

Igualdad de oportunidades educativas:

una esperanza cada vez más lejana para los pobres.
(A propósito de los decretos educativos recientes)

Marlene Castillo Fernández

Investigadora del CIPCA

Al analizar las actuales reformas educativas Marlene Castillo pone en el centro del debate "la calidad y el acceso al servicio educativo que podrán tener los hijos de la pobreza".

Desde esta defensa de la educación como un derecho que debe ser garantizado por el Estado, manifiesta su preocupación por el COMUNED, por el tipo de financiamiento previsto y finalmente señala importantes pistas para articular la vigencia de movimientos descentralistas y regionales con la defensa de una educación de calidad para todos.



*Dedicado a mi padre y mi hermana,
maestros que dejaron semilla en Aija y
Contumaza, tierra natal.*



En 1993, "Año de la Modernización Educativa", se iniciará la transferencia de los recursos y las funciones de gestión y administración educativa pública a entidades privadas cuya composición y financiamiento comprometerá a los sectores públicos y privados, incluyendo en éstos a la propia comunidad de padres de familia. Este proceso tiene como marco legal los decretos leyes emitidos por el poder ejecutivo: D.L. 26011, Ley de participación comunal en la gestión y administración educativas; D.L. 26012, Ley de financiamiento educativo; y D.L. 26013, Ley de mejoramiento de la calidad y ampliación de la cobertura de la educación peruana.

Hay consenso nacional sobre el deterioro de la calidad de la enseñanza brindada por los centros educativos estatales en las dos últimas décadas, lo que viene afectando a la gran mayoría de la población escolar a nivel nacional, en especial a la ubicada en los ámbitos rurales. Recientemente, con las medidas de ajuste económico, se ha producido una deserción escolar de aproximadamente una sexta parte de la población escolar en 1991. ¿Contribuirán a superar esta situación las reformas decretadas?. Por otra parte, las reformas han sido calificadas de "municipalización del servicio educativo" por los principales medios de comunicación, apareciendo así como una modalidad pública del servicio que garantizaría la gratuidad de la enseñanza. ¿Esta apariencia corresponde a la naturaleza del proceso y la modalidad decretada?

Estas son las interrogantes que se pretenden responder.

Centralismo en política educativa y transferencia del servicio de la USE al COMUNED.

En los eventos de reflexión pedagógica ha ido ganando fuerza la necesidad de que las políticas educativas y los programas de enseñanza se adecúen a las necesidades del desarrollo no sólo nacional sino regional y local, para que así el proceso de enseñanza-aprendizaje tenga mayor capacidad para retener a los alumnos y promover un mayor rendi-

miento escolar así como la integración al mercado laboral. Por lo que se ha empezado a hablar de descentralización técnico-pedagógica, proceso que no se presenta en el Perú.

Las reformas no cambian el rol normativo y de supervisión del Ministerio de Educación. Este definirá los planes y programas educativos, así como supervisará su cumplimiento y evaluará el logro de las metas educativas, pudiendo declarar en reorganización a los centros educativos. No se crean organismos regionales o provinciales que contribuyan a la adecuación de la normatividad a la realidad regional y provincial. Es posible entonces, pensar en la mantención de políticas y programas curriculares uniformes a nivel nacional, que reiteren el mal endémico de "homogeneizar procesos de enseñanza-aprendizaje a realidades socio-educativas significativamente diversas".

Lo que definitivamente cambiará es el marco institucional de la gestión y administración del servicio educativo. Dos características inicialmente se destacan en este proceso. Primero, las Unidades de Servicio Educativo (USE) desaparecerán y en su lugar, se irán creando las delegaciones educativas y los Concejos Comunales de Educación (COMUNED)¹, es decir, funciones principales de gestión y administración educativa pasan de una entidad pública a una entidad con personería jurídica privada. Segundo, a la gestión y administración exclusivamente estatal la sustituirá una gestión y administración compartida por autoridades municipales, educativas y religiosas con representantes de asociaciones de padres de familia, magisterio y empresariado privado, es decir, la gestión educativa pasa de una institución pública a una institución corporativizada².

En los medios de comunicación se viene denominando al modelo dispuesto por los decretos recientes como "municipalización del servicio educativo", lo que no corresponde a su naturaleza. No se dispone

la transferencia del servicio al municipio, que es una institución política pública. Se dispone su transferencia al COMUNED, entidad privada de gestión mixta pública-privada. Como una situación optativa también podrá ser transferido por Resolución Ministerial, previo convenio, o directamente ser cedido por el COMUNED a los gobiernos locales, asociaciones de padres de familia, colegios profesionales u otras instituciones privadas.

