

La Educación Peruana: crisis y posibilidades

José Rivero

Resumen: Este artículo explica los factores acumulados en las últimas décadas, determinantes para que la educación peruana haya sido declarada en 2003 en estado de emergencia nacional. Se desarrollan particularmente los aspectos referidos a los tres elementos centrales de dicha crisis: el deterioro magisterial, el insuficiente financiamiento y los problemas de organización y gestión del sistema educativo público. Las diferentes respuestas políticas ensayadas en los gobiernos de Alberto Fujimori y Alejandro Toledo y en la transición encabezada por Valentín Paniagua así como los principales programas, consensos y propuestas para encarar la emergencia educativa por diversos actores e instituciones son objeto de atención en la parte final del trabajo.

Palabras-clave: Política educacional, reforma educacional, regulação, América Latina, Peru.

Abstract: Abstract: This article explains the factors that were accumulated during the last few decades and determined the state of national emergency for education in 2003. Aspects referring to the three main elements of the crisis are discussed. They are teaching deterioration, insufficient financing and the management problems of the public educational system. The different political answers tried in Alberto Fujimori's and Alejandro Toledo's governments and during the transition headed by Valentín Paniagua, as well as the main programs, agreements and proposals to face the educational emergency by several individuals and institutions, are objects of attention in the final part of this work.

Key words: Educational policy, educational reform, regulation, Latin America, Peru.

En agosto de 1997, a propósito del seguro escolar gratuito anunciado por el gobierno de Alberto Fujimori, se reiteraron espacios publicitarios televisivos que difundían la consigna “Para hacer de nuestra educación la mejor de América”. Luego de casi una década de anuncios similares y de utilización arbitraria de los medios de comunicación, la educación peruana no sólo no es una de las mejores sino que presenta algunas de las más alarmantes situaciones de involución educativa de la región. En el primer estudio regional comparativo desarrollado por la UNESCO entre 1997 y 1998, el gobierno del Perú fue el único de los trece países participantes que no autorizó publicar sus resultados.

* Educador peruano. Consultor internacional. Membro do *Consejo Nacional de Educación del Perú*. Trabalhou como especialista regional da UNESCO para a América Latina e Caribe, na sede regional da organização em Santiago do Chile. jriveroh@hotmail.com

Si bien la educación peruana inició la década de los noventa en situación crítica influenciada por el colapso de la economía hacia finales del gobierno de Alan García, más preocupante aún es que comience el nuevo siglo en una situación agravada. A pesar de los considerables avances en materia de expansión de la matrícula y de la universalización de la educación primaria¹, el deterioro de la educación peruana tiene casi tres décadas de progresivo deterioro.

El principal problema es la baja calidad de la enseñanza y los magros resultados en materia de aprendizaje de los estudiantes y egresados.

La crisis de la educación peruana se expresa en la contradicción existente entre los grandes esfuerzos que hace la casi totalidad de las familias peruanas propugnando para sus hijos el acceso a una educación adecuada y la no-correspondencia a esos esfuerzos dentro de un sistema que no se centra en el alumno como su fin último. Es débil la capacidad de retención de sus estudiantes en el sistema educativo peruano². Agrava esta situación un gasto público que representa alrededor del 3% del PBI, cifra menor al promedio latinoamericano (4.6 %). La creciente demanda colectiva por mayores recursos para la educación tiene como principal obstáculo no sólo la falta de real voluntad política por priorizar la educación en los sucesivos gobiernos sino los esquemas de asignación de gasto, la ausencia de incentivos, la no focalización de políticas en el bienestar de los alumnos y una normatividad poco efectiva.

En 2003 la educación peruana fue declarada en estado de emergencia nacional.

En este trabajo se asocia esa emergencia a la pobreza creciente de la mayoría de la población peruana y la desigualdad de oportunidades sociales y educativas imperantes. Señalándose los elementos centrales de dicha crisis. Las respuestas políticas ensayadas en la última década y los principales programas, consensos y propuestas como posibles salidas a la crisis, se abordan en su parte final.

1. El sistema educativo peruano cuenta en la actualidad con más de 60 mil centros educativos, cerca de 400 mil docentes (320,413 pagados por el Estado), más de 18 mil programas no escolarizados. Al 2003 son 8,570,065 alumnos en el sistema educativo formal en centros educativos públicos (85,2% del total de la matrícula) y privados en todos los niveles, exceptuado el universitario. Fuente: Unidad de Estadística del Ministerio de Educación, 2003.
2. De 900,500 alumnos que ingresaron al primer año de educación primaria en 1992, sólo el 74.1% culminaron este nivel educativo y 49.4% culminan la secundaria; de los egresados de secundaria solamente un 23.6% lo ha hecho sin repetir ningún grado o año, mientras que el 76.4% culmina sus estudios hasta con cinco repeticiones sumados ambos niveles. (Fuente: ORIHUELA, 2004).

I. La grave situación educativa peruana

I.1. Un diagnóstico importante

A solicitud del MED³ las agencias internacionales PNUD, GTZ, Banco Mundial y UNESCO (OREALC) elaboraron durante 1993 un reporte trascendente titulado “Diagnóstico general de la educación”.

Una de las principales conclusiones a las que se llegó en él fue que, si bien el sistema educativo peruano tenía importantes índices de acceso a la educación en los niveles preescolar, primario, secundario y universitario – sobre los demás países de la región latinoamericana –, la situación de la calidad impartida era particularmente crítica.

