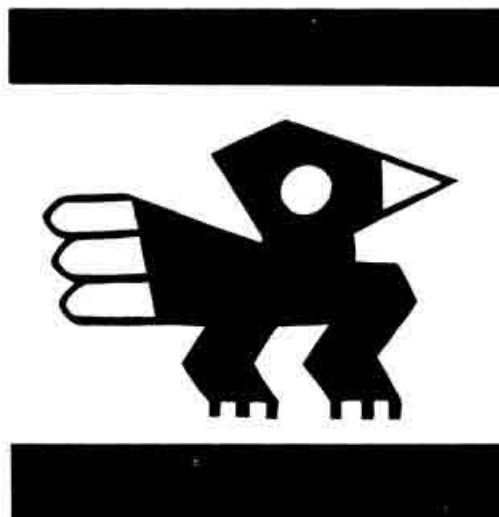


La ley general de educación no es asunto ligero

Manuel Iguñiz Echeverría

Los proyectos de ley general de educación presentados al Congreso Constituyente Democrático (CCD) no han desencadenado un debate público sostenido. Manuel Iguñiz propone en este artículo términos y condiciones para la discusión de tan importante instrumento normativo. El autor no sólo plantea la necesidad de garantizar un sentido fundacional y estratégico en la nueva ley general de educación; también propone un conjunto de políticas destinadas a fortalecer la educación pública y asegurar el derecho social a la educación. Este artículo tiene su origen en la exposición que Iguñiz realizara, representando a la revista TAREA, en el fórum «Ley de Educación en debate» organizado por la Derrama Magisterial en setiembre y auspiciado por cinco revistas pedagógicas.



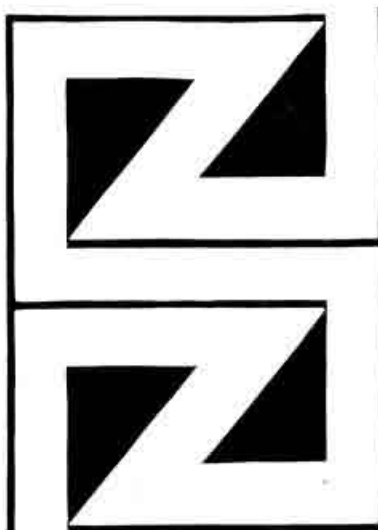
1. Un proyecto para la nueva época

En primer lugar, me es una necesidad decir que no puedo pensar en la idea de una ley general de educación sin aludir a un tema que va más allá de ella pero que la envuelve. Estamos inmersos en cambios fundamentales en la vida del país y del mundo, estamos inmersos en un cambio de época. Hemos vivido procesos de una convulsión muy grande, estamos saliendo del riesgo de destruirnos como humanidad a través de una guerra atómica, y ha desaparecido el socialismo de estado en Europa. Estamos adquiriendo una sensibilidad mayor por problemas de la propia sobrevivencia en relación con el medio ambiente. Estamos viendo procesos de revolución científica, tecnológica y de comunicación humana impresionantes. Y seguiremos viendo cosas impresionantes.

Requerimos entonces en el Perú pensar un proyecto educativo ahora pero con proyección para el próximo siglo, que coincide además con el inicio de un nuevo milenio. Necesitamos repensar la educación, como se hace hoy día en gran parte de países del mundo, de manera muy ambiciosa y con gran imaginación. Las respuestas rutinarias, sabemos, pasan por alto los problemas sociales entre los cuales destacan la pobreza, el desempleo y las desigualdades enormes; las respuestas rutinarias tampoco atienden la preparación de los ciudadanos para los nuevos tiempos que se nos vienen, con toda sus expectativas, peligros y complejidades. ¿Cómo la educación servirá para orientar la revolución científica y tecnológica en función del pleno desarrollo humano y con ejercicio pleno de la libertad?



Siglo XVI. Lyon, Francia



Epoca precolombina. Perú

2. Hay que generar condiciones para una buena ley general de educación

Mi primer punto sobre el tema de la ley general es que sin ideas sobre qué educación requerimos y podemos desarrollar en el Perú, no tiene sentido proseguir en ese proyecto. En el Perú necesitamos generar condiciones para una buena ley general de educación y actualmente no están dadas en el país las condiciones para elaborarla.

