

La educación y la crisis política

Manuel Iguiniz E.

Asesor Ministerio de Educación

Educación y democracia inestable

En los meses de turbulencia política entre el 2003 y 2004, el primer ministro Carlos Ferrero tuvo un poco usual segundo debut, con una hoja de ruta y una recomposición del gabinete. Así, nos encontramos nuevamente invitados a pensar los urgentes problemas del corto plazo, en relación con los temas de largo plazo. En temas vinculados a la educación esta consideración resulta fundamental.

Sabemos que los impulsos e iniciativas democratizadores globales, en comparación con los años de la transición, están reduciéndose en la política nacional, frente a lo cual hay que pugnar por evitar que lo democrático sea reducido a sostener un gabinete que solamente gane tiempo hasta las elecciones. El recompuesto equipo ministerial tiene que mostrar iniciativas para no fomentar la pérdida de la esperanza que revivió con la transición en el sentido de que es viable otra democracia.

■ Se requiere un giro en el modo de hacer política educativa como política pública

El Ministerio de Educación y las Direcciones Regionales, en su rol de conducción de la educación nacional, tienen también que tener un propio funcionamiento democrático que contribuya a ampliar la democracia en el país, en lugar de ser factor para restringirla, superando la reserva y el patrimonialismo como modo de hacer política.

Desarrollar ese talante democrático es el primer desafío, incorporando un pacto de solidaridad social que haga que la educación pública salga de la precariedad, fortaleciendo una sociedad civil con información y capacidades para la participación y vigilancia.

La democracia peruana tiene como uno de sus puntos más flacos la debilidad de la vigilancia social. Se requiere fortalecer el tejido social y una participación informada. Las entidades como los Consejos Participativos, el Consejo Nacional de Educación, entidades de la sociedad civil, deben fortalecer esa capacidad de vigilancia y participación.

Si bien, los procesos de exclusión social y cultural dominantes tienen como actores principales a las élites

del país incluyendo las fuerzas políticas, su solución requiere de la sociedad civil, y en conjunto una reacción ética y cívica.

La política educativa pública, como indica su ubicación en el Acuerdo Nacional, debe explicitar su interrelación con otras grandes preocupaciones y políticas para sumar, en función de equidad y justicia social en el desarrollo del país. Es decir afirmar sus funciones sociales: formación de ciudadanos y ampliación de la democracia; promoción de una ética y transparencia en los asuntos públicos; lucha contra la corrupción; aprendizaje esencial de la convivencia, cada vez más restringida por las brechas sociales y la inseguridad pública; producción de conocimiento en ciencia y tecnología; preparación para el trabajo; desarrollo de instrumentos de articulación tales como redes de protección social de la primera infancia, el plan de la infancia; reforma del Estado y la descentralización.

■ El programa se amplió

El nuevo ministro de Educación, arquitecto Javier Sota Nadal, ha planteado un programa hacia el 2006, y no sólo para el 2004, que pone a consideración pública para recibir aportes. Hay una ampliación del programa en educación pues recoge planteamientos básicos de política educativa demandados reiteradamente. Plantea así, concretar acuerdos políticos y gestar una planificación democrática; encarar la cuestión de una política pedagógica; continuar con la descentralización; avanzar en la cuestión magisterial. Asimismo, demanda un incremento presupuestal.



La Hoja de Ruta en educación busca ser parte de la política pública de protección a la infancia, de producción de un punto de inflexión en el deterioro de la calidad y equidad, de detenimiento de la pérdida de potencial humano.

■ Acuerdos y planificación democrática

Hay que reconocer que en nuestra historia no ha sido fácil seguir la ruta de la elaboración democrática del programa educativo, de su articulación intersectorial, y de la concertación con entidades de la sociedad civil.

El gobierno no ha potenciado las condiciones de articulación en los diferentes sectores y ámbitos de la gestión pública y la Oficina de Planificación Estratégica no termina de nacer.

Se establece esta vez un nexo con el impulso al Acuerdo Nacional, con el Plan Nacional de Educación para Todos como instrumento estratégico, así como con la viabilización de la aplicación de la Ley General de Educación y, en el corto plazo, con el Programa de Emergencia.