Seis fueron los aspectos más resaltantes de ese diagnóstico:

- a) *Ausencia de un programa nacional de educación*⁴. Fue subrayada la total ausencia de liderazgo del MED que había reducido su ámbito de influencia sólo a Lima y Callao.
- b) *Carencia de inversión en el sector*. La inversión se fue reduciendo conforme se agudizaron las restricciones fiscales hacia fines de la década de los ochenta e inicios de los noventa.
- c) *Burocracia rígida unida a un exceso y superposición de normas y procedimientos predominando la gestión administrativa y financiera sobre la pedagógica*. Se desalentaban iniciativas de los actores del sector; a ello se sumaba la baja preparación e inoperatividad de los funcionarios de organismos intermedios.
- d) *Falta de idoneidad del currículo para la educación básica*. Se señaló, entre otras carencias: estar cargado de contenidos, priorizar la educación memorística (“enciclopedista”), poca articulación entre materias y no ajustarse a las condiciones de un educando heterogéneo.
- e) *Carencia de materiales educativos pertinentes*. Los títulos eran producidos por casas editoriales en su mayoría de corte fundamentalmente “enciclopedista” y con autores sin especialidad en temas específicos. Esos materiales no reflejaban las realidades de los alumnos y de sus áreas geográficas y culturales.
- f) *Deterioro y falta de infraestructura y mobiliario escolar*. Esta era una carencia particularmente grave; la gran mayoría de los centros educativos de entonces así como su mobiliario tenían condición deplorable; la arquitectura escolar y los materiales de construcción sin condiciones mínimas que favorecieran las actividades educativas.

3. Ministerio de Educación.

4. Definido como un conjunto organizado de actividades dirigidas hacia una educación de calidad atendiendo necesidades y demandas reales.

La principal respuesta a esa situación se asemeja a otras similarmente ensayadas por agencias de cooperación financiera en países de la región. Se crea en 1994 el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP) vía convenio con el Banco Mundial⁵. Al préstamo que conllevó el MECEP se unió otro del Banco Interamericano de Desarrollo organizado en cuatro componentes: educación inicial, secundaria y para el trabajo; y fortalecimiento institucional.

Tanto educación inicial como secundaria tuvieron en su diseño inicial subcomponentes de capacitación docente, los cuales fueron ejecutados a través del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD), uno de los escasos programas con los que se procuró una acción de impacto.

Muchas de las acciones de estos programas no alcanzaron el resultado esperado. Los objetivos del MECEP fueron incorporados a la estructura orgánica del MED y se convirtieron en las actividades principales de sus distintas Direcciones Nacionales y Unidades.

La inversión en la recuperación y expansión de la infraestructura educativa reemplazó a la opción de introducir reformas sustantivas en la gestión del sector⁶. El predominio de la consigna de construir “una escuela por día” así como la inauguración de aulas y escuelas calzaban perfectamente con los afanes electorales para la reelección de Fujimori.

Una década después, a pesar de algunos innegables avances en la universalización de la educación primaria, es sintomático que muchos de los problemas señalados persistan y, más aún, se hayan agravado. Otro diagnóstico pormenorizado de la educación peruana arrojaría situaciones similares acentuadas en materia de calidad educativa, como se señala en los siguientes puntos de este trabajo.

11. Tres elementos centrales de la crisis: magisterio, financiamiento y gestión

11.1. La condición docente en el Perú⁷

La profesión docente tiene en el Perú una doble percepción social. Por un lado se considera que el maestro lo es todo, atribuyéndosele infinidad de funciones sociales. En contraste, hay otra percepción de la docencia como una profesión de bajo prestigio social, que se expresa en sus actuales escasos salarios, en la idea generalizada de que cualquier persona puede ejercer la docencia sin una formación específica para ello, y en la falta de estímulos para actualizarse, mejorar su trabajo e innovar.

5. Sus objetivos fueron: 1) hacerle frente a la calidad en los procesos de enseñanza; 2) modernizar la administración educativa; y 3) sustituir y rehabilitar la infraestructura educativa.

6. La creación del Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES) junto a la acción de otras entidades posibilitó aumentar escuelas públicas de 37,938 en 1990 a 42,653 en 1997.

7. Ver: Rivero, 2004.

Esta última percepción tiene implicancias desfavorables que afectan el propio futuro de la profesión docente, desmotivando a los egresados de secundaria a elegir la carrera docente o alentando que quienes acceden a ella, lo hagan como segunda opción⁸.

En contraposición a esa percepción negativa, se reconoce, sin embargo, la existencia de algunas ventajas que tendría la profesión docente respecto a otras. Destacan la estabilidad laboral, la seguridad de recibir un ingreso fijo al mes en un medio caracterizado por agudos índices de desempleo, y el contar con un período vacacional extenso.

Dichas imágenes sobre los docentes definen en alguna medida los cambios en sus propios roles sociales. El sentido y la autoridad de la práctica docente tiene vinculación a los distintos contextos en que se desenvuelve y la revalorización o renovación de la imagen docente se dará en la propia realidad cotidiana donde se desempeña.

Tres factores que conspiran contra esa revalorización son: (a) la actual baja calidad del desempeño de muchos docentes expresada en varios de los concursos públicos de selección docente para plazas nombradas en el sistema educativo público, incluyendo las de formadores y directores de institutos pedagógicos⁹; (b) la proliferación y heterogeneidad de instituciones formativas, muchas de ellas de muy baja calidad, resultado tanto de decisiones políticas para satisfacer demandas de los pueblos para la creación o reapertura de instituciones o del simple afán de lucro de sus promotores; (c) una práctica sindical economicista y cortoplacista, con dirigencias que siguen consignas partidarias similares a las de hace tres décadas.

Analizando la información que se presenta en datos del Ministerio de Educación se puede señalar¹⁰:

- El sistema remunerativo vigente para los docentes peruanos – por sus valores y por su estructura – no representa mayor estímulo¹¹;

8. Esto es relativo cuando se trata de ciudades pequeñas donde no hay universidades o no se ofertan carreras atractivas. En estas ciudades los mejores postulantes egresados de secundaria tienen en un Instituto Superior Pedagógico (ISP) su mejor opción.

9. En el examen público realizado en enero de 1999, para nombrar a 29 256 docentes y directores de los diferentes niveles educativos del sistema se presentaron 107 979 postulantes. Sólo el 16,2% aprobó el examen, y de ellos el 60% lo hizo con la nota mínima de 11, mientras que un 27% obtuvo nota de 12 y fracción. Sólo cerca del 1% de los que aprobaron el examen obtuvo nota de 14 o más (INIDEN, 1999).

10. De acuerdo a datos publicados por el Ministerio de Educación, en 2002 trabajaron en el conjunto del sistema educativo 413.268 docentes distribuidos así por niveles: en educación inicial 10,8%, en primaria 46,0%, en secundaria 39,3% y en otras modalidades – comprendiendo la educación especial y la ocupacional – 3,9%.

