

DINÁMICAS DE TRANSFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DEL PERÚ

*Patricia McLauchlan de Arregui**

RESUMEN

Este documento ha sido preparado como contribución al “Programa sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en las Américas” del Diálogo Interamericano, mediante el cual esta institución busca involucrar a nuevos actores sociales en la tarea de transformar los sistemas educativos latinoamericanos. Parte medular del Programa es la constitución de un equipo de trabajo especial, una de cuyas primeras actividades es la elaboración de un informe sobre los problemas que caracterizan a la educación en América Latina, las tendencias de cambio perceptibles y sus implicancias para el desarrollo futuro de la Región, en el contexto de los cambios fundamentales que vienen experimentando sus economías y sociedades. Entre los insumos a ser utilizados para la preparación de ese informe figuran estudios de los casos de un número seleccionado de países, incluyendo al Perú. Es éste el encargo que procura satisfacer este informe.

El texto se inicia con una breve introducción que describe la evolución reciente de los niveles educativos alcanzados por la población peruana. La segunda sección describe algunas características institucionales del sistema educacional, tales como la expansión, cobertura actual, recursos disponibles y eficiencia interna de cada uno de sus niveles (inicial, primario, secundario, superior universitario y no universitario y ocupacional). De estas características se desprenden ya algunos de los problemas básicos de calidad, eficiencia y equidad del sistema, los cuales son identificados con mayor amplitud en la tercera sección del informe,

* Socióloga egresada de la Universidad Católica del Perú y de Johns Hopkins University. Directora Ejecutiva de GRADE (Lima), centro independiente de investigación social y económica, y responsable del área de estudios sobre políticas de educación superior.

diferenciando aquellos propios de los niveles básicos de los que afectan a la educación superior y a la formación profesional. La cuarta parte describe las reformas propugnadas por el actual Gobierno, así como el curso del debate que ellas han suscitado, mientras que la última sección contrasta ambos aspectos con las propuestas de CEPAL y UNESCO contenidas en su documento *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*.

Las primeras secciones de este informe se apoyan fuertemente en los resultados de una serie de estudios recientemente realizados por diversas instituciones nacionales, públicas y privadas, como contribución a un Diagnóstico General de la Educación Peruana, actualmente en curso en el Ministerio de Educación. Las referencias a la educación superior están sustentadas principalmente en los estudios que sobre el tema se vienen desarrollando en GRADE desde hace algunos años.

I. Introducción: Niveles educativos de la población del Perú

El análisis de los datos sobre logros educativos contenidos en los cuatro últimos censos nacionales revela claramente la veloz elevación de los niveles educativos formales de la población del Perú. Hasta 1940, no más de 5,6% de los peruanos mayores de 15 años había alcanzado al menos alguna educación secundaria; en 1981, en cambio, la cifra correspondiente fue 40,3%. En 1940, más de la mitad de los adultos carecía de instrucción escolar alguna, mientras que en 1981 esa situación afectaba a una proporción mucho más reducida (15,2%), si bien no insignificante, de la población. Por último, mientras que en 1940 menos de uno de cada cien peruanos mayores de 15 años lograba acceder al nivel educativo superior, uno de cada diez de ellos lo lograba en 1981, tal como puede apreciarse en el cuadro N° 1.

Como cabría esperar, estos niveles de logro son bastante mayores para los grupos más jóvenes de la población, siendo así, por ejemplo, que en 1981 17% de aquéllos entre los 25 y los 29 años de edad tenían alguna educación postsecundaria y 35% de los mismos tenían por lo menos la secundaria completa,¹ lo que sugiere una expansión más significativa aún que la indicada por las cifras anteriores.

Estimados para fechas más recientes² muestran que los niveles educativos alcanzados por la población han continuado elevándose desde entonces, siendo así que en 1991 50% de la población estimada de 15 años y más tenía por lo menos educación secundaria (lo que se compara favorablemente al 30,2% en dicha situación en 1981).

Otro indicador de logro educativo, el promedio de grados de educación recibidos por la población de cinco y más años de edad,

CUADRO N° 1

POBLACIÓN CENSAL DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN ALCANZADO:
PERÚ 1940-1981 (EN MILES DE HABITANTES)

Nivel alcanzado	1940	%	1961	%	1972	%	1981	%
Total	3.596	100,0	5.617	100,0	7.602	100,0	9.992	100,0
Sin Nivel	2.072	57,6	2.113	37,6	1.998	26,3	1.516	15,2
Preescolar y Algún Año de Primaria	1.325	36,9	2.598	46,3	3.624	47,7	4.135	41,4
Algún Año de Secundaria Superior	168	4,7	629	11,2	1.553	20,4	3.042	30,4
Nivel No Especificado	--	--	146	2,6	92	1,2	314	3,1

Fuente: INEI 1992, Tomo I, p. 378.

confirma la tendencia señalada, al haberse incrementado de 3.7 en 1972 hasta 6.7 en 1990 y 6.8 en 1991.³ Entre los adultos jóvenes (entre los 20 y 39 años de edad) dicho promedio estriba alrededor de once grados de escolaridad.

Aun considerando que el promedio general apenas sobrepasa el nivel primario, la tendencia hacia mayores niveles de logro educativo parece tener asegurada su continuidad, aun si no fuera por otra razón que la demanda creciente que harán los padres de familia, cada vez más "educados". En cambio, hay diversos aspectos del patrón de expansión del sistema educativo cuyo impacto sobre la equidad, eficiencia, calidad y pertinencia del sistema son menos predecibles, y que se revisan a continuación.

II. Expansión, cobertura, recursos y eficiencia del sistema educativo

Los crecientes niveles educativos de la población se han logrado gracias a una ampliación de la matrícula bastante más acelerada que el crecimiento de la población. Incluso durante los difíciles años ochenta, la matrícula en todos los niveles y modalidades del sistema creció a un promedio anual de 3,5%, pasando de 5.445.400 a 7.657.300 alumnos a lo largo de la década. Mientras tanto, la población menor de 24 años sólo creció 1,6% al año.

Datos para los años más recientes revelan que los incrementos de matrícula vienen siendo drásticamente inferiores a los observados en el pasado. Como consecuencia aparente de las inusualmente altas tasas de deserción que siguieron a la aplicación del severo programa de ajuste económico⁴ y de las prolongadas huelgas que afectaron el funcionamiento del sector desde inicios del año escolar de 1991, la tasa de crecimiento de la matrícula fue apenas equivalente a 0,06% en 1991 y 1,26% en 1992, año en que se registró un total de 7.758.202⁵ alumnos.

Pese a la expansión secular ya anotada, la cobertura educativa de los distintos grupos etáreos, estimada sobre la base de proyecciones poblacionales del Instituto Nacional de Estadística y la estadística del ME, muestra aún déficits importantes, como se aprecia en el cuadro N° 2.

Estimaciones más recientes, basadas en la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) de 1991-1992, fijan la tasa de escolarización de la población de 6 a 15 años en 87,8%.

Esta cobertura está provista por un sistema organizado en cuatro niveles. El nivel inicial o preescolar atiende a los menores de seis años. La educación primaria requiere una edad mínima de seis años para el ingreso y comprende seis grados, tanto en su modalidad para menores

CUADRO N° 2

POBLACIÓN, MATRÍCULA Y TASAS DE ESCOLARIZACIÓN
POR GRUPOS DE EDADES: PERÚ 1990

Grupo de edad	Población	Matrícula	Tasa escolar
3-5	1.654.585	794.598	48,0
6-11	3.186.101	2.814.711	88,3
12-16	2.495.397	2.198.891	88,1
17-24	3.465.574	1.435.043	41,4
3-24	10.801.657	7.243.243	67,1
25+	9.006.348	395.498	4,4

Fuente: Elaborado en base a las tablas no. 1.11 y 1.12, ME 1993.

como en la dirigida a adultos o ingresantes tardíos. La educación secundaria, de cinco grados, se ofrece también en dos modalidades, para menores y para adultos, y admite opciones diversificadas durante los últimos tres años: la secundaria común (científico-humanista) y la secundaria técnica (especialización agropecuaria, artesanal, comercial, o industrial). Por último, la educación superior o postsecundaria, que se ofrece en universidades e institutos superiores pedagógicos, tecnológicos o artísticos con programas que se extienden a lo largo de tres o más años de estudios.

Los servicios educativos también se proveen bajo otras dos modalidades: educación especial y educación ocupacional, con programas de extensión diversa. Por último, existen programas de alfabetización de adultos y programas no escolarizados para todos los niveles. En lo que sigue, se ofrecen algunas estadísticas básicas sobre las dimensiones, cobertura, recursos y eficiencia interna de cada uno de los niveles del sistema.⁶

Educación inicial

Es éste el nivel educativo que más rápida expansión ha experimentado en los últimos decenios, habiéndose multiplicado 10 veces el volumen de su matrícula entre 1970 y 1991 (de 74.000 a 808.580 alumnos)⁷ y respondiendo en la actualidad por 10,7% del total de alumnos matriculados en todos los niveles del sistema.

Aun así, su cobertura —88% de la cual es provista por el sector público— continúa siendo relativamente deficitaria. Tras haberse expandido a un ritmo promedio anual de 18% durante los años setenta, su tasa de crecimiento se redujo a 7% durante los ochenta, seguramente como consecuencia de la crisis económica que forzó a los padres de familia a reducir la prioridad otorgada a la atención educativa de sus hijos.⁸ En consecuencia, hacia 1990 sólo 48% de los niños entre los 3 y 5 años de edad atendía algunos de los programas disponibles en todo el territorio (30% de los de 3, 49% de los de 4 años y 67% de los de 5). Este nivel de participación incluye a una buena porción (37%) de asistentes a programas no escolarizados en zonas rurales y urbano-marginales.

Alrededor de 21.000 docentes dedicados a este nivel pertenecen al sector público. En proporción semejante a la observada hacia 1990 en el nivel primario y secundario, cerca de una preocupante mitad de ellos carecen de título en pedagogía.

En 1991, 6,8% del gasto público educativo total se destinó a este nivel, en el cual se concentraba 11% de la matrícula pública, a un costo promedio anual por alumno de US\$62.⁹ Debe mencionarse que a este costo debería sumarse el gasto complementario que seguramente hacen las familias de los escolares que asisten a la escuela pública inicial.

El proyecto de nueva Constitución aprobado por el Congreso Constituyente Democrático, a punto de someterse a referéndum en los próximos días, introduce como elemento novedoso la obligatoriedad de la educación inicial, así como la gratuidad de su oferta pública. Si la obligatoriedad se refiere no sólo al compromiso de los padres de familia de matricular a sus niños, sino también al del Estado de proveer los necesarios servicios, y si se considera el actual déficit de cobertura en este nivel, el cumplimiento de la nueva norma requerirá un considerable incremento en los recursos fiscales asignados a este nivel.¹⁰

Educación primaria

La matrícula anual en este nivel educativo fue 60% mayor en 1990 que en 1970, alcanzando la cifra de 3.944.843 alumnos en 1991,¹¹ los que dan cuenta de poco más de la mitad (52,1%) de la matrícula global del sistema. A diferencia del nivel inicial, es éste el nivel educativo que menos ha crecido en los últimos años, lo que resulta explicable en vista de la ya extendida cobertura que exhibía desde tiempo atrás. En 1980, al igual que en 1990, 88% de los niños entre los 6 y los 11 años de edad estaban matriculados en alguna escuela, 88% de ellos en el sector público, habiéndose estimado que tanto entonces como en 1990, “sólo” alrededor de 350.000 niños (más o menos 12%) no habrían sido atendidos.

Donde sí se percibe una mejoría es en el ingreso más temprano a la escuela. En 1980, 22% de los ingresantes tenía 7 o más años de edad, mientras que hacia 1990, sólo 10% excedían la edad normativa al iniciar sus estudios. Sin embargo, la repetición del 1er. grado es altísima, como lo sugiere el hecho de que actualmente la matrícula duplica el número de ingresantes. Una reciente revisión de los indicadores de eficiencia interna utilizados por el Ministerio de Educación, basada en los datos de la cohorte que inició sus estudios en 1982, estima un 35% de repetición del primer grado, y un 5% de deserción del mismo.¹²

Estas tasas se reducen en grados superiores, aunque se mantienen en niveles elevados. En promedio, 22% de los estudiantes de primaria están repitiendo algún grado,¹³ lo que ocasiona que 28,5% de la matrícula en primaria de menores esté constituida por alumnos mayores que la edad normativa. Además, 3,5% del total matriculado en el nivel primario deserta cada año.¹⁴

Como resultado de esto, se estima que de cada 1.000 alumnos inscritos en primer grado, sólo 198 estarían completando la primaria en el lapso normal de 6 años; 400 más lo harían en los siguientes dos años y, con el correr del tiempo (hasta con 8 años de demora), un total de 767 completarían sus estudios. Durante su permanencia en el nivel primario, "consumirían" un total de 6.710 años-alumno, todo lo cual significa 8.9 años-alumno por cada graduado y que cada graduado ha permanecido en la escuela primaria 7.6 años en promedio (en lugar de los seis normativos).¹⁵ Esto representaría una mejoría con relación a la situación imperante años atrás, ya que para la cohorte que inició estudios en 1968 se estimó un promedio de 9.3 años por graduado, para la que empezó en 1971, 10.3, y para la que inició la primaria en 1974, 10.2 años.¹⁶ Evidentemente, los promedios varían mucho de una región y de un departamento a otro, y están fuertemente correlacionados con sus características socioeconómicas.¹⁷

Se ha estimado que las aulas y docentes adicionales que los alumnos retrasados (y los que abandonan sus estudios sin lograr los objetivos mínimos de escolaridad) demandan representan una inversión de 207 millones de dólares, y gastos corrientes anuales de alrededor de 40 millones de dólares.¹⁸

El gasto público corriente en educación primaria ha venido decreciendo sostenidamente en términos reales desde 1987, a un ritmo ligeramente mayor que el gasto corriente educativo total. Hacia 1991, era menor en casi dos tercios al gasto efectuado en 1987, y en términos de gasto unitario alcanzaba unos 62 dólares. El gasto efectuado total no refleja sino parcialmente las prioridades de atención que los planes

formales asignaban a las áreas del Trapecio Andino, microrregiones, comunidades campesinas y nativas, áreas urbano-marginales, etc.

Pese al intento de dar también prioridad a la inversión educativa, como parte de la estrategia reactivadora del gobierno de García, el 8,6% de gastos de capital registrado en 1986 no volvió a editarse, habiendo en promedio girado alrededor de 4% del gasto total educativo.¹⁹

En 1991, cuando la matrícula en el nivel primario equivalía a 55% de la matrícula pública total, el gasto en primaria absorbió 34% del gasto corriente fiscal en educación. Por encima de ello, el gasto privado que efectúan las familias —aún restringiendo el universo a aquéllas que envían a sus hijos a escuelas públicas— es al parecer considerable. Existen estimados recientes de la contribución familiar por alumno²⁰ que asiste a un colegio primario estatal, que la sitúan a un nivel equivalente a 188% del monto del subsidio estatal en Lima, 151% en otras ciudades y 61% en el medio rural (Rodríguez 1993). Aun así, el costo unitario de la educación privada resulta bastante más elevado. Estimados de esta última fuente, referidos a 1991, lo sitúan alrededor de 478 dólares anuales en Lima Metropolitana, 268 en otras zonas urbanas y 86 dólares en el área rural.

En 1990, de los 138.994 docentes dedicados a la educación primaria de menores,²¹ 90% pertenecía al sector público, donde enfrentaban una carga promedio de aproximadamente 28 alumnos. Datos algo desactualizados (1981) indican que, a diferencia de los maestros de otros niveles educativos, la proporción de ellos que trabajaban en áreas rurales (aproximadamente 40%) era similar a la proporción de la población nacional que residía en dichas regiones. La violencia imperante en el campo debe sin duda haber modificado esta relación desde entonces.