Con norte más definido es, sin embargo, imposible avanzar sin una profesionalización de la gestión. Es indispensable formar un cuerpo de funcionarios para una administración pública calificada, basada en principios éticos de servicio público y normas. Por ello urge se culmine la legislación sobre la carrera pública y una escala de sueldos.

■ Pacto de compromisos recíprocos

Una de las piedras de toque del cambio educativo que recoge la Hoja de Ruta es el pacto de compromisos recíprocos. Se mantiene al Consejo Nacional de Educación como encargado de proponer este pacto en el marco del Acuerdo Nacional.



Es indispensable formar un cuerpo de funcionarios para una administración pública calificada, basada en principios éticos de servicio público y normas. Por ello urge se culmine la legislación sobre la carrera pública y una escala de sueldos.



Este pacto proviene de uno de los puntos del Acuerdo Nacional: "(c) promoverá el fortalecimiento y la revaloración de la carrera magisterial, mediante un pacto social que devenga en compromisos recíprocos que garanticen una óptima formación profesional, promuevan la capacitación activa al magisterio y aseguren la adecuada dotación de recursos para ello..."

Hay que recordar, como se evidencia con la huelga del 2003, que el aumento magisterial es solo asumible en una política global de reforma social que incluya a la educación. El Acuerdo Nacional justamente permite ubicar la segunda en la primera y no independientemente. El Pacto Social no debe sostener únicamente un aspecto del problema magisterial, el salarial, sino que debe constituir un componente de un Proyecto Educativo Nacional y un plan estratégico cuya base está en los puntos del Acuerdo Nacional. En su formulación deben participar las principales instancias del Gobierno (educación, economía, organismos públicos descentraliza-

dos, entre otros), así como las principales instituciones de la sociedad civil.

Seguimos sin una reforma tributaria, que se colocó, entre otros factores, con la huelga magisterial del año pasado. Es obvio que el presupuesto actual no expresó una opción por la educación. Hay si una pesada carga de la deuda externa. En consecuencia, aquí la responsabilidad alcanza también a los parlamentarios que han aprobado el presupuesto para el 2004. La opción por la educación no es tal cuando se remite siempre a que se concretará más adelante.

Es evidente que para estimular buenas escuelas hay que formar profesores de alto nivel, invertir en varios miles de ellos para conformar una masa crítica con formación general, conocimiento pedagógico y saberes en sus disciplinas.

Parte del pacto social es mejorar la evaluación para el nombramiento de los docentes y para el ascenso de nivel. Ello implica que el Congreso no amplíe más la vigencia de los resultados del concurso del 2001-2002 para seguir realizando nombramientos.

■ El compromiso de democratización de la Derrama

El magisterio debe asumir un rol activo en la democratización del país también a través de la democratización de sus propias organizaciones. El 2003 hubo una decisión del SUTEP de democratizar la elección del Directorio de la Derrama pero sin pasos efectivos durante el año transcurrido. El Ministerio de Educación decidió cambiar la forma de elección del Directorio de la Derrama en lugar de proponer a través de su representante en el directorio una consulta nacional a los docentes para que sean los cotizantes quienes deliberen sobre la mejor organización

¿Cuál será la opinión de la masa de docentes? ¿Se debe equiparar la representación a la derrama con la representación del SUTEP y SIDESP, cuando los afiliados a uno no coinciden con los aportantes al otro? ¿Se debe pasar a la elección universal directa y secreta de la directiva de la Derrama? ¿Se debe instalar una Asamblea Nacional de Delegados, elegidos en razón de 2 por cada 5000 mil aportantes, en procesos convocados y conducidos por el SUTEP y SIDESP, como propuso el SUTEP? ¿Debe descentralizarse radicalmente la Derrama como propone un grupo de maestros contrarios al CEN? ¿Debe el Ministerio de Educación mantener un representante? ¿Quién va a promover el debate entre los docentes, antes de provocar alineamientos?

