

Fortalecer la educación pública: errores, razones y desafíos

La educación pública, al ser un espacio de encuentro, de formación de ciudadanos y ciudadanas, es una estrategia central para construir una sociedad amable. La pandemia ha demostrado que, la escuela pública es la que garantiza el derecho a la educación. El artículo señala los esfuerzos llevados a cabo por el Estado así como los desafíos que enfrentan las políticas educativas en términos de articulación, continuidad y efectividad.

Strengthening public education: mistakes, reasons and challenges

Public education brings citizens together and educates them, and so is a central strategy for building a kind society. The pandemic has shown that it is public schools that guarantee the right to education. The article points out the efforts made by government and the challenges faced by education policies in terms of articulation, continuity and effectiveness.

PALABRAS CLAVE:

Educación pública,
Derecho a la educación,
Escuela privada,
Desigualdad,
Políticas educativas.

KEYWORDS:

Public education,
The right to education,
Private schools,
Inequality,
Education policies.

Hay dos ideas comunes respecto a la educación pública: que es para los pobres y que, en principio, es de mala calidad. ¡¡¡Falso!!!

Pensar que la educación pública es para las personas más pobres es una distorsión de sociedades desiguales y segmentadas como la nuestra. Entre nosotros, los sectores con mayores recursos resuelven por su cuenta sus problemas y aspiraciones; el Estado es ese monstruo ineficiente y corrupto en el que nadie confía; y la sociedad, un espacio hostil, el reino del miedo, la desconfianza y la discriminación.

No obstante, una de las estrategias más importantes en el mundo para construir una sociedad amable, con una alta cohesión social, es precisamente una escuela pública, concebida como un espacio de encuentro, de conocimiento mutuo, de preparación de ciudadanas y ciudadanos para construir su futuro y el de la colectividad en la que viven.

Así pues, una escuela pública tiene que ser pensada para el conjunto de la población. Es un tema de decisión política y ciudadana. No implica la desaparición de escuelas de conducción privada, pero sí romper el paradigma de clasificar las escuelas por grupos sociales; y al mismo tiempo, trabajar intensamente por escuelas públicas en las que todas las familias puedan confiar.

Respecto a la segunda idea común, “las escuelas públicas son malas y las privadas buenas”, es una generalización injusta. Hoy tenemos escuelas malas, buenas y regulares en ambos sectores, en términos tanto de condiciones de la infraestructura como de equipamiento y de resultados. Para nadie es novedad que el acelerado crecimiento de la oferta privada ha venido acompañado de un gran número de instituciones educativas que operan en condiciones muy diversas; y muchas de ellas, en una precariedad que raya con el escándalo.

En el sector público, por su parte, luego de un largo período de abandono y negligencia, en las últimas décadas se ha emprendido un proceso de recuperación por el

que, a pesar de los dramáticos déficits aún presentes, se tienen escuelas públicas que cuentan con textos y cuadernos de trabajo para cada estudiante de todos los grados y asignaturas, y que vienen avanzando en otros aspectos como el equipamiento digital y la conectividad. En el nivel primario, por ejemplo, hemos pasado de 1,6 % de escuelas conectadas a internet en el año 2000 al 42 %, y de tener un promedio de 240 a 5 alumnos por cada computadora; igualmente, pasamos de 67,3 % a 93,8 % de escuelas con atención nutricional en los distritos pobres del país.

En lo que se refiere a resultados, veamos cómo ha evolucionado la brecha en materia de comprensión lectora y matemática, medida por la Evaluación Censal de Estudiantes: encontramos que desde el 2007 hasta el 2019 la brecha en favor de las escuelas privadas se redujo de 21,1 a 13,5 puntos porcentuales; y la brecha en matemática, que era de 4,7 puntos en el 2007, en el 2019 resultó de “cero”, es decir, con resultados iguales entre estudiantes de escuelas públicas y de privadas (tabla 1).

Ciertamente, estas cifras no están en los niveles de logro que nos gustaría para el conjunto de la educación —y, en este caso de la educación pública—; sin embargo, no se puede pasar por alto que hay mejoras en el sector público y que en el sector privado hay muchas escuelas que están muy mal.

Todo esto no quiere negar la brecha entre educación pública y privada; pero en la actualidad su importancia ha disminuido, pues las mayores diferencias las encontramos en los resultados asociados con la condición socioeconómica y de ruralidad de las familias.