Subvención y estratificación socioeconómica del servicio educativo.

Hasta inicios del setenta todavía la calidad de la enseñanza pública era aceptable y hasta cierto punto competitiva con la enseñanza de muchos centros particulares medios. Con la crisis económica la calidad pasó a ser privilegio del mercado privado educativo, la escuela o colegio estatal, la única alternativa para los hijos de las familias pobres y, para un importante sector de familias con insuficientes ingresos, la calle y el trabajo su medio único de aprendizaje. A partir de 1993, con la implementación gradual de los decretos leyes, esta situación se mantendrá diversificando la estratificación socio-económica del servicio.

El Estado financiará los servicios educativos de los COMUNED y de los centros educativos particulares nuevos o existentes que lo soliciten, mediante asignación mensual que *puede cubrir total o parcialmente los gastos de cada centro o programa educativo*, tal como lo establece el D.L. 26012 [artículos 1,2,3 y 15]. ¿De qué depende que puedan cubrir total o parcialmente los gastos?. El mismo decreto lo establece al definir que la subvención al centro educativo dependerá: 1. del monto de la asignación mensual por alumno y 2. del número de alumnos que asisten regularmente a clases. El monto de la asignación por alumno será fijada y reajustada periódicamente por Resolución Suprema. El valor unitario le corresponde al nivel de educación primaria, teniendo que multiplicar ese valor por 1.45 los que corresponden al nivel inicial, secundario y ocupacional, y por 4.00 los de educación especial. El mecanismo general es que a mayor monto y mayor número de alumnos, mayor subvención mensual abonada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) directamente a la cuenta bancaria del COMUNED o del centro educativo particular subsidiado.



Este mecanismo general de ingresos que sólo varía en función del número de alumnos en cada nivel educativo, no toma para nada en cuenta: 1. la diferencia de gastos entre los centros educativos provenientes de sus diferentes necesidades de equipamiento y acondicionamiento de locales; 2. las diferencias sustanciales de ingresos económicos de los padres de familia; 3. las especificidades de la densidad poblacional escolar y la realidad geofísica y socioeconómica de los ámbitos rurales. De allí que "la lluvia no moja igual para todos".

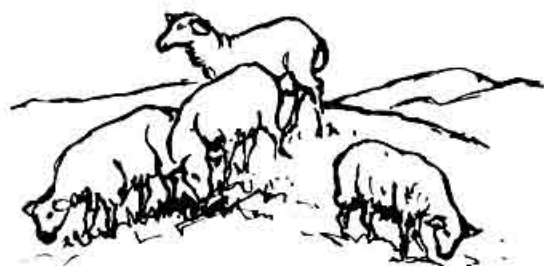
Un posible impacto: los centros o programas educativos **particulares** serán los primeros en beneficiarse. Podrán acceder a un capital subsidiado pues para iniciar su actividad les podrán ser transferidos local y bienes de un centro educativo estatal, y para desarrollar el servicio educativo podrán cobrar a los padres de familia y a su vez recibir la subvención antes mencionada. Tal vez podríamos hablar, evaluando el destino final del servicio, que se subsidiaría la enseñanza de un importante sector de familias cuya economía no es el del nivel de sobrevivencia ni el de acumulación. Podría con ello descongestionarse parte del sistema educativo estatal.

Otro posible impacto: una diferenciación en calidad y cobertura entre las posibles COMUNED y al interior de ellas entre centros educativos. Del total que le gira el MEF al COMUNED, un porcentaje de las subvenciones mensuales, aún no decretado, está designado para sus gastos administrativos. Deducidos estos, el valor resultante es girado por el COMUNED

a cada centro o programa según le corresponda. Si este monto no financia sus gastos, está autorizado a gestionar de la comunidad o de personas naturales o jurídicas sean nacionales o extranjeras los recursos adicionales que le falten. En buen romance, o se las arreglan como puedan para sobrevivir con la subvención o se "recursean" con el apoyo económico de los padres de familia y de otras fuentes.

Acceso, gratuidad y calidad de la enseñanza: responsabilidad social no garantizada con los decretos.

No serán iguales las posibilidades, por ejemplo, de un COMUNED que abarque los distritos de San Isidro, Miraflores y Jesús María con los del ámbito de los distritos de Comas y San Martín de Porres en la provincia de Lima; ni las posibilidades de los centros educativos de la capital con los de los centros poblados del distrito de Catacaos en la provincia de Piura. Y en todos esos ámbitos habrán familias con ingresos totalmente suficientes para financiar la educación privada de sus hijos o con ingresos parcialmente suficientes para aportar en la financiación educativa o simplemente con ingresos insuficientes –no sólo para pagar pensión y útiles escolares– sino para alimentar bien a sus hijos. Podríamos hablar, entonces, de que los riesgos de acceder a una buena enseñanza o a quedarse sin ella se hacen mayores para los hijos de los pobres y los de pobreza crítica respectivamente. Lo que nos remite al acceso a la gratuidad de la enseñanza en la modalidad decretada.