■ **¿La educación es un derecho y por ende un servicio esencial?**

El decreto supremo que declara en emergencia el sistema educativo inicia sus considerandos con el siguiente postulado. "Que la Educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad, por lo tanto deviene en un servicio público esencial, el cual reconoce y garantiza el Estado". ¿Puede el Gobierno legislar sobre el carácter de "servicio público esencial" de la educación? ¿Puede, sin pasar por el Congreso de la República, afectar así el ejercicio del derecho de huelga en el sector Educación?

Con una Resolución Ministerial se establece que en situaciones de conflicto laboral los directivos de las instituciones educativas son los encargados de informar a la Autoridad de Trabajo "el número y ocupación de los trabajadores necesarios para el mantenimiento de los servicios"¹). Nos parece que la importancia del servicio educativo y la condición precaria de muchas familias merece que el tema sea debatido públicamente.



Es claro que el cambio en educación no se produce por movilizar un factor aislado, por más importante que sea. Se requiere, como indicó la declaración Educación para Todos, nuevos enfoques en contenidos, renovadas metodologías, nuevos recursos y basarse en las buenas prácticas.



Tampoco parece adecuado que la huelga se una a planteamientos específicos de política, sin considerar el pluralismo político entre los afiliados. Así, se ha propuesto un "gobierno de emergencia con participación del Movimiento Social Popular", "Asamblea Constituyente" o "adelanto de elecciones".

■ **La emergencia no debe diluirse**

La ampliación del horizonte programático presentado en marzo incluye la actualización de la emergencia educativa como actividad específica. Desde el extraño Decreto Supremo 021-2003.ED² el Ministerio de Educación evidenció reiteradamente que en su concepto no considera necesaria una movilización social especial a favor de esta bandera.

Pero la emergencia requiere un programa excepcional, con un liderazgo nacional multisectorial y con la sociedad civil, que convoque a diversas entidades, potencie iniciativas existentes y estimule

nuevas. Si las causas de la baja capacidad de comprensión lectora, de comprensión del mundo y de comunicación son socio-culturales y no solo escolares, la emergencia debe ser entendida como despliegue de esfuerzos en diversas esferas sociales para producir un punto de inflexión en el decaimiento educativo y cultural del país.

Es claro que el cambio en educación no se produce por movilizar un factor aislado, por más importante que sea. Se requiere, como indicó la declaración Educación para Todos, nuevos enfoques en contenidos, renovadas metodologías, nuevos recursos y basarse en las buenas prácticas. Junto con lo que esa declaración propuso en el sentido de "una visión ampliada" y "un compromiso renovado", es claro que se necesita visualizar experiencias destacadas, buenas prácticas escolares, pero también las acciones social-comunitarias que buscan desarrollar un ambiente lector.

Han proliferado los trabajos de identificación e intercambio de escuelas innovadoras, elaborados tanto por oficinas del Ministerio de Educación como por entidades privadas. Se busca que estas escuelas se conecten y se influyan para que cada una haga su búsqueda de mejoramiento de la calidad y equidad.

La selección de escuelas debe tomar en cuenta los diferentes tipos de escuelas (unídocentes, multigrado incompletas y completas), sector social y zonas geográficas diversas. Demanda identificar cuáles son las condiciones para que unas escuelas destacadas por su iniciativa, calidad de proyecto institucional, trabajo colegiado, valores de solidaridad, logros de aprendizaje, sirvan para estimular a otras y sugerir cambios de política educativa.

Las escuelas emblemáticas servirán de estímulo a las de peor desempeño si viven problemáticas y contextos semejantes. Ellas arrojarán luces sobre cómo apoyar a aquellas que no logran mejorar los procesos y resultados. Así se aplicará el criterio de compensación de desigualdades. Sólo con fuertes políticas universales y de compensación pueden las escuelas de más dificultades movilizar otras energías. Solo hay escuelas públicas de calidad en un sistema de calidad. Si no es pretender sustituir políticas complejas con algunas medidas simplificadoras.