Pero ¿por qué fortalecer la educación pública? Para muchas personas la pregunta es ociosa, pero es necesario hacer un repaso. En primer lugar, es un problema de ética básica. En efecto, si aceptamos que la educación es un derecho humano, debe ser garantizada en las mejores condiciones posibles y asegurando resultados de calidad para todas las personas. Como dice el lema de

Tabla 1. Porcentaje de estudiantes que alcanzan el nivel satisfactorio, 2019

	Comprensión lectora			Matemática		
	Público	Privado	Brecha	Público	Privado	Brecha
2007	11,9	33,0	21,1	6,3	11,0	4,7
2019	33,5	47,0	13,5	17,0	17,0	0,0

Fuente: Ministerio de Educación, Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC) / Escala.

los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuidando que nadie se quede atrás y que sea un proceso que se dé a lo largo de toda la vida.

Esta perspectiva ética adquiere mayor relevancia si consideramos que el acceso a una buena educación también puede hacer la diferencia en varios aspectos de la vida, como el acceso a educación superior, a empleos de mayor calidad, a un mejor estado de nutrición y salud o a una mejor participación social y política. Como reza el Proyecto Educativo Nacional, es una condición fundamental para el ejercicio de la ciudadanía plena.

Una segunda consideración por la cual deberíamos hacer el mayor esfuerzo por tener la mejor educación pública posible, sin dudas ni murmuraciones, es su potencial para fortalecer la nación, entendida como sentido de pertenencia, como reconocimiento y compromiso con el otro y como posibilidad de un futuro compartido. Vistos algunos errores respecto a las formas de ver la escuela pública, así como algunas razones que sustentan su existencia y la necesidad de garantizar su mejora permanente, pensar en fortalecer la escuela pública empieza por plantearse un gran desafío: “Que nadie se quiera ir de una escuela pública” o, dicho de otra manera, “Que todas y todos quieran ir a una escuela pública”. Ello implica acciones que responden a problemas tanto en términos de la sociedad en su conjunto, como del sistema educativo propiamente dicho.

La pandemia ha puesto en evidencia, de la manera más dramática que pudimos imaginar, el impacto de las características estructurales de la sociedad peruana sobre el sistema educativo. En efecto, sostener la educación en el contexto del confinamiento ha dependido de los recursos con los que contaban las familias, los docentes, las instituciones educativas o los lugares donde se ubicaba la vivienda.

Las posibilidades de estudiar o de asistir a las niñas y los niños en los programas de educación a distancia estaban estrictamente ligadas a las características de las

familias en cuanto a una variedad de aspectos, como, por ejemplo, la disponibilidad de tiempo, que dependía de si en la familia los ingresos estaban garantizados, o si el tipo de trabajo de las madres, los padres u otras personas cuidadoras lo permitía.

El nivel educativo y las habilidades digitales de las personas adultas de las familias constituyeron otro aspecto que se puso en tensión. De la misma manera, fueron decisivos la disponibilidad de dispositivos electrónicos —computadores, tabletas y otros— para los miembros de la familia que necesitaban estudiar o trabajar de manera remota, el acceso a conectividad y la disponibilidad de los materiales demandados para realizar las actividades pautadas en los programas. Como sabemos, todo ello ha sido tremendamente precario y de un nivel de desigualdad escandaloso.

A manera de ejemplo resumimos en la tabla 2 el acceso a internet diferenciando Lima del resto del país, las áreas urbanas y rurales, y las regiones costa, sierra y selva. Como era de imaginarse, el mayor acceso es en Lima metropolitana, las áreas urbanas y la costa; y la peor situación está en las áreas rurales, donde solo el 1,6 % de los hogares cuenta con internet.

El acceso al celular es bastante más generalizado; y aunque no sabemos cuántos de ellos permiten cuentas de datos, ha sido un recurso muy importante: hasta donde se sabe, la mensajería instantánea ha sido una forma muy extendida de comunicación de las profesoras y los profesores con sus estudiantes y las familias.

Cuando observamos estas mismas cifras desagregadas por regiones, lo que vemos es el mapa de la distribución de la pobreza en el territorio nacional (tabla 3).