Con la crisis económica y el cada vez más disminuido monto de los ingresos fiscales en relación a sus crecientes gastos, el presupuesto público del sector educación fue uno de los principales afectados. El deterioro de locales y mobiliario escolar y las remuneraciones bajísimas de los docentes de la mayoría de centros educativos estatales, son sólo dos indicadores indirectos que miden las restricciones que presenta la calidad de la enseñanza pública, situación que se agrava con la presencia dominante de docentes sin título en los ámbitos rurales. Indicadores que nos remiten al restringido financiamiento público.

Como es conocido el Estado a través del Ministerio de Educación gira las partidas garantizando las planillas de profesores y personal administrativo (lo que corresponde a un poco más del 90% del presupuesto público del sector educación). En la Región Grau la mayor parte de la infraestructura ampliada y mejorada ha procedido de la convergencia del aporte financiero municipal (que se hizo mayor con los presupuestos de los gobiernos regionales) y del aporte de mano de obra local, particularmente en los ámbitos rurales. Es bajo esta modalidad de financiamiento que se ha garantizado el mínimo funcionamiento de la enseñanza pública, que en la mayoría de los centros poblados rurales es el único servicio que existe.

En el nuevo modelo dispuesto por el poder ejecutivo, las remuneraciones del personal docente y administrativo ya no se derivarán de la escala de categorización a nivel nacional (montos fijos según categoría) sino dependerán del régimen del centro educativo donde se labore. Si el centro es particular con financiamiento privado más subvención, es de esperar que el valor de la remuneración será mayor que en el centro administrado por el COMUNED. Igualmente al interior de la jurisdicción provincial o distrital de el COMUNED, los montos dependerán del número de alumnos que asistan al centro o programa educativo. Allí donde no sea ni posible la "tugurización del servicio", se cierra el centro.

Lo que está en juego es directamente la calidad y el acceso al servicio educativo que podrán tener los hijos de la pobreza. Pobreza que no es una responsabilidad principalmente de los padres de familia sino del patrón de producción y acumulación nacional. Tres cuartas partes de los peruanos se encuentran en situación de pobreza y casi un tercio son extremadamente pobres, es la información que leemos en los artícu-

los del diario oficial "El Peruano". Pero también son resultado derivado de las políticas de ajuste estructural y liberalización de la economía lo que se denomina como "su costo social" que el mercado privado de la educación no resolverá. Más de un millón de escolares dejaron de estudiar en 1991 informan los medios de comunicación alarmados. Y si ese patrón de desarrollo económico permite que unos sectores accedan a desarrollar sus facultades físicas y mentales potenciales y discrimina a otros de ese desarrollo, los sectores mayoritarios, corresponde al Estado garantizar su acceso mediante el financiamiento de una enseñanza gratuita y de suficiente calidad (subsidio dirigido a los sectores identificados). Es uno de los derechos humanos fundamentales.

A este fin debiera servir un impuesto cargado al patrimonio empresarial, la flexibilidad en el pago del servicio de la deuda externa, y una decisión política de esencia redistributiva que invierta en el desarrollo de capacidades humanas, factor clave de la riqueza y dignidad de toda nación, más aún si se quiere modernización con paz social.

Participación comunal y reestructuración del servicio educativo.

La participación comunal en la gestión y administración del servicio educativo a nivel provincial o distrital es una característica rescatable del nuevo modelo educativo.

El COMUNED tendrá por funciones: establecer la política educativa comunal en aplicación de las políticas, planes y programas del Ministerio de Educación; supervisar y evaluar las acciones educativas; promover la participación de la comunidad; promover y programar la actividad educativa; administrar los recursos; aprobar los presupuestos y autorizar su ejecución; designar y contratar directores a propuesta del centro educativo respectivo; reconocer a los directores de centros no estatales; aprobar o denegar solicitudes de establecimiento de nuevos centros o programas educativos.

Se incorporan nuevos actores en la gestión del servicio educativo. Los municipios que han tenido un rol de apoyo a la infraestructura educativa, como órganos de gobierno local les corresponde tener un

rol participante, al igual que a las asociaciones de padres de familia –hasta hoy actores pasivos reducidos más a la organización de actividades pro-fondos escolares– y a las empresas beneficiarias del capital humano escolar ausentes actualmente en la gestión educativa pública. De alguna manera desde antes, los representantes de las autoridades educativas y religiosas venían interviniendo en la gestión educativa; el sector magisterial participará en el COMUNED con un representante, cuya elección aún no está reglamentada.

