

Política de equidad para el próximo quinquenio

Manuel Iguñiz E.¹

TAREA

Un nuevo período democrático

Queremos iniciar esta exposición presentando las propuestas elaboradas en Foro Educativo (FE), señalando que estamos discutiéndolas en un período cualitativo en la vida democrática del país. Luego del régimen autocrático de Fujimori, hemos vivido la primera etapa del régimen democrático, y vamos a iniciar una nueva etapa.

Es necesario ser conscientes que tenemos preguntas y problemas distintos de los que teníamos cuando iniciamos la transición. Obviamente, a nadie se le va a ocurrir hoy día decir: *Se necesita un Proyecto Educativo Nacional (PEN), sino ¿cómo desarrollamos el Proyecto que ya tenemos entre manos?*. Tampoco se dirá *Hoy día*

necesitamos una buena ley de educación, porque ya existe, aunque podría ser mejorada como todas las leyes existentes. Sería también desfasado decir que *Se requiere descentralización*, cuando ya estamos embarcados en dicho proceso; *¿Por qué no hay aumentos a los docentes?*, porque ya está iniciada la recuperación del ingreso de los docentes, sino más bien se plantea la calidad de esa remuneración, pues la política de aumentos sigue desligada de una carrera magisterial. De la misma manera, debemos reconocer que tenemos formulaciones de política educativa, espacios de acuerdo y de participación. Lo que tenemos son iniciativas diversas, programas emprendidos que permiten focalizar con más claridad los graves problemas que no hemos en-

frentado con acierto y fuerza y que debemos hacerlo.

La dictadura en la década pasada nos hizo perder el tiempo porque nos bloqueó la posibilidad de realizar cosas para las cuales tenemos capacidad y que debimos haberlas emprendido hace años, en lugar de tener que enfrentar y buscar salidas hoy a los problemas complejos que en este Seminario estamos analizando. Nos corresponde establecer prioridades, poner en movimiento voluntades y recursos para su ejecución.

■ Miremos los desafíos mayores de la equidad

Tenemos en nuestra atención los viejos desafíos centrales que han sido trabajados en este Seminario, como son el de justicia, el tema de la equidad, el acceso al saber, al conocimiento, y su significado social. Se ha reiterado la estrecha relación entre desigualdad social y desigualdad educativa. Se ha hecho también referencia a la dimensión internacional de la desigualdad y la injusticia y ésta debemos asumirla en las propuestas de FE y en el PEN, propuesto por el Consejo Nacional de Educación (CNE). Este último es un tema que nos falta profundizar porque la desigualdad del conocimiento es hoy día un tema global. Es ciertamente un desafío la mayor velocidad en la producción



y, circulación de información y conocimiento. Desafío que se da en un contexto de mayor información y sensibilidad social a la crisis y a la desigualdad educativa. Pero como dice el PEN la población – mayoritariamente – tiene una baja expectativa acerca de la educación como servicio público y no demanda más calidad como derecho.

La equidad en educación es "esquiva". Las mediciones de logros de aprendizaje del año pasado, cuyos resultados se publican este año, ratifican lo que temíamos, pero al parecer, lo informado por el Ministerio de Educación (MED), evidencia que estamos básicamente igual. Las cuestiones educativas que tenemos pendientes ya no sólo son responsabilidad exclusiva de la dictadura pasada, sino también en parte corresponden a los demócratas en la gestión pública y en la sociedad civil. Es claro que existe un problema de liderazgo nacional, una de las bases para que las medidas que se adoptan produzcan los resultados esperados. El conjunto del Estado no ha producido su propia articulación a nivel nacional.

Las medidas de emergencia, las políticas compensatorias no resuelven un mal sistema educativo. Las medidas aisladas no tienen efecto, se neutralizan. El problema de lo sistemático de la desigualdad social y educativa se ratifica. El MED ha publicado una serie de indicadores de acceso, de cobertura, de finalización; considerando las diferencias entre las poblaciones en pobreza extrema y pobreza y, la población no pobre; así como las que se dan entre los ámbitos urbano y rural donde las brechas son muy fuertes; se plantean logros importantes en cober-



El Proyecto Educativo Nacional postula una visión renovada de la educación que permita una revolución de las expectativas y la anticipación de un futuro posible.



tura y rendimientos de las mujeres respecto de los hombres.

