Sueños y realidades de la educación peruana

El marco normativo nacional de la educación, guiado por valores como la equidad, el fortalecimiento democrático y la inclusión, no guarda coherencia con la realidad que se vive en las escuelas públicas. La expansión de los colegios privados aumenta inexorablemente la segmentación y, por esa vía, la inequidad de la educación peruana, lo que contradice los valores y los objetivos del Proyecto Educativo Nacional.

MANUEL BELLO
Doctor en Ciencias, con mención en Psicología, decano de la Facultad de Educación, Universidad Peruana Cayetano Heredia

El sistema escolar peruano ha cambiado y sigue cambiando por acción de las fuerzas del mercado, la oferta y la demanda, las nuevas necesidades educativas y sociales de las poblaciones emergentes y la búsqueda del negocio y las ganancias de los inversionistas y los emprendedores. Los sueños democráticos y progresistas expresados por los especialistas, los funcionarios y los legisladores en diversos documentos en la primera década de este siglo, se contraponen con lo que la realidad muestra como presente y como futuro de la educación nacional.

¿Será posible encaminar el sistema escolar peruano hacia los objetivos del Proyecto Educativo Nacional y otros instrumentos políticos, legales y normativos oficiales? En los siguientes párrafos se reiteran los propósitos de documentos conocidos, que expresan supuestas decisiones de política educativa para el mediano y largo plazo, y se contrastan con lo que viene sucediendo en la realidad.

SUEÑOS: LA EDUCACIÓN QUE QUEREMOS

Los primeros años del siglo XXI han sido pródigos en consultas, acuerdos, pactos, leyes, proyectos y normas que definen la educación que queremos los peruanos, y comprometen orientaciones y políticas para avanzar hacia ella. Entre esos procesos y documentos destacan los siguientes:

- La **Consulta Nacional de Educación** del gobierno de Valentín Paniagua, conducida desde el Ministerio de Educación con una comisión plural de expertos y realizada mediante eventos de participación masiva en todo el país. Produjo varios documentos y publicaciones con diagnósticos y propuestas que sirvieron como insumos para las políticas iniciales del gobierno siguiente y para la posterior elaboración del Proyecto Educativo Nacional.

- El **Acuerdo Nacional,** suscrito por el Ejecutivo, partidos políticos, gobiernos regionales, organizaciones sociales, gremiales y religiosas. Una iniciativa del gobierno de Alejandro Toledo que logró generar consenso en torno a una propuesta general de equidad social, democracia, descentralización y crecimiento

TAREA

económico. Los firmantes prometieron aumentar significativamente el porcentaje del PBI asignado a Educación y promover la equidad, con educación de calidad para todos los peruanos.

- La **Ley General de Educación**, resultado de amplias consultas y aprobada en el Congreso de la República por unanimidad, con el liderazgo de la congresista Gloria Helfer. Reconoce las deficiencias y las marcadas desigualdades en el acceso y los resultados de la educación, asumiendo la calidad, la equidad y el fortalecimiento de la democracia como propósitos simultáneos e inseparables de un sistema educativo renovado en su organización, en sus insumos, procesos y resultados.

- El **Pacto de Compromisos Recíprocos por la Educación**, la **Declaratoria de Emergencia de la Educación** y el **Plan de Educación para Todos (EPT)**, elaborados por el Ministerio de Educación durante la gestión del presidente Toledo, con participación de organizaciones gremiales, sociales, académicas, la cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales. Tienen como punto de partida el reconocimiento de graves deficiencias en el sistema escolar y proponen medidas urgentes para el corto y mediano plazo, orientadas a superar los problemas más álgidos en el marco de un esfuerzo mucho mayor del Estado y de todos los actores involucrados para mejorar los resultados y cerrar las brechas.

