

# Propuestas a la Comisión de Educación del CCD

TAREA

Asociación de Publicaciones Educativas

*En respuesta a la solicitud de la Comisión de Educación del Congreso Constituyente diversas instituciones del campo educativo hicieron llegar sus opiniones y propuestas sobre la reforma constitucional. TAREA presentó este primer documento con el propósito de contribuir a la redefinición de un marco normativo y conceptual que exprese las demandas y expectativas del país. La respuesta a este nuevo desafío sólo es posible si existe voluntad para el diálogo, la concertación y la construcción de consensos básicos; de otra manera cualquier iniciativa corre el riesgo de quedarse en la formalidad.*



**H**oy, en medio de la elaboración del articulado constitucional sobre los derechos fundamentales de la persona humana, somos partícipes de la preocupación nacional por los niños y la educación; preocupación que creemos debe formar parte de la sensibilidad nacional ya que compromete el futuro del país.

El momento actual, de definición de rumbos y cambios educativos, resulta crucial. No sólo porque se entrecruza con la discusión del articulado constitucional relativo al tema, sino porque es urgente avanzar en la superación de la crisis del sistema educativo, expresada en fenómenos dramáticos como la repitencia y la deserción escolar, la obsolescencia de los programas, la desigualdad en la calidad de los servicios, el deterioro de las condiciones sanitarias escolares; la desnutrición infantil; y la desprofesionalización docente, entre otros.

Consideramos de vital importancia facilitar una activa participación de la ciudadanía en la definición del nuevo marco constitucional educativo. Ello garantizará articularlo con las demandas de la realidad del país, asegurando la validez y vigencia de la nueva propuesta, ya que, recorriendo la historia peruana vemos que una de las causas que explican la caducidad de los proyectos radica en la ausencia o debilidad de la participación ciudadana.

Con el ánimo de contribuir a la definición de un nuevo marco normativo para la educación nacional, alcanzamos algunas opiniones y sugerencias en torno al tema educativo, tanto a nivel de la definición constitucional del nuevo articulado, como de las nuevas políticas educativas.



**1** o Consideramos fundamental afirmar los siguientes principios constitucionales: a. que la educación y la cultura son derechos inherentes a la persona, por tanto es obligación del Estado y la sociedad garantizarlos b. la educación es un servicio público de interés nacional, que se realiza bajo diversas formas de gestión c. corresponde al Estado articular una política educativa nacional, asegurando su calidad y eficiencia, ofreciendo igualdad de oportunidades así como adecuación a las características regionales y especificidades culturales; y d. que, en función de lo anterior y para la democratización de la gestión educacional, el régimen administrativo es descentralizado, la currícula

---

diversificada, y la participación comunal un derecho y un deber.

El rol rector, responsable y dinámico del Estado es base para las propuestas descentralizadoras. Estas se hacen necesarias para ampliar la capacidad de atención educativa, para adaptar creadoramente los planes y currícula a las realidades regionales y locales, y para asegurar la participación de los distintos agentes educativos. Corresponde a la definición de políticas el posibilitar que esto se concrete.

En este sentido hacemos algunos planteamientos referidos a las nuevas leyes educativas:

- a. Respecto de la estructura orgánica del Sector Educación: la Ley Orgánica (D.L. 25762) debe, en términos de política nacional, plantear la definición de funciones y competencias de las DELEGACIONES, concibiéndolas como organismos de ejecución desconcentrados en los niveles regionales, provinciales y distritales (cuando el caso lo requiera). La Ley orgánica no define cuáles son estos organismos, tampoco su Reglamento. Sería antitécnico que esto aparezca por Resolución Ministerial, pues requiere que sea formulado a nivel de una ley.  
Esto está referido a su vez a una propuesta que es de consenso nacional: evitar que la racionalización del Ministerio signifique debilitamiento y atomización del sistema educativo; y más bien que la descentralización garantice la unidad en torno a un Proyecto Educativo Nacional y fortalezca el liderazgo del Ministerio de Educación. Esta demanda no aparece recogida en la Ley Orgánica ni en la Ley de Participación Comunal.
- b. Planteamos asimismo la urgente constitución del Consejo de la Educación Nacional, asegurando su autonomía y representatividad, con la presencia de todos los sectores que tienen mayor participación en el rol educativo de la sociedad. En esta misma línea sugerimos que se restablezcan los organismos de concertación con los gobiernos regionales para la definición de los Planes Nacionales y su seguimiento.
- c. En términos de una mayor coherencia en la institucionalización de la corresponsabilidad entre padres, maestros, comunidad y Estado, planteamos que el COMUNED debe tener una configura-

ción institucional más precisa, dado que es un organismo central en el proceso de descentralización educativa.

El COMUMED no puede ubicarse en el limbo institucional. Requiere ser integrado al sector público (a los Municipios). Esta integración debe ser en términos de organismo autónomo, por tanto sin subordinación funcional a los Concejos Municipales y garantizando al mismo tiempo la continuidad en la conducción educativa.