■ El Proyecto Educativo Nacional a construir

Esta reunión me ha suscitado varias preguntas y preocupaciones acerca de aspectos que hay que mejorar en las propuestas de política nacional y, que implican desafíos al sistema político y al modelo económico que están ciertamente a la base de nuestra crisis educativa persistente. Se requiere liderazgo, acciones, pero con sentido ético, cultural, político y norte estratégico. Foro Educativo coincide en lo fundamental con los planteamientos del Proyecto Educativo Nacional, propuesto por el CEN.

La propuesta del PEN ha sido elaborada con el concurso de múltiples voces, perspectivas y experiencias, como lo afirma el CEN, y viene siendo presentada en diversos escenarios: Foro del Acuerdo Nacional; MED; las regiones; comunidades locales y municipios; organizaciones de la sociedad civil, etcétera.

El Proyecto viene presentándose ante grupos diversos, entre el Foro

del Acuerdo Nacional. Entre los expositores de este seminario el SUTEP asume que este es el proyecto que tiene una convocatoria pública en la Ley General de Educación. No puede haber varios proyectos educativos nacionales en consulta. También ha comentado la CONFIEP. Así las normas que son democráticas deben considerarse para ordenar la discusión pública y el arribo a acuerdos que comprometan nuestra actividad.

El PEN nos habla de las urgencias que tiene el país, donde existen graves problemas de inequidad, situaciones inaceptables de injusticia educativa y actitudes de desilusión de la ciudadanía frente a las posibilidades de transformación de una realidad, en la que empiezan a no creer. Esa baja expectativa de desarrollo y transformación del país forma parte del diagnóstico crítico del PEN. Pero al mismo tiempo, postula una visión renovada de la educación que permita una revolución de las expectativas y la anticipación de un futuro posible. Su mirada está puesta en la importancia de la educación para el desarrollo del Perú y para el futuro bienestar integral de los peruanos. Por eso, materializar un Proyecto Educativo Nacional exige un conjunto de compromisos básicos, donde los diversos sectores de la sociedad peruana expresen de manera pública la necesaria articulación con las políticas propuestas en el Acuerdo Nacional.

El juego de relaciones recíprocas entre educación y economía, entre educa-

¹ Versión abreviada de la exposición en el Seminario Internacional "Equidad, Desarrollo y Políticas Educativas", 25 al 28 de octubre del 2005. Lima-Perú.

ción y sociedad, tienen que ser afinadas en el corto y mediano plazo. Estas deben expresarse en los planes del MED, los proyectos de los gobiernos regionales y locales, los planes de gobierno de las organizaciones políticas y las plataformas de las organizaciones sociales. Esos instrumentos de política y de presión deben revisarse a la luz de los propósitos del PEN.

■ Votemos por la Educación

Nosotros planteamos en FE la propuesta *Votemos por la educación 2006-2011*, para encarar la fragmentación de las políticas económicas y sociales, de las políticas en materia educativa inconexas que no están dando los resultados que esperábamos, de ahí la importancia de contar con un PEN y de propender a compromiso de corto plazo.

En nuestro documento *Votemos por la Educación Prioridades de Política 2006-2011*, explicitamos que hay 31 políticas de desarrollo en el Acuerdo Nacional; de las cuales siete hacen referencia a la *equidad y justicia social*. Por consiguiente, el tema de la equidad educativa hay que vincularlo a esos objetivos de política. Y si consideramos el balance hecho por el Acuerdo Nacional sobre la ejecución de estas siete políticas, ciertamente no estamos bien en términos de crear condiciones de equidad social favorables al proceso de equidad educativa.