Como parte de estos aspectos estructurales hay que observar las condiciones de salud de las familias y algunas características de la vivienda estrechamente ligadas a este aspecto: elementos como el tamaño de las viviendas, la disponibilidad de agua y desagüe o la

Tabla 2. Porcentaje de hogares con acceso a internet y al menos un teléfono celular según ámbito geográfico, 2017

	Internet	Celular	Área de residencia	Internet	Celular	Región natural	Internet	Celular
Total, Perú	28,2	90,2				Costa	41,4	93,6
Lima Metropolitana 1/	52,1	94,0	Urbana	36,3	93,7	Sierra	12,9	86,8
Resto país	17,5	88,5	Rural	1,6	78,6	Selva	12,6	84,4

1/ Incluye la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao.

2/ Comprende los 43 distritos que conforman la provincia de Lima.

3/ Comprende las provincias de Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Encuesta Nacional de Hogares.

Tabla 3. Porcentaje de hogares con internet y al menos un teléfono celular según regiones, 2017

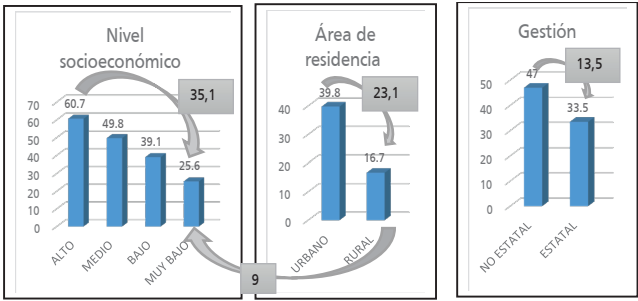
Departamento	Internet	Departamento	Celular
Huancavelica	2,6	Loreto	74,4
Ayacucho	5,7	Apurímac	83,3
Pasco	6,3	Puno	83,7
Apurímac	7,1	Cajamarca	83,8
Puno	7,2	Amazonas	84,8
Cajamarca	7,8	Huancavelica	85,2
Huánuco	8,4	Ayacucho	85,7
Cusco	11,0	Ucayali	87,4
San Martín	11,6	Piura	88,2
Madre de Dios	11,8	San Martín	88,7
Ucayali	13,7	Cusco	89,0
Amazonas	14,5	Junín	89,1
Piura	14,9	Áncash	89,3
Áncash	16,7	Región Lima 1/	89,5
Loreto	19,4	Pasco	89,6
Región Lima 1/	20,9	Huánuco	89,8
Junín	20,9	Moquegua	90,5
Tumbes	22,7	La Libertad	91,4
La Libertad	25,0	Madre de Dios	93,2
Moquegua	27,7	Lima	93,6
Lambayeque	28,8	Callao	93,6
Ica	33,2	Provincia de Lima 2/	94,0
Arequipa	39,2	Ica	94,3
Tacna	39,3	Arequipa	94,4
Callao	44,6	Lambayeque	94,7
Lima	49,8	Tumbes	94,9
Provincia de Lima 2/	52,9	Tacna	95,6

1/ Comprende las provincias de Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos.

2/ Incluye los 43 distritos de Lima Metropolitana.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Encuesta Nacional de Hogares.

Gráfico 1. Nivel de logro: lectura, segundo de primaria, 2019.
Porcentaje de estudiantes en nivel satisfactorio



Fuente: Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC), Minedu

tenencia de una refrigeradora que nos permita conservar los alimentos.

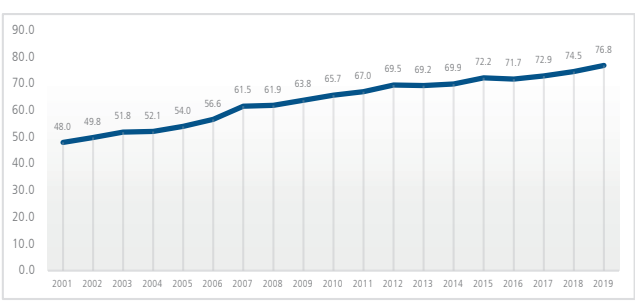
Según el último censo de población y vivienda, a nivel urbano casi la cuarta parte de las viviendas (23 %) no cuenta con agua de red pública dentro de la vivienda; en el ámbito rural esta carencia alcanza a dos terceras partes de las viviendas (65,29 %). Como sabemos, la disponibilidad de agua potable en la vivienda es una de las condicionantes de salud más importantes; y el lavado de manos y la mayor limpieza en el hogar es la estrategia para prevenir el contagio en la pandemia.

