

El fracaso de las ESEP, un antecedente del bachillerato



Guillermo Sánchez Moreno Izaguirre¹

Instituto Massey and Vanyr

En 1975 el Ministerio de Educación creó las Escuelas Superiores de Educación Profesional, como primer ciclo de la educación superior y escalón obligatorio entre la educación básica, de nueve grados, y la universidad. Las ESEP fueron desactivadas apenas cinco años después, en 1980. Guillermo Sánchez Moreno, quien fuera importante protagonista en la conducción de esta experiencia, analiza los factores que influyeron en su corta existencia. Algunos de esos factores, como la falta de previsión financiera y la no aceptación plena de las ESEP por parte de la población, preocupan también hoy, pero respecto a la propuesta gubernamental de creación de un nuevo nivel post-secundario: el bachillerato.



En 1970 se inició en el Perú una Reforma Educativa que formó parte de un Proyecto Nacional que comprendió además el agro, la industria, la economía, la salud y otros sectores. Una de las innovaciones educativas más promocionadas por el gobierno de esa época no lo sobrevive: son las Escuelas Superiores de Educación Profesional –más conocidas por su sigla: ESEP. Se gestan en 1970, se inician el 75, se cambian el 77 y desaparecen el 80. Sólo duran diez años, a pesar del decidido apoyo político, económico y técnico de que gozaron. ¿Por qué no se institucionalizaron, si tuvieron todo ese apoyo concretado en prioridad presupuestal, un equipo de técnicos nacionales y extranjeros de primer orden, un contexto sin oposición de partidos políticos ni Parlamento y con una prensa monocorde en la mayoría de los casos? Para responder este interrogante, ubiquémonos en el Perú de los setenta.

El Perú tenía 10 millones de habitantes, 40% con menos de 15 años. Había una marcada migración a la ciudad y problemas irresueltos de minifundio y latifundio; una acentuación de la importación –para tranquilizar a la población urbana–, un fuerte decrecimiento económico y una drástica devaluación monetaria, seguida de una grave crisis política en 1967. Los partidos políticos vivían en torno a un líder: las clases media y media baja participaban en organizaciones con programas reformistas, suspendidos luego por falta de fondos; y empezaron a aparecer grupos armados. Los militares se desligan entonces de la oligarquía tradicional, se profesionalizan y preparan un golpe de Estado en el que se comprometen todas las instituciones de las Fuerzas Armadas².

Este régimen, que gobierna mediante decretos leyes aprobados en su Consejo de Ministros, tenía una fortaleza: su eficacia; y una debilidad: carecer de oposición. No necesitaba tamizar sus propuestas políticas o técnicas, ni construir consensos: sólo contaba con lo que presentaban sus ideólogos y técnicos. En ese contexto se gesta la Reforma Educativa, y en ella la ESEP –después del tercero de secundaria y antes de la universidad–, antecedente de la actual propuesta del bachillerato.

Antes de la Reforma, nuestro sistema educativo tenía una primaria de seis años, una secundaria de cinco –técnica o común, dividiéndose esta última en su ciclo final en letras o ciencias. Quien estudiaba secundaria técnica no podía ingresar a la universidad, pero sí a un instituto técnico superior donde obtenía el diploma de técnico. Quien hacía la secundaria común podía presentarse a la universidad o a un instituto superior.