No están dadas las condiciones en la Comisión de Educación del Congreso Constituyente que no ha producido legislación significativa o casi ninguna estos años. La legislación educativa en el país la ha producido principalmente el Ejecutivo y no el Congreso. Recordemos que antes del golpe del 5 de abril, el Ejecutivo promulgó el DL 699 en la etapa de delegación de facultades legislativas y un poco sobrepasándose en ellas. Luego días antes de la instalación del actual Congreso

Constituyente se promulgaron los decretos leyes 26011, 26012 y 26013. Dificilmente este Congreso podrá empezar a legislar por un instrumento tan complejo como es una ley general.

Una ley general es un instrumento normativo que abarca el conjunto del proceso educativo con la amplitud y complejidad que éste tiene. Implica enunciados conceptuales, definir enfoques sobre la función social de la educación, su organización, el rol de los actores, etc. Dar una ley general supone operar con una visión general y una intervención normativa sobre el conjunto del proceso educativo, tanto el que se realiza de modo sistemático y escolarizado como los procesos extra escolares. Los proyectos de ley general presentados para el debate en la Comisión de Educación del CCD sólo son una parte de los insumos necesarios. A ello se añade el proceso electoral que inexorablemente se está acercando, que no ofrece condiciones favorables para cualquiera que pretenda un debate fructífero. Independientemente de las intenciones de los actores se ha acercado demasiado el proceso electoral para que sea factible un debate con las implicancias que tiene una ley general sobre la educación peruana.

3. Una buena ley general es posible

Bajo ciertas condiciones sí es posible una ley general buena en el Perú. Una primera condición, y no será la única, es la convocatoria a quienes tienen solvencia profesional en el campo. Quiero poner un ejemplo. Se ha elaborado en el Perú el Código de los Niños y Adolescentes, Decreto Ley 26102 de fines de 1992, de escasa difusión no obstante el esfuerzo realizado. Los especialistas coinciden en que este Código tiene aportes muy significativos, lo que indica que no está fuera de nuestro alcance producir leyes significativas y de calidad, como es el caso mencio-

nado, aunque un código sea más específico que una ley general. Es evidente que se requiere solvencia para hacer una ley general y convenir en instrumentos que no solamente concedan derechos sino mecanismos para que estos derechos sean cumplidos en el Perú, que obligue a la sociedad y al Estado a que éstos se cumplan. Eso supone un trabajo de especialistas y no una improvisación; supone una ley general que piense el proceso educativo en su conjunto. Me ha sorprendido escuchar que la ley general que se anunciaba era principalmente para la educación privada (que es la minoritaria), y que luego iba haber un Estatuto para la Educación Pública, un razonamiento sui géneris. Creo que no es propio de un trabajo profesional en la confección de leyes matrices como la que se discute.

Si bien el trabajo profesional no es vacuna segura, debe garantizar que no ocurra lo que el Dr. Aparicio Valdez comentó en un programa de radio, refiriéndose a lo que un tratadista italiano denominó «legislación insincera». Un trabajo profesional debe garantizar que las leyes no sean insinceras, es decir que anuncien una cosa cuando en realidad no desean cumplirla. Hay una legislación insincera que se ha producido en el Perú y de manera reiterada en educación estos últimos años. Anuncian procesos pero no apuntan realmente a ejecutarlos. Entonces una ley general es posible pero supone convocatoria, supone apertura.

4. Una ley es buena si parte de la crisis de la educación peruana

Para que la ley general sea buena tiene que encarar la crisis educativa del país en toda su envergadura y profundidad. La gravedad de la crisis educativa en el país es un fenómeno reconocido por todos y es realmente extrema. Los problemas de aprendizaje y formación de la población en



Siglo XI a.C. China

situación de pobreza, la inestabilidad social, política y afectiva son problemas gravísimos que ni siquiera estamos midiendo aproximativamente. No estamos ni siquiera acercándonos a estos problemas; nuestros instrumentos son aún limitados y deficientes. Simplemente no conocemos las deficiencias y los problemas de formación y aprendizaje que vive la población en situaciones de pobreza e inseguridad. Es muy grave que eso ocurra; la ley general deberá apuntar a que la evaluación y rendición de cuentas por parte de los varios actores implicados se convierta en un proceso regular y sistemático.

