

Política educativa: cuestión de modelo



Manuel Iguíñiz Echeverría

Tarea

1. La preocupante situación educativa

El Diagnóstico General de la Educación de 1993 destacó las brechas estructurales de calidad en el sistema. Según ese informe la educación estaba en el punto más bajo de calidad y equidad. Los beneficios de la educación eran muy diferentes según sector social y geográfico. También señalaba que los esfuerzos estatales y privados no tenían las características para, por sí mismos, resolver los problemas de la inequidad y la segmentación.

Esos rasgos nos siguen pareciendo válidos, con el añadido de que –como resultado de varios procesos– la situación actual es más grave:

- La desprofesionalización de la conducción y gestión educativa, que en la fase final de la década pasada y al inicio de la nueva llegó a extremos no vistos en décadas, se ha acentuado (en especial en vísperas del proceso electoral). Se han debilitado aún más las posibilidades de liderazgo del Ministerio de Educación. Se reitera la vieja constatación en nuestra historia de la ausencia de una dirección técnico-profesional de la educación.

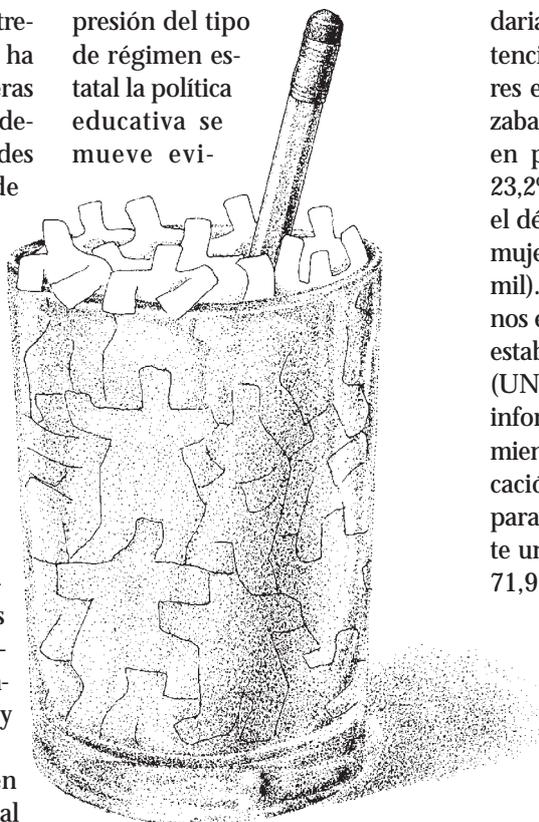
- El desinterés por la enseñanza en las escuelas públicas se ha acrecentado. Tomando en cuenta el inicio tardío del año escolar, los días de suspensión exagerada por las elecciones, el tiempo perdido en los desfiles escolares y otras abusivas suspensiones –que no se dan en el sector privado–, el año 2000 exhibe un lamentable récord en términos de días y de horas de clases.

- Una mayor insistencia en una política de expansión lineal

del sistema –como construcción escolar, la provisión de docentes, el reparto de desayuno o la atención médica–, que en el fondo constituye una forma de desentenderse de los problemas de la falta de calidad y de la desigualdad. Esta práctica oficial constituye una respuesta política que instrumentaliza una demanda popular espontánea por la calidad, que entiende ésta como expansión lineal del sistema y en cuyo criterio predomina el modelo educativo tradicional. El gobierno no aparece interesado en educar la demanda popular y evita las complejidades propias de las políticas de calidad y equidad.

Estas características destacables de la crisis del sistema educativo se ubican en un marco mayor, cuyos aspectos más notables son:

- a.** Como expresión del tipo de régimen estatal la política educativa se mueve evi-



tando crear consensos. Tampoco se elaboran planes nacionales que permitan la coordinación del esfuerzo diferentes actores, el seguimiento de resultados y su direccionalidad. Como en otros sectores del Estado, el manejo de la educación no es fiscalizable por la ciudadanía.