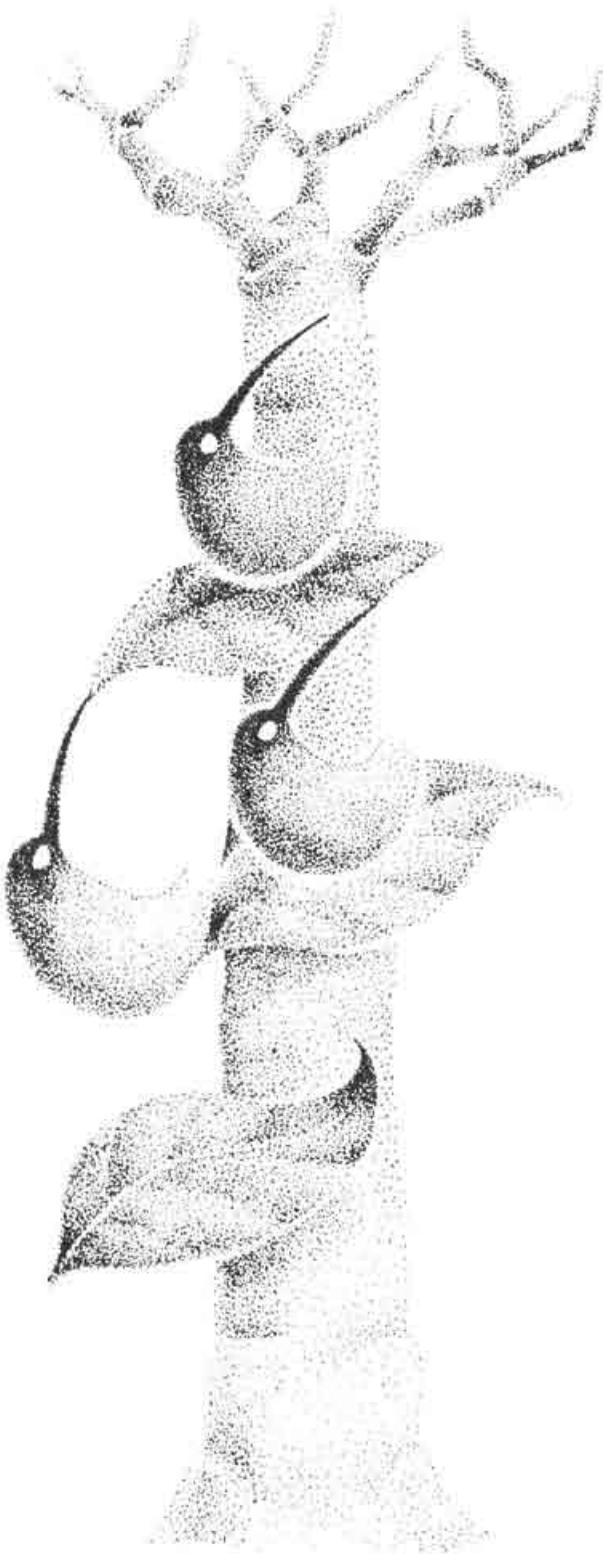
En 1963 la matrícula de secundaria común alcanzó los 182 mil alumnos; la secundaria técnica sólo 37 mil.

En 1969 habían 411 mil alumnos en secundaria común y en secundaria técnica sólo se habían duplicado. Ante esta situación, que provocaba una fuerte presión sobre la universidad y que hacía que los que no ingresaban a la universidad y habían estudiado secundaria común no pudiesen trabajar, se decidió el cambio.

La ESEP, que duraba de tres a cuatro años, ocupó el espacio correspondiente al cuarto y quinto de secundaria y un año más. Ello creó problemas con los profesores de secundaria, cuyo techo se reducía en dos años ya que la secundaria terminaba en tercero. También los creó en las universidades, que perdieron el primer año de estudios –y también los últimos, porque el doctorado estaba fuera del campo universitario, en el Instituto de Altos Estudios³. Finalmente, provocó la reacción de algunos colegios profesionales, que consideraron competidores desleales a los bachilleres profesionales de las ESEP, por ser «mano de obra barata».

En 1970 se publicó el Informe General de la Reforma de la Educación Peruana –más conocido como el «libro azul» por el color de su carátula–, en el que se desarrollaron todas las ideas sobre la ESEP. Estas ideas se convirtieron en norma legal el 21 de marzo de 1972, al promulgarse el Decreto Ley 19326, conocido como Ley de Reforma. Ese mismo año se seleccionaron los centros educativos secundarios cuyos alumnos integrarían la primera promoción de ESEP. Se invirtió en infraestructura, equipamiento y mobiliario, con el Crédito Húngaro y el Convenio Perú-BIRF, y se reorganizó la Sede Central. Apareció la Dirección General de Educación Superior con la Dirección del Primer Ciclo de Educación Superior, del Segundo Ciclo de Educación Superior y la Dirección de Formación Magisterial.