- El **Proyecto Educativo Nacional (PEN)**, elaborado por un conjunto plural de miembros del Consejo Nacional de Educación, basado en el trabajo de un equipo de expertos y alimentado por consultas realizadas en muchos lugares del país, con participación de especialistas, funcionarios nacionales y regionales, directores y docentes de base, organizaciones sociales y gremiales, organizaciones no gubernamentales y otros actores involucrados. Constituye la expresión más organizada y completa de las expectativas compartidas por un gran número de peruanos con respecto a los cambios que deben ocurrir en el mediano y largo plazo en el sistema educativo para alcanzar objetivos de equidad en la educación, calidad y buenos resultados en las instituciones educativas, revaloración de la profesión docente, renovación de la gestión del sistema escolar, transformación de la Educación Superior y desarrollo de una sociedad educadora. El PEN incluye estrategias y medidas concretas que deberían adoptarse para avanzar hacia la educación que queremos. Se trata de un documento

aprobado oficialmente por el Ministerio de Educación, avalado por el Foro del Acuerdo Nacional, reconocido por los gobiernos regionales, y oficializado mediante resolución suprema del presidente Alan García en el año 2007.

- En años más recientes se han generado documentos que desarrollan las expectativas nacionales con relación a aspectos específicos de política educativa. Entre ellos es preciso mencionar el **Diseño Curricular Nacional**, revisado en 2009 por equipos técnicos del Ministerio de Educación, tomando en cuenta consultas a expertos, que condensa principalmente los contenidos que el país espera que los niños aprendan durante su tránsito por la Educación Básica Regular. Y destaca también la **Ley de la Carrera Pública Magisterial,** corregida el año pasado por la **Ley de Reforma Magisterial,** que es el resultado de un proceso de elaboración y de consultas iniciadas por el Consejo Nacional de Educación y concluido por el Congreso de la República en dos tiempos. Esta Ley adopta un modelo meritocrático de gestión del personal docente a cargo del Estado con la esperanza de revalorar y reconocer la buena docencia en beneficio de los estudiantes de escuelas públicas.

En todos esos documentos políticos, legales y normativos se recogen y plasman, con mayor o menor detalle y precisión, los sueños y expectativas de los peruanos con respecto al sistema educativo nacional, su organización, su funcionamiento, sus principios, sus fines y objetivos, sus procesos y sus resultados. Si bien los énfasis y los focos de atención son diversos, en todos ellos se encuentran —explícitos o implícitos— un conjunto de valores sociales y políticos congruentes con el contexto y las apuestas de los primeros años del siglo XXI, un momento caracterizado por la reconstrucción de la democracia política, la recuperación de la esperanza y la fe en el futuro. Son los valores de la democracia, la equidad, la inclusión, el desarrollo integral y sostenible, la calidad y la pertinencia, la interculturalidad, la integridad y la transparencia, la justicia, la responsabilidad y la solidaridad.

En buena medida, las evaluaciones favorables o críticas de la gestión de las autoridades a cargo de la educación se guían por los contenidos explícitos o los principios implícitos en los documentos mencionados. Hoy es importante analizar el grado de alejamiento o de alineamiento de las decisiones de las autoridades del sector, en los distintos niveles del Estado y de la jerarquía pública, con respecto a los acuerdos o los propósitos de las normas aprobadas; destaca en ese sentido el Proyecto Educativo Nacional.

REALIDADES: LA EDUCACIÓN QUE TENEMOS

Habiendo transcurrido ya 13 años del nuevo siglo y más de 5 años desde la aprobación oficial del Proyecto Educativo Nacional, resulta pertinente preguntar y analizar en qué medida la realidad de la educación peruana está o no cambiando en consonancia con las intenciones, los propósitos, los objetivos y las metas de los documentos mencionados en la sección anterior. La realidad tiende a ser porfiada, se resiste a cambiar de ruta y pocas veces camina en la dirección que señalan los proyectos y los planes; eso solo sucede cuando la voluntad política de cambio es aún más grande que las fuerzas contrarias.

No se puede negar que en estos años se han realizado ciertos esfuerzos de modernización y se han puesto en marcha algunas iniciativas aisladas de cambio. Sin embargo, en lo fundamental, las principales características y tendencias negativas de nuestro sistema escolar se han mantenido o agravado en este periodo, independientemente de los documentos oficiales y de las intenciones de los funcionarios del MINEDU o de los gobiernos regionales. Para entender lo que ocurre en la realidad, es necesario analizar las fuerzas que efectivamente están determinando la marcha del sistema escolar.