- b.** La educación cuenta con una cobertura extendida. De acuerdo con un estudio de UNICEF-INEI¹, en 1996 la atención beneficiaba al 94,3% de las personas en edad de asistir a primaria (3 679 000). El déficit de atención nacional en el nivel primario era de 5,7%, pero se incrementaba a 7,0% entre la población en situación de pobreza (2 065 500) y llegaba a 9,3% en sectores en pobreza extrema. Ese mismo documento señaló que en el rango de edad correspondiente a la secundaria (12-17 años) el déficit de asistencia ascendía a 15,8%. En sectores en situación de pobreza alcanzaba a 19,5% y entre quienes viven en pobreza extrema subía hasta 23,2%. En ese mismo rango de edad el déficit llegaba al 26,1% entre las mujeres en pobreza extrema (383,2 mil). Parte importante de los alumnos en edad de asistir a secundaria estaban matriculados en primaria (UNICEF-INEI, 1997). Según el informe del Perú sobre el cumplimiento de los compromisos de Educación para Todos², la cobertura para la primaria sería prácticamente universal. Allí se sostiene que el 71,91% de los educandos en edad

¹ UNICEF-INEI: **Estado de la niñez, la adolescencia y la mujer en el Perú**. Lima, 1991

² Ministerio de Educación del Perú: **Educación para Todos. Perú: Informe Nacional de educación**. 1999.

de cursar secundaria están asistiendo a las escuelas, y de ellos el 55,28% están matriculados en la secundaria, mientras que los restantes están matriculados en primaria..

c. La inversión pública en educación se incrementó desde 1993, pero aún no alcanza un umbral mínimo para la calidad y equidad. A estar por el Informe sobre Educación para Todos, en 1997 el gasto promedio en Educación Inicial fue de 158 US\$ por alumno año: en los programas escolarizados llegó a 246 US\$, pero en los programas no escolarizados fue sólo de 36 US\$ anuales. En Primaria se invirtió anualmente 206 US\$ por alumno y en Secundaria 267 US\$.

d. La baja calidad de los aprendizajes en el sistema educativo es reconocida también en los análisis de UNICEF-INEI (ahora discontinuados). Los que están disponibles enfatizan el bajo nivel de la calidad y las diferencias de la misma en el país. El Informe 1996 resalta “las grandes brechas y la existencia de la inequidad educativa a lo largo y ancho del país (...) reflejando la litoralización del mayor desarrollo educativo del capital humano que reside en las provincias de la franja costera, en contraste con aquellas provincias ubicadas en la sierra y selva del país”.

e. Se ha mantenido la tendencia a reducir la repetición y la llamada “deserción”. La disminución de la repetición en primer grado de primaria es producto de la promoción automática y en alguna medida –que no es posible evaluar– de los programas de mejoramiento. Otros indicadores de eficiencia así como de cobertura, vienen mejorando desde décadas anteriores como producto de las iniciativas familiares, otras instancias de la sociedad y el Estado.

f. Las cifras globales de alfabetización dan cuenta de una reducción importante del analfabe-

tismo. Pero la medición hecha a través de censos dice poco de la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje.

g. La gestión institucional ha tenido reformas menores e incompletas, orientadas en gran medida hacia un esquema de poder centralizado. Los cambios institucionales, de descentralización, de modernización no se han dado. Los niveles intermedios existen en particular complicación de estructuras, sujetos a normas que sufren sucesivas e interrumpidas modificaciones.

La profesionalización de la gestión del sistema educativo nacional se mantiene en áreas excepcionales y con creciente inestabilidad en los puestos. No hay una política mínima de formación de recursos humanos tanto en la sede central como en los organismos intermedios. Con cada proceso electoral aumentan las presiones del clientelismo entre los sectores con contacto popular.

En la conducción escolar se ha afirmado la autoridad del Director, sin que lo acompañen instancias colegiadas de conducción y de participación en el gobierno escolar. El dispositivo correspondiente es la Resolución Ministerial N° 016, que se mantiene como la gran norma para una heterogeneidad muy grande de escuelas, muchas de ellas en condiciones de precariedad.

h. El sector vive una situación de anomia institucional y de caren-

cia de adecuada normatividad básica. No hay una legislación actualizada y vigente para el conjunto del sistema y en especial para el sector estatal, que atiende casi el 85% de la demanda. Sólo se ha legislado con puntilliosidad para el sector privado de escuelas.

