialización, las propias líneas de acción de la formación y la evaluación escalan a la necesidad de ser ejecutadas por organismos especializados, igualmente, y no por el ente rector de las políticas.
- ✚ ¿Y la innovación docente? Al iniciar el modelo de desarrollo docente en el Minedu, se incorporó la línea de acción de innovación docente, ¿por qué ya no lo es? Existe la sensación de que esa línea se ha perdido.
- ✚ Dado que el sector educación es el más grande del Estado en términos de PEA, las decisiones que implican financiamiento (concursos de nombramiento, ascenso, aumentos en la RIM) se entiende que son centralizadas por el alto impacto fiscal que representan

Evaluación docente

¿Un mismo órgano puede establecer las reglas de la carrera y formación, y a la vez regular la evaluación? Siendo la evaluación docente una tarea que necesita independencia, alto nivel de especialización y que implica grandes volúmenes de operaciones para cada tipo de evaluación, ¿no ameritaría ubicarla en una agencia u organismo especializado fuera del Minedu? Y si está dentro del Minedu, ¿cabe crear 2 o 3 Direcciones / Equipos especializados en evaluación por los tipos de carrera que existan?

- ✚ Una alternativa es crear una instancia especializada y autónoma que asuma evaluaciones de desempeño de estudiantes, docentes (LRM) e incluso las evaluaciones asociadas a la formación docente inicial. Transitoriamente, podría evaluar un escenario progresivo donde la Dirección de Evaluación Docente se fortalezca como una Dirección General hasta que se cree una entidad autónoma.
- ✚ Siendo la evaluación docente una tarea que necesita independencia, alto nivel de especialización y que implica grandes volúmenes de operaciones para cada tipo de evaluación, otra postura es la que reclama la creación de una agencia u organismo especializado fuera del Minedu que gestione la evaluación docente, el cual podría llamarse Instituto de calidad de la evaluación docente.
- ✚ Y un escenario de mayor alcance es especializar la evaluación docente con la evaluación de la calidad educativa, como un Instituto de Medición de la Calidad, encargada de todas las evaluaciones y concursos para docentes, así como las evaluaciones de estudiantes (lo que actualmente hace la UMC y la DIED)

Arquitectura y gobernanza de lo docente

Sobre la arquitectura y gobernanza ¿Cómo se organiza el tema docente y los componentes del desarrollo docente en la arquitectura interna del MINEDU como organismo rector del sector educación? ¿Qué actores se necesita crear/considerar/fortalecer y en qué roles como parte constitutiva de todo el quehacer de la gestión del desarrollo docente?

- ✚ Muchos coinciden que el desarrollo docente no es posible ser gobernado desde el Ministerio de Educación, como lo es hoy en día: centraliza el diseño de las políticas docentes e incluso opera muchos de ellos. La mejor reforma sería que el Ministerio mantenga los aspectos administrativos y que la formación inicial y en servicio y el desarrollo profesional puedan salir a un organismo especializado autónomo articulado a la red de instituciones formadoras (Escuelas y Facultades de Educación).
- ✚ Si bien las demandas deben de salir de escuchar las necesidades de los territorios, y de sus docentes, también se debe de reconocer que las condiciones de las instancias intermedias son débiles y se plantea como un desafío pendiente la reestructuración de las DRE y las UGELs ya que su organización no ha cambiado desde hace más de 20 años. Urge revisar las funciones de las instancias intermedias para ver cómo va a dialogar con los cambios que se realicen en esta oportunidad de cambio del Minedu en torno al desarrollo docente.
- ✚ Si se mira el contexto político y social actual, se hace evidente que la descentralización ha sido un proceso fallido. Urge repensar cómo hacer del Perú un país más integrado, repensar un nuevo modelo porque el actual basado en regiones no han funcionado.
- ✚ En el contexto actual, sigue siendo un desafío plantear la gobernanza territorial del desarrollo docente. Definir cómo se gobiernan (o deberían gobernar) las decisiones en el sector (ministerio, instancias intermedias) en materia de desarrollo docente ad portas de una reorganización institucional. La discusión debe de incorporar sin duda, el reflejo que tendrá la gestión de lo docente a nivel de los territorios.

Aspectos transversales

- ✚ **Asegurar sentido de urgencia.** La reforma del Minedu, largamente esperada, para posicionar política y estratégicamente la Educación Superior no puede esperar más. El debate sobre los temas de reorganización no debe llevar hacia atrás la reforma del ministerio, sino a darle ruta a las soluciones para que su implementación no genere daños en la política educativa.
- ✚ **Implementar las decisiones organizacionales debe plantear su progresividad** tanto medida en tiempos políticos (cambio de gobierno) como en capacidades técnicas (qué cambios puede lograr el Minedu que tenemos hoy). Dejar sentado el modelo de fondo que debe ser asegurado en la aprobación de la organización interna (ROF), evaluando con quiénes y con qué grado de convocatoria de amplia base se deberá formular para asegurar su legitimidad y respaldo interno y externo. Pero también pensar en las capacidades del Minedu actualmente para calcular el tamaño del salto que se quiere proponer: por dónde comenzar,

y qué pasos ir tomando que impliquen nuevos perfiles de puestos, capacidad de acompañar el efecto de estas decisiones en las DRE y UGEL, por ejemplo.

- ✚ **Un punto de partida es no insistir en combinar la mirada rectora con las operaciones de alta especialización.** La mirada estratégica del ente rector se dificulta por las diferentes funciones de lo que debe hacer el Minedu (entre lo político, lo urgente y lo cotidiano) lo que hace difícil especializarse o desarrollar los procesos de mayor volumen y quedar expuestos a las interrupciones en los cambios de gestión. Por ello, es clave diferenciar roles, contar con procesos actualizados, y contar con instituciones externas de alta especialización (pueden ser Programas, Proyectos Especiales, Órganos Desconcentrados, Organismos Públicos). El hecho de especializar una tarea no significa perder la rectoría sobre el desarrollo de cada componente docente.
- ✚ **Reconocer que ningún modelo será perfecto o garantiza plena articulación.** Cualquier manera de dividir responsabilidades en un ministerio tan grande y complejo como el Minedu va a dejar puntos ciegos y generar algunas inconsistencias. Hay que buscar reducir estos problemas, pero no se pueden eliminar completamente.

Las estructuras orgánicas son verticales desde su organigrama, lo que debe generar son estrategias de coordinación sectorial e intersectorial. Lo que se observa en el Minedu es que no hay un mensaje común: cada oficina hace lo suyo al margen de la oficina de a lado, realmente no hay articulación. Más allá del modelo organizacionales, los componentes que miran lo docente deben gestionarse de manera integrada y articulada en lógica de procesos.

- ✚ **Otorgarle relevancia al poder de integrar la información puede tener un efecto potente en la organización.** Lo poderoso de la integración de la información es que no depende de la estructura de direcciones y oficinas. Cuando integras la información atiendes a todos, incluyendo al sujeto docente. Ese esfuerzo de integrar sistemas de información y sistemas administrativos que ahogan a los docentes y a los servidores del Sector puede ser un lenguaje que armonice bien con los cambios organizacionales.