Además, tenemos el *Pacto de Mediano plazo sobre Inversión y Empleo Digno (2005-2011)*, instrumento fundamental para dotarnos de las mejores condiciones para el despliegue pleno de la educación. No debemos olvidar que la educación no hace todo y algo que no hace es ahorro e inversión, ese es un desafío directo de la economía. Estos temas pueden enriquecer la propuesta del PEN y deben traducirse en el periodo inmediato.



Planteamos la propuesta Votemos por la educación 2006-2011, para encarar la fragmentación de las políticas económicas y sociales, de las políticas en materia educativa



Prioridades y campos de acción

En nuestra propuesta hay algunos criterios de política. Uno es *No, a medidas salvadoras*, como la entrega de computadoras. Alguien dirá: un político tiene que hacer gestos tangibles, pero nosotros afirmamos que éstos tienen que ser asociados a un significado que sólo le puede dar el formar parte de una propuesta de carácter estructural.

Entre la agenda de prioridades propuesta por FE aparece como primera el tema de los aprendizajes esenciales de calidad en la educación básica, incluido el aprender a aprender. Comprender mensajes y expresarse es el punto de partida del aprendizaje; equidad en los aprendizajes implica también aprender a conocer, aprender con gozo y esfuerzo.

En segundo lugar, las medidas nacionales no pretenden trasladarse automáticamente al nivel regional y local, porque en cada uno de estos niveles hay que analizar la realidad particular, y los planes regionales y locales no son simples derivaciones de las propuestas nacionales. Cada localidad y región debe recrearlas y transformarlas de acuerdo a su realidad y necesidades de la población local o regional.

Nosotros estamos haciendo alcances nacionales sobre calidad y equidad

en el aprendizaje, vinculándolos al tema de las condiciones básicas de aprendizaje en términos de recursos, de apoyo pedagógico, de otras políticas generales. En Economía y Finanzas dicen *no nos dicen en qué hay que gastar!*, pero hace rato estamos diciendo que las escuelas son precarias. Son 60 mil instituciones públicas que no poseen -buena parte de ellas- condiciones de aprendizaje fundamentales: instalaciones decentes, equipamiento para ciencias, artes, deportes.

Hoy en día es más claro que no basta proponerse que todos los niños se matriculen, es necesario lograr que culminen y obtengan los aprendizajes esenciales de calidad no logrados en el currículo. No sólo es un problema de materiales. El currículo no es neutral, la evaluación tampoco. El currículo favorece a los que vienen con aprendizajes culturales previos, semejantes a los códigos del pensamiento y la expresión escolar. El aspecto de la diversidad lingüística es clave en la educación básica y merece presiones en el PEN.

Antes del inicio formal del próximo quinquenio es preciso analizar el diseño curricular nacional básico. Es deber del MED disponer de éste de cara a la igualdad de oportunidades de aprendizaje y la diversidad que acompaña de manera específica la regionalización; debe definir qué debemos aprender, qué es valioso conocer hoy, cuáles son los saberes fundamentales que deben ser incluidos para todos en el diseño curricular. Cuestiones que tenemos que discutir públicamente, en particular, en las instituciones educativas.

En el caso de la *primera infancia*, un tema concreto que debemos afrontar es el déficit de cobertura en Educación Inicial (EI) a nivel nacional. En términos porcentuales y absolutos hay una caída de la educación inicial en el país; tendencia que es necesario