La debilidad del sistema educativo plantea la cuestión de su rol de integración social y de convocatoria a todos a concordar en miras comunes como país. Pero la educación privada –ampliamente legitimada y con contribuciones indispensables al país–, no es convocada a compartir referentes nacionales básicos. Al revés, la legislación la invita a hacer tienda aparte.

i. Las medidas puntuales, como la meta de universalizar la Educación Inicial de 5 años para el 2000 o el polémico bachillerato, no se han basado en estudios previos, al menos conocidos. Existen estudios y propuestas más recientes –realizados por equipos contratados– para aspectos parciales, como la educación rural y la reforma en los Institutos Pedagógicos experimentales.

j. Existen buenas prácticas y medidas en el sistema. Se encuentran en la base del mismo, las escuelas, la comunidad y en los niveles intermedios y nacionales, tanto en instituciones públicas como privadas. Entre ellas vale la pena destacar los esfuerzos de muchas escuelas de crear sus proyectos específicos; el esfuerzo de padres y comunidad de participación; el reinicio de la capacitación docente y la entrega de textos escolares; la renovación en los enunciados curriculares, así como otros que tiene potencialidades mayores si se modifica el enfoque global de la política.

2. Sentido de los cambios

En la última década de han producido en el país y en el sector algunos cambios importantes: la

No hay una política mínima de formación de recursos humanos tanto en la sede central como en los organismos intermedios.

superación de la fase crítica de violencia y caos económico que atravesara el país a fines de los ochenta e inicios de los noventa; las iniciativas en la base del sistema educativo; la actividad estatal, sobre todo en la segunda mitad de la década, con varios programas nacionales –como el MECEP– financiados mediante préstamos y, en escala diferente, a través de cooperación no reembolsable.

Es lógico pensar que estos factores deberían traducirse en algunos cambios en el sistema escolar, en mejoras de los indicadores de eficiencia y de aprendizaje.

Es necesario que las instancias oficiales muestren informes suficientes que permitan analizar qué cambios resultaron de políticas deliberadas. ¿Qué nivel de concreción han tenido los propósitos de la política oficial de estos años? ¿Qué está pasando en los aspectos formativos, de cultura cívica, de equidad?

Es difícil diferenciar los factores y causas de los cambios en educación. Algunos cambios se dan no por las políticas educativas y sociales, sino a pesar de ellas y en contra de ellas. Otros son producto de esas políticas y algunos distintos se dan independientemente de ellas. Sin embargo, el gobierno no ofrece evaluaciones que ayuden a interpretar los resultados que son producto de su accionar.

La negativa a publicar los resultados de medi-

ciones de aprendizaje en la educación primaria dificultan construir una información sistemática respecto de los cambios cualitativos en la cultura, valores, calidad y la equidad. Los resultados de las pruebas aplicadas por el Ministerio en 1996 y 1998, así como sus respectivas pruebas piloto de 1995 y 1997 y por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la UNESCO, son “reservados”. Ello dificulta también identificar las experiencias que ofrecen enseñanzas para ampliar la eficacia y calidad.

Nuestra impresión, en base al recorrido somero realizado en el primer punto, es que se evidencian transformaciones y cambios regresivos. Se reproducen los estilos tradicionales de desarrollo educativo que generaron un sistema educativo con ofertas y resultados segmentados según sector social, región y sin democracia. Algunos estudios apuntan el mismo sentido de reconocer cambios, sin modificar el modelo tradicional. Respecto de los aprendizajes, sobre la base de dos sondeos localizados en San Juan de Lurigancho en Lima y en Piura, Sigfredo Chiroque plantea la hipótesis de si hubiese en sectores de la escuela pública, “un proceso de mejora relativa de la calidad educativa, acompañado de un ensanchamiento y diferenciación

con lo que aprenden los alumnos de sectores privilegiados y minoritarios”.³ Por su parte el Informe de fin de 1999 del INIDEN⁴ plantea que aumentaron las brechas entre la escuela pública y privada.

3. ¿Resistencia de los actores directos?

En sus decisiones de política el régimen se ha caracterizado por la gran independencia respecto de las demandas de los actores sociales (que no hacen parte de la coalición de gobierno).