En 1973 se hizo un mapa de todos los centros educativos potenciales donde se podrían crear ESEP. En 1974 se nombró una comisión ad-hoc para impulsar tal creación. Mientras tanto, se trabajaba en el diseño curricular con profesores de la Pontificia Universidad Católica del Perú; se realizaba el proceso de selección de los futuros directores de ESEP y un concurso público de selección de profesores, que percibirían una remuneración mayor que los de secundaria y los de institutos superiores. Este proyecto se preparó durante cinco años. Se invirtió dinero, se preparó personal, se diseñó la estructura curricular y se reorganizó la Sede Central. Cuando todo eso concluyó, en 1975, se inauguraron nueve ESEP estratégicamente distribuidas en el país: Arequipa, Cusco, Huancayo, Iquitos, Juliaca, Lima (Maranga), Moquegua y Puno. Sin embargo, a pesar de esta planificación y de la decisión política que las impulsaba, no se pudieron inaugurar las ESEP de Lima (Comas) y el Callao, por el atraso de otras oficinas del sector. Estas dos, conjuntamente con el Ins-



tituto Pedagógico Nacional de Monterrico, la de la Empresa Siderperú y la ESEP privada Middendorf, de la comunidad alemana, se inauguraron en 1976.

La ESEP fue una innovación educativa en el Perú por varias razones. Primero, por su ubicación en el sistema: nunca hubo antes un nivel obligatorio entre la universidad y la secundaria. Segundo, por no existir una opción paralela: no había ninguna institución educativa al lado de la ESEP. Tercero, por no diferenciar la formación general que recibían los estudiantes para las áreas profesionales técnicas y humanísticas. Cuarto, porque su formación profesional era polivalente, de modo que uno podía moverse en una gama de especialidades; era terminal, de modo que no condicionaba los estudios del segundo ciclo; y era modular, pues otorgaba certificaciones progresivas. Y quinto, porque las opciones profesionales se delinearon en función de las necesidades regionales.

El diseño curricular de las ESEP fue diagonal. Los seis ciclos o semestres de la mayoría de las carreras —excepto educación, que tenía ocho— consideraban dos campos: formación general y formación profesional. Los dos primeros ciclos correspondían al cuarto de secundaria y se dedicaban a la formación general. En el segundo ciclo se iniciaba la formación profesional, que aumentaba de tal modo que en el sexto ciclo sólo existía ésta, con mayor intensidad en uno de los campos del área profesional, para proporcionar mayor competencia en algunas funciones, a lo que se llamó «profundización»⁴. La formación era terminal porque se diseñaba partiendo de los desempeños que debía poseer el bachiller, de modo que las asignaturas, habilidades, prácticas o destrezas lo preparaban para ejercerlos con competencia. El bachiller no requería de otra persona para el ejercicio de estas funciones. La certificación era progresiva porque los desempeños que podía realizar lo capacitaban gradualmente para el ejercicio de varias funciones.

Durante el proceso de creación e institucionalización de las ESEP, de 1972 a 1977, se tomaron decisiones políticas con la idea de reforzar el proceso de Reforma. Algunas de estas ideas lo lograron; otras, en cambio, crearon las condiciones que obligarían a la desaparición de las ESEP porque las tomaron inviables.

Resultaron, en el tiempo, ser decisiones políticas exitosas las siguientes:

- Crear gradualmente las ESEP estatales, de modo que se podían manejar las variables que se presentaban en cada creación, incluyendo el confiar la conducción de las nuevas a quienes habían trabajado en las institucio-

nes exitosas, de modo que se reproducía y extendía lo bueno y se aseguraba contar con una persona idónea.

- Seleccionar, con tres años de antelación, los colegios que proporcionarían los alumnos que formarían la primera promoción de ingresantes a la ESEP. Éstos recibieron desde primero de secundaria una preparación especial con programas curriculares adaptados para la ESEP.
- Hacer concursos públicos serios para los puestos de director y profesores, y mejorar significativamente la remuneración de dicho personal.

