

Desencuentros entre el discurso del derecho a la educación y las políticas educativas en el Perú de la década del 2000

Ricardo Cuenca

Documento de trabajo



 **CLACSO**

IEP Instituto de Estudios Peruanos

Desencuentros entre el discurso del derecho a la educación y las políticas educativas en el Perú de la década del 2000

Ricardo Cuenca

DOCUMENTO DE TRABAJO N.º 170



***IEP** Instituto de Estudios Peruanos*

- © RICARDO CUENCA
- © INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS, IEP
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Central Telefónica 332-6194
Fax (51-1) 332-6173
Correo-e: <publicaciones@iep.org.pe>
Web: <www.iep.org.pe>
- © CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES, CLACSO
Estados Unidos 1168, C1101AAX, Buenos Aires, Argentina
Telf.: (54 11) 4304-9145
Fax (54 11) 4305-0875
Correo-e: <clacso@clacso.edu.ar>
Web: <www.clacso.org.ar>

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional  Asdi

La Colección Becas de Investigación es el resultado de una iniciativa dirigida a la difusión de los trabajos que los investigadores de América Latina y el Caribe realizan con el apoyo del Programa Regional de Becas de CLACSO.

Este libro presenta la investigación que el autor realizó en el marco del concurso de proyectos para investigadores de consolidación académica sobre derecho a la educación, políticas públicas y ciudadanía organizado por el Programa Regional de Becas de CLACSO con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, Asdi. Los contenidos de este libro han sido seleccionados y evaluados en un proceso de revisión por pares.

Proceso de evaluación de contenidos: Los contenidos de este libro han sido evaluados por dos evaluadores externos a la institución en un proceso de revisión por pares.

Libro electrónico de acceso libre disponible en:

<<http://www.iep.org.pe/titulos4.php>>

ISBN: 978-9972-51-354-1

ISSN: 1022-0356 (Documento de Trabajo)

ISSN: 2222-4971 (Educación)

Edición digital del Instituto de Estudios Peruanos
Lima, julio de 2012

Corrección de textos: Sara Mateos
Portada y maquetación: Gino Becerra/Sandy Mansilla
Cuidado de edición: Odín del Pozo

CUENCA, Ricardo

Desencuentros entre el discurso del derecho a la educación y las políticas educativas en el Perú de la década del 2000. Lima, IEP; Clacso, 2012
(Documento de Trabajo, 170. Serie Educación, 4)

DERECHO A LA EDUCACION; POLITICA EDUCATIVA; CALIDAD DE LA EDUCACION; PARTICIPACIÓN; PERU

WD/06.02.01/E/4

Índice

INTRODUCCIÓN.....	5
En democracia: la llegada del enfoque de derechos a las políticas educativas.....	9
De la derecha a la izquierda: la noción del derecho a la educación en las políticas educativas	19
Entre el pragmatismo de la calidad y el paroxismo de la participación: los argumentos detrás de las políticas educativas	31
Rutas para un posible reencuentro: reflexiones finales y <i>policy brief</i>	55
BIBLIOGRAFÍA.....	59
ANEXOS	69
Anexo I: Nota metodológica.....	69
Anexo II: Matriz resumen de gestión ministerial 2000-2010	73
Anexo III: Indicadores para medir la progresividad del derecho a la educación.....	74
Anexo IV: Escalera de la participación.....	75

Introducción

Privar a un niño de su derecho a la educación es amputarlo de esa primera comunidad donde los pueblos van madurando sus utopías.

Ernesto Sábato

En el Perú, el inicio del siglo XXI estuvo marcado por la caída de un régimen autoritario que cedió el paso a un sistema democrático. Con esta situación, las propuestas sobre cómo debían diseñarse las políticas públicas y los reclamos por mayores niveles de participación encontraron el mejor de los escenarios. Actores de la sociedad civil y de importantes sectores políticos progresistas se insertaron en distintos espacios del aparato estatal para hacer realidad dichas propuestas y poner en marcha un proyecto político basado en valores democráticos.

La educación no fue un tema ajeno a esta situación. Por el contrario, fue uno de los sectores más activos en emprender estos procesos de transformación. Calidad con equidad, participación ciudadana y políticas públicas de Estado fueron las grandes banderas de este giro en la gestión educativa, aunque la evidencia de un sistema educativo en crisis ocupó también la agenda de trabajo de la gran comunidad educativa.

A pesar de que los indicadores de eficiencia interna del sistema educativo mostraban avances importantes en la cobertura de la matrícula y en la permanencia y promoción de los estudiantes,¹ las evaluaciones nacionales e internacionales demostraban que los alumnos peruanos no lograban los aprendizajes básicos y que los más pobres se encontraban incluso en peor situación.² Tal como lo afirmaron Bello y Villarán, “si bien la escuela pública peruana es, en términos generales, una escuela para pobres, puede decirse que existe una categoría de escuelas públicas para los más pobres, aún más precarias que el resto” (2004: 54).

Este retador contexto provocó que se realizaran ambiciosos procesos de consulta, importantes documentos de política educativa y programas destinados a reducir la desigualdad en materia educativa. Este contexto era, a todas luces, el más propicio para colocar en el centro de las decisiones educativas al derecho, lo que solo fue parcialmente logrado. Aunque muchos de los documentos de política producidos durante este

1. Para información detallada sobre el tema, revisar: <<http://escale.minedu.gob.pe>>.

2. Para información detallada sobre el tema, revisar: <<http://www2.minedu.gob.pe/umc/>>.

periodo reconocieron a la educación como un derecho, las investigaciones, análisis e informes de seguimiento realizados por instituciones de la sociedad civil, como el Foro Educativo y el Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE), y por instituciones del Estado, como la Defensoría del Pueblo y el propio Congreso de la República, llegaron a la conclusión de que el derecho a la educación es un discurso retórico que se encuentra lejos de ser implementado.³

Esta conclusión revela el insuficiente nivel de cumplimiento del derecho a la educación, pero da poca cuenta de sus posibles razones. Junto con los diagnósticos de corte jurídico, es importante acercarse al problema desde otras “miradas” para comprender la dinámica propia del derecho a la educación, sus fortalezas y sus debilidades. La política es una de estas “miradas”. Es justamente esta línea de análisis —a la que denomino “la política de las políticas educativas”— la que ha guiado esta investigación.

En tal sentido, nos preguntamos: ¿por qué si el contexto sociopolítico de estos últimos diez años —particularmente el de fines de la década del 2000— fue favorable, el derecho a la educación no ha logrado incorporarse plenamente en la educación peruana?, ¿qué factores intervienen en esta situación? Estas preguntas iniciales nos permitieron acercarnos a las cuestiones centrales de la investigación: ¿en qué medida ha sido incorporado el enfoque de derechos en las políticas educativas en el Perú?, ¿cómo se ha dado esta incorporación?, ¿cómo y cuándo llegó el discurso del enfoque de derechos al Perú?, ¿quiénes fueron los actores que participaron en ello?

La hipótesis central del proyecto fue que la incorporación del enfoque del derecho a la educación en las políticas educativas no es un proceso inmediato ni propio de los contextos democráticos. Esta incorporación supone que la dirigencia política y las élites socioeconómicas asuman particulares nociones de calidad educativa y de participación. Así, el derecho a la educación requeriría para trasladarse “de hecho” a las políticas educativas de decisiones que se sostengan en un proyecto político y cultural.

En tal sentido, esta investigación tuvo como objetivo comprender cómo se ha incorporado el enfoque de derechos en las políticas educativas peruanas en los últimos diez años e identificar qué elementos han orientado dicho proceso. Específicamente, se esperaba identificar cuáles fueron los argumentos políticos para la incorporación o no de este enfoque en las políticas educativas, cuándo y cómo llegó el enfoque de derecho a la educación a la agenda de discusión de las políticas educativas en el Perú, y qué nociones de calidad y de participación han estado presentes en las decisiones de política educativa.

Metodológicamente, la investigación se realizó desde un encuadre cualitativo, para lo cual se analizaron los más importantes documentos de política

3. En el Perú, son pocas las investigaciones sobre el enfoque de derechos en las políticas educativas. En un último balance de investigación económica y social realizado por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), para el periodo 2004-2007, cinco de las 80 investigaciones registradas abordaron tangencialmente el tema del derecho a la educación (Cuenca 2008).

educativa y, fundamentalmente, se entrevistó a los cinco ministros que tuvieron a su cargo la cartera de Educación durante el periodo en estudio.⁴

El informe está organizado en cuatro secciones. En la primera se describe brevemente el contexto político en el que se inscribe la investigación, con la finalidad de comprender el escenario en el que ingresó el discurso del derecho a la educación en las discusiones educativas peruanas. En una segunda sección se presenta una revisión conceptual sobre el concepto del derecho a la educación; se revisa el marco normativo y los asuntos teóricos sobre el tema. La tercera sección busca acercarse críticamente a las nociones de calidad y de participación, pues la manera como estas dos categorías son comprendidas es lo que facilitaría o no la incorporación del enfoque de derechos en la educación. Tanto en la segunda sección como en la tercera, se presenta además la interpretación del Perú respecto de cada uno de los temas tratados en ellas. Esta “interpretación peruana” sobre el derecho a la educación, la calidad y la participación se basa fundamentalmente en el análisis de la opinión de los ex ministros de Educación, así como en los más importantes documentos de política educativa producidos en el país durante la década del 2000. Finalmente, en la cuarta sección se presentan algunas reflexiones finales a modo de propuestas para favorecer el necesario encuentro entre el derecho a la educación y las políticas educativas.

Este informe ha sido posible gracias a la buena disposición con la que los ex ministros de Educación del Perú participaron en las entrevistas y a la sinceridad de sus respuestas. Por ello, mis primeros agradecimientos son para Marcial Rubio, Nicolás Lynch, Gerardo Ayzanoa, Carlos Malpica y Javier Sota Nadal.⁵ Muchas de las preguntas y nuevas hipótesis fueron discutidas con Emilio Gautier en un apacible fin de semana en su casa de la laguna de Aculeo, en Santiago de Chile. Quiero también agradecer a Alicia Quevedo y a Rodrigo Niño, quienes colaboraron en la revisión bibliográfica. Por último, Dalila Andrade de Oliveira hizo importantes comentarios a versiones anteriores; a ella mi profundo agradecimiento.

Para acabar, esta investigación pretende suscitar nuevas hipótesis y preguntas. A lo largo de estos meses, he comprendido que “el ser” no deriva necesariamente del “deber-ser”. El derecho a la educación es un asunto de la mayor importancia que requiere de un permanente análisis y de una necesaria distancia crítica para contribuir a que, además del espacio que tiene reservado en la norma, ocupe un lugar principal en la cotidianidad.

4. Para detalles metodológicos, véase el anexo I.

5. Al cierre de este informe, José Antonio Chang dejó la cartera de Educación, luego de más de cuatro años al frente de ella, y fue reemplazado por Víctor Raúl Díaz Chávez. Durante el periodo de investigación no fue posible concertar una cita con el ex ministro Chang, por lo que el análisis de su gestión se hizo a través de fuentes secundarias.

En democracia: la llegada del enfoque de derechos a las políticas educativas

El país retornaba a la democracia y el tema de derechos no tuvo resistencias, ni siquiera en el Congreso.

Marcial Rubio, ministro de Educación (2000-2001)

En el Perú, el discurso del derecho a la educación entra efectivamente en escena en los primeros años del siglo XXI, aunque su reconocimiento forme parte de las plataformas normativas nacionales desde mediados del siglo XX (Vigo y Nakano 2007). El contexto en el que este discurso irrumpió en la agenda pública corresponde a una época de reconstrucción de las instituciones democráticas, luego de haber sido estas constantemente socavadas por las prácticas del régimen de Alberto Fujimori (1990-2000).

En este proceso de consolidación del respeto a las reglas democráticas, las políticas educativas estuvieron también marcadas por el replanteamiento de las concepciones acerca de cuál sería la mejor educación para el país y por un panorama en donde el Estado buscaba restablecer vínculos con una ciudadanía que por mucho tiempo no tuvo la oportunidad de contar con mecanismos de participación que canalizaran sus demandas (Vegas, Andrade y Maguiña 1998).

Tres fueron los gobiernos que condujeron el Estado peruano durante este primer decenio (2000-2010).⁶ De alguna manera, los tres compartieron —aunque con diferencias particulares y énfasis especiales— una agenda que priorizó la consolidación del régimen democrático y el impulso al crecimiento económico. La educación fue un tema presente y en muchos momentos ocupó un lugar prioritario en dicha agenda. Esto se refleja, por ejemplo, en que durante este periodo se produjo más instrumentos de política educativa que en los últimos cincuenta años del siglo pasado. Veamos en detalle.

El corto periodo de gobierno de Valentín Paniagua (2000-2001) se dio en un contexto propicio de cambio político originado por la caída del régimen autoritario de Alberto Fujimori. El gobierno de transición originó gran expectativa por el hecho de que podría poner en discusión temas vinculados, por ejemplo, a la lucha anticorrupción, a la responsabilidad del Estado frente a la denuncia de los sucesos ocurridos durante la época de la violencia política, o

6. Véase el anexo II.

a la promoción de reformas en sectores sensibles como el de Educación.⁷ De esa manera, las decisiones políticas tomadas en el régimen de Paniagua estuvieron orientadas a patentar que en su gobierno, a diferencia del precedente, se apuntaría a reconstruir las instituciones democráticas.

No obstante, la agenda del gobierno de transición tuvo entre sus principales restricciones el corto tiempo de duración de ese régimen. Las reformas que el sistema político requería se orientaron fundamentalmente a promover el diálogo sobre determinados temas, antes que a implementar políticas de gran impacto encaminadas a realizar cambios estructurales. Así, fue de gran importancia la presencia de figuras públicas en altos mandos del gobierno que promovieran el consenso y el diálogo.⁸

Junto con ello, el gobierno de transición también se vio limitado por el alto grado de debilidad y de corrupción institucional heredado del régimen anterior. Así pues, se tomaron acciones en diversos sentidos como, por ejemplo, la Iniciativa Nacional Anticorrupción, que fue un grupo de trabajo orientado al estudio de los delitos de corrupción en el régimen fujimorista. También se promovió la rendición institucional de cuentas, creándose el Portal de Transparencia Económica. Además, se tomaron medidas para que las fuerzas armadas, que fueron muy cuestionadas durante el gobierno de Fujimori, participasen en el proceso democrático.

Un objetivo del gobierno de transición fue formar comisiones de trabajo que tuviesen labores duraderas y que pudiesen ser utilizadas al momento de formular políticas públicas. Como ejemplo de ello, se crearon las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza, con la intención de articular las iniciativas de diversos sectores de la población para atenuar la pobreza en un marco de descentralización; la Comisión de la Verdad y Reconciliación, establecida para esclarecer la época de la violencia política de 1980 al 2000; y la Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación, que tuvo como objetivo promover un proceso de movilización social en torno a las finalidades y características de una educación de calidad para todos. Así pues, los derechos sociales, tales como el desarrollo, la educación y la justicia, ocuparon en ese entonces la mayor parte de la agenda política del país.

El ambicioso proceso de la Consulta Nacional por la Educación, organizado por la Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación, acopió información sobre las demandas y opinión de la población respecto de los fines que debieran regir la educación del país; pero sobre todo, estableció una forma de pensar las políticas públicas que marcó a la comunidad educativa.

-
7. En el área de la lucha anticorrupción, la Iniciativa Nacional Anticorrupción y el Ministerio de Justicia publicaron el texto de recomendaciones titulado *Documento de trabajo: un Perú sin corrupción* (2001). Con el objetivo de comenzar a esclarecer lo ocurrido en la época de la violencia política, se implementó la Comisión de la Verdad que posteriormente se llamó Comisión de la Verdad y Reconciliación. En cuanto a planes educativos, la Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación publicó la “Propuesta para un acuerdo nacional por la Educación” (2001).
 8. Ejemplo de ello es que el ex secretario general de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar, se desempeñó como primer ministro.

La fragilidad de los cambios educativos se debe a la fragilidad de las relaciones Estado – sociedad civil que tiñen nuestra historia, y que lamentablemente traza brechas entre las familias y los planes educativos, entre los estudiantes y las definiciones del currículo, entre la ciudadanía y las autoridades educativas. (Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación 2002: 42)

El resultado de la Consulta Nacional se constituiría en una base fundamental para diseñar las futuras políticas educativas del país, tanto por su contenido como por la forma de concebir la participación ciudadana (Andrade y Martínez 2007).

En la comunidad educativa, la apertura del gobierno de Paniagua para debatir los problemas de la educación nacional, para recoger propuestas de políticas de la sociedad civil (Iguíñiz 2005) y para establecer un nuevo estilo de gestión transparente y democrático (Ugarte y Alva 2004), fueron asuntos de la mayor importancia. Sin embargo, el tema de la educación como derecho tardaría algunos años en llegar como enfoque para el desarrollo de las políticas educativas peruanas. En el propio resultado de la Consulta no se hace una mención explícita al derecho a la educación. En el contexto político del momento, propicio para consolidar procesos democráticos, el tema de la participación estuvo tan presente que postergó asuntos propios de los cambios educativos.

Era un gobierno de transición cuya finalidad principal era hacer elecciones libres y ejemplares durante el 2001. Dentro de esa misión general, tratamos de administrar la educación elevando la calidad y la disponibilidad de horas de clase para los alumnos. En cuanto a objetivos a largo plazo, se hizo la consulta sobre la educación peruana: una consulta masiva en el país cuyo resultado se entregó al siguiente gobierno. (Rubio 2010)

La transición gubernamental fue exitosa, y en julio del 2001, Alejandro Toledo asumió la presidencia de la República (2001-2006).

El gobierno de Toledo trató de continuar las políticas de concertación del régimen de transición, construyendo consensos en favor de la reinstauración democrática. Sin embargo, tuvo que desenvolverse en un contexto de gran expectativa por la reconstrucción institucional, que no siempre se colmó.⁹

El gran desafío que enfrentó Toledo a lo largo de su mandato fue el de sopesar el deseo de satisfacer esa expectativa con la posibilidad real de cumplirlo. De esa manera, durante este periodo cobró fuerza la opinión de que la

9. “La mayor crítica que se hace a mi gobierno es no haber podido reconciliar al país y no poder rebajar las expectativas sociales; en eso asumimos la cuota de responsabilidad que nos toca”, dijo el presidente Toledo. Al entrar en detalles, el gobernante precisó que uno de los errores de su administración fue no haber podido divulgar con suficiente nitidez los esfuerzos y logros alcanzados en ese año de gestión para salir de la crisis y del deterioro. “Tampoco hemos podido persuadir a la mayoría inconforme”, comentó, diciendo que el retorno a la democracia hizo perder el miedo a los peruanos, lo que provocó que se produjera en las calles un desembalse de las demandas postergadas, sembrando frustración. Toledo inició el segundo año de su administración con un índice de impopularidad que bordeaba el 80% y una precaria aprobación de 18% en promedio, según diversas encuestas (*La República*, Uruguay, 2002).

escasa popularidad del Presidente y el incumplimiento de sus promesas justificaban la vacancia. La sensación de inestabilidad ocasionada por la falta de liderazgo se agudizó por el hecho de que Toledo formara improvisadamente una agrupación llamada Perú Posible, y que con ella pretendiese gestionar los altos mandos de gobierno. Esta pretensión no se concretó por falta de colaboradores suficientes para todos los cargos de importancia y, además, porque los funcionarios de confianza del Presidente se vieron envueltos en distintos escándalos políticos.¹⁰

Todo ello se hizo patente cuando los cargos ministeriales recayeron en tecnócratas más que en personas allegadas al partido, teniendo en cuenta que los ministerios son generalmente puestos de confianza. Por otro lado, muchos de los congresistas que pertenecieron a Perú Posible dejaron de representarlo, mudándose de bancada.¹¹

En general, se puede decir que a pesar de haberse planteado la continuidad de las políticas de consenso promovidas por Paniagua, el gobierno de Toledo no pudo llevarla a cabo debido a su débil liderazgo y organización.

No obstante estas dificultades, las diversas propuestas planteadas durante el gobierno de Paniagua fueron rescatadas por la presidencia de Toledo, quien incentivó que se reorganizaran en pactos y enmarcaran en especies de proyectos nacionales, con la idea de que se convirtiesen en guías para el Estado. El ejemplo más notorio de esta iniciativa fue el Acuerdo Nacional, una instancia que se constituyó en un foro de discusión en donde intervenían tanto agencias del gobierno como del sector empresarial, religioso, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. El objetivo principal de ese espacio fue el de plantear los lineamientos que seguiría el país para el fortalecimiento democrático. De esa manera, se establecieron temas de agenda que posteriormente se constituirían en las bases para la formulación de políticas de Estado. Como parte del paquete de políticas concernientes a la equidad y justicia social, figuró la decimosegunda política de Estado referida al “Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte”.