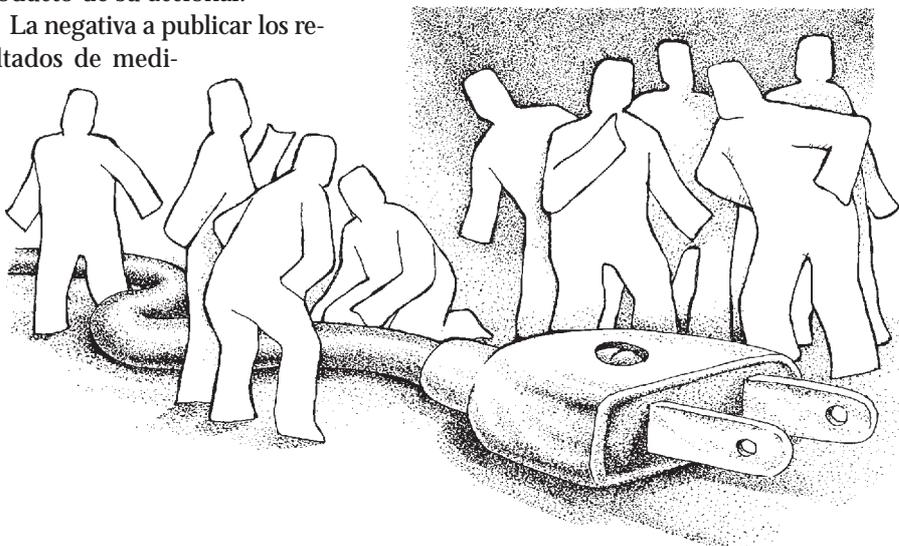
Los actores sociales han visto debilitada su influencia en buena parte por la deliberada ignorancia de sus requerimientos y propuestas. El gobierno nunca ha reconocido contribuciones. Más bien mantiene una mirada competitiva sobre ellas.

Las razones de la incapacidad para mostrar resultados importantes ¿deberían buscarse en la poca receptividad social a un esquema gubernamental correcto? ¿Es mirando a la resistencia de los clásicos actores como la burocracia o los docentes que encontraremos los límites de la actual política?

Esos no nos parecen los caminos para comprender la inexistencia de una tendencia clara de mejoramiento de fondo del servicio.

Los funcionarios en la sede central no tienen la fuerza suficiente para enfrentar al muy pequeño núcleo central que toma las decisiones.

Los maestros parecen mantener una posición



³ Sigfredo Chiroque: *¿Inversión en la calidad educativa?* En: **Palabra de Maestro** N° 27, Lima, diciembre 1998, p. 47.

⁴ Díaz, H. y Eléspuru, O: **Informe de educación**, N° 12, diciembre 1999, Lima, INIDEN.

práctica frente a cada medida específica: no optan por el apoyo o resistencia globales, salvo en cuanto a las políticas de privatización y de remuneraciones. Han participado –sin que se hayan identificado grandes resistencias– en el Plan Nacional de Capacitación Docente, de carácter obligatorio. También lo han hecho masivamente en los concursos de nombramiento, a pesar de la opinión crítica del SUTEP. Sectores del magisterio por todo el país están haciendo suya la preocupación sobre la centralidad del conocimiento en los cambios sociales y en el futuro y, por ende, aceptando una exigencia de renovación de sus propios enfoques pedagógicos.

4. Un modelo en cuestión

Las limitaciones principales para avanzar en calidad y equidad provienen de las propias políticas nacionales gubernamentales. Mas allá de las razones históricas conocidas, los limitados alcances de éstas se explicarían en buena medida por un conjunto de problemas estructurales y no accidentales, que reclaman un cambio de ruta.

a. Empobrecimiento de los fines

El gobierno ha restringido y empobrecido los fines de la modernización. Lo que se propone en políticas es clave. No basta el propósito para ver la realización de cambios, pero es un aspecto muy importante.

Las formulaciones más difundidas de la política de modernización educativa no incluyen como motivaciones centrales la igualdad de oportunidades entre los grupos sociales del país y la interculturalidad. Es decir, justicia social y democracia cultural.

La creación de vínculos y lazos sociales de convivencia y valoración de los otros es otro tema ausente en la política global del gobierno. Es difícil encontrar en ella rasgos

para favorecer el desarrollo de los ideales de reconocimiento y confianza en el otro, inherente a la educación democrática.