11. La desvalorización de la profesión docente tiene que ver con bajas remuneraciones y con un sistema caótico de incentivos y bonificaciones que, contra toda norma racional, constituyen el

- El docente mejor remunerado no llega a cubrir ni el 50% de la canasta familiar básica calculada en S/. 1 800 nuevos soles¹²;
- La estructura vigente no contempla mayores diferencias entre el monto remunerativo de un nivel magisterial a otro. El grupo de docentes mejor remunerado (V nivel Magisterial) se diferencia del grupo con menores ingresos (Estrato E) en un 22.7%;
- La diferencia entre un nivel magisterial y otro no llega -en el mejor de los casos- al 4%.
- No se vislumbra un conjunto estructurado de retribuciones monetarias y no monetarias que se incluyen o adicionan al sistema remunerativo de los docentes.
- Formalmente, la vigente Ley del Profesorado contempla múltiples bonificaciones, algunas de las cuales se podrían asumir como incentivos. Sin embargo, respecto a los incentivos legalmente reconocidos se dan tres situaciones negativas: formalmente no llegan a constituir un cuerpo orgánico; privilegia una suerte de estabilidad laboral permanente ajena a incentivos y ascensos asociados a evaluaciones; y, en la práctica, no se cumplen a cabalidad.

Lo descrito evidencia la poca atención que pone el gobierno en el ejercicio profesional de la docencia, y la ausencia de una política de Estado que garantice los recursos para revertir esta situación de manera sostenida.

La vinculación Estado – magisterio ha estado históricamente referida a conflictos respecto a mejores salarios; algunas prolongadas huelgas han sido corolario de esos conflictos.

Es sintomático que la dación de los dispositivos legislativos y estatutos que norman actualmente la vida docente hayan coincidido con la culminación de los períodos presidenciales de Fernando Belaúnde y de Alan García. La aprobación del actual estatuto docente se dio en 1985 y la reglamentación de esta ley recién fue aprobada en el año 1990. En ambos casos se opta por medidas populistas pensándose que el costo de su ejecución sea asumido por el siguiente gobierno. El régimen de Fujimori ignoró y “congeló” la aplicación de esos dispositivos legales, reforzando la desconfianza entre los maestros sobre el comportamiento de quienes tienen a cargo administrar el Estado.

mayor porcentaje de los pagos mensuales que se hacen a los maestros. Esto no asegura una remuneración básica y suficiente para garantizar las necesidades del docente y sus responsabilidades familiares.

12. Canasta familiar: alrededor de \$520 dólares USA.

II.2. El siempre insuficiente financiamiento de la educación

Históricamente el desarrollo de la educación peruana muestra como constante la presencia de dos variables que se cruzan, una ascendente correspondiente a la educación estatal gratuita – desde la educación inicial hasta la educación universitaria – y otra descendente, vinculada al financiamiento público de la educación, cada vez menor y la fuente de recursos más importante de la educación estatal¹³.

En 1990 los recursos públicos para la educación llegaron a su nivel más bajo (1.6% del PBI en 1990). En la década anterior comenzó una tendencia hacia una recuperación hasta bordear un 3.2 % de participación en el año 2000, todavía por debajo de los promedios latinoamericanos.

El gasto público en educación

La inversión pública en educación es una de las más bajas de la región latinoamericana. Entre 1992 y 2001, el gobierno central asignó un promedio anual equivalente a US 165 dólares de su inversión al sector de la educación¹⁴. De modo similar a otros países de la región, en Perú el gasto público en educación está constituido entre un 90 y 95% destinado al pago de remuneraciones.

El gasto de capital se incrementó con los anteriormente mencionados programas MECEP (fondos de los Bancos Mundial y BID) y los programas del Ministerio de la Presidencia, fundamentalmente orientados a trabajos de infraestructura. Ello ha significado que los recursos provenientes del Tesoro Público se han reducido debido a la mayor presencia de los programas nacional del MED, que incluyen un componente de endeudamiento.

La retórica de la clase política que sucedió a Fujimori, gobernantes y oposición, de dar prioridad a la educación no se vio reflejada en aumentos efectivos al empobrecido presupuesto del sector de educación.

Contrario a lo que son las tendencias en otros países vecinos, el Perú no ha iniciado el camino hacia una participación del presupuesto público en educación en el PBI del 6% ni en el presupuesto público total del 30%.

El incremento de recursos asignados al sector sólo cubre los aumentos remunerativos otorgados en 2004. Las partidas de remuneraciones y pensiones representan el 85% del presupuesto de educación, restando sólo un 10% para los bienes y servicios y 5% para gastos de capital. De los recursos para bienes y servicios, lo que llega a las escuelas es la menor parte pues la administración insume la mayor cantidad de recursos.

13. Ver: Díaz, 2004.

14. Fuente: ONU, 2004.

Sumadas las mejoras remunerativas a las otorgadas en los años 2001 y 2003, representan un enorme esfuerzo financiero por parte de la actual administración gubernamental. No obstante, la prioridad en la asignación de recursos públicos a la educación apuesta sólo a uno de los insumos del proceso educativo -la remuneración docente- lo que no necesariamente asegura la mejora de la calidad de la educación ni del aprendizaje de los alumnos.

De acuerdo a cifras oficiales del 2002¹⁵, el gasto por alumno de nivel primario en escuelas públicas alcanzó US\$ 201 dólares, de los cuales las familias aportaron más de la tercera parte (34%, US\$ 44), mientras que el Estado aportó con el 66% restante (US\$ 156). En el caso de secundaria, con un gasto total de US\$ 295 por alumno, el Estado aportó con el 64% (US\$ 224) mientras que las familias asumieron el 36% restante (US\$ 71)

II.3. Los problemas de organización y gestión del sistema educativo público

El sistema educativo público peruano sufrió considerable fragmentación en su organización institucional, propiciando ineficiencia y ahondando el problema de la calidad de su educación pública.

Esta situación fue fruto de sucesivas improvisaciones y de la falta de un rumbo consensuado en la educación nacional. El desorden y la corrupción han sido constantes en medio a una política que privilegió el cumplimiento de frondosas normas antes que la calidad de los servicios educativos.