Por otro lado, como ya se mencionó, cerca de la mitad de los docentes (47,6%) carecían de título pedagógico, situación que debe haberse agravado tremendamente desde entonces, con el dramático deterioro de sus remuneraciones.²² Si se toma en cuenta que más de un tercio del total de los centros educativos del país, principalmente aquellas escuelas primarias situadas en el medio rural, son unidocentes, la falta de formación de los maestros se torna un factor más preocupante aún.

Educación secundaria

En 1991, 1.921.220 estudiantes se matricularon en el nivel secundario, cifra que casi triplica la registrada veinte años atrás y que corresponde a 25% de la matrícula total del sistema educativo.²³ Pese a que en los dos últimos años la tasa de crecimiento de la matrícula pública en

este nivel ha sido negativa, 85% de ellos continuaba siendo atendido en colegios del Estado.

Del grupo de edad normativo, 12 a 16 años de edad, 88% estaba asistiendo a la escuela en 1990; muchos de ellos, sin embargo, se encontraban matriculados en algún grado de primaria, debido a un ingreso tardío, a deserciones temporales o a la repetición de uno o varios grados. La matrícula en secundaria de menores (1.697.943 en 1990) no alcanza a más de 68% del grupo de edad normativo, pero incluía a muchos estudiantes de mayor edad.²⁴ Por lo tanto, el porcentaje de los adolescentes de entre 12 y 16 años que estaba matriculado en secundaria debe ser aún menor. No ha sido posible, con las cifras disponibles, calcular qué porcentaje de los que terminan la primaria se matriculan efectivamente en el primer año de la secundaria.²⁵

Como también ocurre en el caso del nivel primario, la repetición del primer año de estudios es muy alta (26,3% según los más recientes estimados disponibles), como también lo es la deserción (6,4%) del alumnado. En promedio para todo el nivel, la tasa de repetición es 22% y la deserción alcanza al 5%.²⁶

De cada 1.000 alumnos que empiezan los estudios, 342 se gradúan en el plazo normal de 5 años, y otros tantos lo hacen en los siguientes dos años, y, con mayor demora, un número adicional que eleva a 744 el estimado final de graduados. Estos 744 graduados habrán permanecido un promedio de 5,8 años en la secundaria (en lugar de los 5 necesarios), aunque la cohorte inicial habrá "consumido" 6,9 años-alumno por cada uno de ellos. Esto significa, según estimaciones del Ministerio de Educación, un "sobregasto" de aproximadamente 20 millones de dólares anuales.²⁷

El gasto público corriente en el nivel secundario se ha reducido en términos reales prácticamente a la mitad de lo que se le asignaba apenas cinco años atrás, en 1987,²⁸ y tres cuartas partes de lo que recibía en el 85, pese a lo cual su caída ha sido relativamente menor a la experimentada por el conjunto del sistema y por el nivel primario. En 1991 el gasto corriente total en secundaria fue muy similar al destinado a la primaria, equivalente a 32,5 del gasto educativo corriente total. Debido al menor tamaño de su matrícula (equivalente a sólo 26% de la matrícula pública total), el monto disponible por alumno (US\$125) resulta el doble del gasto unitario en primaria. Aun así, el gasto familiar adicional por cada uno de los hijos que asistía a un colegio secundario público fue en promedio mayor que el monto del subsidio público, excepto en el medio rural.

De los 90.377 docentes que trabajan en este nivel, 95% se desempeñan en el sector público, con una carga promedio de 21 alumnos. La

proporción de ellos que trabajaba en el medio rural, 9%, era cuatro veces menor al tamaño relativo de la población. Hacia 1990, 45% del personal docente carecía de título en pedagogía.²⁹

Educación superior no universitaria

Se estima que de los peruanos entre los 17 y los 24 años de edad, el referente convencional para la educación superior, 41% estaba recibiendo alguna educación formal. Si, considerando que buena parte de ellos estaba aún cursando la secundaria, reducimos el grupo de referencia a los de 20 a 24, se obtiene una cobertura *probablemente* provista por el nivel superior, de 30%, incluyendo a los estudiantes universitarios.

Sin embargo, es la educación superior no universitaria la que ha experimentado un crecimiento realmente explosivo durante los veinte años pasados. De 24.000 alumnos en 1970, la matrícula registrada en 1991 ascendió a 252.957, equivalentes a 3,3% de la matrícula global.³⁰

Cabe destacar el surgimiento de una oferta considerable. Así, por ejemplo, al darse la Ley de Educación vigente en 1983, estaban operando 77 instituciones que se convertirían en Institutos Superiores Tecnológicos (ISTs). Diez años más tarde, a inicios de 1992, se registró la existencia de 419, de los cuales 53% eran estatales y el resto privados (GRADE 1993). La evolución bastante diferente de las instituciones de formación magisterial (con el cierre de muchas viejas Escuelas Normales durante los años setenta, la creación vertiginosa de Institutos Superiores Pedagógicos durante los ochenta y una provisión mayoritariamente estatal), tuvo, sin embargo, resultados similares, pasando de apenas 18 a 100 establecimientos en sólo diez años.

Debido a la gran variedad de carreras que ofrecen,³¹ a la mayor dispersión geográfica de las instituciones que ofrecen este tipo de servicios educativos, a la promesa fuertemente enfatizada de una inserción más rápida y “garantizada” en el mercado de trabajo, y al menor crecimiento de las universidades en años recientes, los institutos pedagógicos, tecnológicos y artísticos recogen actualmente un tercio de los aspirantes a educación postsecundaria (muchos de ellos planteándose esta opción como una alternativa al fracaso anticipado o experimentado en la admisión universitaria).³²

Se conoce relativamente poco sobre la eficiencia interna de estas instituciones. Salvo excepciones, el acceso es relativamente abierto para los egresados de secundaria, siendo muchos los institutos superiores que no someten a sus postulantes a una prueba de selección, especialmente en el sector privado. Las series estadísticas publicadas no permiten

estimar de manera agregada cuántos de los ingresantes culminan sus carreras. Un estudio de GRADE limitado a 15 casos representativos de ISTs en Lima Metropolitana, muestra que en promedio para todos los institutos y todas las especialidades, 29,8% de los ingresantes logra terminar su carrera a tiempo. Si se concede dos períodos de gracia y se sigue a los repitentes, la tasa promedio de egresados se eleva a 35,2%, y el promedio de ciclos-alumno por graduado para esos 15 institutos tecnológicos resulta 10,5%, en lugar de los 6 normativos.

Las diferencias entre instituciones y especialidades fluctuaban entre 6,5% en el caso más exitoso hasta 33 en el menos eficiente, variaciones que pueden atribuirse, en el caso de los ISTs privados, tanto al estrato socioeconómico al cual atiende preferentemente una institución como al nivel de calidad de la formación impartida. En el caso de los ISTs estatales, cuya tasa promedio de egresados es bastante mayor (52,5% vs. 29,3% de los alumnos de los institutos privados), el factor que mejor parece explicar su capacidad de retención del alumnado es el grado de selectividad en el ingreso de los estudiantes y su relativa cercanía a los domicilios de sus usuarios.³³

El gasto fiscal destinado a la educación superior no universitaria alcanzó en 1991 un monto estimado equivalente a 2,1% del total del gasto público, sólo muy ligeramente por debajo de la proporción de la matrícula pública que le correspondió atender (2,3%). El gasto corriente unitario bordea los 86 dólares. Esta cifra representa apenas un tercio de lo que en términos reales recibía cada estudiante en 1989 o en 1985, y resulta menor al invertido más recientemente en la educación secundaria. No se dispone de cifras que permitan estimar el aporte privado a la educación pública de este nivel y modalidad, pero todo hace presumir que sea considerable, como también lo es el pago por servicios privados, que constituyen una proporción mayor de la oferta que en los niveles de primaria o secundaria.

Las universidades

En el Perú, como en muchos otros países del Tercer Mundo, la segunda mitad de este siglo ha sido escenario de una expansión sin precedentes del sistema educativo en general y de la educación superior universitaria en particular. En efecto, como ya se señaló, mientras en 1940 menos de uno de cada cien peruanos mayores de 15 años había alcanzado algún nivel de educación superior, en 1981 el porcentaje de peruanos adultos con estudios postsecundarios (10,1% de los mayores de 24) era casi equivalente al de Inglaterra (11,0%), y superaba largamente al de Italia (2,6%) y España (7,1%), así como al de muchos países cuyas capacidades científicas y tecnológicas excedían largamente las del

Perú.³⁴ Se ha señalado ya también que cerca de 30% de los peruanos de entre 20 y 24 años de edad se encontraban asistiendo a una institución educativa, probablemente de nivel superior, incluyendo tanto universidades como institutos de diversos tipos.

La matrícula en este nivel educativo ha seguido creciendo a lo largo de la década pasada, desde un total de 257.220 universitarios en 1980 hasta 379.573 en 1991.³⁵ Antes de 1960 existían nueve universidades en todo el país; treinta años más tarde existían 46 instituciones operando efectivamente y cinco más que, aun cuando no operaban, estaban oficialmente creadas. Con todo esto, la demanda insatisfecha es considerable, ya que sólo logran ingresar en promedio la cuarta parte de las personas que solicitan admisión a alguna universidad.

En 1992 había 52 universidades que en conjunto ofrecían más de 600 programas en 117 especialidades diferentes.³⁶ 28 eran universidades públicas y 24 privadas,³⁷ mientras que la matrícula se dividía en proporciones aproximadas: 62% en el sector público y 38% en el privado. Evidentemente, el papel del sector privado en el nivel superior, tanto en el universitario como en el no universitario (particularmente en la educación técnica), es mucho más intenso que en los niveles básicos. Es también notoria la “división del trabajo” entre ambos sectores, ya que las carreras vinculadas al área agropecuaria, las ciencias naturales y exactas y las ingenierías se ofrecen principalmente en las universidades públicas. Las universidades privadas se concentran particularmente en las áreas administrativas y de leyes y en algunas de las ciencias sociales.

Los presupuestos de las universidades públicas han sido harto volátiles a través de las últimas dos décadas. A los frecuentes déficit, de apertura seguían diferencialmente intensas movilizaciones institucionales y políticas que generaban asignaciones de recursos en forma más o menos errática de año en año. Pese a esa inestabilidad, se puede distinguir cierta tendencia declinante en la asignación de recursos para el conjunto de las universidades públicas, menos dramática que la detectada para los niveles básicos educativos. Si se considera la expansión de la matrícula, sin embargo, la caída generalizada en la capacidad de gasto de dichas instituciones se hace mucho más clara.

Así, el gasto corriente promedio por cada estudiante de universidad pública en 1991 (398 soles) resultó en términos reales equivalente a menos de la cuarta parte del monto gastado en 1970, y apenas equivalente a 514 dólares americanos.³⁸ Ese último año significó una recuperación del financiamiento universitario³⁹ (en 1990 el nivel de gasto per cápita fue 40% menor en términos reales), que absorbió 19,8% del total de recursos públicos corrientes destinados a la educación. Dado el menor volumen relativo de la matrícula pública en el nivel (3,8%), el

Perú.³⁴ Se ha señalado ya también que cerca de 30% de los peruanos de entre 20 y 24 años de edad se encontraban asistiendo a una institución educativa, probablemente de nivel superior, incluyendo tanto universidades como institutos de diversos tipos.

La matrícula en este nivel educativo ha seguido creciendo a lo largo de la década pasada, desde un total de 257.220 universitarios en 1980 hasta 379.573 en 1991.³⁵ Antes de 1960 existían nueve universidades en todo el país; treinta años más tarde existían 46 instituciones operando efectivamente y cinco más que, aun cuando no operaban, estaban oficialmente creadas. Con todo esto, la demanda insatisfecha es considerable, ya que sólo logran ingresar en promedio la cuarta parte de las personas que solicitan admisión a alguna universidad.

En 1992 había 52 universidades que en conjunto ofrecían más de 600 programas en 117 especialidades diferentes.³⁶ 28 eran universidades públicas y 24 privadas,³⁷ mientras que la matrícula se dividía en proporciones aproximadas: 62% en el sector público y 38% en el privado. Evidentemente, el papel del sector privado en el nivel superior, tanto en el universitario como en el no universitario (particularmente en la educación técnica), es mucho más intenso que en los niveles básicos. Es también notoria la “división del trabajo” entre ambos sectores, ya que las carreras vinculadas al área agropecuaria, las ciencias naturales y exactas y las ingenierías se ofrecen principalmente en las universidades públicas. Las universidades privadas se concentran particularmente en las áreas administrativas y de leyes y en algunas de las ciencias sociales.

Los presupuestos de las universidades públicas han sido harto volátiles a través de las últimas dos décadas. A los frecuentes déficit, de apertura seguían diferencialmente intensas movilizaciones institucionales y políticas que generaban asignaciones de recursos en forma más o menos errática de año en año. Pese a esa inestabilidad, se puede distinguir cierta tendencia declinante en la asignación de recursos para el conjunto de las universidades públicas, menos dramática que la detectada para los niveles básicos educativos. Si se considera la expansión de la matrícula, sin embargo, la caída generalizada en la capacidad de gasto de dichas instituciones se hace mucho más clara.

Así, el gasto corriente promedio por cada estudiante de universidad pública en 1991 (398 soles) resultó en términos reales equivalente a menos de la cuarta parte del monto gastado en 1970, y apenas equivalente a 514 dólares americanos.³⁸ Ese último año significó una recuperación del financiamiento universitario³⁹ (en 1990 el nivel de gasto per cápita fue 40% menor en términos reales), que absorbió 19,8% del total de recursos públicos corrientes destinados a la educación. Dado el menor volumen relativo de la matrícula pública en el nivel (3,8%), el

gasto por alumno resulta 8 veces mayor que el gasto por alumno de primaria o inicial. Aun así, continuaba estando muy por debajo de los costos unitarios estimados de otros países: US\$1.700 en Chile en 1989, US\$4.760 en Israel en 1988, US\$906 en España en 1985, US\$8.724 en Estados Unidos en 1984 y US\$5.986 en Japón en 1985.⁴⁰

Agrava la escena el hecho de que el monto promedio arriba mencionado oculta importantes diferencias entre instituciones. Las universidades menos afortunadas pueden disponer de apenas un décimo del monto utilizado por las mejor provistas, y sólo cerca de la mitad del monto promedio. Si bien las universidades limeñas han solido obtener un nivel de recursos por alumno algo superior al del conjunto de las universidades de provincias, no es posible detectar fuertes sesgos regionales en la distribución total de los recursos que provienen del Tesoro. Sin embargo, los criterios (primordialmente históricos y políticos) aplicados en la distribución de recursos a las distintas universidades (ver González Norris 1993) tienen poco que ver con el reconocimiento a los actuales niveles de logro o de la eficiencia de cada una de las instituciones; el financiamiento no ha sido utilizado por el Estado peruano como mecanismo promotor de la calidad y pertinencia de la formación de sus profesionales.

Adicionalmente, la mayor parte de los recursos ha sido destinada a gastos corrientes (90% en promedio para todas las universidades durante los setenta y los ochenta). El resultado es que muy poca inversión, si hay alguna, está siendo llevada a cabo en la mayoría de las universidades. Los efectos de esto sobre la calidad de la educación y sobre sus frutos resultan así previsibles. En lo que respecta a las fuentes de ingresos, han sido las transferencias directas, casi en su totalidad provenientes del gobierno central, las que han financiado la abrumadora mayoría del gasto de las universidades públicas: 92,8% del total de gastos durante la pasada década, porcentaje incluso algo mayor que el 89% registrado durante los años setenta. Sin embargo, esas transferencias han venido contrayéndose paulatinamente.