Junto con ello, durante el gobierno de Toledo los asuntos educativos fueron materia de política pública y de planeamiento estatal.¹² Se elaboró el

-
10. Algunos ejemplos ilustrativos de ministros de Perú Posible que tuvieron que salir por incompetencia o por protagonizar diversos escándalos son: Doris Sánchez y Nidia Puelles, en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, acusadas de incompetencia y nepotismo; Jesús Alvarado y Juan de Dios Ramírez, en el Ministerio de Trabajo, siendo el primero acusado de nepotismo, mientras que el segundo se vio envuelto en un escándalo por un caso de paternidad no reconocida; y Alberto Sanabria, acusado de corrupción en el Ministerio del Interior. Todos ellos tuvieron que ser reemplazados por figuras independientes (Tanaka 2004: 139).
 11. Los problemas de “disciplina” y de cohesión en Perú Posible se manifestaron también en el hecho de que a mediados del 2004 su bancada parlamentaria ya había sufrido seis renunciaciones (Tanaka 2004: 139).
 12. También se tomaron decisiones de orden propiamente educativo, como el Diseño Curricular Nacional (DCN) —instrumento oficial de la educación básica regular—, que fue oficializado durante la gestión del ministro Javier Sota Nadal, en noviembre del 2005. Con el objetivo de articular e integrar los currículos de inicial, primaria y secundaria, el DCN fue elaborado en coherencia con lo dispuesto en la LGE. La

Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación (2004), un proceso de concertación entre varios actores vinculados a la educación —particularmente los partidos políticos, el gremio de docentes y el sector oficial de educación—, y se aprobó el plan de trabajo del compromiso internacional de Educación para Todos (2005), un hecho fundamental para colocar el tema del derecho a la educación en la discusión pública.

Sin embargo, fueron dos los instrumentos de política que es necesario estudiar con mayor profundidad debido a su relevancia en el análisis del contexto: la Ley General de Educación y el Proyecto Educativo Nacional.

La Ley General de Educación (LGE n° 28044) fue promulgada el 28 de julio del 2003, en reemplazo de la Ley General de Educación n° 23384, dictada en 1982. A fines del 2001, y aún viviendo a plenitud la participación como estrategia de consolidación de la democracia, se inició el proceso de elaboración de esta norma.

La Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología del Congreso de la República, presidida en ese entonces por la educadora y ex ministra Gloria Helfer, fue quien condujo la elaboración de la ley. Con un claro enfoque participativo heredado de las experiencias anteriores impulsó la consulta “Educación: una apuesta nacional. Tu voluntad se hace ley”, con el propósito de promover la participación ciudadana en el debate y promulgación de una nueva legislación educativa, así como de fomentar nuevas y creativas formas de relación entre la sociedad civil y el Poder Legislativo.¹³

Manuel Iguíñiz, sociólogo especialista en políticas educativas y miembro del equipo que elaboró la propuesta de la LGE, sostiene que esta legislación tiene que comprenderse en el marco político en el que se elaboró y aprobó; formó parte de una transición democrática que supuso su articulación con otros procesos políticos paralelos, como el de la descentralización y el de los acuerdos políticos. Por otro lado, la LGE abarcó decisiones políticas fundamentales que luego influyeron en los discursos sobre política educativa peruana. Esta norma sostuvo que la educación era una cuestión de interés de la sociedad en general, y que era indispensable descentralizar las decisiones en materia educativa —llegando a la escuela como unidad básica y fundamental de tales disposiciones—, pero sobre todo, reafirmó que “la educación constituye un derecho fundamental ciudadano. Ese derecho facilita el ejercicio de otros y busca elevar la calificación de la participación en la vida política y económica” (Iguíñiz 2005: 94).

Por otro lado, el Consejo Nacional de Educación (CNE), en franca apuesta por la construcción consensuada de una política educativa, presentó una propuesta de proyecto educativo nacional convencido de que:

formulación del DCN estuvo a cargo de un equipo de profesionales de distintas posiciones del Ministerio de Educación. Una primera versión fue consultada mediante talleres con especialistas y docentes de aula provenientes de diferentes regiones del país.

13. Por primera vez en la historia peruana, la ciudadanía opinó y participó en las consultas nacionales descentralizadas que se realizaron en los 24 departamentos del Perú y a las que viajaron los congresistas integrantes de la Comisión de Educación. También podían participar depositando sus cédulas de consultas en las “ánforas por la educación” que se colocaron en todos los departamentos del país.

Desde el principio quedó claro que se requería abrir muchos espacios de diálogo y debate con actores de los diversos sectores de la vida nacional y que ello debería hacerse también en todas las regiones del país. (Consejo Nacional de Educación 2005: 7)

El Proyecto Educativo Nacional (PEN) ha sido, quizás, el proceso de construcción de política educativa más participativo, integrador y orientador de los últimos tiempos en el Perú. Bajo la responsabilidad del CNE, se puso en marcha un amplio proceso de consulta que determinó el horizonte que la educación debiera alcanzar.

El texto [“Hacia un proyecto educativo nacional”] se discutió en todas las regiones del país. Hubo alrededor de 500 presentaciones, entre ellas la localizada en el Foro del Acuerdo Nacional con la participación de 1.138 actores institucionales; 28 reuniones con autoridades y partidos políticos [...] 37 presentaciones a sectores de la comunidad educativa, 56 ante la sociedad civil y 340 en medios de comunicación de ámbito nacional, regional y local. (Pedraglio 2008: 22-23)

El PEN es un documento orientador y emblemático para la comunidad educativa, pues es considerado el colofón de un proceso participativo de construcción de políticas y una guía de aquello que necesita la educación peruana para ser de mayor calidad. “Todos estos consensos son referentes de gobernabilidad sobre la educación, perfilan elementos de una visión compartida y dibujan un horizonte de mediano y largo plazo en materia educativa” (Tovar 2009: 144).

Once años después de su primer gobierno, Alan García fue de nuevo proclamado presidente del Perú (2006-2011), y con ello, a su vez, se volvió a elegir por voto popular a alguien que pertenecía a un partido político con trayectoria dentro del sistema. El hecho de que el líder del Partido Aprista Peruano (PAP) llegara a la Presidencia (a diferencia de Toledo) y contase con la cantidad de cuadros necesarios para copar los puestos de confianza fue una ventaja, pero a la vez un motivo de desprestigio por los múltiples problemas y escándalos en los que se vieron envueltos algunos líderes del PAP.¹⁴

Las alianzas establecidas en el periodo de gobierno de García fueron muy cuestionadas: acuerdos abiertos con los representantes del fujimorismo, una estrecha relación con las fuerzas armadas —explícita con la presencia

14. Por ejemplo, tenemos el caso de Jorge del Castillo, uno de los más importantes líderes apristas: el premier Del Castillo, quien fue implicado en uno de los petroaudios, admitió que el lobbista dominicano Fortunato Canaán, representante de la empresa Discover Petroleum, fue recibido a fines de abril de ese año en Palacio de Gobierno por el presidente García, aunque negó haber ayudado a concertar dicha cita. “Yo no sé cómo llegó Canaán a Palacio”, dijo Del Castillo, tras confirmar que sostuvo dos reuniones con el lobbista petrolero en febrero y que si bien la cita no fue gestionada por el cuestionado ex ministro Rómulo León, este sí participó en el segundo encuentro en el Hotel Country, en el cual le pidieron gestionar una reunión en Palacio (*La Primera* 2010). Otro caso fue el del también líder aprista Omar Quezada: una denuncia de IDL-Reporteros sobre la venta irregular de un terreno provocó su salida de la dirección ejecutiva del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri).

del vicealmirante en retiro Luis Giampietri como primer vicepresidente—, y una defensa de los intereses de grupos empresariales en las políticas planteadas, con la idea de que la actividad empresarial es la que puede impulsar el desarrollo del país. Estos compromisos, unidos al soporte del partido político, ocasionaron que se pusiese en práctica muchas de las promesas realizadas en el periodo electoral, como la libre desafiliación de las administradoras de fondos de pensiones (AFP), la Ley de Carrera Pública y la de Carrera Pública Magisterial, entre otras. Es importante destacar que la implementación de dichas políticas de gran impacto se debió, en gran parte, al empuje político proporcionado por los aliados del gobierno, la casi inexistente oposición y el aparato partidario aprista.

En contraposición a los cuestionamientos, el respaldo a la gestión económica del gobierno de García fue amplio, debido a los impactantes indicadores de un sostenido crecimiento económico nacional. De otro lado, este hecho fue ampliamente publicitado por el gobierno, lo que generó una “sensación triunfalista” en el imaginario social que contrastaba con la sensación de quienes sentían que esos triunfos no pertenecían a todos y que tampoco los beneficiaba.¹⁵

En cuestiones educativas, el gobierno de Alan García supuso un quiebre con la forma en que se venía diseñando políticas educativas en el país, y también implicó un cambio de rumbo. “Improvizó nuevas políticas que causaron preocupación inmediata entre los analistas del sistema educativo” (Oliart 2011: 114).

Teresa Tovar sintetiza esta situación en un balance sobre los primeros seis meses del gobierno aprista.

En resumen, el contexto previo a la efectivización de medidas en educación por el gobierno actual [se refiere al de García] está dado por la confluencia de tres coordenadas: a) la polarización social, cultural, económica y étnica del país; b) la crisis educativa y el estrechamiento de las posibilidades de integración y movilidad social vía la educación; y c) la reafirmación de una premisa de continuidad del modelo económico. (Tovar 2007: 13)

El gobierno de García dio prioridad a un conjunto de temas y encabezó una gestión diferente a las anteriores bajo un enfoque que colocaba el discurso de la eficiencia por sobre el de la participación. Esta falsa dicotomía formaba parte de una estrategia para llevar adelante un conjunto de medidas acorde a los objetivos políticos del régimen.¹⁶

[...] durante el 2008 se amplió el número de gobiernos locales participantes en el Plan Piloto de Municipalización y durante este año se inició el

15. El más sobresaliente de estos conflictos fue el ocurrido el 5 de junio del 2009 en las provincias de Bagua y de Utcubama, Amazonas, cuando un grupo de indígenas amazónicos se enfrentó a la policía nacional. Mayor información sobre los sucesos en Anaya (2009).

16. Al respecto, pueden revisarse los tres artículos que el presidente García publicó conocidos como “El perro del hortelano” y publicados en *El Comercio*.

proceso de transferencia a las municipalidades acreditadas, se expandió el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA), se entregaron laptops a 40.000 niños en las zonas rurales —en el marco del programa internacional One Laptop per Children (OLPC)— y el Diseño Curricular Nacional (DCN) —oficializado en el 2005— fue modificado. (Cuenca 2009: 5)

Al cabo de seis años, y luego de un proceso en el que se llegó a un consenso en cuanto a los intereses y expectativas de diversos grupos, en enero del 2007 el PEN fue oficializado como política de Estado y sus seis objetivos estratégicos se convirtieron en las grandes metas de la educación en el largo plazo. Sin embargo, según muchos actores de la sociedad civil, esta oficialización fue solo retórica, pues los consensos del PEN no llegaron a ser implementados por el gobierno aprista.

No obstante, a la vez, está instalada la convicción de que el PEN y el sentido de gobernabilidad de la educación que este conlleva tienen básica y casi únicamente un valor discursivo. La realidad de las políticas actualmente en curso no parece ser, a juicio de expertos, maestros y especialistas, un espejo adecuado en el cual los actores y gestores del PEN vean reflejado el sueño de una buena educación, tal como lo expresa el propio título del PEN: La educación que queremos para el Perú. (Tovar 2009: 144)

Una mención especial merece el tema docente durante la gestión del gobierno aprista. Del año 2006 al 2010 se realizaron evaluaciones masivas a los profesores para analizar distintos aspectos (impacto de las capacitaciones, ingreso a la nueva carrera magisterial, etc.), se implementó un nuevo plan masivo de capacitación docente —el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP)—, se normó la evaluación única para los postulantes a los institutos superiores pedagógicos, se promovió la contratación de profesionales no docentes en la escuela pública, se ofrecieron becas de estudios de docencia a los mejores estudiantes egresados de la escuela pública, se propuso restringir la contratación de docentes que no provinieran del tercio superior, se suspendió el ingreso a los programas no regulares que ofrecían cursar la carrera docente, se prohibió la creación de facultades, escuelas, filiales, programas, etc., que brindaran el título profesional o grado académico en educación, se promovió la compra de laptops para docentes en el marco del programa Maestro Siglo XXI y, finalmente, se aprobó la nueva Ley de Carrera Pública Magisterial.

Estas medidas, lejos de contribuir a fortalecer la profesión, provocaron un enfrentamiento entre el magisterio y el Estado, entre la sociedad y el magisterio. No importó que los especialistas argumentaran en contra de muchas de estas medidas. En la opinión pública quedó la idea de que los docentes no saben hacer su trabajo (Uccelli 2008).

Pero, quizás, la más clara demostración de este enfrentamiento entre el magisterio y el Estado haya sido la aprobación de la Ley de Carrera Pública Magisterial, en cuyo proceso participaron el Ministerio de Educación, el

gremio de docentes y un grupo de especialistas, y que culminó con una huelga magisterial.¹⁷

Recapitulando, el enfoque de derechos en educación irrumpió en la agenda pública en un contexto político favorable. En lo formal, el gobierno de transición y los dos gobiernos siguientes fueron elegidos en procesos electorales democráticos, y la población fue un actor que pudo participar en las decisiones de política en el marco de una revaloración de los ejercicios ciudadanos.

Por otro lado, en un contexto financiero internacional que favorecía el crecimiento económico del país, los asuntos económicos fueron ganando espacio, alentados por la sólida tecnocracia que apoyaba un cambio en la agenda política. Así pues, los asuntos sociales fueron supeditados a este “irrenunciable *boom* económico. [...] una tecnocracia dura, la sección más de derecha del gobierno, planteaba permanentemente que con agenda social no se llegaba a ningún lado. Concentrarse en la agenda económica era lo que salvaría al gobierno y sería un cartel para el futuro” (Malpica 2010).

Así fue como la educación fue perdiendo el sentido inicial de los primeros años de la década del 2000. La participación ciudadana, el aprendizaje para la democracia, la búsqueda de equidad y el respeto por la diferencia fueron temas que se colocaron por debajo de los asuntos educativos relacionados con el logro de aprendizajes “duros” (como las matemáticas y la comprensión lectora), con la necesidad de contar con evidencias sobre el resultado de esos aprendizajes y con una gestión eficiente de la escuela, y con la consolidación del *accountability* como práctica indiscutible de la educación.¹⁸

En efecto, el derecho a la educación formó parte, en el más amplio sentido del concepto, de las discusiones y políticas educativas en este contexto de prioridades educativas y de entusiasmo democrático. Formalmente, este derecho se incorporó en la legislación educativa peruana como un asunto paradigmático. Sin embargo, el cambio de agenda política, la imperiosa necesidad de conseguir resultados educativos visibles e inmediatos, y el cambio de rumbo de la participación, hicieron que el derecho a la educación ocupe un retórico lugar en las políticas educativas. Este derecho tuvo en ese periodo la oportunidad de constituirse en el eje de los cambios educativos, pero esta etapa fue a la vez su mayor dificultad.

Así pues, el contexto político fue decisivo en la errática y desordenada implementación del derecho a la educación en el país; pero junto con ello, y como veremos a continuación, los problemas propios del concepto, así como los cambios en las nociones de calidad y de participación, contribuyeron a esta inacabada incorporación del enfoque de derechos en la política educativa peruana.

17. Véase Cuenca 2011; Cuenca y Stojnic 2008; Paiba 2007; Pacheco 2006; Cuenca y O'Hara 2005; y Rivero 2002.

18. Véase esto para información sobre las dificultades de gestión de la educación pública.

De la derecha a la izquierda: la noción del derecho a la educación en las políticas educativas

[...] el concepto de educación como derecho fundamental, como derecho humano individual y colectivo, necesita mayor trabajo filosófico, jurídico. Sobre todo para que permita tratarse en la gestión de políticas.

Carlos Malpica, ministro de Educación (2003-2004)

La educación es reconocida como un derecho en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, y forma parte desde 1966 del paquete correspondiente a los derechos económicos, sociales y culturales.

Sin embargo, recién desde 1990 el discurso del derecho a la educación ha ingresado efectivamente en las políticas educativas. Ese año, en el marco de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos realizada en Jomtiem (Tailandia), los estados se comprometieron a impulsar la universalización de la educación básica.

Más aún, ante la evidencia de una persistente desigualdad educativa en el mundo, en el Foro Mundial sobre la Educación realizado en Dakar, Senegal (2000), los objetivos se agruparon en un marco de acción por los derechos de la educación, convirtiendo así a este discurso en el eje central de dichas políticas educativas universales.

Por desgracia, la realidad dista mucho de esa visión: se sigue negando a millones de personas el derecho a la educación y las oportunidades que ésta brinda de una vida más segura, más sana, más productiva y más satisfactoria. (UNESCO 2000: 12)

El sistema de derechos humanos es una plataforma normativa y un instrumento emblemático de la democracia liberal. Parte del hecho de que la dignidad humana es el fin supremo de las sociedades y de que para defenderla, se necesita crear instituciones que aseguren su cumplimiento. Una de las instituciones que cumple un rol muy importante en la transmisión de los derechos humanos es precisamente el sistema educativo. Por ello, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos se indica y delimita las características

que debería tener la educación,¹⁹ y en la Declaración de los Derechos del Niño se asegura que esta educación debiera promover el derecho a la dignidad.²⁰

Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos es una primera delimitación normativa que indica hacia dónde debe dirigirse la educación. Se afirma que ella es un derecho universal, que para su cumplimiento debe ser accesible (por lo que se instituye su gratuidad), que debe tener por objetivo el desarrollo de la persona, etc. Ese primer acercamiento a lo que debe ser la educación en un marco de respeto a los derechos humanos se fue posteriormente ampliando y reconfigurando.

Una muestra de ello es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. En esta plataforma normativa, el derecho humano a la educación se tradujo, esencialmente, en que los estados aseguren, sin discriminación alguna, la prestación de una educación primaria libre, universal y obligatoria, que generalicen la educación secundaria —en sus formas académicas y técnico-profesionales— y que promuevan el acceso a la educación superior. Además, mediante ese pacto se incorporaron nuevos actores y elementos a la educación en derechos humanos. Un ejemplo de ello fue la mención que se hizo a la importancia de mejorar constantemente las condiciones materiales de los docentes, reconociendo así que el derecho a la educación requiere del cumplimiento de otros derechos asociados.²¹

Con el reconocimiento de que la educación es un derecho humano y fundamental, y de que los derechos de la niñez son derechos superiores, el derecho a la educación abandonó el nivel de “derecho de tercera generación”, logrando que la exigencia de su cumplimiento fuera inmediata.

En este marco, junto con determinar la importancia incuestionable de la educación, se puso en evidencia la necesidad de aplicar los mandatos. En tal sentido, el compromiso de cumplir con los objetivos del Foro de Dakar y

-
19. “1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos” (artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).
 20. “El niño tiene derecho a recibir educación que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social y llegar a ser un miembro útil de la sociedad. El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres. El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deben estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho” (artículo 7 de la Declaración de los Derechos del Niño).
 21. Véase el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, especialmente el artículo 3, inciso e.

de transformarlos en políticas públicas impulsó el diseño de dimensiones e indicadores que permitiesen dar seguimiento y controlar la promesa de respetar la educación como un derecho humano.

Katarina Tomasevski (1953-2006), abogada yugoslava y primera ponente especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, fue quien emprendió el primer esfuerzo por concretizar la tarea de hacer “cumplible” el derecho a la educación.

En su ya conocido esquema de las “4-A”, Tomasevski expuso que la asequibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad son dimensiones que deben aplicarse integralmente para poder calificar a alguna política educativa o plan nacional como en el camino correcto hacia la puesta en práctica de la educación como un derecho humano.²²

La asequibilidad se logra cuando las instituciones y programas educativos están disponibles en cantidad suficiente. Supone que la educación básica sea gratuita y obligatoria, e implica aspectos como disponibilidad de centros educativos que respeten la libertad y diversidad cultural de las diferentes poblaciones étnicas, religiosas, etc., del país (Tomasevski 2001).