A partir de este año, de acuerdo al DL. 26013, el Ministerio de Educación evaluará la calidad de enseñanza de los centros dependientes del Estado aún no transferidos y de los que pasen a los COMUNED. De acuerdo al cumplimiento o no de las metas establecidas podrán ser declarados por el Ministerio o el COMUNED en reorganización. Esta situación podría comprender:

1. reasignación de personal docente o no docente, nombrado o contratado, aún fuera del ámbito de la circunscripción en que prestan servicio;
2. estrecha supervisión; y
3. recibir recursos adicionales como suplementos alimenticios escolares, textos y materiales educativos, docentes y supervisores temporales, programas de capacitación magisterial.

La aplicación del mencionado decreto apunta pues a una reorganización que facilite decisiones más libres del Ministerio de Educación en cuanto a movilidad del personal docente y administrativo heredado para la creación de las nuevos COMUNED. Su impacto a nivel sindical es claro: la desactivación de los sindicatos únicos de trabajadores de la educación peruana. Se abre también puerta a la arbitrariedad si no se precisan criterios académicos que sustenten esa movilidad. Esta desactivación será viable en la mayoría de las provincias, debido al descrédito en que han caído los sindicatos base, públicamente y al interior del magisterio, por su radicalidad dogmática que incluso ha permitido la infiltración de maestros afiliados a Sendero Luminoso. Los esfuerzos de renovación que algunos núcleos dirigenciales han hecho por aportar en la adecuación de programas curriculares y aislar a los elementos senderistas lamentablemente no ha llegado a convertirse en una tendencia dominante al interior del SUTEP a nivel nacional; sí existen como tendencias mayoritarias de renovación en algunos



distritos del interior del país donde la representación magisterial es minoritariamente partidarizada.

Es posible prever que el año de 1993 constituirá el año base de reorganización de los centros educativos estatales y la reactivación de la participación de nuevos y viejos actores del proceso educativo.

Modelo peruano: reformas educativas sin municipalización ni garantía de gratuidad ni descentralización sectorial.

Giorgio Martelli³ afirmaba que: *“En Perú se está debatiendo sobre la creación de un cierto subsidio –subvención– al alumno, similar a la usada en Chile. Se trata de un sistema altamente justo y eficiente... Se crearía una suerte de comisión mixta, integrada por el municipio, los profesores, los alumnos, los padres y apoderados y otros agentes para-educativos del distrito... existe un cierto vacío en cuanto al responsable de la educación municipalizada. Se afirma de pronto que el responsable es el propio municipio, mientras que otras veces se señala que es esta comisión... Pienso que aquí no hay cabida*

para ambigüedades: la educación básica –primaria y secundaria– es responsabilidad del Estado: éste será responsable de dotar a todos los alumnos del Perú gratuitamente del servicio, lo haga a través de un sistema centralizado o bien a través de las municipalidades”

De estas recomendaciones se tomaron dos elementos: la modalidad de subvención y la participación comunal en la gestión educativa. Se descartó la municipalización del servicio. ¿Porqué?. La razón sería que la propuesta global de municipalización de los servicios (entre ellos el educativo) precisa reformas que difícilmente puede aceptar un Gobierno que prioriza la reducción del gasto fiscal y tiende a pecar de centralismo en la distribución de los fondos públicos y en la definición de políticas sectoriales.

La municipalización requería resolver uno de los nudos esenciales, el financiamiento *“Esto significa reconocer que el traspaso de poder de niveles superiores a inferiores del Estado no es sólo un hecho jurídico, sino una operación financiera. Cada servicio que se traspase no se debe transferir al municipio respecto a su responsabilidad administrativa, sino que se debe asegurar a éste los recursos económicos para su financiamiento”* (Martelli, p. 9). Además no se trataba solamente del servicio en cuanto tal sino también de la inversión relacionada a él *“La descentralización de la inversión pública es un factor del motor del desarrollo local, por lo que se hace muy necesario reflexionar sobre qué partidas o programas de inversión física y social es posible traspasar a los municipios”* (Martelli, p. 10).