El MED, a pesar de ser cabeza técnica y normativa del sector hasta el año 2002 no tuvo injerencia sobre la totalidad de los recursos asignados a los centros educativos: el principal presupuesto en las regiones fue administrado por el Ministerio de la Presidencia, el que transfiere los recursos – vía los CTAR – a los órganos intermedios en las regiones. Sólo en el caso de Lima y Callao el MED manejó presupuestos de los centros educativos, confirmando dos modelos de organización: uno para la capital del país y otro para el resto de regiones.

Las Direcciones Regiones y Subregionales representan un segundo nivel administrativo y normativo y las USE y Áreas de Desarrollo Educativo se encargaron del soporte pedagógico, institucional y administrativo de los centros y programas educativos. Los roles de estas tres instancias no estuvieron del todo bien establecidos, con la agravante que no todas las regiones coincidían en sus organismos de tercer nivel y que algunas USEs y ADEs también tenían la condición de unidades ejecutoras¹⁶.

El actual proceso de descentralización influirá para el traspaso de tareas ejecutivas a las Direcciones Regionales. Las flamantes UGELs (Unidades de Gestión Educativa

15. Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2002

16. Hacia el año 2001 había un total de 313 órganos intermedios: 25 DREs, 17 DSRE, 82 USEs y 189 ADEs.

Local) reemplazan a las anteriores USEs, sin nuevas estructuras y tareas que justifiquen el cambio de denominación.

Respecto a la gestión en los propios centros educativos los directores tienen un margen muy reducido de atribuciones en materia de gestión. Sus escasos salarios no se diferencian mayormente del que reciben los docentes de aula: reciben apenas una bonificación no mayor al 10% del sueldo promedio del docente. No deciden administrativamente en la selección, contratación o evaluación de los docentes del centro bajo su responsabilidad ni en la planificación de mediano plazo¹⁷.

En este contexto resulta paradójico que muchos malos maestros con problemas de conducta y ausencias continuas en sus centros educativos, terminen trabajando en organismos intermedios asumiendo instancias administrativas mientras tenían procesos abiertos en sus centros de origen. Se estimula así la desmoralización y desmotivación de los buenos maestros.

III. Las respuestas políticas ensayadas en la última década¹⁸

III.1. La pesada herencia fujimorista

Un referente importante para analizar el déficit señalado fue el diagnóstico general de la educación primaria, elaborado por una misión entre las agencias a pedido del Ministerio de Educación durante 1993, al cual se ha hecho anterior referencia.

El deterioro educativo señalado en ese diagnóstico sugería estrategias de acción que no tuvieron correspondencia ni interlocución suficientes en el mundo oficial presidido por Alberto Fujimori.

La principal respuesta a dicho diagnóstico fue el diseño, con apoyo de los organismos multilaterales, del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP)¹⁹ que se inició recién dos años después y la focalización del gasto mayoritario en obras de infraestructura educativa. El seguro escolar para alumnos entre 3 y 18 años de centros educativos estatales y los planes para enfrentar la

17. La autorización de plazas permanentes la da el MED central; los órganos intermedios se encargan de aprobar las solicitudes de reasignaciones de docentes, generándose en muchos casos mafia de venta de plazas urbanas por parte de algunos funcionarios.

18. Período 1993 – 2004.

19. El MECEP elaborado con el Banco Mundial está conformado por 3 componentes: Mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza (consolidación curricular, capacitación docente, materiales educativos); Modernización de la administración educativa (modernización del sistema de gestión, implementación de los centros educativos, sistemas de información, sistema de evaluación del rendimiento estudiantil); Infraestructura educativa (sustitución y rehabilitación de locales escolares y mobiliario).

formación inicial y la capacitación de los maestros así como acciones puntuales²⁰ aunque inorgánicas desarrolladas por el núcleo centralizado ministerial, pueden ponderarse como esfuerzos por aproximarse a objetivos de mejorar la educación nacional. Algunos notorios esfuerzos por mejorar la educación peruana se registra en los propios centros educativos y en iniciativas de la sociedad civil.

El descenso de la calidad educativa y la ingobernabilidad del sector se vieron condicionados por cinco factores propios de la administración gubernamental en la década de noventa:

- Una crisis de la institucionalidad política nacional, que presenta un cuadro de gobierno centralizador del poder²¹. Al centralismo asfixiante se suman los excesivos cambios ministeriales en el sector educativo – 11 ministros en una década – que no sólo evidenciaron discontinuidad de políticas sino la dependencia también excesiva de dichos cambios a marchas y contramarchas de la voluntad presidencial.
- Importantes decisiones educativas, como la masiva construcción de establecimientos escolares, fueron tomadas considerándose los afanes electorales del mandatario gobernante antes que respondiendo a ejercicios de planificación y redistribución de inversiones socioeducativas.
- El programa de ajuste y estabilización económica que ordenó macroeconómicamente el país, se realizó sacrificando las políticas sociales. En el nivel educativo no se dieron estrategias integrales de atención a las zonas de exclusión.
- La aguda politización del debate educativo por acciones gubernamentales apresuradas²² y la escasa o nula voluntad para generar consensos con importantes actores de la educación peruana
- La falta de transparencia en la gestión pública y en la difusión de resultados evaluativos²³

20. Además de los programas comprendidos en el MECEP pueden mencionarse medidas dirigidas a la redefinición de la educación secundaria, desarrollo de la educación rural, redefinición de la educación de niños trabajadores, desarrollo de la educación especial, diseño e implementación del bachillerato.

21. La acción contra la subversión y violencia irracional de Sendero Luminoso y del MRTA fue determinante y a la vez pretexto para la gradual concentración del poder.

22. En 1933 el gobierno intentó y luego desechó introducir cambios en la prestación de servicios educativos inspirados en el modelo chileno de subsidio directo al alumno, ello coincidió con la elaboración, debate y ratificación por referéndum de la constitución de ese año. En la nueva estructura del sector educativo y en la definición e implementación del bachillerato no se alentaron ni diálogo ni consensos. Estos desencuentros además de politizar el debate educativo, impidieron en buena medida que sea abordado y concretado, tanto por el Estado como por la sociedad civil, el tema de un proyecto educativo nacional.