Resultaron, en el tiempo, no ser decisiones políticas exitosas las siguientes:

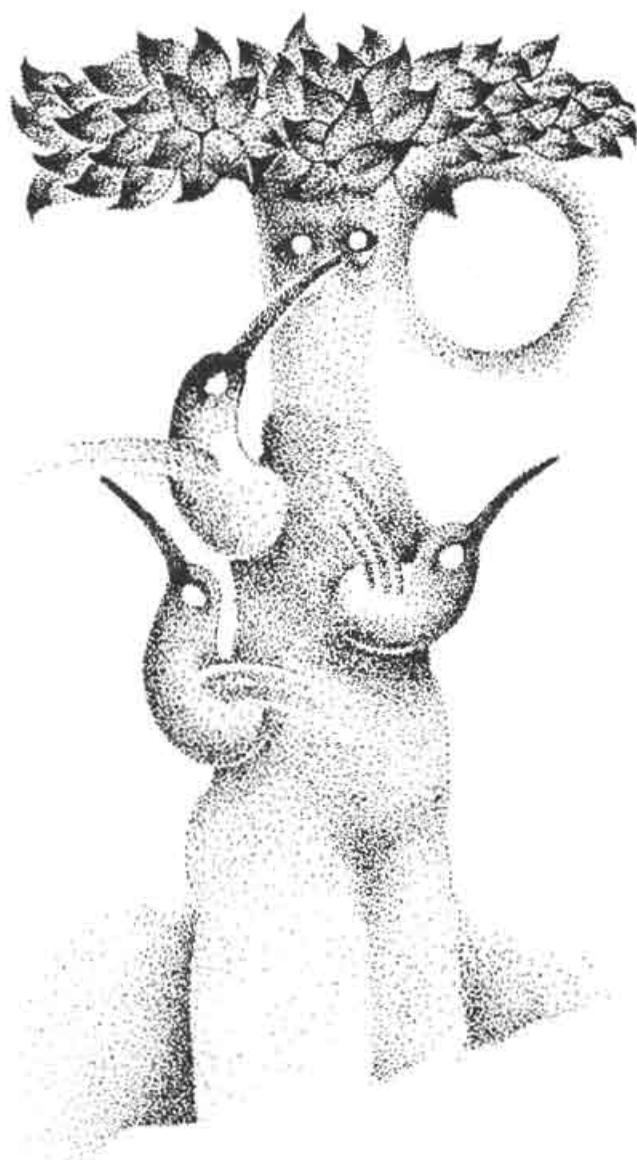
- Prohibir que las ESEP se creasen anexadas a otros centros educativos o que formasen una sola organización con las universidades. Darles una identidad clara –lo que se logró– provocó la inviabilidad de la generalización del sistema, por el costo de creación por separado.
- Ordenar el ingreso compulsivo a las ESEP de los alumnos que estudiaban en los colegios seleccionados. Los profesores de cuarto y quinto de secundaria de dichos centros educativos creaban un clima antagónico a la ESEP, entre los alumnos y los padres de familia, por sus angustias y temores de perder sus alumnos y con ello sus puestos.
- Acelerar la educación básica laboral, tratando de consolidarla. Esto provocó, dos años después, que las ESEP se convirtieran en un cuello de botella: no había suficientes instituciones ni profesores para atender esta mayor demanda, no prevista en un proceso gradual de creación de ESEP. Si bien el objetivo de consolidar la educación básica laboral se consiguió, se creó una demanda imposible de atender al nivel siguiente, que era la ESEP.
- Crear la ESEP del II Ciclo de Educación Superior. En 1977, el sistema se encontró presionado por la cantidad de egresados del I Ciclo, la falta de instituciones del II Ciclo de Educación Superior y la imprecisión de la normatividad sobre este II Ciclo. Para resolver esta situación, se creó la ESEP del II Ciclo (Decreto Ley 22268, 16/8/78). La Ley de Reforma había sido muy minuciosa al tratar el primer ciclo de educación superior: no así el segundo: sólo enumeraba las instituciones que pertenecían a él –seminarios religiosos, escuelas de oficiales de las Fuerzas Armadas y otras creadas por ley. En una disposición transitoria, listaba otras instituciones. No precisaba, además, qué título se obtenía ni cuánto tiempo duraban los estudios.