Esta propuesta es complementaria al fortalecimiento de los poderes descentralizados del Estado (distritales, provinciales y regionales). Por tanto tiene que ir acompañada del fortalecimiento de los municipios en términos de recursos y competencias y del relanzamiento de los Gobiernos Regionales reformados.

El planteamiento que al respecto hace la ley tiene una limitación: El COMUNED tal cual está formulado, es un organismo de derecho privado, con una débil relación con los municipios; no está sujeto a ninguna supervisión por organismo contralor alguno, sin embargo estará recibiendo y administrando recursos del Estado. En estos términos, la función social de la educación está en riesgo.

2. Otro principio que debe estar contenido en la nueva Carta Magna es que el Estado debe asegurar la calidad educativa y recoger en la propuesta educativa la pluralidad cultural del país. La finalidad es otorgar igualdad de oportunidades recogiendo la diversidad y garantizando simultáneamente la unidad con miras a la formación de una identidad nacional.

Ello supone la diversificación curricular, y requiere la descentralización de la gestión educativa que pueda recrear críticamente los contenidos educativos de acuerdo a la realidad regional y local. Ningún centro educativo debe ofrecer conocimientos de calidad inferior a los del nivel que les corresponde. El Estado está en la obligación de garantizar una educación bilingüe e intercultural adecuada al medio cultural de las comunidades nativas, quechuas y aymaras, en las localidades que así lo requieran, especialmente en los niveles iniciales y básicos.

En términos de las políticas educativas sugerimos las siguientes modificaciones o precisiones:

- a. En relación a las políticas descentralizadas y la calidad educativa, el COMUNED tiene una función

clave en asegurar la calidad educativa y hacer posible la diversificación curricular.

Sin embargo para que cumpla con este papel es necesario precisar las funciones políticas y administrativas de sus instancias: COMUNED y Dirección Ejecutiva, de tal manera que la participación social, y el componente pedagógico profesional estén garantizados; y que las formas de organización sean funcionales a la necesaria continuidad de las políticas educativas que adopten en su jurisdicción.

Se requiere reforzar la presencia pedagógica en las diversas instancias de gestión educativa y precisar la funciones de estas, de tal manera que, por ejemplo, la Asamblea del COMUNED, presidida por el Alcalde, tenga como función definir las orientaciones generales de políticas y hacer evaluaciones y balances anuales; mientras que la dirección ejecutiva, encargada a un cuerpo profesional de carrera, sea la responsable de la dirección pedagógica del sistema.

En la propuesta gubernamental la debilidad de la presencia pedagógica y magisterial, y la imprecisión de las funciones ponen en cuestión la necesaria continuidad y acumulación pedagógica en la gestión del COMUNED.

- b. En relación al Gobierno escolar. La descentralización educativa debe apuntar a desarrollar la autonomía de los centros educativos pero como elemento inherente a un proyecto pedagógico orientado al mejoramiento de la calidad, a la equidad y a ganar eficiencia en la gestión. De otra manera la "autonomía" escolar caería en la dispersión agravada por estar dentro de un enfoque que identifica libertad de enseñanza como libertad de empresa.

A su vez construir un liderazgo pedagógico personal y colectivo al interior del centro escolar, así como en su relación con la comunidad, requiere de manera imprescindible contar con políticas y programas nacionales de asesoramiento, capacitación y perfeccionamiento.

- c. La Formación de los docentes es gravitante en este punto. No es posible plantearse la mejora en la calidad educacional sin el concurso del maestro.

Planteamos la defensa de la carrera pública magisterial, como pilar para una reforma descentralizadora y democrática de la educación pública. Ello

debe ser acorde con el principio constitucional de que el Estado procura la profesionalización de los maestros y les asegura una remuneración justa de acuerdo a su elevada misión.

3 o Otro principio es el relacionado con los fines de la educación. La educación se propone ser factor de desarrollo de la persona humana, fomento del conocimiento, preparación para la vida y el trabajo, formación ética y cívica, y estímulo de los valores democráticos.

- a. Retomar el eje educación para el trabajo en la educación básica tanto a nivel formal como informal, y considerando de manera especial los programas destinados a la juventud.
- b. Garantizar que en la definición de los contenidos educacionales esté presente, un enfoque curricular orientado al conocimiento y respeto de los derechos humanos universales y de los principios constitucionales.
- c. Asimismo, se hace indispensable que la política educativa promueva la coeducación en los distintos niveles y modalidades.

4 o La libertad de la enseñanza supone que el Estado la reconoce y garantiza, y que la educación se imparte sin violar la libertad de conciencia, de modo que las opciones educacionales son determinadas libremente por los padres. Pensamos que este principio es indesligable de las condiciones de equidad.

Por ello, y vinculándolo a lo anterior, consideramos necesario afirmar la noción de la educación como derecho y como servicio público garantizado por el Estado. No es suficiente que exista libertad de opciones educativas, es necesario posibilitar el acceso en igualdad de oportunidades a las mismas. En este sentido defendemos también la gratuidad de una enseñanza de calidad y la responsabilidad estatal de garantizar que exista al menos un centro educativo gratuito en todos los lugares del país. Asimismo, el Estado está obligado a complementar la nutrición de los escolares con menores recursos económicos.