23. Los malos resultados peruanos en la evaluación regional comparada a la propiciada por el Laboratorio de Medición de Calidad de la Educación no pudieron ser conocidos en el informe

III.2. La corta transición de Valentín Paniagua

Valentín Paniagua devolvió dignidad al ejercicio presidencial luego de la delictiva gestión de Alberto Fujimori. En sus escasos nueve meses de gobierno logró restablecer el principio de la legalidad respetando la división de poderes. Su gobierno se orientó fundamentalmente a organizar un proceso electoral transparente y a elevar el diálogo político entre los peruanos. El combate a la corrupción del régimen anterior y la constitución de una Comisión de la Verdad para dar un informe a la sociedad peruana sobre dos décadas de violencia política fueron significativos.

Su mandato fue insuficiente para intentar transformaciones de mediano o largo plazo. En materia educativa se destaca particularmente la Consulta Nacional de Educación realizada entre los meses de enero y julio del 2001 con la que se trató de recoger opiniones de distintos sectores del país y sentar bases para un Acuerdo Nacional por la Educación.

El proceso seguido y el informe obtenido en esta consulta, dirigida por una comisión independiente, tuvieron el especial mérito de poner la educación en la agenda nacional, de proponer objetivos prioritarios para la misma y de vincular las salidas educativas al marco de desarrollo y de crisis del país.

Esta importante consulta propuso como objetivos para la educación:

- Preparar para ser ciudadanos incorporados plenamente a la sociedad como uno de los propósitos centrales de la educación.
- Revalorar la profesión docente.
- La educación como tarea de todos y el acceso, sin discriminación, a una educación de calidad.
- Descentralizar y democratizar la educación.
- El derecho a conocer y evaluar los avances de la educación, ejerciendo vigilancia ciudadana.
- Aumentar la inversión en educación generando esfuerzos por una mejor gestión.
- Elevar la educación superior hacia estándares de calidad internacional.

III.3. El realismo desencantado de Alejandro Toledo

Las expectativas de un cambio drástico en cuanto a políticas públicas por parte del régimen de Alejandro Toledo han sido frustradas. Los anuncios de reformas en

de la UNESCO correspondiente. El gobierno de Fujimori que sostenía públicamente que estaba convirtiendo a la educación peruana "en la mejor de América", no autorizó su difusión. Recién han sido conocidos en el país y en la región latinoamericana por gestión del ministro Marcial Rubio ante dicho organismo internacional en el gobierno de Transición del Presidente Valentín Paniagua.

cumplimiento de sus múltiples promesas electorales fueron, uno a uno, disminuyendo hasta cerrarse toda comunicación o aprecio popular por los dichos y hechos del gobernante.

Superar las desigualdades, acortar la brecha que separa a ricos y pobres, era una acción clave del nuevo gobierno constitucional. Mas, ese desafío tenía que abarcar, además de la distribución del ingreso, la igualdad de oportunidades, el acceso igualitario a una educación de calidad, entre ellas.

Un inicial debate-balance en curso al respecto concuerdan en expresar que en sus tres años y medio de gobierno el contexto político y social se ha modificado escasamente después de diez años de fujimorismo.

En lo económico, es conocido que la bonanza macroeconómica ha traído consigo un malestar microeconómico. Es paradójico que, de un lado, el crecimiento supere el 4%, las exportaciones aumenten en 30%, se cumplan las metas de inflación, siga disminuyendo el déficit fiscal y aumenten las reservas internacionales netas. Pero, de otro lado, no aumentan el salario ni se incrementa el empleo, la pobreza se estanca en 52% y se acentúa la distribución desigual del ingreso.

El debate sobre los espacios de encuentro Estado-sociedad coloca en la agenda de trabajo un aspecto central: la urgencia de que instancias como las educativas cuenten con un activo apoyo ciudadano y político, que debe ser ganado vía las propuestas de reformas, la consiguiente sensibilización social y el diálogo.

En ese contexto importa señalar que en la administración Toledo, a pesar de las contradicciones en su gestión y de su incapacidad para ejercer el magisterio como estadista, sobresalen varios cambios, algunos de los cuales poseen potencialidad para aportar como parte de la solución de los graves problemas señalados en la educación peruana:

- Una nueva Ley General de Educación²⁴ que constituye avance importante para incorporar elementos de reforma y de reconversión del sistema educativo. En ella se afirma la centralidad del educando; se entiende la educación como proceso permanente dado durante toda la vida y en ámbitos sociales diferentes; se incorpora la responsabilidad por los resultados educativos vía la evaluación del sistema, de los aprendizajes y de los docentes; se estimula la acreditación de instituciones educativas. En su fundamentación y articulado se da particular valor a la participación de la sociedad civil, a estimular el compromiso responsable de los distintos actores educativos, y a la acción activa e intersectorial del Estado en sus distintos niveles de gobierno.
- Inicio de un proceso de descentralización que pudiera significar el fortalecimiento de la autonomía de las instituciones educativas, un mayor

24. La LGE n. 28044, promulgada el 28 de julio del 2003, fue iniciativa que surgió y se promovió desde el Congreso de la República.

protagonismo de la escuela pública y la comunidad educativa vía Consejos regionales de Participación, impactos en la gestión y administración del sistema y en la diversificación curricular, privilegiándose la selección de directores regionales y de las UGEL por concurso público.

- Creación de un Consejo Nacional de Educación²⁵ como organismo autónomo con mandatos específicos respecto a la organización de un Proyecto Educativo Nacional y la participación en políticas y planes educativos de mediano y largo plazo²⁶.

IV. Principales programas, consensos y propuestas como posibles respuestas a la crisis educativa

Desde hace cuatro años se han generado un conjunto importante de consensos en educación que se expresan en un conjunto de programas y propuestas de acción tendientes a enfrentar las diversas manifestaciones de la crisis educativa.

A la nueva Ley General de Educación y la Consulta Nacional por la Educación desarrollada el 2001, se suman: el Foro del Acuerdo Nacional (2004), un Pacto de Compromisos Recíprocos por la Educación (2004) y políticas propiciadas por el MED para enfrentar la emergencia educativa.