- En la concepción original, las ESEP estaban diseñadas para el primer ciclo. Las del segundo ciclo se crearon paralelas a la universidad y se las hizo no terminales, encareciendo más el sistema y haciendo inviable la salida del primer ciclo a otro lugar diferente del segundo. Por ello los tres años de formación originales se convertían en seis.

Un problema que imposibilitó el éxito de la institucionalización de las ESEP fue la magnitud de la matrícula proyectada, en relación con la infraestructura, el equipamiento y el profesorado que se poseía. La matrícula prevista para el año 82 –y estábamos en previsiones de los 70– era de 223 mil alumnos. Para atenderla sólo se tenía, como posibilidad total, veinte centros que, funcionando en doble turno, recibirían 24 mil 500 alumnos; más dieciséis centros construidos en el marco del Convenio Perú-BIRF, con capacidad para 18 mil 100 alumnos, más toda la infraestructura de instituciones adaptadas, lo que aseguraba una atención para 112 mil 900 alumnos. La matrícula prevista para el año 85, que ascendía a 497 mil, era imposible de atender no sólo por asuntos económicos sino porque el país no tenía (ni tiene) recursos humanos, económicos y materiales para eso. Si la Constitución del 79 no suprimía las ESEP, el gobierno de la época hubiese tenido que suspenderlas. Sin embargo, se debe anotar que, para atender las ESEP, el Ministerio hizo previsiones presupuestales desde 1977: destinó fondos del Tesoro Público y del crédito externo para construcciones, equipamiento y mobiliario (35, 52 y 11% respectivamente). Sin embargo, a pesar de este esfuerzo, el cuadro de las ESEP de I Ciclo existentes en 1981 muestra que la mayoría se ubica en Lima. Huancavelica no tenía una sola ESEP; su abandono no es, pues, historia reciente: ya en 1970 era el único departamento que no tenía una sola ESEP, ni estatal ni privada.

Una investigación⁵ con encuestas y entrevistas a 481 personas que trabajaron en el ciento por ciento de las ESEP creadas los años 75 y 76 y, aleatoriamente, en cuatro de las creadas en 1977 y 1978, reveló datos interesantes sobre la institucionalización de las ESEP, cuando éstas –por efecto de la Constitución Política de 1979– iban a desaparecer:

- La experiencia laboral previa de los docentes de la muestra fue: 51%, educación superior o técnica; 35%, secundaria y 12%, otras. La del personal jerárquico encuestado: 8%, en Direcciones Regionales; 10%, en Zonales; 18% en ESEP y 23% en colegios. Un problema de este nivel fue que quienes condujimos la experiencia teníamos una trayectoria pedagógica y no empresarial. El modelo pedagógico funcionó muy bien, pero la formación en las actitudes empresariales no tanto. Sin embargo, la ESEP debía preparar para el mundo del trabajo.