La adquisición de cultura y aprendizajes básicos está ausente en el discurso oficial aunque figure en documentos del Ministerio.

b. Instrumentalización y privatización de las decisiones

La restricción de los fines y propósitos de la modernización se debe a su subordinación a la lógica de legitimar un régimen excluyente. Esto es, la instrumentalización de las diversas medidas –como la cobertura o la distribución de textos– en función del objetivo de retener el gobierno.

El estilo de gobierno privatiza la decisión sobre los recursos, la información, las decisiones y las evaluaciones. No existe consulta para las grandes decisiones de las políticas.

El desconocimiento a los actores de la educación y la exclusión social profesional en la gestión son rasgos esenciales del actual estilo de gobierno. El gobierno no reconoce ninguna contribución ni tiene interés en la presentación y el debate de sus propuestas.

Una demanda desde la sociedad civil, tan reiterada como desatendida, es la de la necesidad de llegar a acuerdos que permitan una participación social en la educación. Esa fue la razón del nacimiento del Foro Educativo.

Pero, asimismo, la prescindencia de formulación y discusión de propuestas al debate electoral del 2000 por parte del oficialismo, fue una muestra más de que evita presentar públicamente objetivos sobre los cuales, de hacerlo, tendría que rendir cuentas. La pretensión, en gran medida exitosa, ha sido la de reducir la discusión y la propaganda a puntos aislados y no a temas articulados, en los cuales se visualizaría la debilidad de la atención la escuela pública.

c. Incertidumbre, discontinuidad y anomia

El rasgo evidente es que las decisiones de política se producen lentamente y sin estudios y evaluación de las medidas anteriores. La incertidumbre y discontinuidad es algo muy marcado. Junto a la reserva con que se toman las decisiones hace que la iniciativa sólo provenga del gobierno, que cambia las reglas del juego a su libre albedrío. Ello impacta en las posibilidades efectivas de participación de los actores de base del sistema y de otros actores sociales. El reafirmado centralismo del Estado tiene como principal motivo la pretensión de desanimar el dinamismo de participación y organización de la población.

La inexistencia de un programa organizado, de un proyecto o de planes (a excepción de los Planes de la Infancia, que no tienen difusión), impide que se haga un seguimiento y que confluyan voluntades.

En lugar de orientar sobre cambios de fondo el Ministerio de Educación asume tareas propias de órganos intermedios y de base local, está así en lo pequeño para su función. No está en las políticas de concertación, de equidad y calidad.

La anomia organizativa casi general del Estado incluye al sector educación. No se han definido las estructuras y principios de organización del Estado que permitan realizar tareas más complejas. Expresiones de ello son la improvisación, la ineficiencia, las ausencias de funciones definidas en los niveles nacional, regional y local del Estado.

Otra expresión de anomia que es la falta de normatividad básica. La educación carece de ella. Gran parte de la normativa fue elaborada sobre la base de la Constitución de 1979. Otra parte, principalmente destinada a la educación privada, se formuló a partir de la Cons-

titución de 1993. La mayoritaria escuela pública carece de legislación que exprese grandes propósitos de convivencia. Cuando se evita a profesionales de la educación en la conducción del sector se está considerando que el saber pedagógico y especializado en políticas no es preciso para esa función. En la base de la grave situación actual está la falta de una visión compartida para la marcha de la educación peruana. Como indicó Daniel Del Castillo en el trabajo que realizamos en 1995, la “descomposición se relaciona con la falta de proyecto cultural del Estado (...). Y es que si el Estado carece de proyecto cultural los aparatos educativos públicos languidecen en el sin sentido, en la falta total de horizonte y rumbo”.⁵

d. Desarticulación de las políticas respecto a los factores sociales de la calidad

El origen múltiple e interconectado de la desigualdad educativa explica como el abordaje desconectado de los factores intrasistema y contextuales fundamentales impide acciones eficaces para reducir estructuralmente la pobreza y las desigualdades educativas.

La preocupación reciente de las políticas educativas en América Latina enfatiza los límites de los cambios educativos por sí mismos para ob-

tener logros significativos en equidad cuando son débiles los esfuerzos sociales y políticos globales en ese mismo sentido.