En vista de esto, resultaba natural que las universidades públicas buscaran nuevas fuentes de fondos, que no sólo contrarrestaran el declinamiento de las transferencias externas y el crédito, sino que también incrementaran su autonomía relativa. Esas fuentes, llamadas "recursos propios" en las cuentas públicas, normalmente han incluido cobros por servicios educativos especiales distintos de la instrucción en sí (la cual, en el sistema universitario estatal peruano, es completamente gratuita), prestación de servicios educativos de extensión universitaria, venta de bienes y servicios, asesoría técnica y profesional, rentas por propiedad y otros cobros; pero en años recientes han abarcado una gama mucho más amplia de actividades generadoras de rentas (para una

descripción de esta tendencia, ver Arregui y Melgar 1993). Si bien las cuentas oficiales muestran que las universidades públicas sólo han autofinanciado un promedio de 7% de todos sus gastos entre 1981 y 1989, con desviaciones poco significativas de un año a otro, la real contribución de esas rentas debe ser sustancialmente mayor y permanece no reportada.⁴¹ Queda pendiente de evaluación, además, su impacto sobre la calidad y relevancia de la investigación y la docencia universitarias.

Es difícil saber cuántos de los jóvenes peruanos que ingresan a la universidad logran obtener el grado académico y título profesional y en qué plazos. Una aproximación *grosso modo* sería 34%, la relación entre el número total de graduados entre 1980 y 1989 y el número total de ingresantes entre 1975 y 1984 (siendo 6 años el tiempo mínimo requerido en el Perú para obtener un primer grado universitario en la gran mayoría de las carreras). Ese promedio varía intensamente de una universidad a otra (entre 66 y 20%) y de una especialidad a otra (entre 97 y 1%).⁴² Otra manera de evaluar la eficiencia interna consiste en la comparación de la relación entre el número anual de egresados y el número total de matriculados en ese mismo año. A diferencia de lo anterior, carece de contenido normativo implícito (v.gr., que el 100% de los ingresantes debería graduarse dentro de un lapso determinado) y sólo sirve para medir las desviaciones con respecto a un promedio (de un sistema, una región u otro ámbito pertinente).⁴³ En el Perú en años recientes, ese porcentaje ha estado alrededor del 5%, mientras que la cifra correspondiente para 9 sistemas universitarios europeos (ver Brunner y Briones 1992) es 11,3%,⁴⁴ y en Chile en 1990 fue 10,4%.

Educación ocupacional

Más de 1.100 centros educativos ocupacionales (CEOs) constituyen quizás el componente más heterogéneo dentro del sector, y también uno de los de mayor crecimiento en los últimos años. Aunque su ritmo de expansión se frenó notablemente en el último decenio, bajando del 16,4% de crecimiento promedio anual en los años setenta al 6,2% durante los ochenta, continúa muy por encima de la tasa de crecimiento general de la matrícula, gracias principalmente a la iniciativa privada. Es quizás debido a ello que sea también la opción de formación para el trabajo de jóvenes y adultos menos conocida y estudiada, y la menos regulada por los organismos sectoriales. En principio, la formación ocupacional podría ofrecer tantas especializaciones como ocupaciones registradas tuviera el Ministerio de Trabajo, encargado de formular los perfiles sobre los cuales se diseñaría el currículo. En la práctica, dichos

perfiles casi no se han formulado y la capacitación se desarrolla de maneras improvisadas, no documentadas ni evaluadas.

En 1991 y 1992, se registró una matrícula de 239.024 y 235.155 alumnos respectivamente, equivalentes a 3,2% de la matrícula total del sistema. Cerca de la mitad de ellos asistían a instituciones del Estado, conformando 1,8% del total de la matrícula pública y absorbiendo 2,1% del presupuesto corriente del sector. El gasto público promedio por alumno alcanzó en 1991 la suma de 101 dólares americanos, 20% menor al gasto en secundaria y 20% mayor que el gasto público en primaria.

Como en el caso de muchos otros niveles educativos, se estima que casi la mitad de sus docentes carecen de título en pedagogía. En la actualidad, el Ministerio de Educación está realizando un esfuerzo especial para identificar y cuantificar adecuadamente las verdaderas dimensiones y características del subsector, de modo que se proceda a una evaluación y reorganización del mismo.

III. Principales problemas de calidad, eficiencia y equidad del sistema

Muchos de los principales problemas que afectan al sistema educativo peruano en sus distintos niveles emergen claramente de la breve caracterización anterior. En primer lugar, resulta claro que la política de ampliar acceso y cobertura seguida durante las últimas décadas, animada por un legítimo anhelo democratizador y de ampliación de la ciudadanía (o de cooptación de sectores emergentes, según la perspectiva del observador), ha llevado a un énfasis en la cantidad antes que en la calidad de la educación. A juzgar por la situación actual del país, los resultados han estado muy alejados de lo esperado en lo que se refiere a la construcción de un capital humano capaz de generar y sostener un proceso de desarrollo económico que revierta, en última instancia y con la urgencia que las circunstancias políticas y sociales del país lo demandan, en una mejor calidad de vida para todos los peruanos.

No debe dejarse sin reconocimiento el esfuerzo desplegado por generaciones anteriores en el desarrollo de un sistema escolar y una infraestructura de servicios que han permitido el significativo acceso de cada vez mayores porciones de la población nacional. El problema es que esto no ha significado necesariamente hasta ahora, y particularmente en tiempos recientes, mejores oportunidades de adquirir conocimientos, habilidades y destrezas con las cuales podrían gobernar mejor sus propios destinos, según la opinión cada vez más extendida entre los observadores del proceso. Pero aun si se restringe inicialmente la observación al proceso de ampliación de la cobertura, se distinguen deficiencias notorias que requieren atención, desde la perspectiva de la equidad, eficiencia y relevancia del sistema.

Educación básica (inicial, primaria y secundaria)

Preocupa, para empezar, que entre los departamentos que reciben *menos* del promedio de recursos corrientes *por alumno y por centro educativo* estén precisamente algunos de los más pobres del país y aquéllos donde mayor proporción de sus pobladores residen en zonas rurales.⁴⁵

En segundo lugar, el altísimo nivel de fracaso observado en el curso del primer grado de primaria, y el hecho de que aquél parece estar fuertemente vinculado tanto al ingreso familiar⁴⁶ como al “capital cultural” del medio en el cual se asiste a la escuela⁴⁷ señalan la imperiosa necesidad de reforzar y extender la educación preescolar, si es que se pretende que el sistema educativo contribuya, entre otras cosas, a superar los déficits acumulados de la pobreza. El predominio de modelos no escolarizados de educación inicial precisamente en medios donde las carencias son mayores (zonas rurales y/o urbano-marginales) hace muy necesario echar una mirada cuidadosa a la calidad de dichos programas y a su impacto en el posterior desempeño de los estudiantes, particularmente en momentos en que el Estado se está comprometiendo a dar educación inicial gratuita y obligatoria en un contexto de severa restricción fiscal.

Por otra parte, el hecho de que 36% de los centros educativos del país sean unidocentes y el que 80% de éstos estén en el campo, si bien amplía las oportunidades de acceso a poblaciones desperdigadas en áreas extensas y poco comunicadas entre sí, no asegura necesariamente iguales oportunidades en términos de calidad educativa. Existen “etnografías del aula” que pintan cuadros desoladores sobre la interacción entre los alumnos y los docentes de dichas escuelas, en las cuales el dictado y la lectura por el maestro, la repetición memorística de discursos carentes de sentido y el “copiado” de la pizarra subsecuente (que pretende sustituir la inexistencia de textos y cuadernos de trabajo) casi no dejan espacio para el desarrollo de un real aprendizaje y desarrollo intelectual y emocional. Si asumimos la probabilidad de que sea mayor la proporción de docentes no calificados justamente allí donde se requerirían habilidades especiales para contrarrestar las deficiencias del entorno, se refuerza la idea de que la mera ampliación de acceso no significa necesariamente una mejora en las reales oportunidades de aprendizaje y desarrollo. Los escasos progresos logrados en el desarrollo de una educación intercultural y bilingüe también implican acumulación de déficits adicionales para los habitantes de las zonas andinas rurales.

Esto no debe llevar a pensar que bastaría con remplazar a los docentes sin título en pedagogía por los viejos retirados o por los nuevos

egresantes de universidades e institutos para empezar a solucionar el problema. Por una serie de razones, algunas de las cuales se mencionan a continuación, se requiere nada menos que una radical revaluación del magisterio, poco menos que su reconstrucción desde la base. En las actuales circunstancias, la tarea resulta un reto gigantesco.

En primer lugar, los ingresos por trabajo docente son con seguridad los que más han caído entre aquellas ocupaciones que requieren formación de nivel superior para su ejercicio, permaneciendo muy por debajo también de los ingresos promedio obtenidos mediante el ejercicio de la mayoría de las ocupaciones que no requieren educación superior.⁴⁸ En Lima Metropolitana, pese a una ligera recuperación en 1992, en términos reales continúan estando bien por debajo de la mitad de lo que fueron en 1986. A pesar de ello, cerca de la mitad de quienes se formaron para ser maestros practican su profesión, proporción mayor que la observada en buena parte de las carreras más comunes, una decisión que podría estar vinculada en mayor o menor grado al fuerte componente vocacional de la carrera, a una falta de flexibilidad para incursionar en otras, o quizás a los “retornos no pecuniarios” de su ejercicio, los cuales son las extendidas vacaciones de verano y las menores horas requeridas de presencia en el lugar de trabajo, muy convenientes para el contingente cada vez más femenino de educadores peruanos o para los maestros que, como tantos otros profesionales, tienen más de una ocupación y fuente de ingresos.⁴⁹

Otro factor a ser tomado en cuenta es que los estudiantes de los institutos pedagógicos y de las facultades de educación provienen con cada vez mayor frecuencia de estratos socioeconómicos más bajos que el promedio de los estudiantes de educación superior, incluso dentro de una misma universidad, y posiblemente pocos de ellos egresaron de la secundaria en los primeros puestos de sus respectivas promociones. Los exámenes de ingreso a los programas universitarios de educación son de menor nivel de exigencia que las pruebas generales de admisión, y, a diferencia de lo que ocurre con la mayoría de las otras carreras, las universidades no son reacias a aceptar “traslados” de institutos superiores para completar el bachillerato. Los docentes de los futuros maestros, a su vez, rara vez han recibido formación de posgrado excepto en programas de dudosa calidad, que frecuentemente refuerzan las deficiencias de la formación profesional originalmente recibida.

Como se ha mencionado, cerca de la mitad de los actuales profesores no son pedagogos calificados. Otra buena proporción obtuvo tales calificaciones a través de programas de profesionalización ofrecidos por universidades e institutos durante los meses de verano. Estos programas, si bien en muchos casos pueden estar contribuyendo a mejorar la práctica de quienes de hecho son los educadores de grandes mayorías

de estudiantes, no logran neutralizar siquiera los estilos antipedagógicos, dogmáticos y autoritarios que prevalecen en las aulas del país.

El empobrecimiento de docentes, alumnos y escuelas y la radicalización de los gremios y sus dirigentes abonó un terreno ya fértil para el proselitismo senderista. No resulta sorprendente, por lo tanto, que en el medio rural andino Sendero Luminoso concentrara su trabajo en las escuelas. Lo que resulta más incomprensible es que la formación y capacitación magisterial no se haya convertido aún en prioridad principal del Gobierno y del sector privado, aunque no fuera por otra razón que la de pacificar al Perú.

Para complicar el panorama, aparece el ya casi consensual entendido de la poca pertinencia del currículum escolar “univalente, uniforme, determinista, orientado al pasado, enciclopédico, dogmático, individualista, castigador”... “rígido, memorístico, que rinde culto al orden y al método”,⁵⁰ que no define realista ni anticipadamente el perfil de capacidades básicas que debe reunir un egresado y que contiene un número excesivo de cursos y poca referencia a la realidad. En un balance de las reformas curriculares intentadas desde los años cuarenta en nuestro medio, se concluye:

...Fueron aislados los casos de construcción del currículum que recogieron y sistematizaron los conocimientos y experiencias de los profesores de aula... En general, en el proceso de la reformulación de los planes y programas y del currículum, predominaron criterios político-partidarios y administrativos, dejando en segundo plano los criterios técnico-pedagógicos... En el proceso de reformas curriculares ocurridas desde 1957 se viene cuestionando el carácter enciclopédico de los contenidos curriculares. Se señalan como características negativas del currículum: el excesivo número de asignaturas o líneas de acción educativa, contenidos abstractos que no responden al nivel de desarrollo del niño, contenidos desvinculados del entorno sociocultural de los educandos, etc. Sin embargo, constatamos que en todas las etapas de reformulación de los Planes y Programas o de las Estructuras Curriculares, se siguen repitiendo estas deficiencias. (Tincopa 1993)

Se estima que menos del 20% de los requerimientos de textos escolares para primaria están satisfechos,⁵¹ muy frecuentemente bajo la forma de “enciclopedias” que reúnen material para todos los cursos que, según el currículum oficial, debe dictarse en cada grado y que, como todos los textos escolares, deben ser aprobados por el Ministerio de Educación. Los criterios para la aprobación parecerían estar centrados en la ausencia de contenidos “no permisibles” más que en exigencias respecto a la calidad pedagógica de los textos (casi no existen guías para los

docentes ni cuadernos de trabajo), su calidad material (durabilidad), ni mucho menos respecto a la diagramación, ilustraciones, etc. Los libros de texto carecen de fecha de publicación, no indican su tiraje ni tienen tablas de contenido. El vocabulario frecuentemente excede el nivel de comprensión y utilización del lenguaje esperable de un niño de la edad normativa para el grado pertinente. Las “explicaciones” de fenómenos naturales o sociales acaban así por no explicar nada y resultan meras invitaciones al aprendizaje memorístico, vacío de real contenido.

Los textos deben ser adquiridos por los padres de familia, ya que sólo ocasionalmente se han distribuido ediciones gratuitas. Las bibliotecas escolares son muy pobres y no sorprende, por lo tanto, que el cuaderno de apuntes siga siendo el material didáctico de mayor peso, y que el tiempo de aula se dedique excesivamente al “copiado” de un pizarrón.⁵²

Sumados los problemas de la calificación y condiciones de trabajo de los docentes a las del currículo y la escasez y limitaciones de libros de texto, no sorprende que también esté en cuestión el resultado del proceso educativo, aunque aquí la escasez de evaluaciones y estudios *ad hoc* impiden ofrecer un panorama general bien sustentado.

De la secundaria, específicamente, se suele argumentar que no es más que una antesala a la universidad, pero simultáneamente se la acusa de no preparar adecuadamente a los alumnos para ello, ni para desempeñarse alternativamente en el mundo del trabajo.

Reportando los resultados de una prueba de conocimientos sobre historia, literatura y ciencias sociales aplicada a una muestra heterogénea de alumnos del último año de la secundaria, Portocarrero y Oliart (1989) comentan:

Los menores niveles de rendimiento se concentran en aquellas ciudades en que la población escolar de los sectores populares proviene principalmente del campo, con una educación primaria bastante deficiente, lo que dificulta la lectura y la escritura. Pudimos observar, en algunos colegios, la enorme dificultad de los alumnos para leer mentalmente la encuesta, produciendo con la lectura un constante murmullo.