Tenemos que reconstituir un magisterio altamente profesionalizado y motivado para el servicio público y eso es un proceso largo que no se logra en dos años. Se puede comprar una central eléctrica o a gas para cubrir un déficit de abastecimiento pero no se puede reconstituir tan pronto un magisterio con voluntad de servicio público, formación y calificación, sobre todo en el Perú donde la mitad de los docentes no tienen

título pedagógico. Tenemos que ver que nuestro sector público ha perdido continuidad y tradición, entonces improvisa permanentemente. Los problemas de fondo que tiene que encarar una ley de educación son problemas de largo plazo y no hay soluciones mágicas.

5. Son imprescindibles e insustituibles acuerdos y procedimientos democráticos

Parto de que es posible pero además imprescindible una legislación de calidad en el Perú, sobre la base de acuerdos mínimos. Los acuerdos mínimos son indispensables para no sacrificar a la niñez peruana. Por el estado actual de la niñez y a costa del sacrificio de parte de la niñez no puede haber ninguna propuesta política e ideológica que merezca tal nombre. Escamoteando el futuro de los niños no puede haber opción político-ideológica válida.

Una metodología democrática de acuerdos supone procedimientos públicos y participación, que haga que la gente reconozca que esa ley es suya y se identifique con ella. Supone reglas, ciertamente, y supone aspiraciones populares sobre la sociedad y sobre la educación. Supone rescatar las tradiciones de búsqueda de igualdad y progreso que hay en nuestro pueblo, en tensión con la aceptación de la estratificación como fenómeno social y cultural; supone valorar la demanda de igualdad de oportunidades; supone sopesar lo que el pueblo está diciendo sobre la violencia que ha vivido y vive el país; supone esta convivencia popular de la heterogeneidad y pluriculturalidad, que es una experiencia cultural masiva.

Supone, sin embargo, más que reglas y procedimientos y más que recoger las aspiraciones populares. Una ley supone, como consecuencia de lo anterior y para que sea eficaz, que como parte de la sociedad re-

conozcamos que daremos continuidad a todo aquello que sea positivo. Mucha gente se siente preocupada y temerosa por la continuidad cuando viene un cambio electoral y se discuten temas de política. No es posible superar problemas que hacen que cada cambio de gobierno sea visto como generador de inestabilidad de las políticas, si en la sociedad no nos comprometemos también a generar condiciones de continuidad mínimas en puntos básicos.

6. La educación es un bien público

Para que una ley esté acorde con los tiempos, el gobierno y la sociedad tenemos que reconocer que la educación es un bien público. En consecuencia la educación no se define primero por la gestión privada, pública, estatal o cooperativa. La educación es en su conjunto un servicio personal, por supuesto, pero también social. La educación es un requerimiento y un derecho que trasciende los beneficios de grupos. La educación pública, en su forma estatal o privada, tiene que confluir en un gran proyecto de desarrollo educativo y cultural que es condición para un desarrollo democrático y sostenido en lo económico en cualquier país. La formación de las nuevas generaciones y el desarrollo del conocimiento son claves para toda sociedad y seguirán ganando en importancia. En nuestro concepto lo que determina la calidad y la orientación de un servicio educativo no es lo jurídico: es la orientación de valores, fines y objetivos y la concepción metodológica que tiene un proyecto educativo.

La polarización está en el escenario. Hay ciertamente un polo que considera que el Estado debe colocarse en el campo de los minúsvulos. Hay dificultades también en reconocerle un estatus propio a la educación privada que permita que lo mejor de ella no viva a la defensiva permanentemente, y pueda contribuir



Rodas, Grecia

al país con un rol propio. La escuela privada y pública no se definen en contraposición. Las formas de gestión tienen que ser variadas en función de las regiones, los grupos culturales y los proyectos escolares.

Pero es evidente que en nuestro país, por lo menos es nuestra opinión, la estrategia de cambio educativo debe tener como eje la escuela pública. Una escuela pública de calidad y gratuita no nos la podemos ahorrar y estos cuatro años se ha pretendido ahorrar en ese campo, por pensar en cómo transformar en privada la escuela pública. Eso no es posible en un país como este, ni siquiera lo ha sido para Pinochet que tenía más fuerza y más recursos y quizás otras características que lo hubieran hecho posible. Creo que es ciego pensar que la integración popular al servicio educativo se puede hacer sin escuela pública. La escuela pública es la que ha integrado masivamente a la población a la educación y, sin embargo, tenemos aún un déficit de 1'200,000 niños y adoles-