En lo que respecta al acceso a la educación, debe lograrse progresivamente, asegurando la educación gratuita, obligatoria e inclusiva lo antes posible y facilitando el ingreso a otros niveles de educación. Las instituciones educativas deben estar disponibles para todos. Tres criterios son clave para el acceso: la no discriminación, la disponibilidad física de instituciones educativas, y que se pueda acceder a ellas, independientemente de la situación económica del educando (Tomasevski 2001).

Por otro lado, con aceptabilidad se entiende que la educación se base en criterios de calidad que sean asimilados y aprobados por los educandos, por los padres, maestros, etc. El Estado debe ser el principal encargado de crear lineamientos para lograr una educación de calidad (Tomasevski 2001).

Por último, la adaptabilidad se refiere a que el derecho a la educación requiere que las escuelas sean flexibles y se adapten a los educandos según sus particularidades, considerando la diversidad social y cultural de cada país (Tomasevski 2001).

Posteriormente, y con el propósito de enriquecer el modelo propuesto por Tomasevski, se plantearon dos nuevas dimensiones: *accountability* y marco de gobernabilidad.

Por *accountability* se entiende la rendición de cuentas por parte del Estado a la población acerca de cómo está utilizando los recursos. Se exige establecer mecanismos para permitir que quienes demandan el servicio educativo, es decir los niños y otros, puedan supervisar a los titulares de los deberes, a las instituciones gubernamentales y a los proveedores de educación, con el fin de mejorar los resultados.

Existen dos características fundamentales para la rendición de cuentas en un sistema educativo que se rija por el enfoque de derechos humanos.

22. Aunque menos conocida, Tomasevski agregó posteriormente una quinta “A”: *affordable*. Reconocía con esto que las decisiones asumidas por los estados deben ser además realizables.

La primera es que debe de ser una guía para los actores más relevantes, es decir, debe institucionalizar las relaciones entre ellos con el objetivo de que compartan información de interés común de forma transparente. La segunda característica es que las personas deben participar activamente en el proceso de rendición de cuentas, ya que la exclusión es una afrenta a la dignidad de la persona (Princeton University 2006: 30).

El Right to Education Project,²³ dedicado a promover el enfoque de derechos humanos en la educación y a emprender estudios comparativos sobre ello, añade a los cuatro indicadores de Tomasevski el del marco de gobernabilidad, cuya finalidad es servir como referente para evaluar las políticas públicas, los lineamientos y/o planes nacionales que se ejecutan sobre educación y para determinar si estas se realizan bajo el enfoque del derecho a la educación. Este indicador se desagrega en siete criterios.

- Marco normativo: incluye todos aquellos tratados y convenios internacionales en los que se ha suscrito la protección a los derechos humanos en la educación. Además, se tiene en cuenta la normativa de cada país relativa al respeto por la educación como derecho humano.
- Política educativa: se analiza el contenido de las políticas educativas nacionales y si ellas apuntan al cumplimiento del derecho humano a recibir educación.
- Plan de acción: se expone la importancia de contar con un plan de acción que abarque tiempos definidos y acciones específicas dirigidas al cumplimiento de la educación como un derecho humano.
- Monitoreo: se resalta la importancia de establecer un sistema de monitoreo de políticas públicas y de analizar si se está cumpliendo con los estándares educativos guiados por los derechos humanos.
- Recursos: esta área incluye un mecanismo de quejas efectivo con posible injerencia en términos judiciales, ante el incumplimiento del enfoque de educación orientado por los derechos humanos.
- Presupuesto: supone un análisis desagregado del presupuesto educativo. Puede incluir gastos orientados a minorías, distribuidos por género, sobre materiales, alimentos, transporte, asistencia médica, etc.
- Cooperación internacional: se tiene como indicadores a las políticas que establecen los estados mediante la cooperación internacional, además de a instituciones como la UNESCO, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, con el objetivo de determinar si es que ellas ayudan a consolidar el enfoque de educación orientado por los derechos humanos.

Sin embargo, tanto esta compacta plataforma normativa como los compromisos y esfuerzos por aplicar dicho marco parecen no alcanzar, incluso a

23. Véase: <<http://www.right-to-education.org>>.

pesar de los importantes trabajos realizados para diseñar instrumentos con el fin de vigilar el cumplimiento del derecho a la educación en las políticas públicas.²⁴ Los activistas del derecho a la educación continúan en permanentes campañas para exigir su cumplimiento,²⁵ y los gobernantes reclaman a su vez mayores niveles de análisis sobre el significado de este derecho y concretar las demandas.

Este desencuentro entre exigencias y demandas y las posibilidades de atenderlas conducen a una pregunta fundamental: ¿será suficiente el trabajo normativo en materia de derecho a la educación, o es aún válida la pregunta de Kant sobre si el origen de los derechos es prepolítico o si, por el contrario, es producto de las leyes y de las instituciones sociales? (Kant 2005 [1795]). Evaluemos este concepto.

Delimitar la noción de derecho en tiempos actuales es una tarea compleja. “La idea de los derechos humanos no es para nada clara y cristalina” (Nussbaum 2002: 144). Así, el ejercicio de adentrarse en el concepto de derecho lleva a plantearse una serie de preguntas: ¿en qué consiste el derecho a la educación?, ¿es acaso la transformación de una obligación?, ¿de dónde emana el derecho de los adultos de educar a los niños?, ¿qué “arbitrariedad curricular” es la base del derecho a la educación? Surge entonces la necesidad de comprender este derecho desde su base política y cultural.

Los orígenes de la noción de derecho son un notable ejemplo de cómo una idea puede ser adoptada muchas veces por posiciones antagónicas a la que la creó, instalándose como base de sus principales fundamentos. Específicamente, este es el caso del derecho a la educación que se erigió como parte de los discursos sobre las libertades individuales de la post segunda guerra mundial. Así, el discurso liberal del derecho fue luego incorporado en los discursos de la izquierda, debido al poder que tiene la noción de derecho para acercar la educación al ideal de justicia social; una posibilidad de aproximarse a la educación moral (Durkheim 1993) que organizaría mejor la vida social.

En tal sentido, el derecho a la educación tendría el enorme potencial discursivo de romper con el círculo de la desigualdad social. Es válido, entonces, preguntarnos si este derecho significa ofrecer igualdad de oportunidades para capitalizar las capacidades individuales o si se dirige al desarrollo social comunitario: ¿dónde están los límites y dónde las dificultades?

La filosofía política nos ofrece algunas pistas que están en el inmanente carácter relacional del derecho y en la dimensión no normativa de su significado. Para una reflexión conceptual sobre la noción del derecho, sus potencialidades y limitaciones, resultan particularmente ilustrativos los trabajos de la filósofa estadounidense Martha Nussbaum, —colega cercana de Amartya Sen— y del filósofo alemán Otfried Höffe —especialista en filosofía del derecho.

24. Véase el anexo III.

25. Revisar la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación – CLADE (<<http://www.campanaderechoeducacion.org>>), y para el caso peruano, la Campaña Peruana por el Derecho a la Educación (<<http://www.cpde.org.pe>>).

Todo derecho de los individuos, convertidos en ciudadanos, genera una obligación por parte del Estado, en la cual es deber de los primeros hacer que ella se cumpla. Exigir el cumplimiento de un derecho es posible debido a que las pretensiones morales que están detrás del mismo han sido plasmadas en normas y son reconocidas públicamente (e incluso, en la mayoría de los casos, producto de un consenso). Por lo tanto, el espacio público que ocupa el derecho lo coloca en un lugar privilegiado en la organización de la vida social (Höffe 2008).

No obstante, si bien el cumplimiento del derecho lleva explícita una exigencia moral, es el carácter relacional, o al menos bidireccional, lo que requiere de un análisis mayor, pues la noción de derecho sugiere casi de manera inmediata un deber. El derecho, por lo tanto, parte de un intercambio de prestaciones entre el Estado y la ciudadanía (Höffe 2003).

Al exigir los ciudadanos el cumplimiento de sus derechos (entre ellos el de la educación), estarían “aceptando” a su vez las reglas que el Estado impone para mantener el orden social. Los derechos no son pues un regalo que se ofrece de manera desinteresada; requieren de cierto nivel de reciprocidad para su efectivo funcionamiento. “La idea de los Derechos Humanos no puede legitimarse a partir del principio de amor al prójimo y de sus variantes modernas” (Höffe 2008: 147).

En tal sentido, la posibilidad de reconocer el derecho como una categoría relacional de contraprestaciones, en el marco de un “contrato social”, es una forma factible de responder a las preguntas esenciales sobre la idea del derecho que se plantea Nussbaum (2002): ¿cuál es la base para reclamar un derecho?, ¿es acaso la razón, la sensibilidad o la sola existencia?, ¿quién o quiénes proveen el derecho y hasta cuándo lo hacen?, ¿se logra acaso el nivel de bienestar una vez alcanzado el cumplimiento del derecho?

Con la finalidad de encontrar un nivel conceptual de operativización del derecho, la misma autora propone comprender el derecho como una *capacidad combinada*, es decir, una capacidad con funcionamiento.²⁶ Con esto, la exigencia del derecho abandona el campo del reclamo de los ciudadanos dirigido al Estado por la dotación de más recursos, para transitar hacia un espacio en donde el Estado fomente capacidades entre sus ciudadanos que les permitan actuar con agencia en la vida diaria. Nussbaum (2002) hace una clara diferencia entre recursos y capacidades a través de un enunciado que nos permitimos parafrasear. Al plantear que todo ciudadano tiene derecho a tener una educación, se está proponiendo que “alguien” tiene que suministrar los recursos para que ese derecho exista; pero si, por el contrario, se plantea

26. Nussbaum utiliza los conceptos de capacidad y de funcionamiento en el sentido propuesto inicialmente por Sen (2000). El concepto de capacidad consiste en las diversas combinaciones que una persona tiene a su disposición para llevar a cabo una función determinada. La capacidad es un tipo de libertad que va más allá de las variables objetivas, como el nivel de ingresos. Se refiere a la libertad de poder elegir un estilo de vida propio a partir de un rango de opciones disponibles. El concepto de funcionamiento es usado por Sen para referirse a las diversas cosas que una persona puede valorar hacer o ser. Las diferentes funciones valoradas pueden ser muy complejas o muy simples, como sucede con la participación plena en la comunidad o con la alimentación, respectivamente.

que “el Estado otorga a sus ciudadanos el derecho a tener una educación”, el derecho se definiría como las capacidades de las personas para “utilizar” la educación, concebida en este caso como un servicio.

De alguna manera, todo lo revisado hasta el momento sobre la noción de derechos y sus formas interpretativas ha estado presente en el Perú de la década del 2000. El espacio normativo es también en el país un ámbito “seguro y respetado” para el derecho a la educación, pero esta noción se entiende de maneras distintas, algunas veces complementarias pero también contradictorias. Veamos esto en detalle.

La Constitución de 1979 reconoce que el derecho a la educación es inherente a la persona. De la misma forma, en la Carta de 1993, la educación es reconocida como un derecho social y fundamental. Pero es en el año 2003, fecha de aprobación de la Ley General de Educación, cuando se reitera su carácter de derecho fundamental.

A su vez, el Perú ha firmado importantes acuerdos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que obligan a los estados a brindar a todos los individuos una educación que cumpla con los aspectos fundamentales que hemos mencionado.

De este modo, el Estado peruano tiene el deber de velar por que este derecho se cumpla plenamente, para lo cual adquiere dos tipos de obligaciones. En primer lugar, obligaciones positivas, que consisten en mejorar constantemente diversos aspectos de la educación. En segundo lugar, obligaciones negativas, que son aquello que el Estado debe abstenerse de realizar: en concreto, debe evitar crear normas o ejecutar acciones que se interpongan con el cumplimiento del derecho fundamental a la educación.

En un análisis centrado en los aspectos jurídicos del derecho a la educación, Helfer *et al.* (2006) identifican detalladamente aquello que es posible exigir acorde con la normativa peruana y los acuerdos internacionales ratificados por el Perú. Desde su punto de vista, el derecho a la educación es fundamental para el fortalecimiento de la democracia, ya que su puesta en práctica permite formar una cultura cívica que posibilite la participación y exigir el cumplimiento del resto de los derechos reconocidos por el Estado, lográndose así una sociedad más justa. El cumplimiento de este derecho supone, pues, que existen obligaciones que tanto el Estado como la ciudadanía deben llevar a cabo simultáneamente.

No obstante, Vigo y Nakano (2007) señalan que, pese a que la legislación peruana reconoce hoy en día a la educación como un derecho fundamental, existen una serie de factores sociales, tanto internos como externos a la normativa y al sistema educativo, que resultan un obstáculo para que este derecho pueda ser cumplido. Las problemáticas sociales externas al sistema educativo, como la pobreza, la inequidad, la diversidad lingüística —todos ellos elementos característicos de nuestra sociedad—, actúan en buena medida como variables que impiden el reclamo de derecho alguno. A su vez, los problemas internos del sistema educativo, como la escasa inversión en educación, la situación de los docentes, la corrupción y el bajo rendimiento educativo, son una barrera para que estas demandas, aun siendo escuchadas y ratificadas, puedan concretarse en hechos y resultados tangibles.

En la misma línea, la Defensoría del Pueblo ha publicado hasta la fecha dos informes: *Educación inclusiva: supervisión de niños y niñas con discapacidad en escuelas regulares* (2007) y *Gratuidad en las escuelas públicas: un compromiso pendiente* (2008), en los que demuestra la incapacidad del Estado para cumplir con su propia normatividad en lo que concierne a la educación. Con respecto a la gratuidad de la educación, se da cuenta de cobros no establecidos por la norma realizados por instituciones educativas al momento de la matrícula, además de una diferencia proporcional entre el gasto de los hogares de pocos y muchos recursos económicos, constatando que, aunque son los segundos quienes pueden invertir más dinero en la educación de sus hijos, son los primeros quienes, proporcionalmente, invierten un mayor porcentaje de su ingreso en ello, mostrando así la prevalencia de la inequidad entre los alumnos de diferentes estratos. A su vez, en el tema de la educación inclusiva para alumnos con discapacidades, se da a conocer que, si bien no se les suele imponer gastos especiales por su condición, no se cuenta en muchos casos con la infraestructura necesaria ni con maestros capacitados para este tipo de casos.

En tal sentido, toda la opinión al respecto sugiere que a pesar de que el país cuenta con una sólida plataforma legal sobre el derecho a la educación y que por lo tanto es un deber de los ciudadanos exigirlo al Estado, no queda del todo claro qué es lo que se debe reclamar. Por otro lado, a pesar de que en el ámbito jurídico se ha reconocido el derecho a la educación, ese acto no ha tenido el impacto esperado. Esto último ha sido atribuido tanto a factores externos al sistema educativo, de corte más estructural, como a factores internos del sistema y a la manera como se ha enunciado el derecho a la educación en las políticas educativas peruanas.

Con relación a los factores externos, la pregunta que surge aquí es si el enfoque de derechos en educación puede tener éxito en un contexto social en donde las desigualdades están profundamente arraigadas. Los problemas sociales del país actúan como una barrera para que el derecho a la educación, que está reconocido por el Estado, pueda concretarse, pese a los esfuerzos por mejorar y adecuar las normas.²⁷

A su vez, los problemas internos del sistema educativo, como la baja inversión en educación, la escasa capacidad de gasto de la burocracia estatal o la precaria situación de los docentes, se constituyen en claras barreras para que las demandas por el derecho a la educación puedan materializarse.

Sin embargo, nos interesa analizar el manejo conceptual del enfoque de derechos en los documentos sobre política educativa de los últimos diez años. Revisando este manejo del derecho a la educación en los siete documentos de política educativa estudiados, pueden encontrarse las primeras razones que explicarían el incumplimiento del derecho a la educación en el país o, al menos, los problemas para su cabal ejecución.

27. Las problemáticas sociales externas al sistema educativo, como la pobreza, la inequidad, la diversidad lingüística, elementos característicos de nuestra sociedad, actúan en buena medida como variables que impiden el reclamo de derecho alguno. En tal sentido, cobra importancia la idea de cómo reclamar derechos que se sabe culturalmente que no se tienen.

En primer término, no todos los documentos de política tienen como paradigma organizador el enfoque de derechos. Salvo la Ley General de Educación (LGE) del 2003, que hace mención explícita a que la educación es un derecho y en la que se apuesta por ella como un apoyo manifiesto a la democracia y al régimen de los derechos humanos, y el Plan Nacional de Educación para Todos (EPT) del 2005, que es la planificación de los acuerdos internacionales del derecho a la educación, otros importantes documentos, como el Proyecto Educativo Nacional (PEN) del 2007, organizan conceptualmente sus propuestas sobre la base de un enfoque de desarrollo humano.²⁸

Para la LGE, el Estado es garante del cumplimiento de los derechos a la educación, lo cual es estipulado a lo largo del texto y expresamente en el artículo 3:

La educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la Educación Básica. La sociedad tiene la responsabilidad de contribuir a la educación y el derecho a participar en su desarrollo.

En la misma línea, en el artículo 6, la LGE menciona el concepto de educación integral, que contempla una formación ética y cívica para reclamar que los derechos se cumplan. Bajo ese concepto, se pone de relieve que los educandos deben entender sus derechos para poder exigirlos. Así, no basta que el Estado sea garante de los derechos: debe haber una contraparte que tenga una actitud y un pensamiento críticos.

Con relación al Plan de Educación para Todos (EPT), este documento se basa en los acuerdos alcanzados en las declaraciones mundiales de Educación Para Todos de Jomtiem (1990) y Dakar (2000), las cuales se guían por una visión de la educación como un derecho humano. Por lo tanto, en el Plan se “obliga al Estado y a la sociedad civil a asegurar un servicio educativo de calidad e igualdad de oportunidades de aprendizaje para todos, garantizando la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia, calidad, y contribuyendo a reducir la exclusión y la pobreza” (Plan EPT 2005: 15).

Finalmente, la terminología que se utiliza en el Proyecto Educativo Nacional (PEN), cuando se menciona a la educación como un derecho humano, es la de procurar el desarrollo humano del educando, ello entendido como un “proceso de expansión de las capacidades y derechos de las personas, dentro de un marco de igualdad de oportunidades, en el cual todos pueden progresar en libertad” (Proyecto Educativo Nacional 2007: 24).

Junto con el planteamiento de la educación con el objetivo de desarrollo humano, se exponen las metas de equidad y justicia. Se enfatiza que un factor relevante para el desarrollo es la mejora de la competitividad del país en términos económicos. Dicha competitividad debe tener como meta la equidad y

28. En el caso del Programa Nacional de Emergencia Educativa (2004) y de los Lineamientos de Política 2004-2006, no existe mención explícita al derecho a la educación. En ambos, hay una tendencia hacia el enfoque de desarrollo humano.

el bienestar de la población, desenvolviéndose en un marco democrático. Estas concepciones repercuten en el sistema educativo de forma que se le concibe como un medio para alcanzar el desarrollo mediante, entre otros aspectos, “la iniciativa y el espíritu emprendedor” (Proyecto Educativo Nacional 2007: 30). Las nociones que se usan para promover la educación como derecho son las de “acceso, disponibilidad, permanencia y calidad” (Proyecto Educativo Nacional 2007: 34).

En principio, esta situación no afectaría la defensa del derecho a la educación. No obstante, la teoría del desarrollo humano no deja en claro para qué se busca expandir las capacidades: ¿para capitalizar las capacidades individuales y/o para buscar el desarrollo social-comunitario? De estar frente al primer escenario —el del fortalecimiento de las capacidades individuales—, estaríamos también en el límite del concepto de derecho a la educación.

En segundo término, en los documentos de política analizados no se ha encontrado una idea uniforme del derecho a la educación. Para algunos, como el Acuerdo Nacional (2002), este derecho se comprende como el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad, pero con equidad (entendida como el reconocimiento de las diferencias individuales y socioculturales). En la Ley General de Educación (2003), el derecho a la educación supone un respeto principal a las diferencias individuales y socioculturales, en tanto considera la característica multicultural del Estado peruano (y, por lo tanto, pone de manifiesto políticas de inclusión y de promoción de la educación sobre la base del reconocimiento y respeto de las diferencias). Por último, en otros documentos, como el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación del 2004, el derecho a la educación es interpretado como el logro de conocimientos y habilidades.