Vale la pena destacar que el “demostrar fluidez en la lectura oral y silenciosa” figura entre los objetivos del tercer grado de educación primaria.⁵³ Trae esto a colación el mencionar también que, dada la escasez de mediciones de aprendizajes efectivos, hay que interpretar con mayor cuidado los “niveles de logro educativo” medidos por la simple matrícula en sucesivos grados escolares (así como no debe confundirse tampoco matrícula con asistencia escolar, siendo esto último lo que debería preferirse como indicador de cobertura).

Aunque el tipo de análisis realizado por Portocarrero y Oliart no permite llegar a conclusiones fehacientes al respecto, el diferente desempeño promedio del alumnado de colegios bajo distintos regímenes de gestión dan sustento a la siguiente afirmación:

Es un lugar común relacionar el rendimiento escolar con las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, explicar los bajos niveles de rendimiento por la mala alimentación, la falta de materiales de estudio y el bajo grado de instrucción de los padres. Sin embargo, otras razones, vinculadas al funcionamiento mismo de los centros educativos, pueden ser igualmente importantes para el rendimiento escolar. Pensemos en factores tales como la organización de la escuela, la mística de autoridades y profesores, el seguimiento de la evolución personal de los alumnos, la relación cercana con los padres de familia, la vigilancia y evaluación constante de los objetivos pedagógicos prefijados. La ausencia de estos factores se expresa en el abandono, el caos organizativo y el sinsentido para alumnos y profesores de la asistencia al colegio. (145)

Por último, comentando las diferencias entre colegios estatales laicos y religiosos y entre los nuevos y los antiguos colegios estatales, concluyen:

Salvo honrosas excepciones, el desorden y el caos es la regla general. Constituye un espectáculo sobrecogedor y desafiante ver colegios que, a pesar de no haber sido nunca terminados, se encuentran ya depredados. Es la ruina prematura de algo no concluido. Por lo general, los alumnos no tienen capacidad económica para adquirir textos; y los profesores, sin ninguna clase de estímulos, se encuentran muchas veces desmoralizados y burocratizados, sin encontrar sentido al ejercicio docente. (146)

Así, pese a que en el Perú existen amplios consensos aparentes respecto a la caducidad del modelo educativo orientado a la transmisión de conocimientos, al antienciclopedismo, a la necesidad de “aprender a aprender”, a la urgencia de que el que se vea obligado a dejar tempranamente la escuela lo haga provisto de las herramientas mínimas que le ayudarán a insertarse productivamente en la sociedad (pese a lo cual el mayor peso de la formación deberá dirigirse a la educación general, antes que a alguna especialización), a la necesidad de modernizar y descentralizar la gestión. Pese a su cuasi conversión en *slogans* universales, todos estos principios distan mucho de estar ya traducidos tanto a los currículos escolares como a los de formación magisterial, requisito indispensable para su puesta en práctica.

Buena parte de los problemas detectados en la educación básica pueden atribuirse en última instancia al sistema de gestión altamente burocratizado y centralizado del Ministerio de Educación, a su falta de capacidad para sustentar sus demandas ante el Ministerio de Economía en época de vacas flacas y a su incapacidad de tomar decisiones sobre la base de una planificación adecuada,⁵⁴ incluso en épocas mejores. Desde hace mucho tiempo no existen lineamientos claros de la política educativa oficial ni nada que se parezca a un proyecto educativo nacional. Esto, que se debe en parte al gradual desmantelamiento del sistema nacional de planificación, también puede atribuirse a la corporativización de los actores del sector y a la falta de grupos de presión que trasciendan sus intereses inmediatos y sus diferencias ideológicas y compartan un mínimo de visiones sobre hacia dónde debe conducirse la educación peruana en el mediano y largo plazos.

Como resultado de ello, los planes anuales no se han aprobado hasta bastante avanzado el año de referencia, con lo cual poco pueden servir para fines de integración y coordinación de políticas y presupuestos. Los cambios de Ministro del ramo han sido numerosos y la proliferación de cargos de confianza hasta niveles relativamente bajos de la estructura funcional del Ministerio ha sido notoria, con lo cual la capacidad de tomar decisiones fuera del despacho ministerial —excepto quizás en lo que a emisión de normas menores se refiere— se ha tornado casi nula. Ha sido notable desde hace ya buen número de años la alta rotación del personal del Ministerio (hasta cuatro personas ocuparon una Dirección General en sólo un año), buena parte de la cual obedeció al objetivo de dar acceso a un (relativamente) generoso sistema de pensiones a sinnúmero de funcionarios transeúntes. En este contexto, no es de asombrar la profusión de normas inconsistentes y hasta contradictorias que arriban a las oficinas de los órganos ejecutores; afortunadamente para ellos, son también abundantes los mecanismos disponibles para obviarlas.

El esquema de incentivos para la renuncia del personal del sector público aplicado en años recientes sirvió para que numeroso personal de carrera pasara al retiro. Si bien el deterioro de la calidad promedio de los cuadros del sector a lo largo de años anteriores era ampliamente reconocido, y quizás no habría grandes pérdidas que lamentar en las recientes renunciaciones, es dudoso que el actual recurso intensivo a asesores externos, a consultores independientes y a misteriosos “equipos técnicos” contratados por cada Ministro pueda sustituir eficientemente una planta estable de profesionales y técnicos motivados y comprometidos institucionalmente.

Por otro lado, los colegios públicos carecen en principio de la mínima autonomía que les permitiría contratar, remunerar y promover a docentes en función a su desempeño, más que a su antigüedad o

calificación formal. Los organismos intermedios se limitan a cumplir actividades de control, principalmente enfocado sobre la actividad administrativa; la supervisión pedagógica es prácticamente inexistente y la evaluación de resultados no trasciende a la que realiza cada maestro de sus propios alumnos y la contabilización del número de estudiantes aprobados y desaprobados. La deserción se disfraza ante el temor de que su correlato sea la disminución de plazas docentes del centro educativo.

Las operaciones administrativas se han rutinizado al extremo de perder sentido. Se generan con considerables retrasos voluminosas estadísticas de dudosa confiabilidad y escaso procesamiento. Por lo tanto, quienes tienen que tomar decisiones no pueden apoyarse en las mismas para sustentarlas, limitándose a utilizar su “sentido común” y las estimaciones o intuiciones de sus asesores. A su vez, la constatación práctica de la “inutilidad” de los resultados de su trabajo, no contribuye a motivar un mejor desempeño de las unidades responsables de generar los datos a lo largo de toda la estructura del sistema, manteniéndose un círculo vicioso que obliga, muy de vez en cuando, a la realización de esfuerzos gigantescos para generar información relevante a marchas forzadas.

Frente a la falta de planificación y programación, no resulta sorprendente que el destino del gasto, pese a la prioridad explícitamente concedida a la inversión educativa en todos los planes y programas educativos divulgados durante los últimos lustros, continúa siendo el pago de remuneraciones y pensiones de retiro a docentes y trabajadores administrativos, siendo el remanente para adquisición de bienes y servicios y para gastos de capital no más de 7% del presupuesto total del Ministerio.⁵⁵ Esto no puede sino incidir sobre la baja dotación de materiales de estudio y la mala situación de la infraestructura,⁵⁶ la cual, hasta muy recientemente, fue prácticamente responsabilidad de los padres de familia.⁵⁷ Todo ello, a su vez, redundaba sin duda en la calidad de la educación impartida.

Uno de los pocos aspectos del sistema educativo que no parecerían merecer preocupación preferencial son los diferenciales de oportunidades vinculadas al género. Si bien hacia 1990 la frecuencia del analfabetismo era mucho más alta entre las mujeres (ver más adelante) y el número de grados promedio alcanzados por la población femenina era 6,1, frente a 7,3 de los hombres,⁵⁸ esto parece ser más un reflejo de condiciones prevalecientes en el pasado que de las actualmente vigentes. Según la ENDES de 1991, de la población entre 6 y 15 años de edad, 88,2% de los varones asisten a la escuela, nivel sólo muy ligeramente más alto que el 87,5% de las mujeres. Incluso en zonas rurales, las

diferencias en la actualidad sólo alcanzan 2 puntos porcentuales (83,6 vs. 81,5%).⁵⁹

Las diferencias más acentuadas en el logro educativo de hombres y mujeres se encuentran allí donde el logro educativo general es más bajo (medido, por ejemplo, en términos de grados aprobados por el promedio de la población o del porcentaje de la población que no ha tenido ninguna instrucción formal), esto es, por ejemplo, en los departamentos del Trapecio Andino tales como Apurímac o Huancavelica. Esto refuerza la importancia de concentrar esfuerzos de captación y retención del alumnado en las áreas más pobres del país. En la medida en que los niveles educativos de las madres parecen gravitar fuertemente sobre los niveles de asistencia escolar de los jóvenes (directa e indirectamente, a través de sus efectos sobre la tasa de natalidad y sobre la nutrición y salud familiar, por ejemplo) y dada la altísima prevalencia de analfabetismo femenino en las zonas rurales, sí sería urgente e importante reforzar los programas de alfabetización en dichas áreas, asegurando su adecuación a las exigencias del trabajo de las mujeres del campo.

Debe también resaltarse que pese a los notables avances logrados en el acceso de la población en general a alguna educación formal, subsisten tasas altas de analfabetismo. Los resultados de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida de 1985-6 muestran que 16,6% de la población nacional mayor de 15 años era analfabeta, si bien los promedios para los grupos menores de 40 años eran significativamente más bajos (4,4% para los de 15 a 19, 7,2% para los de 20 a 29 y 14,5% para los de 30 a 39). A esos promedios contribuyen muy fuertemente las mujeres (quienes suman 73,8% del total de analfabetos) y los pobladores de zonas rurales (cuyas tasas de analfabetismo, incluso entre los grupos más jóvenes, son diez veces mayores que en las ciudades).⁶⁰

A este problema está asociado el de la multiplicidad cultural del Perú y el reto de la integración pluralista, respecto a lo cual hay diagnósticos, propuestas y experiencias valiosas, que no han podido o sabido ser recogidas aún por el sistema formal.

Para concluir, debe mencionarse que, debido entre otros factores a la gestión altamente centralizada que ha predominado en el sector educativo peruano, y a su no obligación de “rendir cuentas” ante la sociedad, no se han desarrollado herramientas de evaluación de los resultados educativos logrados por las distintas instituciones. No existen en el Perú pruebas estandarizadas de conocimientos u otros métodos de evaluación extensiva que permitan focalizar intervenciones especiales para compensar deficiencias o reconocer y estimular logros, ambas indispensables para una gestión eficaz. Sólo recientemente se ha esbozado una propuesta para desarrollar este tipo de pruebas.⁶¹

Como se apreciará a continuación, la educación superior comparte muchos de estos problemas, a más de añadir otros más específicos y similares a los observados en muchos países de la Región.

Educación postsecundaria y ocupacional

En el primer acápite de este texto se han destacado los problemas de eficiencia interna de la educación superior peruana. Si bien algunas manifestaciones de esos problemas han ocupado recientemente a la opinión pública,⁶² puede afirmarse que lo que más preocupa a la población es el asunto de la eficiencia externa y la pertinencia de la misma. Se ha puesto en duda desde hace mucho el que la creciente oferta de recursos humanos calificados haya reportado beneficios tangibles en términos de crecimiento económico y de desarrollo armónico de la sociedad. Más recientemente, sin embargo, ya en el contexto del severo y recesivo programa de ajuste en curso, se ha empezado a cuestionar el que la educación superior garantice siquiera un puesto de trabajo o una remuneración adecuada a quien la haya obtenido. Las ya comunes imágenes del abogado o sociólogo taxista, el médico vendedor de productos farmacéuticos y el maestro dedicado a la venta ambulatória de golosinas se han ido convirtiendo en el más recurrido argumento contra la formación superior en general y universitaria en particular.

Las informaciones disponibles, sin embargo, no parecen dar sustento a estas creencias y actitudes (que, por otro lado, podría estar ya traduciéndose en comportamiento efectivo, como lo atestigua el crecimiento bastante más lento de la demanda universitaria en los últimos años), ya que, si bien la caída del empleo y de los ingresos tras el *shock* y el inicio del programa de estabilización y ajuste afectó muy gravemente a los profesionales y técnicos calificados (en términos relativos, sufrieron el mayor deterioro, al menos en Lima Metropolitana), su situación relativa a la de los grupos menos educados continuó siendo notablemente ventajosa.⁶³ A un nivel más alto de participación en la fuerza laboral (21% de las personas con educación universitaria completa estaban en 1992 fuera de la PEA, frente a un nivel de no participación general de 43%), se suman menores niveles de desempleo abierto (5,4% vs. 9,3%) y un mayor porcentaje de personas “adecuadamente empleadas”, en términos de los ingresos que recibían (43% vs. 14%). Los ingresos de los universitarios duplicaban largamente los obtenidos por quienes sólo completaron la secundaria, incluso controlando por las diferencias de edades promedio entre ambos grupos. Las “ventajas” de los que siguieron estudios superiores tecnológicos no son tan claras, principalmente debido a sus menores ingresos y mayor desempleo, pero aún así, su tasa

de participación en el mercado de trabajo es bastante más alta y sus ingresos en 1992 eran por lo menos 20% superiores a los de los egresados de secundaria.⁶⁴

Distinto, penoso y, paradójicamente, muy costoso para el país, es el caso de los egresados de los institutos pedagógicos. Como ya se ha mencionado, los docentes son el grupo ocupacional cuyos haberes parecen haber experimentado las mayores reducciones. En 1992, en promedio, no alcanzaban a obtener ingresos ni siquiera iguales a los de los que sólo completaron la secundaria. No sorprende, por lo tanto, que más de la mitad de los que completaron su formación pedagógica en institutos superiores se mantenga inactivo ni que 22% esté abiertamente desempleado.

También en el ámbito de la eficiencia externa de la educación superior, se critica a la universidad el que continúe ofreciendo carreras en las áreas profesionales “tradicionales”, de corte humanista y de poco (o negativo) impacto sobre el proceso productivo e industrial. Sin embargo la observación de algunas estadísticas nacionales y extranjeras fuerzan a un examen más detallado de esta cuestión. El 31% de la matrícula universitaria que absorben las ingenierías, ciencias naturales y agropecuarias se compara favorablemente con los promedios de todos los continentes, a excepción de Europa (35%). En América Latina, de 12 países para los cuales hay datos disponibles ca. 1988, sólo Chile y Argentina tienen proporciones mayores de sus estudiantes dedicados a esas áreas. De los países asiáticos industrializados, Japón sólo tiene 23% de su matrícula en esas tres áreas e Indonesia 21%, mientras que Corea tiene 36% y Taiwán 35%.⁶⁵ El “problema”, de existir, radicaría, pues, más en la eficiencia interna del sistema (¿cuántos de esos matriculados terminan efectivamente sus estudios?), en la calidad de la formación y en la capacidad del aparato productivo de absorber la oferta de recursos humanos capacitados.

Otro argumento esgrimido “contra” la universidad es que continúa ofreciendo vacantes en carreras al parecer saturadas, con el resultado de que los egresados acaban trabajando en ocupaciones muy diversas aquéllas en las cuales se formaron. Cálculos realizados recientemente en GRADE sugieren que tal saturación aún no se ha presentado (especialmente “gracias” a las bajas tasas de terminación de los estudios ya señaladas) y que el desempeño de personas con educación superior en ocupaciones distintas de aquéllas para las cuales se prepararon, incluyendo algunas no estrictamente profesionales, técnicas o directivas ha sido una ocurrencia de larga data en el país, como lo es posiblemente en casi todos los lugares del mundo.⁶⁶

Este cuestionamiento, sin embargo, levanta un punto de importancia respecto a la educación superior y la formación profesional, que es la tradición nacional de una especialización temprana. En el Perú, los jóvenes egresados de secundaria tienen que optar por una carrera desde la edad de los 17 años, y no se ha evaluado si los currículos contienen componentes suficientes y adecuados como para permitir la flexibilidad que el mercado de trabajo requerirá eventualmente de ellos. Los estudios generales incorporados a cada carrera⁶⁷ suelen ser diseñados como cursos de nivelación o como filtros adicionales⁶⁸ más que como la provisión de herramientas esenciales para el desarrollo de la actividad intelectual y el desempeño en cualquier campo de actividad ciudadana y laboral. Si bien es ya sabiduría común que los empleadores reclaman principalmente que sus trabajadores más educados arriben a las empresas con capacidades básicas que los tornen “entrenables”, no necesariamente con una especialización avanzada, la demanda social por una profesionalización temprana (entendida principalmente como especialización) continúa imponiéndose.