IV.1. El Foro del Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional está conformado por 30 políticas de Estado orientadas por cuatro objetivos básicos: democracia y estado de derecho; equidad y justicia social; competitividad del país; y Estado eficiente, transparente y descentralizado.

En la Política en Educación del Acuerdo Nacional se le dan importantes funciones sociales propias asociando éstas a una idea de desarrollo humano que demanda cambios paralelos en ámbitos sociales, políticos y económicos.

Por la composición y naturaleza convocante y representativa del Foro del Acuerdo Nacional²⁷ es importante resaltar que en la Política acordada en materia

25. Durante la gestión del ministro Nicolás Lynch se crea mediante DS 007 – 2002 – ED el CNE como organismo especializado, consultivo y autónomo del MED. Se instala el 8 de abril del 2002, convocando a título personal a 25 personalidades del país. En la Ley General de Educación promulgada en 2003 se ratificaron su existencia y funciones básicas.

26. "El Consejo Nacional de Educación es un organismo plural, autónomo consultivo y especializado. Tiene como finalidad promover la cooperación y concertación entre la Sociedad Civil y el Estado en la formulación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional, las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo, y las políticas intersectoriales que contribuyen al desarrollo de la educación peruana..." (Ley General de Educación, Artículo 82).

27. Este importante Foro fue constituido el 2002 por las principales fuerzas políticas del país y por entidades representativas empresariales, sindicales, universitarias, eclesiales y de la sociedad civil;

educativa se consideran como objetivos del Estado un listado consensuado de las más importantes líneas de acción demandadas por instituciones representativas de la educación nacional.

IV.2. El pacto social de compromisos recíprocos por la Educación²⁸

Este Pacto Social fue demandado por el Acuerdo Nacional al Consejo Nacional de Educación. Su construcción significó una posibilidad de concertar con actores clave como la Presidencia del Consejo de Ministros, los Ministerios de Educación y de Economía y Finanzas y otros ministerios, el Congreso Nacional, los sindicatos más representativos (el SUTEP y la CGTP)²⁹, los empresarios presentes en el Acuerdo Nacional, así como entidades representativas de la sociedad civil como el Foro Educativo y las mesas regionales en educación.

Con las siguientes cuatro áreas estratégicas seleccionadas y las medidas correspondientes concordadas en este Pacto Social se trata de impulsar un cambio de intensidad y de ritmo de la política pública a corto plazo:

a) Área de acción

Movilización nacional por aprendizajes de calidad, priorizando los valores, el razonamiento lógico-matemático y la comunicación integral, atendiendo la diversidad cultural y socio lingüística para que todos los estudiantes sean capaces de desarrollar sus vidas en función de los valores nacionales y democráticos, calcular, comprender lo que leen y escriben y de expresar con libertad lo que piensan y sienten.

b) Área de acción

Estrategia de desarrollo profesional docente. Para el 2006 se contará con una propuesta concertada de la nueva Carrera Pública Magisterial y se habrá aplicado una política de remuneraciones que conjugan el derecho de los profesores a una remuneración y trato justos, con el derecho de los estudiantes a contar con docentes preparados y comprometidos con su aprendizaje.

c) Área de acción

Moralización del sector educación. Al 2006 se habrá enfrentado y se ejercerá vigilancia ciudadana efectiva sobre los actos de corrupción en todos los ámbitos de la gestión educativa, desarrollando un ejercicio ético de la función pública y compromiso con los resultados educativos.

en él también están representados el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo. Si bien sus acuerdos y mandatos no son imperativos constituyen importante expresión colectiva y expresión de vigilancia ciudadana.

28. Organizado y presentado por el Consejo Nacional de Educación al Foro del Acuerdo Nacional donde fue adoptado el mayo del 2004.

29. El Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú y la Confederación General de Trabajadores del Perú, respectivamente.

d) Área de acción

Financiamiento de la educación. Se atienden las necesidades del sector garantizando el incremento anual del presupuesto – en cumplimiento del Acuerdo Nacional- y mecanismos de uso eficiente.

Asumir con seriedad el abordaje de estas medidas ofrece una importante posibilidad de movilizar y de concertar un proceso de planificación, que incluya actores clave. Con ello se podría intentar convertir la educación en un tema de la agenda política, constituyéndose también en un aporte a la gobernabilidad democrática.

IV.3. Políticas propiciadas por el MED para enfrentar la emergencia educativa

La declaración de emergencia educativa ha exigido al MED readecuar sus prioridades de acción. En términos de agenda para el sector, resume los acuerdos nacionales en las siguientes siete acciones de política:

1. Organizar un Programa Nacional de Emergencia Educativa, con cuatro componentes: (a) Mejora de los aprendizajes fundamentales, empezando por la comunicación; (b) Mejora de las condiciones de aprendizaje de los estudiantes de las escuelas públicas, en especial a los que presentan mayor vulnerabilidad social y económica³⁰; (c) Fortalecimiento de la gestión de las escuelas públicas en términos de mayor autonomía, participación y eficiencia; (d) Movilización nacional por la lectura, los aprendizajes fundamentales y los valores promoviendo la cultura de vigilancia y la corresponsabilidad³¹.
2. Revalorizar la carrera docente en un marco de compromisos recíprocos con el magisterio. Comprende la elevación del salario magisterial acorde con el incremento de la recaudación tributaria, el contrato oportuno y el pago puntual a docentes³²; el auspicio de estudios propositivos sobre magisterio³³;

30. Estos primeros componentes están demandando al MED diseñar una Política Pedagógica Nacional que supone transformar los procesos de enseñanza y aprendizaje, mejorar los resultados educativos así como integrar los diversos factores de calidad previstos en la LGE.

31. Fuente: "Un Perú que lee, un país que cambia". Movilización social por los aprendizajes fundamentales. Separata del diario "El Comercio" promovida por el gobierno peruano. Domingo 14 de noviembre 2004.

32. La administración Toledo ha significado un aumento homogéneo y común a todos los docentes del país de 250 nuevos soles (US 74 dólares aproximadamente). Las reiteradas promesas presidenciales de duplicar el salario docente del 2001, han sido el principal acicate para presiones y huelgas magisteriales y de la propia opinión pública por hacerlas efectivas.