Esta situación se agrava si consideramos que en 39,12 % de las viviendas urbanas y 92,3 % de viviendas rurales no se cuenta con una refrigeradora o congeladora que permita una adecuada conservación de alimentos para su consumo seguro y la reducción de la necesidad de salir a abastecerse.

Si luego observamos que, según la misma fuente, 43 % de viviendas urbanas y 76 % de las viviendas rurales solo tienen una o dos habitaciones —es decir que las familias viven en condiciones de hacinamiento, lo cual de por sí impacta en la salud física y, en condiciones de confinamiento, también la mental— veremos que, por añadidura, son pocas las posibilidades de tener un espacio para estudiar y trabajar con un mínimo de comodidad que favorezca los aprendizajes.

Sin ánimo de exhaustividad, y para cerrar este punto, cabe mencionar que entre las características estructurales en las que afrontamos la educación en tiempos de pandemia están las debilidades institucionales y los altos niveles de informalidad de la sociedad peruana. Características que impidieron una adecuada y eficiente

Gráfico 2. Tasa de conclusión de secundaria. Grupo de edades 17-19, 2001-2019
(% del total)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Encuesta Nacional de Hogares.

distribución del apoyo económico a las familias y que, para el caso de educación, no favorecieron, por ejemplo, la distribución de los textos y cuadernos de trabajo a cada estudiante, y dificultaron el encuentro entre cada docente y sus estudiantes.

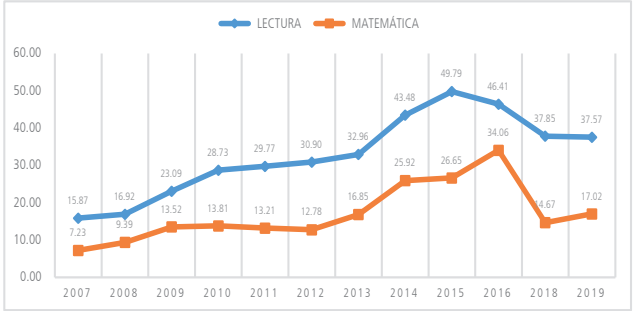
Eventualmente, una de las ganancias de la pandemia es haber puesto en evidencia ese escenario silencioso de carencias y desigualdad en el que se desarrolla la vida de las personas y la educación en el país. No es que ignoráramos su existencia, pero era fácil, en un escenario de país de crecimiento medio, dejarnos seducir por los discursos de constante exaltación del esfuerzo individual, que eximen de responsabilidad al Estado y justifican el abandono de estrategias y políticas basadas en nociones como el bien común y la solidaridad social, como son las políticas afirmativas articuladas con políticas universales.

Este es el primer desafío para el fortalecimiento de la educación pública: incluir con claridad, en las políticas educativas, consideraciones sobre las características estructurales de la sociedad peruana, y hacernos cargo, en serio, de la desigualdad, en el entendido de que se necesitarán instrumentos de política educativa expresamente orientados a contrarrestar su efecto negativo en los aprendizajes; y, a la vez, dar una educación que, por su calidad y pertinencia, se constituya en una oportunidad real para los proyectos de vida.

Tenemos numerosas evidencias acerca de que las condiciones socioeconómicas y culturales de las familias son el predictor más certero sobre los aprendizajes.

Veamos estos resultados en nuestro país, a través de los niveles de logro en lectura, de la Evaluación Censal

Gráfico 3. Porcentaje de estudiantes, nivel de logro “satisfactorio”, 2007-2019



Fuente: Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC), Minedu

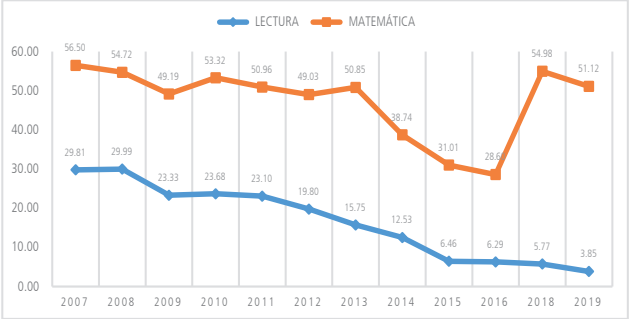
de Estudiantes de segundo grado de primaria en el año 2019. Como sabemos, variables como “gestión de la institución educativa” o “área de residencia” también se relacionan con las diferencias entre las condiciones socioeconómicas de la población, por lo que es de esperarse que quienes estudian en escuelas estatales y áreas rurales provengan de familias que se ubican en los niveles socioeconómicos más bajos.