Estas múltiples interpretaciones del derecho a la educación se complementan con la opinión de los propios ex ministros de Educación. Durante las entrevistas realizadas quedó claro que el concepto de derecho a la educación no solo no es unívoco, sino que se lo vincula estrechamente con el contexto político del momento. Veamos algunos ejemplos.

Distintos ministros de un mismo gobierno encararon el derecho a la educación a partir de perspectivas conceptuales y políticas distintas, que se movieron entre discursos liberales y discursos progresistas con base marxista. Se aseguró que “Para que esto [el enfoque de derechos en educación] funcione, no solo hay que hablar de derechos, sino también de obligaciones del Estado y de los actores” (Ayzanoa 2010), pero también que “el derecho a la educación no es solo ofrecer oportunidades sino asegurar resultados” (Sota Nadal 2010).

El regreso a la democracia trajo consigo el retorno de las fuerzas laborales sindicalizadas, que durante la época de Fujimori fueron desarticuladas. Esta situación requirió que el gobierno de transición emprendiera acciones para reconstruir los vínculos entre los sindicatos y el gobierno. El sector educación no fue ajeno a este contexto. Así, “el derecho a la educación se tradujo como la búsqueda de una relación fluida con el magisterio” (Rubio 2010).

Por otro lado, los ministros reconocieron que las dificultades para implementar el derecho a la educación en las políticas educativas se debieron a que este derecho “si está aislado de las políticas de gobierno, no funciona. Está bien que sea materia de política de Estado, pero se requiere voluntad del gobierno para ponerlo en marcha” (Lynch 2010).

Finalmente, es posible reconocer, en este marco de múltiples interpretaciones y contextos políticos específicos, que el derecho a la educación se ha mantenido en el ámbito normativo y en niveles de abstracción difíciles de concretizar. En las conversaciones sostenidas con los ex ministros, un ejercicio constante entre ellos fue su búsqueda de “hacer concreto” este derecho. “El derecho a la educación se ha traducido en una disputa entre la concepción mercantilista de la educación y la educación como derecho [...] se ha restringido al derecho a financiar la educación” (Lynch 2010); “El derecho a la educación no se puede tratar con abstracción de dimensiones, como el derecho a la información, el derecho a la comunicación o el derecho a las diferencias” (Malpica 2010).

Entre el pragmatismo de la calidad y el paroxismo de la participación: los argumentos detrás de las políticas educativas

Yo creo que calidad debiera juntar varios elementos [...] desarrollo de capacidades individuales y desarrollo de conciencia de sí mismo [...] para ser ciudadano.

La participación, si no es parte de un proyecto democrático, lo que causa es desorden.

Nicolás Lynch, ministro de Educación (2001-2002)

En los últimos años, uno de los mayores cambios en el sector educativo ha sido la incorporación de nuevas nociones que han modificado cuestiones sustantivas y estructurales de la educación. Por ejemplo, la lógica de la gestión organizacional irrumpió en el espacio escolar a mediados de los años sesenta (Cassasus 2000) para implantar en el quehacer diario de directores, docentes, estudiantes y padres de familia una dinámica de relaciones regida por la necesidad de “pensar” estratégicamente y “actuar” operativamente. Estas teorías administrativas se constituyeron en el paradigma tradicional que ha prevalecido en la investigación y la práctica educativa de Occidente durante más de medio siglo (Sander 1995). Así, las misiones, las visiones, los proyectos educativos institucionales y los consejos escolares ingresaron en las —hasta ese momento— tranquilas retóricas educativas, sin adaptarse mayormente a la realidad escolar. Quizás por ello es que Inés Aguerrondo (1996) sostiene que la gestión educativa ha sido un aspecto residual que ha valorado poco los aspectos profesionales del quehacer institucional escolar, olvidando que su objetivo es la formación de seres humanos (Cassasus 2000).

Para efectos de este estudio, nos interesa centrarnos en dos nociones que, junto con la de gestión, se incorporaron para transformar una parte esencial de las lógicas educativas. Nos referimos a la calidad y a la participación. Uno de los supuestos con los que esta investigación partió es que ambas nociones repercuten directamente en la incorporación o no del enfoque de derechos en las políticas educativas. La manera de comprender la calidad educativa y la participación en la educación no es neutral; por el contrario, refleja

distintas concepciones políticas y culturales sobre la educación. Veamos en detalle.

CALIDAD EDUCATIVA

La calidad es un argumento que llegó a la educación y a los sistemas educativos con el enorme poder que da el ideal de “ser mejor”. Este argumento no solo se usa en los discursos sobre las decisiones de política, sino también en la forma como los docentes se relacionan con sus alumnos, los investigadores dialogan con la realidad que estudian, y los políticos se vinculan con la sociedad. Así, la calidad educativa se convirtió en una base normativa fundamental, pero sobre todo se hizo “sentido común”. Se volvió uno de los temas que más interés suscita, y existe un permanente afán por definirla y concretizarla, pues claramente estamos ante una noción que no es en lo absoluto unívoca (Dussel 2007).

¿Quién no podría estar de acuerdo en querer una calidad educativa? Y sin embargo, ¿por qué se confrontan tanto las posiciones?

La noción primera de calidad y el argumento que la sostiene para tomar las decisiones de cómo debiera ser la educación, pareciera ser el punto de inflexión. Se ha sostenido que la calidad es un asunto meramente técnico, objetivo y aséptico, cuando en realidad es una apuesta política y cultural.

Las distintas orientaciones políticas y culturales sobre la calidad educativa son evidentes en los dos debates que predominan en torno a ella. La noción más extendida y tradicional de calidad educativa se relaciona con el enfoque utilitarista. En contraposición, existen enfoques de corte más humanista que, partiendo del reconocimiento de que la calidad educativa es un complejo, sostienen la importancia del derecho en su definición.

La Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe – OREALC reconoce la coexistencia de estas dos argumentaciones sobre la calidad, asociadas a la idea de educación.

La primera concibe la educación como la base de la convivencia y la democracia, dando importancia a las dimensiones ciudadanas, cívicas y valóricas. La segunda se relaciona con los efectos socioeconómicos de la educación, en términos de limitaciones o aportes al crecimiento económico, el acceso a empleo y la integración social. (OREALC/UNESCO 2007: 26)

Es importante resaltar que, desde esta perspectiva, calidad y derecho se enunciarían desde categorías aparentemente contrapuestas, pero con un peso similar en las decisiones en materia educativa. Veamos cada uno de estos enfoques y su interpretación en la educación peruana de la década del 2000.

El enfoque utilitarista

El utilitarismo es una corriente filosófica originada y desarrollada por Jeremy Bentham (1748-1832) y Stuart Mill (1806-1873), que en los tiempos contemporáneos fue retomada por la teoría de la elección racional.

Jeremy Bentham desarrolló una teoría ética que postulaba la importancia de elegir la mejor alternativa frente a diversas opciones, en donde “mejor alternativa” se entiende como aquella que otorga más placer que dolor. Más aún, según Bentham debía elegirse la solución que proporcionara el mayor placer a la mayor cantidad de personas.

Contabilizar el número de personas cuyos intereses están implicados y repetir el proceso anterior respecto a cada una. Sumar las cifras que representen los grados de tendencia buena del acto con respecto a cada individuo para quien la tendencia global es buena; hacerlo otra vez con respecto a cada individuo para quien la tendencia global es mala. Hacer el balance, que si está del lado del placer, dará la buena tendencia general del acto con respecto al número total o a la comunidad de individuos implicados; si está del lado del dolor, dará la mala tendencia general del mismo con respecto a la misma comunidad. (Bentham 1973 [1789]: 2)

Bentham plantea, por lo tanto, que se puede establecer un método objetivo para saber cuál es la mejor opción ante cualquier circunstancia. Mediante este procedimiento se exalta a la razón de los individuos y su capacidad para, por medio del cálculo, determinar la mejor alternativa centrándose en un eje compuesto por los polos de placer y de dolor.

Stuart Mill, admirador y heredero intelectual de Bentham, desarrolló en su teoría ética la propuesta de su maestro, pero añadiéndole el concepto de felicidad. Lo que exponía Bentham como placer ahora Mill lo suplantaba por la felicidad: las mejores decisiones son las que conllevan felicidad al mayor número de personas.

La doctrina que tiene por base moral al utilitarismo, o el mayor principio de la felicidad, sostiene que las acciones son justas en la medida en que tienden a promover la felicidad, mal en la proporción en que tienden a producir lo contrario de la felicidad. (Mill 1984 [1863]: 5)

Por un lado, con su teoría, Bentham se convirtió en un filósofo del derecho, ya que su pensamiento contribuyó a la formulación de una normatividad. Por otro lado, la teoría de Mill ha sido un instrumento importante para el desarrollo de la teoría ética, ya que indaga con mayor profundidad el concepto de felicidad y el rol que este tiene para los fines de la sociedad. En tal sentido, derecho, norma, ética y moral construyen sólidos vínculos que, posteriormente, pierden en cierta medida su vigencia.

Retomando el debate utilitarista, la teoría de la elección racional —fundamental para comprender la calidad y su importancia en la definición del derecho a la educación— sostiene que los individuos actuarán de manera racional, siempre y cuando maximicen sus beneficios en la decisión que tomen: la forma racional de actuar será la maximización de los beneficios. Martha Nussbaum hace un recuento de lo que implica el modelo de la elección racional, explicando que supone cuatro características: la conmensurabilidad, todos los modelos son medibles en una sola escala; la adición, se obtiene un dato social juntando datos de vidas individuales, sin considerar los límites

que dividen dichas vidas como de especial importancia para los propósitos de la elección; la maximización, en la que tanto el individuo como la sociedad se orientan a obtener la mayor cantidad posible de algo; y las preferencias personales exógenas, las que son dadas por la sociedad y no tienen que ver con la intimidad (Nussbaum 1995).

El enfoque de la elección racional nos remite a los postulados de Bentham y Mill, ya que ellos también hablaban del máximo número de beneficiarios para una decisión tomada. La diferencia está en que la propuesta de la elección racional, al ver guiadas las acciones racionales del ser humano solo por la maximización de beneficios individuales, parece haber dejado de lado la dimensión ética en la decisión, que las teorías de Bentham y Mill sí desarrollaban.

El enfoque utilitarista, así como el de la elección racional, fueron criticados debido a la complejidad en los compromisos éticos, al valor (a veces sobreestimado) del individualismo, y a la ausencia de un contexto sociocultural que influye en las vidas personales y sociales. El economista indio Amartya Sen objeta, por ejemplo, el enfoque de la elección racional, afirmando lo siguiente:

¿Por qué debe ser únicamente racional perseguir el propio interés excluyendo todo lo demás? [...] el enfoque egoísta de la racionalidad supone, entre otras cosas, un firme rechazo de la visión de la motivación “relacionada con la ética”. Intentar hacer lo mejor para conseguir lo que a uno le gustaría obtener puede ser una parte de la racionalidad, y esto puede incluir la promoción de objetos no egoístas que podemos valorar y alcanzar. (Sen 1989: 33)

La crítica señala que el individuo no solo se guía por la maximización de beneficios, sino también por otras motivaciones, como el deber y la lealtad.

Los postulados de la elección racional pueden acercarse más a lo que algunos estudiosos de la educación llaman la predominancia del utilitarismo en la concepción de calidad educativa. Pero ¿a qué se hace referencia cuando se menciona la predominancia de enfoques de inspiración utilitarista en las políticas educativas?

Como explica Gautier, cuando las características del utilitarismo, identificadas por Nussbaum y expuestas en líneas anteriores, se hacen presentes en el sistema educativo, “adquieren un carácter normativo. Es la dirección que deben tomar las sociedades y para ello han de prepararse los individuos por medio de la educación. La mejor educación es la más eficiente en todo ello” (Gautier 2007: 32). En ese sentido, la calidad educativa sería vista como aquel estado en el que se alcanza este ideal planteado por instituciones externas al individuo.

Se critica el enfoque utilitarista aplicado a la calidad educativa por el hecho de que parece asemejarse a un sistema de producción en cadena, de tipo fordista (Gautier 2007: 31), en el que los alumnos y profesores se verían como insumos homogéneos que tienen como función aplicar una serie de medidas para incrementar su desempeño y productividad. Así, los resultados del sistema se miden aplicando pruebas “objetivas” y “universales”.

La aparición del concepto “calidad de educación” se produjo históricamente dentro de un contexto específico. Viene de un modelo de calidad de resultados,

de calidad del producto final, que nos pone en guardia sobre todo del hecho de que bajo esas ideas suele estar los conceptos de la ideología de la eficiencia social que considera al docente poco menos que un obrero de línea que emplea paquetes instruccionales, cuyos objetivos, actividades y materiales le llegan prefabricados, y en el cual la calidad se mide por fenómenos aislados, que se recogen en el producto final. (Gautier 2007: 31)

Según esta crítica, son las características de la elección racional que nos explicaba Nussbaum —conmensurabilidad, adición, maximización de beneficios y preferencias personales exógenas—, las que están siendo utilizadas para definir lo que es la calidad educativa. Se critica, entonces, haber dejado de lado la concepción de la calidad educativa como un derecho humano, para reemplazarla por una en la que predomina la productividad y en la que parecen tener más peso las necesidades y dinámicas del sistema económico industrial. Es decir, el ser humano en sí y su desarrollo están siendo postergados para cumplir con las metas implementadas desde fuera de él. Ante ello, Inés Dussel defiende que “la educación es un derecho humano y no solo un imperativo necesario para el crecimiento económico” (Dussel 2007: 2).

El derecho como alternativa frente al utilitarismo

Al aplicar una concepción utilitarista de la calidad educativa, en la que predomina la homogenización de los actores involucrados en el proceso educativo con el objetivo de aumentar su productividad, se estaría reproduciendo de alguna manera en el sistema educativo una forma específica de concebir el sistema económico. Estas formas individualistas de la calidad educativa estarían perpetuando las diferencias sociales del sistema, ya que los que tendrán mejores resultados son los que tienen más recursos para aumentar su productividad.

Frente a la propuesta utilitarista, explica Emilio Gautier, están surgiendo alternativas que ponen nuevamente en relieve la aplicación de la calidad educativa siguiendo los preceptos de los derechos humanos. Un ejemplo de ello sería la interculturalidad, los estudios de género y el enfoque de desarrollo humano (Gautier 2007). Particularmente, en los dos primeros casos se alude al respeto a la diferencia, reconociendo el valor que dicha diferencia tiene en la construcción social y, en buena cuenta, en la desaparición de las brechas de desigualdad para alcanzar sociedades más justas.

Con la aplicación de este enfoque, la calidad educativa se vería enriquecida en tanto no se tendería a la homogenización de los individuos y de los procesos, sino que por el contrario, se consideraría que las diferencias que hay entre los ciudadanos mejoran la vida educativa a través del diálogo. El papel de la escuela sería, por sobre todo, la búsqueda de la igualdad de condiciones, de oportunidades y de resultados entre las personas.

Sin embargo, para efectos de nuestro análisis, es importante analizar especialmente el enfoque de desarrollo humano y su vínculo con la calidad educativa.

Amartya Sen privilegia el desarrollo de las capacidades de la persona por sobre el desarrollo de esta, obedeciendo a finalidades externas que tenderían a perder de vista las particularidades de cada individuo y sus posibilidades.

Cuando se aplica el enfoque sobre la capacidad de una persona, lo que interesa es evaluarla en términos de su habilidad real para lograr funcionamientos valiosos como parte de la vida. El enfoque correspondiente en el caso de la ventaja social —para la evaluación totalizadora, así como para la elección de las instituciones y de la política— considera los conjuntos de las capacidades individuales como si constituyeran una parte indispensable y central de la base de información pertinente de tal evaluación. (Sen 1989: 89)

En ese sentido, el tema de la calidad educativa podría ser replanteado desde estas perspectivas, las cuales son aparentemente más compatibles con el enfoque de los derechos humanos. No obstante, este cambio en el enfoque no está exento de nudos críticos que merecen nuestra atención. La calidad educativa bajo un enfoque de derechos supone que los estados y la sociedad tomen un conjunto de decisiones relacionadas con la gratuidad de la enseñanza, la desestandarización de los aprendizajes, la flexibilidad curricular, etc.

La OREALC/UNESCO (2007: 5) propone al respecto: “La educación de calidad, en cuanto derecho fundamental de todas las personas, tiene como cualidades esenciales el respeto de los derechos, la equidad, la relevancia, y la pertinencia y dos elementos de carácter operativos: la eficacia y la eficiencia”.²⁹

Ante la amplitud de dichas categorías, diversos analistas sobre el tema educativo se plantean las siguientes preguntas: cuando se discute sobre un respeto a los derechos, ¿de qué derecho se habla?, ¿qué se entiende por equidad, dado un contexto determinado?, ¿cómo y quién establece la relevancia?; ¿quién y cómo se determina la pertinencia?, etc. (Gautier 2007).

Una manera de aproximarse a la noción imperante de calidad es acercarla a la de equidad. Eso es lo que plantea de alguna manera la UNESCO. El concepto de equidad irrumpió en las agendas de discusión educativa luego de la evidencia de que las políticas de acceso a la educación y la apuesta por la ampliación de la cobertura no aseguraban, de modo alguno, mejoras en materia educativa. Tal como lo afirma Morduchowicz (2003), se constató que la igualdad de oportunidades en el acceso no eliminaba las disparidades iniciales.

Reimers (2000) y López (2004) coinciden en señalar que la década del noventa trajo consigo una serie de cambios en la formulación de las políticas

29. La relevancia se refiere al desarrollo de las competencias necesarias para participar en los diferentes ámbitos de la vida humana y construir proyectos de vida con relación a los otros. La pertinencia alude a la necesidad de flexibilizar la enseñanza para que la educación dé respuesta a la diversidad de necesidades de los individuos y contextos. La equidad significa asegurar la igualdad de oportunidades para acceder a una educación de calidad para toda la población, proporcionando a cada quien los recursos y ayudas que requieren. La eficacia y la eficiencia son atributos de la acción pública que nos indican en qué medida se alcanzan los objetivos y se usan adecuadamente los recursos destinados a esta tarea (OREALC/UNESCO 2007).

estatales y de reformas en las organizaciones encargadas de ellas. Las áreas sociales comenzaron a recibir especial atención y, entre ellas, la educación pasó a considerarse central como motor del desarrollo social y como un factor de integración económica, al agregar valor a los procesos productivos basados en el conocimiento. Al lado de conceptos como calidad o competitividad, la equidad empezó a ser una idea importante en las políticas educativas. Fue dejando de asociarse a la igualdad de oportunidades con una medición de acceso, para enfocarse más en los resultados educativos, haciendo énfasis en la necesidad de atender específicamente las carencias desiguales. Esto en parte nació de la constatación de que el igualar la oferta de recursos educativos para grupos realmente heterogéneos derivaba en una mayor exclusión de los más vulnerables. “La noción de equidad renuncia a la idea de que todos somos iguales y es precisamente a partir de este reconocimiento de las diferencias que se propone una estrategia para lograr esa igualdad fundamental” (López 2005: 68).

Así pues, la discusión sobre si la equidad es una característica inherente de la calidad educativa (OREALC/UNESCO 2007), o si por el contrario es la aspiración o fin último que se alcanzaría en tanto se obtenga calidad (Vegas y Petrow 2008), es aún una tarea pendiente.

El escenario es, sin duda, complicado. El enfoque de calidad educativa y su definición suponen decisiones políticas que son complejas en sí mismas, pero que también requieren ser tomadas “sin darle la espalda” a los contextos sociales y culturales que acogen a los sistemas educativos.³⁰

En el Perú de la década del 2000, esta discusión se tradujo en formas confusas y desordenadas de concebir la calidad educativa. En la mayoría de los documentos de política educativa de esa época se encontraron nociones de calidad educativa circunscritas a enfoques utilitaristas. Sin embargo, fue durante el gobierno de García cuando la noción de calidad educativa tuvo los contornos más claros asociados a dicho enfoque.

En un ejercicio de sistematización de los enfoques detrás de los distintos énfasis que la noción de calidad educativa ha tenido en el Perú, es posible observar que dos son los documentos de política que apostaron por una noción de calidad basada en el enfoque de derechos. Nos referimos a la LGE y al Plan de EPT.