- El exitoso esfuerzo de capacitación de docentes, realizado por la Unidad de Capacitación especialmente creada para ello, se reflejó en la investigación: el 86% tenía claridad sobre qué se quería con la ESEP; casi el 75%, sobre por qué existía la ESEP y cómo estaba organizada. La gente tenía mucha claridad respecto a lo que hacía, de ahí su motivación.
- Cuando ya la ESEP había desaparecido legalmente –la Constitución Política del 79 la suprimió– y estaba en marcha el proceso de conversión, ante la pregunta de la encuesta «¿Por qué está usted en la ESEP?», el 42% del personal respondió que lo hacía «por convicción».
- Los alumnos mostraron una madurez y capacidad que la secundaria no les hubiese permitido lograr. Al egresar encontraron trabajo y se desempeñaron con eficiencia. Un estudio del Instituto Internacional de Planificación de París⁶ así lo demuestra.
- Las causas de la desaparición de las ESEP fueron, para más del 80% de los directivos y personal docente, no pedagógicas.
- Los opositores a la ESEP eran, en opinión de sus directivos y profesores, el magisterio secundario, la universidad, los colegios profesionales y los padres de familia.
- La sociedad civil –a pesar del esfuerzo del gobierno y del entusiasmo y éxito de los alumnos– no hizo suyas las ESEP. Según el personal jerárquico de las ESEP, la población «no lucha» y «es indiferente a su desaparición». Los que le tienen confianza sólo llegan al 13% (cuadro 1). Tanto el personal jerárquico como el docente pensaban en 1980 que las ESEP debían adecuarse y no desaparecer. Mientras que las causas de su desaparición para el personal jerárquico eran de tipo económico, para el docente eran de tipo social.
- Es muy ilustrativo analizar cómo responde la sociedad civil a una persistente voluntad del gobierno de continuar con el proyecto de las ESEP. En el cuadro 2 se puede apreciar cómo mientras el gobierno crea ESEP, la matrícula –respuesta real de la sociedad civil– decrece. Es una resistencia pasiva que desemboca en la no institucionalización.
La matrícula inicial en 1975 fue de 5 mil 523 alumnos previstos e igual número de matriculados (el ingreso era obligatorio). El año 76 se tenían los 5 mil 523 anteriores y 3 mil 344 nuevos (el ingreso ya no era compulsivo). Para una meta de 8 mil 800 matriculados, se tuvo un crecimiento de tres ESEP. En 1977, el número de ESEP casi se duplicó –llegó a veintitrés–,

pero la matrícula no siguió ese comportamiento; el promedio de alumnos por ESEP bajó a 584. El año 78, ante una presión de los colegios militares, se autorizó que el alumno que cursaba el equivalente al quinto de secundaria pudiera salir de la ESEP a la universidad. Esta salida antes de terminar los estudios del I Ciclo produjo un mayor descenso de matrícula, mientras que la política de incrementar el número de ESEP continuaba como si nada hubiese ocurrido.

- El modelo de las ESEP es urbano; el caso de Huanavelica así lo evidencia. Esto preocupó, por la posible acentuación de la desigualdad al no atender poblaciones de zonas de menor desarrollo que no interesaban al sector privado y que el Estado no debía descuidar.

¿Qué de positivo encontramos en este proyecto de las ESEP?

En primer lugar, lo acertado de su diseño curricular, su organización institucional y su logro con estudiantes, profesores y directivos (modelos que deberían ser objeto de una mejor sistematización y aprovechamiento en favor de la educación del país).

En segundo lugar, sus enseñanzas a partir de errores que han costado dinero, tiempo y energías valiosas, que no se deben volver a perder.

Creemos importante hacer cinco recomendaciones –fruto del análisis sereno y objetivo de esta inves-

tigación–, pensando en las innovaciones que se quieran aplicar en el Perú:

Primera

Para que la institucionalización de una innovación educativa tenga éxito, no es suficiente la voluntad del gobernante. Es indispensable y necesario prever y obtener de manera garantizada los recursos económicos y financieros que permitan enfrentar los gastos que conlleva dicha innovación: capacitación del personal docente y directivo; adquisición de equipamiento, mobiliario, material y libros; adecuación o construcción de la infraestructura indispensable y creación de una actitud favorable en la opinión pública.

Segunda

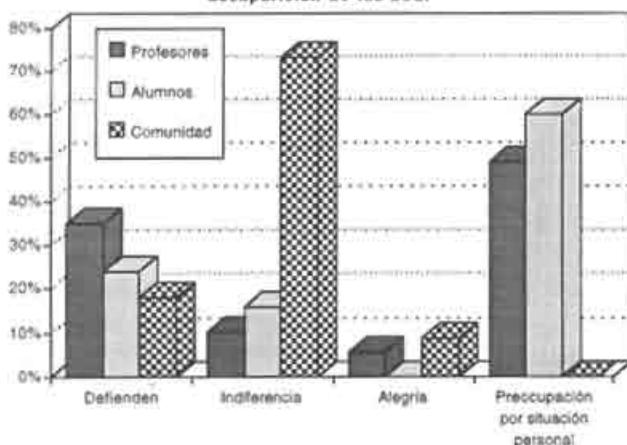
Para que se institucionalice con éxito una innovación educativa en el sector público, es indispensable aplicarla gradualmente; no sólo por las correcciones que requiere todo proceso de este tipo, sino también por la magnitud de la matrícula escolar a cargo del Estado.