Lo que nos muestran los gráficos 1 al 4 es que la menor brecha de logros está entre las escuelas estatales y no estatales (13,5 puntos), lo cual tiene que ver con la creciente existencia de escuelas privadas de bajo costo y de calidad educativa dudosa, dirigidas a sectores de niveles socioeconómicos bajos, conocidos como *emergentes*. Por otro lado, la diferencia mayor la encontramos según nivel socioeconómico: la brecha llega a ser de 35 puntos porcentuales (60,7 % en el nivel “alto” y 25,6 % en el nivel “muy bajo”).

En el caso de la población según su área de residencia, vemos que, si bien la brecha urbano-rural es menor que la relacionada con el nivel socioeconómico, el nivel de logro, es decir, el porcentaje de estudiantes que alcanzan el nivel satisfactorio en el área rural (16,7) es 9 puntos menor que entre estudiantes del nivel socioeconómico “muy bajo” (25,6 %).

Es claro que estas situaciones escapan a las responsabilidades del sector y de la escuela. Como se dice líneas antes, lo que se espera es que las decisiones de política educativa no se pongan de espaldas a esta realidad; pero también debería ir quedando clara la importancia de que el Proyecto Educativo Nacional al 2036 desarrolle la idea de la educación para toda la vida y trascendiendo el ámbito estrictamente escolar.

Gráfico 4. Porcentaje de estudiantes, nivel de logro “en inicio”, 2007-2019



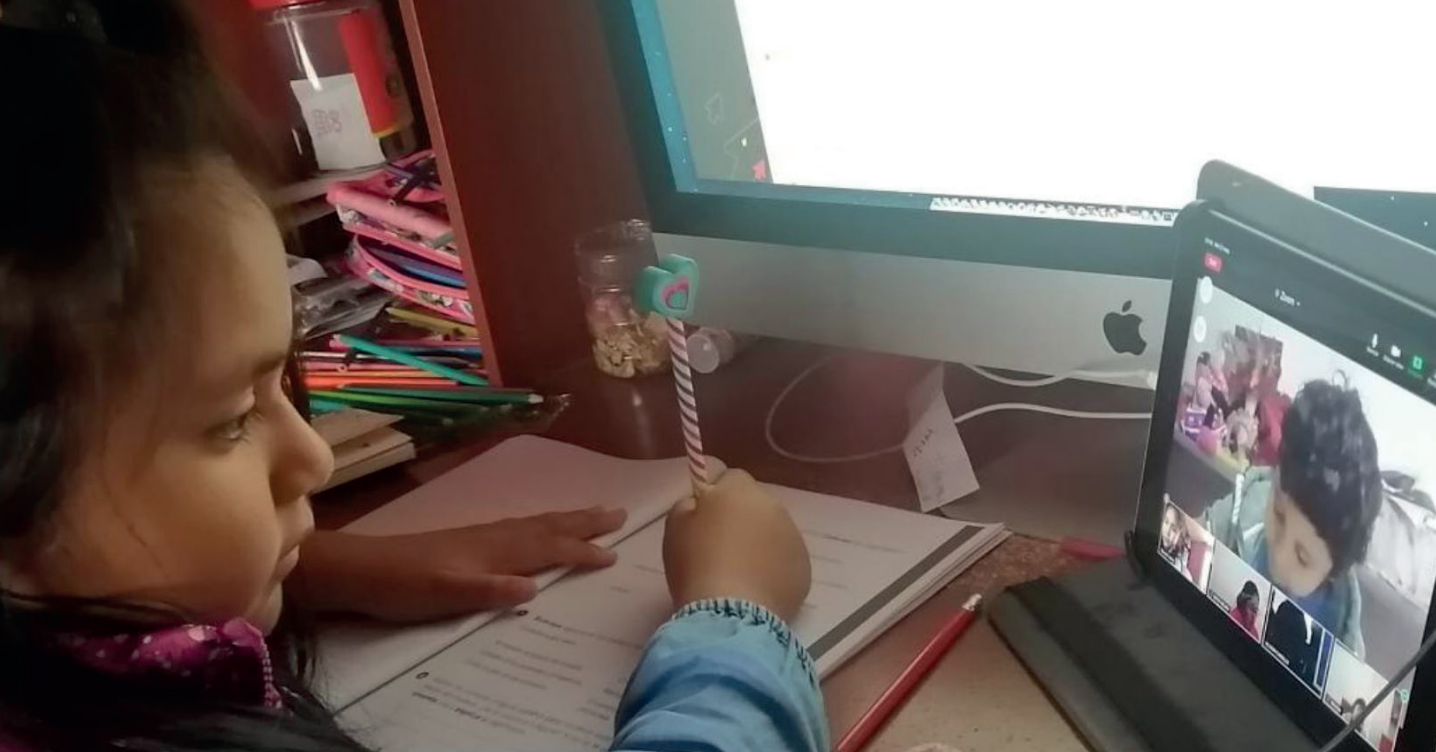
Fuente: Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC), Minedu

