

Las políticas educativas durante los noventa en el Perú



Patricia Arregui *

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)

Durante el último decenio del siglo XX, continuando tendencias ya instauradas durante los años ochenta, en el Perú se avanzó significativamente hacia la universalización del acceso al sistema educativo formal. La idea de la educación básica como derecho ciudadano fundamental se ha consolidado y se han fortalecido tanto el compromiso como la efectividad de la acción de las familias, la sociedad y el Estado para garantizar y realizar ese derecho.

La nueva Constitución promulgada en 1993 consagró lo ya anticipado por la evolución de la cobertura escolar, declarando obligatoria la educación inicial, primaria y secundaria, con lo cual la educación formal obligatoria se amplió de 6 a por lo menos 12 años. La población adulta del Perú, que a inicios de los ochenta apenas contaba en promedio con cinco grados de educación aprobados, pasó a alcanzar cerca de siete al empezar los noventa, y ocho grados en promedio hacia el final de la década. Y entre los jóvenes que tienen entre 15 y 24 años, dicho promedio alcanzó 9,55 grados¹. Actualmente están matriculados 82% de los niños de 5 años, 88% de los de 6 años, más del 93% de los que tienen entre 7 y 14 años de edad y cerca de 70% de los que tienen entre 15 y 19 años.

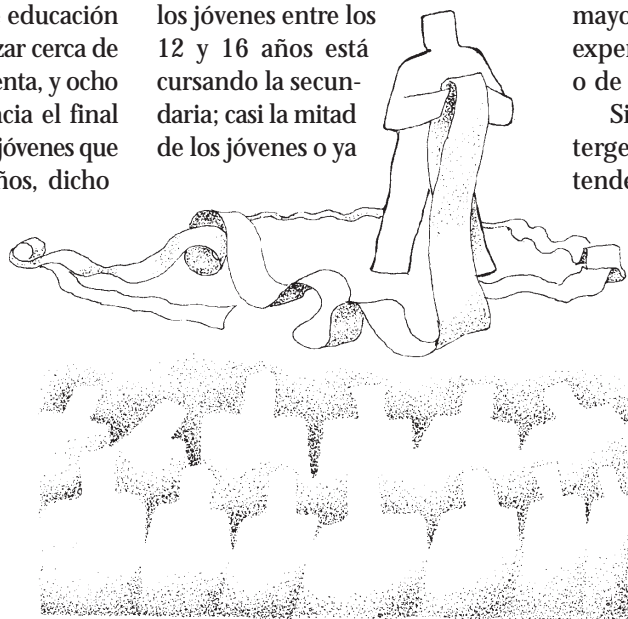
Sin embargo, la persistencia de grandes

desigualdades regionales y la concentración de las mayores carencias en algunas zonas geográficas y entre grupos poblacionales particularmente vulnerables no permiten argumentar que las metas de ampliación de cobertura hayan dejado de tener vigencia, y se requieren aún mayores esfuerzos para garantizar su alcance. Todavía algo más del 7% de la población mayor de 15 años y del 11% de las mujeres de esa edad no ha aprobado ni siquiera un grado escolar. Hay 1,2 millones de ciudadanos adultos que no saben leer ni escribir. Siguen siendo altas las tasas de desaprobación y repetición de grados, así como de abandono transitorio o definitivo de los estudios: 17% de los alumnos hoy matriculados en primaria probablemente la abandonará antes de terminarla; sólo 55% de los jóvenes entre los 12 y 16 años está cursando la secundaria; casi la mitad de los jóvenes o ya

abandonaron sus estudios, o están retrasados en los mismos y tienen altas probabilidades de abandonar antes de culminar los ciclos obligatorios.

Agrava esta situación el que la distribución de los "poco educados" refleja la subsistencia de patrones de exclusión geográfica, étnica y de género. En las zonas rurales sigue siendo mucho más frecuente la inasistencia y el ingreso tardío a la escuela, con su secuela de maladaptación, menor rendimiento y posterior fracaso o abandono escolar. Los mayores de 15 no sobrepasan un promedio de 6 grados aprobados; incluso los más jóvenes sólo llegan a 7. Las mujeres rurales apenas alcanzan un promedio de 4 grados, aunque en esto sí la diferencia entre los sexos se ha atemperado bastante. En los numerosos pueblos apartados, una mayoría de pobladores ha tenido experiencias escolares muy cortas o de baja calidad.