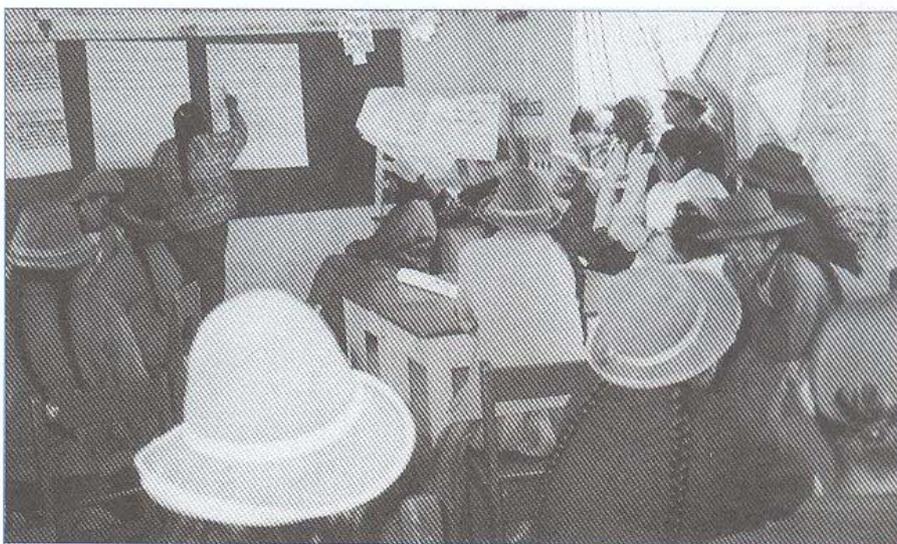
revisar ya que la velocidad de su crecimiento no corresponde con la universalización de la atención de la población entre 3 a 5 años. Por ejemplo, en Huancaavelica cuya población es mayoritariamente rural y quechua hablante, existe una tasa neta de 39% de cobertura en la población de 3 a 5 años de edad; y el 81% de su población escolar, en general, vive en pobreza extrema. Comparativamente, Lima Metropolitana (LM) tiene una población urbana del 67% y la mayoría posee como lengua materna el castellano. La pobreza extrema en la población escolar de LM, en su conjunto, es de 5%.

Y en este nivel educativo, queremos insistir en la prioridad de atención a la *educación rural*, pues todos los indicadores evaluativos muestran los resultados abismales entre la educación rural y urbana. ¿Qué significa eso? ¿Proponer una política uniforme? ¡No!, porque en Lima Metropolitana no tenemos un área rural de peso, en el Callao tampoco. Por tanto, implica estrategias diferenciadas para atender los factores de equidad.

En el caso rural, también es necesario atender la menor retención y la expansión del servicio en la secundaria, a veces por acción comunal y municipal; factores que podrían colaborar con reducir la migración forzosa y el exceso de demanda en áreas urbanas.

Otro tema indispensable a tratar es la *educación alternativa*, la situación de los jóvenes y adultos que estudian para salir de la pobreza. La educación alternativa, en términos de equidad, implica que tengan -por lo menos- oportunidades de estudio en locales propios, centros especializados y que no deban ser en el tercer turno en el que se generan frecuentes conflictos.

Debemos abordar el tema de la *evaluación externa* de aprendizajes y de



docentes con sistemas de evaluación confiable. Esa confianza se gana, se construye, vía el convencimiento porque no se dan automáticamente los sistemas de evaluación confiables. Supone niveles profesionales y políticos.

Acerca de la *carrera pública*, obviamente es un tema fundamental. Se requiere decisiones para arrancar con la aprobación de la Ley de la Carrera Pública Magisterial el próximo año y, el presupuesto debería contemplar el inicio de su aplicación.

En términos de equidad uno de los puntos más sensibles es el tema de la *educación superior*. En consecuencia, el acceso democrático a la educación superior es un elemento muy interesante de percepción de la inequidad en un sistema educativo. Ya sabemos que los pobres acceden menos; la mujer accede casi igual que el varón, pero al interior del servicio educativo se producen las inequidades, por ejemplo las carreras de mayor presencia de varones son las de mayor prestigio. Una cuestión a plantear es cómo hacemos para que en el sistema universitario superior se trasladan recursos de los más ricos a los más pobres. Existe un debate no resuelto en nuestro país. Debemos pagar ¿con imposiciones posteriores al egreso?

No quiero dejar de referirme a la *educación ciudadana no escolar* que es fundamental y tiene que ver con la idea de que la equidad en educación va más allá del sistema formal, se prolonga en el tiempo, y en ambientes distintos y externos a la escuela. Impacta la consideración en el trabajo y la vida social. Cuando se dialoga acerca de la educación social y comunitaria (no-formal), se está hablando de la educación que se da en las relaciones laborales y sociales, donde todavía la mujer sigue siendo discriminada. La educación fuera de la escuela aborda este nivel y supone repensar los alcances de la equidad educativa y su impacto social en el largo plazo, el cual tiene que ver con la educación ciudadana.

