

tarea colectiva

El año que culmina ha sido especialmente relevante para la educación nacional. Su relevancia no se sustenta sin embargo, en la constatación de avances en calidad, equidad o acceso universal a la educación, tampoco en una cercanía mayor de fines, objetivos y contenidos curriculares a las necesidades, cultura y aspiraciones de las poblaciones regionales y locales, o en la verificación de una eficaz preocupación del Estado por la situación del maestro y la atención de las cada vez más profundas desigualdades educativas entre peruanos. Su relevancia radica más bien en que en 1992, a diferencia de los dos años anteriores, el gobierno diseñó y dió a conocer **piezas de un modelo educativo diferente**, que si bien no ha sido presentado integralmente a la sociedad, ha ido armándose poco a poco ante nuestros ojos. Un modelo que apunta a colocar a la educación en **la lógica del mercado**, intencionalidad básica que es coherente con la política general del gobierno.

El nuevo modelo educativo se inaugura con modificaciones sustanciales en la **gestión y el financiamiento de la educación** y continuará según se ha anunciado con una modernización del currículum, cuya orientación desconocemos. No existen indicios hasta la fecha de que otros asuntos centrales como el rol educativo y formación profesional del maestro; o condiciones básicas para el acceso universal a la educación, tales como programas de compensación de las diferencias socio-económicas tan influyentes en la calidad de los aprendizajes; estén en la agenda inmediata del Ministerio de Educación.

Si bien no conocemos aún todas las piezas del modelo —en particular la Ley de Financiamiento Educativo, que es central para juzgar la viabilidad del modelo— señalaremos brevemente algunos de los virajes implícitos en las decisiones tomadas por el Ejecutivo, así como su potencialidad para producir transformaciones en el sentido que la mayoría desea: educación de calidad para todos.

— **Se producirá un cambio importante en el sistema de gestión educativa.** De un Estado centralizado e indudablemente ineficiente, se intenta transitar a un Estado descentralizado que entiende la descentralización como **transferencia de atribuciones administrativas y de**



gestión a nuevos organismos de base, los Consejos Municipales de Educación o COMUNED. (Ver Prepublicación de la Ley de Participación Comunal en la Gestión). El nuevo sistema promueve además una gestión colectiva del COMUNED y de las escuelas así como su autonomía pedagógica, rasgos ambos que pueden influir en el largo plazo en las relaciones educativas. Presidido por el alcalde y con la participación corporativa de representantes de los directores, maestros, padres de familia, iglesias y otros agentes sociales de cada provincia o distrito, el COMUNED definirá los derroteros de la política educativa local y administrará los recursos que le transfiera el Estado.

Esta modalidad de gestión, de ir acompañada de recursos suficientes, autonomía pedagógica y poder de decisión, puede promover desarrollos importantes en parte de las circunscripciones. Acercar las decisiones de política educativa a representantes de organizaciones y autoridades próximas a la vida y problemas locales, puede tener efectos pedagógicos muy positivos en tanto alienta el conocimiento de la realidad, la toma de decisiones democrática y el perfilamiento de objetivos y proyecto de desarrollo local. A su vez lleva implícitos grandes riesgos si la improvisación reina en el proceso de su implementación. El Ministerio de Educación no puede ignorar que las comunidades y gobiernos locales en el país son muy heterogéneos en recursos, capacidad técnica y organicidad. Comparemos sinó las posibilidades de gestión eficiente (recursos financieros, planeamiento, elaboración de políticas, evaluación de resultados, capacitación de personal local) de las escuelas del COMUNED de un distrito medio de Lima Metropolitana, con las del COMUNED de un distrito rural de los Andes o la Amazonía, donde predominan las escuelas unidocentes y los recursos y agentes propios son escasos.

- **Se sustituye el rol tradicional del Estado en la educación nacional.** El nuevo enfoque busca abandonar la concepción del Estado como principal proveedor del servicio educativo a las mayorías pobres del país, primer responsable social y político de la educación del conjunto de niños y jóvenes del país y defensor de la gratuidad de la enseñanza, aunque no logró serlo de su calidad y equidad. Se impone, en sustitución, un Estado que opta por **transferir** importantes responsabilidades educativas a la sociedad, que reduce su rol —hasta donde se ha informado— a **subsidiar** las actividades educativas de agentes estatales y privados, y a **controlar la calidad** de los servicios educativos que prestan las escuelas subsidiadas. Un Estado, por lo tanto, que aspira a reducir su rol tradicional en la educación.

Una de las medidas que expresan mejor este nuevo rol es la función de asignar montos de dinero por estudiante en educación inicial, primaria y secundaria, bajo el supuesto que esto permitirá que los estudiantes, o sus padres, elijan "libremente" la escuela de su preferencia. Como sabemos la libertad de elegir el tipo de educación que se quiere es bastante relativa en un país como el nuestro, para no calificar de ilusión la posibilidad, en este momento, de acceder a servicios públicos de calidad. Cuando se afirma que esta medida promoverá la competencia entre escuelas por atraer a más alumnos y alentará la elevación de la calidad del servicio, nos preguntamos si la competencia podrá actuar como mecanismo de superación cuando se realiza en condiciones básicas tan

(sigue en la página 62)

desiguales entre los que compiten y cuando otras políticas sociales y económicas del Estado, además de la educativa, no actúan simultáneamente para mejorar estas condiciones. Debemos esperar la Ley de Financiamiento y otras que están en preparación, para precisar otros rasgos del nuevo rol del Estado en el sector.

