

# EDUCACIÓN, DOCENCIA Y CLASE POLÍTICA EN EL PERÚ

**José Rivero**



## **JOSÉ RIVERO**

Es educador. Con estudios de educación superior en Arequipa y de postgrado en Michoacán, México, y Santiago, Chile.

Se inició como docente en centros educativos públicos de Nasca y Arequipa. Condujo entre 1973 y 1977 la modalidad de Extensión Educativa en la Reforma de los setenta. Se desempeñó durante dos décadas como especialista regional de la UNESCO con sede en Santiago de Chile. Actualmente es miembro del Consejo Nacional de Educación y directivo de Foro Educativo así como consultor en políticas educativas con diversas entidades nacionales e internacionales. Ha sido distinguido con las *Palmas Magisteriales* en el grado *Amauta* por el jurado nombrado por el Ministerio de Educación el año 2005.

Ha publicado libros y artículos en revistas especializadas. Pueden citarse *“Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización”* (ediciones en Madrid/Buenos Aires, Lima y Brasilia 1999 - 2000). *“Educación de adultos en América Latina. Desafíos de la equidad y la modernización”* (ediciones en Madrid, 1993, Lima, Bogotá, Caracas, Tegucigalpa, 1994). *“Políticas regionales andinas para el desarrollo de la escuela rural”* (Lima, 2005). *“Globalización, educación y pobreza en América Latina”* (Xavier Bonal ed. Barcelona, 2006). Coordinó las consultorías que dieron origen a las publicaciones *“Nueva docencia en el Perú”* (Lima, 2003) y *“La otra educación. Educación Básica Alternativa”* (Lima, 2005).

# **EDUCACIÓN, DOCENCIA Y CLASE POLÍTICA EN EL PERÚ**

José Rivero

© **José Rivero Herrera.**

© De esta edición:

**Ayuda en Acción**

Av. Jorge Basadre 1216, San Isidro. Teléfono (51 1) 422 6292

**Tarea Asociación de Publicaciones Educativas**

Parque Osoros 161, Pueblo Libre. Teléfono (51 1) 424 0997

DISEÑO DE CARÁTULA E INTERIORES:

Evelyn Núñez Alayo.

CORRECCIÓN DE TEXTOS:

José Luis Carrillo Mendoza (Parte III) y Carolina Teillier Arredondo (Partes I y II).

DIAGRAMACIÓN:

Lluly Palomino Vergara.

IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN:

Asociación Gráfica Educativa Tarea.

Lima, setiembre 2007.

Primera edición, 1000 ejemplares.

I.S.B.N. 978-9972-235-09-2

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2007-09424.

*A Charo, nuestros hijos y nuestros nietos*

*A los educadores peruanos*

*A Juan Abugattas y Simón Romero Lozano, en el recuerdo*



PRÓLOGO / Carlos Amat y León	9
PRESENTACIÓN / José Rivero	17

## PARTE I

### LA EDUCACIÓN PERUANA: CRISIS Y POSIBILIDAD

---

1. Crecimiento económico y desigualdad social, factor condicionante de la educación peruana	32
2. La grave situación educativa peruana	37
3. Educación en el medio rural peruano: principal expresión de desigualdad de oportunidades	65
4. Las iniciales respuestas a la crisis educativa	79
5. Principales tendencias mundiales de cambio en la educación	86
6. Las visiones del Banco Mundial	94
7. ¿Es posible transformar nuestra educación? Algunos signos de esperanza	104
8. El Proyecto Educativo Nacional	115
9. Regionalización: ventana de oportunidades	125
10. Buenas prácticas y potencialidad institucional	145

# COMPLEMIDO CONTENIDO

## PARTE II EL FACTOR DOCENTE

---

1. Las actuales demandas a la profesionalización docente	175
2. La realidad del docente peruano	196
3. Aspectos críticos que afectan la política magisterial en el Perú	204
4. La actual política magisterial en el Perú	221
5. Las aspiraciones y los aportes de los docentes	238
6. Prerrequisitos en materia de políticas de desarrollo magisterial	253
7. La profesionalización docente; un objetivo central del Proyecto Educativo Nacional	259
8. Desafíos de la formación docente	261
9. Regionalización y desarrollo magisterial	280
10. La nueva carrera pública magisterial	285

### ANEXOS

Anexo 1. Ley General de Educación (Artículos directamente vinculados al ejercicio docente)	326
Anexo 2. Resumen de normas legales sobre el magisterio	331
Anexo 3. Carrera Pública Magisterial: Los proyectos de ley presentados al Congreso de la República	340



## PARTE III

### CLASE POLÍTICA Y EDUCACIÓN

---

A modo de introducción	353
La cultura política	356
El militarismo en el Perú	356
Los tres componentes de esta Parte III	358

---

#### **1. La acción educativa en gobiernos militares durante el siglo XX**

---

a. Las construcciones de locales escolares del general Manuel A. Odría	359
b. La reforma educativa de la década de 1970: sus expresiones participativas	364

---

#### **2. Clase política y educación: historia de desencuentros**

---

a. La clase política y sus influencias en la educación durante el siglo XX	401
b. Las respuestas políticas ensayadas en los últimos decenios	404
c. Escenarios de desencuentro entre lo político y lo educativo	415
d. La educación en las elecciones de 2006	430

---

#### **3. Las agendas educativas del presidente García**

---

a. De las promesas electorales a la nueva agenda presidencial	438
b. Las principales iniciativas presidenciales en materia educativa	439
c. El recuento oficial de lo realizado hasta marzo 2007	451
d. Temas no asumidos o insuficientemente asumidos hasta abril 2007	453
e. Dos actores influyentes en las agendas presidenciales	455
f. El Proyecto Educativo Nacional como factor transformador	457



La sociedad forma y educa a sus miembros por medio de las múltiples actividades que se desarrollan en la vida familiar y comunal. En este proceso se adquieren los conocimientos, se ejercitan las habilidades, se estimulan las actitudes, se expresan los sentimientos y se practican los valores. En las sociedades modernas sigue siendo fundamental el núcleo familiar en la socialización de los individuos, particularmente en la infancia. En la medida en que uno va creciendo se va incorporando a un tejido de relaciones más diversas y dinámicas con los otros miembros de la comunidad local, nacional e internacional. El aprendizaje del lenguaje, por ejemplo, es un proceso muy complejo desde el nacimiento, pero el dominio del idioma no solo es un medio para comunicarse, sino también un instrumento de inclusión en una cultura para compartir una cosmovisión del mundo, de la vida y de uno mismo. El idioma es una construcción social que estructura la manera de ver, pensar, sentir y actuar en ese mundo. Este es, en efecto, el gran proceso educativo.

Sin embargo, todavía no comprendemos que la calidad y la efectividad de la organización social es la expresión de la calidad y la efectividad del sistema educativo que prevalece en una sociedad. Por ejemplo, los peruanos de estos días estamos fascinados con la elección de Machu Picchu como una de las maravillas modernas del mundo y orgullosos de que haya sido declarada Patrimonio de la Humanidad. Además, abrigamos la esperanza de impulsar el crecimiento económico del país con la puesta en valor de Caral, Sechín, Chavín, Paracas, Nasca, Sipán, Chan Chan, Kuélap y, por supuesto, todo el Cusco. Estos productos turísticos, sin duda, serán en el futuro muy rentables, pero nuestro entusiasmo monetario no nos induce a preguntarnos: ¿Quiénes construyeron estos edificios monumentales durante los últimos cinco mil años? ¿Cómo elaboraron esos tejidos, cerámicas y orfebrería, de gran complejidad conceptual, belleza estética y despliegue técnico? ¿Qué cosmovisión, organización social, conocimientos científicos y habilidades técnicas tuvieron para rea-

lizar tanta maravilla? ¿Qué sistema educativo formó a esa población para que pudieran construir esas grandes obras? Obviamente, la perfección de la ingeniería y la armonía de la arquitectura con la naturaleza de Machu Picchu no ha sido el trabajo de gente torpe y desorganizada, sino el resultado del conocimiento y del esfuerzo tesonero de seres humanos que creían en algo sublime y que trabajaban con mística, cariño y mucha disciplina. Contrasta esta experiencia con el pueblo vecino de Aguas Calientes, expresión de la sociedad moderna peruana.

Por eso es tan valioso el enfoque sistémico de José Rivero para analizar la educación en el Perú, pues nos advierte que «la educación es una experiencia social». En este libro el autor presenta la cruda situación de la educación peruana como resultado de la explosiva expansión demográfica, de la mala organización social, del crecimiento económico inestable y desigual, y del torpe e irresponsable comportamiento de los políticos que han gobernado el país durante los últimos cincuenta años. Desde la vorágine social de los últimos lustros, se percibe a la escuela peruana como un «barquito de papel» en un tsunami.

Para que las sociedades contemporáneas puedan funcionar y progresar en la comunidad internacional, requieren que toda su población comprenda un mínimo de conocimientos básicos, comparta sentimientos de convivencia pacífica y democrática, aspire a propósitos comunes y ajuste sus conductas, voluntaria y espontáneamente, a un elemental código de valores. La construcción de este gran acuerdo nacional es, precisamente, la tarea y la responsabilidad de las instituciones educativas. Si ellas fallan, la arquitectura de toda la sociedad se desestabiliza y entorpece el desarrollo de sus miembros. Lo visto y vivido en el reciente terremoto en Pisco, Ica y Chincha ha sido un claro reflejo del nivel y de la calidad de la educación nacional, expresada en el desempeño de las instituciones del Estado y en las conductas individuales y colectivas de toda la población.

El libro de José Rivero es de gran trascendencia porque nos muestra la gravedad de la situación educativa del país, pero también nos explica la manera de superarla. La baja calidad del sistema educativo es alarmante. Nos presenta los hechos siguientes como prueba suficiente para declarar la educación peruana en emergencia:

- La cuarta evaluación nacional del rendimiento académico efectuada en noviembre de 2004 a los alumnos de quinto de secundaria comprobó que solo lograron niveles satisfactorios en Comunicaciones el 9,8%, y en Matemáticas, apenas el 2,9%.
- En la prueba PISA realizada en 2001 por la OCDE y Unesco en varios países para medir el desempeño de jóvenes de 15 años en lectura, matemáticas y ciencias, el Perú resultó en el último lugar con un puntaje de 333, mientras Finlandia ocupaba el primer lugar con un puntaje de 546 gracias a su excelente educación pública.

- Inversión anual por estudiante (OEI 2001) Perú > US\$ 251; Chile > US\$ 660; Argentina > US\$ 1 134; España > US\$ 2 713.
- La evaluación docente realizada por el Ministerio de Educación a inicios de 2007 demostró que solo el 24% alcanzó un nivel 3 óptimo. El 86% de los docentes no está en capacidad de resolver operaciones y ecuaciones fundamentales.
- La proporción del Presupuesto Nacional de 2007 asignado a la educación es el 3% del PBI, aunque la meta propuesta es el 6%.
- El Fondo para la Educación Pública (FONDEP) dispone de US\$ 571 000, mientras el Fondo para las Fuerzas Armadas es de US\$ 45 millones.
- El docente mejor pagado recibe S/. 1 800 al mes, lo que representa el 50% del valor de la canasta básica para la familia de un profesional de esa edad y de esa categoría.

El autor nos recuerda lo siguiente: «Si en los tres primeros grados de enseñanza primaria no aprenden a tener suficiente comprensión lectora, están condenados a fracasar como estudiantes». Por eso llega a una terrible conclusión y sentencia, indignado: «Lo más grave es que el sistema se ha habituado a esto y hay una suerte de complicidad e indiferencia institucionalizada. Se asume como natural que los alumnos fracasen y se atribuye esto a la pobreza, es decir, a causas completamente ajenas a la docencia, a la escuela y al sistema».

Se tiene que reconocer que el país ha experimentado durante los últimos cincuenta años un profundo, intenso y masivo proceso de cambio social y económico, que ha demolido las instituciones del Estado y ha desprestigiado a la llamada «clase política», pues ha demostrado su incapacidad para gobernar este proceso. Detonaron estos cambios la explosión demográfica desde mediados del siglo XX, junto con la introducción al país de las aplicaciones de la revolución tecnológica generada en los países industrializados. La creciente población, la migración masiva a las ciudades y el mayor acceso a los medios de información y comunicación originaron una onda expansiva de las demandas sociales, a la cual la economía tradicional y la clase gobernante no pudieron responder.

Señala José Rivero que entre los años 1958 y 1968 la población escolar tuvo un crecimiento vertiginoso: la de primaria aumentó en 78%, la de secundaria en 166% y la universitaria en 281%. Cita una información de Norman S. Gall: la población escolar era de 87 000 alumnos en 1904 y 3 265 000 alumnos en 1973. Durante este periodo la tasa de crecimiento escolar fue de 5,4%, y la de la población fue de 1,9%.

No fue casual la emergencia del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas en 1968 para imponer la reforma agraria y la construcción del Estado Nacional a

partir de la estatización de la explotación de los recursos naturales, base de la economía peruana. Pero la aplicación de una política económica populista por todos los gobiernos de turno para responder a la presión social originó una estampida inflacionaria que devastó la economía, los ingresos reales de los trabajadores y los recursos fiscales para atender esas demandas. Si añadimos las brutales acciones de Sendero Luminoso en todo el país, la demolición institucional del binomio Fujimori-Montesinos y la sistemática corrupción en el manejo de los recursos públicos, tendremos un escenario tortuoso y frustrante en el cual se ha pretendido implementar sucesivas reformas al sistema educativo peruano. Por ejemplo, en los diez años del Gobierno de Fujimori ocuparon el cargo de Ministro de Educación once personalidades con las más variadas y extrañas calificaciones profesionales.

Por eso José Rivero responsabiliza a los gobernantes y a la sociedad civil por haber provocado y aceptado la contracción de los ingresos reales de los docentes y la penosa situación de las condiciones de trabajo, como resultado de los sucesivos ajustes económicos para estabilizar la economía durante los últimos treinta años. En este caso la indolencia del peruano no se ha sacudido. Es comprensible, entonces, que el conflicto entre Estado y magisterio se haya exacerbado entre los ajustes fiscales y la angustia de los docentes para asegurar su estabilidad laboral y obtener un ingreso mínimo.

Por otro lado, es muy importante subrayar que la sociedad peruana tiene un alto aprecio por la educación. En una gran diversidad de investigaciones para explicar el motivo de las migraciones, se reconoce que uno de los factores que han impulsado a las familias a desarraigarse de su lugar de origen ha sido la búsqueda de una mejor educación para sus hijos y la percepción de que una mejor educación significaría mayores ingresos y oportunidades de progreso. Definitivamente, la educación es considerada como un instrumento de ascenso social y bienestar futuro. Hace poco se informó que uno de los principales usos del dinero enviado del extranjero por los emigrantes peruanos es destinado a financiar la educación de sus familiares.

Estamos viviendo un momento histórico sin precedentes. La economía ha crecido sostenidamente durante los últimos cinco años con tasas mayores del 5% y con una inflación del orden del 2%. Se proyecta que esta tendencia continuará durante el próximo quinquenio, dado que la economía internacional, con el protagonismo de China e India, mantendrá altos los niveles de los precios de las materias primas que el Perú exporta. Los ingresos y el ahorro del Estado crecen, la proporción de la deuda pública se reduce y el riesgo país alcanza mínimos históricos. Todo ello configura un entorno muy positivo para atraer más inversiones y asegurar un crecimiento futuro vigoroso y sostenido. El gran desafío radica en impulsar un creci-

miento de calidad, pero que incorpore a la población más pobre y marginada del país con más y mejores empleos, ingresos y servicios públicos. Para lograr estos objetivos se tiene que emprender una verdadera revolución del sistema educativo.

Es evidente que la sociedad no forma de manera espontánea a sus médicos, ingenieros y ejecutivos y a los trabajadores calificados que requiere el desarrollo del país, en un contexto de gran competitividad internacional. Los conocimientos y las habilidades se crean y recrean en los procesos de investigación y enseñanza y se ejercitan y perfeccionan en los sistemas formales. La magnitud de la tarea es enorme. José Rivero nos informa que el Ministerio de Educación gestiona 60 000 colegios con 8 millones de alumnos y paga a 320 000 docentes.

El autor nos invita a superar los siguientes desencuentros:

- Magisterio desengañado.
- Incompetencia política para asumir las reformas.
- Indiferencia ante las demandas de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.
- Desacuerdos frente al Acuerdo Nacional.
- Una emergencia no correspondida.
- Militarización de la educación.
- Mala culminación del proceso de Carrera Pública Magisterial.

Nos señala también el enorme despliegue de los propios docentes que participan en un sinnúmero de organizaciones y en múltiples jornadas de trabajo para elaborar propuestas importantes orientadas a enriquecer la visión y el diseño de la nueva educación y nutrir con su experiencia sus contenidos. Subraya el hecho expresado en la evaluación reciente a los docentes en la que la mitad de ellos manifiesta estar satisfecho con el ejercicio de la docencia y que la principal fuente de satisfacción proviene de la misma docencia y del trabajo con sus alumnos. Esta actitud es alentadora, pues se cuenta con esta base de apoyo para emprender la reforma de la educación: «La docencia es una profesión moral e intelectual y no solo una profesión técnica; y la enseñanza es una actividad construida sobre bases emocionales e intelectuales».

En efecto, la sociedad civil ha construido un rico tejido institucional y ha formulado propuestas muy valiosas. Tan solo en este siglo XXI existen las siguientes: la Consulta Nacional (2001), el Foro del Acuerdo Nacional (2004), la Ley General de Educación, el Consejo Nacional de Educación, el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación (2004), el Foro Nacional Educación para Todos y el Proyecto Educativo Nacional (resolución suprema de 2007).

También nos indica que no solo hay documentos con propuestas, sino muchos casos exitosos en marcha y que están ofreciendo su experiencia durante varias décadas. Son organizaciones que muestran métodos educativos innovadores en diversos lugares del país: Fe y Alegría, Ayuda en Acción, CARE, Centros de Alternancia, Cepeser y Promev en Piura, Formabiab en la Amazonía, Tarea en Cusco y Ayacucho, Pukllasunchis en Cusco, entre otras.

La nueva aula, afirma el autor, tiene que recuperar al alumno como el protagonista para enfrentar los problemas: «la pedagogía de la pregunta». En ella se debe ejercitar permanentemente la reflexión, entender los hechos y actuar transformando la realidad. Esto demanda ingeniosidad y capacidad para actuar de manera interrelacionada e interdisciplinaria, para fortalecer su capacidad de adquirir nuevos conocimientos, resolver nuevos problemas, ejercitar la creatividad y el pensamiento crítico y la actitud de abordar los problemas de manera diferente. En resumen, el niño debe capacitarse para:

- Aprender a tener opinión.
- Situarse frente a las cosas.
- Expresar sus puntos de vista.
- Tener sentido de la inter y la multiculturalidad.

Para lograr estos objetivos el autor plantea una idea central: el eje motriz de la reforma educativa del país es la ESCUELA, donde el Director es el líder de un equipo de profesores vinculados con las organizaciones sociales y atentos a las necesidades de la comunidad. Por eso, la descentralización en torno de los gobiernos regionales y locales es una extraordinaria oportunidad histórica para implementar una vigorosa y efectiva reforma educativa que, a su vez, fortalecerá la institucionalidad local.

Para este propósito contamos con 5 621 directores de colegios secundarios y 30 000 directores de colegios primarios. Estos deben ser los impulsores del *cambio*. Para ello los profesores tienen que capacitarse trabajando en equipo en la misma acción de enseñar y liderando a los alumnos a aprender resolviendo los problemas de la comunidad. Sugiere que la capacitación docente debe comprender métodos y didácticas, relaciones humanas de trabajo en equipo, cultura de los alumnos, tecnologías de la información, y actualización de contenidos. ¡Cuán urgente sería para Pisco contar con este tipo de escuelas, y con docentes y alumnos que contribuyan a organizar a la población en este tipo de circunstancias!

Finalmente, el autor recomienda captar a las personas e instituciones convencidas del cambio para emprender las siguientes actividades:



- Investigación.
- Producción de textos.
- Formación de docentes.
- Comunicación con la comunidad.
- Renovar técnicas, materiales y medios didácticos.
- Infraestructura.
- Adaptarse a lo que necesita la comunidad.

El libro que nos ofrece José Rivero es un compendio sobre los problemas de la educación en el Perú; pero, sobre todo, es un cálido e indignado recuento de lo ocurrido con los denodados esfuerzos para mejorar nuestra educación y una sistematización de las propuestas para emprender la reforma educativa. Recursos hay; también tenemos el conocimiento acerca de cómo realizarla y, además, contamos con gente capaz y creativa dispuesta a sumarse a este empeño. Lo demuestran sus testimonios. Es evidente que se necesita una vigorosa voluntad política de los gobernantes y una participación efectiva de la sociedad civil, sostenida durante los próximos veinte años.

Este es, por eso, un libro de lectura obligada para la «clase política», para los docentes, para los universitarios, para nuestros hijos y para todos aquellos que están convencidos de que el motor del progreso de una sociedad es su sistema educativo.

Por todo lo comentado, debemos agradecer a José Rivero por haber dedicado su vida a la educación de nuestros pueblos con profesionalismo y cariño; y también con una santa indignación que motiva hacer cosas buenas y grandes.

**Carlos Amat y León Ch.**

Agosto de 2007



El presente y el futuro de la educación están estrechamente ligados, condicionados o estimulados por decisiones políticas y contextos socioeconómicos. Concebirla como una herramienta decisiva para un trabajo de ciudadanía y de creación de capital social debiera ser determinante para que ella no sea asunto que concierna solo al Ministerio de Educación y los órganos descentralizados del sector, sino a un conjunto coherente que contemple la participación de todos los interesados en el futuro de nuestro país: maestros, padres de familia, medios de comunicación e información, empresarios, políticos y, por supuesto, los propios estudiantes.

La bonanza que hoy vive el país, expresada en indicadores económicos saludables, es importante aunque no suficiente para aliviar males ancestrales. Un círculo vicioso de pobreza afecta a 14 millones de peruanos, 5,6 millones de ellos en pobreza extrema, sin salud, sin educación y servicios básicos, sin empleo.

Manejar y ejecutar bien los recursos actuales y enfrentar a la vez el mal de la pobreza, la injusticia y la desigualdad de oportunidades para alcanzar una vida digna, demanda pensar en el futuro: en los niños insuficientemente educados y en los jóvenes que, al no encontrar trabajo en el núcleo moderno de la economía, han multiplicado la informalidad en sus diversas expresiones.

Apostar por la educación de las nuevas generaciones exige, a su vez, superar la arraigada idea de que los problemas que ella afronta se corrigen en los centros educativos con disposiciones administrativas o legales del Ministerio de Educación y del Congreso de la República. Esta forma de pensar, atada al corto plazo, debe ser superada por políticas de mediano y largo alcance que movilicen voluntades de la sociedad política, la sociedad civil y la sociedad económica.

Tales políticas debieran partir por reconocer que en nuestro país conviven todas las formas educativas, que no garantizan buenos rendimientos y carecen además de instrumentos de medición de resultados que permitan hacer correcciones. Por ello, el principal problema económico de nuestra educación son los costos que representa para el país el número de alumnos desaprobados y desertores, en cuya educación se ha invertido un capital económico que termina simplemente por perderse.

Este libro, amigo lector, que propone una mirada global e intenta explicar la compleja realidad educativa peruana, es abierto y necesariamente inconcluso. Se ha organizado con ilusión y esperanza, y con la convicción de que la crítica situación de nuestra educación tiene salidas y de que las fuerzas endógenas son y serán principal sustento de ellas.

El libro está dividido en tres partes. En la primera se presenta un amplio panorama de la aguda crisis educativa, así como las múltiples evidencias de que es posible remontarla a pesar de los reiterados desencuentros y las desconfianzas generadas entre quienes dirigen y quienes ejecutan las políticas del sector. Las otras dos están referidas a categorías específicas de actores claves involucrados en la educación y su desarrollo: los docentes y la clase política.

El contenido de la primera parte tiene su origen en el trabajo que me fuera solicitado por los amigos del Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación con motivo de la edición número 100 de su revista institucional. La vorágine de acontecimientos políticos y educativos desarrollados en el país desde agosto de 2005 demandó una nueva lectura y recientes desarrollos. Así, el nuevo texto aborda en conjunto y explica tanto la grave crisis de nuestra educación como la posibilidad de remontarla.

La globalización como factor demandante de nuevas respuestas en el país ocupa los capítulos referidos no solo a las principales tendencias mundiales de cambio sino también a las visiones e influencia en el país del Banco Mundial. La situación del magisterio, los insuficientes presupuestos y el descrédito de los mecanismos y organismos de gestión son señalados como problemas sustantivos.

¿Es posible transformar nuestra actual educación? El Proyecto Educativo Nacional y la forma como fue construido son la principal respuesta a este interrogante. Asumido oficialmente por el Gobierno de Alan García, ha generado creciente conciencia en estamentos representativos de nuestra sociedad, de nuestra economía, en agremiaciones docentes y de la clase política, sobre su potencialidad para servir de línea orientadora de lo que hay que hacer en materia educativa en los próximos tres lustros. Representa, pues, el norte que debe construirse desde hoy.