Si bien los datos estadísticos intergeneracionales muestran una tendencia positiva hacia el cierre



* Investigadora del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (GTRE-PREAL).

¹ Informe nacional de evaluación de Educación para Todos 2000. Ministerio de Educación del Perú, Oficina de Planificación Estratégica, Comisión Nacional Peruana de Cooperación con la UNESCO, 1999.

de las brechas entre los sexos y entre los pobladores urbanos y rurales, no puede deducirse sin más análisis que ya no se requiere intervenciones orientadas a culminar el proceso de nivelación de oportunidades y logros en el acceso a la educación básica, ni que el asunto consiste en “dar tiempo al tiempo”. Las dificultades geográficas y de dispersión poblacional hacen particularmente costoso extender la cobertura a esos lugares y demandan soluciones creativas en las que poco o nada se ha avanzado hasta el momento, aun desde una racionalidad limitada a la necesidad de aumentar la productividad del trabajo y el crecimiento económico.

Pero lo más llamativo a lo largo de los últimos diez años, es que tanto desde los ámbitos locales y los centros escolares mismos como desde las instancias centrales responsables de la gestión educativa en el país, se han generado muchos discursos, políticas, programas, proyectos y actividades orientados al mejoramiento de la calidad, pertinencia y eficiencia de los procesos educativos. Es mucho mayor y está más extendida la conciencia de que es en este terreno donde yacen los más grandes e importantes retos para los años que vienen. Pero, entre los sectores populares y los estratos más pobres de la población, ese tipo de demandas todavía moviliza bastante menos que los reclamos por creación de escuelas e institutos superiores, provisión de plazas docentes, dotación de infraestructura y equipamiento o capacitación para el trabajo. Mientras tanto, las élites y los reducidos sectores medios usuarios de un sector privado

Los salarios de los docentes de la escuela pública resultan insuficientes para atraer a la profesión a más jóvenes talentosos y para retener en la carrera magisterial a los profesionales más capaces.

relativamente pequeño, no se han visto en la necesidad de constituirse en grupos de presión fuertes para la mejoría de las escuelas públicas.

En el cuadro 1 se listan enumeran algunas de las más importantes iniciativas impulsadas por los

responsables de las políticas y programas del Estado.

El lanzamiento de esos programas y actividades estuvo sujeto a muchos avatares, inicialmente explicable por la aguda crisis económica por la guerra interna, y por el grave deterioro de la institucionalidad pública vividos durante los ochenta. Sin embargo, el contexto de los noventa continuó presentando grandes dificultades para cualquier reforma. La recuperación de la economía ha sido débil y fluctuante y muchas de las promesas sobre los efectos de las reformas económicas, especialmente su contribución al alivio de la pobreza, no se han materializado. En el Ministerio de Educación continuó la escasez de cuadros burocráticos calificados y hubo una inestabilidad muy grande en su liderazgo y conducción. A ello habría que sumar un proceso político nacional y una política presidencial que antepusieron lo coyuntural y electoral a las políticas de desarrollo. Persiste hasta el momento una indefinición sobre el rol que le tocará al Estado en el desarrollo e implementación de políticas educativas porque falta claridad respecto a la orientación de las políticas de desarrollo y el lugar que en ellas tendrían las políticas y decisiones de inversión.

Además, todas las iniciativas de “reforma” mencionadas, así como otras también propuestas pero desvanecidas en el contexto del juego político (como fueron las de descentralización de la gestión y el financiamiento escolar o la difusión y utilización de los resultados de las evaluaciones de desempeño estudiantil), se han impulsado con pocos re-



Cuadro 1:

Programas y actividades orientadas al mejoramiento de la calidad y eficiencia de la educación básica y superior impulsados a partir de los años noventa en el Perú.