centes que no asisten a la escuela. Por mandato constitucional la educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias; ¿quién puede hacer esto realidad? Es un disparate pensar que la demanda pueda ser cubierta por las formas diversas y conocidas de educación privada e inclusive por la educación privada subvencionada que algunos tienen como interés o preferencia. Entender la educación como un hecho público significa devolvernos a los ciudadanos la información y la participación en el desenvolvimiento de la educación pública; es parte de la democracia, parte de los acuerdos democráticos que he mencionado. Pensar en educación pública, específicamente en escuela pública, obliga a una estrategia de mejoramiento y democratización radical. En otro momento deberíamos evaluar el aporte que a este respecto ha producido la estrategia, empleada hace tantos años, de colegios experimentales.

7. Asunto de Estado

La educación no puede ser vista como un campo social patrimonio del gobierno; es un asunto de Estado y de sociedad. Quiero decir: va más allá que un gobierno. El Estado peruano tiene que mantener políticas grandes que no se dejen sea cual sea el gobierno. Hay políticas que son fundamentales para un Estado, para que la sociedad sobreviva y desarrolle. Las fronteras, por ejemplo, han sido y son claves para sobrevivir y tener seguridad. Es claro que estas trascienden y ningún gobierno puede trastocar la seguridad nacional a su libre albedrío; tampoco puede vender todos los aviones o barcos de las fuerzas armadas, por más que quiera. Se trata de políticas que van más allá de un gobierno.

Creo que tenemos entre manos la necesidad de considerar el largo plazo como esencial en el campo educativo para formar ciudadanos del próximo siglo.

8. El derecho a la educación y la cultura es inherente a la persona

Una ley general buena en el campo educativo tiene que tomar en serio el derecho a la educación y a la cultura como derecho inherente a la persona humana. Soy de los que creen que en la anterior Constitución estaba mejor plasmada esta idea. La han quitado, no sé por qué; podría haberse mantenido y nadie hubiera sido acusado. La educación y la cultura son bienes públicos, son derechos inherentes a la persona humana. No hay mucho que discutir para decidir garantizar su servicio. Y por eso es que tenemos retos fenomenales.

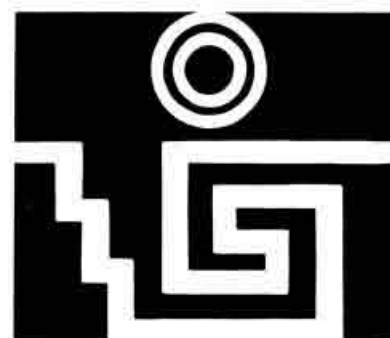
Hoy día la cobertura educativa parece haber bajado, aunque los datos son todavía imprecisos. Para el grupo de menores de 6 a 11 años de edad la cobertura era considerada en alrededor del 95%; hoy día según el censo está en 87%. Eso significa más de cuatrocientos mil niños excluidos de la primaria, y ampliando más allá de los 11 años llega a más de un millón de menores el déficit educativo. Primero está por ello **la gratuidad de la enseñanza** como garantía del derecho a la educación. Digámoslo, eso debe ser seguro; después se discuten los otros problemas, como posibles mecanismos innovativos para obtener recursos. La población debe tener confianza en que el acceso a la educación no le será negado por problemas de pago. Y este derecho significa por lo menos dos cosas en términos de una ley general. Uno, el eje de la estrategia de una ley general tiene que estar puesto en la **educación básica**. La educación básica es en el Perú, hoy día, el problema fundamental para el desarrollo de ciudadanos trabajadores del próximo siglo y para encarar los problemas de identidad de nuestra sociedad, de pluralidad de identidades y de cohesión nacional. Ese es un asunto fundamental para el ejercicio de capacidades que permita a la gente ser libre

y eficaz. Y a la vez la educación básica como pilar supone, como dicen algunos organismos internacionales, un entorno intelectual favorable, es decir supone **educación superior e investigación**. Si no hay educación superior y no hay investigación la educación básica se pasma. Si no se retroalimenta la educación básica en sus contenidos y metodologías con la educación superior, ciertamente la básica no se desarrolla. En consecuencia debemos estar alertas ante consideraciones que poniendo en la primaria o básica el eje, diluyen la superior de las políticas nacionales. La superior es indispensable para alimentar la educación básica y para un proyecto educativo y científico del país. Inclusive los paradigmas del cambio productivo y de la gestión empresarial obligan al trabajo más creativo, más colectivo y, en consecuencia, conducen a replantear qué entendemos por educación básica, pues los enfoques enciclopedistas ciertamente se han visto rebasados de manera más clara por las circunstancias de este fin de siglo.