Por otra parte evaluaba que la municipalización debía estar acompañado de una descentralización sectorial *“Pareciera que el Estado está tan apurado en descentralizar, que entrega rápidamente sus recursos, funciones y personal... Tal vez en esto trasciende una cierta concepción privatizadora de la descentralización, sin comprender que no se trata necesariamente de achicar el Estado, sino de hacerlo más democrático y eficiente... Por ello, el Estado central debe tener muy claro cuáles van a ser las instancias y mecanismos de relación entre los diferentes niveles: central, regional y local. Para ello una propuesta interesante es la descentralización sectorial, es decir, que los ministerios se trasladen a los gobiernos regionales y a los municipios. Por ello, más que desactivar los inmensos ministerios*

centralizados, como hoy se hace en el Perú, por qué no descentralizarlos". (Martelli, p. 15).

Una propuesta descentralista y de potenciación de los municipios como esta, no compatibiliza con una política gubernamental presidencialista y extremadamente ideologizada con la neoliberalidad, en la que domina el interés de la reducción del gasto fiscal antes que una propuesta viable de captación de ingresos pro-presupuesto educativo.

Hipótesis, desafíos locales y testimonio final:

El modelo educativo peruano que nos ofrecen los recientes decretos significará mayores y mejores oportunidades educativas para los hijos de los hogares urbanos capitalinos con ingresos por encima de la sobrevivencia, pero menores y mediocres oportunidades educativas para los hijos de la pobreza rural y urbana. De una gestión y administración pública educativa en la USE pasaremos a una gestión y administración participativa en el COMUNED, de una economía cenicienta del gasto fiscal pasaremos a una economía de mercado subsidiada con tasas uniformes y fijas que como sabemos beneficia al que tiene mejores condiciones de rentabilidad a donde acudirán los "docentes y computadoras punta".

Estamos ante un nuevo desafío que toca profundos intereses de progreso y desarrollo legítimo: la lucha perseverante de los pequeños pueblos del interior y de los movimientos barriales por la escuela. Antes el problema era la exclusión educativa del poder oligárquico y gamonal y el desafío lo asumían las mayorías locales analfabetas y sin derecho de voto. Ahora el riesgo es perder lo conquistado y el desafío lo deberán asumir nuevas y más democratizadas comunas locales.

En medio de la crisis económica y política, la población y las instituciones de los distritos o provincias del interior del país tienden a dirigir sus demandas múltiples a sus municipios y ofertarles participación organizada y recursos complementarios, así se van tejiendo relaciones y modalidades diversas en las que se va abriendo paso el ejercicio del gobierno local.

De allí que sería importante que las Asociaciones de Municipalidades provincial y nacional analicen los

decretos recientes y su posible impacto con el objetivo de formular una propuesta alternativa que sea presentada al Congreso Constituyente de tal modo que: 1. el capítulo respectivo de la futura Constitución Política del País no deje ambigüedades que permitan la legitimidad de tales decretos y 2. revise y suspenda los decretos educativos. A corto plazo, los Municipios distritales podrían tomar la iniciativa de organizar Talleres con las Asociaciones de Padres de Familia, magisterio organizado y autoridades de su jurisdicción distrital para analizar las leyes y hacer un ejercicio simulado (con datos de los centros educativos) de la viabilidad del COMUNED distrital para llegar a conclusiones concretas y no ideologizadas.

Por último es bueno recordarles a nuestros actuales gobernantes del poder ejecutivo y del Congreso Constituyente que la mayoría de ellos procedieron de hogares pobres o empobrecidos y se convirtieron en profesionales de carrera porque tuvieron la oportunidad de acceder a las escuelas, colegios y universidades nacionales que hoy en día se pretenden negar a los hijos de una pobreza nacional que no es una responsabilidad individual ni responsabilidad histórica de esta generación en estado infantil o juvenil. Este testimonio es el mío y probablemente el de ustedes, los lectores.

Piura, 15 de marzo 1993.

Notas:

1. El D.L. 26011 afirma que el COMUNED se constituirá a nivel provincial pero agrega además "Cuando el número de centros o educandos lo hiciera aconsejable, la transferencia se efectuará considerando la demarcación distrital" (Artículo 6°).
2. El COMUNED estará compuesto por el Alcalde, que lo convoca y lo preside; un regidor elegido por el concejo municipal; el representante de los directores elegidos por ellos; el representante de los profesores, según se reglamente; el representante de las asociaciones de padres de familia elegido por ellas; el representante designado por la Iglesia Católica; el representante de otras organizaciones religiosas; el representante designado por el organismo del sector empresarial privado y otros que se determine en el momento de la transferencia. (D.L. 26011, Artículo 11°).
3. Giorgio Martelli es consultor del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en su Informe técnico presentado al INAP, En **Apoyo al proceso de municipalización de los servicios básicos**. 1992; pp. 13-14.