30. Sin duda, la importancia de los contextos sociales, económicos y culturales se comentó en las discusiones sobre calidad y equidad. A inicios de la década del 2000, el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IIEPE), en el marco del proyecto “Educación, reformas y equidad en los países de los Andes y Cono Sur”, colocó en la agenda de discusión el impacto que tienen las condiciones socioeconómicas y culturales en el éxito educativo. A través de la noción de educabilidad buscó identificar cuáles son los recursos o las aptitudes que posibilitan que los estudiantes asistan exitosamente a la escuela. Pero al mismo tiempo, esta noción invitaba a analizar cuáles son las condiciones sociales que hacen posible que todos los niños y adolescentes accedan a esos recursos (López 2004; López y Tedesco 2002). Este discurso recibió rápidas críticas. Argumentos como la invisibilización de la tarea pedagógica, la culpabilización de las familias, la racialización del concepto de cultura o la transmisión intergeneracional de la pobreza debilitaron la propuesta de educabilidad (Baquero 2006; Neufeld y Thisted 2004; Duschatzky y Skliar 2000).

Matriz de análisis de noción de la calidad en los documentos de política educativa

Documentos de política	Año	Noción de calidad
Acuerdo Nacional	2002	Utilitarista
Ley General de Educación	2003	Derechos
Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación	2004	Utilitarista / Derechos
Programa Nacional de Emergencia Educativa	2004	Utilitarista
Lineamientos de Política Educativa 2004-2006	2004	Utilitarista
Plan Nacional de Educación para Todos	2005	Derechos
Proyecto Educativo Nacional	2007	Derechos/Utilitarista

Para la LGE, el concepto de calidad comprende el aseguramiento de “condiciones adecuadas para una educación integral, pertinente, abierta, flexible y permanente” (art. 8), además de agregarse conceptos como el aprendizaje oportuno y efectivo (art. 21), bajo los cuales se resalta que la educación debe estar en concordancia con el requerimiento de conocimientos de la sociedad contemporánea. Para alcanzar dicha calidad educativa, la ley propone un enfoque intercultural descentralizado, intersectorial, preventivo y compensatorio, con la finalidad de proporcionar igualdad de oportunidades a todos los estudiantes.

Una de las mayores políticas de calidad educativa que instaura la LGE es el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. Con ello se propone analizar la calidad del aprendizaje de los educandos y la forma en que están actuando los docentes en función del logro de ese objetivo, y evaluar a los centros educativos con el objetivo de determinar si están en condiciones de proporcionar un espacio para una formación con calidad.

En esta misma línea, el Plan EPT propone un concepto de calidad educativa estrechamente relacionado con el de equidad. La calidad comprende la obtención de “aprendizajes básicos y socialmente relevantes, orientados al desarrollo humano a lo largo de la vida y al respeto y cuidado del medio ambiente, y que atienda nuestra diversidad cultural, étnica y lingüística, con equidad de género” (Plan EPT 2005: 16). Junto con ello, una educación con calidad de vendrá en un mejor ejercicio de la ciudadanía por parte del educando y podrá medirse mediante “la culminación oportuna de la primaria y de la secundaria, y los niveles de logro en las pruebas nacionales” (Plan EPT 2005: 19).

Del otro lado de la orilla, el Acuerdo Nacional, el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación y los Lineamientos de Política Educativa 2004-2006 exponen claramente un enfoque utilitarista de la calidad educativa.³¹

Para el Acuerdo Nacional, la calidad educativa debe reducir las brechas entre la educación privada y la pública, o entre la educación urbana y la rural,

31. En estos tres casos es importante resaltar que el tema docente es entendido como formación docente; más específicamente, como mejora en la formación docente. En ello se pone de manifiesto el rol de insumo que tiene el actor-docente en el enfoque utilitarista de la calidad educativa.

partiendo de que los alumnos alcancen las metas planteadas por los estándares nacionales de calidad. Menciona, de otro lado, la importancia de instituir un sistema de orientación, tutoría y tratamiento integral de los problemas personales, familiares y sociales, ya que con ello se ayudará a afianzar una educación de calidad.

En el caso del Pacto Social, la calidad educativa se traduce en la priorización de la enseñanza de valores, el razonamiento lógico-matemático y la comunicación integral, teniendo en cuenta la diversidad cultural y sociolingüística del país. Mediante ello se espera fortalecer los valores democráticos. Sin embargo, al revisar los indicadores de calidad educativa, es posible notar el énfasis en que los educandos puedan calcular, comprender lo que leen, escribir y expresar con libertad lo que piensan y sienten, sobre la base de estándares nacionales. Por ello, se enfatiza la importancia de elevar el nivel de desempeño promedio en producción escrita, comprensión lectora y razonamiento matemático en las pruebas de medición de la calidad educativa.

Finalmente, en los Lineamientos de Política Educativa 2004-2006 se concibe la calidad educativa como una situación en la que los educandos que estudian en escuelas públicas, y en especial los más pobres, incrementan sus competencias en comunicación y matemáticas y son formados con valores. Para ello considera importante aumentar las horas lectivas. Mediante el incentivo a la calidad educativa se trata de asegurar los aprendizajes básicos y de disminuir la distancia entre la educación pública y la privada. Una de las mayores exigencias es mejorar la infraestructura de las escuelas y tener docentes con una buena formación. Por último, para la evaluación de cumplimiento con estándares de calidad, opina que hay que aumentar los recursos en áreas de “materiales educativos, capacitación docente, monitoreo permanente y movilización” (Ministerio de Educación 2004: 26).

Un trato especial merece el PEN, pues este importante documento de política incluye ambos enfoques de calidad educativa. A lo largo de sus planteamientos, el PEN usa transversalmente el concepto de calidad educativa. Sus objetivos 1, 2 y 5 son los que mencionan particularmente este concepto como eje.

En el primer objetivo, la calidad se relaciona con alcanzar la equidad en el trato a los educandos. Para ello se propone que las políticas se concentren en la atención a la primera infancia, en ampliar el acceso a la educación básica, y en atender a las poblaciones que son discriminadas o que se ven más afectadas por la desigualdad imperante en el país. Además, se enfatiza la necesidad de implementar a los centros educativos con mejor material e infraestructura, entre otros aspectos.

En el segundo objetivo se destaca la importancia de los contenidos impartidos. Por ello, se señala la relevancia de la articulación de los diversos marcos curriculares, enfatizando la necesidad de hacerlos inclusivos. Además, se sugiere establecer estándares de calidad nacional que puedan ser evaluados bajo un sistema de control de calidad de la educación. Se menciona, entre otras cosas, la necesidad de incrementar las horas escolares y de articular la educación básica con la técnica y superior.

Por su lado, el quinto objetivo se centra en la educación superior y en cómo ella, para ser de calidad, debe articularse con las necesidades de la región y la localidad a las que los educandos pertenecen. Al mismo tiempo, debe hacerse un seguimiento de los centros que imparten educación superior para determinar si están cumpliendo con los estándares mínimos de calidad. Según este objetivo, también se debe incentivar la acreditación de los centros de educación superior y la promoción de la investigación y desarrollo en el ámbito tecnológico.

En el PEN se resalta el rol que tiene la sociedad civil en general para mejorar la calidad de la educación y el importante papel que cumplen los docentes para alcanzar esta meta. Por ello, la formación docente, la implantación de una carrera pública magisterial en la que se incentive el buen rendimiento y el compromiso del docente, tienen por objetivo el incremento de la calidad educativa. Por otro lado, se subraya que aumentar el presupuesto destinado al sector educativo es clave para que todo este se pueda realizar.

Esta sección, a diferencia de la anterior, deja entrever una noción de calidad educativa fundamentada en un enfoque de derechos, más que en uno utilitarista. El docente es concebido como un actor y la sociedad civil se constituye en un aliado del sistema.

En el documento de Emergencia Educativa, la calidad educativa es abordada de manera particular, entrelazada con el concepto de “cultura de éxito educativo”, es decir, con alcanzar mejores rendimientos en las pruebas internacionales y nacionales que miden el nivel de aprendizaje y competencia de los alumnos. Se hace énfasis en tres aspectos para lograr un estado óptimo de calidad en la educación: un currículo por competencias que sea diversificado, siguiendo el proceso de descentralización; la entrega de materiales educativos para docentes y alumnos; y el mantenimiento del mobiliario y de la infraestructura escolar. Además, para la mejora de la calidad se destaca el Programa Huascarán como una manera de darle importancia al desarrollo de las tecnologías de información y comunicación (TIC).

Sin duda, este es el documento de política que presenta con mayor claridad el enfoque utilitarista y que nos permite analizar lo que sucedió bajo el gobierno aprista. La gestión de Alan García y la de su ministro de Educación, José Antonio Chang, parecieran defender una noción de calidad educativa fundamentada en ideas utilitaristas, en la que “lo eficientista” es un principio irrenunciable, “lo tecnocrático” su estrategia más adecuada, y la medición — antes que la evaluación— la mejor vía para demostrar el nivel de calidad alcanzado. Por ello, las decisiones de política tomadas se concibieron como una mejora en la calidad de los insumos y como la estandarización de todos los “indicadores de calidad” (Cuenca 2009).

Por otro lado, este complejo escenario en la definición de la calidad educativa en los documentos peruanos de política educativa tiene una vinculación con las decisiones político-conceptuales de los propios ministros. Entre ellos existe una amplia gama de interpretaciones. Esta heterogeneidad recoge definiciones vinculadas con asuntos teleológicos de la educación.

[...] yo creo que calidad junta varios elementos. Yo creo que para definir calidad hay un primer elemento que es el desarrollo de la capacidad cognoscitiva del individuo. [...] Un segundo elemento es para qué se educa. Se educa para desarrollar conciencia de sí mismo [...] se educa para ser ciudadano y para identificarte con tu sociedad y con tu país. (Lynch 2010)

Estas perspectivas teleológicas coexistieron con definiciones de corte más técnico: “Todos los técnico-científicos de calidad la definen simplemente diciendo: cuando el producto corresponde a lo que se propuso, sirve para los fines para los que ha sido propuesto y causa satisfacción al cliente” (Malpica 2010), aunque la pertinencia no perdió espacio: “[calidad] definida en términos de profundidad y de pertinencia de los conocimientos [...] De cuánto se sabe de algo y cuán pertinentes son para las necesidades reales y efectivas del país. Calidad en esos dos términos” (Sota Nadal 2010).

Sin embargo, cabe resaltar que la noción de calidad educativa en el país fue de alguna manera discutida políticamente entre dos polos. En uno de ellos, tuvo que enfrentar la ideologización del concepto:

El término de calidad estaba muy sesgado a lo que decía el Banco Mundial. Se ha hecho una doctrina que calidad de la educación sea tener buenos muchachos con buenos puntajes en la prueba PISA, que tengan buenos resultados solo en habilidades comprensivas y comunicativas. (Ayzanoa 2010)

En el otro extremo se tuvo que frenar la tendencia al pragmatismo de su concreción. “En materia educativa se estimuló la educación inicial. Se estableció condiciones de mejora del aprovechamiento de las horas de clase disminuyendo las ausencias. Se hizo una política de concertación con el SUTEP” (Rubio 2010).

Lo cierto es que luego de analizar los documentos de política y de comprender las nociones de calidad de los dirigentes políticos, se hace más fácil comprender cómo estas nociones se vinculan con el derecho a la educación. Existe, desde nuestro punto de vista, una brecha entre la normatividad del derecho a la educación y las nociones de calidad educativa. Urgiría entonces consensuar dichas nociones para conseguir acortar esta brecha.

PARTICIPACIÓN

La participación en la educación es un proceso relativamente reciente que se ha enfrentado permanentemente a la larga tradición autoritaria de la educación (Bourdieu 1995; Bourdieu y Passeron 2003; Foucault 2006). Erigida como un elemento fundamental del derecho a la educación, la participación es atravesada por un conjunto de factores que la colocan en permanente tensión. Por ejemplo, se resaltan sus aspectos deliberativos y consensuales, omitiendo los conflictos que participar trae consigo —aquello que Grompone (2005) denomina “enfoque participacionista”—, o se construye como un discurso retórico, cuyo desarrollo se asocia al trabajo de la sociedad civil más que al del Estado (Eguren 2006).

Por otro lado, la participación es también una categoría fundamental en los discursos más liberales de la educación, en los que es más un elemento de vigilancia y de rendición de cuentas que de democratización de las decisiones de política. Los procesos y mecanismos de participación han logrado transitar de su origen “utópico” a una posición de oportunidad para el desarrollo de procesos sociales de calidad (Kliksberg 2004).

Como hemos mencionado anteriormente en el apartado sobre calidad, la concepción “utilitarista” de la educación ocasiona que tanto alumnos como profesores apunten a la consecución de objetivos externos a ellos con el fin de poder determinar qué grado de éxito se está teniendo en el proceso educativo. Mencionamos además que ante dicha concepción se han propuesto alternativas que pretenden contrarrestar sus efectos, como, por ejemplo, la interculturalidad, los estudios de género y el enfoque de desarrollo humano. Dichas opciones recomiendan la participación en el proceso educativo de los distintos agentes relacionados con el alumno —ya sean los padres, los profesores, las autoridades, etc.—, resaltando la importancia que tiene el debate entre actores con distintas concepciones sobre el mundo y el bien común.

Como explica Mariana Eguren, la discusión acerca de incluir políticas de participación en la educación se inauguró con los aportes de Paulo Freire (Eguren 2006). Freire enfatiza que la mejor manera de llevar a cabo el proceso educativo sería bajo un modelo basado en el diálogo, mediante el cual tanto los alumnos como los profesores, entre otros actores, estén en un constante intercambio de apreciaciones para hacer del proceso de aprendizaje un espacio en construcción, cambiante, en el que se tomen en cuenta las diversas ideas sobre la realidad. A partir de allí, se podría establecer consensos sobre la mejor manera de desarrollar el proceso de enseñanza.

La primera observación que debemos hacer es que la participación, en cuanto ejercicio de la voz, de tener voz, de asumir, de decidir en ciertos niveles de poder, en cuanto al derecho de ciudadanía se halla en relación directa, necesaria, con la práctica educativo-progresiva; los educadores y educadoras que la realizan son coherentes con su discurso. Lo que quiero decir es lo siguiente: constituye una alborotadora contradicción, una clamorosa incoherencia, una práctica educativa que se pretende progresista pero que se realiza dentro de los modelos, de tal manera rígidos y verticales, en los que no hay lugar para la más mínima posición de duda, de curiosidad, de crítica, de sugerencia, de presencia viva, con voz, de profesores y profesoras que deben mantenerse sumisos a los paquetes; de los educandos, cuyo derecho se limita al deber de estudiar sin indagar, sin dudar, sumisos a los profesores; de los celadores, de las cocineras, de los vigilantes, que trabajando en la escuela, son también educadores y precisan tener voz; de los padres, de las madres, invitados a ver la escuela o para fiestas de fin de curso o para recibir quejas sobre sus hijos o para encargarse en grupos de la reparación del edificio o hasta para “participar” de los pagos de compras de material escolar, etc. (Freire 1994: 3)

La cita de Freire nos expresa la importancia de la participación para contrarrestar la imposición externa del modo de enseñanza. Mediante el estímulo de la participación, se incentiva que los diversos actores involucrados

en el proceso educativo del alumno ejerzan prácticas democráticas con la su- puesta finalidad de asegurar la discusión y la aplicación de medidas adecua- das para el desarrollo inclusivo del sector. Además, la ventaja que supone llevar a la práctica aquello que ha sido consultado y sometido a la opinión de otros “ya parece legitimarse por el solo hecho de haberse abierto al escrutinio de la ciudadanía” (Eguren 2006: 20).

El incremento de políticas participativas en educación se dio a partir de los años sesenta con la experiencia de Freire en la enseñanza a adultos iletra- dos y con su método de aprendizaje, con el cual busca “a través del diálogo, la creación de una conciencia sobre la situación real en la que vive la sociedad” (Ocampo 2008: 69). Así se establece una conexión directa con la realidad in- mediata del educando, lo cual ocasiona que se involucre con las personas y las necesidades de su entorno.

Sin embargo, el incentivo de la participación en la educación en el ám- bito internacional fue recién plasmado en acuerdos multilaterales en la década del noventa del siglo pasado. Esto se tradujo, principalmente, en las declara- ciones de Jomtiem en 1990 (Eguren 2006: 31) y de Dakar en el 2000. En la De- claración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Sa- tisfacer las Necesidades Básicas del Aprendizaje de 1990 se le dio particular énfasis a la participación de la mujer en el sistema educativo, con el objetivo de promover la equidad de género y de rescatar la importancia de la inclusión para llegar a los objetivos de la universalización de la educación:

La prioridad más urgente es garantizar el acceso y mejorar la calidad de la educación para niños y mujeres y suprimir cuantos obstáculos se opongan a su participación activa. Deben eliminarse de la educación todos los estereotipos en torno a los sexos. (UNESCO 1990: 10)

Por otro lado, el Marco de Acción Educación para Todos: Cumplir Nuestros Objetivos Comunes, creado a raíz del Foro de Dakar, estableció que los gobiernos y los diferentes organismos que participaron en el Foro debían adoptar como una de sus estrategias para cumplir con los objetivos educativos discutidos en ese espacio “Garantizar el compromiso y la participación de la sociedad civil en la formulación, aplicación y supervisión de las estrategias para el desarrollo de la educación” (UNESCO 2000: 18). Las mencionadas declaraciones ofrecen un marco de acción para que los estados implanten sus políticas educativas, teniendo en cuenta la importancia que tiene el concepto de participación en las mismas.

Se debe destacar que el concepto de participación va adquiriendo nue- vos matices en la actualidad. Lo que expondremos a continuación es que el término se ha ido transformando hasta adquirir connotaciones más bien func- ionales. Con el objetivo de hacer un resumen de este recorrido, demarcare- mos los diversos usos que ha ido adquiriendo el concepto.

Una primera vertiente del concepto de participación, como hemos men- cionado antes, la proporcionó Freire al formular que el objetivo de fomen- tar la participación en la educación es que esta sea una práctica involucrada con el entorno del educando con la intención de que aquel tome conciencia

de su realidad y pueda transformarla. Esta perspectiva fue retomada por la UNESCO, que reconociendo dichos postulados los transformó en programas mundiales. En la misma línea de Freire, Lothar Klingberg postuló la teoría de la didáctica dialéctica, bajo un enfoque socialista de la educación, mediante el cual proponía que tanto el alumno como el profesor son sujetos que aprenden y enseñan, produciéndose así una retroalimentación. La teoría de Klingberg se refiere básicamente a los procesos didácticos en el salón de clase y tras ella hay implicancias interesantes para la participación en educación. Se expone que una parte del éxito de la enseñanza en el aula se deberá a la participación activa de los alumnos y profesores, mediante el replanteamiento de preguntas y la proposición de nuevos problemas. Con ello se debe tomar en cuenta que cada sujeto es resultado de particulares vivencias, por lo que una forma de hacer que el aprendizaje sea exitoso es comprendiendo el entorno de ambas partes. Por ello se expresa la importancia de la participación activa de los actores, ya que ellos aportan diferentes concepciones del mundo al proceso educativo y ello ocasiona una estrategia didáctica que se actualiza constantemente y que se adecua a la realidad.

Los participantes (alumnos y profesores) construyen sus propios mundos, ellos encuentran el propio sentido de lo que ocurre. Dentro de este contexto, los malentendidos pueden ser explicados con referencia a los antecedentes biográficos que los profesores y los estudiantes traen con ellos en la comunidad de aprendizaje. (Meyer 2007: 170)

La cita nos da a entender, con referencia a la teoría de Klingberg, que en la interacción de los actores en el aula debe haber una constante participación y comprensión acerca del mundo del otro, para que se resuelvan los malentendidos que puedan darse en ese espacio y con ello se contribuya al aprendizaje.

Nótese que tanto en los postulados de Freire como en los de Klingberg, la participación se incentiva con el objetivo de contribuir al proceso de aprendizaje mediante la comprensión del entorno del educando y de los distintos participantes. Ello servirá para incorporar las demandas del contexto y, con ello, para lograr una mejor apropiación de los conocimientos adquiridos, ya que estos estarán estrechamente vinculados con la realidad. En ese sentido, se puede hablar de un nivel ético de la participación, ya que involucrarse con el entorno exige problematizar el contexto y encontrar alternativas para solucionar diversos problemas sociales.

Para ilustrar lo mencionado anteriormente y explicar cómo se han patentado y qué cariz han tenido las medidas de promoción de participación en educación, expondremos el famoso caso de la política educativa salvadoreña denominada EDUCO.