Planteamos que debe mantenerse el principio de que la educación no posee fines de lucro, siendo su carácter el de un derecho social y no el de un servicio

---

---

privado al que las personas acceden en desigualdad de condiciones.

A nivel de las políticas, este tema está relacionado a la propuesta de subsidios contenida en la Ley de Financiamiento, y a la participación privada en la educación.

- a. En relación a la política de subsidio por alumno; pensamos que esta propuesta no es adecuada porque profundiza la inequidad en la educación. Por esta razón sugerimos recoger otras alternativas que permitan el funcionamiento básico del aula y/o grado, así como del centro escolar, de manera que garantice el acercarse a una oferta educativa con un standar que atienda las necesidades básicas de aprendizaje.

En esta perspectiva es que planteamos como política un financiamiento mínimo por centro educativo, y adicionalmente mecanismos de incentivos a los proyectos que surjan en los centros escolares, así como programas estatales de compensación que, por discriminación positiva, favorezcan a los centros educativos que requieran apoyo prioritario.

El Estado debe ofrecer oportunidades iguales para todos, garantizando la gratuidad y calidad de la educación pública.

- b. En relación a la gestión privada y el interés público de la educación. Consideramos que la promoción de la gestión privada es necesaria para que contribuya a solucionar los déficits nacionales, por ejemplo en infraestructura educativa, para este efecto el Estado debe promover líneas de crédito. Los recursos públicos que se canalicen hacia estos sectores sólo deben estar dirigidos a apoyar a aquellos proyectos que no tienen fines de lucro y que por tanto están orientados a una función social desde el punto de vista de una política educativa nacional a largo plazo (ejemplo Colegios Fe y Alegría).

Por esta misma razón no es aceptable que se de una transferencia de activos al sector privado en general. Es más conveniente una política de promoción de la gestión privada. El principio rector que debe enmarcar estas políticas es que la educación es un servicio público donde cabe la pluralidad de formas de gestión estatales y particulares, con sus variantes.

- c. Planteamos también la urgencia de una política de incentivos al magisterio, en función de posibilitar la igualdad de oportunidades sin perjuicio del docente. Es fundamental tomar en cuenta la carrera pública magisterial para conseguir por ejemplo, la equidad y promoción de la educación en zonas prioritarias del país: de frontera, de selva y zonas urbano-marginales.

Para este efecto se requiere un escalafón y estatutos que promuevan su presencia en zonas prioritarias. En este sentido el sistema del subsidio por alumno asistente no es la mejor opción. Los incentivos tienen que ser concebidos en términos sociales y profesionales.

- d. Debe normarse la administración del desayuno escolar en los colegios estatales o municipales y la participación de los COMUNED y los Municipios en este rubro.

**5** Otro principio fundamental que orienta la educación es el desarrollo nacional, consagrado en la constitución del 79, cuando señala la promoción "de una sociedad justa... donde la economía esté al servicio del hombre... abierta a formas superiores de convivencia apta para recibir y aprovechar el influjo de la revolución científica, tecnológica, económica y social que transforma el mismo". El articulado del capítulo IV sobre educación también toca estos tópicos (Art. 22, 31, 40). La importancia presupuestal que el Estado asigna a la Educación es, en este contexto, de medular importancia.

Debe formularse constitucionalmente la noción de la educación como factor de desarrollo y su papel e importancia en el desarrollo integral de la persona, cuestiones que son de consenso a nivel internacional.

En términos de definición de políticas, ello nos refiere a:

- a. Reconocer el carácter de inversión productiva que tiene el uso del recurso financiero en educación, frente a la tradicional concepción de gasto.
- b. La educación para el trabajo como principio rector de la enseñanza, al que ya aludimos líneas arriba.
- c. La importancia de la cultura y educación técnica y de mando medio, que no está presente en las nuevas Leyes educativas.

d. Las funciones e importancia del Ministerio de Educación en la definición de las políticas educacionales

Consideramos que estos y otros puntos deben ser materia de un debate nacional que alimente una Ley de Bases de La Educación Nacional. Esta discusión requiere de la participación de los agentes directos, de los agentes comunales y de las instituciones educativas y culturales. Se trata de llegar a la definición de acuerdos mínimos sobre una política de mediano plazo para el campo educativo.

En lo inmediato, la actual legislación educativa debe ser observada corrigiendo los aspectos que son

contradictorios con los principios de calidad educativa, igualdad de oportunidades, educación para el desarrollo. Simultáneamente debe darse paso a la experimentación de la propuesta de descentralización, constituyendo Centros Educativos y COMUNED pilotos.

Es necesario que en aquellas zonas donde no se ejecuten las experiencias piloto se promueva la constitución de **Comisiones municipales de educación**, con participación de la población para que den inicio a procesos de democratización de la gestión educativa.

Lima, 25 de marzo de 1993