Desde 1980, o tal vez antes, el sistema escolar peruano es más dependiente de las leyes del mercado que de las leyes del Congreso o las políticas y los planes del Poder Ejecutivo; está gobernado en mayor medida por las fuerzas de la oferta y la demanda que por los funcionarios del Estado; responde en mayor medida a los intereses particulares de los propietarios de colegios y de ciertos grupos sociales, que a los intereses comunes de la sociedad peruana en su conjunto.

Durante la última década del siglo pasado y la primera del actual, en un contexto de crecimiento económico y desmantelamiento del Estado, se produjeron dos fenómenos paralelos y complementarios, en la lógica de la sociedad de mercado y de la regulación mercantil del sistema escolar:

- Un crecimiento sostenido y cada vez más rápido de la oferta privada de escuelas y colegios, de calidad diferente para los distintos segmentos socioeconómicos de la clase media y los sectores populares emergentes, sostenidos en su totalidad por los pagos de las familias.

- Una entrada agresiva de dinámicas y mecanismos de mercado en el funcionamiento de muchas escuelas y colegios del Estado, bajo la forma de contribuciones

TAREA

TAREA/JULIA VICUÑA YACARINE

obligatorias o ficticiamente voluntarias; aportes en bienes, horas de trabajo o faenas, aportes económicos directos, cuotas para compra de equipos o para pago de servicios profesionales complementarios a los pagados por el Estado, ventas de rifas, entre otras. Unas contribuciones que han llevado a la exclusión (o autoexclusión) de esas instituciones educativas estatales, de familias que no tenían la capacidad económica necesaria para cumplir con las exigencias.

En ese proceso, las poblaciones rurales y las de mayor pobreza en las ciudades, que acuden a escuelas públicas pero no pueden hacer una contribución económica significativa para la educación de sus hijos, han quedado relegadas en escuelas y colegios de financiamiento exclusivamente estatal, que son las más precarias y al mismo tiempo las de funcionamiento y resultados más deficientes. Todos los demás estudiantes se han distribuido en una estructura de escuelas y colegios segregados por nivel socioeconómico, estatales o privados, cuyos recursos, calidad y resultados educativos están asociados a la capacidad económica de las familias de los niños y niñas que acuden a ellos.

En síntesis, se ha construido en el Perú un sistema escolar segregado y regulado por el mercado, por la oferta y la demanda, en el que cada familia compra y recibe el tipo de educación que puede pagar. Como con cualquier otro producto del mercado, acá se compra educación de primera, de segunda, de tercera, de cuarta o de la peor calidad, dependiendo del tamaño de la billetera del comprador.

En los años más recientes, ya en pleno siglo XXI y en simultáneo con la aprobación de los documentos mencionados en la primera parte de este artículo, paradójicamente se ha acelerado fuertemente el crecimiento de la oferta de educación privada neta, con la multiplicación de escuelas y colegios con fines de lucro para poblaciones de clase media y sectores populares emergentes. Una parte de estas poblaciones ha cambiado las contribuciones económicas que antes daban a escuelas estatales —que ellos no podían controlar ni predecir— por el pago directo de pensiones de enseñanza a proveedores privados, que por ahora se pintan más confiables que el Estado.

Las instituciones educativas privadas los tratan como clientes y les prometen una atención más personalizada, mayor participación en la educación de sus hijos y una vacuna efectiva contra las huelgas magisteriales y las amenazas de la corrupción en las escuelas y el aparato burocrático del Estado. Además, las privadas responden mejor a las aspiraciones de diferenciación y ascenso social de esas poblaciones que desean alejarse lo más posible de los más pobres.

Por su parte, el Estado nunca emprendió la reforma educativa radical que hacía falta para llevar a la realidad los sueños reflejados en la Ley General de Educación o en el Proyecto Educativo Nacional. Por el contrario,

se mantuvo la inercia de un sistema de gestión estatal cargado de conformismo, precariedad, mediocridad, burocratismo, jaqueado por la miopía sindical, e infestado por la corrupción. Una situación ideal para generar desconfianza y propiciar la huída de estudiantes al sector privado.