33. La publicación y difusión de "Nueva Docencia en el Perú" fueron significativas. Productos de una consultoría amplia presentan propuestas específicas sobre: Nueva Carrera Pública Magisterial, la

- y la organización de una propuesta de nueva ley de carrera pública magisterial.
3. Transformar el sistema educativo de acuerdo a los mandatos de la Ley General de Educación, lo que supone la reglamentación de la Ley y la elaboración de una nueva Ley Orgánica del Sector.
 4. Descentralizar el sistema educativo, impulsando la participación en la gestión de acuerdo a lo estipulado tanto en la LGE como en la normatividad sobre descentralización en el país. Ello implica fortalecer los espacios participativos que dispone la Ley: Consejo Educativo Institucional, Consejo Participativo Local y Consejo Participativo Regional.
 5. Instalar una lógica de transparencia, apertura y abierta comunicación con la ciudadanía, propiciando una mayor ingerencia de los padres de familia en la educación de sus hijos, convocando a los actores sociales y estableciendo mecanismos de información y rendición de cuentas.
 6. Asegurar los requerimientos económicos inherentes a la emergencia y comprometidos en el Acuerdo Nacional e impulsar el recientemente creado Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP)³⁴.
 7. Establecer coordinaciones con el Consejo Nacional de Educación para la construcción de un Proyecto Educativo Nacional cuya elaboración implica la concertación Estado – Sociedad Civil y dar respuesta a los requerimientos de desarrollo sostenido del país.

A modo de colofón

La educación peruana enfrenta desafíos de enorme magnitud. Debe, en primer término, cumplir las asignaturas pendientes del siglo XX, tales como universalizar la alfabetización, la cobertura preescolar, básica y media; incorporar a las poblaciones indígenas al sistema escolar respetando sus identidades culturales; mejorar la calidad y los resultados de la enseñanza de competencias básicas, particularmente entre los sectores más pobres de la población infantil, juvenil y adulta; modernizar la educación técnica de nivel medio y superior; masificar la enseñanza de nivel terciario; todo ello está condicionado por la creciente pobreza de la población peruana que demanda estrategias especiales para mejorar la educabilidad de los más desposeídos. Por otro lado, debe ingresar al siglo XXI y emprender nuevas tareas considerando los nuevos contextos de información, conocimiento, laborales,

creación de un subsistema de acreditación de instituciones formadoras de docentes perfiles de los nuevos docentes que el país requiere. (Ver: RIVERO, 2003a).

34. Este es uno de los puntos más endebles de la acción del MED. La persistencia de presupuestos insuficientes para la educación se expresa en el caso del FONDEP que nace con sólo 2 millones de soles (US\$ 571.000 dólares) que contratan con los 45 millones dólares asignados al recientemente creado Fondo de Defensa Nacional.

tecnológicos y de significados culturales en que se desenvuelven los contextos de enseñanza y aprendizaje, influenciados por fenómenos como el de la globalización. Ambas agendas son exigentes y costosas. Todos estos cambios requerirán mayor cantidad de recursos, maestros y administradores de escuela mejor capacitados y un vínculo más directo entre educación y oportunidades de trabajo.

La premisa de que la educación es un factor de equidad social, tiene difícil concreción en un país con las altas desigualdades e inequidades del Perú, y donde las condiciones de vida de la gran mayoría de alumnos son precarias.

Todo esfuerzo de sistemas e instituciones educativas será reducido en su posible impacto con alumnos que no han tenido atención temprana en sus primeros años de vida, que carecen en sus hogares de alimentación y sanidad básicas y cuyos padres poseen bajos o nulos niveles de escolaridad. Se requiere, por lo mismo, políticas y acciones – no sólo educativas – que posibiliten a estudiantes y familias en situación de pobreza lograr mayores condiciones de *educabilidad*, con ambientes familiares que estimulen afectiva, lúdica e intelectualmente a partir de mejorar sus actuales niveles de calidad de vida y que, a la vez, les posibilite exigir servicios de mejor calidad en su educación. Estas son tareas pendientes e ineludibles.

La actual crisis educativa demanda también rescatar las potencialidades de cambio en un país también en crisis. Perú tiene recursos humanos y posee rico historial educativo. La reforma educativa peruana de la década de los 70 no requirió acompañamiento ni apoyo de la banca internacional de financiamiento para ser precursora en cambios que hoy los consensos latinoamericanos proponen³⁵; a pesar de su aplicación frustrante y contradictoria asumió el desafío de haberse organizado con recursos humanos básicamente nacionales y sólo con recursos financieros nacionales para enfrentar las tareas propuestas.

Perú se sobresale en el contexto latinoamericano por la convicción en su población pobre de que ningún bien es tan valorado como el acceso a una educación que califique a sus hijos. Los más pobres tienen como intuición certera que la educación es la vía insustituible para acceder a un mejor nivel de vida. Los importantes aportes financieros que hacen a la educación en medio de su precariedad económica confirman dicha convicción e intuición.

Resolver el problema de la baja calidad de la educación y superar las condiciones en las que se reproduce requiere del esfuerzo de toda la sociedad. Las esperanzas de

35. Dicha reforma marcó claras diferencias entre educación y escuela ("lo que tipifica una actividad educativa es su naturaleza y no la persona o entidad que la realiza"); optó entonces por considerar al alumno como "centro y agente principal" del acto educativo, adelantándose dos décadas al consenso de Jomtien; sobresale asimismo su opción por dar particular importancia a la educación inicial o parvularia, hoy reconocida como llave maestra de todo aprendizaje. Tuvo sin embargo pocos años de aplicación, las contradicciones del gobierno militar que le dio origen fueron más fuertes que la estrategia acordada para su aplicación.

un cambio educativo peruano sobrepasa con creces las hoy escasas posibilidades que tiene el aparato público. Si bien son alentadoras las iniciativas del MED anteriormente señaladas, será indispensable tomar en cuenta la activa participación social de diversas entidades de la sociedad civil y de experiencias innovadoras que se alejan o son expresión de autonomía respecto a los pesados cánones oficiales. La constitución de grupos de interés que han abordado durante la última década las políticas educativas desde diversos ángulos debe ser parte de un renovado escenario donde confluyan lo público, lo social y lo privado. La construcción dialogada y consensuada de un Proyecto Educativo Nacional, cuya promoción es encomendada al Consejo Nacional de Educación, debiera constituirse en importante acción y referente; supone concordar nuevos acuerdos en varios niveles y con actores multiplicados.