Frente a los cuestionamientos sobre la eficiencia interna y externa de la educación superior, naturalmente han surgido preguntas sobre lo justificable o no de la asignación de recursos que se le hace. Se ha mencionado ya que el gasto público por alumno universitario fue 8 veces mayor que el asignado a cada alumno del nivel inicial o primario en 1991. Este diferencial, no visto desde mediados de los sesenta, y quizás no cuestionable en sí mismo, tiene sin embargo consecuencias indeseables sobre la distribución del ingreso, por lo menos en el corto plazo. Según un estudio realizado en GRADE con datos de 1986,⁶⁹ el hecho de que, incluso dentro de las universidades públicas, los estudiantes provienen de los quintiles más altos de ingresos⁷⁰ y que el gasto estatal en cada uno de ellos es tanto mayor que el destinado al nivel básico (donde la participación de estudiantes de los sectores menos favorecidos es relativamente mayor), hace que, en balance, la política de gasto público en educación resulte menos progresiva, en términos de redistribución de los ingresos, que lo deseable.⁷¹ Sin embargo, este cuestionamiento se circunscribe a círculos de académicos y economistas (así como de funcionarios preocupados principalmente por el equilibrio de las cuentas fiscales), sin alcanzar a la mayoría de la población, como lo atestigua la movilización intensa en contra de la limitación a la gratuidad de la enseñanza superior propuesta en el actual proyecto de nueva Constitución.

Aparte del aspecto de equidad del gasto, surge también principalmente en círculos académicos un cuestionamiento enfocado sobre la eficiencia del mismo, basado en el hecho de que las tasas de retorno a la inversión en educación superior, tanto privadas como sociales, son

bastante menores (entre un tercio y la mitad) de los retornos de la educación primaria.⁷² En un contexto de insuficiente cobertura de la educación inicial o secundaria, de altas tasas de deserción de la primaria y de pobre calidad y pertinencia de la educación escolar en general, resulta comprensible que haya quienes consideren injustificado el actual patrón de asignación de recursos públicos entre los distintos niveles educativos. Al margen de la validez de ese argumento (resulta difícil aceptar que el dar mayores recursos a un nivel educativo implique *necesariamente* quitárselo a otro), “es evidente que se hace necesario que las universidades justifiquen, mediante su impacto en la sociedad y mediante la utilización eficiente de los recursos que absorbe, su situación relativamente privilegiada”.

El concepto trasnochado de autonomía universitaria, tras el cual se escudan temores a procesos de evaluación de cualquier tipo, es otro de los principales problemas que aquejan a la educación superior. Es por ello que poco se puede decir respecto a la calidad de la misma, que no esté basado más que en impresiones subjetivas o indicadores muy parciales, algunos de ellos ciertamente muy reveladores: creación de programas e instituciones sin dotaciones mínimas de recursos humanos, financieros y de infraestructura; inexistencia de mecanismos de acreditación y evaluación académica; currículos obsoletos o simplemente inexistentes; concursos de méritos para el ingreso y el ascenso en la carrera docente que ni sirven para seleccionar a los más idóneos ni estimulan la productividad de los profesores; incremento de la carga docente sin cambios registrados en la tecnología educativa; casi desaparición de la dedicación exclusiva y “tiempos completos” que no lo son; maximización de horas dedicadas al dictado de cursos en detrimento de preparación de clases, asesoría a los alumnos, capacitación continua, investigación o publicación; insuficiencia de docentes con títulos académicos avanzados; bajísima participación de peruanos entre los autores de artículos científicos publicados en revistas de circulación internacional; escasa vinculación de la investigación universitaria con las necesidades del aparato productivo y de los formuladores de políticas sociales, etc.

Existe un consenso respecto al deterioro de la educación universitaria, que no suele tomar en consideración el mucho más diversificado capital cultural con que llegan las masas estudiantiles en la actualidad. No existen acuerdos mínimos sobre si lo que hay que evaluar es el resultado o los procesos; nadie ha sugerido aún que la evaluación tome como referente el punto de partida de cada programa o institución y mida el progreso logrado hacia objetivos trazados para un período, objetivos que no tienen que ser iguales para todas las instituciones. De hecho, el mito del Sistema de la Universidad Peruana (así, con mayús-

culas) en el cual todas las instituciones tienen los mismos objetivos y desarrollan las mismas actividades (docencia, investigación, desarrollo tecnológico, extensión o proyección social, producción de bienes y servicios) se preserva pese a los clamorosos desmentidos que hace la realidad. Son pocas las autoridades dispuestas a reconocer, aun en privado, que su institución atiende principalmente a un segmento determinado de la población que eventualmente ocupará un nicho específico del mercado de trabajo. Se prefiere suponer que todas las universidades son iguales, y se pretende que el igualitarismo sea sinónimo de equidad. Así, cualquier propuesta en la dirección de ligar financiamiento a desempeño, por ejemplo, es vista como un mecanismo que agravaría o incluso *introduciría* diferenciaciones indeseables, como si esas diferenciaciones no existieran de hecho.

En la discusión pública al respecto, se suele invocar al mercado de trabajo como el último evaluador, sin considerar que para estos fines resulta un indicador poco transparente, ya que es difícil controlar los factores extraeducativos que inciden en la adjudicación de un puesto de trabajo a un egresado de alguna u otra institución. Aun si no fuera así, no existe información que permita evaluar ni comparar resultados de distintas rutas educativas. Los resultados de los escasos estudios de seguimiento de egresados que realizan algunas universidades e institutos privados no son puestas a disposición pública, y no se conocen evaluaciones sistemáticas del asunto por parte de los empleadores.

Si bien el discurso más reciente de las autoridades universitarias está cargado de referencias a la necesidad de evaluación, pueden anticiparse grandes resistencias a mecanismos externos y a la ligazón del financiamiento con el desempeño. Significativamente, la Asamblea Nacional de Rectores, el organismo coordinador de las universidades, de escasa efectividad en lo que respecta a capacidad de efectuar propuestas de política, acordó en los últimos días instituir un organismo *independiente* responsable de la acreditación y evaluación institucional *en el interior* de la misma Asamblea.

En el lado positivo, y al igual que en la educación básica, tampoco en la educación superior parecen existir procesos discriminatorios con respecto al sexo de los estudiantes. En el caso de las universidades, el porcentaje de postulantes de sexo femenino a fines de los ochenta ascendía a 40% del total, cifra posiblemente menor que su participación en la masa de egresados de secundaria,⁷³ pero muy similar a la encontrada para la distribución por sexo de los ingresantes, matriculados y graduados. Esto significa que el proceso de formación no contiene elementos discriminatorios (por lo menos no insalvables) para las mujeres.

Por el contrario, sí resulta preocupante la mucho menor presencia de mujeres entre los docentes universitarios, que hacia 1990 sólo alcanzaba un 19% del total. Para evaluar si existen factores intrauniversitarios que puedan estar contribuyendo al mantenimiento de esta baja participación femenina, sería necesario conocer su participación en las distintas categorías académicas y en las distintas especialidades, pues la actual distribución podría estar reflejando solamente la tradicionalmente menor participación de las mujeres en la fuerza de trabajo y su escasa presencia en aquellas profesiones que más abundan en la actual oferta de programas universitarios (v.gr., las ingenierías).

Cabe aquí también destacar que las tasas de retorno privadas y sociales a la educación superior son muy similares para ambos sexos, resultando incluso más “rentable” para las mujeres que para los hombres en Lima y en las zonas rurales.⁷⁴

IV. Dinámicas de transformación del sistema

Escribir sobre los últimos 30 años de educación en el Perú es una tarea muy dolorosa, porque exige hacer conciencia... de lo poco que se ha avanzado y cuán irreversible parece el proceso de deterioro en caso de mantenerse los modelos educativos y las políticas de acción formuladas y ejecutadas durante estas tres décadas. (Trahtemberg 1993, 33)

Escribir sobre las dinámicas actuales del sistema, partiendo de la observación de las conductas, y no sólo de los discursos oficiales, no permite desprenderse de esa misma sensación de pérdida, particularmente a quienes participaron de la euforia de los intentos por realizar la Reforma Educativa de los setenta, atestiguaron luego la disolución de muchos de sus esfuerzos y han continuado siguiendo de cerca la evolución del sector. Así, ante la pregunta sobre la actual situación surgen como respuestas el agotamiento del sistema, el deterioro de la institucionalidad pública (desprofesionalización del magisterio, déficit de infraestructura, inadecuada dirección y administración), la no sostenibilidad de los niveles de cobertura, la indefinición de las políticas y del modelo educativo como excusa para la desatención a los problemas inmediatos, el inmovilismo frente al deterioro (Iguíñiz 1993).

Escribir sobre las políticas y programas de reforma en curso, por el contrario, exige cierto optimismo, algo de espíritu detectivesco y otro poco de especulación, ya que los pronunciamientos oficiales han resultado, a más de escasos, contradictorios, y poco de lo anunciado ha sido aún puesto en práctica.

El Decreto 699

Es conveniente empezar por el Decreto Legislativo 699, expedido a principios de noviembre de 1991,⁷⁵ utilizando las facultades legislativas delegadas en el Ejecutivo por el Congreso al inicio del actual Gobierno. En este Decreto, se declaraba “de interés nacional y de necesidad pública la participación de la comunidad organizada en la prestación del servicio educativo, en todos los niveles y modalidades”, como manera de contribuir a la pacificación nacional y a la generación de empleo.

El Decreto autorizaba la promoción de la transferencia de la administración y conducción de los centros educativos estatales a entidades promotoras. Se reservaba para control estatal directo un número de centros y programas que por diversas razones (entre ellas, la disponibilidad presupuestal) se considerara necesario retener y se cedía en uso la infraestructura, el mobiliario y las plazas docentes y administrativas de los centros transferidos a las entidades promotoras mediante convenios temporales, sujetos a supervisión y evaluación por parte del Ministerio.

Entre los promotores posibles (asociaciones de padres de familia, cooperativas de servicios educacionales, entidades religiosas, etc.) se mencionaban también las Fuerzas Armadas y las Municipalidades. Entre las obligaciones y derechos de los promotores sobresalían las de recibir los recursos cedidos por el Estado, generar recursos adicionales para el centro educativo, asumiendo el financiamiento de la expansión de las plazas docentes, seleccionar a sus trabajadores y racionalizar las plazas, la necesidad de coordinar con las Asociaciones de Padres de Familia (cuando no fueran éstas mismas las entidades promotoras) el cobro de pensiones.

La reacción inmediata al decreto fue mixta. Algunos sectores, como la Asociación de Colegios Particulares, lo recibieron con beneplácito. Expertos y ex-funcionarios lo declararon, cautelosamente al principio, “digno de estudio”. Las reacciones negativas se sucedieron poco después, focalizadas en el cariz privatizador de las reformas, en el impacto que tendría sobre la exigua canasta familiar la posible reducción de la gratuidad de la educación, y en una alegada militarización de la escuela que sólo agravaría la tensión ya existente en ella. Se criticó que el Estado se estuviera reservando para sí exactamente aquellas funciones que nunca había desempeñado adecuadamente, tales como la supervisión, que el proyecto ignoraba las atribuciones de los gobiernos regionales y, por último, que librar la educación a la competencia aseguraría cualquier cosa menos una mejor calidad.

Estos factores inclinaron la balanza de la opinión pública y de los partidos políticos, que reconocían el aspecto positivo de la promoción de una mayor participación de los padres de familia en la gestión escolar, en contra de la ley. Si bien la Cámara de Diputados declaró que el decreto no atentaba contra lo estipulado en la Constitución, y algunos connotados educadores aconsejaron “no arrojar al niño junto al agua sucia de la tina”,⁷⁶ la oposición al decreto liderada por connotados dirigentes políticos del APRA y de Acción Popular, la preocupación de la Iglesia Católica expresada por la Comisión de Educación de la Conferencia Episcopal, el recurso de amparo planteado por el sindicato magisterial y, quizás los dos factores más importantes, la escasa función asignada en la reforma propuesta al magisterio y la falta de disposición del Gobierno para un diálogo aclarando un texto que dejaba mucho por definir, llevaron a que el Senado decidiera derogarlo el 6 de diciembre, por considerarse que atentaba contra la gratuidad de la enseñanza y que rebasaba las facultades extraordinarias del Ejecutivo.

Fue éste uno de los incidentes que más afectó las relaciones entre el parlamento y un ejecutivo elegido con bandera “antipartidocracia”, las que culminaron en el ya conocido autogolpe de Fujimori y la disolución de las Cámaras en abril de 1992. La atención de la opinión pública estuvo centrada desde entonces en los problemas internos y externos que ello generó, aunque debe anotarse que el tema educativo continuó ocupando a la prensa de manera permanente.

Los decretos leyes de 1992

A fines de 1992, tres días antes de la instalación del Congreso Constituyente, se publicó un número notable de decretos mediante los cuales se pretendía iniciar la denominada modernización educativa: el D.L. 26.011 referido a la “Participación Comunal en la Gestión y Administración Educativas”, el D.L. 26.012 referido al “Financiamiento Educativo” y el D.L. 26.013, “Ley de Mejoramiento de la Calidad y Ampliación de la Cobertura de la Educación Peruana”, muchos de cuyos contenidos no hacían sino ratificar los del discutido y derogado Decreto Legislativo 699.

La primera de las leyes disponía la transferencia gradual de la gestión y administración educativas estatales a los municipios de la República, a iniciarse de inmediato. Con el fin de promover una mayor eficiencia en las funciones educativas, del personal docente y no docente, el cuidado de los locales y los demás recursos sectoriales, indicaba que Consejos Comunales de Educación (COMUNED) reemplazarían al Ministerio en esas funciones en los niveles inicial, primario y secundario. Dichos COMUNED estarían presididos por los alcaldes y esta-

rían integrados por un regidor, un representante electo de los directores de todos los centros educativos de la circunscripción, un representante de los docentes y otro de las asociaciones de padres de familia, además de representantes de las iglesias, de la actividad empresarial privada. A ellos se transferiría también la propiedad de los locales y el personal de los centros, quienes conservarían el régimen laboral previo. Serían responsables de aplicar la política nacional y los planes y programas de educación establecidos por el Ministerio, y de establecer la política comunal al respecto.

Significativamente, este decreto fue prepublicado el día 20 de diciembre, invitando a dirigir sugerencias al Ministerio de Educación hasta la Nochebuena (un día jueves). La ley, que junto con las otras dos mencionadas conformarían el marco legal de una anunciada reforma educativa, fue publicada en el diario oficial el día domingo 27 de diciembre... y firmada en la Casa de Gobierno el día 7 de diciembre! Podría decirse que el margen para la participación comunal en el diseño de la ley que normaría su propia actuación futura en la gestión educativa fue bastante escaso.⁷⁷

La segunda ley modificaba el patrón de asignación de fondos a los servicios educativos públicos que solía distribuir el Ministerio de Educación por la transferencia mensual directa por parte del Ministerio de Economía a los COMUNED de una cantidad por cada alumno cuya asistencia estuviera registrada en cada uno de los centros educativos a su cargo. Dicha cantidad variaría según niveles educativos de acuerdo con una norma establecida y fluctuaría según la disponibilidad de recursos fiscales.