- Renovación curricular, con promoción activa del enfoque constructivista y del aprendizaje activo y apuntando al desarrollo de competencias, antes que al dominio de "materias" aisladas, con sustantivos márgenes de flexibilidad para la selección de contenidos curriculares.
- Contratación de entes ejecutores externos al Ministerio (universidades, institutos pedagógicos, colegios, organismos no gubernamentales) para la capacitación de docentes en aspectos teóricos y prácticos de ese enfoque, con posibilidades de introducir innovaciones.
- Elaboración, publicación y distribución gratuita de textos, cuadernos de trabajo, bibliotecas escolares y otros materiales educativos supuestamente consistentes con el modelo curricular propuesto.
- Capacitación en gestión para que los directores de escuela puedan efectivamente tomar decisiones autónomas respecto a su manejo pedagógico, administrativo y financiero, cuando se remuevan las restricciones legales que aún obstaculizan el ejercicio de esa autonomía.
- Experimentación de nuevos modelos de evaluación en aula, consonantes con las nuevas concepciones sobre la diversidad de estilos y ritmos de aprendizaje de los niños.
- Diseño y puesta en marcha de un sistema de evaluación externa de logros escolares para el mejoramiento de la gestión de políticas y programas desde el Ministerio, de la formación y capacitación docentes y, eventualmente, para la responsabilización en los resultados de los diversos actores que participan en la acción educativa.
- Reconstrucción del sistema estadístico del Ministerio y su capacidad de generar indicadores para una gestión distinta a aquella que se limita a supervisar el cumplimiento de normas.
- Diseño y experimentación, en consulta con los sectores productivos, de un currículo modular para la formación y capacitación laboral, también basado en el enfoque por competencias.
- Puesta en marcha de un programa piloto de mejora de la formación inicial docente, cuya una propuesta curricular incluye la inmersión temprana y sostenida en la escuela, la promoción de la investigación como método de aprendizaje y el establecimiento de redes para el intercambio de experiencias, además de dotación de equipamiento y bibliotecas.
- Promoción indirecta del mejoramiento de instituciones de educación superior y organismos no gubernamentales dedicados a la formación y capacitación docente, que se han visto estimuladas a revisar sus enfoques pedagógicos, a fortalecer sus cuadros profesionales, y a iniciar, renovar o fortalecer vínculos con las escuelas e instancias jerárquicas del sector.
- Diseño y discusión de propuestas para sistemas de acreditación externos al Ministerio para instituciones privadas y públicas de educación superior.

cursos financieros. Aunque el gasto de inversión ha aumentado significativamente en los últimos años, el gasto público corriente por alumno - \$ 158 anuales para inicial, \$ 206 para primaria y \$ 267 para secundaria en 1997- continúa estando entre los más bajos de América Latina. Y el gasto educativo total, que incluye un aporte significativo que realizan las familias de los estudiantes matriculados en las escuelas públicas y privadas para cubrir costos o complementar el financiamiento público, continúa estando muy por debajo del 5% del PBI, por debajo de los niveles de inversión de nuestros países vecinos y muy por debajo de lo que sería necesario para recuperar el tiempo y el capital humano y otros recursos perdidos durante las décadas pasadas.

Los salarios de los docentes de la escuela pública están alrededor de \$ 200 mensuales en 1999, entre los más bajos percibidos por los docentes de América Latina. Aun si resultan comparables a los percibidos por otros profesionales similarmente calificados del sector público o arrojan un monto por hora de trabajo efectivo mayor al de algunos de ellos, resultan insuficientes para atraer a la profesión a más jóvenes talentosos y para retener en la carrera magisterial a los profesionales más capaces.

Un factor adicional que conspira contra una mejora profunda y sostenida de la educación es la falta de una cultura y capacidades evaluativas, y la falta de voluntad política de "rendir cuenta y hacer rendir cuentas", sobre la base de resultados, a todos los agentes involucrados en la gestión y provisión de servicios educativos.

Los desafíos principales para el decenio en curso

1. La convocatoria, selección, formación profesional inicial y

continua, certificación, carrera e incentivos y remuneraciones de los maestros constituyen los aspectos más urgentes, a la vez que los más sensibles y difíciles de confrontar en los próximos años. Se requiere aún de un proyecto serio –quizá gradual, quizá sin logros espectaculares de corto plazo– para que los docentes puedan cumplir sus viejos y nuevos roles, que son centrales en la tarea educativa.

2. La calidad de la educación inicial no escolarizada. La rápidamente creciente demanda de educación inicial está siendo atendida en buena medida con servicios no escolarizados cuya calidad debe ser reforzada, dada la evidencia de que ello puede contribuir significativamente al logro educativo posterior.