Un aspecto importante de la educación ciudadana se juega en el comportamiento que el fujimorismo tiene frente al delito como tal, no sólo como delito sino el cinismo con el que se lo enfrenta. Política y delincuencia, oscuridad de recursos, son compatibles. Enfrentar esta situación, construir nuevas relaciones e instituciones basadas en la ética es fundamental y parte de la educación ciudadana.

A continuación proponemos dos condiciones que hay que trabajar en los próximos años:



a) *La descentralización*, donde el tema de la equidad tiene que ver con las escuelas distintas que hay en el país y con la participación social. La descentralización implica decisión política en el gobierno y los partidos políticos; requiere actores sociales; consejos participativos fuertes y eso no lo estamos logrando. En consecuencia, la articulación que el PEN plantea con los proyectos educativos regionales debe expresarse en los programas, y en ellos emplearse políticas de compensación de desigualdades. Este tema es uno de los que debe resaltarse en el PEN.

Los reglamentos disponen que las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y las direcciones regionales analicen los factores de desigualdad que se producen y propongan medidas. Es una de las normas y, sin embargo, olvidamos que las normas son una parte de la realidad y tienen su utilidad.

b) *El presupuesto*, una de las condiciones básicas para una política de equidad y adecuada propor-

ción del gasto educativo del país, y no sólo del monto en términos absolutos. Siempre Economía y Finanzas nos dice *hemos incrementado el presupuesto en educación*, ése no es el punto, no hemos pedido que nos aumenten solamente. Solicitamos que amplíen los recursos para poder tener escuelas dignas para los pobres; separar las escuelas de adultos del turno de la básica regular; invertir en pedagogía, y que tenga en cuenta la diversidad cultural. En nuestro país parecería que la elaboración pedagógica y de materiales educativos fuera gratis. No hay tiempo para que los maestros trabajen e investiguen, no hay tiempo para invertir. Así también no hay política de textos por lo que en las diferentes gestiones de ministros se han producido textos escolares sin una adecuada orientación.

Junto a esta demanda tiene que insistirse en la referida a la justicia redistributiva, como por ejemplo, destinar el 6% del Producto Bruto Interno (PBI) para educación como plantea el Acuerdo Nacional, y que

el sector goce de los beneficios de la recaudación tributaria (impuesto general a las ventas -19%-; a las transacciones bancarias; canon minero, etcétera). No hay salida para el programa educativo ni para las otras políticas de equidad y justicia social, si no llegamos a cobrar más impuestos en el país. Todos debemos pagar impuestos, *todos* significa los que siguen con privilegios tributarios y los que evaden los tributos que les corresponden pagar. Hablamos de una justicia redistributiva, los que más tienen deben aportar a los que menos tienen, y sólo así podremos hablar de equidad en la educación. Por supuesto, eso vale para los altos funcionarios del Poder Ejecutivo y de los Congressistas.

Para finalizar, quería decir que el tema de la inequidad es considerado en los estudios de las políticas educativas como expresión del fracaso de las reformas. Olvidamos lo que la política nos dice y es que hemos fracasado. Superar la inequidad es el gran desafío de una política educativa democrática. Y, termino, leyendo un texto de John Dewey, del libro clásico *Democracia y educación*, escrito en 1915:

"No basta que la educación no se emplee activamente como un instrumento para facilitar la explotación de una clase por otra. Deben ofrecerse facilidades escolares de tal amplitud y eficacia que, de hecho y no simplemente de nombre, supriman los efectos de las desigualdades económicas y aseguren a todos los sectores de la nación una igualdad de condiciones para sus carreras futuras. El ideal puede parecer de ejecución remota, pero el ideal democrático de educación será una ilusión y hasta una farsa trágica a menos que el ideal domine cada vez más nuestro sistema de educación pública."²

² John Dewey, *Democracia y Educación*, Editorial Losada, 1967, pp.109-110. Buenos Aires, Argentina.