El Decreto 26.013, por último, establecía la posibilidad de transferir los centros educativos a otras personas jurídicas, distintas a los COMUNED, que lo solicitaran y suscribieran un convenio con el Ministerio, previa aprobación de los COMUNED y los padres de familia, pudiendo recibir una asignación (de magnitud no especificada) por alumno asistente. Así, se abría la posibilidad de subsidios estatales a la educación privada.

El mismo decreto instituía la evaluación anual de la calidad de la enseñanza impartida en los centros estatales y los dependientes de los COMUNED, con la provisión de estímulos (reconocimiento público) y castigos y correctivos (declaración de reorganización, reasignación de personal, asignación de recursos adicionales) para quienes excedieran o incumplieran metas establecidas de manera no especificada. Dicha evaluación podría también aplicarse a los centros no estatales a iniciativa del Ministerio o a solicitud propia, pudiendo los resultados ser o no publicados según lo solicite el centro.

Algunos meses después, la Comisión Episcopal de Educación solicitó, mediante carta dirigida al Presidente de la República, “un gran debate sobre el tema educativo, a fin de encontrar, entre todos, las líneas de convergencia y de consenso...”, en un texto que resume las posiciones más equilibradas frente a las propuestas del Gobierno, transcritas a continuación:

...nos preocupa el marco teórico global en que se insertan los cambios de la Reforma Educativa actualmente en curso.

En ella podemos identificar numerosos aspectos positivos que inspiran su articulado: el esfuerzo descentralizador, el deseo de simplificación burocrática, la participación comunal y de los padres de familia, el esfuerzo de racionalización y eficaz utilización de los recursos educativos, el mayor acercamiento de las instituciones a la problemática educativa, etc.

Pero nos preocupan sobre todo aspectos esenciales de la misma, aquellos que darían la clave para interpretar el valor y el significado de los cambios propuestos dentro del sistema educativo. Podríamos enumerar los siguientes: la falta de referencia a lo que serían las líneas maestras en las que se inspira la Reforma Educativa (sólo la filosofía de la educación daría sentido y orientación a estos cambios), la carencia de un proyecto educativo definido y viable, la falta de una reglamentación precisa (que podría poner a la educación en peligro de caer en manos de extremistas o en poder de ideologías extrañas a la unidad e identidad nacional),⁷⁸ la no explicitación de los mecanismos de financiamiento adecuado y permanente de la educación, el temor de que no quede suficientemente garantizada la gratuidad de la educación para la inmensa mayoría del país, y finalmente el temor de que los COMUNED sean condenados a la ineficiencia por falta de recursos presupuestales para su normal funcionamiento.⁷⁹

Así, una intención evidente del conjunto de cambios propuestos por el Gobierno es la de acercar el sector educativo a la lógica del mercado, utilizando el financiamiento y la competencia por recursos como una palanca para la mejora de la calidad y la cobertura tanto en el sector público como en el comunitario y privado. Sin embargo, existe un temor razonable de que, dadas las condiciones actuales de la economía y de las instituciones sociales, se podría estar “liberando” la educación a las fuerzas de un mercado inexistente y sin los requisitos mínimos para que entre en funcionamiento. Para los más críticos del proceso, el propósito real no sería otro que el de liberar al Estado de sus responsabilidades financieras con este sector, ignorando las posibles repercusiones de ello sobre una sociedad con las profundas desigualdades que tiene el Perú.

Otro objetivo cuya autenticidad ha sido cuestionada ha sido el de descentralizar la gestión educativa, otorgando mayor autonomía a los centros educativos y a instancias comunales para definir e implementar su propia propuesta pedagógica. El Ministerio se reservaría funciones básicas normativas y de supervisión, pero sería el Ministerio de Economía el que tomaría las decisiones fundamentales respecto al financiamiento, sin resultar claro los canales mediante los cuales el Ministerio del sector podría influir en aquéllas.

Ha sido notoria la desconfianza en los gobiernos locales y la poca disponibilidad del Ejecutivo para aclarar los alcances e implicancias de sus propuestas, pese a razonables cuestionamientos planteados tanto por simpatizantes como por opositores. Si esto obedeció principalmente a los fragores de la coyuntura económica y política que requerían, según la visión del Presidente de la República, controlar centralizadamente los gastos fiscales y evitar la “utilización política” de las reformas, o si en realidad obedeció fundamentalmente a un proyecto implícito de desarrollo nacional que no contiene mucho espacio para una descentralización real de las funciones del Gobierno, es algo que se podrá ir definiendo con mayor claridad en los próximos meses.

Por último, una omisión reincidente, resaltada tanto por simpatizantes como por opositores de las propuestas, ha sido la definición del papel clave que tendrían que desempeñar los maestros en ésta como en cualquier otra reforma educativa.

Mientras tanto, aunque la oposición preparó algunos proyectos de ley alternativos, en los meses subsiguientes el debate político se centró principalmente en la nueva Constitución en ciernes, y el Ejecutivo, preocupado por la posible “utilización político-partidaria” de la municipalización de la gestión educativa, y al no contar con casi ningún sector que la apoyara resueltamente, no avanzó en la reglamentación e implementación de las reformas.

El debate constitucional

La oportunidad de modificar el texto de la Constitución Política del Perú dio lugar a tres momentos de debate político sobre el tema de la educación. En un principio, la mayoría gobiernista de la Comisión de Constitución intentó que en los textos estuvieran claramente reflejados los conceptos fuertemente liberales de algunos de sus miembros. Así, el articulado en conjunto traducía como idea básica el reducir la intervención del Estado, la que sólo tendría carácter supletorio en aquellas circunstancias en que la iniciativa privada fuera insuficiente o requiriera ser estimulada. Esta tendencia se aprecia con mayor claridad en algunos textos como el propuesto para la creación de universidades, donde se

suprimía el párrafo de la Constitución del 79 que establecía que “las universidades nacen por ley”, derivándose la iniciativa a “entidades promotoras”.

Un punto que fue motivo de confrontación fue la eliminación de la obligación constitucional de asignar 20% del Presupuesto General de la República al sector educativo, justificado por las dificultades fiscales para atender prioridades sujetas a criterios matemáticos. El argumento dado por una congresista de la mayoría: “¿qué hacemos con un porcentaje que en el futuro puede no ser necesario si el sector privado se hace responsable del servicio educativo?” revela la intención privatizadora subyacente.

Quizás el tema que fue motivo de mayor debate durante la primera fase de discusiones se centró en la interpretación que podía darse a una redacción poco clara sobre la gratuidad de la educación, la que se limitaba a los niveles básicos, excluyendo la superior, y que además se insinuaba más como una subvención a la educación privada que a la impartida directamente en instituciones estatales. En sustento de esta interpretación estaban los anteriores decretos sobre transferencia de la gestión promulgados en los primeros días de enero.

Cuando se llevó la redacción inicial de la Comisión de Constitución al pleno del Congreso Constituyente, algunos de los textos iniciales ya habían sido modificados, y si bien la oposición mantenía su abierta discrepancia respecto a temas tales como el de la gratuidad, la supresión del profesorado de las instituciones estatales como carrera pública y los mecanismos de creación de las universidades, era de prever la aceptación por la mayoría de ciertos planteamientos que redujeran las tensiones políticas y evitaran conflictos antipopulares. En ese sentido fue notorio el resurgimiento de algunas tendencias populistas que llegaron hasta la mayoría, aprobándose la gratuidad irrestricta de la educación en *todos* los niveles.

Esto dio motivo a que el Presidente de la República llamara la atención al respecto en el mensaje presidencial del 28 de julio. Algunos de los rectores universitarios protestaron también por una medida que podría afectar gravemente la economía de las instituciones públicas, favoreciendo a un grupo importante de estudiantes que tienen recursos suficientes como para financiar su educación,⁸⁰ y que podría ser utilizado para asegurar la permanencia de elementos que utilizan la universidad con fines políticos o que no tienen capacidad para continuar con estudios superiores. Ante tales argumentos, el texto fue nuevamente modificado.

Finalmente, el Congreso Constituyente entró en una etapa de reconsiderar algunos de los textos, más aún en la perspectiva de su

sometimiento a un referéndum en que se sometería la aprobación de la nueva Constitución en forma integral mediante la fórmula simplista de elección entre SÍ y NO.

Entre los puntos reconsiderados estuvo la inclusión de un párrafo sobre el reconocimiento de la docencia en centros estatales como carrera pública. Esto, sin embargo, no bastó para obtener la anuencia de las dirigencias gremiales, ya que el hecho de que gran parte de los maestros pasarán a depender de los COMUNED (no mencionados expresamente en la Constitución) o del régimen laboral privado, hará surgir diferenciaciones salariales que debilitarán al sindicato único de los educadores.

Durante la campaña política previa al referéndum, el debate sobre la educación, uno de los más intensos, estuvo naturalmente teñido de un alto contenido ideológico y político, habiéndose utilizado argumentos no muy contundentemente sustentados por la oposición. Se dijo que la Constitución propuesta amparaba la progresiva transferencia de las responsabilidades del Estado al sector privado; que se ha de perder la gratuidad de la enseñanza, sobre todo en las universidades, donde el señalamiento de un rendimiento mínimo satisfactorio podría eliminar una gran masa de estudiantes; que el cogobierno estudiantil ha de eliminarse en las universidades, y que si se suma la supresión de otros derechos, como la estabilidad laboral, la situación del magisterio habrá perdido toda esperanza de recuperación. Por parte del Gobierno, la campaña no sólo se limitó a negar las afirmaciones de la oposición; es digna de mención la populista intervención del Presidente Fujimori anunciando la gratuidad de los exámenes de ingreso a las universidades públicas, ante lo cual la Asamblea Nacional de Rectores declaró su anuencia siempre y cuando el Estado entregue los fondos que las universidades dejarán de percibir por dicho concepto. Aun así, y aunque es prematuro evaluar los factores que más incidieron en los resultados del referéndum constitucional (que hasta el momento parecen ser la aprobación del proyecto por un estrechísimo margen), es casi seguro que el tema educativo —fundamentalmente el temor a recortes en la gratuidad de los servicios— gravitó fuertemente en el voto popular, casi tanto como el no totalmente desvinculado tema de la descentralización.

¿Cuáles son, en resumen, los principales cambios introducidos por los nuevos textos constitucionales?

- a) La diferencia fundamental radica en que la Constitución de 1979 se inspiraba en la concepción de un Estado que debería abarcarlo todo, desde la formulación de políticas hasta la implementación administrativa, mientras que la aprobada por el CCD sanciona un Estado que sólo debe dar lineamientos, dando mayor peso a la comunidad, las instituciones locales y la iniciativa privada.

- b) La incorporación de la educación inicial y de la secundaria como obligatoria (anteriormente sólo lo era la primaria), excediendo todas las sugerencias o demandas al respecto. Cabe resaltar, sin embargo, que el texto constitucional no define con claridad quién se obliga a qué: si los padres a cumplir su deber de educar a sus hijos o si el Estado y la sociedad a proveer los servicios necesarios para posibilitar esa educación.
- c) La ya mencionada eliminación de la obligación estatal de asignar 20% del presupuesto del Gobierno central al financiamiento educativo.
- d) La apertura de la posibilidad de que el Estado subvencione la educación privada de aquéllos que no puedan sufragarla, que reemplaza al vago “reconoce, ayuda y supervisa la educación privada” del texto anterior. En el pasado, esto se ha realizado mediante subsidios encubiertos como exoneraciones tributarias y estímulos de la misma naturaleza a potenciales donantes.
- e) La desaparición del compromiso —largamente incumplido— que en la Constitución anterior adquiría el Estado de asegurar a los maestros una remuneración justa “de acuerdo a su elevada misión”, apartándose también de lo establecido en los textos constitucionales de muchas otras repúblicas latinoamericanas.⁸¹
- f) La gratuidad se limita selectivamente (a los pobres que demuestren buen rendimiento) en las universidades, y pareciera desprenderse de una libre interpretación de que esta misma selectividad pudiera extenderse a otros niveles. Cabe señalar que, en lo referente a la universidad, sólo se ha elevado a precepto constitucional un condicionamiento que se desprendía de la ley universitaria de 1983.
- g) La eliminación del requisito de “creación por ley” para las universidades, y su sustitución por el enunciado de que la ley fija las condiciones para autorizar el funcionamiento de las mismas (sin indicar qué organismo las autoriza).
- h) La inclusión del régimen de gobierno universitario como una de las prerrogativas de la autonomía universitaria, lo que en la práctica puede significar la desaparición del cogobierno estudiantil.

Tras el resultado del referéndum, cuyas cifras oficiales están pendientes de publicación a la fecha, es de prever una fase de intensas negociaciones en la elaboración de nuevas leyes de educación, incluyendo alguna referida especialmente a las universidades. En este ambiente de incertidumbre, el Ministerio de Educación intenta armar un proyecto más o menos integral de reforma con el cual poder acceder a los recursos de la cooperación internacional. Pese a que ha convocado a numerosas y heterogéneas instituciones no gubernamentales para esta

tarea, y cuenta con el apoyo técnico y financiero de múltiples organismos extranjeros y multilaterales, es dudoso que logre implementar con éxito nada que trascienda la introducción gradual, casi experimental, de algunos cambios en los dos años que quedan a esta administración.

Si esos cambios han de perdurar y convertirse en gérmenes de una verdadera reforma, parecería que el primer requisito va a ser que se dé un vuelco en la actitud del gobierno (y del sector en particular) respecto al diálogo y a la generación de consensos mínimos, a la vez que se promueva la incorporación de nuevos (o renovados) actores al terreno de la discusión y diseño de políticas educativas. Ello requerirá esfuerzos bastante mayores que la simple construcción de locales escolares y la reformulación de planes y programas de estudio mínimos con el apoyo de asesores técnicos externos e insumos provistos por expertos locales, que son las tareas a las que parece haberse dedicado el Gobierno en los últimos tiempos.

IV. La agenda educativa en el Perú y las propuestas de CEPAL-UNESCO: Coincidencias, divergencias y vacíos

Sorprendentemente, incluso durante los momentos más duros del proceso de estabilización y ajuste económicos, cuando la falta de un adecuado programa de emergencia social afectó particularmente la marcha del sector educativo y se temía una deserción masiva y un retroceso en la cobertura del sistema formal, todos los actores del debate insistieron permanentemente en la necesidad y urgencia de una educación *de calidad* para todos. Parecería por lo tanto que sí existe en el Perú cierto nivel de acuerdo básico sobre ese requisito planteado por CEPAL-UNESCO tanto para el desarrollo del país como para la integración de la nación.

Sin embargo, qué se entiende por calidad, qué implica el “para todos” (y la inclusión o no de las palabras “e igual” entre uno y otro término) radica en la base de las posiciones evidentemente no concordantes que existen al respecto. Detrás de ello está, evidentemente, la clara vinculación de la política educativa con un no claro proyecto nacional de desarrollo social y económico, cuya base de apoyo, a juzgar por los resultados del reciente referéndum constitucional, no es necesariamente mayoritario. Allí bien puede residir la principal dificultad para lograr la movilización de la ciudadanía en apoyo de las reformas propuestas por el Ejecutivo.⁸²

El razonable temor de que la “devolución” de autonomía a los centros educativos y a las diversas organizaciones sociales que podrán hacerse cargo de su gestión provoque por lo menos en un inicio un mayor deterioro de la calidad promedio de la educación y de los proble-

mas de equidad, encuentra sustento en la clara percepción de un Estado exánime, sin capacidad de asegurar las acciones compensatorias y de promoción que resultarían indispensables. Ese temor sólo podría ser calmado con el inicio inmediato de una campaña intensa de capacitación en la cual participaran, aunque no exclusivamente, docentes y directores previamente capacitados ellos mismos. Esa capacitación debería evadir la tradicional tentación de concentrarse en los aspectos administrativos e incursionar decididamente en los terrenos de la innovación y evaluación pedagógicas.