- **Se alienta la privatización del servicio educativo.** Las medidas conocidas hasta la fecha, crean canales y oportunidades para la inversión y gestión privada de la educación, así como para inducir aportes complementarios pero regulares de los padres de familia. (Ver artículo 9 inciso b, de la Ley de Participación).

El gobierno ha ideado para ello una fórmula que combina subsidio estatal con gestión privada. Con la finalidad de atraer a nuevos grupos privados que asuman la gestión de escuelas públicas, ha dispuesto que el Estado ceda "en uso" el local, mobiliario, personal docente y administrativo a promotores particulares. Aunque esta herencia —en la gran mayoría de casos— no será suficientemente atractiva entre otras razones, por el deterioro de la infraestructura y la pobre calificación del personal; es una facilidad que intenta estimular la participación privada. No obstante creemos que el riesgo que el promotor-empresario no estará dispuesto a correr, es el de heredar —además— estudiantes de las familias más pobres, sin capacidad para complementar monetariamente el subsidio estatal y que por tanto hagan imposible la acumulación de capital a la que aspiran. Si bien no todos los promotores buscarán una acumulación desproporcionada, este sector podría extenderse. Esta no es pues una alternativa viable para mejorar la educación **de las mayorías**, si esta fuese la intención del gobierno, aunque podría contribuir a mejorarla para una parte de los sectores medios empobrecidos, poco significativa respecto al total de la demanda educativa nacional.

- El modelo no aparece articulado a un **proyecto educativo nacional** orientador de las múltiples actividades educativas que se desarrollan en el país. Es más la existencia de un proyecto educativo parece estar reñida con este nuevo enfoque de la educación. Esto pone en riesgo objetivos en los que la educación juega un rol central, como son la construcción de la nación, el desarrollo y la formación de la identidad peruana. A similitud del estilo de gobierno del presidente Fujimori que alienta una relación directa entre el mismo y la opinión pública no organizada, el nuevo sistema daría preferencia a una relación directa entre el Ministerio de Educación, órgano rector nacional, y los COMUNED, debilitando así o quizá disolviendo, las direcciones departamentales e instancias regionales de decisión, que si bien han funcionado con grandes deficiencias, deberían jugar un rol en la definición de objetivos educativos y el apoyo, junto con el Estado central, a la educación. De no ser así, corremos el peligro de tener COMUNED cercanos a la población, con diversos estilos pedagógicos y gran autonomía, pero sin canales de integración en fines y proyecto educativo, con otras comunidades, la región y la nación, ahondando así la ya profunda fragmentación que vive nuestro país.

- Otro gran viraje se producirá en la **situación laboral del magisterio**. Si bien la Ley de Participación Comunal y autoridades han reiterado que los maestros conservarán "el régimen laboral que tuvieran en la fecha de

la transferencia", no ha precisado lo que pasará en el mediano plazo con los maestros que pasen al sistema de escuelas de gestión privada subvencionadas "parcial o totalmente" por el Estado. En estas escuelas los promotores tendrían la prerrogativa de seleccionar a su personal docente y establecer relaciones laborales de distinto tipo. Los dispositivos hasta ahora conocidos no revelan pues una intención de cambio en la **relación del Estado con los maestros**, en el grado y sentido tantas veces reclamado: mejores salarios, mayores oportunidades de capacitación y actualización académica o técnica, programas de formación profesional de calidad.

- Finalmente este modelo alentará la **consolidación de sub-sistemas diferenciados de educación pública** basados en la pobreza de sus recursos y no, como se pretende, fundados en la calidad de su propuesta pedagógica o resultados de aprendizaje. Existe el riesgo de identificación de las escuelas municipales, gestionadas por los COMUNED, como las escuelas pobres tanto por la escasa inversión estatal o privada en ellas como por su baja calidad pedagógica.

El Ministerio de Educación ha resuelto implementar gradualmente el nuevo sistema de gestión educativa a partir de 1993. No conocemos aún su estrategia para seleccionar a los municipios a los que se transferirá las 9,000 escuelas con las que se empezaría el proceso. Esperamos que esta estrategia no se limite a aceptar las solicitudes y disposición de los municipios a asumir el reto de la transferencia inmediata, sino en criterios que garanticen a la ciudadanía, que entramos a una experimentación ciudadana y no improvisada del nuevo sistema. El Ministerio de Educación deberá realizar un seguimiento y estudio riguroso de los resultados de este proceso. Es una responsabilidad ineludible dado que las reformas afectarán la educación de millones de niños, jóvenes y adultos.

Lima, 23 de diciembre de 1992.

María Amelia Palacios