La matrícula en escuelas y colegios privados ya es mayoritaria en algunas ciudades del Perú. Sigue y seguirá creciendo en los próximos años. Los propios profesores del magisterio estatal están matriculando mayoritariamente a sus hijos en colegios privados. Hay quienes pronostican que en pocos años las escuelas y colegios del Estado recibirán únicamente a los hijos e hijas de las familias más pobres del Perú.

DISCUSIÓN Y PROPUESTA

El sistema escolar segregado que ahora tiene el Perú, que reúne a los niños y niñas de cada segmento socioeconómico en escuelas exclusivas para ellos y sus iguales, separadas y diferentes de las de los estudiantes de niveles socioeconómicos más altos o más bajos, contradice los valores y los objetivos del Proyecto Educativo Nacional, de la Ley General de Educación y de todos los documentos políticos y normativos mencionados en la primera sección de este artículo.

La segregación escolar es incompatible con el fortalecimiento de la democracia política y social, puesto que la segregación conlleva una valoración desigual y discriminatoria de las personas en función de la escuela en la que estudian y la democracia supone igualdad de oportunidades y derechos idénticos para todos los ciudadanos. La separación de los niños y niñas según la capacidad de pago de sus familias también se opone al tipo de socialización integradora que se necesita para que todos los peruanos aprendan a convivir con todos sus compatriotas, respetando y valorando la diversidad, compartiendo normas que se aplican a todos por igual, en una sociedad cohesionada e intercultural.

La segregación escolar es la negación de la equidad y la inclusión, que se proclaman como objetivos prioritarios de la educación nacional en los documentos mencionados al principio. El sistema escolar regulado por el mercado excluye y discrimina a los niños y niñas cuyos padres no pueden pagar la educación que quisieran para sus hijos. La llamada "libertad para elegir la escuela deseada" está groseramente condicionada por la capacidad adquisitiva de las familias, que obviamente determina el rango de precios de la educación que pueden comprar. Por otra parte, los procesos de selección de niños y niñas terminan de excluir a quienes están por debajo del rango que las escuelas privadas consideran su "nicho de mercado".

Un sistema escolar segregado también contradice el objetivo de lograr educación de calidad para todos y todas, declarado en el Proyecto Educativo Nacional, la Ley General de Educación y otros documentos. La investigación y la experiencia internacional demuestran que la calidad y los resultados de la educación escolar son desiguales y decrecientes, cuando los sistemas son piramidales y segmentados por nivel socioeconómico. Los más pobres acceden siempre a escuelas con menos recursos y obtienen los puntajes más bajos en las evaluaciones de los aprendizajes, como ocurre hoy en el sistema escolar peruano. Y el interaprendizaje entre pares se limita severamente cuando todos los estudiantes de una escuela pertenecen a familias desfavorecidas y con acceso limitado a la educación formal.

La acelerada privatización y creciente segregación del sistema escolar peruano bloquea la posibilidad de construir una sociedad democrática, justa, cohesionada, intercultural, inclusiva, orientada al logro de un desarrollo integral y sostenible que permita que cada niño o niña que nace en el Perú tenga derecho y acceso efectivo a una vida digna, productiva y en paz.

El país necesita que las políticas educativas y el liderazgo nacional apunten a revertir la tendencia a la migración masiva de los sectores medios y populares emergentes hacia el sector privado del sistema escolar, para evitar que se consolide la segregación y que la escuela estatal se convierta en un espacio de aislamiento educativo y marginación social de las poblaciones en situación de extrema pobreza. Es importante mejorar la educación rural, como quiere ahora el Ministerio de Educación, pero también es urgente fortalecer y hacer más atractiva la educación estatal urbana, para retener en ella a los sectores populares emergentes y a la clase media.

El magisterio que trabaja para el Estado debería ser el grupo más interesado en recuperar y fortalecer la escuela pública como lugar preferente de socialización y formación de las nuevas generaciones de peruanos. En ello no solo se juega el futuro de la docencia como profesión y como gremio, sino también la vigencia de los ideales pedagógicos de los grandes educadores peruanos —como José Antonio Encinas y otros— que soñaron con un sistema escolar universal, justo, laico, inclusivo, liberador, comprometido con el conocimiento científico y, a la vez, con el florecimiento de todas las culturas y la integración de todos los pueblos al progreso y al bienestar.