Falta definir las acciones concretas que es indispensable tomar para reforzar las capacidades institucionales para el diseño de políticas y la planificación *en todos los niveles*, así como para la regulación de todos los sistemas y subsistemas, incluyendo la capacidad de evaluación y supervisión y el desarrollo de sistemas de información adecuados.

La información filtrada sobre los avances logrados por el Ministerio en la definición de los contenidos curriculares mínimos para la educación básica sugiere apresuramiento e improvisación, además de revelar muy escasa familiaridad de los actuales responsables del sector no sólo con el manejo del instrumental de gestión educativa, sino hasta con los conceptos más básicos de lo que es y debe ser la educación. No hay mucho sustento, pues, para una posición optimista respecto al fortalecimiento del desarrollo de capacidades básicas de aprendizaje, de un fuerte refuerzo de la lectura, escritura y capacidad de cálculo en la primaria, etc.

Falta definir con claridad las funciones y responsabilidades complementarias de los diversos organismos que tendrán ingerencia en la educación, incluyendo el Ministerio de la Presidencia y el FONCODES, el programa de emergencia social sólo recientemente dinamizado. Es posible que las metodologías desarrolladas por FONCODES pudieran servir en un inicio para focalizar mejor las intervenciones de apoyo educativo, aunque sin duda habrá que mejorar los sistemas de medición de logros y carencias educativas.

Está todo por definirse en lo que respecta a sistemas de evaluación de la educación básica y media que impulsaría el Estado, según sus propuestas anteriores. Lo mismo ocurre con los mecanismos de autoevaluación y acreditación de universidades, los cuales, pese a ser reclamados con frecuencia por algunas autoridades universitarias, no podrán sino afectar algunos intereses contrarios.

La determinación de extender la obligatoriedad a la educación inicial puede no ser la mejor respuesta a la propuesta de CEPAL de expandir la educación preescolar especialmente para los más pobres. La demanda más audible de los sectores populares urbanos y capitalinos

(ciertamente pobres, pero no los más pobres del Perú), puede bien absorber todos los recursos adicionales que se puedan obtener para este efecto. Hubiera sido quizás más conveniente reservar la expansión de la educación preescolar para programas focalizados en ciertas regiones y sectores.

En lo que respecta a la profesionalización y protagonismo de los educadores, no se está discutiendo mucho sobre cambios en el proceso de reclutamiento, formación y capacitación docentes, y podrían preverse fuertes reacciones defensivas por parte de los gremios magisteriales. Es indispensable empezar a reevaluar la carrera del maestro, quizás con dos medidas básicas. La primera, evidente, es la necesidad de elevar las remuneraciones del sector público, ya que éstos habrán de servir como señales a los nuevos promotores privados o comunitarios. Sin embargo, hay que encontrar maneras, de que parte de los ingresos de los docentes estén en función de su productividad, desempeño y compromiso, más que en función a su antigüedad o “heroica resistencia” en el sector.

La segunda exigencia es, junto con alguna capacitación de los actuales responsables de la formación de los nuevos educadores, diversificar la composición del alumnado de los institutos pedagógicos y facultades de educación. Es indispensable atraer a estudiantes más capaces y talentosos a la carrera magisterial, quizás mediante un programa de becas que asegure la gratuidad de todos los estudios en algunas instituciones seleccionadas a cualquier egresado de secundaria que estuviera en los primeros puestos de su respectiva promoción, sin considerar incluso sus posibilidades de pago. Mientras la carrera magisterial continúe siendo una opción sólo para sectores empobrecidos y para estudiantes secundarios de desempeño medio y bajo, es dudoso que aparezca una oferta con niveles mínimos de excelencia como para estimular el avance del conjunto. En la misma línea, la propuesta de atraer a la carrera docente a egresados de otras especialidades universitarias, a quienes se daría capacitación pedagógica, si bien habrá de chocar con pequeños y cortoplacistas intereses gremiales, debe ser considerada seriamente, tanto como la necesidad de capacitar adecuadamente para la función crítica del director de escuela.

En lo que respecta a la necesaria estabilidad y coherencia del financiamiento público, debe reconocerse que poco hay en la normatividad propuesta hasta ahora que, aunque no las “garantice”,⁸³ por lo menos denote un compromiso firme y sustentable. Por otro lado, resulta razonable que frente a su propia incapacidad de estimar los costos de cualquier proyecto educativo o reforma, el Estado se abstenga de comprometerse de manera mensurable.

Sobre este tema del financiamiento, cabe destacar aquí que la “privatización” de la educación universitaria en el Perú resulta una tendencia claramente emergente durante los años ochenta, que podría ser vista no sólo como una respuesta transitoria al impacto de la crisis económica sobre el sector público, sino como el inicio de nuevas formas de articulación entre la educación superior y el sector productivo y entre aquélla y el Estado. Lo que caracteriza a esta tendencia no es sólo un mero cambio en el sector (público o privado) que domina la oferta educativa. La “privatización” también emerge bajo la forma de una penetración gradual de criterios de mercado en el manejo de los recursos, incluso en las universidades públicas, espacio donde hasta hace poco el Estado solía cumplir su papel paternalista de manera incuestionada.

Hasta el momento los cambios más notables inducidos por la austeridad forzada por la crisis y por (como es tradicional) el mayor ajuste de los sectores sociales son los cambios que se han dado en actitudes y comportamientos de académicos y administradores de educación superior, así como en los de algunos líderes estudiantiles. El primer cambio importante es el que se verifica en la actual apertura a discutir la cuestión de la conveniencia, viabilidad y justicia de una educación superior pública completamente financiada por el Estado.⁸⁴ El segundo cambio notable, que podría estar augurando una nueva tendencia, es la voluntad de cobrar tarifas realistas por todo tipo de servicios y actividades de extensión. Un sentido de responsabilidad en cuanto a mantener e incrementar los activos institucionales, no menos que la evidencia del agotamiento de las fuentes de financiamiento tradicional, hacen probable la generalización de prácticas hasta hace poco inéditas de recuperación de costos. Es de desear que ese saludable sentido de responsabilidad y eficiencia perdure una vez remontada la crisis y que lleve también al diseño de mecanismos muy selectivos y eficaces para asegurar que el acceso a las oportunidades que brinda la educación superior pública no quede vedado a quienes no pueden en el corto plazo financiar por sí mismos los costos directos e indirectos de su formación profesional.

TABLA RESUMEN
DIMENSIONES, COBERTURA, RECURSOS Y EFICIENCIA
DEL ACTUAL SISTEMA EDUCATIVO PERUANO

Nivel	Número de grados que incluye	Grupo de edad normativo	Tasa de escolarización 1990 ^a	Matrícula por nivel ^b	
				1970	1990
Educación Inicial		3-5	48%	74,300 (2.2%)	808,580
Educación Primaria	6	6-11	88%	2,488,400 (73.1%)	3,944,843 (52.1%)
Educación Secundaria	5	12-16	88%	674,500	1,921,220
Educación Superior No Univ.	6 semestres aprox.	17-24 25-	41% 4%	24,100 (0.7%)	252,957 (3.3%)
Educación Superior Univ.	mínimo 10 semestres	---	---	109,230 (3.2%)	379,573 (5.0%) ^c
Educación Especial	n.a.	n.a.	n.a.	3,700 (0.1%)	19,405 (0.3%)
Educación Ocupacional	variable	n.a.	n.a.	33,400 (0.9%)	239,024 (3.2%)
Otros ^d	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

^a Porcentaje del grupo de edad de referencia matriculado en algún programa educativo, de cualquier nivel.

^b Incluye tanto al sector público como al privado.

^c Datos últimamente revisados por la ANR, notablemente inferiores a estimaciones previas.

^d Campañas de Alfabetización, etc.

TABLA RESUMEN (continuación)

Nivel	Matrícula pública por nivel 1991	Cobertura pública del nivel 1991 ^e	% del gasto público corriente educativo total 1991	Gasto público unitario 1991 (US\$) ^f	Docentes 1990	Eficiencia terminal ^{g,h}	
Educación Inicial	707.873 (11,2%)	88%	6,8	62	21.682	n.d.	n.d.
Educación Primaria	3.469.558 (54,9%)	88%	34,4	62	142.012	19,8	59,8
Educación Secundaria	1.628.485 (25,7%)	85%	32,5	125	90.377	34,2	68,9
Educación Superior No Univ.	143.352 (2,3%)	57%	2,1	86	11.735	29,8	35,2
Educación Superior Univ.	242.215	64%	19,8	514	27.599	34	
Educación Especial	16.054	83%	1,6	608	2.818	n.d.	
Educación Ocupacional	116.195	49%	2,1	101	7.418	n.d.	
Otros ^d	n.a.	n.a.	0,7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
TOTAL	6.323.732		100,0		303,641		

^d Campañas de Alfabetización, etc.

^e Porcentaje del total de matriculados, en cada nivel, atendidos por el sector público.

^f Sólo considera el gasto público corriente total, dividido entre la matrícula pública en cada nivel.

^g Porcentaje estimado de los ingresantes que se gradúan a tiempo, esto es, dentro del plazo mínimo normativo.

^h Porcentaje estimado de los ingresantes que se gradúan hasta con dos años de retraso.

NOTAS

1. GRADE 1993a, cap.1, cuadro 2.
2. Dado que los resultados del Censo realizado en 1993 aún no han sido publicados, estos datos se basan en la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 1991-1992, reportados en ME 1993, tabla no. 1.18.A.
3. ME 1993, Tabla No. 1.16.
4. Las discrepancias al respecto han sido muy marcadas. Algunos han estimado que sólo en 1991 (el año siguiente al *shock*, durante el cual se dio una prolongada huelga magisterial que se extendió luego a toda la estructura administrativa sectorial) no se matriculó un 28% de la población escolar proyectada para ese año (Helfer s/f, 13). Otros han cuestionado luego el sustento de las proyecciones y el mismo cálculo oficial de la deserción, debido a que a lo largo de todo el período del gobierno anterior, la estadística educativa estuvo no sólo severamente descuidada, sino también deliberadamente inflada para justificar contrataciones de personal docente y administrativo innecesario (entrevista al Ministro de Educación en Cuánto 5,50, 24-28). Tras una revisión de las cifras y de la metodología realizada recientemente por el Ministerio, éste estima que en 1991 habría desertado 5,5% del alumnado escolar (ME 1993, 12).
5. ME 1993: Tabla 1.6.A y B. Todos los datos sobre matrícula y número de docentes utilizados en ésta y las siguientes secciones provienen de esta fuente, elaborada como parte de un Diagnóstico General de la Educación que viene desarrollando el Ministerio en preparación a un programa de reforma sectorial.
6. Debido a sus relativamente pequeñas dimensiones y a la falta de información pertinente, se han omitido referencias a la educación especial y a los posgrados universitarios, así como a las modalidades básicas para adultos.
7. La matrícula registrada para 1992 fue de 821.531 alumnos (ME 1993).
8. Diversas encuestas de hogares realizadas en Lima entre 1985 y 1990 muestran cómo el gasto en educación se redujo de 3,6% a 2,4% del total de la canasta familiar en ese lapso (ILEE 1993).
9. ILEE 1993 y Contaduría General de la República.
10. Un cálculo grosso modo de ese costo adicional para el Estado basado en los datos de 1990, suponiendo que la obligatoriedad alcance sólo al grupo de 5 años, que la provisión pública de los servicios se mantuviera en la misma proporción, y que el costo unitario no variara mayormente de lo arriba indicado, arroja un mayor gasto de por lo menos diez millones de dólares anuales, equivalente a 2% del gasto público corriente total.
11. En 1992 se registró la matrícula de 3.973.371 alumnos.
12. Este sería uno de los argumentos que justificaría la importancia asignada a la educación inicial en el proyecto de Constitución actualmente en debate.
13. ME 1993. Estas cifras se han estimado con base en la cohorte que inició sus estudios en 1982, y son significativamente más altas que las reportadas para 1988 en anuarios de organismos internacionales (ver UNESCO 1992).
14. Hacia 1990, el "punto de quiebre" parecía estar alrededor de los nueve años. A esa edad, la tasa de escolarización que ascendía a 93,16% entre los niños de ocho años, empieza a decrecer muy gradualmente. El abandono de la escuela parece luego intensificarse a los 14 años de edad y, más marcadamente, a los 17.
15. Estas estimaciones se han realizado con las estadísticas correspondientes a la cohorte que inició sus estudios primarios en 1982 (ver ME 1993, cuadro no. 4.3), tras una evaluación de las deficiencias conceptuales y metodológicas que subyacían a cálculos

oficiales del mismo Ministerio en el período anterior, que produjeron indicadores de eficiencia muy distintos de los aquí presentados.

16. Datos de diversas fuentes, citadas en Fernández 1990: 148 y 149. Se desconoce si los supuestos y la metodología utilizada por las diversas fuentes hacen los datos realmente comparables. Los cálculos del propio Fernández para la cohorte que empezó la primaria en 1982 son bastante distintos de los recientemente obtenidos por el Ministerio para la misma cohorte (10,1 vs. 8,9 como promedio nacional).

17. Se ha intentado en ocasiones medir la incidencia de factores propios del mismo aparato educativo, pero los estudios no han sido particularmente acertados en su selección de variables explicativas, altamente correlacionadas entre sí y prácticamente idénticas a las variables dependientes, con lo cual las “fuertes relaciones” halladas son en verdad tautológicas.

18. ME 1993: 32. Estimados calculados para el período 1985-1991 por Miranda y Pacheco (citados en ILEE 1993) colocan las cifras alrededor de 33 millones de dólares anuales, mientras que Schiefelbein y Heikkinen estimaron que en 1988 la repitencia en primaria originó un gasto equivalente a 65 millones de dólares. Las diferencias tan marcadas resultan comprensibles por tratarse de un período de alta inflación y de retraso cambiario, lo cual dificulta la deflatación y conversión de las cifras.

19. Este cálculo excluye la educación universitaria (ILEE 1993).

20. Incluye gastos directos en matrícula, libros, uniformes y otros.

21. La educación primaria de adultos contaba hacia 1990 con no más de 100.000 alumnos en todo el país.

22. El deterioro de los niveles de ingreso y empleo registrados entre 1986 y 1991 de quienes se formaron para ser maestros sería mayor que el de todas las otras carreras más comunes, según un reciente estudio de GRADE (Arregui 1993).

23. La matrícula en 1992 alcanzó a 1.930.157 personas.

24. Cálculos referidos a 1986 arrojan un 20% de extraedad en la secundaria, el cual variaba dentro de un rango de 8 a 37% en los distintos Departamentos de la República (ME 1993, Tabla 4.5).

25. Hasta ahora, sólo la educación primaria ha sido obligatoria.

26. Los indicadores de eficiencia interna sólo se refieren a la educación de menores, que abarca un 88% del total de la matrícula en ese nivel. Estos estimados son de reciente elaboración por el Ministerio, cuya Dirección de Estadística ha revisado y corregido datos oficiales anteriormente divulgados.