Hay, además, otros signos de esperanza. Ellos comprenden iniciativas populares con enorme potencialidad para influir en la propia educación de nuestra población más pobre, la apertura e interés de empresarios por apoyar innovaciones educativas, nuevos escenarios no rutinarios para docentes y una persistente presencia educativa de entes no educativos de la administración pública. Los últimos años, y el primer semestre de este 2007, han revelado el creciente interés de los medios de comunicación y la opinión pública por elevar el nivel de la educación como medio esencial para encarar mejor nuestro futuro. La regionalización, a pesar de sus insuficiencias, está significando un formidable impulso para despertar y organizar fuerzas de nuestras provincias y regiones en la construcción de proyectos educativos regionales.

Desmintiendo un pesimismo casi absoluto, sustentado en los pobrísimo resultados conseguidos en pruebas aplicadas a docentes y alumnos, es posible afirmar que a lo largo del país se pueden encontrar multitud de esfuerzos en redes educativas y grupos docentes y de experiencias calificadas promovidas por instituciones de la sociedad civil que alientan, en escuelas fiscales del medio rural y urbano marginal, la modificación de prácticas y la renovación de materiales y estrategias pedagógicas. Los buenos resultados de esas experiencias debieran merecer mejor y mayor atención del Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y los órganos descentralizados.

En la segunda parte, relativa al factor docente, se constata una realidad severa: contamos con un magisterio instalado en la franja salarial de la pobreza, con baja autoestima, en precarias condiciones de vida y con una débil formación inicial respecto de las influencias de los medios masivos. Ello impide a muchos docentes convertirse en líderes capaces de influir decisivamente en el logro de una sociedad más educada.

Por una serie de circunstancias, en la propia acción magisterial y en la visión del Estado y la sociedad acerca del magisterio están ausentes, en la práctica, el sentido que tiene la educación. Hoy el maestro sigue educando sin preguntarse cómo aplicar mejor el inmenso poder que les da su condición docente con núcleos de niños y jóvenes a su cargo, sin internalizar suficientemente que de él se espera, sobre todo, que el alumno logre aprender. En el texto se parte de reconocer que el docente es a la vez un trabajador y un profesional, pero que debe ser o tratar de ser fundamentalmente un profesional. Esto tiene que ver con su paso por instituciones de educación superior y con los estímulos que implican el ingreso y los ascensos en una carrera profesional.

En esta segunda parte se cuestiona también el facilismo con que la clase dirigente y algunos medios de comunicación cargan la principal responsabilidad de nuestros endémicos males educativos a la inacción del docente o a la conducción unidireccional de su sindicato por dirigencias que mantienen hegemonía político-partidaria por más de tres décadas.

Tratar de responsabilizar solo a los docentes de nuestros bajos niveles educativos es a todas luces injusto. El papel ejercido por el Estado y sus representantes tiene mucho que ver con la precariedad docente. Hay muchos profesores verdaderamente entregados a su labor y con genuina vocación de maestros. Pero si el sistema no les entrega el mínimo de recursos que una educación de calidad exige, si los recién egresados son fagocitados por un cuerpo docente cansado y en gran parte inamovible en su descontento y su recelo, será difícil reconstruir nuestra educación.

Esta segunda parte se inicia con las principales demandas de profesionalización docente de los nuevos escenarios educativos en el recién iniciado siglo XXI, en los que sobresale la idea de educación a lo largo de la vida y el uso cada vez mayor de nuevas tecnologías de la comunicación y la información. Los principales aspectos críticos que han afectado una política magisterial en el país, así como las características más relevantes de esta, son abordados en sendos capítulos.

Las organizaciones representativas de los docentes, sus planteamientos y las opiniones de maestros y maestras de base en la encuesta nacional Unesco desarrollada a inicios de la presente década, ofrecen importantes elementos de juicio para valorar aportes y reflexiones magisteriales sobre temáticas que, a pesar de ser propias y atañer directamente a docentes, no han tenido la posibilidad de ser suficientemente canalizadas.

Culminar este libro demandó conocer el desenlace de la aprobación y promulgación de la nueva Carrera Pública Magisterial. Como en pocas ocasiones, el país fue testigo del modo como el factor político coyuntural —derivado del enfrentamiento Gobierno/SUTEP— convirtió en fuente de sospecha magisterial un texto legal con elementos importantes orientados a una mayor profesionalización y mejor reconocimiento de los esfuerzos de muchos buenos docentes. La apresurada aprobación —sin debate en el Congreso—, y la posterior promulgación de la ley 29062, Ley de Carrera Pública Magisterial, significó la pésima culminación de un proceso que tuvo antecedentes significativos y que mereció mejor final.

La tercera parte revela, en tres escenarios, las múltiples iniciativas de nuestra clase política en materia educativa, y las serias dificultades que han debido enfrentar

gobiernos de todas las tendencias para culminar bien esas iniciativas y superar tales obstáculos.

Un primer escenario está ligado a la acción educativa de diversos gobiernos militares. Los avances en materia de infraestructura educativa durante el ochenio odriista y la reforma educativa de la década de 1970 son particularmente reseñados. El lúcido —y, a la vez, controversial— proceso de reforma educativa desarrollado en el Gobierno Militar del general Juan Velasco Alvarado, conducido por personalidades como Augusto Salazar Bondy o Emilio Barrantes, es analizado desde mi doble condición de partícipe en su ejecución y de observador del quehacer educativo que se aproxima a la reforma transcurridas tres décadas. Considerada como el esfuerzo nacional más serio realizado por peruanos mirando el largo plazo, la mencionada reforma tuvo, desgraciadamente, escasos años de aplicación de acuerdo con sus planteamientos originarios; devino luego frustración colectiva en la segunda fase del Gobierno Militar, y se extinguió por último con la democracia belaudista.

El análisis de la acción educativa de los gobiernos nacionales desde la década de 1980 hasta los primeros años de este nuevo siglo indica con claridad que los distintos gobiernos de este periodo no han creído en sus propias propuestas de cambio educativo como para asumirlas y tratar de llevarlas a cabo en serio. Ninguno logró modificar o hacer los cambios deseados en la base del sistema educativo nacional. Para cada Ministro, para cada Gobierno, la educación ha sido «su problema», de manera que las discusiones quedaron reducidas muchas veces a horarios y textos, a traslados y ascensos; lo burocrático fue tan o más importante que lo pedagógico. En este segundo escenario se presentan hasta siete claros ejemplos de desencuentro entre la clase política y aspectos sustantivos de nuestra educación, que refuerzan los juicios anteriores.

El tercer escenario es la acción educativa del segundo Gobierno del presidente Alan García. Esta parte del libro tiene como base un artículo de opinión publicado en la revista *Tarea*. Las características de la acción gubernamental y la dinámica generada en materia educativa demandaron un incremento notorio de textos y comentarios adicionales hasta el mes de julio de 2007.

Podemos afirmar que somos un país duro, difícil, y, a la vez, de formidables potencialidades. Con frecuencia nos referimos al Perú como el país de las oportunidades perdidas, donde rara vez se concreta un proyecto de largo plazo. Esa enorme potencialidad reside en que se cuenta con una Ley General de Educación, con regiones movilizadas en procura de ejecutar o culminar procesos referidos a proyectos educativos regionales, con múltiples actores magisteriales y entidades de la socie-

dad civil dispuestas a cooperar, y con un Proyecto Educativo Nacional con políticas y resultados pensados en el largo plazo y con el concurso de todos los actores. Por eso, la responsabilidad del Gobierno del presidente Alan García es enorme, y consiste en no frustrar esa potencialidad y canalizarla con voluntad política, decisión y audacia, expresada en mayores presupuestos y renovados mecanismos de gestión.

El clima de recelo y confrontación vivido durante julio de 2007 es perjudicial para el país, pues augura, sea cual fuere su desenlace, largos conflictos que perjudicarán sobre todo a los alumnos de la escuela pública. El tormentoso julio, que coincidió con la culminación de este trabajo, mostró mayores capacidades de movilización de organizaciones sociales que protestaban por distintas razones, sin que se haya dado una reactivación de los entes políticos. Ese escenario confirma que la prioridad debe ser el combate contra la exclusión social. La mejor educación para quienes acuden a una escuela pública empobrecida es una demanda perentoria.

Este libro está dedicado a seres queridos y a los educadores de nuestro país. En recuerdo de los entrañables colegas y amigos Juan Abugattas y Simón Romero Lozano, tempranamente desaparecidos, quiero testimoniar mi gratitud tanto a los educadores que me acogieron al volver a este amado Perú después de dos décadas de desempeñar tareas internacionales, como a maestros que influyeron en mi crecimiento profesional en el exterior. Juan dejó como recuerdo perenne de su paso por el Ministerio de Educación, y demanda aún pendiente, la conversión de nuestras escuelas públicas en ámbitos amables donde nuestros niños y niñas se sientan estimulados y escuchados. Simón supo generar y conducir con maestría, desde su condición de Director Regional de la Unesco, el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, pieza clave para acentuar en la región la idea de la educación como derecho básico antes que como servicio.

Buen número de las ideas aquí presentadas han sido estimuladas en dos instituciones que me ayudaron a reinsertarme mejor en mi país luego de dos décadas trabajando al servicio de la educación latinoamericana, pues me permitieron aportar individual y colectivamente al país y también crecer aprendiendo de colegas y amigos en ámbitos plurales y respetuosos de las opiniones ajenas. Me refiero a Foro Educativo y al Consejo Nacional de Educación.

Agradezco a Ayuda en Acción y a Tarea, instituciones calificadas en sus servicios a nuestra educación, por su confianza y generosas contribuciones, sin las que no hubiese sido posible que estos textos estén en sus manos.

Los amigos de SNV-Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo tuvieron la iniciativa de aportar con CD impresos con el texto del libro. Mi gratitud a ellos.



Quiero reconocer también las opiniones, críticas y sugerencias recibidas de los lectores de los tres textos, amigos y colegas: Luis Guerrero, lector de la Parte I; Marta López de Castilla y Miguel Saravia, de la Parte II; y Manuel Bello, de la Parte III. Sus aportes y su generosidad significaron importantes estímulos.

El lúcido y generoso prólogo de Carlos Amat y León honra a este libro. Se lo agradezco de veras.

En recientes declaraciones, nuestra ilustre historiadora María Rostworowski afirmaba refiriéndose al futuro del Perú: «Aunque no lo deseemos, tenemos porvenir. La corriente hacia delante es tan fuerte, que ya no nos podemos quedar más tiempo atrás [...] [debemos] tener conciencia de lo que somos, despertar, tener conciencia de que somos un pueblo que está en devenir [...]».

Sus palabras, su convicción, son necesarias para asumir que, como se postula en este libro, los graves obstáculos y las reconocidas e innumerables carencias de nuestra educación deben ser acicate y no derrota anunciada. La palabra problema no debiera ser término extraño en la actividad educativa. La crisis es oportunidad de recreación y de construir un futuro mejor. Contamos con fuerzas propias para concretarlo.

**José Rivero**

Lima, agosto de 2007





PARTE I

LA EDUCACIÓN PERUANA

CRISIS  
**CRISIS**  
**Y POSIBILIDAD**

## PARTE I

# LA EDUCACIÓN PERUANA: CRISIS Y POSIBILIDAD

<b>1. Crecimiento económico y desigualdad social, factor condicionante de la educación peruana</b>	<b>32</b>
a. Entre el crecimiento y la pobreza acumulada	32
b. Expresiones educativas de la desigualdad social	35
<b>2. La grave situación educativa peruana</b>	<b>37</b>
a. Un diagnóstico importante	37
b. Tres elementos centrales de la crisis: magisterio, financiamiento y gestión	39
c. Las evidencias de una baja calidad educativa en el Perú	56
d. La corrupción en el sistema educativo	62
<b>3. Educación en el medio rural peruano: principal expresión de desigualdad de oportunidades</b>	<b>65</b>
a. Las principales expresiones educativas de la pobreza en medios rurales	66
b. La escuela rural: identificación de situaciones críticas que obstaculizan su desarrollo	71
<b>4. Las iniciales respuestas a la crisis educativa</b>	<b>79</b>
a. El Foro del Acuerdo Nacional y el Pacto Social de Compromisos Recíprocos para la Educación	79
b. Las exigencias de la Emergencia Educativa	81
c. Avances en el Ministerio de Educación durante los últimos años	83
<b>5. Principales tendencias mundiales de cambio en la educación</b>	<b>86</b>
a. Las nuevas teorías educativas	87
b. Las estrategias de cambio educativo; prioridad a los cambios institucionales	88
c. Recursos financieros: condición necesaria pero no suficiente para el cambio educativo	91
d. Las nuevas demandas a la educación: la sociedad del conocimiento, los requerimientos de calificación de los recursos humanos, y el control social de la democratización educativa	91

<b>6. Las visiones del Banco Mundial</b>	<b>94</b>
a. El sentido de las acciones educativas promovidas por el Banco Mundial	94
b. La influencia del Banco Mundial en el Perú	99
c. Las dificultades operativas de proyectos tipo Banco Mundial	101
<b>7. ¿Es posible transformar nuestra educación?</b>	
<b>Algunos signos de esperanza</b>	<b>104</b>
a. Elevación de conciencia sobre importancia de la buena educación para el buen desarrollo nacional	105
b. Potencialidad de iniciativas populares	107
c. Magisterio: nuevos escenarios	110
d. Mayor interés de empresarios por la educación	112
e. Papel educativo de diversos entes de la administración pública	112
<b>8. El Proyecto Educativo Nacional</b>	<b>115</b>
a. La construcción del Proyecto Educativo Nacional	115
b. Los objetivos y políticas del PEN	118
<b>9. Regionalización: ventana de oportunidades</b>	<b>125</b>
a. La segunda regionalización	125
b. Principales avances en la construcción de proyectos educativos regionales	129
c. Algunos problemas que afectan a la regionalización	138
<b>10. Buenas prácticas y potencialidad institucional</b>	<b>145</b>
a. Redes institucionales en pro de mejores gestiones y aprendizajes	146
b. Experiencias innovadoras en nuestras tres regiones naturales	151
c. Movilización institucional en apoyo al PEN	159
<b>Bibliografía</b>	<b>164</b>

“

Entendemos que el Perú quiere una radical renovación..”

*Jorge Basadre, historiador peruano.*

“Con el pueblo y con la patria”.

“

La palabra ‘crisis’ en griego significa un tiempo de reflexión. Un tiempo para tomarle pulso a las cosas, para descubrir lo que ya no camina, pero que ha permitido abrir una nueva etapa. No sólo es la descripción de algo que se deteriora, sino es más bien el reconocimiento de un tiempo fuerte, en el que se está pariendo una novedad”

*Alejandro Cussianovich, educador peruano.*

*Educación popular en debate*



mediados de la primera década del siglo veintiuno, el Perú acusa marcados contrastes entre su crecimiento económico y claros desajustes de orden social, particularmente en el ámbito educativo.

Un informe macroeconómico de medición y monitoreo de la gestión gubernamental entregado al país en marzo del 2007 por el equipo del Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico (CIUP) es revelador: remarca un claro crecimiento del país durante períodos prolongados, con una reciente oleada de inversión privada. El crecimiento económico peruano de los últimos seis años (con promedios anuales que oscilan entre 5% y 7%) no tiene precedentes desde 1970. Explican este desempeño el buen rendimiento mundial de los precios de los minerales, el crecimiento de sectores no tradicionales (distintos a los productos básicos), la exportación de productos agrícolas y el mantenimiento ordenado de las cuentas fiscales. En contraste, según señala el informe, el área que congrega el mayor número de indicadores negativos en el país es la educación.

El bajo desempeño educativo deja traslucir las desigualdades y la exclusión del sistema. El mencionado estudio observa que las brechas entre las zonas rurales y urbanas se han ampliado; es decir, las mejoras en cobertura benefician en mayor medida a la población urbana y, peor aún, la calidad educativa en la zona rural va menguando.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> "La parte urbana del mercado laboral goza de mayores ingresos y en la parte rural las familias no están mejorando lo suficiente como para enviar a los chicos al colegio. Y encima la calidad se está deteriorando", precisa Eduardo Morón, investigador responsable del proyecto del CIUP, citado por Patricia Salas, presidenta del Consejo Nacional de Educación, en su artículo "Desigualdades en el sistema educativo opacan el crecimiento en otras áreas", publicado en El Comercio (8.4.2007). Ella puntualiza, además, en

---

LA CRISIS DE LA EDUCACIÓN PERUANA SE EXPRESA EN LA CONTRADICCIÓN EXISTENTE ENTRE LOS GRANDES ESFUERZOS QUE HACE LA CASI TOTALIDAD DE LAS FAMILIAS PERUANAS PROPUGNANDO PARA SUS HIJOS EL ACCESO A UNA EDUCACIÓN ADECUADA Y LA NO CORRESPONDENCIA DE ESTOS ESFUERZOS CON UN SISTEMA QUE NO SE CENTRA EN EL ALUMNO COMO SU FIN ÚLTIMO.

---

Hace una década, la visión oficial sobre nuestra educación era mucho más optimista. En agosto de 1997, a propósito del seguro escolar gratuito anunciado por el gobierno de Alberto Fujimori, se reiteraba en espacios publicitarios televisivos la consigna "Para hacer de nuestra educación la mejor de América". Sin embargo, a pesar de tales anuncios, divulgados con la complacencia de medios de comunicación utilizados entonces arbitrariamente, la educación peruana no sólo distaba de ser una de las mejores sino que presentaba algunas de las más alarmantes situaciones de involución educativa de la región. En el primer estudio regional comparativo desarrollado por la UNESCO entre 1997 y 1998, el gobierno del Perú fue el único de los trece países participantes que no autorizó publicar los bajos resultados de sus estudiantes.

Si bien la educación peruana inició la década de 1990 en una situación crítica influida por el colapso de la economía hacia finales del primer gobierno de Alan García, más preocupante aún es que iniciara el nuevo siglo en una situación agravada. Los considerables avances en materia de expansión de la matrícula y de la universalización de la educación primaria han sido insuficientes<sup>2</sup>.

La educación peruana lleva casi tres décadas de deterioro progresivo. Los principales problemas son la baja calidad de la enseñanza y los magros resultados, en materia de aprendizaje, de los estudiantes y los egresados.

---

el mismo artículo, que "En el Proyecto Educativo Nacional hemos hecho hincapié en este apartheid educativo, es decir, una educación para la gente pudiente y otra para los pobres, lo cual es una situación de injusticia terrible. Y cuidado que la violencia se desata por carencias, pero más por desigualdades y resentimientos".

<sup>2</sup> El sistema educativo peruano cuenta con más de 60 000 centros educativos, cerca de 400 000 docentes (320 413 pagados por el Estado) y más de 18 000 programas no escolarizados. Al 2003 había 8 570 065 alumnos en el sistema educativo formal en centros educativos públicos (85,2% del total de la matrícula) y privados en todos los niveles, excepto el universitario (Unidad de Estadística del Ministerio de Educación, 2003).



La crisis peruana se expresa en la contradicción entre los grandes esfuerzos de casi la totalidad de las familias del país, que propugnan para sus hijos el acceso a una educación adecuada, y la falta de correspondencia de esos esfuerzos con un sistema cuyo fin último no es el alumno.

En el sistema educativo peruano, la capacidad de retención de los estudiantes es débil. Agrava esta situación un gasto público que representa alrededor de 3% del producto bruto interno (PBI), menos que el promedio latinoamericano (4,6%). La creciente demanda colectiva de mayores recursos para la educación no sólo tiene como principal obstáculo la falta de voluntad política de los sucesivos gobiernos por priorizar la educación, sino también los esquemas de asignación del gasto, la carencia de incentivos, la no focalización de las políticas en el bienestar de los alumnos y una normatividad poco efectiva.

El año 2003 la educación peruana fue declarada en estado de emergencia nacional. En esta publicación se asocia esa emergencia a la pobreza creciente, así como a la desigualdad de oportunidades sociales y educativas imperante; asimismo, se señalan los elementos centrales de la crisis. En la parte final se abordan las respuestas políticas ensayadas durante la última década y los principales programas, consensos y propuestas como posibles salidas a la crisis.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> El análisis de la educación superior o universitaria no forma parte de este trabajo. Cabe señalar, sin embargo, que forman parte del actual escenario universitario la falta de una política de educación superior, los escasos fondos asignados a la investigación científica y tecnológica y el caótico gobierno de acuerdo con el libre albedrío de cada universidad, así como muchas universidades sin acreditación suficiente.

# 1. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESIGUALDAD SOCIAL, FACTOR CONDICIONANTE DE LA EDUCACIÓN PERUANA

## a. ENTRE EL CRECIMIENTO Y LA POBREZA ACUMULADA

Desde la década de 1990, en Latinoamérica se experimentó un cambio radical que permitió recobrar la estabilidad macroeconómica perdida en el decenio de 1980. Esto se logró vía la adopción de profundas reformas económicas, con resultados que han agravado la ya precaria equidad de entonces.

De acuerdo con un documento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID 1999), América Latina tenía, al finalizar la década anterior, la peor distribución de ingresos del mundo. El informe agrega que, a pesar de las reformas macroeconómicas, la desigualdad en los ingresos demuestra que no hay “señales visibles de mejoramiento” (CEPAL 2004). El 10% más rico incrementó sus ingresos treinta veces más que los más pobres en la escala social latinoamericana y concentró 40% de los ingresos.

Las cifras de la CEPAL indican que si bien en el 2004 los latinoamericanos en situación de pobreza disminuyeron levemente, sumaron 224 millones de personas, equivalentes a 43,2% de la población. Además, se incrementó la desigualdad: el número de indigentes (personas que viven con menos de un dólar por día) se situó en 98 millones, es decir, 18,9 % de la población total de América Latina (CEPAL 2004).

El Perú no es la excepción. A pesar del excelente desempeño ya señalado en materia de crecimiento económico sostenido, no hay una reducción similar de la enorme pobreza vigente: se calcula en apenas 2,7% durante el período del presidente Alejandro Toledo (Vásquez y Franco 2007), uno de cada dos peruanos sigue siendo pobre y el ingreso per cápita da muestras de involución respecto a otros países.

Las cifras del Censo Nacional de Población del 2005 arrojan un total de 27 219 264 habitantes, cifra menor que lo esperado. Una razón esgrimida para explicarlo es que entre el 2001 y el 2005 salieron del país alrededor de 210 mil personas por

año, expulsadas por la pobreza y la falta de oportunidades laborales. Cifras de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) (INEI 2005) indican que más de la mitad de la población peruana es pobre y casi un quinto se halla en situación de pobreza extrema, es decir, no accede a una canasta mínima de bienes y servicios básicos. Estos datos reflejan, además, diferencias entre zonas urbanas y rurales. Lima Metropolitana muestra menores grados de pobreza; la sierra, el mayor. Las más altas tasas de pobreza y extrema pobreza se encuentran en Huancavelica: 88% y 74% respectivamente.

En el Perú, la pobreza está asociada a grandes desigualdades en la distribución del ingreso. Una familia del segmento D tiene un ingreso promedio de 230 dólares al mes; el sector A gana en promedio 3 320 dólares; y algunas familias del sector E a veces no superan los 60 dólares mensuales. La proporción del consumo del quintil más pobre, en relación con el consumo total, equivale a 5,91% del total del consumo urbano y a 7,68% del total del consumo en zonas rurales (ONU-Perú 2004).

El nivel educativo de los jefes de hogar está estrechamente relacionado con la situación de pobreza de sus familias: un jefe de hogar pobre promedio tiene sólo estudios primarios; los jefes de hogares no pobres, por lo menos tienen estudios secundarios.

Otro aspecto importante desde lo socioeducativo es el laboral. El empleo continúa siendo un débil eslabón de la actual transformación productiva. Según cifras oficiales, la población económicamente activa (PEA) está conformada por aproximadamente 12,8 millones de personas, dos terceras partes en áreas urbanas y un tercio en el área rural. La precariedad laboral caracteriza a una amplia proporción de la mano de obra: casi la mitad de la fuerza laboral del área urbana se encuentra en situación de subempleo con bajos ingresos. En el 2001, el promedio de ingreso mensual de todos los ocupados del país fue de 698 soles, aunque con grandes diferencias: en el área rural apenas ascendió a 292 soles y en el área urbana a 890 soles.<sup>4</sup> Además, los salarios cayeron en 6% para el grueso de la población en el período 1997-1999 (Francke 1999).

Las diferencias educativas son evidentes. Mientras que en el ámbito urbano 22% de los ocupados tienen educación superior (universitaria y no universitaria), en el rural sólo 5% alcanzan ese nivel. Esto repercute en mayores ingresos y oportunidades de empleo para quienes viven en las áreas urbanas (MED *et al.* 2007). A lo

---

<sup>4</sup> Convenio Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo-Instituto Nacional de Estadística e Informática. Encuesta Nacional de Hogares Especializada en Empleo, 2001.

---

LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN DEBEN CONSIDERAR MÁS ENFÁTICAMENTE EL CONTEXTO SOCIAL DE POBREZA Y, EN ESPECIAL, CÓMO CONTRIBUIR A SUPERAR EL «CÍRCULO VICIOSO DE LA POBREZA» ASOCIANDO LOS APRENDIZAJES A FACTORES PRODUCTIVOS.

---

anterior se añade el impacto de la aplicación de nuevas tecnologías, determinante para que trabajadores escasamente calificados se vean enfrentados al desempleo, la pérdida de participación en el ingreso o ambas situaciones, generándose así una creciente desigualdad respecto a los altamente calificados, cuyas oportunidades económicas van en aumento.