En algunos países de Centroamérica, como El Salvador, Guatemala y Honduras, se han implementado importantes medidas sobre participación mediante las cuales, por ejemplo, los padres de familia pueden llegar a administrar el colegio. En los mencionados países se ha podido propiciar ese tipo de experiencias debido, principalmente, a los contextos traumáticos por los que

atravesó el Estado. En el caso de El Salvador, la guerra civil (1980-1992) ocasionó que el sector educativo planteara el programa EDUCO:

Se originó en las propias comunidades rurales [...] ante la escasez de maestros por el problema del conflicto, los padres de distintas localidades contribuyeron a la organización del sistema educativo local en ausencia del gobierno. EDUCO es una alternativa de co-gestión entre el Estado y la Comunidad, para ampliar la red educativa en los niveles de educación parvularia y básica y para garantizar procesos de descentralización que se expresan, entre otros aspectos, en la transferencia de fondos del nivel central y regional del Ministerio de Educación hasta el nivel local; para ser administrados por los propios padres y madres de familia y la comunidad, en calidad de co-responsables del proceso educativo. (Meza 2001: 7)

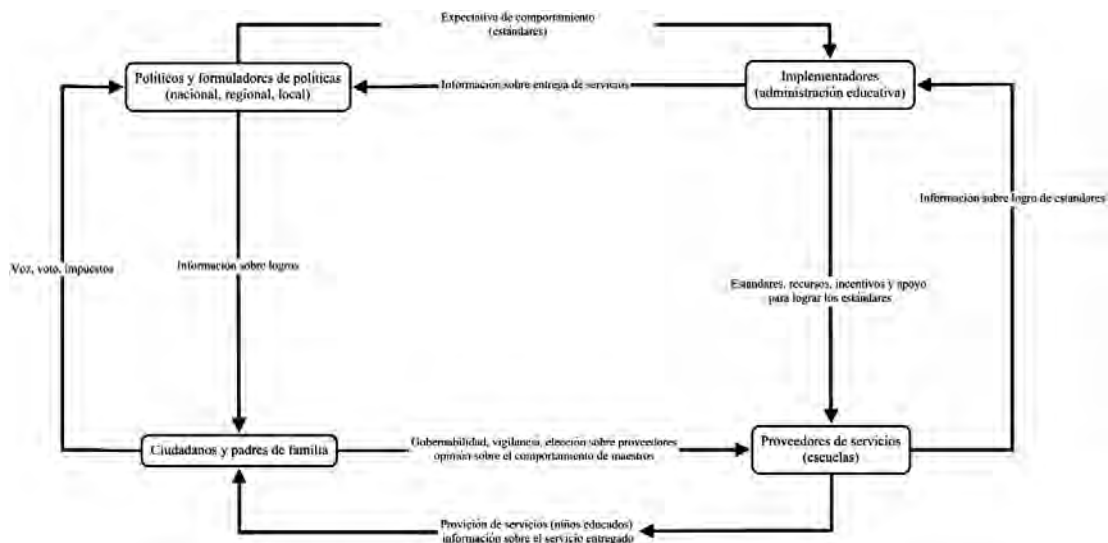
La experiencia de EDUCO ilustra cómo en la gestión educativa fue necesaria la participación de los padres de familia —agentes no tradicionales de administración de la educación— para sortear las dificultades que proporcionaba el contexto político-social. En palabras de Darling Meza, ex ministra de Educación de El Salvador, con la participación de diversos actores en las políticas educativas se ha adecuado un modelo: las funciones ejercidas por el Estado han sido reemplazadas por las de estos actores que pueden volver más eficiente la gestión de servicios públicos:

El empoderamiento de las comunidades de base es la piedra angular de una segunda ola de reformas del Estado en materia de programas sociales en el mundo en desarrollo. Si la primera ola fue la externalización de servicios públicos, otorgando un mayor papel a los proveedores privados y a los mecanismos de mercado, la segunda ola otorga a la sociedad civil organizada un papel de contrapeso frente al Estado y frente a la empresa privada. (Meza 2001: 14)

Lo que expresa la cita es que promover la participación de la sociedad civil en el planteamiento de políticas sociales (entre ellas las educativas), responde al deseo de alcanzar una mayor eficiencia y eficacia que la que se viene obteniendo bajo la administración estatal. Bajo esa misma lógica, se alienta la participación de diversos actores en el sector educación como una forma de controlar los recursos y de verificar la rendición de cuentas. Ese enfoque, por ejemplo, se ha manifestado en diversos estudios y consultorías del Banco Mundial. Una muestra de ello es el libro *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, solidario y saludable?* (Cotlear, ed., 2006), donde se expresa que una de las tres medidas que el Perú debe implementar para mejorar la calidad educativa es la de “desarrollar líneas mucho más claras de presión de rendición de cuentas, o de poder del consumidor o de los padres”.³² Ante ello se indica que la participación se debe enfocar en esa área, proponiendo un esquema como el siguiente:

32. Las otras dos son: establecer estándares de aprendizaje mucho más claros y específicos; y mejorar el apoyo para que los actores puedan adecuarse al estándar.

Diagrama de rendición de cuentas



Fuente: Luis Crouch (2006).

En este esquema se plantea que tanto los ciudadanos como los padres vigilen de alguna manera a los proveedores de servicios para mejorar la calidad de la educación. Desde aproximadamente la década del noventa se promueve la participación de diversos actores en el sector educativo mediante el manejo y gestión de los recursos de la escuela, como en el caso de EDUCO. Esta manera de concebir la participación se diferencia de las propuestas de Paulo Freire y Lothar Klingberg, que se centraban más en incentivar la participación en los contenidos para conectarlos con los respectivos contextos de los educandos, y en apropiarse de ellos mediante el entendimiento de las mentalidades de los diversos actores a través de un ejercicio dialéctico. Podemos decir que, de alguna manera, la participación se incentiva en nuestros días en el área del manejo de recursos, ya que se inserta en una lógica en la que el sistema privilegia la eficacia y eficiencia del gasto.

Por ello, en el siguiente apartado presentaremos un cuadro resumen con algunos enfoques de participación en educación, en los que se expondrá de manera más sucinta las formas de políticas participativas en educación.

A pesar de que existen convenios internacionales que delimitan la manera en la que se deberían desplegar las políticas sobre participación en educación, se debe tener en cuenta que no hay una única forma de implementar dichas políticas, como hemos mencionado en el apartado anterior, ya que su puesta en práctica dependerá en gran medida de las diversas concepciones que existen sobre la función de la participación. Javier Corvalán y Gabriela Fernández agrupan los distintos enfoques sobre participación en educación en tres categorías: la participación como eficacia y mejoramiento de la calidad educativa; la participación como instrumento de control ciudadano; y la participación como proceso de aprendizaje comunitario (Corvalán y Fernández 2000: 32). Las tres categorías pueden servir como una manera de identificar las políticas educativas y así tratar de ubicarlas de acuerdo a los efectos que

se plantean con su aplicación. A continuación, un cuadro comparativo de los mencionados enfoques.

Enfoques de participación

Enfoques	Efectos esperados	Evaluación de logros
Eficacia y mejoramiento de la calidad educativa	Mayores rendimientos, mejor utilización de los recursos y optimización de los procesos de enseñanza-aprendizaje.	Los resultados se evalúan por el desempeño de los individuos, en torno a los efectos sociales que generan, más allá de la intencionalidad de la acción asociativa emprendida por los individuos.
Instrumento de control ciudadano	Ejercicio de derechos, ajuste entre la oferta y la demanda, transparencia en el proceso, resultados. Aumento de la rendición de cuentas (<i>accountability</i>) social.	Los resultados tienen que ver con beneficios sociales producto de acciones individuales. Al mismo tiempo, con logros en la incorporación de individuos que antes no ejercían derechos, siendo clientes del sistema, y que ahora tendrían la capacidad de hacerlo, denunciando y sancionando las prácticas perversas o ineficientes.
Proceso de aprendizaje comunitario	Intercambio y acumulación de experiencias, traspaso de información y adquisición de destrezas y habilidades. Movilización colectiva.	Se promovería y evaluaría el componente participativo de una política. Intervención desde las necesidades, demandas y logros auto referidos de un grupo estructurado, sin que necesariamente exista un agente externo que determine sus espacios de asociación.

Fuente: Corvalán y Fernández (2000).

Con el cuadro anterior hemos querido mencionar algunos de los efectos que se espera obtener con la aplicación de políticas participativas en el ámbito educativo. La puesta en práctica exitosa de políticas participativas guiadas por los tres enfoques tiene como trasfondo ciertos hechos y supuestos sobre la participación que es pertinente comentar.

Entre los aspectos a tratar se encuentran los niveles de participación, los espacios y áreas donde pueden implementarse las políticas de participación en educación y, por último, las limitaciones, alcances y problemas de la implementación de dichas políticas.

Niveles de participación en educación

Por nivel de participación nos referimos al grado de involucramiento que pueden tener los diversos actores en los procesos educativos —ya sean padres, maestros, ONG, etc.—, asumiendo que a mayor nivel de involucramiento, mejor se llevarán a la práctica las medidas participativas. Ello se ejemplifica en lo que proponen diversos actores, como Sherry Arnstein y Sheldon Schaeffer, mediante un modelo de medición de niveles de participación sirviéndose de la imagen de una escalera.³³ Dichas propuestas nos ofrecen una visión escalonada de los niveles de participación en la que se asume que cada escalón subido será un acercamiento al grado óptimo de participación en las decisiones de índole educativa. En este caso expondremos la propuesta de Schaeffer, ya que es una “adaptación el ámbito escolar” (Eguren 2006: 35) de la de Arnstein.

En el Perú, la implementación de políticas participativas pareciera tener múltiples limitaciones y problemas. Tanto nociones como experiencias concretas se superponen en una discusión en la que la idea democratizadora de la participación convive con el interés eficientista de la misma en el proceso educativo. Veamos en detalle algunas posibles razones que explicarían esta situación, para luego analizar en estricto la noción de participación en el marco de las gestiones ministeriales de la década del 2000.

Lars Stojnic y Pilar Sanz (2007: 43) hacen referencia a un debate relevante, expuesto con estudios de caso por Tanaka y Meléndez, sobre las características de los bienes y servicios del sector educativo y sus implicancias en las políticas participativas.

El sector educativo, aunque incluye bienes y servicios específicos (como el acceso a infraestructura y materiales educativos), trabaja en gran medida con bienes públicos difusos, los cuales se caracterizan

Por ser bienes no bien delimitados y referidos a un conjunto amplio de preocupaciones. Cuando se trata de bienes públicos difusos su tramitación implica una alta especialización, lo cual hace que el carácter elitista de la participación sea mayor. (Tanaka y Meléndez 2005: 178)

La dificultad que de por sí representa el establecer mecanismos de participación en la educación conlleva el riesgo de que la participación no llegue a aspectos de fondo, como el de los contenidos y su pertinencia. Ante ello se plantean algunas alternativas, como la que formula que la efectividad y la orientación hacia el logro de resultados constituyen aspectos cruciales para el éxito en las experiencias de participación (Stojnic y Sanz 2007).

En esta línea, en un estudio realizado en los espacios de participación creados en el Perú, Muñoz identifica lo siguiente:

33. Véase el anexo IV.

Podemos concluir que, en tanto instancias participativas, los CONEI [consejos educativos institucionales] representan una promesa de participación ciudadana en la mejora de la educación en su dimensión integral; pero el logro de esta promesa requiere de condiciones estructurales que favorezcan la participación efectiva e igualitaria de los miembros de los CONEI, sin omitir el reconocimiento de las tensiones que se producen al interior de la institución escolar y en relación con la comunidades locales, en torno a la desigualdades en el acceso y en el ejercicio de los derechos ciudadanos como derechos integrales. (Muñoz 2008: 58)

Por ello, parecería conveniente establecer algún nivel de medición por resultados en las políticas participativas en general, para así contrarrestar los efectos de trabajar con bienes difusos y con ello incentivar que los agentes que participan lo hagan pensando en que sus acciones tendrán efectos concretos. Sin embargo, ante la alternativa de crear un tipo de evaluación por resultados, de cara al problema que supone el carácter difuso del bien educativo, se debe tener en consideración el hecho de que la participación es básicamente un proceso, lo que impide que pueda ser medida en términos cuantitativos observables (Eguren 2006). Esta primera consideración es relevante: la participación es un proceso y, por ello, deberá tratar de ser analizada en su particular devenir, procurando evitar la mediación de parámetros estandarizados y preconcebidos.

Un inconveniente que genera la promoción de la participación, y que está ligado a su realidad de bien público difuso, es el riesgo que supone esta aparente transferencia de responsabilidades por parte del Estado a agentes de la sociedad civil, entendiéndolo por ello que con la promoción de ciertas políticas participativas se estaría concibiendo algunas veces aquello como:

[...] una panacea para la educación en países en desarrollo. La participación no puede resolver todos los problemas y no debe ser usada como un sustituto para serios y sistemáticos intentos para planear, dirigir y financiar la educación básica con más eficiencia y con mayor imaginación. Sobre todo, no debe usarse como una excusa por el gobierno para salirse del “negocio de la educación básica”. (Schaeffer 1994: 12)

Con el mismo argumento, Romeo Grompone menciona el término “confluencia perversa” postulado por Evelina Dagnino (2004), con el cual se expresa que hay un acercamiento entre los que demandan el principio de la participación “invocando la necesidad de un Estado mínimo que deja de lado el cumplimiento de sus responsabilidades, transfiriéndolas a los que definen imprecisamente como sociedad civil, y aquellos que desde un lenguaje en teoría más sensible al cambio promueven la creciente intervención ciudadana en los asuntos públicos como un elemento inherente a un proceso de democratización” (Grompone 2005: 24). Ello estaría permitiendo el avance de “concepciones neoliberales, que pasan a ocupar terrenos insospechados” (Grompone 2005: 24). En las dos citas transcritas se pone de relieve el peligro que existe, a través de la promoción de políticas participativas, de que el Estado transfiera responsabilidades a actores de la sociedad civil y que ello vaya en detrimento de un verdadero planteamiento de política educativa estatal.

Sobre la base de lo discutido, veamos qué nociones y enfoques de participación aparecen en los documentos de política educativa.

Matriz de análisis de noción de participación en los documentos de política educativa

Documentos de política	Año	Noción de participación
Acuerdo Nacional	2002	Mecanismo de control y vigilancia social.
Ley General de Educación	2003	General: derecho y deber. Específica: mecanismo de control y vigilancia.
Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación	2004	General: movilización social. Específica: mecanismo de control y vigilancia.
Programa Nacional de Emergencia Educativa	2004	Funcional.
Lineamientos de Política Educativa 2004- 2006	2004	Corresponsabilidad: deber y derecho. Mecanismo de control y vigilancia.
Plan Nacional de Educación para Todos	2005	Mecanismo de control y vigilancia.
Proyecto Educativo Nacional	2007	Mecanismo de control y vigilancia.

Tal como se puede apreciar en la matriz resumen, el énfasis está colocado en considerar a la participación como un mecanismo de control y vigilancia por sobre el afán democratizador con el que supuestamente aparece en las discusiones educativas. Veamos en detalle cada uno de estos documentos.

El Acuerdo Nacional fomenta la participación de la comunidad siguiendo la lógica de una cultura de evaluación y vigilancia social. Especifica que esto se alcanzará mediante el incremento del número de redes educativas en primaria y de los consejos educativos en centros educativos e institutos superiores. En esa misma línea, el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación reconoce la participación ciudadana en educación como una vigilancia expresada en los consejos educativos institucionales y consejos participativos regionales, que serán los organismos de control y supervisión, por ejemplo, del cumplimiento de la jornada docente. Así mismo, el Plan EPT, en el marco de democracia y participación en el cual se desarrolla la educación, asigna a diversos actores la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el Foro. Para ello, esta instancia promueve “iniciativas de vigilancia descentralizadas, con colaboración de instancias institucionalizadas de participación ciudadana en el sistema educativo, tales como el CONEI [Consejo Educativo Institucional], el COPALE [Consejo Participativo Local de Educación] y el COPARE [Consejo Participativo Regional de Educación]” (Plan EPT 2005: 147).

Por otro lado, la LGE introduce una nueva figura de corte más ética en el concepto de participación, mediante la cual los padres de familia son los que tienen “el deber de educar a sus hijos y el derecho a participar en el

proceso educativo y a elegir las instituciones en que estos se educan, de acuerdo con sus convicciones y creencias” (artículo 5). No obstante, y como en los casos anteriores, a la sociedad en general se le asigna el rol de participar en la definición y desarrollo de políticas educativas en el ámbito nacional, regional y local con el objetivo de promover la vigilancia ciudadana y la ética pública (artículo 22). La participación de la ciudadanía en general se promueve bajo la premisa de que se puede actuar como una especie de supervisor y controlador de la calidad educativa.

Así como para la promoción de la calidad educativa se instaura el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad, para consolidar la participación en el sistema educativo nacional se estipula en la ley la creación del Consejo Educativo Institucional, cuyos integrantes (padres de familia, alumnos, profesores, directivos, etc.) participan en la formulación y ejecución del proyecto educativo en lo que respectivamente les corresponda. El objetivo es que el Consejo Educativo Institucional sea un órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana (artículo 69).

En el PEN, el sexto objetivo desarrolla el concepto de participación en educación de manera que diversos sectores de la sociedad civil aporten al sistema educativo. Se establecen criterios específicos para que los gobiernos locales y las familias asuman roles de vigilancia y control de los recursos destinados a la educación.

Con el objetivo de fortalecer una participación social responsable y de calidad en la formulación, gestión y vigilancia de las políticas y proyectos educativos, se prevé la institucionalización de los consejos participativos regionales y de los consejos participativos locales, además del fortalecimiento de los consejos educativos institucionales.

A lo largo del PEN se señala la importancia de estar en concordancia con el proceso de descentralización, promoviendo que la gestión educativa se encargue a instancias locales y regionales. Esta es la mención más cercana a la idea democratizadora primigenia de la participación educativa.

Como forma de concluir este apartado, nos gustaría mencionar seis premisas (Schaeffer 1994) de políticas educativas en participación que nos van a ayudar a poder analizar las diversas iniciativas en ese aspecto que se tomaron en los diferentes gabinetes ministeriales que este estudio tiene por objetivo evaluar.

- La participación es un bien en sí mismo, ya que permite que las personas implementen sus propias decisiones acerca de lo que consideran lo mejor de acuerdo a su entorno.
- La participación se ha vuelto un elemento necesario para proyectos de desarrollo, debido a que se tiene más posibilidades de éxito y sostenibilidad en el tiempo.
- La promoción de la participación no debe ser tomada como una panacea para la mejora de la educación; debe venir acompañada de una planificación estatal del sector.

- La aplicación de políticas participativas debe tener en cuenta el contexto cultural, político y social de la población a la cual se aplicará la política.
- La implementación de políticas participativas puede ser un proceso tedioso y dificultoso debido a diversos factores como, por ejemplo, la falta de experiencia de los miembros de la comunidad en políticas participativas, el costo en términos de tiempo y energía para que estas personas se organicen con el objetivo de llevar a cabo una política educativa participativa, etc.
- La participación de más actores puede ayudar a mejorar la calidad y la demanda por educación básica.

Cabe entonces preguntarse por la viabilidad política de una noción de participación basada en la vigilancia y en el derecho a la educación. Nuevamente, estamos ante una situación en la que los límites entre el derecho y el deber quedan poco claros.

A diferencia de lo analizado en la noción de calidad, los ministros de Educación consideraron, en general, que el enfoque de participación aplicado en el país genera problemas en la gestión. Si bien se reconoce su carácter democratizador, “La participación es uno de los ejes centrales de la democracia y eso es política en su sentido esencial” (Rubio 2010), queda claro que las formas asumidas en el país no han servido para implementar el derecho a la educación.

Yo no estoy de acuerdo con los COPARE [consejos participativos regionales de educación]. En otros contextos [EEUU], cuando un padre va a un colegio, la primera pregunta que hace es en qué puedo ayudar, no a quién debo denunciar. (Ayzanoa 2010)

Bueno, en realidad creo que esa [la participación] es la manifestación de un deseo que no se puede reprimir, pero que objetivamente no tiene evidencia de que se haya realizado. Yo creo que los COPARE [consejos participativos regionales de educación], los CONEI [consejos educativos institucionales] son constructos de gabinete, pero que no han funcionado ni siquiera en las instituciones privadas. Eso de participar en educación no existe. Yo creo que ha fracasado, por más institucionalidad que haya. (Sota Nadal 2010)

Sin embargo, abandonar estas formas de participación para asumir estrategias más populistas tampoco pareciera ser el camino más adecuado. La gestión del ministro Chang pareciera haber estado concibiendo la participación como un mero proceso de consulta, quedándole como prerrogativa la incorporación o no de las opiniones recogidas (Cuenca 2009). Bajo esta perspectiva “funcional” de la participación, las voces provenientes de las regiones y de la comunidad académica forman parte de un coro que acompaña el “formalismo” de la descentralización, pero que difícilmente será protagónico en las decisiones tomadas. Con ello, la gestión gubernamental de García habría estado desconociendo que en el país se han dado muestras suficientes de que

no solo es posible echar a andar procesos participativos, sino también conseguir más aliados que detractores.