3. La extensión de la educación básica obligatoria, la extensión de la jornada escolar y/o la mejor utilización del tiempo. La introducción de un nuevo nivel denominado bachillerato es percibida por algunos sectores como un recorte de un año escolar en la garantía constitucional de educación obligatoria y gratuita. Antes de su generalización, es de importancia crítica que se haga una buena y transparente evaluación de sus resultados e impacto, así como de los mecanismos propuestos para una certificación externa de logros escolares (la prueba nacional de bachillerato). Por otro lado, las propuestas de extensión del número anual de días u horas de clase – con sus consecuentes incrementos en número de aulas y maestros– deben ser evaluadas de cara a la posibilidad de aprovechar mejor

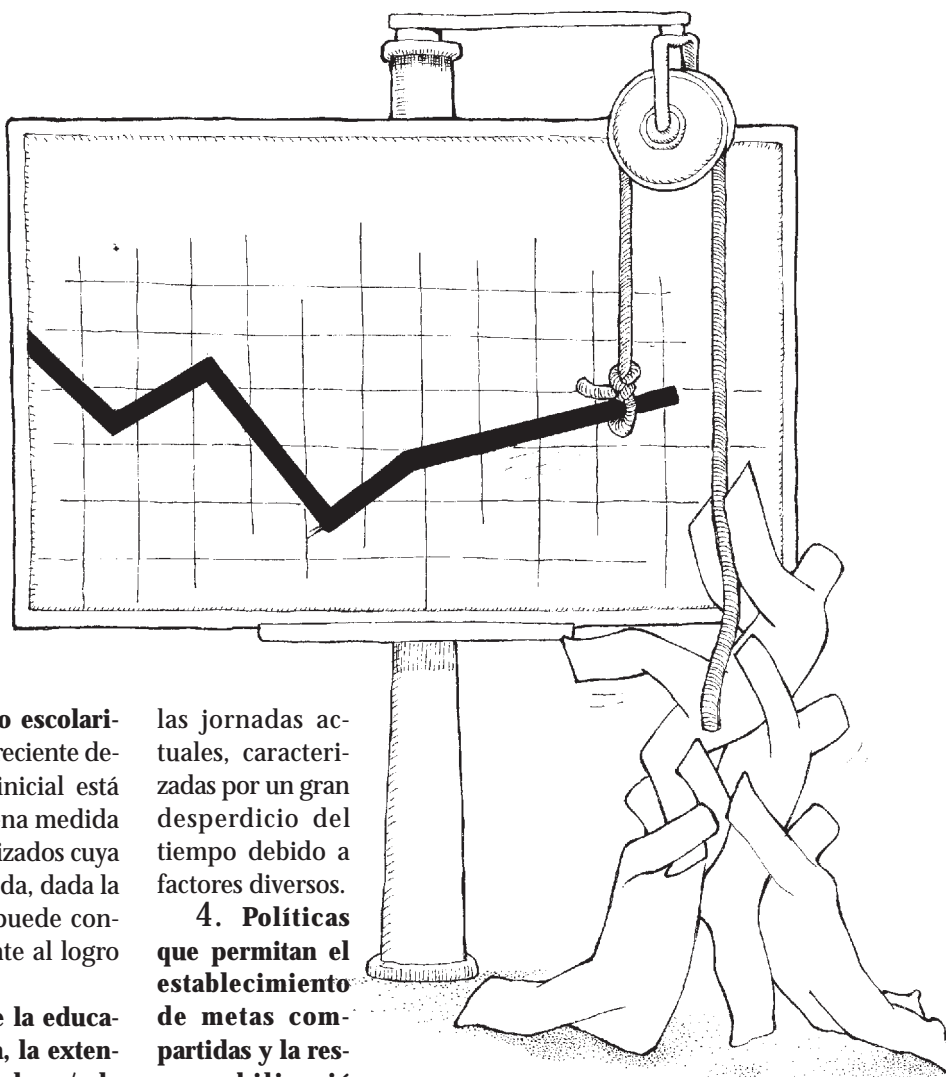
las jornadas actuales, caracterizadas por un gran desperdicio del tiempo debido a factores diversos.