Un hecho peculiar es el aumento de la informalidad: de 45% del PBI en la década de 1980 pasó a 60,9% en el año 2000, según un estudio de la Universidad de Linz dada a conocer en el diario *El Comercio* (10.1.2005) que sitúa a la economía peruana como la sexta más informal del mundo, antecedida sólo por Bolivia, Georgia, Panamá, Zimbabue y Azerbaiyán. Un alto porcentaje de la población ocupada no tiene formación profesional o técnica completa; es un grupo heterogéneo con experiencia empírica, poca capacitación laboral y sin conocimientos para el trabajo (MED *et al.* 2007).

Los elementos expuestos refuerzan la importancia de que las políticas de educación consideren más enfáticamente el contexto social de pobreza y, en especial, cómo contribuir a superar el “círculo vicioso de la pobreza” asociando los aprendizajes a factores productivos.

En el Perú, la formación profesional se brinda en centros de educación secundaria, centros educativos ocupacionales (CEO) y programas educativos ocupacionales (ambos en proceso de conversión a centros de educación técnico-productiva, CETPRO), en institutos superiores tecnológicos (IST), universidades y servicios sectoriales de formación profesional. El diseño y la ejecución de un sistema de formación profesional tiene como principales entes responsables a los ministerios de Trabajo y Promoción del Empleo y al de Educación.

La evidente desarticulación de los procesos formativos respecto a los requerimientos del mercado laboral y productivo impide que los egresados de los centros de formación profesional accedan al mercado laboral. A esta realidad se suma la postergación que sufren los centros de formación técnica, con enfoques formativos

obsoletos, docentes sin actualización y huérfanos de equipos, e insuficientes herramientas e infraestructura (Añaños 2007).

## **b. EXPRESIONES EDUCATIVAS DE LA DESIGUALDAD SOCIAL**

En los procesos educativos, la desigualdad social se manifiesta de múltiples formas:

- Cerca de 13% de los niños de hogares pobres declaran no asistir a la escuela, en contraste con 8% de hogares no pobres. Esta diferencia es más notoria en las zonas rurales y en los niveles educativos más altos. Un hallazgo importante es que existen importantes disparidades entre los hogares pobres: los hijos de hogares con una jefa de familia presentan tasas de matrícula inferiores que aquéllos con un jefe de familia.
- El porcentaje de niños en edad escolar no matriculados en la escuela es más alto en las zonas rurales (14%) que en las urbanas (9,7% en Lima Metropolitana y 8,2% en otras). Esta diferencia es mayor en los primeros niveles de escolarización y entre niños más pequeños. En áreas urbanas, la falta de matrícula en primaria es más alta en barrios marginales que en los más pudientes.
- Aun cuando la mayoría de los estudiantes se matriculan en la escuela primaria, sólo un bajo porcentaje de los inscritos —los que provienen de hogares con mayores ingresos— la culmina y continúa estudios en secundaria y la universidad. De 900 500 niños y niñas que ingresaron a la primaria en 1992, 233 230 no la culminaron y sólo 444 847 terminaron la secundaria, aunque 76,4% con cinco repeticiones en primaria o secundaria (Orihuela 2004).
- Las diferencias de género son más notables entre los niños de hogares pobres y entre los que residen en zonas rurales; las tasas de matrícula de varones es superior a la de las mujeres, especialmente en los grupos de más edad y a niveles superiores de escolarización. Sobre todo en la escuela secundaria, las muchachas de hogares con una mujer como jefe de familia tienen menos posibilidades de matricularse que los chicos, en contraste con hogares conducidos por varones, independientemente de los ingresos (Sánchez-Páramo 2006).
- Las tasas de matrícula son inferiores entre los niños pobres indígenas frente a los pobres no indígenas; igual situación se da con los no pobres indígenas y no indígenas de las zonas rurales (Sánchez-Páramo 2006).

- Los estudiantes que proceden de familias con más altos ingresos tienen acceso a mejores escuelas públicas o privadas. En estas escuelas, los maestros —más capacitados y mejor organizados— facilitan un mejor aprendizaje porque dedican más tiempo a tareas de enseñanza y tienen más recursos para facilitar sus tareas. Los sectores sociales menos favorecidos reciben, en cambio, una educación mediante procedimientos y con docentes no preparados para responder a los requerimientos ni a la heterogeneidad característica de estos estratos.
- En hogares con más altos ingresos, por lo general los padres procuran mejores condiciones para que sus hijos accedan a libros, medios de comunicación e información (televisión por cable, internet) y, en no pocos casos, profesores particulares para afianzar materias o conocer otras. El tiempo que destinan a conversar con sus hijos y su mayor bagaje cultural repercuten también en la formación de éstos. En contraposición, los padres con bajos niveles educativos y acuciados por la supervivencia diaria no están en condiciones de estimular la educación de sus hijos.
- Los cuidados y estímulos durante la primera infancia y la expansión de la educación inicial corresponden por lo general a niños de familias con mejores condiciones de vida. A fines de la década pasada, los porcentajes de niños del quintil más pobre que disfrutaban de la educación temprana eran muy inferiores a los de niños provenientes de familias más pudientes.

El acceso a computadoras está determinado por la estructura de la distribución de ingresos: en los segmentos de mayores ingresos (A y B) de Lima Metropolitana, 38% de hogares tienen computadoras; en el sector de menores ingresos (E), apenas 0,3% (Manrique 2005).

## 2. LA GRAVE SITUACIÓN EDUCATIVA PERUANA

### a. UN DIAGNÓSTICO IMPORTANTE

En el año 1993, a solicitud del Ministerio de Educación (MED), el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Cooperación Técnica Alemana (GTZ, por sus siglas en alemán), el Banco Mundial y la UNESCO (Oficina Regional para América Latina y el Caribe-OREALC) elaboraron, en diálogo con representantes del Estado y de la sociedad civil, el “Diagnóstico general de la educación”. Una de las principales conclusiones de este informe es que si bien el sistema educativo peruano tiene importantes índices de acceso en los niveles preescolar, primario, secundario y universitario —respecto a los demás países de la región latinoamericana—, la calidad impartida es particularmente crítica.

Seis son los aspectos más resaltantes encontrados al realizar el diagnóstico:

- Falta de un programa nacional de educación. El informe subraya la total ausencia de liderazgo del Ministerio de Educación, con influencia sólo en Lima y el Callao.
- Reducida inversión en el sector, limitada conforme se agudizaron las restricciones fiscales hacia fines de la década de 1980 e inicios de la siguiente.
- Rígida burocracia, unida a un exceso de normas y procedimientos superpuestos, con predominio de la gestión administrativa y financiera sobre la pedagógica. Desalienta a iniciativas de los actores del sector, sumado a la baja preparación e inoperatividad de los funcionarios de organismos intermedios.
- Falta de idoneidad del currículo para la educación básica. Entre otros problemas, está cargado de contenidos, prioriza la educación memorística, hay poca articulación entre materias y no se ajusta a las características de un educando heterogéneo.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> El Perú es uno de los países que más tiempo y recursos (además de conflictos) ha destinado a la construcción de sucesivos currículos. La misión interagencias es particularmente severa al señalar la

- Falta de materiales educativos pertinentes. Existen títulos producidos por casas editoriales en su mayoría de corte fundamentalmente “enciclopedista” y con autores sin especialización en temas específicos, materiales que no reflejan las realidades de los alumnos ni la de sus áreas geográficas y culturales.
- Deterioro y falta de infraestructura y mobiliario escolar. En su mayoría, los centros educativos y el mobiliario se encuentran en condiciones deplorables. Las construcciones y los materiales de construcción no tienen las condiciones mínimas para favorecer las actividades educativas.

La respuesta central a estas dificultades no fue, sin embargo, una reforma educacional acorde con lo que demandaba el diagnóstico. Se asemejó, más bien, a las ensayadas por agencias de cooperación financiera, vía préstamos, en otros países de la región: en 1994 se creó el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP), en convenio con el Banco Mundial. Al préstamo que conllevó el MECEP se unió otro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organizado en cuatro componentes: a) educación inicial; b) educación secundaria; c) educación para el trabajo; y d) fortalecimiento institucional. Los montos invertidos por estos préstamos sirvieron para incrementar obligaciones financieras nacionales y no para transformar la educación.

Obtenidos esos préstamos, se apostó por los insumos (edificios, textos, materiales, metodologías), suponiendo que al maestro le hacían falta medios y herramientas; y por el currículo, asumiendo que normar un nuevo paquete de aprendizajes, más sintonizados con las demandas de la época, arrastraría necesariamente una transformación total de la calidad de la educación. Por lo demás, la opción de inaugurar escuelas construidas con intenciones electorales, más que educativas, fue un signo de esos tiempos.

En suma, el aparato público de gestión educativa no logró consolidar una mirada sistémica de los problemas y desafíos, ni menos aún de las políticas educativas; confundió medios con fines y se satisfizo en el procurar respuestas aisladas a problemas específicos. No hubo, por lo demás, una preocupación por el *feed back* ni por conocer el impacto final de esas políticas. Esta deficiencia la arrastramos hasta hoy.

---

contradicción básica entre tratar de formular buenos currículos y no dar similar importancia a su comprensión y ejecución por parte de los maestros y padres de familia.



## **b. TRES ELEMENTOS CENTRALES DE LA CRISIS: MAGISTERIO, FINANCIAMIENTO Y GESTIÓN**

### **• LA CONDICIÓN DOCENTE EN EL PERÚ**

La docencia es objeto de una doble percepción social: se considera que el maestro lo es todo y se le atribuyen muchas funciones sociales; y, en contraste, se la califica como una profesión de bajo prestigio social, lo que se expresa en reducidos salarios (con la idea de que cualquier persona puede ejercerla, aun sin una formación específica para ello) y en la falta de estímulos para que los maestros se actualicen, mejoren su labor e innoven. Este último juicio tiene implicancias desfavorables que afectan el futuro de la profesión, pues desmotiva a los egresados de secundaria a elegir la carrera docente o alienta a que quienes acceden a ella lo hagan como segunda opción.<sup>6</sup>

En contraposición, se reconocen algunas ventajas de la profesión docente respecto a otras: la estabilidad laboral, la seguridad de recibir un ingreso fijo al mes en un medio caracterizado por agudos índices de desempleo, y el contar con un período vacacional extenso. Estas “ventajas” pueden haber influido para que opten por la docencia sectores poco aptos para desempeñar profesiones más exigentes, asumiéndola como un refugio frente al desempleo antes que como una opción en la cual pesan las aptitudes y las valoraciones. Aferrarse a estas prerrogativas, como lo hacen determinadas dirigencias gremiales, puede abonar más bien contra el prestigio de la profesión.

Las percepciones sobre los docentes definen en alguna medida los cambios de sus roles sociales. El sentido y la autoridad de la práctica docente se vinculan con los contextos en los que se desenvuelve dicha práctica; y la revalorización o renovación de la imagen docente se dará en la realidad cotidiana del contexto en el que se desempeñan. Mas, como veremos en otras secciones de este libro, los roles sociales también se están jugando hoy en el debate sobre la profesionalización docente y en lo que resulte de la nueva Carrera Pública Magisterial.

---

<sup>6</sup> Esto es relativo cuando se trata de ciudades pequeñas, donde no hay universidades o no se ofertan carreras atractivas. Allí, un instituto superior pedagógico suele ser la mejor opción para los mejores estudiantes egresados de la secundaria.

Cuatro factores conspiran contra la revalorización de la carrera magisterial: a) el bajo desempeño de muchos docentes, que se expresa en los resultados de varios concursos de selección para plazas nombradas en el sistema educativo público,<sup>7</sup> incluso entre formadores y directores de institutos pedagógicos;<sup>8</sup> b) la proliferación y heterogeneidad de instituciones formativas, muchas de muy baja calidad, resultado de decisiones políticas para satisfacer demandas de los pueblos por la creación o reapertura de instituciones, o del simple afán de lucro de sus promotores; c) una práctica sindical economicista y cortoplacista, con dirigencias que siguen consignas partidarias similares a las de hace tres décadas; y d) los pobres resultados de las evaluaciones nacionales de rendimiento escolar.<sup>9</sup>

Analizando los datos del Ministerio de Educación,<sup>10</sup> se puede señalar que:

- por sus valores y por su estructura, el sistema remunerativo vigente para los docentes peruanos no representa un mayor estímulo;<sup>11</sup>
- los docentes mejor remunerados apenas llegan a cubrir 50% de la canasta familiar básica, calculada en 1 800 soles;
- la estructura vigente no contempla mayores diferencias entre el monto remunerativo de un nivel magisterial y otro; el grupo de docentes mejor remunerado (V Nivel Magisterial) se diferencia del grupo con menores ingresos (estrato E) en 22,7%;

<sup>7</sup> La importante iniciativa de convocar un concurso para llenar plazas vacantes ocupadas por maestros contratados, en el año 2001, durante la gestión ministerial de Nicolás Lynch, tuvo un final azaroso: se nombró a una gran mayoría de profesores que no aprobaron la prueba (ver Trahtemberg 2002).

<sup>8</sup> Al examen público de enero de 1999, convocado para nombrar a 29 256 docentes y directores de los diferentes niveles educativos del sistema, se presentaron 107 979 postulantes. Sólo 16,2% lo aprobaron; y de ellos, 60% lo hicieron con la nota mínima de 11, mientras que 27% obtuvieron 12 y fracción (sobre un puntaje de 20). Sólo cerca de 1% de los que aprobaron el examen obtuvieron 14 o más (INIDEN 1999).

<sup>9</sup> Si bien es cierto que los rendimientos escolares —buenos o insuficientes— no se pueden atribuir exclusivamente a los maestros, ante la opinión pública los bajos resultados escolares afectan la imagen del magisterio.

<sup>10</sup> De acuerdo con datos publicados por el Ministerio de Educación, el año 2004 trabajaron en el conjunto del sistema educativo 413 268 docentes distribuidos por niveles: en educación inicial, 10,8%; en primaria, 46,0%; en secundaria, 39,3% y en otras modalidades —comprendidas la educación especial y la ocupacional—, 3,9%.

<sup>11</sup> La desvalorización de la profesión docente tiene que ver con las bajas remuneraciones y con un sistema caótico de incentivos y bonificaciones que, contra toda norma racional, constituyen el mayor porcentaje de los pagos mensuales que se hacen a los maestros. Esto no asegura una remuneración básica suficiente para cubrir las necesidades del docente y sus responsabilidades familiares.

- la diferencia entre un nivel magisterial y otro no llega, en el mejor de los casos, a 4%;
- no se vislumbra un conjunto estructurado de retribuciones monetarias y no monetarias que se incluyan o adicione al sistema remunerativo; y
- formalmente, la vigente Ley del Profesorado contempla múltiples bonificaciones, algunas de las cuales se podrían asumir como incentivos. Sin embargo, respecto a los incentivos reconocidos por ley se dan tres situaciones negativas: formalmente, no llegan a constituir un cuerpo orgánico; privilegian una suerte de estabilidad laboral permanente, ajena a incentivos y ascensos asociados a evaluaciones; y, en la práctica, no se cumplen a cabalidad.

Lo descrito evidencia la poca atención de los gobiernos al ejercicio profesional de la docencia y la falta de una política de Estado que garantice los recursos necesarios para revertir esta situación de manera sostenida. Tanto el gremio docente como el Estado, al poner el acento más en los aspectos laborales que en los profesionales, han contribuido a construir una imagen docente de asalariado o empleado público antes que de profesional.

Es sintomático que la dación de los dispositivos legislativos y estatutos que norman la vida docente hayan coincidido con el final de los períodos presidenciales de Fernando Belaunde y de Alan García: el estatuto docente en 1985 y su reglamentación recién en el año 1990, respectivamente. En ambos casos se optó por dictar medidas populistas, pensando en que el costo de su ejecución lo asumiría el gobierno siguiente.

El régimen de Alberto Fujimori, que siguió al de García, ignoró y “congeló” la aplicación de esos dispositivos legales, reforzando la desconfianza entre los maestros sobre el comportamiento de quienes tienen a cargo administrar el Estado.

El Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP) ha sido un actor preponderante desde su creación. Su vinculación con el Estado se ha caracterizado por la denuncia y la pugna por mejores salarios y derechos laborales, incluidos algunos hoy muy cuestionados, como la estabilidad a toda prueba. La reiterada utilización del derecho a la huelga como principal medio de lucha ha afectado la educación del país y la imagen pública del gremio.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> En las secciones II y III de este libro se hacen referencias más extensas sobre este gremio docente.

## • EL SIEMPRE INSUFICIENTE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

Históricamente, el desarrollo de la educación peruana muestra como constante dos variables que se cruzan: una ascendente, correspondiente a la cobertura de la educación estatal gratuita —desde la educación inicial hasta la educación universitaria—, y otra descendente, vinculada al cada vez menor financiamiento público de la educación, fuente de recursos más importante de la educación estatal (Díaz 2004).

Los recursos públicos para la educación llegaron a su nivel más bajo en 1990 (1,6% del PBI). Desde entonces comenzó una tendencia hacia la recuperación, hasta bordear 3,2% de participación el año 2000, aunque todavía por debajo de los promedios latinoamericanos.

### El gasto público en educación

La inversión pública peruana en educación es una de las más bajas de Latinoamérica. Entre los años 1992 y 2001 el gobierno central asignó un promedio anual de 16,5% de su inversión al sector educación (ONU 2004). De modo similar a otros países de la región, este gasto está entre 85% y 90% destinado al pago de remuneraciones.

El gasto por alumno tuvo un importante proceso de recuperación en la década de 1990, al pasar de 368 a 730 soles anuales. Sin embargo, como se observa en el cuadro 1, esta inversión, traducida a dólares, es una de las más bajas de los países iberoamericanos.

**Cuadro 1**  
**INVERSIÓN PROMEDIO POR ESTUDIANTE**  
(dólares)

País	Inversión por alumno
España	2 713
Argentina	1 134
Brasil	947
México	734
Chile	660
Costa Rica	592
Colombia	430
Perú	251
Ecuador	226

FUENTE: tomado de Antonio Sancho (2001).

Cabe añadir otros datos (INIDEN 2004b):

- Chile, para una matrícula que es casi la tercera parte del alumnado peruano, invierte anualmente 3 400 millones de dólares; es decir, 1 100 millones de dólares más que el Perú.
- La matrícula pública en Colombia es 30% superior a la peruana; su presupuesto es 80% mayor que el asignado en el Perú.
- Estados Unidos, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y España invierten respectivamente, en educación primaria, 36, 28 y 18 veces lo que el Perú.
- De cada sol incluido en el presupuesto para educación de los gobiernos regionales del Perú, la mitad (50 céntimos) se destina a bienes y servicios. Se estima que lo asignado a las escuelas está entre 0,30 y 0,35 céntimos de sol. A cada alumno le corresponde un promedio de 0,5 dólares al mes.

El problema se agrava debido al alto número de repitentes y desertores. En el año 2002, en primaria y secundaria fueron desaprobados 813 mil alumnos y abandonaron sus estudios 279 mil. La inversión del Estado en ellos fue de 190 millones de dólares. Una suma similar se debió invertir nuevamente en el 2003, puesto que esos alumnos volvieron a las escuelas para intentar pasar al grado siguiente (INIDEN 2003).

El gasto de capital se incrementó con el ya mencionado MECEP (fondos del Banco Mundial y el BID) y los programas del Ministerio de la Presidencia, orientados fundamentalmente a obras de infraestructura. Esta mayor injerencia de programas nacionales del Ministerio de Educación con un componente de endeudamiento significó la reducción de los recursos provenientes del Tesoro Público.

La retórica de la clase política —gobernantes y opositores— que sucedió a Fujimori y anunció que daría prioridad a la educación no se hizo efectiva en el ámbito del empobrecido presupuesto del sector. A contracorriente de las tendencias observadas en países vecinos, en el Perú no se ha iniciado el camino hacia una participación del presupuesto público del 6% del PBI en educación ni del 30% del presupuesto público total.

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

A pesar de que el Foro del Acuerdo Nacional acordó que se destinase un incremento anual del porcentaje de participación del gasto público en educación respecto del PBI en 0,25%, y de haberse declarado al sector educativo en situación de emergencia, los presupuestos de los últimos años no incluyeron mayores reformas en los procesos de asignación de recursos. Así, es escasa la flexibilidad de un gasto educativo casi exclusivamente destinado al pago de planillas y pensiones.<sup>13</sup>

Sumadas, las mejoras remunerativas de los docentes entre los años 2001 y 2004 representan un enorme esfuerzo financiero de la administración gubernamental. No obstante, dar prioridad a una mejor remuneración docente, sin asociarla a mejores rendimientos profesionales, no asegura que mejore la condición profesional del magisterio ni los aprendizajes de los alumnos.

Los factores asociados a resultados educativos son los menos financiados. Es el caso de las inversiones dirigidas a lograr más y mejores aprendizajes; a implementar sistemas de gestión basados en el desarrollo de una cultura de evaluación, rendición de cuentas e incentivos al desempeño; a poner en marcha una carrera pública magisterial moderna y basada en el mérito. Para nuevas medidas de política, en el presupuesto 2005 del sector educación sólo existía una disponibilidad

## **PRESUPUESTO 2007 DEL SECTOR EDUCACIÓN**

- El Ministerio de Economía y Finanzas asignó al Ministerio de Educación un monto de 1 265 millones de soles menor que el solicitado por este último.
- Durante el ejercicio del año 2007, la demanda no atendida podrá ser cubierta en parte o totalmente mediante créditos suplementarios, teniendo en cuenta la evolución de los ingresos y gastos públicos.
- Según un estudio de Pedro Francke (2003), en el Ministerio de Educación hay una tendencia a gastar más de lo presupuestado. Lamentablemente, este mayor expendio no se destina a la inversión sino al gasto corriente.
- A pesar de que el Partido Aprista Peruano prometió incrementar anualmente el presupuesto del sector educación en 0,25% del PBI hasta bordear el 6% en el 2011, esta participación se reducirá de 3,1% a 3%. No obstante, habrá más dinero a disposición del Ministerio, pues en términos absolutos el PBI nacional ha crecido. El presupuesto del 2007 terminará siendo aproximadamente 1 300 millones más alto que el del 2006, que apenas superó los 8 300 millones de soles.

El Educador, año 3, n.º 9, Grupo Editorial Norma, Lima, abril del 2007.

<sup>13</sup> Si el acuerdo de participación porcentual se hubiese cumplido, el presupuesto educativo debió representar 4,4% del PBI en el 2004 y 4,65% en el 2005. Lo concreto es que para el 2005, el Ministerio de Economía y Finanzas asignó 8 899 millones de soles al sector educación, y su participación en el PBI fue de 3,6%, invariable respecto al 2004. En relación con el presupuesto público total desciende en 0,3%, alcanzando el 18% (CNE 2004).

real de nuevos recursos de 36 millones de soles (10 millones 300 mil dólares) (CNE 2004).

### **La educación en el Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007**

Como constatación del creciente interés de los equipos del Ministerio de Economía y Finanzas por la cuestión educativa, el Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007 da un particular relieve al papel de la educación en la economía (INIDEN 2004a). En dicho documento se explicita que la educación de calidad y una política agresiva de capacitación laboral son fundamentales para alcanzar y sostener las metas macroeconómicas. En cuanto al gasto en educación, admitiendo que se requieren más recursos para asumir los desafíos, también precisa la perentoria necesidad de hacer eficiente el uso del presupuesto asignado.

Sostiene dicho documento que el régimen laboral de los maestros, “caracterizado por una estabilidad laboral sin límites” y un régimen de ascensos y de remuneraciones privilegiando la antigüedad docente, constituye uno de los mayores impedimentos para reformar la educación. De allí, afirma, la importancia de una carrera magisterial orientada a superar esas situaciones.

El Marco Macroeconómico también propone desarrollar mecanismos que permitan a los jóvenes egresados de la educación básica adquirir conocimientos específicos que posibiliten su adecuada inserción en el mercado laboral. A su vez, plantea poner en práctica mecanismos de acreditación de centros de educación ocupacional y de institutos superiores tecnológicos, así como de certificación de competencias de los trabajadores.

Habría que añadir que en la visión de los modernos sistemas de formación profesional hay una presencia destacada de la formación en valores como la honradez, la responsabilidad, la convivencia armónica y el trabajo en equipo, destinados a reforzar el crecimiento personal. Éste es un aspecto de importancia capital, sobre todo en un sistema como el nuestro, que no garantiza a sus egresados de la secundaria conocimientos básicos ni el desarrollo de actitudes que les posibiliten ingresar con éxito a procesos de formación profesional centrados exclusivamente en una formación de tipo tecnológico.

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

Por lo demás, todo parece indicar que aun asignando más recursos será difícil enfrentar esta crisis mientras no se modifique el modelo arcaico de gestión educativa ni se ataquen integralmente los mecanismos y los viejos patrones de reproducción de la exclusión social, así como de inequidades étnico-culturales y de género que permanecen arraigados en la sociedad peruana.

Finalmente, invertir más en educación demanda que los funcionarios de los ministerios de Economía y Finanzas (MEF) y de Educación (MED) comiencen a hablar el mismo lenguaje, en términos de prioridades de políticas y de financiamiento. Hay especialistas que opinan que los argumentos empleados por los técnicos de educación para fundamentar la necesidad de nuevos recursos son poco convincentes, como producto de la falta de comprensión de lo que necesita la educación para despegar, y por el afán, en el MEF, de buscar sobre todo frenar las demandas de gasto.

La no correspondencia entre el MED y el MEF pone en clara desventaja a quienes no controlan los recursos. En este caso, habría que tomar en cuenta los grados de modernidad aplicados en la concepción de las políticas públicas. La visión tecnocrática y racionalista del MEF está más preocupada por las consecuencias de la acción educativa en tanto representa inversión. Las políticas del MED tienen como base que invertir en educación es algo bueno de por sí; la preocupación por los resultados de esa inversión no es un problema lo suficientemente asumido. La falta de un organismo encargado de organizar las prioridades estratégicas del Estado peruano agudiza el desencuentro.