Visto en perspectiva, se puede aseverar que la situación general de la educación, aunque aún presenta importantes desafíos, ha venido mejorando en los últimos veinte años. Dos indicadores críticos son la tasa de conclusión en secundaria y el nivel de logro en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE).

La tasa de conclusión nos da cuenta del porcentaje de la población —en este caso, del grupo de entre 17 y 19 años de edad— que ha concluido la secundaria; es un dato recogido por la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho). Como vemos, ha crecido sostenidamente de 48 % en el 2001 a 76,8 % en el 2019. Ello es evidencia de que más adolescentes están no solo accediendo, sino culminando sus estudios en la edad normativa o con muy poco retraso; pero muestra también que la cuarta parte de ellos no lo está logrando. Si cruzamos este indicador con ruralidad o nivel socio económico también se verán desigualdades significativas.

Respecto a los resultados de la ECE, ya vimos algunas de las brechas existentes; pero también podemos decir que ha ido mejorando la tendencia de los resultados, pues el nivel satisfactorio ha crecido de 15 % a 37 % de estudiantes en lectura y de 7 % a 17 % en matemática. Es igualmente importante cómo ha disminuido el porcentaje de estudiantes que se encuentran “en inicio” en lectura: de 28 % a 3,8 %; lamentablemente, no ocurre lo mismo en matemática: la reducción es, apenas, de 56,5 % a 51,12 %.

Cabe resaltar que esa tendencia a crecer en el logro “satisfactorio” y el descenso en el nivel “en inicio” en matemática no se sostiene en el tiempo: del 2016 al 2019 se ve un retroceso de lo alcanzado en años anteriores. Esta situación es de particular relevancia. De-



AGENCIA ANDINA

bemos indagar qué ha pasado en cuanto a las políticas educativas en los dos periodos, el del salto de mejora (2012-2016) y el del retroceso en el periodo siguiente. En todo caso, una pregunta que no debemos dejar de plantear es cuánto ha afectado la crisis política de este periodo gubernamental (2016-2021), en el cual llevamos ocho ministros de Educación, cinco de ellos interpelados por el Congreso y uno censurado.

El otro campo de observación son los procesos, los diversos instrumentos de política desplegados y que han abonado en la consecución de los resultados antes señalados.

Al respecto, tal vez lo primero que hay que anotar es que no está tan claro cuál es el conjunto de elementos que deben ponerse en juego para alcanzar los objetivos. Están, por supuesto, el currículo; los docentes, su desempeño y sus capacidades; los recursos pedagógicos desplegados; las estrategias para mejorar el desempeño docente —capacitación, acompañamiento y otras—; los materiales y equipamiento; así como la infraestructura y sus servicios: sanitarios, de electricidad y de conectividad.

Todo lo mencionado es, de alguna manera parte del quehacer del sector desde hace muchos años; lo que no se ha podido garantizar es la articulación entre ellos. En muchos casos dudamos de su pertinencia y, salvo excepciones, los contenidos o los énfasis en cada uno de estos instrumentos de política no tienen la suficiente continuidad como para lograr cambios significativos, pues varían de gestión a gestión.

Las políticas docentes constituyen un caso de particular importancia, pues si bien la normatividad se viene sos-

teniendo por más de diez años en la perspectiva meritocrática de la carrera docente, el conjunto de políticas para mejorar la motivación y el desempeño docentes es muy reducido y errático.