9. La libertad

Una ley general obviamente tiene que abordar el tema de la libertad de manera global. La libertad no se reduce a la libertad de empresa del propietario o el promotor del centro educativo; no es sólo la libertad de generar centros educativos. La libertad debe referirse al pensamiento del alumno y al acceso a pensamientos diferentes. Es la libertad del docente, es la libertad para no atarse a verdades oficiales del centro educativo que impidan la circulación de información. La libertad que nos interesa esté plasmada en una ley general de educación es un proceso global que incluye formas de gestión diversas pero que sobrepasa de lejos esa sola dimensión. Implica respeto a la identidad de las personas.

Voy a enunciar otros puntos indispensables, que evidentemente no agotan el tema.



Corinto, Grecia

10. Igualdad de oportunidades

Una ley tiene que tener muy en alto la meta de igualdad de oportunidades. Esta meta en el campo educacional será más valorizada el próximo siglo, porque es la condición de un desarrollo sostenido. Aunque no lo es aún en una sociedad de exclusión y de desigualdad tan profunda como la nuestra, lo requiere una sociedad que quiere seguir creciendo, y en el largo plazo tendremos que enfrentar este problema.

11. La inversión

Uno de los requisitos de una ley general es orientar y expresar un compromiso social sobre la inversión. Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) una inversión social baja es aquella que está debajo del 6% del producto bruto interno, media la que está entre 6 y 10% y alta la que sobrepasa al 10%. Yo había propuesto en un texto que debíamos volver hacia un 6%, en una primera fase. Pero la política social, por la desigualdad en el país, probablemente requerirá una inversión fuerte del Estado. Deberíamos pensar en una meta alta de gasto en políticas públicas y una alta inversión en educación. Hemos invertido en años pasados menos del 2% del producto bruto interno (PBI) en educación; pocos países han batido ese récord. El Ministerio de Educación a través de varios ministros nos han recordado que es el Ministerio de Economía y Finanzas el encargado del gasto educativo público. Hemos carecido así de un necesario factor de fuerza en el propio Estado.

12. La administración educativa

En el Perú no hemos resuelto los principios organizacionales del sistema educativo. Aquí no hemos definido qué rol tiene el gobierno central, no hemos definido qué rol tienen los organismos intermedios ni las regiones;

no sabemos ni cómo están las ahora «transitorias» y «nombradas». No hemos definido el rol de los gobiernos locales. Por supuesto la intersectorialidad que requiere la educación está más lejos. No está resuelta en el Perú la relación Estado-sociedad. Parte del problema para la educación es que se ha detenido el proceso de descentralización ahora revertido en lugar de ser corregido.

Si no hemos definido los principios que van a normar en el largo plazo el sistema educativo en el Perú, consecuentemente no hemos resuelto una de las condiciones para encarar bien los problemas de calidad. Estamos todavía con problemas atrasados. En general los países en América Latina han resuelto ese esquema base. En el Perú una ley general de educación o quizá norma legal debería resolver las condiciones mínimas de una gestión. Un consenso en torno a cómo organizar el sistema educativo es imprescindible. En estos momentos lo que tenemos es una confusión impresionante y un reconocimiento público de esto. En algunas partes del país hay Áreas de Desarrollo Educativo (ADE) y en otras Unidades de Servicios Educativos (USE). En la estructura, según las normas vigentes, deberían existir las Delegaciones de Educación.

Quiero terminar reiterando que son algunos puntos que debemos discutir y resolver entre todos. Tenemos que buscar aquello que en anterior reunión conversamos: la actitud que nos proponía Mariátegui. Creo que todos tenemos visiones globales de la sociedad y de la política, pero de ninguna manera a nombre de ellas podemos desconocer la realidad o emprender acciones específicas porque lo que tenemos entre manos es un país con 48% de niños desnutridos. Es el futuro de los niños y frente a eso nada puede estar por delante. Los acuerdos mínimos, así en plural y no «un acuerdo», son necesarios más aún. Creo que son imprescindibles y un reclamo de nuestra niñez.