Lo anterior hace más imperioso que un incremento sustantivo a favor de la educación demande como contrapartida políticas coherentes de largo plazo, en un marco de crecimiento constante de nuestra economía y una presión tributaria mucho más fuerte. De allí la necesidad de tomar como referente principal un instrumento como el Proyecto Educativo Nacional, oficializado en enero del 2007.

### **Los aportes de las familias**

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) descubrió en el 2004 que sólo ocho países del continente (Argentina, Brasil, Cuba, Jamaica, México, Panamá, Trinidad y Tobago y Uruguay) aseguran las asignaciones de financiamiento necesarias para sostener la educación básica universal. Hay un creciente desequilibrio entre la inversión pública y privada en educación, lo que demuestra que gran cantidad del costo se ha transferido a las familias. El gasto privado en educación es de un promedio de 1,3% del PBI en los países de la OECD, mientras que es de 6% en Jamaica, 3,6% en Colombia, 2,6% en Chile y 2% en el Perú (Tomasevsky 2006).



## Experiencias a tomar en cuenta en materia de financiamiento educativo: LOS CASOS DE ARGENTINA Y BRASIL

### ARGENTINA

El constante reclamo de una mayor inversión pública en el sector educación obtuvo su principal respuesta en la Ley de Financiamiento Educativo (n.º 26075, sancionada el 21 de diciembre del 2005), que establece un incremento presupuestario gradual que alcanzará para el año 2010 una inversión equivalente a 6% del PBI.<sup>(i)</sup>

Para su viabilidad, el Ejecutivo y el Congreso han concordado en que la Ley tenga particularidades como las siguientes:

- Fijar objetivos claros, consensuados, posibles de cumplir y sistemáticamente evaluables. No plantea sólo invertir más recursos; también define las prioridades a las que deben estar destinados: superar el analfabetismo, incorporar a los más pequeños a jardines de infantes y al preescolar, lograr que todos los jóvenes puedan terminar el nivel medio.
- Otras metas están referidas a la calidad educativa: no menos de 30% de alumnos deben acceder a la jornada extendida o completa; que en todas las escuelas se enseñe informática y una segunda lengua.
- Pautas para mejorar las condiciones salariales, de trabajo y profesionalización de la carrera docente.
- Mayor inversión destinada a la educación técnica, las universidades y el desarrollo científico.

### BRASIL

El Fondo de Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio (FUNDEF) se aprobó en septiembre de 1996 mediante una reforma constitucional. Gracias a éste se produjo un cambio radical en la repartición de los recursos fiscales en el ámbito de cada estado y entre los estados y sus municipios, en función del número de alumnos de las escuelas estatales o municipales. Además, el gobierno federal pasó a garantizar un gasto mínimo anual por alumno en los lugares donde la cifra no se alcanzaba con los recursos propios. Se fijó también que, en cada estado o municipio, por lo menos 60% de los recursos del Fondo sean utilizados exclusivamente en el pago de profesores en ejercicio efectivo en el sistema de enseñanza. Esto impulsó un importante proceso de mejora de los salarios de los maestros, especialmente en las regiones más rezagadas del país.<sup>(ii)</sup>

A partir del 2001, la universalización del acceso a la enseñanza fundamental se debió también a la creación del Programa Bolsa Escola Federal. Su gran novedad fue la emisión de una tarjeta magnética —semejante a una tarjeta de crédito— a nombre de cada madre de las familias de ingresos más bajos. El monto otorgado variaba de acuerdo con el número de hijos de entre 6 y 15 años que estuviesen asistiendo efectivamente a la escuela. En sólo ocho meses el gobierno de Fernando Henrique Cardoso emitió cinco millones de tarjetas que beneficiaron a cerca de nueve millones de alumnos.

Sobre la base del FUNDEF, el gobierno de Luis Inacio Lula Da Silva creó el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB) y aumentó los recursos para que financie también la educación básica, desde las *creches* (jardines infantiles) hasta la enseñanza media.<sup>(iii)</sup>

(i) La base de partida fue el 4,4% del PBI. La meta anual es la siguiente: el año 2006, alcanzar el 4,7% del PBI; el 2007, 5%; el 2008, 5,3%; el 2009, 5,6%; y el 2010, 6% (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina 2006).

(ii) Ver *El acceso a la educación básica en Brasil*, de Paulo Renato Costa (2006), ministro de Educación de Brasil durante el período 1995-2002.

(iii) Página web de GRUHBAS, Projetos Educacionais e Culturais, <[www.gruhbaspe.com.br](http://www.gruhbaspe.com.br)> (consulta: 21 de abril del 2007).

En nuestro país, uno de los grandes incentivos del cambio y de la expansión del sistema educativo ha sido el acceso gratuito a la educación pública.<sup>14</sup> Sin embargo, como se ha señalado, los menos favorecidos económicamente acceden a los centros de enseñanza de peor calidad, contribuyendo así el sistema educativo a que las desigualdades sociales se reproduzcan. Además, cada vez es más evidente que la tal gratuidad es algo relativo y que los aportes de las familias, aun las más pobres, se dan de modo directo o indirecto.

De acuerdo con diversas fuentes, las familias peruanas representan un importante aporte al financiamiento del servicio público y privado (Saavedra y Suárez 2002).<sup>15</sup> En 1994, las familias gastaron en la educación de sus hijos que asistían a centros educativos públicos 0,8% del PBI, lo que significa que financiaron 20% del total del sistema público de educación. El gasto familiar por niveles educativos, en comparación con el del Estado, es mucho mayor para los hijos que asisten a la secundaria (más del doble de lo que gastan en uno de primaria).

Saavedra y Suárez muestran que casi un tercio de lo que la sociedad peruana en su conjunto gasta en los niños matriculados en las escuelas públicas corresponde a contribuciones de las familias. Una parte consiste en libros, uniformes y materiales; otra son aportes monetarios directos por concepto de matrículas, cuotas para las asociaciones de padres de familia (APAFA) y pagos para la compra de materiales y el financiamiento de actividades escolares. Por otro lado, los padres también contribuyen con su trabajo y bienes para el centro educativo, modalidades de colaboración más difíciles de cuantificar.<sup>16</sup>

Según cifras oficiales de la Encuesta Nacional de Hogares del 2002, el gasto anual por alumno de primaria en las escuelas públicas fue de 201 dólares, de los cuales las familias aportaron más de la tercera parte (34%, 44 dólares), mientras que el Estado aportó el 66% restante (156 dólares). En secundaria, con un gasto total de 295 dólares anuales por alumno, el Estado aportó 64% (224 dólares), mientras que las familias asumieron el 36% restante (71 dólares).

<sup>14</sup> Martín Benavides afirma que gracias a dicha gratuidad en el Perú se pasó de un promedio de dos años de educación para la población adulta, a mediados del siglo pasado, a los casi nueve años de promedio actuales: «Sin dicha transición, nuestra sostenibilidad como país habría sido mucho peor» (*Perú.21*, 20.2.2007).

<sup>15</sup> Un importante estudio al respecto es el de Saavedra y Suárez (2002). Asimismo, en el Plan Nacional de Educación para Todos (documento base) hay explícitas referencias a la importancia de los aportes familiares a la educación.

<sup>16</sup> El nivel del gasto público en educación básica es tan bajo que en muchas escuelas —en particular fuera de Lima— el pago de los servicios públicos depende de las contribuciones de los padres, tanto en dinero como en materiales de enseñanza, artículos de limpieza, servicios de mantenimiento de enseres, etcétera.

Estas contribuciones se producen a pesar de que existe un marco legal según el cual la educación primaria y la secundaria son obligatorias y gratuitas, tal como lo establece la Constitución Política. Sin embargo, en la práctica, la gratuidad no se verifica. Para que los colegios operen, los directores y las asociaciones de padres de familia se ven obligados a recurrir a los padres, salida que logran con distinto éxito, sobre todo de acuerdo con el nivel socioeconómico de estos últimos.

En el Proyecto Educativo Nacional vigente desde el 2006 se señala como tesis que el Estado peruano se ha habituado a una modalidad no declarada de «cofinanciamiento» de la educación pública, motivada por su baja inversión en calidad educativa. Si las familias no pueden aportar más de lo que ya dan en medio de su precariedad, la educación pública no tendría salida. La negativa de los gobiernos a dar recursos financieros suficientes para la educación de quienes asisten a escuelas públicas es uno de los nudos más graves de inequidad, además de constituir un signo de la segmentación del sistema educativo nacional.

## • **LOS PROBLEMAS DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO PÚBLICO**

El sistema educativo público peruano sufrió una considerable fragmentación en su organización institucional, lo que propició la ineficiencia y ahondó la falta de calidad de su servicio. Una de las decisiones más polémicas, a todas luces vinculada con esta fragmentación, es la división del Ministerio de Educación en dos viceministerios, uno referido a la «gestión» pedagógica y otro asociado sobre todo a la «gestión» administrativa, divorciando así estos ámbitos e impulsando, un buen número de veces, disputas territoriales y competencias de poder. La excesiva compartimentación impide la colaboración horizontal de sus propias oficinas, en función de objetivos y desafíos comunes.

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

A pesar de ser cabeza técnica y normativa del sector, hasta el año 2002 el Ministerio de Educación no tenía injerencia sobre la totalidad de los recursos asignados a los centros educativos: en las regiones, el principal presupuesto fue administrado por el Ministerio de la Presidencia, que transfería los recursos a los órganos intermedios de las regiones vía los Consejos Transitorios de Administración Regional

(CTAR). Sólo en el caso de Lima y el Callao el MED manejó los presupuestos de los centros educativos, confirmando así la vigencia de dos modelos organizativos paralelos: uno para la capital del país y otro para las otras regiones.

La Ley General de Educación atribuye al MED, además de la función de normar, las de proveer, financiar y garantizar la educación; y adicionalmente, informar, promover y articular. No obstante, la costumbre pesa más que la ley y en el MED siguen convencidos de que su tarea central, además de ofrecer y financiar servicios educativos, es normar.

Al mismo tiempo, urge una reforma de las capacidades y del propio sistema de gestión presupuestal. La ineficacia del MED en la gestión de recursos y políticas es clamorosa: no hay mecanismos para monitorear la calidad de los procesos ni para evaluar el resultado de sus políticas. Es lamentable la distancia entre sus planes operativos y el concepto que se expresa en sus proyectos matrices. Se gasta mal y sin preocupación por el efecto de la inversión sobre los objetivos que la motivan (los beneficios se suponen, no se comprueban). Se cambian las jefaturas sin mayor aprensión por la memoria de los procesos iniciados, o se reinician irresponsablemente, y se segmenta la intervención, diluyendo así la responsabilidad. Incluso se devuelve dinero al MEF, dándole con ello argumentos para que no acoja solicitudes de recursos incluso cuando hay importantes iniciativas de inversión.

### **Una mala gestión disminuye los efectos de procesos de innovación**

En cuanto a las importantes prácticas y procesos de evaluación de docentes y estudiantes iniciados en el país, algunos especialistas muestran su desencanto respecto a la aplicación de sus resultados. Así, en el INIDEN se señala que

La falta de comunicación entre quienes dirigen la evaluación y los que norman el proceso pedagógico es una de las razones del porqué, luego de cuatro evaluaciones nacionales, el impacto de sus resultados haya sido casi imperceptible. No cambiaron los criterios y estrategias de capacitación, no se ha producido una amplia reflexión y consulta a los maestros sobre la pertinencia de los enfoques y prácticas de los diseños curriculares y de la evaluación del alumno que se utilizan en la educación primaria y secundaria, ni se ha evaluado las bondades y limitaciones de las políticas de adquisición de textos y otros materiales. (INIDEN 2006: 3)

Esto representa un gravísimo problema de gestión. La deficiente comunicación es sólo un síntoma. Quienes evalúan, quienes organizan el currículo, quienes capacitan y quienes norman la gestión escolar constituyen grupos humanos distintos que

## Algunas claves para la gestión institucional

Existe el creciente convencimiento de que una buena gestión mejora el aprendizaje de los alumnos. Algunas experiencias muestran que escuelas de buen nivel socioeconómico pueden obtener malos resultados y, por el contrario, escuelas con alumnos que sufren carencias pueden llegar, buena gestión de por medio, a obtener mejores resultados.

La descentralización no debe quedarse en regiones o municipios; debe llegar fundamentalmente a los centros educativos. Éstos deben tener locales adecuados, materiales educativos y biblioteca.

### ¿Qué signos permiten reconocer una escuela con una buena gestión?

- 1** Tiene un foco curricular claro, que permite priorizar y concentrar energías en aspectos clave del currículo y no en todo el currículo.
- 2** Posee metas claras de aprendizaje para sus alumnos, con una evaluación sistemática de las mismas. Vela por saber qué logran cada profesor y cada alumno, y por que el colectivo docente obtenga un sistema que le permita dialogar sobre sus logros y dificultades en el aula y fuera de ella. Los docentes asumen el éxito o el fracaso de sus alumnos.
- 3** La convivencia armónica entre docentes y padres o apoderados exige deberes y derechos claros y específicos, así como crear un clima emocional teniendo como centro la buena educación de los alumnos. No hay segregación por inteligencia, raza o género.
- 4** Los padres no son ajenos a la escuela. No sólo están motivados para formar parte importante de la tarea educativa sino que están permanentemente al día de lo que sucede. Esto significa contar con equipos docentes que no recelen de la participación de padres o apoderados.
- 5** El director (o la directora) ejerce un liderazgo fuerte, no centrado en la administración financiera o el control burocrático sino en una gestión pedagógica que alienta a docentes y estudiantes. Son muy recomendables sus constantes visitas a aulas, el conocimiento in situ de lo que aprenden los alumnos y el diálogo con sus colegas.
- 6** Un equipo docente conducido por directivos. Esto es indispensable. El rendimiento institucional es mejor en la medida en que las competencias de los profesores se trabajan permanentemente y se favorece el trabajo colegiado.
- 7** Se construye colectivamente un proyecto educativo institucional y se informa sobre el mismo a las familias. Esto ayuda a conseguir y sostener los logros antes mencionados.

funcionan de manera independiente, en función de sus propios planes, cronogramas y presupuestos. Hay claras evidencias de que así ocurre, y de que no hay autoridad ni liderazgo capaz de romper esta dinámica o por lo menos de buscar sinergias y articulaciones para superar una manera esquizofrénica de gestionar las políticas educativas.

¿Qué impide, por ejemplo, que las oficinas del MED elaboren sus planes operativos de manera conjunta, sobre la base de una priorización común y una comunidad de propósitos? ¿Qué impide que esa planificación se concerte con las Direcciones Regionales de Educación a fin de cohesionarla alrededor de una visión común sobre los problemas y las soluciones en este campo?

Valiosos esfuerzos del Estado se diluyen en esta opción improductiva. El caso del incipiente Proyecto Piloto de Educación Secundaria en Alternancia es revelador: si bien las principales iniciativas para crear este tipo de centros correspondió a entidades privadas, a partir del 2004 el MED inició tres experiencias de origen y con apoyo estatales.<sup>17</sup> En estos centros educativos, chicos y chicas alternan su permanencia quince días en el colegio —incluidos sábados y domingos—, con quince días en sus hogares, donde se reencuentran con sus familias y ayudan en los trabajos de la chacra. La potencialidad de esta experiencia es alta y por ello merece un largo aliento; además, el régimen académico, con equipos de estudio y la «pedagogía de la pregunta», ha eliminado las tradicionales «clases». Sin embargo, el entusiasmo, favorecido por los resultados de las primeras visitas evaluativas, se diluyó cuando «por razones de austeridad» el MED decidió suprimirlo del Plan Operativo Anual del 2007.<sup>18</sup> Lo deseable y lógico era que la experiencia durase por lo menos hasta que egresara la primera promoción.

Ésta es una demostración más de la pésima capacidad de gestión en el nivel central; pero no de gestión institucional sino de gestión de políticas. Las experiencias piloto, como se sabe desde hace mucho, jamás trascienden su escala así demuestran hasta el cansancio sus ventajas. Lo más que logran es mantenerse como «piloto» durante muchos años, hasta que una decisión administrativa como la re-

<sup>17</sup> En el valle Arriba del Tambo (distrito de Cocachacra, provincia de Ilay, Arequipa), en San Antonio de Chipao (provincia de Lucanas, Ayacucho) y en la zona yarina Isla del Río Napo (distrito de Mazán, provincia de Maynas, Loreto).

<sup>18</sup> Cada uno de los tres centros secundarios estatales de alternancia tiene en su plana docente cuatro profesores de áreas académicas (Comunicación, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencia/Tecnología/Ambiente). La «austeridad» determinó que fuesen despedidos los docentes contratados para la importante área de Ciencias Sociales.

---

UNO DE LOS MAYORES PROBLEMAS QUE ACUSA NUESTRA BUROCRACIA ES SU DIFICULTAD PARA TOMAR DECISIONES, AUN CUANDO DE ELLAS DEPENDE EL USO DE RECURSOS EXISTENTES Y NECESARIOS. SON MÚLTIPLES LAS DIFICULTADES POR FALTA DE CAPACIDAD OPERATIVA.

---

ción mencionada termina por anularlas. Este problema no es coyuntural sino que tiene connotaciones estructurales.

### **Dificultades y moraleja de un *shock* de inversiones**

Uno de los mayores problemas que acusa nuestra burocracia es su dificultad para tomar decisiones, aun cuando de ellas dependa el uso de recursos existentes y necesarios. Son múltiples las dificultades por falta de capacidad operativa.

En agosto del 2005, una publicación periódica alertó sobre la posibilidad de perder 30 millones de euros aportados por la Comunidad Europea para la ejecución, en cinco años, de un programa de formación profesional a cargo de los ministerios de Educación y Trabajo. Habían transcurrido dos años de iniciado su plazo de ejecución y estos ministerios no habían logrado siquiera designar un coordinador nacional del proyecto; menos aún cumplir con los otros resultados programados. Los 5 millones de euros previstos para la primera etapa pactada entre las partes no se habían utilizado y era alto el riesgo de perder esa cooperación externa.<sup>19</sup>

El mal antecedente de esa fallida experiencia se confirmó cuando, a propuesta del Ejecutivo, el Congreso aprobó un crédito suplementario en el presupuesto público del 2006 destinado a gastar, entre noviembre y diciembre del 2007, en proyectos de inversión en todo el país.<sup>20</sup> Los recursos ascendían a 1 937 millones de soles, de los que se asignaba 13% a los gobiernos regionales para financiar proyectos productivos, de saneamiento y de electrificación rural, entre otros. En enero del 2007, un informe de control preventivo de la Contraloría mostró que, al 31 de diciembre, sólo se había girado 25% de este crédito suplementario. El Ministerio de

---

<sup>19</sup> En su *Informe de Educación*, el INIDEN (2005) se refiere al Programa de Apoyo a la Formación Profesional para la Inserción Laboral en el Perú «Capacítate Perú» (APROLAB).

<sup>20</sup> La Ley 28880 se aprobó el 9 de septiembre del 2006.

Educación (sólo 7,3% de avance) y otros sectores clave para la política social, como el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social (12,5%) y Vivienda y Construcción (10,9%), mostraron el menor avance. Los gobiernos regionales sólo habían gastado 4,4% de sus recursos adicionales.

El presidente Alan García y otros voceros gubernamentales pusieron énfasis en que el menor gasto obedecía a la incapacidad de los gobiernos regionales y municipales, y no tanto a la del gobierno central. Por otra parte, se cuestionó duramente, desde el propio Ejecutivo, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

La situación se agravó al denunciar la prensa licitaciones lesivas a la economía fiscal en la compra de patrulleros por el Ministerio del Interior, de ambulancias por el Ministerio de Salud y de útiles para el Ministerio de Educación, así como en la inversión de obras de infraestructura de este último.<sup>21</sup>

Respecto a la capacidad de gasto de los gobiernos regionales y las municipalidades, el Grupo Propuesta Ciudadana (2007) señala algunas realidades ignoradas al momento de transferirles recursos adicionales justo en el último trimestre del año:

- los gobiernos regionales y municipales concentran sus gastos de inversión en ese mismo período (el último trimestre del año);
- el inicio de un proyecto no es inmediato, así cuenta con la viabilidad del SNIP, pues requiere un expediente técnico y organizar la licitación o los procedimientos necesarios para su administración directa;
- las regiones y los municipios dispusieron de los recursos recién entre mediados de octubre y noviembre; y
- el contexto electoral municipal y regional también afectó el proceso de gasto.

El Ministerio de Educación invirtió más de 200 000 500 soles en mejorar la infraestructura educativa de colegios considerados de alto riesgo por problemas de infraestructura y en dotarlos de nuevo mobiliario escolar.<sup>22</sup> De acuerdo con el MED, se atendió a 1 800 colegios de todo el país, y se instalaron 38 950 módulos (sillas y mesas) y 300 aulas prefabricadas. Según declaraciones del viceministro de Gestión Institucional, Víctor Raúl Díaz Chávez, recogidas por el diario *El Comercio* (Lima,

<sup>21</sup> Estas acusaciones ocasionaron la renuncia de la ministra del Interior Pilar Mazzetti y el despido de los burócratas encargados de las licitaciones.

<sup>22</sup> Este monto es diez veces mayor que el presupuesto aprobado para el 2006 en materia de infraestructura: 23 millones de soles.



**Prioridad absoluta:  
ESCUELAS DIGNAS Y SALUDABLES<sup>(i)</sup>**

La abundancia de recursos contrasta con una realidad lacerante: cerca de dos millones de niños acuden a escuelas convertidas en focos infecciosos por su falta de agua o desagüe, y se hace poco o nada por enfrentar esta situación. Se requieren 230 millones de soles para empezar a tener escuelas públicas dignas y saludables e implementar progresivamente el servicio de agua en todas las escuelas.

**ALGUNOS DATOS:**

<b>9 477</b>	Locales escolares sin servicio de agua: (23%).
<b>15 138</b>	Locales escolares sin servicio de desagüe: (37%).
<b>1,7</b>	millones de niños que estudian en colegios sin servicio de agua.  La falta de agua en las escuelas contribuye a que los estudiantes contraigan enfermedades estomacales y respiratorias, lo cual puede afectar el objetivo del Ministerio de Educación de superar las mil horas efectivas de clase por año escolar.
<b>12,1</b>	millones de atenciones a enfermedades estomacales, respiratorias y de la piel (prevenibles y relacionadas con el uso del agua) a niños de 0 a 15 años realizó en el 2003, el Ministerio de Salud.  Las enfermedades estomacales y respiratorias son evitables y no deberían contraerse ni propagarse en la escuela.
<b>30%</b>	Según el Ministerio de Salud, el uso del agua en la higiene disminuye en la incidencia de enfermedades estomacales.

**ADEMÁS:**

<b>75%</b>	de los techos de las aulas de locales escolares públicos son de calamina o Eternit. En los departamentos de Apurímac, Madre de Dios, Pasco, Puno, San Martín y Tumbes, ese porcentaje supera el 90%.  En los departamentos de Ayacucho, Huánuco y La Libertad, no menos de uno de cada cinco alumnos estudia en aulas con piso de tierra o arena.
------------	---

(i) En su documento «Invirtamos en escuelas dignas y saludables que fomenten el logro de aprendizajes», de marzo del 2005, el Consejo Nacional de Educación señala y pregunta: «Según la Oficina de Infraestructura Educativa, se requiere 260 millones de nuevos soles para reparar 662 centros educativos con deficiencias estructurales, pero hay 9 477 que no tienen agua. ¿No debería acaso esto considerarse una «deficiencia estructural»?»

7.3.2007), sólo en Lima se habrían recuperado 144 planteles escolares, con una inversión de 9 424 000 soles.

Las informaciones proporcionadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) antes del inicio de clases del año 2007 fueron bastante menos optimistas que las del sector educación. En todo el país, por lo menos 4 700 centros educativos se encontraban en emergencia; y en Lima, de los 1 440 locales existentes, 25% presentaban serias deficiencias. El INDECI inspeccionó 64 colegios públicos en distritos de clase media o media alta como Magdalena, San Isidro, Surco, San Luis y La Victoria, con resultados poco alentadores: 41% corrían un alto riesgo<sup>23</sup> y 57% un riesgo moderado (2% prohibieron el ingreso a sus inspectores). Datos proporcionados por el diario *El Comercio* (17.2.2006) indican que en el 2006, el mismo instituto supervisó 216 locales escolares y halló que más de 90% presentaban riesgo alto o moderado.

En las regiones, las demandas para enfrentar el déficit de infraestructura son mayores. Lo ocurrido en Ayacucho con motivo del *shock* de inversiones ha sido revelador. En abril del 2007, el director regional de Educación de Ayacucho se negó a recibir 96 obras de mantenimiento correspondientes a otros tantos centros educativos de su jurisdicción, porque la inspectoría de obras realizadas por tres empresas constructoras mostró serias fallas y uso de material deficiente. La Dirección Regional de Educación no había sido consultada por el MED sobre estas obras.<sup>24</sup> Así, las buenas intenciones del *shock* de inversiones se estrellaron con perjudiciales métodos y procedimientos administrativos difíciles de superar.