Así pues, la idea de volver más eficiente la educación a través de mecanismos de vigilancia, así como la idea funcional detrás de las consultas funcionales, no estarían sino reforzando el principio democratizador. Políticamente estarían más cercanas a posturas liberales, con el riesgo consecuente de responsabilización del Estado.

El razonamiento del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo es el siguiente. Como queremos que suceda lo básico porque los estados son muy precarios en América Latina, entonces hay que empoderar a los padres de familia para que protesten contra el director de la escuela porque su hijo no tiene el rendimiento que creemos que debería tener. Eso es un fraude. (Lynch 2010)

En ese sentido, es válido preguntarnos si es posible incorporar el derecho a la educación en las políticas públicas peruanas en circunstancias en las que el Estado y la sociedad parecieran estar enfrentados.

Recapitulando esta sección, el análisis documental y las entrevistas realizadas nos dan algunas pistas sobre las nuevas dificultades en la implementación “de hecho” del derecho a la educación. Nociones de calidad asociadas al utilitarismo y arraigadas en una tecnocracia en la que la medición es la vía para determinar la calidad, y nociones de participación en las que exigir el derecho pareciera ser motivo de confrontación entre el Estado y la sociedad civil, en donde los primeros son los villanos de la historia y los segundos los héroes, parecieran ser dos escollos reales que merecerían ser revisados. En ambos casos, se trata de modelos conceptuales que bien pueden ser mirados críticamente en pro de una efectiva incorporación del derecho en las políticas educativas nacionales y, por qué no, internacionales.

Rutas para un posible reencuentro: reflexiones finales y *policy brief*

Los resultados de esta investigación fueron imaginados como aportes en dos dimensiones: una académica, en la que se reanime una discusión teleológica en torno al derecho a la educación, la calidad educativa y la participación en la educación; y otra de corte política, en la que se propone encontrar nuevas formas para hacer que el derecho a la educación forme parte de las políticas sectoriales.

1. El concepto de derecho a la educación tiene su más claro potencial en el plano normativo que lo creó y que lo sustenta. El reconocimiento de ello se encuentra claramente plasmado en la abultada legislación nacional (e internacional) y en el “deber ser” que rige el sentido común de la población. En ambos casos, los organismos internacionales del sistema de las Naciones Unidas y las múltiples asociaciones civiles —activistas de los derechos— han sido actores fundamentales en la difusión y en la defensa del derecho a la educación. Sin embargo, junto con este potente plano normativo del derecho, existe una débil comprensión del concepto del derecho a la educación. En el Perú, los documentos de política y la opinión de los ex ministros de Educación dan cuenta de este problema de multiinterpretación de dicho concepto.

El derecho a la educación ha requerido ser “traducido” a formas específicas para ser parte de los discursos sobre las políticas públicas peruanas. Así pues, este derecho ha tomado la forma del derecho a la educación básica, del derecho a contenidos pedagógicos específicos (y reclamados por grupos particulares), del derecho a financiar la educación. Estas maneras de interpretar el derecho a la educación son evidencia de que se necesita mayores niveles de precisión que los logrados hasta el momento.

Particularmente, el derecho a la educación ha tomado en el Perú una forma tan extendida como peligrosa de asociarse de manera casi exclusiva con el derecho de los niños. “El enfoque del derecho a la educación se escolarizó y se centró en la educación básica. Entonces, es casi el derecho a los niños y hay un halo de protección que no se condice con las reflexiones conceptuales sobre el derecho” (Malpica 2010). Más aún, esta asociación con el derecho de los niños ha generado un perverso discurso que ha sobrepuesto el derecho de los estudiantes por sobre el de los docentes, negándose así la necesidad de mantener un equilibrio entre el ejercicio de los derechos de los que enseñan y el de los sujetos que aprenden (Chiroque 2005).

2. El discurso del derecho a la educación es, en el Perú, enunciado principalmente por grupos específicos de la sociedad civil. Es un discurso que le pertenece más a la sociedad civil que al Estado. Por lo tanto, se convierte en un discurso político, pues la sociedad civil se comporta como una sociedad política. Por esta vía, grupos de población (generalmente pobres o vinculados con poblaciones pobres) presentan demandas que pueden articularse en el terreno de la política (Chatterjee 2007).

Sin embargo, se detectan niveles diferenciados de pertenencia respecto de este discurso. El magisterio mantiene un discurso normativo del derecho a la educación. “Los maestros nos pegamos más al ‘deber ser’ en el caso del derecho, aunque lamentablemente a veces sea un tanto retórico” (Ayzanoa 2010). El ex ministro Sota Nadal (2010) reconoce con claridad que el discurso del derecho a la educación no le pertenece necesariamente a los sectores populares, que podrían confundir la exigencia de educación como protección del Estado, antes que como derecho. Para él, el discurso del derecho a la educación es fundamentalmente una “bandera de la izquierda y de la centro-izquierda. En la derecha conservadora ese discurso no existe”.

3. Pareciera pues, que el derecho a la educación y el enfoque de derechos es distinto. Mientras que el primero es reconocido y aceptado por todos, el segundo requiere de un mayor trabajo. Los esfuerzos en esa dirección aún necesitan de un mayor consenso político y de revisar mejor los efectos de dicho consenso en los sistemas educativos. Por ejemplo, analizar cuánto del derecho a la educación y de su operacionalización ha sido discutido en claves menos universalistas. El concepto del derecho a la educación requiere pues ser estudiado en el marco del eje homogeneidad – heterogeneidad. Particularmente, en un contexto en donde el valor a la diferencia es cada vez más positivo, en donde el derecho a lo diverso gana más espacio y en donde el reconocimiento de lo culturalmente no hegemónico es fundamental (Benhabib 2006; Young 2000; Honneth 1997; Fraser 1997; Kymlicka, 1996; Taylor 1993), ¿qué supone que el derecho a qué educación tienen todos?, ¿es la adaptabilidad propuesta por Tomasevski (2001) la salida?
4. La incorporación del derecho a la educación en las políticas educativas no es un proceso inmediato, pues implica que la dirigencia política y las élites socioeconómicas asuman una noción de calidad y un enfoque de participación específico. El derecho a la educación requiere entonces para trasladarse “de hecho” a las políticas educativas de decisiones que se sostengan en un proyecto político y cultural, en tanto se reconozca que la educación no es un proceso neutral. En el caso peruano, la consideración de la educación como un proyecto político y cultural ha sido claramente identificada (Cuenca 2008). El derecho a la educación y su incorporación en las políticas educativas debe ser entendido en un marco político con características particulares, pues de lo contrario se convierte en un discurso retórico utilizado políticamente y corre el riesgo de ser un cajón de sastre. En tal

sentido, ¿es posible hablar de un enfoque de derechos en un contexto de crecimiento de la oferta privada en educación?

5. Sin duda, la incorporación del derecho a la educación como un enfoque y un paradigma en las políticas públicas requiere de un sistema democrático sólido y en pleno funcionamiento. No obstante, esta “condición fundamental” no es por sí sola garantía de esta cabal incorporación. Luego de analizar la gestión del sector educativo peruano a lo largo de tres periodos gubernamentales, se puede constatar que el discurso del derecho a la educación fue desvaneciéndose en su esencia y que, entonces, un marco democrático no es garantía suficiente para que este derecho se arraigue en las políticas educativas. “Enfoque de derechos sin democracia no es posible, pero tampoco es suficiente” (Lynch 2010).

Un tema importante que se desprende del análisis de los documentos y de las entrevistas con los ex ministros de Educación es el de los problemas de institucionalidad política que existen en el país. No solo durante este periodo se tuvieron varios documentos de políticas, sino que los énfasis puestos en cada una de las gestiones ministeriales se relacionaban con la experticia profesional de los ministros. Tal como se ha presentado, la noción de derecho no es unívoca. Por ello, requiere de un mínimo de consenso.

El reconocimiento de estos problemas no impide el buscar que los ciudadanos puedan conocer sus derechos y los hagan valer, pues esto último es, a su vez, un deber de los mismos. No obstante, pone en cuestión el impacto que el enfoque de derechos puede tener en la educación nacional. Un argumento base del enfoque de derecho en educación es que a través de él se podrá alcanzar el cumplimiento del resto de los derechos fundamentales, forjando así una sociedad democrática. Pero en vista de la problemática que debe enfrentarse para que esto pueda llevarse a cabo, es posible que sea pertinente preguntarse por lo que debemos hacer, antes de lograr que se consiga exigir la educación como un derecho. Tomando en cuenta la relación entre la normativa y la problemática social, pareciera que para que se pueda lograr que los individuos exijan su derecho a la educación, debe cumplirse primero este último; es decir, que todos ellos reciban una educación con las características que especifica la norma, a partir de la cual puedan conocer y hacer valer sus derechos, tal y como el enfoque supone que es válido para el resto de los derechos fundamentales. Aceptar este punto significaría un grave problema para el enfoque de derechos, ya que los mismos problemas sociales que apunta a combatir serían aquellos que estarían impidiendo que estos derechos se cumplan.

¿Es esta una situación insalvable o podemos pensar en alternativas que, basadas en los principios de la norma jurídica, logren resolver los problemas sociales que aquejan al sistema educativo, fortaleciendo el desarrollo del país y la democracia?

El compromiso con la educación, con la equidad, la participación y las políticas públicas en el Perú de inicios de la década del 2000 pareció ser el más propicio para convertir el derecho a la educación en una base sólida

de las políticas educativas. El contexto de sostenida democracia y la enorme potencia moral que tiene el discurso del derecho a la educación no eran sino elementos que podrían haber contribuido al encuentro del derecho con las políticas. Sin embargo, luego de diez años desde ese auspicioso inicio, la vulnerabilidad del enfoque se puso de manifiesto. El cambio de la agenda social produjo que el derecho a la educación se coloque en un sólido espacio retórico, mientras que el utilitarismo, la calidad tecnocrática y la participación funcional ganaban espacio en el sentido común de la sociedad.

Tres años después de haber finalizado su gestión, el primer ministro de Educación del gobierno de Alejandro Toledo, Nicolás Lynch, publicó un libro titulado *Los últimos de la clase. Aliados, adversarios y enemigos de la reforma educativa en el Perú*. Desde su experiencia como ministro, Lynch concluye que el problema educativo y las reformas educativas que necesita el país deberían dejar de ser un asunto exclusivo de la comunidad educativa y convertirse en una cuestión de prioridad nacional (Lynch 2006).

Con este estudio, sus reflexiones y vacíos, surge un nuevo reto para el derecho a la educación: construir un sólido marco conceptual y estratégico lo suficientemente fuerte como para desarmar la inexacta idea que peligrosamente viene adoptando la clase política acerca de que el espacio para este derecho es la norma, y no la calidad educativa.

Bibliografía

AGUERRONDO, I

1996 *La escuela como organización inteligente*. Buenos Aires: Troquel.

ANAYA, J.

2009 “Observaciones sobre la situación de los pueblos indígenas de la Amazonía y los sucesos del 5 de junio y días posteriores en las provincias de Bagua y Utcubamba, Perú”. Disponible en: <<http://www.onu.org.pe/upload/documentos/Informe-Relator-Anaya-2009.pdf>> (consultado el 12 de marzo 2010).

ANDRADE, P. y M. MARTÍNEZ

2007 *Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas en el caso peruano*. Lima: Foro Educativo y Foro Latinoamericano de Políticas Educativas.

ARSTEIN, S.

1976 “The Ladder of Citizen Participation”. *Journal of the Institute of American Planners* 35 (4), pp. 216-224.

AYZANO, G.

2010 (R. Cuenca, entrevistador, 2 de junio).

BAQUERO, R.

2006 *Sujetos y aprendizaje*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

BARZELAY, M.

1998 “La reforma de la administración pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE)”. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD* 10, pp. 14-128.

BELLO, M. y V. VILLARÁN

2004 *Educación, reformas y equidad en los países de los Andes y cono sur: dos escenarios en el Perú*. Buenos Aires: IPE/UNESCO.

BENHABIB, S.

2006 *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global*. Buenos Aires: Katz Editores.

BENTHAM, J.

1973 [1789] *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Nueva York: Hafnew.

- BOURDIEU, P. y J. C. PASSERON
 1995 *La reproducción: elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. México D. F.: Laia.
- 2003 *Los herederos: los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CASSASUS, J.
 2000 *Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B)*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN – CVR
 2003 *Informe final. Tomo IX: Recomendaciones de la CVR. Hacia un compromiso nacional por la reconciliación*. Lima: CVR.
- COMISIÓN PARA UN ACUERDO NACIONAL POR LA EDUCACIÓN
 2001 “Propuesta para un acuerdo nacional por la educación”. Lima. Disponible en <<http://www.oei.es/observatorio2/Peru.pdf>>.
- 2002 *Puertas abiertas. Consulta nacional de educación. Tomo 1*. Lima: Ministerio de Educación/USAID.
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN
 2005 *Hacia un proyecto educativo nacional. Propuesta del Consejo Nacional de Educación*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- CORVALÁN, J. y G. FERNÁNDEZ
 2000 “Apuntes para el análisis de la participación en experiencias educativas y sociales”. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* 30 (4), pp. 9-50.
- COTLEAR, D. (ed.)
 2006 *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, solidario y saludable?* Washington D. C.: Banco Mundial.
- CROUCH, L.
 2006 “El sector educación, estándares, rendición de cuentas y apoyo”. En Cotlear, D., ed., *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, solidario y saludable?* Washington D. C.: Banco Mundial.
- CUENCA, R.
 2008 “Educación”. En Barrantes, R.; E. Cuba; R. Cuenca; P. Francke; C. Garavito; J. León; R. Pérez-Reyes; E. Rodríguez; J. Távora; y M. Tello, *La investigación económica y social en el Perú, 2004-2007. Balance y prioridades*. Lima: CIES, IEP, CEDEP, Macroconsult y PUCP.
- 2009 “Reflexiones sobre el sentido y la forma de hacer políticas educativas a modo de introducción”. En Cuenca, R., coord., *La educación en tiempos del APRA: balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo.
- 2011 *Estado de las políticas docentes 2010-2011*. Documento de Trabajo. Lima: USAID/Perú-Suma

- CUENCA, R. y J. O'HARA
2005 *Jornada Nacional de Reflexión Docente sobre la Carrera Pública Magisterial*. Disponible en: <<http://www.cne.gov.pe>> (consultado el 19 de marzo 2006).
- CUENCA, R. y L. STOJNIC
2008 *La cuestión docente. Perú: carrera pública magisterial y el discurso del desarrollo profesional docente*. Lima: Foro Latinoamericano de Políticas Educativas y Foro Educativo.
- CHATTERJEE, P.
2007 *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Lima: IEP, Clacso, SEPHIS.
- CHIROQUE, S.
2005 *Estudio de los conflictos en los sistemas educativos de la región: agendas, actores, evolución, manejo y desenlaces. Estudio de caso: el conflicto educativo en el Perú (1998-2003)*. Buenos Aires: OREALC/UNESCO y Laboratorio de Políticas Públicas.
- DAGNINO, E.
2004 "Confluencia perversa, dislocamientos de sentido, crisis discursiva". En Grimsom, A., comp., *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- DE KETELE, J. M. y X. ROEGERS
1995 *Metodología para la recogida de información*. Madrid: La Muralla.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO
2007 *Informe defensorial n° 127. Educación inclusiva: educación para todos. Supervisión de la política educativa para niños y niñas con discapacidad en escuelas regulares*. Lima: Defensoría del Pueblo.
2008 *Informe defensorial n° 131. Gratuidad de las escuelas públicas: un compromiso pendiente*. Lima: Defensoría de Pueblo.
- DURKHEIM, E.
1993 *La educación moral*. Madrid: Morata.
- DUSCHATZKY, S. y C. SKLIAR
2000 "La diversidad bajo sospecha. Reflexiones sobre los discursos de la diversidad y sus implicancias educativas". *Cuadernos de Pedagogía Rosario* 7.
- DUSSEL, I.
2007 "Comentarios al documento base". *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambios en Educación* 5 (3), pp. 26-28. Disponible en: <<http://www.reice.net/arts/vil5num3/art3.pdf>> (consultado en junio 2008).
- EGUREN, F.
2006 "Sierra Exportadora". *Coyuntura Análisis Económico Social* 2 (9), pp. 8-11.
- EGUREN, M.
2006 "Introducción: nociones básicas en torno a la participación. Revisión de la literatura". En Montero, C., ed., *Escuela y participación en el Perú. Temas y dilemas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- FOUCAULT, M.
2006 *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- FRASER, N.
1997 *Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes.
- FREIRE, P.
1994 Ponencia para el congreso internacional “Nuevas perspectivas críticas en educación”, organizado por la División de Ciencias de la Educación, Universidad de Barcelona. Publicada en *Nuevas perspectivas críticas en educación*, Barcelona: Paidós, pp. 1-5.
- GAUTIER, E.
2007 “Educación de calidad. Comentarios a la nueva propuesta de OREALC/ UNESCO”. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambios en Educación* 5 (3), pp. 29-35. Disponible en: <<http://www.reice.net/arts/vil5num3/art3.pdf>> (consultado en junio 2008).
- GRADOS, S.
2010 “Petroaudios derriban a gabinete estrella de Alan”. *La Primera*, 24 de abril.
- GROMPONE, R.
2005 “Argumentos a favor de la participación en contra de sus defensores”. En Zárate, P., ed., *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- GUBER, R.
2001 *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Bogotá: Norma.
- HELPER, G.; V. ALVARADO; N. PASCASIO; y F. REÁTEGUI
2006 *Exigimos calidad*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.
- HÖFFE, O.
2003 *Justicia política*. Barcelona: Paidós Ibérica y Editorial Paidós.
2008 *El proyecto político de la modernidad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- HONNETH, A.
1997 *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos*. Barcelona: Editorial Crítica.
- IGUÍÑIZ, M.
2005 *Política educativa y democracia en el Perú*. Lima: Tarea y Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- INICIATIVA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN/MINISTERIO DE JUSTICIA
2001 *Documento de trabajo: un Perú sin corrupción*. Disponible en: <http://palestra.pucp.edu.pe/pal_est/index.php3?file=documentos/iniciativa.htm> (consultado en mayo 2010).

- KANT, I.
2003 [1795] *Sobre la paz perpetua*. Madrid: Tecnos.
- KLINGBERG, L.
1980 *Introducción a la didáctica general*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- KLIKSBERG, B.
2004 *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- KYMLICKA, W.
1996 *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- LA REPÚBLICA (Uruguay)
2002 “Alejandro Toledo admite que cometió errores en su mandato”. 29 de julio. Disponible en: <<http://www.larepublica.com.uy/mundo/87279-alejandro-toledo-admite-que-cometio-errores-en-su-primer-ano-de-mandato>> (consultado el 30 de mayo 2010).
- LÓPEZ, N.
2004 *Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- LÓPEZ, N. y J. C. TEDESCO
2002 *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- LYNCH, N.
2006 *Los últimos de la clase. Aliados, adversarios y enemigos de la reforma educativa en el Perú*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

2010 (R. Cuenca, entrevistador, 3 de junio).
- MAJONE, G.
1997 *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- MALETTA, H.
2008 *Epistemología aplicada: metodología y técnica de la producción científica*. Lima: CIES, CEPES y Universidad del Pacífico.
- MALPICA, C.
2010 (R. Cuenca, entrevistador, 9 de julio).
- MARTÍNEZ, M.
2004 *Ciencia y arte de la metodología cualitativa*. México D. F.: Trillas.
- MEYER, M.
2007 “Didactics, Sense Making, and Educational Experience”. *European Educational Research Journal* 6 (2), pp. 161-173.
- MEZA, D.
2001 *El Salvador: caso EDUCO*. Washington D. C.: Banco Mundial.