En el Perú también hay una enorme resistencia a la calidad que proviene de la pobreza y la exclusión de una vida política en actividades significativas. Las políticas sectoriales están desarticuladas por el clientelismo y el centralismo que carece de plan nacional.

e. Desconexión con la cultura y mensajes contradictorios

El cambio educativo es parte de los cambios culturales. Es clara la función que tiene la escuela de construir los elementos de una visión del país. Pero ese rol también lo realizan los líderes políticos, los medios de comunicación.

Hoy asistimos a una reinterpretación desde el Estado de la historia reciente del país. Se trata de una visión que excluye a la población de los logros y resalta el paternalismo. Una población con baja autoestima sin méritos, sin historia, es la que también realiza una demanda débil en los aspectos cualitativos. Se intenta

con aspectos más rutinarios del funcionamiento escolar.

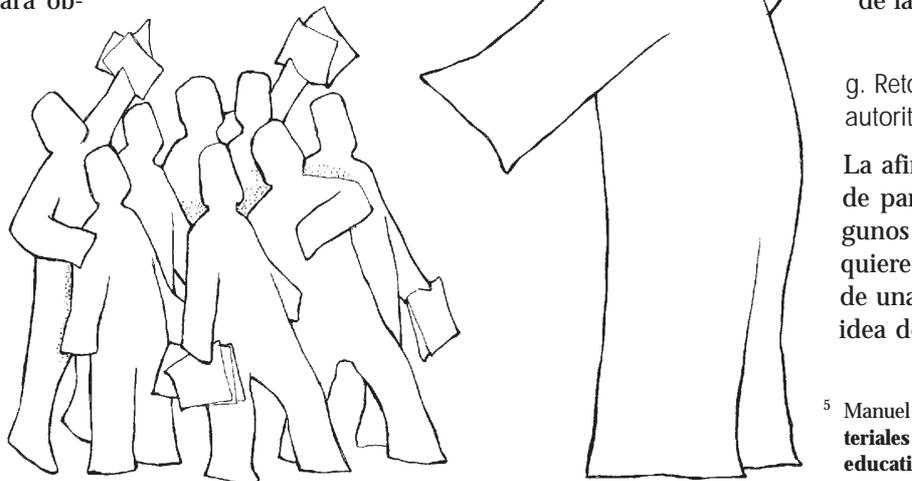
Uno de los sentimientos más difundidos en la población es el escepticismo sobre las posibilidades de introducir ética en la política. La increíble perversión de la política estatal alimenta ese escepticismo. Ello impide la acción deliberada y la concertación, es decir la política y es funcional a la dominación autocrática. Así, muchos educandos reciben un discurso escolar que recibe un contrapeso en los valores aceptados y avalados por la política oficial y sus medios de comunicación

f. Falta de respaldo a las mejores prácticas

Las políticas nacionales y estilos políticos vigentes dejan sin respaldo social, cultural y organizacional a las iniciativas de base y a algunas de las acciones de proveer insumos encaminadas al mejoramiento de calidad. Numerosos esfuerzos de alumnos, padres, maestros, y funcionarios del Estado se ven precarizados, reducidos en su alcance y debilitados por la incertidumbre y el poco respaldo a su continuidad y desarrollo. Los maestros siguen siendo vistos como ejecutores de programas y currículos, no como constructores de la autonomía escolar.

g. Retórica democrática, práctica autoritaria

La afirmación sobre un cambio de paradigma que plantean algunos textos del Ministerio requiere engarzarse a las opciones de una política democrática. La idea de las competencias en los



⁵ Manuel Iguiniz y Daniel Del Castillo: **Materiales para pensar la descentralización educativa**. Lima, Tarea, 1995.

planteamientos del currículo afirma más la importancia de las vivencias y experiencias escolares. Pero la opción retórica de propuesta curricular por corrientes pedagógicas avanzadas y por una gestión democrática está en contradicción con la práctica política vigente. Es decir se hace más aguda la contraposición entre el discurso sobre el cambio de paradigma pedagógico, centrado en el aprendizaje, y el contexto de la política oficial originado en el comportamiento del grueso del Estado y el Gobierno.

h. Prescendencia de los acuerdos internacionales

La política efectiva y el discurso de los principales voceros del gobierno –entre ellos los Ministros de Educación–, prescinden de los consensos y acuerdos internacionales: del Proyecto Principal de Educación, de las regulares Reuniones Interministeriales, de la Convención del Niño, de Educación para Todos, de las Cumbres Hemisféricas, de las Cumbres Iberoamericanas, de las Reuniones Andinas.