### **c. LAS EVIDENCIAS DE UNA BAJA CALIDAD EDUCATIVA EN EL PERÚ**

- **EL PERÚ EN LA EVALUACIÓN COMPARADA LATINOAMERICANA PROPICIADA POR LA UNESCO**

En 1998 se presentaron los resultados del estudio regional comparativo de Lenguaje, Matemática y Factores Asociados, organizado por la UNESCO en el marco del Proyecto «Laboratorio de Medición de Calidad», primer esfuerzo por realizar un aná-

<sup>23</sup> Riesgo alto: cableado expuesto o propenso a cortocircuitos, construcciones endebles, ventanas rotas o con vidrios inadecuados.

<sup>24</sup> La grave denuncia la hizo el director regional de Educación, licenciado Ricardo Arone, en el acto oficial de presentación del libro *Propuestas para nueva escuela, nueva ruralidad y diversidad en el Perú* (26.4.2007).

lisis comparativo sobre la educación básica entre trece países de la región.<sup>25</sup> En dicho estudio se aplicaron más de 54 000 pruebas de Lenguaje y Matemática a estudiantes de tercero y cuarto grado de esos países; paralelamente, se administraron cuestionarios a alumnos y a directores y tutores de estos mismos estudiantes.

Los alumnos del Perú obtuvieron calificaciones muy bajas respecto a los cubanos; bajas respecto a Argentina, Chile y Brasil; y comparables sólo a los de Honduras, Venezuela y República Dominicana, países con los que compartió los más deficientes resultados de la muestra.

### • EL PERÚ EN LAS PRUEBAS PISA<sup>26</sup>

Cinco mil jóvenes peruanos de 15 años de edad, de diversos estratos sociales, que en el 2001 rindieron las pruebas de Lectura, Matemática y Ciencias del Proyecto PISA (Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos), de la OCDE, obtuvieron un puntaje que ubicó al Perú al final de una lista de 41 países, la mayoría europeos y asiáticos, pero que incluyó también a Argentina, Brasil, Chile y México.

El 54% de nuestros jóvenes se situó en el nivel 0, en una escala de cinco niveles de competencia lectora. Esta escala mide capacidades para obtener información de un texto, interpretarlo, reflexionarlo y evaluarlo (ver el cuadro 2).<sup>27</sup>

Un resultado que se debe destacar es que la baja calidad educativa no se expresa únicamente en los estudiantes de 15 años procedentes de centros estatales, sino que afecta a casi la totalidad de centros de enseñanza. Si bien ninguno de los alumnos procedentes de centros estatales alcanza el nivel 4 de la escala combina-

<sup>25</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. El tamaño de la muestra fue determinado con un mínimo de 40 alumnos por escuela, 20 por grado, 100 escuelas como unidades primarias y 4 000 alumnos como unidades de agregación secundaria (OREALC/ UNESCO 1998).

<sup>26</sup> Realizada por la OCDE-UNESCO en el 2001. El énfasis fundamental de esta prueba fue la comprensión lectora de textos como parte de un proceso amplio de alfabetización. Así, la «alfabetización lectora» consiste, para PISA, en la comprensión, el empleo y la reflexión a partir de textos escritos, con el fin de alcanzar las metas propias, desarrollar el conocimiento y el potencial personal, y participar de modo efectivo en la sociedad.

<sup>27</sup> Al no lograr acreditar el nivel 1, los estudiantes peruanos muestran graves dificultades para emplear la lectura como herramienta eficaz que les permita aprender durante su vida. Corren serios riesgos de no aprehender futuros conocimientos.

**Cuadro 2**  
**RESULTADOS GLOBALES DE LA PRUEBA PISA (2001)**

Lectura		Matemáticas		Ciencias	
Puesto / País	Puntos	País	Puntos	País	Puntos
1 / Finlandia	546	1 / Hong Kong-China	560	1 / Corea	552
2 / Canadá	534	2 / Japón	557	2 / Japón	550
3 / Nueva Zelanda	529	3 / Corea	554	3 / Hong Kong-China	541
4 / Australia	528	4 / Nueva Zelanda	537	4 / Finlandia	538
5 / Irlanda	527	5 / Finlandia	536	5 / Gran Bretaña	532
34 / México	422	34 / Argentina	388	34 / México	422
35 / Argentina	418	35 / México	387	35 / Chile	415
36 / Chile	410	36 / Chile	384	36 / Macedonia	401
37 / Brasil	396	37 / Albania	381	37 / Argentina	396
38 / Macedonia	373	38 / Macedonia	381	38 / Indonesia	393
39 / Indonesia	371	39 / Indonesia	367	39 / Albania	376
40 / Albania	349	40 / Brasil	334	40 / Brasil	375
41 / Perú	327	41 / Perú	292	41 / Perú	333

Fuente: OCDE-UNESCO (2005), *Informe PISA 2003*.

da de alfabetización lectora, únicamente 6% de los alumnos de centros no estatales lo logra.<sup>28</sup>

Los resultados de estas pruebas internacionales, unidos a otras mediciones nacionales, resultaron el detonante principal para que el gobierno declarara en emergencia el sector educativo en el 2003.

### • ALARMANTES RESULTADOS DE EVALUACIONES NACIONALES DE RENDIMIENTO

Los resultados de la cuarta evaluación nacional del rendimiento académico de los alumnos, aplicada del 15 al 19 de noviembre del 2004, fueron insatisfactorios.

<sup>28</sup> En aptitud para las matemáticas y para las ciencias, el Perú ocupó también el último lugar de los 41 países participantes. El 95% de sus estudiantes partícipes en la prueba alcanzó un puntaje inferior a 90% de los estudiantes de países que obtuvieron los mejores resultados en las pruebas, como Hong Kong, Japón y Corea; esto implica que los estudiantes peruanos no están en capacidad de realizar tareas simples como producir hechos o procesos matemáticos básicos, ni aplicar habilidades computacionales simples (OCDE-UNESCO 2005).

Como en anteriores ocasiones, las áreas evaluadas fueron Comunicación y Matemática, esta vez en segundo y sexto grados de educación primaria, y en tercero y quinto grados de educación secundaria. Adicionalmente, se recogió información sobre el desempeño en algunas competencias del eje Formación Ciudadana.<sup>29</sup>

Los resultados que más preocuparon entonces fueron los de quinto de secundaria: 2,9% lograron niveles satisfactorios en Matemática y 9,8% en Comunicación. Los demás jóvenes, ya por concluir su secundaria y educación básica, se incorporarían al trabajo o continuarían estudios de educación superior con grandes dificultades para aplicar la competencia lectora como herramienta para impulsar y ampliar sus conocimientos y habilidades en otras áreas. Por su impericia lectora, también tendrán dificultades para seguir aprendiendo a lo largo de la vida.

De acuerdo con información difundida por el Ministerio de Educación y publicada por el diario *El Comercio* (5.3.2007), a fines del 2006 se realizó una Evaluación Censal de Comprensión de Lectura mediante una prueba aplicada a 305 135 niños de segundo de primaria de todo el país. La evaluación duró cincuenta minutos y constó de dos partes, una de lectura de palabras y otra de comprensión de textos. Cabe señalar que la evaluación sólo representó a 44% de los alumnos que cursaban este grado y sólo cubrió parcialmente departamentos con población pobre del país como Huancavelica, Ayacucho y Cajamarca.<sup>30</sup> En cuanto a sus resultados, la prueba reveló que 26% alcanzaron el nivel óptimo (nivel 3), es decir, entendieron la totalidad de un texto narrativo. El 29,2% de los alumnos evaluados alcanzó el nivel 2 (pudieron deducir las ideas no escritas en el texto, mas no el significado de las palabras por el contexto de la lectura ni la idea principal), y 29,1% el nivel 1, es decir, no pudieron encontrar la información en un texto; los demás (15,8%) no entendieron nada del texto leído.

Además de ser un indicador de que 74% de los alumnos evaluados no alcanzaban lo suficiente para aprobar el segundo grado de primaria, la evaluación censal sirvió para confirmar la precariedad de la escuela pública ante resultados obtenidos por niños de centros particulares de enseñanza. En efecto, en el máximo nivel de comprensión lectora se encontró a 20,9% de alumnos de centros estatales, mientras

<sup>29</sup> Las pruebas fueron aplicadas a alrededor de 14 500 estudiantes de cada grado seleccionado, de 843 escuelas primarias polidocentes y multigrado, y de 636 colegios secundarios. La muestra cubrió centros de enseñanza pública y privada de áreas urbanas y rurales.

<sup>30</sup> La ausencia de docentes, los paros regionales convocados por el SUTEP en esas fechas y la inasistencia de los niños determinaron el carácter parcial de dicha evaluación.

que en los particulares la cifra ascendió a 41,6%. En cambio, en el nivel inferior los estatales llegaron a 31,9% y los no estatales alcanzaron 20,3%.<sup>31</sup>

Comparados los resultados de ciudades como Arequipa, Callao, Lima, Moquegua, Tacna y Tumbes,<sup>32</sup> la mejor representada resultó Arequipa (33,6% de niños entendieron todo el texto narrativo e informativo); le siguieron Lima (33,1%), Callao (31,2%), Moquegua (29,2%) y Tumbes (29,2%). El mayor porcentaje de estudiantes que no lograron entender lo que leyeron correspondió a Tumbes (20,8%), seguido del Callao (10,1%), Arequipa (10%), Moquegua (9,7%), Lima (8,7%) y Tacna (7,2%).

Los resultados confirman la precaria base de una educación que, en otras condiciones, permitiría a nuestros estudiantes obtener el mayor provecho de sus escuelas. Si en los tres primeros grados de enseñanza primaria no alcanzan una suficiente comprensión lectora, están condenados a fracasar como estudiantes.<sup>33</sup> Lo más grave es que el sistema se ha habituado a esto y hay una suerte de complicidad e indiferencia institucionalizada. Se toma como algo natural que los alumnos fracasen y se atribuye esto a su pobreza, es decir, a causas completamente ajenas a la docencia, a la escuela y al sistema. Esto confirma lo que en el documento del Proyecto Educativo Nacional se denomina «un pacto de mediocridad»: los pobres están condenados a no aprender y los responsables de su educación se desentienden de esta situación.

No será suficiente tomar precauciones en el ámbito escolar. Es importante y decisivo asumir la atención de la primera infancia (0 a 3 años), dándole la mayor prioridad nacional, así como universalizar una educación inicial calificada a párvulos de 3 a 5 años, sobre todo en las áreas rurales.

## • LA PRECARIEDAD DOCENTE

Los resultados de la evaluación censal docente de inicios del 2007 indican que un tercio de los docentes no alcanzan a resolver preguntas necesarias para ubicarse

<sup>31</sup> En un país como el Perú es difícil comparar la educación privada con la pública sin tomar en cuenta los distintos antecedentes de vida y la situación cultural de la mayoría de los niños que asisten a uno u otro tipo de centro educativo. Sin embargo, estos resultados debieran hacer que se redoblen los esfuerzos por atender a las escuelas públicas con más y mejores recursos.

<sup>32</sup> El MED señala que estas regiones ofrecen mejores cifras representativas pues la prueba se aplicó a un mayor porcentaje de estudiantes que en otras (donde se aplicó a menos de 65% del universo). Ver la revista *Caretas* (22.2.2007).

<sup>33</sup> En Matemáticas, los datos de la evaluación del 2004 fueron aún más alarmantes.

en el nivel básico. De acuerdo con la información entregada por el Ministerio de Educación a la prensa, 32,6% de los maestros evaluados no ubicaron datos literales ni reconocieron el tema central en una lectura; 15,9% apenas llegaron al nivel 1; y 27,2% sólo lograron relacionar dos o más ideas del texto (nivel 2). Escasamente, la cuarta parte de los evaluados (24,3%) alcanzaron un óptimo nivel 3.

Los resultados en Matemáticas son más preocupantes: 85,7% de los evaluados no estuvieron en capacidad de resolver operaciones y ecuaciones fundamentales (en niveles 0, mayoritario, y 1 en razonamiento lógico-matemático).

Las regiones en situación más alarmante coinciden con el grupo más pobre: Ayacucho, Huancavelica y Loreto. Las tres presentan un cuadro de docentes con más de 55% en nivel 0 y nivel 1 en comprensión de textos. Arequipa, Tacna, Callao, Lima y Moquegua son las únicas regiones donde más de 30% de los docentes alcanzan el nivel 3 de comprensión de textos.<sup>34</sup>

La solución aplicada por el MED se basa en incentivar nuevas estrategias de capacitación docente, esta vez dando un particular protagonismo a las universidades. Cabe señalar que, según estadísticas del Ministerio, en los últimos años fueron capacitados 269 420 maestros con una inversión de 229 839 980 soles.

A la luz de los resultados señalados, todo indica que las políticas de formación inicial y de capacitación en servicio han fracasado; no han tenido el impacto esperado en la mejora profesional de nuestros docentes, y menos aún en el aprendizaje de sus alumnos. La respuesta oficial, sin embargo, ignora los antecedentes, como si el Estado peruano se enterara recién de esta situación o no hubiera tomado decisiones antes en relación con este problema.

Habrá que modificar de manera sustantiva las estrategias de formación inicial y continua de docentes, y apostar por medidas que asuman sistémicamente el «problema docente». Urge una evaluación seria de las políticas de formación docente para no repetir viejos errores, evitar eslóganes y afirmaciones simplistas, sin sustento real en evidencia alguna. Optar por las universidades no representa un giro en las estrategias de capacitación docente; lo que cambia son los operadores y los contenidos del plan de formación.

Al convocar a los docentes como individuos a recibir conocimientos, pautas e indicaciones, para devolverlos después a sus aulas, se sigue optando por la formación

<sup>34</sup> En las partes II y III de esta publicación se ofrecen más elementos sobre esta evaluación censal y las posibles causas del deterioro de las competencias docentes.

como un asunto individual antes que como un desafío institucional que deben asumir las escuelas, como si la palabra del «capacitador» bastara para la conversión personal.

#### **d. LA CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO**

Hay quienes señalan, con razones suficientes, que de poco servirán los esfuerzos por mejorar los aprendizajes y capacitar a los docentes si no se enfrenta el gravísimo problema de la corrupción institucionalizada en el sistema educativo nacional.

La Encuesta Nacional de Educación 2005 que Foro Educativo encomendara a la consultora Apoyo Opinión y Mercado<sup>35</sup> revela con claridad que 62% de los encuestados percibe la corrupción en el sector como el principal problema de la educación peruana. A fines del 2006, en una encuesta de la Universidad de Lima, 60% de los interrogados consideraron que existe bastante o mucha corrupción en los colegios. Los estamentos con más corrupción, de acuerdo con los encuestados, son las asociaciones de padres de familia (47,7%), los directores (29,5%) y los profesores (20,5%).

El propio Ministerio de Educación, al inicio del gobierno de Alejandro Toledo (2001), identificó una estructura de poder corrupta que manejaría aspectos importantes como nombramientos, reasignaciones, contratos en plazas orgánicas, autorización para apertura de instituciones educativas (centros educativos particulares, institutos superiores pedagógicos, entre otros) (Helfer *et al.* 2006).<sup>36</sup> En esta red estarían implicadas las oficinas nacionales a cargo del control de procesos administrativos y de la emisión de dictámenes y visados de resoluciones, y ejercerían su poder sobre los directores regionales mediante chantajes «legales», «informativos», «presupuestales» y hasta «pedagógicos».<sup>37</sup> El informe remarca que «Los especialistas que llegan a las Direcciones de Gestión Pedagógica generalmente son profesores y directores cuestionados o expulsados de los centros educativos por diversas causas y que por tener la condición de 'nombrados' no pueden ser despedidos del sector».

<sup>35</sup> Aplicada entre el 28 de septiembre y el 10 de octubre del 2005 en zonas urbanas y rurales de once regiones del país a 1 504 hombres y mujeres de 18 a 65 años de todos los niveles socioeconómicos (disponible en <<http://www.foroeducativo.org/encuesta.pdf>>).

<sup>36</sup> Informe de la Comisión Reorganizadora del MED 2001-2002 (citado en Helfer 2006).

<sup>37</sup> El informe se refiere a las oficinas de Auditoría Interna y de Asesoría Jurídica, a las direcciones de Gestión Institucional y de Gestión Pedagógica, y a la Oficina de Administración.



El informe «Con corrupción no hay educación», elaborado por la Defensoría del Pueblo y la Asociación Civil Proética, presentado el 28 de febrero del 2007 en la ciudad del Cusco, es el resultado de un primer proyecto piloto aplicado en seis regiones del país: Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Junín, Lambayeque y Loreto. La Defensoría recibió 307 denuncias vinculadas a corrupción: 52 por incumplimiento en el dictado de clases, 48 por irregularidades en los procesos administrativos, 38 por contrataciones irregulares, 30 contra atentados a la integridad física, 20 por uso indebido de los cargos, 19 por deficiencias en las medidas de control y muchas más de diversa índole; incluso hubo 7 denuncias por violación sexual y 6 por acoso sexual (Defensoría de Pueblo 2006).

Según el informe, en Ayacucho y Huancavelica la corrupción se centra en contrataciones irregulares. En Junín, el problema principal es la inasistencia de docentes y el incumplimiento con sus horas de enseñanza. En Lambayeque, las denuncias se centran en irregularidades en procedimientos administrativos. En Loreto, lo que más dificulta el dictado de clases son los continuos desplazamientos de los profesores. En el Cusco, más de un tercio de las denuncias recibidas responden a atentados contra la integridad de los alumnos.<sup>38</sup>

Es gravísimo para el país que una de las conclusiones del informe señale que «[...] el fenómeno de la corrupción [...] atraviesa todo el sistema organizacional, a todo nivel, constituyéndose en espina dorsal de una estructura que no sólo es ineficiente para sancionar los actos indebidos, sino que permite o reúne las condiciones para que este se reproduzca y extienda» (Defensoría del Pueblo 2007: 72).

Lo señalado en ese valioso informe confirma otras múltiples apreciaciones. El año 2005 pude comprobar, entrevistando a representantes regionales de la Defensoría del Pueblo en Cajamarca, Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Cusco, varias constantes:<sup>39</sup>

El sector educación es el que más trabajo da a las oficinas regionales de la Defensoría del Pueblo, institución cada vez más apreciada por su disposición a atender denuncias contra la corrupción en organismos intermedios.

<sup>38</sup> Los asistentes a la presentación de este informe en el Cusco fueron particularmente impactados con la denuncia contra una profesora que castigó a un grupo de alumnas por llegar un poco tarde con una ducha helada en el baño de hombres del colegio Diego Quispe Tito, en San Sebastián, Cusco.

<sup>39</sup> Las entrevistas se desarrollaron en el marco de un trabajo que me encomendara el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV).

Son constantes las denuncias de violación y acoso sexual de docentes a sus alumnos, así como de solicitud de pagos en efectivo o de favores sexuales por traslados de docentes.

Es frustrante para los denunciantes (padres, alumnos o docentes) comprobar que quienes cometen faltas por lo general no son castigados; a lo más, son trasladados a las unidades de gestión educativa local (UGEL) o a las Direcciones Regionales. Incluso hay casos en los que docentes acusados de violación o acoso sexual han retornado a sus centros educativos.

El miedo y la alta tolerancia de la propia población a comportamientos corruptos o cercanos a la corrupción tienen que ver con la falta de confianza en instancias educativas que recojan sus denuncias y apliquen una justicia reparadora.

Alientan por ello la decisión y el empeño de la Defensoría del Pueblo en focalizar su lucha contra la corrupción en lo educativo. Será tanto o más importante que el propio Ministerio de Educación lidere y muestre con hechos la posibilidad de revertir una situación con efectos perversos no sólo en lo ético y moral, sino también en lo económico y en el propio sistema político que lo posibilita.

### 3. EDUCACIÓN EN EL MEDIO RURAL PERUANO: PRINCIPAL EXPRESIÓN DE DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES

La población rural peruana está distribuida en 75 000 pequeños poblados organizados de manera diversa, según la región. De esta población, 89% vive en asentamientos de menos de 500 habitantes esparcidos en ambientes no plenamente cubiertos por redes de caminos y carreteras; en estos poblados hay casi 6 millones de habitantes —más de la mitad de ellos en situación de extrema pobreza—, que representan 76% de la población cuyo consumo alimentario no cubre los requerimientos básicos para la supervivencia humana.

Hay claras señales de que, confirmando la segmentación social peruana, las peores evidencias de la crisis de la educación nacional se focalizan en las áreas rurales. En 1996, una valoración del aprendizaje nacional encontró que sólo 38,5% de niños escolares rurales dominaban 9 de 14 competencias básicas, comparadas con 63,5% de niños urbanos que lograron esos dominios. Los resultados iniciales de una valoración del aprendizaje realizada el 2001 mostraron que en escuelas multigrados los alumnos rinden menos que en escuelas polidocentes, y que los niños de habla quechua y aimara tienen los más bajos porcentajes de comprensión lectora. La precariedad educativa de las mujeres sigue siendo alta: 32% de las niñas campesinas repiten de año o abandonan la escuela, y las mujeres rurales promedian solo 4,9 años de escolaridad; además, en el medio rural, 7 de cada 10 personas analfabetas son mujeres.

Los alarmantes déficits de las escuelas rurales deben ser asociados a variables geográficas, económicas, sociales y culturales. Las razones por las cuales la educación rural es tan deficitaria tienen que ver con el *lugar* en el que se da y lo que ese lugar representa para la sociedad nacional. La asociación de la ruralidad con «lo pobre», «lo atrasado», «lo marginado» repercute directamente en los tipos de atención educativa que el país dispensa en sus medios rurales.

Hace varias décadas que los diagnósticos y las cifras que se manejan oficialmente y en investigaciones independientes son coincidentes. Múltiples son, además, las soluciones pensadas y propuestas. ¿Cuál es la reflexión, cuáles son las conclusiones que se pueden obtener de estas cifras y de la no aplicación de las propuestas?

Muchas explicaciones se asocian a los siempre insuficientes recursos. Pesa más, sin embargo, la escasa disposición y voluntad política que ha habido en estas décadas para otorgar un servicio educativo adecuado y de calidad suficiente en medios rurales; para que estos servicios tengan como características el respeto a las diferencias culturales y la incorporación de los saberes de esos pueblos y comunidades; y para responder a las necesidades y expectativas de las poblaciones rurales.

## **a. LAS PRINCIPALES EXPRESIONES EDUCATIVAS DE LA POBREZA EN MEDIOS RURALES**

Las principales expresiones educativas de la pobreza en medios rurales del Perú se pueden agrupar en tres áreas de inequidad: el analfabetismo, las oportunidades de estudio y exclusión educativa, y la interculturalidad no asumida.

### **• ANALFABETISMO**

El Perú tiene desde 1940 (la fecha más lejana en cuanto a datos sobre este tema) un número de analfabetos difícil de reducir, que oscila entre 1 700 000 personas (según el último censo) y los 2 millones de personas.<sup>40</sup> El mayor porcentaje corresponde a áreas rurales y a mujeres. El 64% de analfabetos de entre 15 y 24 años son mujeres, y 40% del total de analfabetos corresponde a mujeres que viven en áreas rurales. En poblaciones indígenas, la proporción de mujeres sin escolaridad es mucho mayor que la de hombres analfabetos; en comunidades indígenas, 7 de cada 10 personas analfabetas son mujeres.

En el analfabetismo femenino rural e indígena peruano influyen no sólo situaciones derivadas del papel de la mujer en sus núcleos sociales —su rol en la familia, su ciclo vital, su responsabilidad en la crianza de sus hijos—, sino también las condiciones de pobreza en las que transcurre la vida de las analfabetas. Sus actividades agropecuarias son múltiples, desde llevar la comida y el agua a los hombres que trabajan en el campo y desarrollar tareas artesanales hasta participar en tareas comunales de producción rural dependientes del mercado o de una empresa exterior.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Según información difundida en el diario *El Comercio* (29.8.2005), la Unidad de Estadística del Ministerio de Educación señala las siguientes cifras para el año 2004: 2 211 000 personas analfabetas; de éstas, 1 474 000 nunca asistieron a una escuela y 737 000 tienen algún grado de instrucción.

<sup>41</sup> Durante el régimen de Alberto Fujimori se encomendó la alfabetización al Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM, posteriormente Ministerio de la Mujer), con pobres resultados y grosera manipulación estadística.

## • OPORTUNIDADES DE ESTUDIO Y EXCLUSIÓN EDUCATIVA

La educación primaria es prácticamente el único servicio educativo que se brinda en las áreas rurales. No todos los jóvenes de estas zonas tienen acceso a la educación secundaria: la matrícula es de menos de 50% de la población de 12 a 16 años. Los resultados de las pruebas nacionales señalan que la gran mayoría de ellos están en condición de analfabetos funcionales.

Los docentes carecen de la capacitación para trabajar en medios rurales que debieron recibir en los institutos superiores pedagógicos o en las universidades a cargo de su formación inicial; los calendarios escolares siguen siendo inapropiados respecto a las faenas agrícolas; la adaptación curricular se encuentra en una fase inicial; el tratamiento de la interculturalidad y el bilingüismo es aún insuficiente, a pesar de los esfuerzos públicos por producir materiales educativos adecuados; y es notoria la falta de políticas específicas para escuelas unidocentes y multigrado, mayoritarias en el país.

De acuerdo con la investigadora Patricia Oliart (2000), el promedio de escolaridad en mujeres rurales de 15 y más años es de 3,7 años, y en hombres es de 5,1. A los 17 años, el promedio de años de estudio aprobados en zonas rurales es de 6,4. Ocho de cada 10 niñas rurales de tercero de primaria y 9 de cada 10 de cuarto grado tenían extraedad.<sup>42</sup>

A los abundantes factores de pobreza rural e indígena habría que añadir situaciones límite como la siguiente: los niños campesinos e indígenas y de núcleos suburbanos que asisten a los programas no escolarizados de educación inicial (PRO-NOEI) significan 34 dólares anuales de gasto al Estado, mientras que en los niños que acuden a centros formales urbanos de educación inicial se invierten 230 anuales, es decir, alrededor de seis veces más que en los niños rurales (MED 2000).