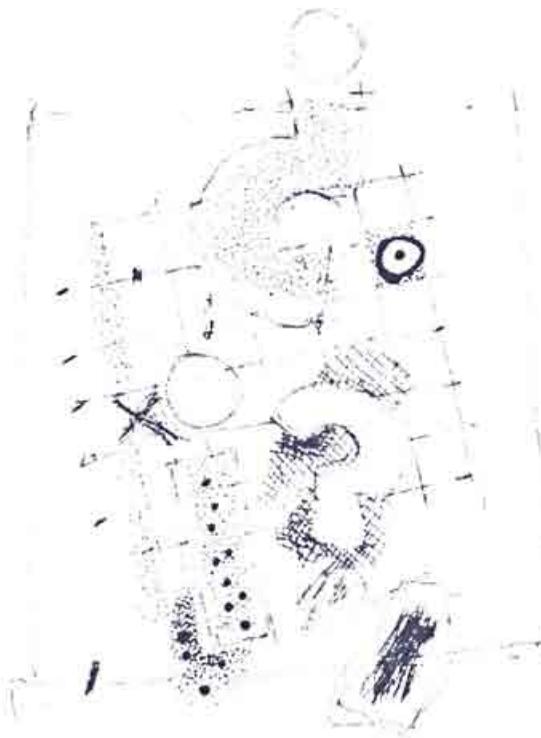
Por ello se puede recoger la idea de escuelas democráticas que buscan cambiar la desigualdad escolar, en conexión con los cambios en lo social.

■ La política curricular

Las afirmaciones de que el currículo debe ser públicamente discutido son recurrentes. El currículo indica aquellos saberes que en un periodo histórico se consideran valiosos e indispensables para el aprendizaje de las personas y en función de una sociedad democrática mejor.

Sin embargo no se han dado los pasos indispensables, como por ejemplo la evaluación de la marcha del currículo de primaria. Tampoco se ha hecho un balance de los giros bruscos, cada año, en política de textos escolares, textos que constituyen la selección de lo que se considera valioso de aprender y la concreción del currículo.

La consulta del currículo de secundaria es positiva, pero si supera la tónica de apuro y precariedad de recursos y personal calificado con que se realiza la reforma curricular en el país.



Llegar a una política pedagógica coherente y consciente como propone la Hoja de Ruta implica consulta y una comisión nacional de desarrollo curricular

■ ¿La desconcentración educativa?

Las decisiones sobre próximos pasos en la descentralización educativa no son difundidas. Lo que puede estar ocurriendo es que a pesar de la elección de gobiernos regionales se prolongue la actual desconcentración educativa, con elementos de descentralización embrionarios en pedagogía, participación social y gestión. Parece que la voluntad casi general de los actores implicados en las regiones no es acelerar la descentralización educativa. Ir en ese sentido, implica decisiones de poder y de recursos delicados que bien vale preparar.

Ya se ha producido un conflicto respecto de la política de personal

con la negativa de varias regiones a nombrar a los profesores de otras regiones. El primer derecho es del educando en cuanto tener el mejor docente a su servicio.

De otro lado esa restricción implica que ningún maestro de región de menor desarrollo tampoco podrá postular a las de mayor desarrollo relativo.

Hay pocas iniciativas para formular planes educativos regionales, y sobre todo hay una débil capacidad de elaboración de planes concertados pertinentes a la educación. A la vez, Lima Metropolitana no asume las atribuciones desconcentradas que ya tienen el resto de las regiones.

Para que sean nacionales las políticas tienen que deliberarse con las nuevas instancias creadas con la descentralización. Así superar las eventuales convocatorias a Lima a los directores regionales. Crear una Coordinación Educativa Nacional como instancia del Ministerio y los directores regionales de educación y los Consejos de Participación, permitiría llegar a acuerdos de política con respaldo.

- 1 R.M. N° 0005-2004-ED, "Precisan entidades obligadas a remitir información referida a los servicios esenciales, conforme al Art. 67 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de trabajo". El Peruano, 15-01-2004.
- 2 El Decreto Supremo N° 021-2003-ED, de 20-08-03, mezcló la declaración de emergencia del sistema educativo con cuestiones muy diversas, todas calificables de exóticas para esta materia como, por ejemplo, disponer la adecuación del ROF y CAP del Ministerio, el estudio de la posible creación de la Universidad Nacional de las Artes.