El desafío de modificar y sostener prácticas docentes adecuadas para la enseñanza no puede reducirse a capacitación, remuneración y evaluaciones, lo que de por sí ya tiene sus propios problemas. Son muy pocos, débiles o fugaces otros esfuerzos, como el reconocimiento de buenas prácticas, herramientas para apoyar el quehacer pedagógico, formas de reconocimiento, etcétera; por el contrario, se van afianzando herramientas controlistas y de sobrecarga burocrática, que restan energía a la labor pedagógica.

Los esfuerzos de capacitación docente en servicio, por ejemplo, se vienen desarrollando desde hace más de dos décadas; pero las estrategias, focalizaciones, objetivos y contenidos se han modificado una y otra vez, sin darse tiempo a comprobar nada. Ocurre también con el acompañamiento pedagógico y el Programa Presupuestal de Logros de Aprendizaje, conocido como PELA; en el mejor de los casos, conservamos las etiquetas y envolturas, con lo que damos una falsa imagen de continuidad pues también hay iniciativas que simplemente van quedando a medio camino.

Además de la continuidad de los procesos, es de gran relevancia la pertinencia de los mismos. Las críticas al respecto son constantes y diversas; se refieren a rigideces relacionadas con la variedad de contextos —socioeconómicos o culturales—, la diversidad de estudiantes e incluso con los propósitos u objetivos de la política. No hay que olvidar que la pertinencia y la efectividad de



AGENCIA ANDINA

cualquiera de los procesos implementados como parte de las políticas educativas se mide en función de las metas u objetivos que se propone lograr la gestión.

En las consideraciones que preceden normas, planes o estrategias, a menudo se encuentran alusiones a grandes principios declarados en la Constitución de la República, la Ley General de Educación o el Proyecto Educativo Nacional, que, no obstante, se distorsionan o simplemente desaparecen al aterrizar en la herramienta concreta, en la focalización o el presupuesto. Fortalecimiento de la escuela pública, pertinencia y equidad son algunos de estos principios.

Veamos un par de ejemplos, para efectos prácticos: el objetivo final para docentes de primer y segundo grado no es el que dice el currículo, sino mostrar logros en la Evaluación Censal de Estudiantes; y la segmentación del sistema escolar, que se esfuerza en diferenciar a “unos pocos” a través de programas como colegios emblemáticos, de alto rendimiento o de jornada completa, para los cuales los criterios de focalización, no obedece a políticas afirmativas.

En resumen, más allá de lo declarativo, en la práctica los objetivos del sistema educativo no están claros ni se sostienen en el tiempo; varían de gestión a gestión, lo que se refleja en una variedad de programas y normas aisladas, erráticas o de corta vida, lo que tiene un correlato claro en las escuelas y las aulas, donde no terminan de comprender e implementar una política, cuando ya tienen que modificarla porque se viene otra.

La institución educativa —la escuela— es el siguiente tema de preocupación. Es mucho lo que se ha di-

cho acerca de la necesidad de instituciones flexibles, creativas, con dinámicas pedagógicas y de convivencia pensadas para el despliegue de las potencialidades de estudiantes y docentes; sin embargo, poco se ha avanzado en diseñar, implementar y financiar modelos institucionales adecuados a esa visión y a las demandas de la modernidad o de la diversidad programática, cultural o territorial. Tenemos la misma institución de hace 50 o 60 años, rígida, violenta y abandonada en su precariedad.

Los problemas y reflexiones aquí presentados no solo comprometen a la escuela pública sino al conjunto de la educación, es cierto, pero hay que pensar en la Escuela Pública como el corazón del sistema educativo nacional, como la estrategia central mediante la cual el Estado garantiza el derecho a la educación y a la que pueden contribuir las diversas iniciativas de la sociedad.

El proceso de fortalecimiento de la escuela pública tiene que considerar, con claridad, las características estructurales de la sociedad peruana. No se puede pensar que lograremos que la educación sea una oportunidad real para cada estudiante si decidimos ignorar su realidad; en segundo lugar, debemos esclarecer los objetivos y metas claros a lograr y, en función de ello, organizar los procesos y elegir los programas y políticas asegurando su pertinencia, articulación y sostenibilidad.

Así pues, proponerse fortalecer la escuela pública es una opción de política que demanda una voluntad explícita e implica una visión de la responsabilidad del Estado para garantizar el derecho a la educación para todas y todos, a lo largo de la vida. **T**