Por lo demás, los intentos para innovar la educación rural son difíciles de concretar, tal como se señaló antes al mencionar la experiencia piloto de educación secundaria en alternancia.

Proyectos con más recursos, como el Proyecto de Educación en Áreas Rurales (PEAR), no contemplan este tipo de centros educativos ni pueden derivar sus fondos hacia ideas innovadoras, por carecer de la flexibilidad suficiente para asumirlas

<sup>42</sup> La misma investigadora señala que alrededor de 200 000 niñas no acceden a la escuela en medios rurales; muchas de ellas tienen dificultades para desplazarse a los centros educativos, lejanos y escasos.

## El ejemplo del internado en Huataccocho

Durante 33 años, la Escuela Unitaria Mixta 24355 de Huataccocho (Lucanas, Ayacucho) no lograba responder a las expectativas de los estudiantes y la comunidad. Esto, por razones no sólo pedagógicas sino fundamentalmente sociales, económicas y geográficas:

- Los viajes diarios de entre dos y seis horas de ida y vuelta (hogar-escuela-hogar), que producen desgaste físico e influyen en la disminución de las capacidades de atención y retención de los niños.
- La extrema pobreza, sobre todo de las zonas más altas, que genera una desnutrición infantil aguda y crónica que es necesario enfrentar en ambientes no familiares.
- Los constantes cambios climáticos (lluvias, heladas, nevadas, crecidas de riachuelos, rayos), que ponen en riesgo a los niños y originan constantes faltas a las escuelas, a veces por varias semanas.
- Los frecuentes viajes de los padres acarreado auquénidos o ganado lanar y, en el caso de los agricultores, para recolectar sus productos, actividades en las cuales por lo general los niños mayores los acompañan.

En junio del 2005, docentes y padres de familia de la escuela decidieron seguir el ejemplo de las escuelas de alternancia para jóvenes. Con el apoyo de la Unidad de Gestión Educativa Local de Lucanas, crearon un Centro Rural Bilingüe Internado que beneficia a 55 niños y niñas. Ellos acuden quince días de cada mes al internado, y las siguientes dos semanas viven en sus casas, donde complementan su educación con vivencias familiares y comunales también vinculadas al programa de estudios. La acción en educación intercultural bilingüe, respetando la diversidad cultural, es otro valor del internado.

Los resultados iniciales son prometedores. La escuela:

- brinda alimentación y alojamiento diario, acorde con las necesidades;
- garantiza un número mayor de horas de clase; y
- desarrolla una labor de formación orientada al aprendizaje de normas, valores y formación de hábitos. Esto convierte a los alumnos en agentes que repercuten en el establecimiento de mejores condiciones de vida y relaciones más positivas en su grupo familiar.

---

Fuente: Carmen Montero y Manuel Valdivia (editores). *Propuestas para nueva escuela, nueva ruralidad y diversidad en el Perú*. Aprendes, ACDI, CARE, CNE, Educa, Fe y Alegría, Foro Educativo, Pro-Educa GTZ, SNV y USAID. Lima, marzo del 2007.

o apoyarlas. Sin embargo, alentadas por esas iniciativas, han surgido otras experiencias como la que se reseña en el recuadro sobre Huataccocha.

## • LA INTERCULTURALIDAD NO ASUMIDA

La tercera parte de los habitantes de las áreas rurales tienen una lengua materna vernácula; 7 de cada 10 vernaculohablantes viven en el campo y hablan quechua, aimara o una de las cuatro decenas de lenguas de grupos etnolingüísticos de la Amazonía. El aprendizaje en una lengua y una cultura ajena continúa siendo una barrera que separa del resto del Perú a los estudiantes no castellanohablantes. A pesar de los avances en la producción de materiales de lectura básica en lenguas nativas, persisten la falta de materiales para el aprendizaje del castellano como segunda lengua y el déficit en la formación de maestros en enseñanza bilingüe e intercultural.<sup>43</sup>

La interculturalidad no ha sido lo suficientemente asimilada ni asumida en el Perú. Cuando hay referencias a la educación bilingüe intercultural (EBI) prima más lo bilingüe que lo intercultural. Existe una dificultad real para concretar —en idea y acción— esa interculturalidad.

Habría que recordar que los sistemas educativos son estructuras etnocéntricas por definición. En su génesis histórica, aparecieron para borrar las diferencias y homogeneizar a poblaciones culturalmente diversas. La mejor herramienta para esta tarea de imposición cultural ha sido la construcción central de un currículo: las escuelas deben enseñar lo normado desde el nivel central, sin dialogar con las culturas locales ni rescatar algo de ellas, menos aún con el propósito de enriquecerlas de manera respetuosa, propiciando intercambios con otras culturas y con la cultura universal. Lo máximo que el sistema ha concedido es enseñar a la gente en su propia lengua.

Diffícilmente se avanzará hacia el cambio en las escuelas rurales peruanas, más aún en las ubicadas en ámbitos indígenas, si no se reconoce el profundo racismo vigente en el país. No habrá inversión que funcione sin modificar las condiciones en las que se produce la educación rural. No se trata solamente de dotar a las comunidades de más recursos; hay que realizar esfuerzos mayúsculos para que se

<sup>43</sup> En 1998 eran 98 000 los niños vernaculohablantes atendidos en 16 departamentos. En el país existen 3 177 938 quechuahablantes, 440 380 aimarahablantes, 45 137 aguarunahablantes, 222 513 hablan quechua de Lamas, 20 169 hablantes de shipibo-conibo y aproximadamente 20 000 hablantes de asháninka (MED 2000).

asuma de verdad que los indígenas —hombres y mujeres— son personas iguales a las demás. Es la creencia profunda en la desigualdad lo que termina justificando el abandono, la negligencia y el desinterés.<sup>44</sup>

En este contexto, un paso importante ha sido la creación de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI). Sucesivas evaluaciones de la acción estatal desde 1999 señalan algunos alentadores avances en materia de esta educación.<sup>45</sup> Sin embargo, los lineamientos de política quedan cortos respecto a los desafíos de una realidad como la peruana. Así, la direccionalidad de la EBI sigue centrada en atender educativamente a la población indígena que tiene un idioma propio, cuando tendría que ir más allá de la escuela y afianzar un trabajo realmente intersectorial, con el Ministerio de Educación como pieza importante pero no exclusiva ni, en no pocos casos, más importante.

Por otra parte, no se vislumbra aún la participación de las poblaciones indígenas en el diseño, la implementación y la evaluación de estas políticas. En la medida en que la educación en las zonas indígenas del país incluya la participación social y comunitaria como uno de sus principales componentes, la EBI será más pertinente y afianzadora de la democracia peruana, como expresión de la diversidad característica del Perú.

Para que la interculturalidad sea posible en las aulas, es necesario que los planes de clases y el proyecto curricular de la escuela nazcan de una negociación equitativa entre las demandas del currículo y las demandas de las culturas locales. Asimismo, es preciso que el objeto principal de referencia para toda clase de aprendizajes sea la experiencia sociocultural de los estudiantes: sus fortalezas, sus problemas, sus desafíos.

Una referencia final a los wawawasi, programa que desde la década pasada no depende del sector educativo. A pesar de que la cuna de este modelo de educación temprana nació en la sierra sur y en comunidades quechuas y aimaras, desde la década de 1990 el desarrollo de estos programas ha tenido como elemento

---

<sup>44</sup> El informe de la Comisión de la Verdad es la prueba más clara de este racismo y olvido colectivo con poblaciones como las ayacuchanas de habla quechua, principales víctimas de la violencia terrorista y la represión militar. La difusión e internalización colectiva de sus conclusiones es una de las tareas prioritarias pendientes en nuestra educación.

<sup>45</sup> Las principales propuestas y avances están referidos a mejoras en las prácticas pedagógicas, a cambios en el uso de lenguas en el aula y, particularmente, a la elaboración y distribución de material educativo consistente en cuadernos de trabajo para las áreas de Comunicación Integral y Lógico-Matemática en catorce lenguas, entre andinas y amazónicas; asimismo, a la producción de materiales de apoyo para el desarrollo de la segunda lengua.



común la disminución —y en algunos casos hasta la desaparición— de las estrategias pedagógicas y el casi abandono de metodologías específicamente referidas a un trabajo en áreas indígenas.<sup>46</sup>

No es extraño, por todo ello, que la tasa de desaprobación en la educación primaria en áreas rurales sea prácticamente el doble que en las urbanas (UNESCO 2001).

## **b. LA ESCUELA RURAL: SITUACIONES CRÍTICAS QUE OBSTACULIZAN SU DESARROLLO<sup>47</sup>**

De los múltiples problemas detectados en las escuelas rurales, seleccionamos a continuación cuatro particularmente importantes.

### **PROBLEMA ESPECÍFICO 1**

#### **El precario proceso pedagógico en las aulas**

En un contexto con predominio de escuelas unidocentes y multigrado, interesa indagar específicamente cómo elaborar la programación de aula y la correspondiente adecuación curricular; qué contenidos priorizar; de qué manera organizar el espacio físico del aula; cómo organizar y desarrollar la sesión de enseñanza, dosificándola en el tiempo; qué técnicas y recursos emplear; qué papel debe cumplir el docente durante el proceso de enseñanza; y qué tipos y formas de retroalimentación utilizar.

En situaciones como las que predominan en las escuelas rurales del Perú a veces se tiende a ocultar lo que verdaderamente importa; en este caso, que aún es necesario garantizar los primeros tramos de la educación básica. La etapa crítica son los cuatro o primeros cinco años de estudio; quienes los superan tienen ciertas posibilidades de no recaer en el analfabetismo y de mantenerse en el sistema educativo. De ahí que sea muy importante para la sociedad rural peruana que los

<sup>46</sup> Importa revisar la pertinencia de la atención preescolar en el campo, sobre todo en términos de la «interculturalidad» y de los ciclos de transmisión de conocimiento y socialización. Habrá que preguntarse si con estas intervenciones se procura modificar de manera sustantiva los patrones de crianza vigentes en comunidades indígenas. Es necesario revisar la naturaleza misma de la intervención y lo que significa para el futuro de las culturas locales y la valoración de las formas de crianza importantes para la reproducción de esas culturas.

<sup>47</sup> En este acápite se toma como base la información que aparece en *Políticas regionales para el desarrollo de la escuela rural* (Rivero 2005).

niños obtengan, entre otros logros, un dominio adecuado y temprano de las técnicas de comunicación, así como el empleo funcional de la lectura, la escritura y el cálculo básico. Es esencial, por esta razón, un funcionamiento eficaz de los primeros grados de la enseñanza, en los cuales se establecen las bases de aquellos aprendizajes.

Ahora bien: es precisamente en esos primeros grados de enseñanza donde se observan las mayores deficiencias. Uno de los más interesantes trabajos de investigación y observación de la práctica pedagógica en escuelas de áreas rurales señala, entre otras, las siguientes limitaciones de la enseñanza en el aula rural peruana (Montero *et al.* 2001):

- El aula no es plenamente utilizada como recurso pedagógico. En una situación de clase «normal», la mayor parte del tiempo se ocupa en el dictado o copiado de la pizarra y en la revisión individual o colectiva de las tareas escolares.
- El tiempo utilizado en las aulas no se rige por las necesidades del ciclo escolar; las clases se interrumpen, prolongan o suspenden de acuerdo con los intereses y las necesidades de los profesores, de los padres u otro agente distinto de los niños.
- La atención docente se centra en el «tema que toca enseñar», más que en actividades que promuevan el aprendizaje.
- La pizarra es el principal recurso pedagógico utilizado por los docentes, y de manera limitada: para escribir o dibujar lo que los niños deben copiar en sus cuadernos. El uso de materiales del medio (verbigracia, frutas o semillas como recurso didáctico para sumas y restas) es más frecuente en la sierra y la selva que en la costa.
- Los docentes sobreestiman la importancia de los libros de texto en el proceso pedagógico; tienen dificultades para utilizar sus propios conocimientos e iniciativas, así como para recurrir a las habilidades y destrezas adquiridas por sus alumnos en su vida cotidiana.
- Los docentes no estimulan ni alientan con premios a los niños y las niñas que se esfuerzan; en contraste, el castigo es usado constantemente como recurso para mantener el orden o como sanción por el no cumplimiento de tareas.

## PROBLEMA ESPECÍFICO 2

### El poco uso y el mal manejo de libros y materiales

Garantizar la existencia de libros y materiales didácticos en escuelas de contextos rurales contribuye a compensar algunas limitaciones de la pobreza. Sin embargo, no basta ni es suficiente.

La investigación sobre el impacto de los materiales didácticos en la escuela rural es aún incipiente. Uno de los pocos trabajos sobre maestros y textos escolares en el mundo rural peruano es el de Patricia Ames (2001), del que se colige lo siguiente:

- Es escaso el uso de libros en clases.
- Es mayor el uso de suministros básicos como papelógrafos, plumones y otros donados a escuelas rurales.
- Las bibliotecas escolares, cuando existen, no ponen los libros al alcance de los niños. Por lo general se guardan en la dirección o en los cuartos de los profesores, quienes siempre hacen de intermediarios entre los estudiantes y los libros.
- Los cuadernos de trabajo diseñados para ser utilizados en el aula sirven más bien para dejar tareas para la casa.

### ¿Por qué no se usan los libros?

#### *Explicaciones de los docentes*

- Dificultades debido al lenguaje utilizado y las actividades planteadas (demandan libros y cuadernos de trabajo más simples).
- Poca relación de los contenidos con el contexto vital y comunal de los niños. Esto es particularmente grave en contextos de habla materna quechua, aimara o de lenguas habladas en la selva. Los textos y dibujos son pensados en realidades urbanas o de Lima, capital de la república.
- Dificultades por tener que atender varios grados a la vez con libros diferentes para cada grado. Los textos son pensados para cada grado y no para su uso en centros multigrado.
- Escasa orientación a los docentes para trabajar con los materiales.

*Otras explicaciones:*

La investigadora se pregunta hasta qué punto las dificultades esgrimidas por los docentes no reflejan cierta subvaloración de los alumnos y las alumnas rurales. La visión de los maestros está muy marcada por el contexto de pobreza que rodea a los niños; es más: en muchos casos tratan de reforzar sus argumentos señalando el origen campesino, la pobreza y la falta de apoyo en sus casas debido a la ignorancia paterna, el déficit alimentario y la consiguiente desnutrición.

La crítica de los maestros sobre la escasa adecuación de los textos a la realidad del niño merece ser examinada con más detenimiento. Su uso como excusa para no trabajar con los textos se contradice con la evidencia de que en la escuela, más allá de la existencia o no de textos, se tratan temas también ajenos a la realidad concreta de los alumnos.

Por otro lado, es evidente la falta de capacitación de los docentes para utilizar mejor los libros y los cuadernos de trabajo; incluso algunos docentes manifestaron dificultades para entender los textos y las indicaciones.

**PROBLEMA ESPECÍFICO 3****La difícil relación entre padres y maestros**

El mundo de la educación en medios rurales no se puede limitar a la alfabetización de niños y niñas en centros escolares. Siempre será clave la presencia de la propia comunidad para poder transformar, con apoyo educativo, el futuro de esas mismas comunidades.

¿Cuál es la relación que las comunidades han querido establecer con el Estado respecto a la educación de sus hijos? La validez de la pregunta está directamente asociada a una doble circunstancia: por una parte, uno de los principales impulsos del crecimiento del sistema educativo en las zonas rurales ha sido la demanda de las comunidades; y, por otra parte, casi la generalidad de los docentes rurales opinan que existe desinterés de los padres por la educación de sus hijos.

Los padres y las madres de las zonas rurales valoran positivamente la escuela y tienen expectativas frente a ésta, pues la asocian con la mejora de sus condiciones de vida. Dan particular valencia al aprendizaje de la lectura y la escritura; y, en el caso de las comunidades bilingües, al conocimiento y la enseñanza del castellano. Suelen ver a la educación como el medio por el cual los niños y las niñas obtendrán

mejores herramientas para salir de su comunidad, encontrarán trabajos mejor remunerados o, con más suerte, serán profesionales. La educación es especialmente importante, consideran, para dejar de ser engañados y tener más posibilidades de relacionarse con entidades públicas y privadas que influyen en la comunidad. A partir de sus expectativas, madres y padres suelen demandar a la escuela que brinde desde conocimientos básicos (lectura, matemáticas y castellano) hasta computación e inglés.

A pesar del contexto de pobreza, los esfuerzos de los padres de familia campesinos para enviar a sus hijos a la escuela y efectuar aportaciones por lo general son significativos. Especialmente en la sierra y selva, son múltiples los ejemplos de aportes familiares en la construcción, reparación o mejoramiento de locales escolares, así como en la organización del desayuno escolar. Muchos prescinden del trabajo de sus hijos en faenas de producción o en labores domésticas para asegurar su educación, a pesar de que ello significa un costo para sus precarias economías.

Sin embargo, el interés de las familias por la educación no equivale necesariamente a su confianza en la escuela. Es ilustrativo recordar estudios sobre el Programa para Rebatir el Rezago Educativo (PARE),<sup>48</sup> en México, indicativos de la dificultad docente para responder a un triple reclamo unánime de los padres de familia en medios rurales: que maestras y maestros asistan regularmente, que traten bien a sus estudiantes, y que enseñen y respeten las costumbres y creencias del lugar. Esto puede ser perfectamente extensivo a escuelas rurales peruanas.

Los docentes, por su lado, parten de la opinión generalizada de que el interés de los padres por la educación de sus hijos es prácticamente nulo. Los bajos niveles educativos serían el obstáculo insalvable para que cooperen complementando en el hogar las enseñanzas recibidas por sus hijos en la escuela. En suma, los califican como «poco responsables», por alentar sus ausencias y atrasos, y «poco cooperadores» con el aprendizaje de sus hijos.

La tensión entre las demandas familiares y las opiniones de los docentes se explica en alguna medida por el lugar preponderante de los niños y las niñas en la precaria economía familiar, en la cual el trabajo de cada uno tiene un valor tangible. Si padres y madres observan que el docente no cumple con acudir regularmente a su centro de trabajo, y que los avances en el aprendizaje son muy lentos, lo más probable es que opten por tener a sus hijos apoyando las labores domésticas o productivas de sus hogares.

---

<sup>48</sup> Este programa funcionó en los estados mexicanos rurales más pobres: Chiapas, Guerrero, Oaxaca e Hidalgo (ver Rivero 2000).

Respecto a los mecanismos de participación creados desde Lima, hay una verdadera incongruencia en la generalización del sistema de asociaciones de padres de familia (APAFA) en el territorio nacional: no se considera la diversidad de los establecimientos educativos, ni que en medios rurales la comunidad tiene más relevancia que tales asociaciones. El nuevo reglamento de las APAFA postula la creación de muchos órganos sin ninguna posibilidad de concreción en centros unidocentes y multigrado. Los consejos escolares consultivos terminan siendo instancias que reemplazan a la comunidad; y al asumir funciones ejecutivas, pueden debilitar la autoridad del director de los centros. Estos consejos, como otros mecanismos de participación, deben ser adaptados al medio rural si se quiere que funcionen.

### Carlos Monge

#### DEMANDAS EDUCATIVAS DE LA NUEVA RURALIDAD

Las políticas, programas y proyectos de educación rural no pueden ser pensados imaginando:

- ⌚ Una población rural decreciente y marginal. Por el contrario, se trata de una porción significativa de la población, con vitalidad demográfica.
- ⌚ Una población rural ajena al mercado, sus demandas, sus dinámicas y sus valores. Por el contrario, se trata de manejar contenidos que preparen a los estudiantes para su inevitable futura acción en el mercado.
- ⌚ Una población rural ajena a la información y los valores que provienen de otros espacios culturales. Por el contrario, la educación rural debe tomar en cuenta que la niñez y la juventud rurales ya son consumidoras de información y valores globales, con una alta predisposición a migrar al extranjero.
- ⌚ Una población rural que vive en una situación idílica, ajena al conflicto. El conflicto, su prevención y su encauzamiento deben ser temas obligados de una nueva política educativa.
- ⌚ Una población rural que vive ajena al proceso político nacional. Por el contrario, la población rural participa activa y críticamente en la política nacional.

---

Fuente: Carlos Monge, «La nueva ruralidad peruana», en Carmen Montero y Manuel Valdivia (editores), *Propuestas para nueva escuela, nueva ruralidad y diversidad en el Perú*. Aprendes, ACDI, CARE, CNE, Educa, Fe y Alegría, Foro Educativo, Pro-Educa GTZ, SNV y USAID. Lima, 2007, pp. 41 y 42.

## PROBLEMA ESPECÍFICO 4

### La no correspondencia entre la normatividad pública y la realidad educativa rural<sup>49</sup>

La legislación y las normas referidas a la educación rural son numerosas (y también existe una importante institucionalidad educativa preocupada por su mejor desarrollo); sin embargo, el sentido declarativo constituye tal vez su mayor coincidencia. El *deber ser* y la aspiración de logros óptimos en bien fraseados párrafos son constantes en la mayoría de los documentos consultados.

La coincidencia en el señalamiento de la pobreza generalizada del país, que tiene su máxima expresión en medios rurales e indígenas, facilita que en casi todas las estrategias educativas y los considerandos legales se asocie la prioridad de la educación rural con la superación de la pobreza estructural. Sin embargo, no hay correspondencia entre la profusión de normas, las posibilidades de real aplicación de las mismas y la necesidad de estrategias para enfrentar efectivamente el desastre educativo nacional que, según se admite, tiene en la escuela rural sus mayores expresiones de baja calidad e inequidad colectiva.

Un factor limitante no sólo de la vigencia de esa normatividad sino también de la renovación educativa del país es la falta de voluntad de la clase política peruana para priorizar efectivamente la educación. Esto tiene una clara expresión en los magros presupuestos del sector, en el incumplimiento de acuerdos nacionales y en la falta de continuidad de políticas públicas en el Ministerio de Educación.

En un buen número de estos documentos predomina la visión del largo plazo. Esto es explicable en el caso de instrumentos como el Acuerdo Nacional (décimo segunda política de Estado) o en el Plan Nacional de Educación para Todos; empero, la gravedad de la situación nacional demanda que el corto plazo sea considerado y explicitado en las áreas prioritarias de esos instrumentos.

Los denominados «planes maestros» del Ministerio de Educación para la educación rural y la alfabetización son una buena iniciativa del sector. No se explica, en cambio, que en el que corresponde a la educación rural el principal esfuerzo se haya dirigido a imaginar lo que debiera darse en materia educativa rural el año 2021. La visión estratégica del país al 2021 no se complementa con la priorización de medidas urgentes para el plazo inmediato.

---

<sup>49</sup> Para conocer más información sobre este tema, ver Rivero 2003a.

Durante la gestión gubernamental del presidente Alejandro Toledo, la alfabetización fue situada como una de las cuatro prioridades de política. Sin embargo, el Plan Maestro para hacerla factible y, sobre todo, los recursos asignados, mostraron una evidente precariedad. En junio del 2003, los recortes del presupuesto regular del Ministerio de Educación a los que se comprometió el ministro de entonces para asumir parte del aumento de 100 soles a los maestros afectaron programas como el de alfabetización, a pesar de su «prioridad» nominal.<sup>50</sup>

Una constante en los documentos de política es que no abordan con el énfasis necesario las medidas integrales que demanda el problema específico de las escuelas unidocente y multigrados.

Por otra parte, una de las normas más estimulantes de la última década es que un tercio del programa curricular debe ser adaptado a las realidades locales. Sin embargo, hay indicios consistentes para afirmar que uno de los problemas irresueltos en las escuelas es la posibilidad de concretar esa adaptación. No se conocen pautas que la estimulen y orienten acerca de cómo llevarla a cabo.

Respecto a los incentivos para los docentes, existe consenso en cuanto a otorgar un pago adicional a los maestros rurales. Subsisten, empero, dos problemas: por un lado, muchos docentes dejaron de trabajar en áreas rurales y siguen cobrando por «asignación a áreas rurales o zonas de frontera»; y por otro, la definición de a quiénes pagarles basándose en datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Ante esto, es fundamental que el propio Ministerio sincere sus planillas y acabe con el desestímulo que significa para los docentes que efectivamente trabajan en el medio rural, la extendida práctica de que docentes trasladados a centros urbanos continúen recibiendo esas bonificaciones. Además, se requiere definir desde el Ministerio de Educación cuáles son las condiciones de trabajo que ameritan esas bonificaciones, en vez de asociarlas sólo al INEI. En este caso, es muy importante resaltar las implicancias de enseñar en un medio rural apartado, y lo que esto significa para los maestros.

Por lo demás, es importante una nueva concepción respecto a estos estímulos docentes: no basta premiar el hecho de trabajar en una determinada zona geográfica y en determinadas condiciones de vida; es necesario introducir con urgencia la valía de ese trabajo en términos pedagógicos y personales. Es decir, se trata de premiar sobre todo la motivación y la responsabilidad.

---

<sup>50</sup> La suma inicialmente comprometida se redujo a 10 millones de soles sin modificar la meta de 250 000 alfabetizados por alcanzar ese año.