El factor financiero no resuelto condiciona en gran medida la viabilidad de las acciones orientadas a enfrentar la denominada emergencia educativa.

A pesar de lo establecido en el Foro del Acuerdo Nacional de destinar un incremento anual del porcentaje de participación del gasto público en educación respecto del PBI en 0.25% y de haberse declarado al sector educativo en situación de emergencia, los presupuestos asignados para los últimos años no incluyen mayores reformas en los procesos de asignación de recursos debido a la escasa flexibilidad de un gasto educativo destinado casi exclusivamente al pago de planillas y pensiones³⁶.

Los factores asociados a los resultados educativos son los que están más débilmente financiados. Es el caso de las inversiones dirigidas a lograr más y mejores aprendizajes; a implementar sistemas de gestión basados en el desarrollo de una cultura de evaluación, rendición de cuentas e incentivos al desempeño; a poner en marcha una carrera pública magisterial moderna y basada en el mérito. Para nuevas medidas de política, en el presupuesto 2005 del sector Educación sólo existe una disponibilidad real de nuevos recursos de S/. 36 millones (US\$ 10 millones 300 mil dólares)³⁷.

Tampoco se vislumbran opciones por mejorar la inversión educativa en las zonas de pobreza y extrema pobreza ni el establecimiento de mecanismos de compensación en la educación primaria estatal para asegurar una más equitativa distribución territorial y social.

Mas, todo parece indicar que aún asignando más recursos será difícil enfrentar bien esta crisis, mientras no se modifique el modelo arcaico de gestión educativa

36. Si el acuerdo de participación porcentual se hubiese cumplido el presupuesto educativo debería representar 4.4% del PBI en el 2004 y 4.65% en el 2005. Lo concreto es que para el 2005, el Ministerio de Economía y Finanzas ha asignado S/. 8,899 millones al sector Educación. Su participación en el PBI es del 3.6%, invariable respecto al 2004. El presupuesto público total desciende en 0.3%, alcanzando el 18%. Fuente: Consejo Nacional de Educación, 2004.

37. Fuente: Consejo Nacional de Educación, 2004.

ni se ataquen integralmente los mecanismos y los viejos patrones de reproducción de la exclusión social, de inequidades étnico culturales y de género que permanecen arraigados en la sociedad peruana. En materia de gestión, la prédica privatizadora plantea cambiar el actual modelo centralizado en un MED con autoridad debilitada por otro descentralizado donde sólo el mercado sea lo determinante. Importa, más bien, incentivar búsquedas hacia opciones intermedias basadas en experiencias peruanas y de países vecinos. La eficiencia en la gestión y resultados de aprendizajes en las aulas de los colegios *Fe y Alegría*³⁸ constituyen importante referente. La gestión renovada supone una mayor responsabilidad colectiva, institucional e individual de instituciones y actores educativos por los resultados de la propia gestión y en los aprendizajes; la concreción y el buen desarrollo con recursos suficientes del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, considerado en la LGE, tendrán particular importancia en este propósito.

Es, asimismo, sintomático que la emergencia educativa no haya considerado las exigencias educativas de la Comisión de Verdad y Reconciliación. Sigue teniendo plena vigencia lo por ella señalado: "Para que la historia no se repita, es imprescindible una profunda reforma de la educación pública, sobre todo en las zonas más pobres"³⁹.

Por todo lo anterior, es posible afirmar que las respuestas que actualmente se están ensayando en Perú, siendo importantes, distan de aproximarse a la reforma integral y radical que la situación de deterioro a la que ha llegado el sistema educativo está demandando.

38. Con una red de 60 colegios en barrios urbano marginales y 97 escuelas rurales *Fe y Alegría* constituye un movimiento de educación popular en el que se combina una gestión a cargo de la institución jesuita en colaboración directa con el Estado que aporta con el financiamiento de los 3.200 profesores/as y administrativos que laboran en esos centros educativos. Son reconocidos sus buenos resultados en el aprendizaje de sus alumnos gracias al buen clima institucional y a la participación constante de las propias familias y comunidades beneficiarias de sus centros educativos. (Ver: RIVERO, 2003b).

39. La Comisión de la Verdad y Reconciliación enfatiza que dicha reforma debiera comprender aspectos esenciales como los siguientes:

- Poner énfasis en políticas educativas destinadas a la transformación de la escuela en un lugar donde se respete la condición humana del alumnado y se contribuya al desarrollo integral de su personalidad.
- Establecer un plan de estudios que estimule el conocimiento y oriente el saber hacia el bienestar para lograr una formación integral y un alejamiento de la proclividad a la violencia. Reformulación de visiones simplistas y distorsionadas de la historia y la realidad peruana.
- Promoción de una educación en el respeto de las diferencias étnicas y culturales. Adaptación de la escuela en todos sus aspectos a la diversidad étnico lingüística, cultural y geográfica del país.
- Refuerzo de las instancias de participación y democratización de la escuela
- Disciplina desprendida de una gestión democrática que permita la autonomía y el crecimiento personal de los educandos.

Referencias bibliográficas

DÍAZ, Hugo. *Financiamiento de la educación en el Perú*. EDUCARED, 2004.

ONU. *Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio en el Perú*. Un compromiso del país para acabar con la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Perú, Informe 2004.

ORIHUELA, Pedro. *Informe N° 31*. Instituto de Pedagogía Popular, diciembre 2004.

RIVERO, José (coord.). *Nueva Docencia en el Perú*. MED, 2003a.

RIVERO, José. Políticas educativas en áreas rurales. *Ayuda en Acción*. Lima, diciembre, 2003b.

RIVERO, José. *Políticas Magisteriales en el Perú*. Lima: GTZ editores, 2004.

Recebido em 15 de dezembro de 2004 e aprovado em 30 de março de 2005.