27. ME 1993. Miranda y Pacheco (ILEE 1993) estiman una “pérdida” anual equivalente a 15 millones de dólares anuales, con un período de referencia más reciente que el utilizado por el Ministerio para sus cálculos.

28. Cabe anotar que éste fue el punto más alto de gasto público educativo total de los últimos 20 años, con la excepción de 1981, pero también, con excepción de 1983, el año de más alto déficit fiscal.

29. Cabe destacar que apenas diez años atrás, el porcentaje correspondiente sólo ascendía a 12%.

30. La cifra correspondiente para 1992 fue 267.007 (ME 1993).

31. En 1989, sólo en los Institutos Superiores Tecnológicos se registró matrícula en más de 50 carreras, estando autorizado el funcionamiento de cerca de 70. Un tercio de ellas preparan para el ejercicio de ocupaciones típicamente vinculadas al quehacer técnico-productivo (y la mayor parte de su oferta se encuentra en el sector público), mientras que los otros dos tercios son carreras para el Sector Servicios, y constituyen el grueso de la oferta de las instituciones privadas. Pese a esta diversificación, 70% de los

programas en funcionamiento se concentran en apenas 10 de las carreras de mayor demanda.

32. En una muestra de más de 1.500 estudiantes de ISTs de Lima Metropolitana se encontró que 52% habían postulado a la universidad, muchos de ellos, en más de una oportunidad (GRADE 1992).

33. Fernández 1993. Este estudio se hizo mediante el seguimiento a lo largo de ocho semestres de los registros de matrícula y de resultados semestrales (deserción, repitencia, promoción) de una cohorte de cerca de 6,000 ingresantes a distintas carreras en los ISTs. Se consideró como "ingresantes" sólo a aquéllos matriculados en primer ciclo que no eran repitentes ni reentrantes (pero podían ser traslados de otros ISTs) y se descartó a aquellos que abandonaron los estudios antes de los primeros exámenes semestrales, suponiendo que gran parte de esos desertores, que alcanzan con frecuencia la mitad de la matrícula inicial, son personas que no estaban eligiendo una opción de formación, sino tan sólo ocupando su tiempo "mientras tanto" encontraban otra alternativa. Debe también mencionarse que no se ha podido tomar en cuenta los traslados de especialidades o de instituciones que puedan haber ocurrido, los cuales, de ser significativos, bajarían los aparentes niveles de deserción, incrementando los índices de eficiencia observados.

34. GRADE 1990, 4.

35. Estas son cifras recientemente revisadas por la Dirección de Estadística e Informática de la Asamblea Nacional de Rectores, bastante menores que las consignadas en anteriores publicaciones. Para 1992 se ha registrado la cifra de 398.206 alumnos.

36. Este se refiere únicamente al pregrado, por lo cual cabría preguntarse hasta qué punto esta diversificación es real y responde a alternativas reales de desempeño ocupacional, o si se trata más bien de estrategias de mercadeo para reclutar estudiantes, sin diferenciar necesariamente el contenido y orientación de la carrera. Hay un gran número de especialidades que aparecen como simples desdoblamientos de carreras previamente existentes, incluso por su nomenclatura. En la opinión de diversos expertos, la mayor parte de la diversificación curricular no es más que un simple maquillaje de programas bastante tradicionales, realizado para justificar el crecimiento de las plazas docentes de una facultad o en respuesta a presiones de profesores jóvenes que no logran que el currículum medular de la carrera se modernice. Aparte de ellos, cerca de la mitad de los programas ofrecidos por las universidades se concentran en apenas 10 especialidades.

37. Hasta 1960 sólo hubo una universidad privada.

38. Estos datos difieren de los reportados en Arregui y Melgar (1993a) debido a la actualización de cifras tanto sobre matrícula como sobre ejecución presupuestal, las que anteriormente sólo estaban disponibles como datos estimados o preliminares.

39. Esto se debió principalmente a la distribución de recursos provenientes de un fondo especial creado el año anterior, al cual se contribuía 1% de las remuneraciones de los profesionales, el cual dejó de operar posteriormente.

40. Brunner 1991.

41. Las universidades temían que si sus cuentas prueban una creciente capacidad de financiar sus gastos con recursos propios, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Comisión Bicameral de Presupuesto, lejos de premiar su eficiencia, tengan justificaciones para recortes adicionales en las asignaciones del Tesoro Público.

42. Véase Arregui y Melgar 1993b.

43. Como cualquier otro índice comparativo, sin embargo, debe interpretarse con cuidado, especialmente cuando los ritmos de expansión y la heterogeneidad (mezclas de carreras de distintas duraciones, por ejemplo) de diversos sistemas difieran mucho unos de otros.

44. No se especifica el año al cual correspondían los datos, aunque la publicación citada apareció en 1986.

45. Al tratarse del gasto unitario por alumno y centro escolar, no cabe argumentación de que el menor gasto en las zonas de menor desarrollo se debe a una menor demanda efectiva por educación.

46. Existe evidencia indirecta del mayor retraso escolar de quienes pertenecen a niveles socioeconómicos más bajos. Según datos de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida de 1985-1986, de la población de 12 a 16 años que asistía a algún centro educativo y que pertenecía al quintil más pobre, 66% estaba aún en el nivel primario, mientras que entre los que provenían del quintil más rico, sólo 37% no había empezado aún la secundaria.

47. Las tasas de repetición más altas parecen ocurrir en los mismos departamentos donde el nivel educativo promedio es menor y donde el gasto promedio por alumno y por centro educativo es también menor.

48. Entre las 20 profesiones de mayor volumen de matrícula y egresados, los docentes son los que perciben menores ingresos, "compitiendo" año a año al respecto con las enfermeras.

49. Arregui 1993.

50. Trahtemberg 1993, 64,143.

51. Wolff et al. 1993, 49.

52. Thorne et al. 1993.

53. Trahtemberg 1993, 142.

54. Esta parte del texto se apoya en el diagnóstico sobre la gestión sectorial elaborado por INTEREDU, resumido en Acha y Ansión (1993).

55. ILEE 1993, cuadro I.4. De este cálculo se excluye el gasto universitario.

56. Se estima que 45% de los 32.190 locales escolares registrados hacia 1990 serían obsoletos, que 25% de los locales urbanos y 83% de los locales rurales carecen de agua, desagüe y electricidad, que 85% necesita rehabilitación importante, que tres alumnos se disputan una carpeta y que sólo 2 de cada 5 profesores disponen de pupitres (ME 1993).

57. Contribución que no está contabilizada en los gastos privados que realizan las familias para la educación de sus hijos, mencionados en secciones anteriores.

58. Estimados del Ministerio de Educación (ME 1993, Tabla No.1.16).

59. ME 1993, 18.

60. Webb y Fernández Baca 1991: cuadro 4.20.

61. Lau 1993.

62. La principal argumentación utilizada para sustentar las limitaciones introducidas por el reciente proyecto de Constitución en lo que se refiere a la gratuidad de la enseñanza en las universidades del Estado fue la existencia de "estudiantes eternos" dedicados a la política y a la subversión.

63. Para un análisis al respecto, ver Arregui 1993.

64. Los diferenciales reportados se refieren al grupo más joven; aumentan hasta más de 40% en promedio para los mayores de 30.

65. Todos estos datos provienen de UNESCO (1991), a excepción de los de Taiwán, que provienen de la República de China (1992).

66. Al respecto, ver Arregui y Melgar 1993b.

67. Usualmente concentrados en uno o dos primeros años de estudios, tras los cuales se presentan las más altas tasas de deserción (sea por incapacidad de aprobar asignaturas o por un prematuro desencanto respecto a la carrera).

68. No faltan quienes opinan que son principalmente un eficaz mecanismo de financiamiento, ya que absorben a números mucho mayores de estudiantes de los que

la facultad o programa está realmente en condiciones de preparar, a sabiendas de que buena parte de ellos abandonarán los estudios antes de acceder a los cursos de la especialidad.

69. En ese año, el gasto público en el nivel universitario fue sólo 6,6 veces mayor que en primaria y 16% del gasto público total en educación se destinó a las universidades en las cuales estaba matriculado entonces (como ahora) no más de 5% de las personas que asistían a un centro educativo estatal.

70. Estimados basados en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida de 1985/86 sugieren que 30% de los estudiantes de universidades públicas provienen de familias en el quintil de ingresos más altos, mientras que sólo 7% pertenecen al quintil más pobre.

71. Rodríguez 1992.

72. Rodríguez 1993.

73. En 1981, según datos extraídos del Censo Nacional, 45% de los matriculados en el último año de secundaria eran mujeres.

74. Rodríguez 1993.

75. Fue éste un año de suma turbulencia para el sector, gravemente afectado por el inicio del programa de estabilización y ajuste económico y por las normas de racionalización de personal, que llevaron a huelga magisterial y administrativa de muchos meses, así como por la intervención militar de las universidades donde se había asentado Sendero.

76. Véase, por ejemplo, Trahtemberg 1991 y López Soria 1991.

77. Debe reconocerse que el anteproyecto circuló informalmente durante algunos meses, e incluso fue filtrado a través de la prensa a fines del mes de octubre.

78. Curiosamente, poco después el Consejo Permanente del Episcopado Peruano emitió un manifiesto de contenido muy similar, en el cual se sustituía esta cláusula por otras dos, la primera de las cuales aludía a una referencia a “una reglamentación excesivamente fiscalizadora” y la segunda a una “atomización de la educación, entregada a un mercado de intereses privados (que podría poner a la Educación.....” (Conferencia episcopal Peruana 1993).

79. Gurruchaga s/f.

80. Algunos rectores de universidades públicas han estimado que entre 20 y 30% del alumnado podrían sufragar los costos de su educación, o al menos parte de ella.

81. Tovar 1993.

82. En los próximos días debe hacerse público el resultado del trabajo de diagnóstico realizado por el Ministerio a lo largo de los últimos doce meses así como de los objetivos de política emanados del mismo y los primeros esbozos de lo que sería un programa sectorial a ser apoyado con recursos de cooperación externa. Es de esperar que esto dé lugar a un debate, cuyo manejo adecuado podría proveer una oportunidad para el viraje necesario en las relaciones entre las autoridades sectoriales y la comunidad de educadores y la opinión pública en general.

83. El incumplimiento de casi todas las “garantías” constitucionales a lo largo de la historia republicana han vaciado casi de contenido al término.

84. Esto, pese a la ya mencionada fuerte gravitación del rechazo al recorte de la gratuidad universitaria en los resultados del reciente referéndum constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- Acha, Elizabeth, y Juan Ansión. 1993. "Políticas sociales en el Perú: Sector educación". Lima: INTEREDU-Pontificia Universidad Católica. Mimeo.
- Arregui, Patricia McLauchlan de. 1993. "Empleo, ingresos y ocupación de los profesionales y técnicos en el Perú". Lima: GRADE. Mimeo.
- Arregui, Patricia McLauchlan de, y Ernesto Melgar. 1993a. "Demanda, oferta y resultados de la formación de profesionales y técnicos de nivel superior en el Perú". Lima: GRADE. Mimeo.
- _____. 1993b. "Financiamiento de las universidades públicas en el Perú: Respuestas a la crisis y al ajuste económico". *Notas para el Debate* 8: 13-35. Lima: GRADE.
- Asamblea Nacional de Rectores (ANR). 1991. Universidad Peruana y Desarrollo Nacional. Lima: ANR.
- Brunner, José Joaquín, y Guillermo Briones. 1992. *Higher Education in Chile: Effects of the 1980 Reform*. Santiago de Chile: FLACSO.
- CEPAL/OREALC. 1992. *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Conferencia Episcopal Peruana. 1993. *Hacia un proyecto nacional educativo: Reflexiones de los obispos del Perú sobre los cambios en la educación*.
- Contaduría Pública de la Nación. Cuenta General de la República. Universidades Nacionales: Estado Consolidado del Presupuesto de Ingresos y Gastos, Ejercicio 1990 y Ejercicio 1991, Perú.
- Council for Economic Planning and Development. 1992. *Taiwan Statistical Data Book*. Taiwan.
- Fernández, Hernán. 1993. "Eficiencia interna de los institutos superiores tecnológicos: Una aproximación a través del seguimiento de cohortes reales". Lima: GRADE. Mimeo.
- Fernández, Hernán, y Jorge Rosales. 1990. *Educación, una mirada hacia dentro: Analfabetismo, repitencia y deserción*. Lima: Instituto de Pedagogía Popular (Serie Aula de Cristal No.2).
- González Norris, Antonio. 1993. "Asignación de recursos públicos para la educación superior universitaria: Perú 1960-1990". *Notas para el Debate* 8: 37-74. Lima: GRADE.
- GRADE. 1990. *Educación superior en el Perú: Datos para el análisis*. Lima: GRADE (Documento de Trabajo No. 9).
- Gurruchaga, José Ramón. "La Reforma Educativa: Precisiones de la Comisión Episcopal de Educación". *Educación y Constitución. Agenda Educativa* 4: 35-37. Lima: Foro Educativo.
- Helfer Palacios, Gloria. "Política educativa y política social en las estrategias de desarrollo". Lima: EDUCA. Mimeo.
- _____. 1991. *Derogatoria con propuesta: Análisis del Decreto Legislativo 699. Tarea* (Material para la discusión) Lima.

- Henríquez, Sonia. 1993. *Educación: Un largo camino por recorrer*. EDAPROSPO (Serie Apuntes Educativos No.6) Lima.
- _____. 1993. "Educación y nueva Constitución". *Tarea* 31 mayo: 5-13.
- Instituto Latinoamericano de Economía de la Educación (ILEE). 1993. "Financiamiento de la Educación". Lima. Mimeo.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 1992. *Perú: Compendio estadístico 1991-92*. Lima: INEI.
- Lau, Elías. 1993. *Prueba de aptitud escolar*. Piura: Universidad de Piura.
- López Soria, José Ignacio. "Los decretos sobre educación: Dos razones". *La República* (del 25 de diciembre de 1991): 19.
- Ministerio de Educación (ME). Dirección de Estadística. 1992. *Estadísticas básicas de la educación: 1985-1991*. Lima.
- _____. 1993. "Indicadores cuantitativos del sector educación". Lima. Mimeo.
- Portocarrero, Gonzalo y Patricia Oliart. *El Perú desde la escuela*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario, 1989.
- Rodríguez, José. 1992. *Gasto público en educación y distribución del ingreso en el Perú*. Lima: GRADE (Documento de Trabajo No. 19).
- _____. 1993. "Retornos de la educación en el Perú". Lima: CISEPA/Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Thorne, C., D. Cordano, y S. Blumen. 1993. "Los textos escolares de primaria en el Perú". Lima: INTEREDU/Pontificia Universidad Católica del Perú. Mimeo.
- Tincopa, Lila. 1993. "El currículum de educación primaria y de secundaria en las reformas educativas ocurridas en los últimos 50 años". *Agenda Educativa* 2: 3-40.
- Tovar, Teresa. 1993. "Magisterio y Carta Magna". *Educación y Constitución. Agenda Educativa* 4: 21-23.
- Trahtemberg, León. 1991. "Decreto Legislativo 699: Tres semanas después". *Expreso* (dic. 1): A27.
- _____. 1993. *Educación Peruana: Un drama en ocho actos*. Lima: Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE).
- UNESCO. 1992. *Informe mundial sobre la Educación*. París: Santillana/UNESCO.
- Webb, Richard, y Graciela Fernández Baca. *Perú en números 1991*. Lima: Cuánto.
- Wolff, Laurence, Ernesto Schiefelbein, y Jorge Valenzuela. 1993. *Mejoramiento de la calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe: Hacia el siglo XXI*. Banco Mundial, Programa de estudios regionales del Departamento Técnico para América Latina y el Caribe (Informe No. 28).