## 4. LAS INICIALES RESPUESTAS A LA CRISIS EDUCATIVA

Desde hace cuatro años se han generado importantes consensos en educación, expresados en programas y propuestas de acción que tienden a enfrentar las diversas manifestaciones de la crisis educativa. A la nueva Ley General de Educación y la Consulta Nacional por la Educación desarrollada el 2001 se suman el Foro del Acuerdo Nacional (2004), el Pacto de Compromisos Recíprocos por la Educación (2004) y políticas propiciadas por el MED para enfrentar la emergencia educativa.

### a. EL FORO DEL ACUERDO NACIONAL Y EL PACTO SOCIAL DE COMPROMISOS RECÍPROCOS POR LA EDUCACIÓN<sup>51</sup>

El Acuerdo Nacional consta de treinta políticas de Estado orientadas por cuatro objetivos básicos: democracia y Estado de derecho; equidad y justicia social; competitividad del país; y Estado eficiente, transparente y descentralizado. En la política sobre educación del Acuerdo Nacional se le reconocen a este ámbito importantes funciones sociales, asociándolas a una idea de desarrollo humano que demanda cambios paralelos en lo político, lo económico y lo social.

Por la composición y naturaleza convocadora y representativa del Foro del Acuerdo Nacional,<sup>52</sup> es importante remarcar que en la política acordada en materia educativa hay catorce objetivos de Estado consensuados entre las fuerzas allí representadas.

El Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación fue demandado por el Acuerdo Nacional al Consejo Nacional de Educación. Su construcción significó

<sup>51</sup> El Pacto Social fue organizado y presentado por el Consejo Nacional de Educación al Foro del Acuerdo Nacional, donde fue adoptado en mayo del 2004.

<sup>52</sup> Este importante Foro fue constituido el 2002 por las principales fuerzas políticas del país y por entidades representativas empresariales, sindicales, universitarias, eclesiales y de la sociedad civil; en él también están representados el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo. Si bien sus acuerdos y mandatos no son imperativos, constituyen una importante expresión colectiva y expresión de vigilancia ciudadana.

la posibilidad de concertar con actores clave como la Presidencia del Consejo de Ministros, los ministerios de Educación y de Economía y Finanzas, el Congreso de la República, los sindicatos más representativos (el SUTEP y la Confederación General de Trabajadores del Perú), las fuerzas políticas, los otros sectores sociales y los empresarios participantes en el Acuerdo Nacional, así como con entidades representativas de la sociedad civil (Foro Educativo) y las mesas nacionales y regionales de concertación.

El Pacto Social optó por seleccionar, para el período 2004-2006, las siguientes áreas estratégicas de acción:

- *Movilización nacional por aprendizajes de calidad:* se dará prioridad a los valores, el razonamiento lógico-matemático y la comunicación integral, atendiendo la diversidad cultural y sociolingüística, para que todos los estudiantes sean capaces de desarrollar sus vidas asumiendo valores nacionales y democráticos, de calcular, de comprender lo que leen y escriben, y de expresar con libertad lo que piensan y sienten.
- *Estrategia de desarrollo profesional docente:* para el 2006 se contará con una propuesta concertada de nueva carrera pública magisterial y se habrá aplicado una política salarial que conjugue el derecho de los profesores a una remuneración y un trato justos, con el derecho de los estudiantes a contar con docentes preparados y comprometidos con su aprendizaje.
- *Moralización del sector educación:* al 2006 se habrá enfrentado y se ejercerá vigilancia ciudadana efectiva sobre los actos de corrupción en todos los ámbitos de la gestión educativa, desarrollando un ejercicio ético de la función pública y un compromiso con los resultados educativos.
- *Financiamiento de la educación:* se atenderán las necesidades del sector garantizando el incremento anual del presupuesto, en cumplimiento del Acuerdo Nacional, y mecanismos de uso eficiente.

A pesar de que el año 2004, en el discurso anual ante el Congreso, el presidente Alejandro Toledo asumió este Pacto Social como eje de la política educativa, no hubo correspondencia suficiente respecto a los programas organizados en función de este compromiso y los recursos asignados. Los pasos en materia de movilización nacional por aprendizajes de calidad registran algunas iniciativas del Ministerio de Educación creativas y concertadoras,<sup>53</sup> aunque con más énfasis en directi-

<sup>53</sup> Ver *Un país que lee, un país que cambia*, separata del MED distribuida con el diario *El Comercio* (Lima, 14.11.2004).

vas que en presupuestos operativos y acciones movilizadoras. La batalla por obtener más recursos presupuestales para el sector no tuvo eco suficiente en el propio Ministerio, condicionado por los criterios para distribuir recursos y las visiones para asignar prioridades imperantes en el Ministerio de Economía y Finanzas. A pesar de ello, se avanzó de modo sustantivo en la concreción de la propuesta de una nueva carrera pública magisterial y se registraron iniciativas importantes en el Congreso para legislar contra la corrupción imperante en la gestión y administración en unidades de ejecución descentralizada y en los propios centros educativos.

## **b. LAS EXIGENCIAS DE LA EMERGENCIA EDUCATIVA**

La declaración de la emergencia educativa el 2003 exigió al MED readecuar sus prioridades de acción. Durante la gestión del ministro Javier Sota Nadal hubo importantes esfuerzos para reformular la agenda del sector y producir iniciativas para reglamentar la Ley General de Educación; asimismo, en términos del desarrollo de una lógica de concertación, de propugnar una mayor transparencia estableciendo mecanismos de información y rendición de cuentas, y de proponer al país un documento preliminar sobre la ley de carrera pública magisterial.

El enfrentamiento de la emergencia, sin embargo, dejó mucho que desear. El Programa Nacional de Emergencia Educativa no significó una convocatoria al país ni un esfuerzo de movilización nacional para enfrentar colectivamente la dramática situación que le dio origen. El proyecto planteaba cuatro líneas de política para el 2004: a) mejorar las oportunidades de logros de aprendizaje; b) superar las brechas de inequidad; c) revalorar al magisterio; y d) desarrollar una gestión moderna, democrática y descentralizada.

El Ministerio de Educación, confirmando algunos temores, convertía en sinónimo de la emergencia educativa el plan de desarrollo de la educación vigente, y priorizaba la programación de las actividades bajo su responsabilidad sin prestar suficiente atención a lo que podrían hacer otros actores sociales en el campo de la educación.

Dicho programa tenía entre sus propósitos oficialmente explicitados asegurar los requerimientos económicos exigidos por la emergencia y comprometidos en el Acuerdo Nacional, así como impulsar el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP).<sup>54</sup> A pesar de esto, la situación de emergencia se enfrentó sin fondos

---

<sup>54</sup> Creado el 13 de agosto del 2004 por Ley 28332.

adicionales, lo que imposibilitó toda acción trascendente y todo cambio esencial, como los requeridos por el actual sistema. El plan se redujo a tratar de organizar mejor y hasta innovar las acciones propias de toda administración educativa.<sup>55</sup>

Ha sido incoherente reducir todo aumento presupuestal al incremento indiscriminado de los salarios docentes, presiones sindicales de por medio. Esto, siendo importante, es a todas luces insuficiente para remontar las razones de esa declaración de emergencia. Grafica mejor esa incongruencia el caso del FONDEP, organismo clave en la nueva Ley General de Educación para financiar iniciativas y proyectos de desarrollo diferentes a las acciones rutinarias del sector, que nació con sólo 2 millones de soles (571 000 dólares), en contraste con los 45 millones de dólares asignados al Fondo de Defensa Nacional.<sup>56</sup>

Obtener más recursos presupuestales es importante, pero también resulta insuficiente si de verdad se quiere enfrentar una emergencia. Por eso, era indispensable que el MED y las Direcciones Regionales modificaran de modo significativo sus agendas en función de la emergencia, que exigía una drástica reestructuración de las prioridades rutinarias. Así pues, se careció de visión suficiente y de voluntad política para allanar esas barreras y posibilitar una verdadera sinergia en el accionar de las unidades operativas, en función de resultados concretos en el ámbito de los aprendizajes en los centros educativos. La inercia del aparato público se limitó a plantear iniciativas puntuales sostenidas por un grupo pequeño de especialistas.

Una omisión mayúscula fue no considerar que la instancia en mejor posición para definir la emergencia educativa era el centro educativo. Allí, con el liderazgo de cada director, se debían establecer los objetivos, metas y medidas necesarias, para trabajarlas con alumnos, profesores, padres de familia y comunidad del entorno. La capacitación requerida por los profesores, los ajustes de las asignaturas y los grados respecto a planes de estudio, las medidas para combatir el ausentismo de estudiantes y profesores, todo ello tenía como mejor escenario los propios centros educativos.

Es sintomático, asimismo, que la emergencia educativa no haya considerado una exigencia de la Comisión de la Verdad y Reconciliación: «Para que la historia no se repita, es imprescindible una profunda reforma de la educación pública, sobre todo en las zonas más pobres».

---

<sup>55</sup> Nérida Céspedes (2005) señala que «[...] las medidas y acciones desarrolladas hasta ahora parecen confundir la emergencia con la ejecución de un plan general de gestión ministerial [...] no han logrado cumplir con los objetivos planteados».

<sup>56</sup> Creado en diciembre del 2004 por Ley 28455, entró en vigencia el 1 de enero del 2005.

No bastaba con llamar la atención sobre la mala calidad de la educación y sus efectos para el desarrollo del país. Importaba también, en coincidencia con la CVR, resaltar la urgencia de una transformación educativa.

Algunas sugerencias específicas del informe final de la CVR constituyen un imperativo para enfrentar la emergencia educativa:

- El mejoramiento de la infraestructura de las escuelas rurales («[...] las escuelas destartaladas son un signo visible de desprecio que debe ser erradicado»).
- El establecimiento de un sistema de incentivos y premios a los profesores que opten por ejercer su profesión en zonas rurales o remotas del país («[...] sistema que ayude a tener maestros de calidad en dicho ámbito»).
- La promoción de equipos multidisciplinares que acompañen al magisterio para brindar apoyo y orientación sobre salud, alimentación y manejo antropológico adecuado de la población. («[...] la contratación de profesionales de la psicología social y antropología en las Direcciones Regionales de Educación y en las Unidades de Servicios Educativos [hoy UGEL] es indispensable»).
- Promoción de una educación en el respeto de las diferencias étnicas y culturales. («[...] adaptar la escuela en todos sus aspectos a la diversidad étnico lingüística, cultural y geográfica del país»).

### **c. AVANCES EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS**

El MED es uno de los ministerios más complejos. Con una inercia acumulada durante muchos años de funcionamiento centralista y con un presupuesto insuficiente, debe asumir o facilitar la gestión de 60 000 instituciones a las que asisten 8 millones de alumnos y más de 300 000 docentes. Las tareas de un ministro de Educación son de por sí difíciles, pues debe administrar un enorme y complejo aparato nacional, afrontar demandas coyunturales permanentes y, a la vez, proponerse objetivos de real cambio educativo. Pero serán más difíciles aún si se realizan sólo con las fuerzas internas, excluyendo —o no convocando— a otros estamentos institucionales.

De los últimos tres años en el MED se pueden resaltar varios logros del ministro Javier Sota Nadal y su equipo ministerial. Enfrentaron con relativo éxito situaciones

delicadas que encontraron al inicio de la gestión y avanzaron, aunque con dificultades, en la racionalización de personal de los centros educativos y en la mejora del sistema de planillas y de control de plazas docentes. Asimismo, la adquisición de textos escolares se realizó sin los cuestionamientos de que había sido objeto la compra del 2003, que terminó involucrando a varios funcionarios en procesos administrativos o denuncias penales. Lograron también la reglamentación de la nueva Ley General de Educación<sup>57</sup> y de las asociaciones de padres de familia, promulgaron el Estatuto del Colegio de Profesores e iniciaron el proceso de inscripción de los docentes.

Esta administración ministerial mostró una mayor predisposición para trabajar concertadamente con instituciones sociales como el Acuerdo Nacional, el Consejo Nacional de Educación, Foro Educativo y el SUTEP. Facilitó trabajos concertados como el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación, aprobado por el Acuerdo Nacional, y evitó una huelga anunciada por el SUTEP para mayo del 2004.

La continuidad del equipo pedagógico coordinado por el viceministro Idel Vexler durante la gestión del ministro del nuevo gobierno aprista, José A. Chang, facilitó la concreción de algunos procesos y la continuidad de lo acumulado durante los últimos años del presidente Alejandro Toledo. ¿Cuáles son las medidas rescatables, tomando en cuenta su persistencia y el hecho de que resultan de procesos acumulados?

- El inicio de las clases en marzo, desde el 2005, y la difusión, dos meses antes, de las normas para el año escolar —con cierta flexibilización en medios rurales—, en procura de llegar a metas cercanas a las mil horas de clase.<sup>58</sup>
- El encomiable y persistente trabajo de la Unidad de Medición de la Calidad Docente para organizar e institucionalizar experiencias de evaluación del rendimiento estudiantil, lo que ha posibilitado identificar nudos de problemas en las áreas de Comunicación y Matemática. Esta entidad mide cada vez con mayor precisión las brechas entre la realidad y aquello que los alumnos deberían saber hacer de acuer-

<sup>57</sup> Entre las normas que se aprobaron están los reglamentos de educación básica regular, educación básica alternativa y educación técnico-productiva.

<sup>58</sup> Hay dudas razonables de que en las condiciones actuales se cumpla la meta trazada de horas efectivas de clase. El valor de las medidas es ir creando conciencia colectiva respecto a que los alumnos deben tener más tiempo para sus aprendizajes. El año 2007 las clases se iniciaron el 1 de marzo.

do con el grado que cursan. Asimismo, posibilita que se conozca mejor por qué unos obtienen mejores resultados que otros.<sup>59</sup>

- La simplificación de los componentes del currículo de educación secundaria y la reducción de las evaluaciones, facilitando así el trabajo del profesor.<sup>60</sup> En educación básica regular, la adopción de un diseño curricular nacional como primer paso para articular las estructuras curriculares de la educación inicial, primaria y secundaria.<sup>61</sup>
- La persistencia, durante toda la administración del presidente Toledo y luego en la gestión del ministro Chang, en la construcción de una propuesta de carrera pública magisterial, presentada, con variantes, a las representaciones congresales de cada mandato.
- El esfuerzo del Estado por dotar de textos escolares y materiales de biblioteca a centros educativos y alumnos del sector estatal. El criterio seguido en la selección de textos ha sido anteponer el factor pedagógico al precio, procurando que los alumnos trabajen con mejores materiales.<sup>62</sup>
- El pase (por fin) del área de Educación Inicial a ser nuevamente una Dirección Nacional. Esto ha fortalecido la capacidad de esta instancia para formular proyectos de inversión de mediano plazo, lo que permitirá el desarrollo del nivel educativo. Además, ha dado pasos destacables en articulación intersectorial y se prepara para la primera evaluación externa de resultados de aprendizaje a niños de 5 años de edad en el 2007.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> La experiencia acumulada ha posibilitado que desde noviembre del 2005 se distribuyan a cada centro educativo participante los reportes sobre niveles de desempeño de su alumnado en los grados evaluados.

<sup>60</sup> Las anteriores catorce y quince asignaturas de cuarto y quinto de secundaria se han reducido a diez áreas de formación.

<sup>61</sup> Tal integración se dificulta al optarse por competencias en la educación inicial y primaria y por capacidades en la secundaria.

<sup>62</sup> El Plan operativo 2005 incluyó adquirir cerca de 22 millones de textos, guías, cuadernos de trabajo y otros materiales a un costo cercano a los 130 millones de soles. En su mensaje al país de abril del 2007, el ministro Chang señaló que se habían distribuido 8 millones de textos escolares en educación primaria y secundaria, además de la instalación de módulos de bibliotecas en las escuelas urbanas y rurales del país.

<sup>63</sup> La UMC y la Dirección Nacional de Educación Inicial han diseñado la primera prueba de medición de la calidad de educación inicial, paso importante para mostrar el impacto de este nivel en los desempeños posteriores de los niños, en particular durante el crítico primer ciclo de la Educación Básica Regular

## 5. PRINCIPALES TENDENCIAS MUNDIALES DE CAMBIO EN LA EDUCACIÓN<sup>64</sup>

En Latinoamérica, a pesar de la concentración de ingreso y capital, y de la distancia efectiva entre la calidad de vida de los distintos estratos sociales, los sectores populares no creen que su deprimida condición social constituya un obstáculo insalvable para que sus hijos sigan estudios prolongados y obtengan los grados universitarios más elevados. Esta percepción encuentra apoyo en la debilidad de la educación como institución y cuerpo profesional. De hecho, parece haber una creencia casi mágica en el poder de transformación que tendrían los centros de enseñanza. La paradoja de la acción igualitaria en el acceso a la educación media y superior es que se produjo en sociedades que continuaron siendo profundamente desiguales.

En los países europeos más desarrollados, en cambio, fueron mayores los logros en igualdad por la vía de la distribución del ingreso monetario y de la redistribución por políticas sociales que aquéllos obtenidos ampliando oportunidades vía la educación, que tuvo más que ver con el propósito de asegurar la enseñanza básica requerida para cada etapa de desarrollo. Esto posibilitó la politización de una masa social más educada, que presionó al poder hacia cambios en la igualdad de oportunidades.

Los extraordinarios avances económicos del Sudeste asiático se asocian con su compromiso por priorizar la educación. El caso de los países asiáticos merece sin embargo una consideración aparte, debido a la significativa influencia de los factores culturales en general y al rol de la familia en particular.

En los países del África, donde son igualmente significativos los factores culturales, el cambio educativo está íntimamente asociado al problema de las condiciones materiales de vida de la población, que inciden directamente sobre las posibilidades de éxito de cualquier estrategia de aprendizaje.

---

<sup>64</sup> Este acápite toma como base informativa las investigaciones de Juan Carlos Tedesco (2001), José Rivero (1999), Hernando Gómez Buendía (1998) y Ricardo Diez Hochleiner (2000).



Finalmente, la educación en los países islámicos se asemeja en algo a la de los anteriores países, salvo en aquéllos con una fuerte influencia del integrismo islámico, donde los cambios educativos se asocian a la pugna entre tradicionalismo y modernización.

## a. LAS NUEVAS TEORÍAS EDUCATIVAS

La tesis de la educación durante toda la vida, promovida desde Jomtien, y las propuestas para la educación en el siglo veintiuno, desde la UNESCO, siguen teniendo una vigencia gravitante. La opción por una educación permanente demanda variar los enfoques tradicionales que asociaban el hecho educativo a la institución escolar o universitaria, y que especificaban «edades para aprender». A partir de esta iniciativa, la educación tiene cabida en cada etapa de la vida y se da incluso antes del nacimiento, con madres educadas.

La educación, de acuerdo con el llamado Informe Delors (UNESCO 1996), tiene como fundamento cuatro grandes pilares o aprendizajes: a) aprender a conocer, b) aprender a hacer, c) aprender a convivir con los demás y d) aprender a ser. Todo esto significa que la calidad educativa no puede resultar de la excelencia lograda en una sola de sus áreas.<sup>65</sup>

En el inicio de un nuevo siglo destacan particularmente los principios de cuatro teorías vigentes e influyentes: la teoría de las inteligencias múltiples,<sup>66</sup> el constructivismo,<sup>67</sup> la teoría de la conversación<sup>68</sup> y la teoría del conocimiento situado.<sup>69</sup> Una

---

<sup>65</sup> Ello debiera repercutir también en propiciar evaluaciones integrales y no parciales.

<sup>66</sup> La *teoría de las inteligencias múltiples* planteada por el investigador Howard Gardner (1987), de la Universidad de Harvard, propone que cada ser humano tiene inteligencias con una localización precisa en la corteza cerebral. La diferencia radica en la forma como cada cual desarrolla cada una de esas inteligencias: lógico-matemática, verbal o lingüística, espacio-temporal, cinético-corporal, musical, personal (intrapersonal e interpersonal), naturista y existencial (en proceso de fundamentación).

<sup>67</sup> En los últimos tiempos, la *teoría del constructivismo* y el diseño de entornos de aprendizaje constructivista han suscitado considerable interés. Según Bodner (1986), el modelo constructivista de conocimiento se puede resumir en la siguiente frase: «El conocimiento es construido en la mente del aprendiz». Desde un punto de vista constructivista, los datos que percibimos con nuestros sentidos y los esquemas cognitivos que utilizamos para explorar esos datos existen en nuestra mente.

<sup>68</sup> La *teoría de la conversación* sigue el punto de vista de Lev Vigotski sobre el hecho de que aprender es por naturaleza un fenómeno social; que la adquisición de nuevo conocimiento es el resultado de la interacción de gente que participa en un diálogo; y que aprender es un proceso dialéctico en el que un individuo contrasta su punto de vista personal con el de otro hasta llegar a un acuerdo. La noción vigotskiana de interacción entre gente trae diferentes niveles de experiencia a una cultura tecnológica.

<sup>69</sup> De acuerdo con la *teoría del conocimiento situado*, el conocimiento es una relación activa entre un agente y el entorno, y el aprendizaje ocurre cuando el aprendiz está activamente envuelto en un contexto

de sus características comunes está asociada a propiciar aprendizajes utilizando nuevas tecnologías.

Es bueno subrayar que las nuevas teorías —las mencionadas y algunas otras más— no surgen como producto de la imaginación de un ensayista ni a modo de proposiciones hipotéticas, sino que tienen evidencia empírica detrás. Hay investigación que las respalda y que ha probado que funcionan; expresan avances significativos en la comprensión de los procesos mentales y, en general, de la subjetividad humana, de cómo los seres humanos procesan la información y la transforman en conocimiento; representan el esfuerzo por construir nuevas respuestas ante viejos problemas y nuevos desafíos que anteriores paradigmas pedagógicos ya no son capaces de resolver, en la medida en que varias de sus premisas centrales perdieron validez ante el avance de la ciencia.

## **b. LAS ESTRATEGIAS DE CAMBIO EDUCATIVO: PRIORIDAD A LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES**

El cambio educativo ha superado la tendencia a enfocarse en un factor considerado clave —aumento de salarios a docentes, reformas curriculares, cambios administrativos, infraestructura, etcétera—, que por lo general no logra efectos perdurables. Se asume que el cambio educativo de hoy depende de múltiples factores que actúan en forma sistémica.

Sin embargo, esta opción sistémica no significa necesariamente tratar de modificar todo al mismo tiempo. El problema central de un cambio educativo consiste en establecer la secuencia y el peso en el que debe cambiar cada insumo. Es preciso hacerse cargo de los efectos de la modificación de un factor específico sobre el resto de insumos.<sup>70</sup>

---

instruccional complejo y realístico. La posición más extrema del aprendizaje situado sostiene que no sólo el aprender sino también el pensar es situado, y que por lo tanto debería ser considerado desde una perspectiva ecológica. Tal posición se basa en el trabajo de Gibson (1986) que enfatiza que se aprende a través de la percepción y no de la memoria.

<sup>70</sup> Los casos de África y América Latina son elocuentes en el sentido de que los cambios radicales provenientes del exterior o de agencias de financiamiento internacional originan resistencias de los actores nacionales; por el contrario, los procesos de cambio basados exclusivamente en factores endógenos y en la capacidad interna para autotransformarse suelen ser muy lentos y terminan cediendo a presiones corporativas.

Hoy prevalece la tendencia a priorizar el cambio educativo en el aspecto institucional, abriendo las escuelas a los requerimientos de la sociedad e introduciendo factores de dinamismo en sus mecanismos internos de gestión. Es fuerte la tendencia a priorizar proyectos por establecimiento, buscando autonomía para definir estrategias propias de mejora y cambio. La experiencia señala que la secuencia y el peso de los cambios se pueden definir mejor a nivel local que a nivel central.<sup>71</sup>

Un punto clave acerca de las transformaciones institucionales pasa por definir el rol del Estado.<sup>72</sup> Las discusiones actuales se resumen en: a) determinación de prioridades mediante mecanismos de discusión democrática; b) diseño y operación de mecanismos evaluativos de resultados obtenidos en el cumplimiento de las prioridades determinadas, dando alta autonomía a instituciones; y c) aplicación de mecanismos eficientes de compensación de diferencias que neutralicen el riesgo de una mayor inequidad a partir de la aplicación de estrategias descentralizadas (esto es particularmente importante en países con grandes desequilibrios sociales).

La privatización de los servicios educativos está asociada por lo general a la privatización de empresas y servicios públicos, en el contexto de la liberalización promovida por el Consenso de Washington. De hecho, globalmente considerados, la educación privada es más importante en los países en desarrollo que en los desarrollados; pero esta mayor cobertura no está asociada con resultados satisfactorios, ni desde el punto de vista económico ni desde el educativo. Finlandia, con los mejores resultados mundiales en varias mediciones comparadas de aprendizaje, es la mejor expresión de una excelente educación pública.<sup>73</sup>

Importa destacar la actual tendencia a cuestionar un funcionamiento dual de los sistemas educativos que propicia la atención de necesidades masivas sin una atención personalizada, y que ésta última sea menos necesaria en los servicios destinados a sectores de bajos recursos. De allí que la aplicación de estrategias diferenciadas para el logro de resultados homogéneos sea un criterio necesario para el logro de objetivos democráticos.

<sup>71</sup> También es reconocido como un importante factor de éxito de innovaciones institucionales el que estén asociadas, más que a «experiencias piloto», a su adecuación a las condiciones locales.

<sup>72</sup> Las opciones facilistas por estatizar o privatizar, por centralizar o descentralizar las decisiones sobre la educación, demuestran una escasa consistencia según el análisis comparativo internacional. Así, los mejores procesos de descentralización son acompañados en general por sólidas administraciones centrales.