Estos acuerdos son ignorados, con lo que se traba la asimilación de la experiencia internacional. Se pierden así alertas a posibles errores que se puede cometer en asuntos de tanto impacto masivo y de efectos de extensa duración. La prescindencia de la experiencia internacional no lleva a formulaciones más avanzadas.

A su vez, a pesar de las crecientes críticas al clientelismo y el secreto practicados por el modelo de legitimación política excluyente, los prestamos de la Banca Multilateral han concedido mucho al mismo.

5. Hacia un cambio de modelo

La reinstalación de ideales y altruismo es, no cabe duda, la cuestión fundamental en la política educa-

tiva del Estado y la base para superar el síndrome del navío ebrio. Es preciso insistir que un bagaje cultural básico es imprescindible para todos pero especialmente para los sectores populares.

La primera indispensable reorientación para redefinir los fines de la educación es la de devolver la política educativa a los espacios públicos. Esa devolución tiene como primer cometido volver a fijar finalidades sociales centradas en la equidad, la cohesión social y la democratización de las relaciones sociales entre peruanos.

Sólo con concertación de voluntades se podrá dar continuidad a políticas que impacten en la calidad de los sectores más pobres. Ese es el sentido de la demanda de Planes Nacionales. La transformación con profundidad requiere políticas sistemáticas. El cambio del enunciado curricular y en el estilo de aprendizaje supone un enlace con la cultura y voluntad docente; implica abordar simultáneamente las modalidades de gestión y un entorno de políticas favorables.

Sin volver a la lógica del reproductivismo, para la cual nada escapa al modelo neoliberal, hay que discutir más las condiciones de la escolaridad y las trabas de las políticas neoliberales y el estilo de la “democracia” en nuestro país.

Para potenciar muchas de las acciones, medidas y programas que se realizan en las escuelas y en el propio Estado de manera de mejorar la calidad y la equidad y avanzar en las transformaciones resumidas, se requiere de políticas globales de desarrollo. Se trata de crear una sinergia entre el esfuerzo “interior” de las escuelas –para lo cual se requiere autonomía de los actores directos–, la participación de otros actores y niveles intermedios del sistema educativo –con recursos y misión clara–, el Estado y

el conjunto del país. Esa confluencia es indispensable en la perspectiva de las políticas del aprendizaje de calidad.

La renovación escolar solo tendrá aliento si dialoga con las expectativas sociales más progresivas y con las inquietudes y temores presentes en la sociedad.

El reconocimiento de las prácticas es consecuencia del reconocimiento de la legitimidad de la participación de los actores. Del derecho democrático de los ciudadanos a ser reconocidos como con derecho a la información nace el ejercicio libre de sus responsabilidades, sin el paternalismo que busca reducir las capacidades de la persona.

Es preciso resaltar las experiencias escolares públicas y privadas con intencionalidad de cohesión social que enfrentan la atomización. Difundir cómo en ellas está presente el dialogo con el saber y la cultura del docente.

Para su despliegue integral la educación requiere la asociación con la democracia de modo que de lugar al diálogo cultural mencionado líneas arriba y lo integre pedagógicamente. Demanda en buena cuenta un pacto o acuerdo democrático que potencie a la sociedad civil y fortalezca un Estado representativo en el cual no se satanice ni demuela a quien compite políticamente.

Se deben buscar prestamos para asuntos vinculados al desarrollo de capacidades nacionales y en función del sostenimiento del desarrollo y la democratización. Para reorientar los convenios con los organismos financieros y bancos de algunos países, la base deben ser los acuerdos internacionales suscritos por el Perú y, principalmente, los planes nacionales y locales. Ello supone desligar los convenios de la política de corto plazo y presionar por la transparencia y la sujeción del clientelismo.