4. Políticas que permitan el establecimiento de metas compartidas y la responsabilización también compartida

por los resultados. Vinculado a todo lo anterior, y antecediéndolo quizás como prioridad, yace el desafío de construir consensos sobre contenidos esenciales y metas de aprendizaje y desempeño que todos los alumnos peruanos deberían alcanzar gracias a su experiencia escolar. Es necesario establecer con claridad y con participación de toda la sociedad qué es lo que los alumnos de distintos ciclos de estudios deben saber y saber hacer (estándares), y cómo puede demostrarse y medirse que realmente han logrado esas metas de aprendizaje. Cómo es que cada escuela, docente o familia intenta lograrlas es una materia que debe determinar cada uno de ellos, pues no se trata

de uniformizar la pedagogía, sino de asegurar resultados y búsqueda de logros siempre mayores.

Simultáneamente, es perentorio avanzar bastante más en la evaluación de logros, tanto aquella que debe realizarse dentro del aula y la escuela, que permite a los docentes afinar sus prácticas pedagógicas para hacerlas más efectivas y adecuadas a los distintos estilos y ritmos de aprendizaje de sus alumnos, como la evaluación externa de resultados, que permite juzgar la efectividad del sistema escolar en su conjunto, la identificación de factores escolares y extra-escolares que inciden en el desempeño, y la retroalimentación a los otros componentes del sistema (currículo,



textos, capacitación y formación docentes, políticas de gestión, etcétera). Es importante adaptar las formas de las mediciones a los fines que se persigue en cada instancia, fines que deben ser discutidos públicamente para maximizar el consenso al respecto.

Los estándares y evaluaciones pueden servir también para propiciar prácticas de responsabilización por los resultados. Los resultados en términos de logros deben poder ser analizados y ligados con el debido cuidado técnico y político a cada uno de los diversos responsables de cuánto y cuán bien aprenden los estudiantes. Esto incluye no sólo a sus maestros, sino a quienes desarrollan y adaptan el currículo, a los productores de textos, a las autoridades locales y regionales, a los mismos padres de familia y a los propios estudiantes.

5. Promoción de las innovaciones y evaluación de programas, proyectos y actividades. Es indispensable abrir y fomentar espacios para la innovación y experimentación de nuevos enfoques, políticas y prácticas educacionales. A la vez, debe insistirse en la evaluación rigurosa y sistemática de la efectividad e impactos de esas intervenciones, tratando de llegar a conclusiones claras sobre para qué, para quién y en qué condiciones sirven las actividades propuestas.

6. Políticas de financiamiento. Este es otro tema álgido en el Perú, donde casi todos los intentos por generar propuestas alternativas viables para asegurar un mejor desarrollo educativo tienen

Es necesario establecer con claridad y con participación de toda la sociedad qué es lo que los alumnos de distintos ciclos de estudios deben saber y saber hacer (estándares), y cómo puede demostrarse y medirse que realmente han logrado esas metas de aprendizaje.

que confrontar casi de inmediato los fantasmas o, en ciertos casos, la real amenaza de una privatización que no garantice la gratuidad para todos los que la requieren. Urge generar condiciones para una evaluación y debate racionales sobre cuántos y qué distribución de recursos requiere el desarrollo educativo. Es necesario evaluar qué

fuentes pueden ser movilizadas para garantizar que nadie quede privado de oportunidades de aprendizaje por cuestiones económicas. Es indispensable reabrir la discusión sobre el rol que puede y debe jugar la inversión privada en la educación, a la vez que llegar a acuerdos nacionales sólidos sobre a quiénes puede garantizárseles la gratuidad de su educación. E, indudablemente, hay que evaluar y discutir no sólo cómo se puede incrementar el gasto educativo sino cómo se le puede hacer más eficiente.

7. Políticas de descentralización y promoción de la autonomía escolar. Es indispensable generar un clima que permita sostener un debate serio sobre alternativas para la descentralización del sistema escolar y la posibilidad de ejercer una real autonomía de gestión pedagógica y administrativa en los centros educativos y la experimentación y evaluación de modelos viables de gestión y participación de la comunidad educativa. Simultáneamente, es necesario capacitar a distintos grupos de actores para asumir activamente sus roles y responsabilidades en los procesos.