Acelerar un cambio para generalizarlo en un único periodo gubernamental, conduce inexorablemente al fracaso de esa institucionalización. El personal requerido no puede ser preparado en ese corto tiempo y la inversión económica –que todo cambio conlleva– no se puede afrontar en un periodo de sólo cinco años

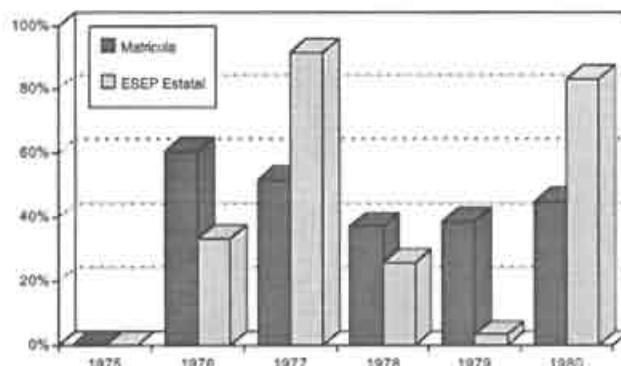
Tercera

Al iniciar un proceso de innovación educativa escolar, es indispensable lograr la adhesión del magiste-

Cuadro 1
Opinión del personal jerárquico sobre actitudes ante desaparición de las ESEP



Cuadro 2
Porcentajes de incremento de matrícula y de las ESEP estatales



rio que lo realizará y del que se encuentra en los niveles educativos previos a dicho proceso. No hacerlo significa aceptar la posibilidad de que tal innovación no se institucionalice, porque no se la ha comprendido e internalizado, o porque se la bloquea en el contacto diario de los docentes con los alumnos y los padres de familia, cuando aquellos la perciben como una amenaza a su quehacer profesional.

Cuarta

El éxito de la institucionalización de una innovación educativa exige prever, en el campo de la opinión pública, una estrategia que permita comprender y aceptar las razones de dicha innovación, su proceso, los objetivos que persigue y sus limitaciones.

Quinta

Por las recomendaciones anteriores, fruto de la experiencia de la fracasada institucionalización de las ESEP, queda meridianamente claro que no es posible realizar una innovación educativa, con éxito en su institucionalización, si no se ha logrado un consenso político y social en torno a ella. Consenso que se robustece en la aplicación gradual y exitosa de la propia innovación.

Notas:

- ¹ El autor trabajó de 1975 a 1978 en el proyecto de las ESEP: en 1975, como director de la ESEP de Arequipa; de 1976 a 1978, como director del I Ciclo de Educación Superior. En 1976 se le encargó la Dirección General de Educación Superior. Entre 1981 y 1996 hizo un estudio minucioso del fracaso de la institucionalización de las ESEP. Este estudio fue presentado a la Universidad de Lima.
- ² Un análisis interesante sobre la participación de la Fuerza Armada se puede encontrar en el libro del sacerdote Romeo Luna Victoria, *Por una democracia socialista en el Perú*.
- ³ Fueron célebres en esa época los artículos periodísticos del doctor Luis Alberto Sánchez atacando las ESEP y las conferencias del doctor Wálter Peñaloza Ramella defendiéndolas. El doctor Sánchez fue autor de los Colegios Regionales, antecedente histórico de las ESEP en el Perú.
- ⁴ Se llamó 'profundización', y no 'especialidad', para no chocar con la universidad, aun en la terminología. 'Área profesional' era el conjunto, y 'profundización' el mayor énfasis en alguna de las partes de dicha área.
- ⁵ SÁNCHEZ MORENO IZAGUIRRE, Guillermo: «Análisis descriptivo de un proceso de institucionalización educativo peruano: El caso de las ESEP en el período 1975-1980».
- ⁶ SANYAL, Bikas y otros: *Educación profesional y empleo: el caso de las ESEP en el Perú*, París, Librería Studium, Lima, 1983.