- MILL, S.
1984 [1863] *El utilitarismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN
2004 *Lineamientos de política educativa 2004-2006*. Lima: Ministerio de Educación.
- MORDUCHOWICZ, A.
2003 *Discursos de economía de la educación*. Buenos Aires: Losada.
- MUÑOZ, F.
2008 “Los caminos cruzados de la participación ciudadana en educación: entre el mejoramiento de la calidad de la educación y la construcción de ciudadanía. Un estudio colectivo de casos en Piura”. En *Revista Peruana de Investigación Educativa* 1 (1), pp. 31-60.
- MUSEO DE LA INQUISICIÓN Y DEL CONGRESO
2005 “Mensaje presidencial Alejandro Toledo”. Disponible en: <<http://www.congreso.gob.pe/museo.htm>> (consultado en mayo 2010).
2009 “Mensaje presidencial Alan García 2009”. Disponible en: <<http://www.congreso.gob.pe/museo.htm>> (consultado en mayo 2010).
- NEUFELD, M. R. y J. THISTED
2004 “‘Vino viejo en odres nuevos’: acerca de la educabilidad y resiliencia”. *Cuadernos de Antropología Social* 19, pp. 83-99.
- NUSSBAUM, M.
1995 *Justicia poética*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
2002 *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona: Herder.
- NUSSBAUM, M. y A. SEN (eds.)
1993 *Capacidad y bienestar. La calidad de vida*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- OCAMPO, J.
2008 *Paulo Freire y la pedagogía del oprimido*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- OLIART, P.
2011 *Políticas educativas y la cultura del sistema escolar en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Tarea.
- OREALC/UNESCO
2007 *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- PACHECO, J.
2006 *Magisterio: utopía gremial*. Lima: Instituto de Pedagogía Popular.
- PAIBA, M.
2007 *Carrera pública magisterial. Luces y sombras de la norma aprobada (Ley 29062)*. Lima: Tarea.

- PEDRAGLIO, Santiago
2008 *CNE. Balance y perspectivas. 2002-2008*. Lima: Consejo Nacional de Educación. Disponible en: <<http://www.cne.gob.pe/docs/cne-memoria/balance-2002-2008.pdf>>.
- PRINCETON UNIVERSITY
2006 *Free to Learn: A Right Based Approach to Universal Primary Education in Kenya*. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs. Disponible en: <http://www.princeton.edu/research/final_reports/f05wws591i.pdf>.
- REIMERS, F.
2000 “Tres paradojas educativas en América Latina. Sobre la necesidad de ideas públicas para impulsar las oportunidades educativas”. *Revista iberoamericana de educación* 29, pp. 131-155.
- REIMERS, F. y N. MCGINN
1997 *Diálogo informado. El uso de la investigación para conformar la política educativa*. México D. F.: Centro de Estudios Educativos.
- REMY, I.
2005 *Los múltiples campos de la participación ciudadana*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- RIVERO, J. (coord.)
2002 *Propuesta. Nueva docencia en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación.
- ROMERO, C.
2010 “APRA a la deriva: partido de gobierno paralizado por escándalo”. *La República*, 4 de abril.
- RUBIO, M.
2010 (R. Cuenca, entrevistador, 8 de agosto).
- SANDER, B.
1995 *Gestión educativa. Construcción y reconstrucción del conocimiento en América*. Buenos Aires: Troquel.
- SCHAEFFER, S.
1994 *Participation for Educational Change: A Synthesis of Experience*. París: UNESCO.
- SEN, A.
1989 *Sobre ética y economía*. Madrid: Alianza Editorial.
2000 *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- SOTA NADAL, J.
2010 (R. Cuenca, entrevistador, 23 de julio).
- STAKE, R.
1999 *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.

- STOJNIC, L. y P. SANZ
 2007 *Democratizando la gestión educativa regional. Dilemas y posibilidades de los consejos participativos regionales de educación (COPARE)*. Lima: GTZ-Proeduca.
- TAYLOR, C.
 1993 *El multiculturalismo y la política de reconocimiento*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- TANAKA, M.
 2004 “El gobierno de Alejandro Toledo o cómo funciona una democracia sin partidos”. *Política* 42, pp. 129-153.
- TANAKA, M. y C. MELÉNDEZ
 2005 “¿De qué depende el éxito de las experiencias de participación ciudadana?”. En Zárate, P., ed., *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- TOMASEVSKI, K.
 2001 *Human Rights Obligations: Making Education Available, Accessible, Acceptable and Adaptable*. Lund: Raoul Wallenberg Institute.
 2004 “Educación. Indicadores del derecho a la educación”. *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos* 40, pp. 341-388.
- TOVAR, T.
 2007 *Prioridades reales. Balance de los primeros meses del gobierno aprista*. Lima: Foro Educativo.
 2009 “El Proyecto Educativo Nacional: punto de partida, punto de quiebre y punto de llegada”. En Cuenca, R., coord., *La educación en tiempos del APRA: balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo.
- UCCELLI, F.
 2008 “De espaldas al magisterio: ¿el Perú avanza?”. *Argumentos* 2 (2), pp. 17-20.
- UGARTE, D. y J. ALVA
 2004 “La otra participación: la escuela desde una inspiración y aspiración democrática”. En Cuenca, R.; E. Gonzalez; y F. Muñoz, eds., *La democratización de la gestión educativa. Modelos de gestión, procesos de participación y descentralización educativa*. Lima: ACDI, AECEI, DFID, GTZ, USAID.
- UNESCO
 1990 *Declaración mundial sobre educación para todos y marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*. París: UNESCO.
 2000 *Marco de acción de Dakar. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. París: UNESCO.
- UNIDAD DE MEDICIÓN DE LA CALIDAD
 2008 Lima: Ministerio de Educación.

- VEGAS, M.; P. ANDRADE; y P. MAGUIÑA
1998 *La hora de la sociedad civil*. Lima: Foro Educativo.
- VEGAS, E. y J. PETROW
2008 *Learning in Latin America. The Challenge for the 21st Century*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- VIGO, G. y T. NAKANO
2007 *El derecho a la educación en el Perú*. Lima: Foro Educativo.
- WITTRUCK, M.
1997 *La investigación de la enseñanza I. Enfoques, teorías y métodos*. Barcelona: Paidós y Ministerio de Educación y Cultura.
- YOUNG, I. M.
2000 *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Cátedra.

DOCUMENTOS Y NORMAS

Acuerdo Nacional (disponible en: <<http://www.acuerdonacional.pe>>)

Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular (disponible en: <<http://minedu.gob.pe>>)

Ley de Carrera Pública Magisterial n° 29062 (disponible en: <<http://minedu.gob.pe>>)

Ley del Profesorado n° 24029 (disponible en: <<http://minedu.gob.pe>>)

Ley General de Educación n° 28044 (disponible en: <<http://minedu.gob.pe>>)

Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación (disponible en: <<http://cne.gob.pe>>)

Plan de Educación para Todos (disponible en: <<http://minedu.gob.pe>>)

Proyecto Educativo Nacional (disponible en: <<http://cne.gob.pe>>)

ANEXO I

NOTA METODOLÓGICA

Para el desarrollo de este proyecto de investigación, se propuso un marco metodológico cualitativo, ya que este permite profundizar la comprensión del área problemática del estudio. “La investigación cualitativa trata de identificar, básicamente, la naturaleza profunda de las realidades, su estructura dinámica, aquella que da razón plena de su comportamiento” (Martínez 2004: 66).

El enfoque cualitativo fue además considerado para esta investigación, en tanto que la unidad de análisis del estudio —el enfoque de derechos en las políticas educativas— es una categoría en la que las intersubjetividades juegan un papel fundamental. En ello, los paradigmas cualitativos son por excelencia la mejor manera de construir conocimiento a partir de las categorías mencionadas, ya que permiten un trabajo dialéctico entre los sujetos y los objetos de estudio (Maletta 2008; Stake 1999; y Wittrock 1997, entre otros).

Las técnicas utilizadas para el levantamiento de los relatos de vida seleccionados son el análisis documental y la entrevista semiestructurada.

El análisis documental se hizo sobre los principales documentos de política educativa producidos durante el periodo del estudio. Se revisaron los siguientes documentos:

- Acuerdo Nacional (2002)
- Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular (2005)
- Ley General de Educación n° 28044 (2003)
- Ley de Carrera Pública Magisterial n° 29062 (2007)
- Ley del Profesorado n° 24029 (1985)
- Plan de Educación para Todos (2005)
- Proyecto Educativo Nacional (2007)
- Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación (2004)
- Programa Nacional de Emergencia Educativa (2004)
- Lineamientos de Política Educativa 2004-2006 (2004)

La finalidad de este análisis es identificar las nociones clave (De Ketele y Roegiers 1995) de la investigación, como calidad, participación, educación, derechos, etc.

Para ello, se elaboró una matriz de análisis en la que se registró cada una de las categorías por documento de política.

Matriz de análisis de documentos de política educativa. Perú: 2000-2010

Documentos de política educativa	Fecha	Actores	Gestión (diseño, implementación y evaluación)	Enfoque de derechos	Nociones	
					Calidad	Participación
Acuerdo Nacional						
Ley General de Educación						
Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación						
Programa Nacional de Emergencia Educativa						
Lineamientos de Política Educativa 2004-2006						
Plan Nacional de Educación para Todos						
Proyecto Educativo Nacional						

Así mismo, se revisaron los documentos orientadores sobre el tema, como la sistematización de la Consulta Nacional por la Educación y los discursos anuales de los tres presidentes que gobernaron durante el periodo en estudio.

Las entrevistas semiestructuradas se plantearon para reconstruir la historia (Guber 2001) de la gestión de políticas educativas y la incorporación del enfoque de derechos en dicha gestión. Las entrevistas se realizaron a los cinco ex ministros responsables de la cartera de Educación desde inicios del 2000:

- Marcial Rubio Correa, ministro de Educación, 2000-2001
- Nicolás Lynch Gamero, ministro de Educación, 2001-2002

- Gerardo Ayzanoa del Carpio, ministro de Educación, 2002-2003
- Carlos Malpica Faustor, ministro de Educación, 2003-2004
- Javier Sota Nadal, ministro de Educación, 2004-2006

Para el análisis del periodo 2006-2010 se recurrió a fuentes secundarias, pues fue imposible conseguir una entrevista con el ex ministro José Antonio Chang.

A cada uno de ellos, se le aplicó una guía de entrevistas consistente en:

DATOS GENERALES

- ¿Cuál fue el periodo en el que fue ministro?
- ¿Cómo llegó la invitación para dirigir el Ministerio de Educación? [Insistir en contacto directos]
- ¿Cuáles fueron las expectativas que tuvo al asumir el ministerio? [Insistir en expectativas técnicas y políticas]

CONTEXTO POLÍTICO

- ¿Cómo caracterizaría el contexto político del país durante su gestión? [Insistir. Solicitar algunos hitos]
- ¿Qué lugar ocupaba la educación en la agenda política de ese entonces?, ¿por qué? [Solicitar razones y ejemplos concretos]
- ¿Qué dificultades políticas (también económicas y sociales) complicaron la implementación de decisiones de políticas durante su gestión? [Solicitar ejemplos concretos]
- ¿Qué oportunidades políticas (también económicas y sociales) facilitaron la implementación de decisiones de políticas durante su gestión? [Solicitar ejemplos concretos]

ENFOQUE DE DERECHOS

- ¿Qué opinión le merece el enfoque de derechos en educación? [Insistir en el tema del discurso y las políticas que lo incorporan. Ayudar a salir del “deber ser”]
- ¿Cuán factible es su incorporación efectiva en las políticas educativas?, ¿por qué? [Atención a repreguntas]
- ¿Cuán factible fue para usted incorporar el enfoque de derechos en las decisiones de política tomadas en su gestión?, ¿por qué? [Atención a repreguntas y a colocar el tema político macro] ¿Qué dificultades y qué posibilidades tuvo?

- En general, ¿qué cambio supondría incorporar el enfoque de derechos de manera real y efectiva en las políticas educativas?

NOCIONES DE CALIDAD

- ¿Cómo era entendida la noción de calidad educativa durante su gestión?
¿Existía una noción más o menos consensuada entre sus equipos técnicos?
- ¿Cuál es la importancia del tema de la calidad educativa en la definición de políticas educativas?
- ¿Tiene usted su propia noción de calidad educativa?, ¿cuál es? [Insistir en la operacionalización]
- ¿Considera usted que la comprensión de la calidad educativa supone alguna orientación política?

NOCIONES DE PARTICIPACIÓN

- ¿Cómo era entendida la noción de participación durante su gestión?, ¿existía una noción más o menos consensuada entre sus equipos técnicos?
- ¿Cuál es la importancia del tema de la participación en la definición de políticas educativas?, ¿de qué tipo?
- ¿Tiene usted su propia noción de participación?, ¿cuál es? [Insistir en la operacionalización]
- ¿Considera usted que la comprensión de la participación supone alguna orientación política?

GENERAL FINAL

- ¿En qué medida se ha incorporado el enfoque de derechos en las políticas educativas en el Perú? [Aclarar que esta es una opinión general. Insistir en respuestas concretas]
- ¿Qué decisiones políticas se requerirían [o se requirieron, si la respuesta es afirmativa] para incorporar el enfoque de derechos en educación?

En resumen, luego de la revisión bibliográfica y del diseño de los instrumentos de investigación (matrices y guías de entrevistas), se pasó al trabajo de análisis de los documentos de política y de las entrevistas a actores. Los resultados de dicho ejercicio permitieron responder a las preguntas e hipótesis iniciales del trabajo. No obstante, abrieron a su vez nuevas hipótesis para futuras investigaciones.

ANEXO II
MATRIZ RESUMEN DE GESTIÓN MINISTERIAL 2000-2010

Gobierno	Ministro	Periodo de gestión	Principales políticas educativas	Razones por las cuales dejó el ministerio
Valentín Paniagua	Marcial Rubio Correa	NOV 2000-JUL 2001	<ul style="list-style-type: none"> - Propuesta de un Acuerdo Nacional por la Educación - Comisión Nacional de Concertación Educativa (21-07-01) 	Cambio de gobierno.
	Nicolás Lynch Gamero	JUL 2001-JUL 2002	<ul style="list-style-type: none"> - Examen a los maestros: Prueba Nacional - Comisión para la Segunda Reforma Universitaria - Convenio de Cooperación Institucional entre el Ministerio de Educación y la CVR (25-04-2001) - Establecimiento Obligatorio de Consejos Escolares Consultivos - CODEMOS (comités de moralización) - Creación del Consejo Nacional de Educación - Inauguración del Programa Huascarán 	Razones políticas. Divergencias con el gobierno.
Alejandro Toledo	Gerardo Ayzanoa del Carpio	JUL 2002-JUN 2003	<ul style="list-style-type: none"> - Ley General de Educación n° 28044 - Revisión de planes curriculares y de formación docente 	Razones políticas. Descontento con sectores del magisterio, lo que condujo a la VIII huelga nacional del magisterio.
	Carlos Malpica Faustor	JUN 2003-FEB 2004		Razones políticas. Cambio parcial en el gabinete.
	Javier Sota Nadal	FEB 2004-JUL 2006	<ul style="list-style-type: none"> - Propuesta para el Proyecto Educativo Nacional - Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 	Cambio de gobierno.
Alan García Pérez	José Antonio Chang	JUL 2006-MAR 2011	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto Educativo Nacional - Carrera pública magisterial - Evaluación y capacitación docente - Plan Lector - Programa Nacional de Alfabetización - Programa Una Laptop por Niño - Más horas de estudio 	----

ANEXO III

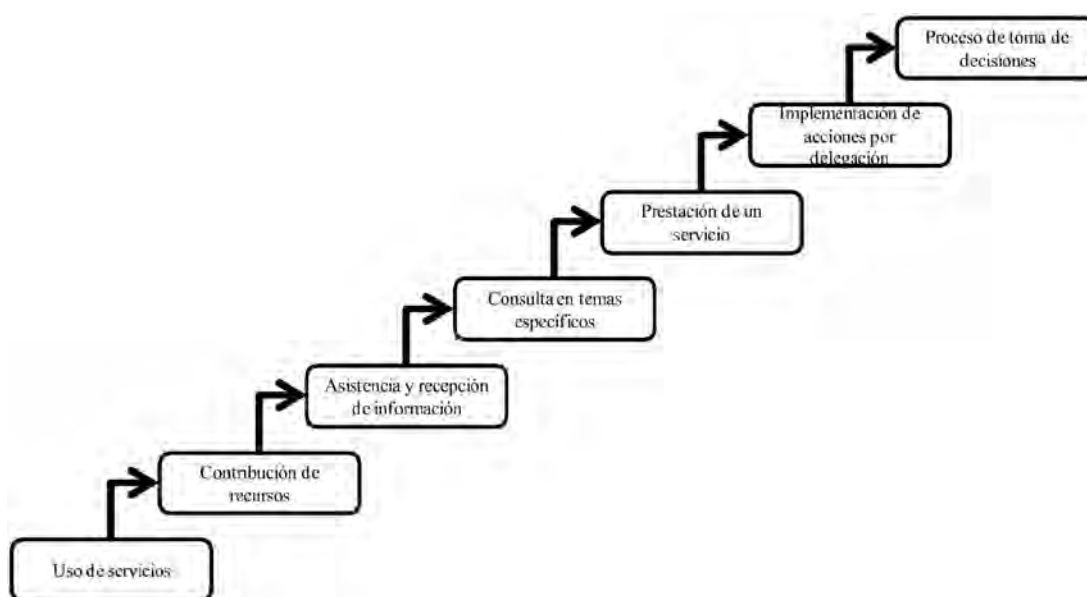
INDICADORES PARA MEDIR LA PROGRESIVIDAD DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Dimensiones	Tramas principales	Indicadores
Asequibilidad	Desnivel entre las asignaciones presupuestarias y las obligaciones jurídicas Desnivel entre los recursos destinados a la educación y los titulares del derecho a la educación Personal docente	Porcentaje constitucional del presupuesto nacional, regional y local para la educación Categorías e individuos privados del disfrute del derecho a la educación Derecho a un recurso efectivo (derechos humanos, libertad de cátedra, libertades sindicales)
Accesibilidad	Obstáculos (jurídicos, administrativos, económicos, etc.) para iniciar, cursar y culminar los estudios Disparidades y desigualdades por razones de raza, género, etnia, religión, origen, etc., en toda la pirámide educativa	Derecho a un recurso efectivo para las categorías e individuos privados del disfrute del derecho a la educación Datos necesarios (pero inexistentes) por todos los motivos de discriminación y para la discriminación múltiple Diferencias de trato: el trato discriminatorio versus el trato preferencial
Aceptabilidad	Obligación estatal de regular y ejercer la inspección y vigilancia de la educación Procesos de enseñanza consecuentes con los derechos humanos Procesos de aprendizaje consecuentes con los derechos iguales de todos los alumnos	Porcentaje de las escuelas que cumplen todos los estándares prescriptos Adecuación de los programas, libros escolares y métodos de enseñanza a los derechos humanos Garantías sustantivas y mecanismos procesales para un recurso efectivo cuando se vulneran esas garantías
Adaptabilidad	Coherencia reglamentaria entre el derecho a la educación y los demás derechos Educación para el ejercicio de los derechos específicos	Desnivel entre la terminación de la escolaridad obligatoria y la edad mínima para el empleo y/o matrimonio Educación en derechos humanos en los currículos escolares

Fuente: Tomasevski (2005).

ANEXO IV

ESCALERA DE LA PARTICIPACIÓN



El Instituto de Estudios Peruanos (IEP) es una institución privada sin fines de lucro creada en 1964, cuyo propósito es la investigación, la enseñanza y la difusión de los estudios sociales sobre el Perú y otros países de América Latina. Las actividades del IEP se realizan y difunden a través de investigaciones, consultorías, diagnósticos, evaluaciones, seminarios, conferencias y publicaciones. Estamos seguros de que estas actividades son esenciales para la elaboración de mejores políticas públicas, el crecimiento económico con equidad, la eliminación de las desigualdades sociales, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, así como para el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del Perú.

El Instituto cuenta con un catálogo de más de 600 títulos publicados en varias series temáticas, muchos de los cuales han pasado a ser lectura obligatoria en diferentes ámbitos académicos.

En esta línea, los Documentos de Trabajo (ISSN 1022-0356) constituyen una SERIE EDITORIAL dedicada a la publicación de avances de investigación o estudios breves sobre distintos temas de las ciencias sociales y humanidades.

Antropología	Documentos de política	Economía	Educación
Etnohistoria	Estudios de Género	Estudios sobre desarrollo	Historia
Historia del arte	Lingüística	Sociología y política	Talleres IEP



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

IEP Instituto de Estudios Peruanos