<sup>73</sup> En la década pasada, la revista estadounidense *Newsweek* presentó un informe especial sobre las diez mejores experiencias educativas del mundo. En la gran mayoría de casos, la intervención y la inversión estatales eran decisivas para el impacto y la duración de tales experiencias.

**Cecilia Braslavski**

## **DIEZ FACTORES DE PRIMORDIAL IMPORTANCIA PARA ALCANZAR CALIDAD EN LA EDUCACIÓN DEL SIGLO VEINTIUNO**

- 1 La pertinencia personal y social como foco de la educación.** Una educación de calidad permite que todos aprendan lo que necesitan aprender, en el momento oportuno de su vida y de sus sociedades, y además con felicidad. Ciertas competencias comunicativas y matemáticas, así como ciertas habilidades, son claves para seguir aprendiendo a lo largo de toda la vida.
- 2 La convicción, estima y autoestima de los estratos involucrados.** Una experiencia educativa de calidad debe generar una atmósfera de bienestar. Las sociedades, sus dirigencias políticas y las administraciones valoran de manera especial la educación de sus pueblos y su capacidad de aprendizaje, pero además estiman a sus profesores. A su vez, los profesores se estiman a sí mismos y no se culpabilizan de los errores —ni culpan a los alumnos— sino que los corrigen y sacan provecho de ellos.
- 3 La fortaleza ética y profesional de los profesores.** La construcción de la docencia exige cuatro condiciones: buena formación profesional; actualización y perfeccionamiento periódicos o permanentes y de calidad; efectiva dirección y supervisión en la escuela; participación en la producción de didácticas (dispositivos de mediación entre el saber elaborado y el saber escolar).
- 4 La capacidad de conducción de los directores y el personal intermedio.** Tres características distinguen a los buenos directores: otorgan un gran valor a la función formativa de sus instituciones educativas; están capacitados para darle sentido al conjunto de su institución, a cada grupo y a cada persona que la integran; y son capaces de construir la eficacia institucional.
- 5 El trabajo en equipo al interior de la escuela y del sistema educativo.** Los estudios revelan la importancia del desarrollo curricular compartido entre docentes de varias instituciones educativas, las reuniones periódicas de directores, las evaluaciones externas y el diálogo sobre los resultados de dichas evaluaciones.
- 6 Las alianzas entre las escuelas y otros agentes educativos.** Las familias, los empresarios y los medios de comunicación son factores importantes en el compromiso conjunto de construir una educación de calidad mediante las escuelas.
- 7 El currículo en todos los niveles educativos.** El aspecto disciplinar del currículo tiene que ver con orientar cada materia teniendo un foco claro y pertinente. Elementos básicos y cotidianos del currículo son, entre otros, leer un libro semanal; llevar a cabo encuestas, organizar, procesar e interpretar la información, discutirla y enriquecerla; estudiar un tema social emergente por mes, de ámbito mundial, nacional, local o comunitario, planteando preguntas y buscando respuestas; usar activamente alguna tecnología moderna en un proyecto real y no sólo percibirla pasivamente; asistir a un espectáculo audiovisual acorde con la oferta comunitaria (cine, fiesta cívica, teatro, etcétera); realizar una actividad solidaria y evaluarla; e identificar y resolver algún problema propio de la escuela en forma conjunta.
- 8 La cantidad, calidad y disponibilidad de materiales educativos.** Los estudiantes de los países que obtuvieron mejores resultados en las evaluaciones PISA leen más que los de otros países y sobre temas más variados. Hace la diferencia el buen libro de texto asociado con la utilización de una gama amplia de materiales impresos o concretos. Así como la televisión, el cine, internet, los mapas y los museos, bien utilizados, son recursos educativos, también lo pueden ser la frutería o la tienda del barrio, la naturaleza que rodea a la escuela, los conocimientos y la experiencia de los padres de familia, etcétera.
- 9 La pluralidad y la calidad de las didácticas.** Se enseña y se aprende mejor cuando se acepta que diversos caminos pueden conducir al aprendizaje con sentido y bienestar, precisamente porque los estudiantes son diversos, tal como los profesores y los contextos. Una didáctica específica sirve si los profesores la conocen y creen en ella, y si es consistente con la sociedad y con las prácticas familiares de cada país o región.
- 10 Los mínimos materiales y los incentivos socioeconómicos y culturales.** El presupuesto dedicado al sector educación, incluidos los salarios, incide en la calidad educativa. Los materiales mínimos, por debajo de los cuales es muy difícil conseguir la calidad, deben garantizar que los niños vayan debidamente alimentados a las escuelas, que los salarios de los profesores sean dignos y que el equipamiento esté disponible. Para alcanzar estos mínimos es indispensable que se priorice la educación, se establezcan alianzas en el aparato estatal y entre el Estado y la sociedad civil.

Fuente: Cecilia Braslavsky, *Diez estrategias para promover la calidad de la educación en un mundo en movimiento*, documento presentado en la XIX Semana Monográfica Santillana (22-26 de noviembre del 2004), disponible en <<http://www.fundacionsantillana.org>> (consulta: 4 de septiembre del 2007). La autora, una excepcional educadora argentina, murió tempranamente mientras era directora de la Oficina Internacional de la Educación de la UNESCO con sede en Ginebra.

### **c. RECURSOS FINANCIEROS: CONDICIÓN NECESARIA PERO NO SUFICIENTE PARA EL CAMBIO EDUCATIVO**

Los recursos destinados a la educación son escasos en la mayoría de los países; éste es un factor recurrente para explicar los bajos resultados. Sin embargo, hay casos nacionales que en alguna medida constituyen ejemplos contradictorios.<sup>74</sup>

Si se compara el gasto militar con la inversión en educación, los datos muestran que en América Latina el compromiso por la educación, reflejado en la asignación presupuestaria, es mucho mayor que en Asia o África: ha habido un gasto militar decreciente, a medida que acababan las dictaduras. Colombia es una excepción, así como lo es también Chile, con un gasto militar de 3,9% del PBI en el 2002, igual al gasto en educación, «lo que ilustra el largo proceso que implica el priorizar el gasto social tras un gobierno militar» (Tomasevski 2006: 67).

El tema del financiamiento debe estar necesariamente asociado a la gestión de los recursos. Es un elemento adicional que confirma la hipótesis de la necesidad de un cambio educativo global, y no simplemente seguir agregando recursos a sistemas tal cual existen.

### **d. LAS NUEVAS DEMANDAS A LA EDUCACIÓN: LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO, LOS REQUERIMIENTOS DE CALIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS, Y EL CONTROL SOCIAL DE LA DEMOCRATIZACIÓN EDUCATIVA**

La globalización impone exigencias de competitividad con consecuencias en la educación y la fuerza de trabajo de los países: a) ciertos tipos de industrias de exportación exigen altas y específicas calificaciones de la mano de obra a contratar; b) la mano de obra sin calificación educativa mínima registra bajas considerables de sus salarios reales y elevada subocupación; c) el sector informal se expande en países en vías de desarrollo y registra un descenso de ingresos debido al

<sup>74</sup> Los ejemplos de Estados Unidos y Cuba son antagónicos en esta materia. En el primero se triplicaron los gastos reales por alumno entre 1960 y 1988, con clases más reducidas y con maestros más educados y experimentados, pero el rendimiento bajó (Chub y Hanushek 1991). En el caso cubano, una década después de la caída del bloque soviético, que sumió al país en una severa crisis económica, los alumnos cubanos obtuvieron las mejores calificaciones en la evaluación regional comparada que propiciara la UNESCO a fines de la década. Por otra parte, Cuba fue el único país latinoamericano que no recibió apoyo crediticio de los organismos multilaterales de financiamiento.

---

LO QUE DIFERENCIA LOS REQUERIMIENTOS DEL ACTUAL CAMBIO EDUCATIVO DE LOS DE LA EDUCACIÓN ANTERIOR ES QUE ANTES SE TRATABA DE FORMAR PERSONAS CON CONOCIMIENTOS ÚTILES PARA TODA LA VIDA, Y AHORA SE REQUIEREN MECANISMOS FLEXIBLES QUE PERMITAN APRENDER PERMANENTEMENTE.

---

menor consumo nacional y a la mayor competencia de productos industriales —nacionales o extranjeros— de menor costo; y d) los ingresos por trabajo se polarizan según el tipo de actividad y el valor económico de la calificación, y las políticas redistributivas tienen muy poco o nulo alcance.

El sistema económico, que antes se satisfacía con la socialización cultural de la mano de obra y que suponía que la mejor calidad estaba asociada a un mayor número de años de estudio, ahora en sus sectores modernos y competitivos reclama conocimientos y competencias técnicas acordes con el desarrollo tecnológico. Pero en regiones como Latinoamérica no hay correspondencia entre la tasa de crecimiento de los puestos medios y altos en la estructura ocupacional y la tasa de crecimiento de los diplomas de la educación secundaria y superior. Según la institución que los dispensa, los títulos universitarios son válidos para distintos segmentos del mercado del empleo. De cierta forma, la proliferación de universidades respondió a una exigencia del mercado.

Los oficios de la sociedad del conocimiento tienen un creciente contenido técnico y cada vez es mayor el número de ocupaciones de alta tecnología.<sup>75</sup>

Las industrias dinámicas de la sociedad del conocimiento son las de la inteligencia: la biotecnología, la informática, la microelectrónica, las telecomunicaciones, la robótica, la industria de nuevos materiales y la aviación civil, entre otras, son las actividades bandera del nuevo siglo. Dentro de un enfoque ecológico, ninguna de es-

---

<sup>75</sup> No da lo mismo manejar un arado que un tractor, una máquina de escribir que un computador, un bisturí que un rayo láser. Y en la cima de la pirámide ocupacional hay una nueva clase de talentos, dedicados a diseñar soluciones únicas para problemas únicos. Cada día, las competencias que exige la sociedad son más sofisticadas: ya no será suficiente con ser un ingeniero o un administrador, sino que se exigirán competencias que cambiarán el perfil del profesional: ingeniero administrativo de sistemas, administrador de política de productos, etcétera.

tas industrias depende de los recursos naturales ni de la mano de obra barata, ni siquiera del capital, que va donde lo llaman con la velocidad de la luz. Estas industrias dependen de un nuevo factor de producción: el conocimiento.<sup>76</sup>

Una tesis central que diferencia los requerimientos del actual cambio educativo de los de la educación anterior es que antes se trataba de formar personas con conocimientos que servían para toda la vida, y ahora se requieren mecanismos flexibles que permitan aprender permanentemente. Antes se le daba demasiada importancia a lo que se enseñaba; hoy se trata de descubrir qué tipo de profesionales y ciudadanos necesita una sociedad.

Los hacedores de políticas educativas tienen que tomar en cuenta que en este siglo, para desempeñarse eficientemente en su trabajo, los individuos necesitarán —más que un alto número de características o un gran repertorio de habilidades específicas— la capacidad de adquirir nuevo conocimiento para resolver nuevos problemas, así como emplear la creatividad y el pensamiento crítico en el diseño de formas diferentes de aproximación a los problemas. Encontrar soluciones demandará ingenio y actuar de manera interrelacionada e interdisciplinaria.

El debate internacional muestra que existen condiciones favorables para establecer nuevas alianzas en torno a estrategias educativas; sectores que en el pasado tenían intereses diferentes pueden facilitar que ciertos objetivos educacionales básicos se conviertan en objetivos de consenso nacional.

El consenso nacional y el largo plazo son condiciones de éxito de todo cambio educativo que se pretenda perdurable. Hoy se demanda que las políticas educativas no sean de corto plazo ni dependientes de un único sector. Dicho éxito requiere estrategias educativas, transformadas en políticas de Estado, caracterizadas por la continuidad en su aplicación; y para esto, es necesario el consenso y el compromiso de todos los actores. Responsabilizar a la sociedad en su conjunto por las acciones educativas implica otorgarle autoridad para que defina orientaciones.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> En la sociedad del conocimiento, el valor agregado ya no proviene de los factores clásicos de producción «tierra, capital y trabajo»; proviene, antes que todo, de la tecnología.

<sup>77</sup> La traducción práctica de esta tendencia significa despartidarizar la gestión educativa, revalorizar ciertas fórmulas de gobierno educativo —como los consejos de educación— y promover establecimientos autónomos.

## 6. LAS VISIONES DEL BANCO MUNDIAL

### a. EL SENTIDO DE LAS ACCIONES EDUCATIVAS PROMOVIDAS POR EL BANCO MUNDIAL

La influencia del Banco Mundial en la agenda latinoamericana de modernización y cambio institucional fue notoria en la década de 1990 y propició cambios en la retórica del capital humano.<sup>78</sup> Para el Banco Mundial, el principal agente de regulación social es el mercado; atribuye al Estado opciones compensatorias en casos de extrema desigualdad.

La agenda neoliberal y la significativa disminución de la acción estatal en lo económico tienen, con la acción del Banco Mundial, un directo complemento en lo educativo. Si bien reconoce como tarea impostergable focalizar la atención en los sectores más empobrecidos, víctimas precisamente de las políticas de ajuste, dicha focalización está por lo general asociada a la idea de reducir gastos (Arretche, citada en Zibas 1996).

Algunas de las más importantes prioridades y estrategias del Banco Mundial para la educación reflejan el sentido de ciertas acciones promovidas por esta institución (Banco Mundial 1996):

- «La educación es crucial para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza». Para ello, el Banco Mundial demanda «Educación básica gratuita, que incluya costos compartidos con las comunidades y estipendios para los niños de familias pobres. Cobro selectivo de derechos de matrícula para la educación secundaria del segundo ciclo [...] Cobro de derechos de matrícula para toda la enseñanza pública superior, combinado con préstamos, impuestos y otros sistemas [...]».

<sup>78</sup> Para Luis Ratinoff (1994), la *retórica del capital humano* es producto del discurso de la globalización y el dominio de la lógica del mercado. En ella se asigna a la escuela el papel de habilitar a los individuos para que obtengan ingresos compatibles con un nivel de vida «civilizado». Tiene como elementos centrales la eliminación de la movilidad social como objetivo y la subordinación de los procesos educativos a las necesidades económicas.



- El Banco Mundial considera la educación como una «inversión en el capital humano». La tasa de rentabilidad en educación «[...] se expresa como rendimiento anual (porcentaje), similar al cotizado para las cuentas bancarias de ahorro o los bonos del Estado».
- El gasto educacional es motivo de especial atención en el Banco Mundial: «Las escuelas de los países de ingreso bajo y mediano podrían ahorrar costos y mejorar el aprendizaje aumentando el coeficiente profesor/alumnos. Utilizarían así menos

### **Katarina Tomasevski**

#### **POR QUÉ LA EDUCACIÓN NO SE DEBIERA HABER CONFIADO A LOS ECONOMISTAS DEL BANCO MUNDIAL**

**E**n el ámbito de los derechos humanos, la cooperación internacional es vista como apoyo a los gobiernos para cumplir sus obligaciones en torno a los derechos humanos; también en el caso de educación: los gobiernos que desean pero no pueden asegurar la educación primaria obtienen así los fondos que necesitan. Sin embargo, la obtención de esos fondos suele ser menor que la necesaria, así como tardía, y estar sujeta a condicionalidades que a menudo ignoran garantías relacionadas con los derechos humanos.

Cuando la educación se reduce a un instrumento de reducción de pobreza, algunos economistas caen en la tentación de verla como una provisión eficiente de servicios para la producción masiva y rápida de fuerza de trabajo. Sin embargo la educación es más que eso; se hizo gratuita para que pudiera ser obligatoria, y a través de ella se formaron los estados nacionales.

Que la educación debe ser gratuita y obligatoria está fuera del lenguaje del Banco Mundial, que la analiza en términos de oferta y demanda. Al mismo tiempo, las políticas de eficiencia que promueve atentan contra los derechos de los docentes.

La resistencia a definir la educación como un derecho es parte de las estrategias globales de educación [...] Para los bancos de desarrollo, la educación opera como un ítem de gasto que debiera disminuir para disminuir el déficit fiscal. Esta visión choca con el requerimiento desde los derechos humanos, que requiere priorizar el derecho a la educación [...].

---

Fuente: Katarina Tomasevski, *El asalto a la educación*, Barcelona, Intermon Oxfam, 2004. Katarina Tomasevski (1953-2006), profesora de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales, fue una figura excepcional del sistema de Naciones Unidas, donde libró sostenidas luchas por el derecho a la educación.

maestros y podrían asignar los recursos a otros insumos». «Los edificios escolares no son del todo necesarios para obtener los resultados académicos deseados [...] Hoy día el aprendizaje se logra todavía en muchos países sin que haya edificios, como ocurre en zonas rurales de la India». En otra parte de su documento, el Banco Mundial sugiere reducir presupuestos de «grandes y costosos programas de alimentación escolar».

El impacto del Banco Mundial sobre las políticas educativas es doble: por un lado, los préstamos ofrecidos en cartera a países que los necesitan para emprender determinados cambios o, incluso, reformas educacionales; y por otro, la orientación a los gobiernos, generalmente representados por los funcionarios responsables de los largos procesos de gestión y aprobación de los préstamos.

Éstos y otros énfasis han sido objeto de creciente crítica. Para algunos, los planteamientos del Banco Mundial representan «una propuesta formulada por economistas para ser ejecutadas por educadores», en la cual «la relación costo-beneficio y la tasa de retorno constituyen las categorías centrales desde las cuales se define el quehacer educativo, las prioridades de inversión (niveles educativos e insumos a considerarse), los rendimientos y la calidad misma [...] El modelo educativo que nos propone el Banco Mundial es un modelo esencialmente escolar que tiene dos grandes ausentes: los maestros y la pedagogía» (Torres 1999: 28).

El Informe sobre Desarrollo Mundial 2006, «Equidad y desarrollo», presentado en la sede del Banco Mundial en Washington, pone énfasis en que el mercado es un mecanismo que puede solucionar el problema, pues la inequidad ocurre en mayor medida «en mercados inexistentes o imperfectos», y apela a varios ejemplos para argumentar que la equidad tiene consecuencias en el desarrollo de un país.

Soren Ambrose (citado en Shirin 2007), de la red Cincuenta Años son Suficientes, dedicada a la «democratización» de esa institución multilateral y del Fondo Monetario Internacional (FMI), señala, a propósito de los ejemplos del informe, que «El Banco Mundial tiene en su escaparate contradicciones fundamentales a la vista de todos [...]. Brasil es mencionado como ejemplo de menor equidad, y se trata de un país en que se han practicado las políticas de mercado del Banco. En su propio informe, el Banco figura como un espectador, cuando sus políticas son grandes responsables de la inequidad». Al mismo tiempo, los países escandinavos son puestos como ejemplo de éxito en materia de bienestar social, Rick Rowden (citado en Shirin 2007), analista político de la organización humanitaria estadounidense ActionAid USA, por su parte, subraya que los países escandinavos, que son puestos como ejemplo en cuanto al bienestar social, «[...] han podido asignar gastos socia-

les de modos vedados a África, dadas las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) al gasto en salud y educación».

Lo que el informe plantea, según los críticos al Banco Mundial, sólo se podrá convertir en realidad si se establecen políticas en favor de la gente y no guiadas por el lucro. Desde esta perspectiva, un desarrollo equitativo y con igualdad de oportunidades sólo será posible si se sacude el actual sistema económico, que favorece a los países ricos y a las personas adineradas.

## Jaime Quijandría

### EL BANCO MUNDIAL Y SUS PROBLEMAS

#### ¿Cuáles son los principales problemas que enfrenta?

- **El BM debe reestructurar su órgano de gobierno.** Existe la dicotomía países aportantes y países receptores, y en el interior de ambos grupos existen concepciones muy diferentes sobre el BM. Esto determina que las discusiones sean 'circulares', sin acuerdos definitivos. La nueva arquitectura del BM y del FMI lleva dos décadas de discusión sin consenso ni decisión [...] un proyecto de infraestructura de complejidad media demora dieciséis meses en llegar al directorio para su aprobación. Este plazo, difícil de ser aceptado por los gobiernos e imposible de ser entendido por los clientes privados, se debe a innumerables condiciones previas acordadas por el propio directorio [...].
- **El reclutamiento de técnicos no puede seguir restringido a egresados de unas pocas universidades de EE. UU. y de Europa.** Los países con mayores logros en la lucha contra la pobreza (China e India) no son los que recibieron mayor apoyo técnico del BM ni los que contaron con técnicos de ese perfil académico [...] los actuales niveles remunerativos del personal del BM los ubican en el 5% más alto de los ingresos en EE. UU. Más que altos beneficios económicos, las tareas vinculadas al desarrollo requieren de una alta dosis de mística y trabajo en equipo, algo que se ve cada vez menos en el Banco
- **El BM debe ser austero.** Ésta ha sido una de las batallas más difíciles que me tocó dar en el directorio. En los viajes internacionales, el BM pagaba tarifa «*Full Business*» a todos sus funcionarios [...] Propuse que pagara «*Full Economy*» [...], con un ahorro de decenas de millones de dólares. Me tomó dos años convencer a la administración de lo adecuado de esta propuesta [...].

Fuente: Fragmentos del artículo del mismo nombre, publicado en el diario *Perú 21*, Lima, 10.5.2007 (resaltados agregados).

Jaime Quijandría, ministro de Estado en varias carteras durante el gobierno de Alejandro Toledo, se desempeñó posteriormente como director ejecutivo del Banco Mundial. El artículo lo escribió en su condición de ex funcionario directivo del Banco Mundial.

Las actuales dificultades del Banco Mundial tienen distintos orígenes. El escandaloso comportamiento profesional de su presidente, Paul Wolfowitz, es uno de ellos.<sup>79</sup> Sin embargo, es motivo de mayor preocupación el deterioro de su otrora enorme influencia para colocar préstamos en países hoy más reticentes a ellos. Eric Toussaint, directivo del Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo y autor de *Banco Mundial, el golpe de estado permanente*, explicita las siguientes dificultades en el accionar de esta institución de financiamiento internacional:

- Países con medianos ingresos, como Brasil o México, hacen mucho menos uso del Banco; y son, en efecto, los intereses de los préstamos a países como éstos, los que le permiten mantenerse al Banco Mundial.
- Los países en vía de desarrollo nunca dispusieron de tantas reservas de divisas.<sup>80</sup>
- China reemplaza cada vez más al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, y presta especialmente a los países africanos, para consolidar sus relaciones comerciales con ellos.
- Argentina y Venezuela, con Brasil, Ecuador, Bolivia y Paraguay, crearon un Banco del Sur, dotado de un capital de partida de 7 mil millones de dólares (Toussaint 2007).<sup>81</sup>

Algunas conclusiones de una reciente evaluación sobre la investigación del Banco Mundial entre 1998 y 2005, realizada por un grupo de investigadores de diversas universidades estadounidenses y organismos internacionales, son también reveladoras:

<sup>79</sup> Wolfowitz dañó severamente la credibilidad institucional para pontificar sobre una «correcta gobernabilidad», pues transfirió a su novia, Shaha Riza —con aumento salarial de por medio— al Departamento de Estado de Estados Unidos, donde ella cobró 61 000 dólares por mes durante dos años sin siquiera haber laborado en el Banco. El 12 de abril del 2007, el sindicato del Banco Mundial, que representa a diez mil empleados, solicitó la renuncia de Wolfowitz por aumentar sin justificación el sueldo de su novia e intentar ocultarlo.

<sup>80</sup> Toussaint hace hincapié en que 135 de los 165 países en vías de desarrollo vieron crecer sus reservas. Las reservas acumuladas por los países en vías de desarrollo llegan actualmente a 300 000 millones de dólares, contra 160 000 millones de los países de la zona europea y menos de 40 000 millones de Estados Unidos.

<sup>81</sup> Según Toussaint (2007), «Este nuevo banco financiará, por ejemplo, a Bolivia, que ha decidido la nacionalización del gas y del petróleo, y que tiene necesidad para ello de dotarse de un complejo industrial de transformación de hidrocarburos. La Paz no tendrá necesidad de acudir al BID, que está relacionado con el Banco Mundial, ni al FMI. Ecuador decidió de pasar la parte de su presupuesto destinado a reembolsar la deuda externa de 38%, a principios del 2007, al 11% en el 2010. Actualmente está ya en el 28%».

Los investigadores del Banco también han hecho extremadamente visible el trabajo sobre globalización, eficacia de la ayuda (internacional), crecimiento y pobreza. En muchos sentidos han liderado estos temas. Pero el grupo tuvo críticas sustanciales en torno a la manera como dicha investigación se ha usado para hacer proselitismo a favor de las políticas del Banco, a menudo sin asumir una visión balanceada de la evidencia, y sin expresar un nivel adecuado de escepticismo. Se ha dado gran prominencia a la investigación interna favorable a las posiciones del Banco, al tiempo que investigación desfavorable (a dichas posiciones) ha sido ignorada... El grupo reafirma el derecho de los líderes del Banco a defender y abogar en favor de sus propias políticas. Pero cuando apelan, de manera selectiva, a investigación relativamente nueva y poco probada como evidencia dura de que sus políticas preferidas funcionan, esto arroja dudas sobre las prescripciones del Banco. Ubicar en un pedestal resultados seleccionados y frágiles de investigación, invita a una recriminación posterior que mina la credibilidad y la utilidad de la investigación realizada por el Banco. (Banerjee *et al.* 2006).

## **b. LA INFLUENCIA DEL BANCO MUNDIAL EN EL PERÚ**

En pocos países persiste, como en el Perú, la presencia e influencia del Banco Mundial. La pérdida de protagonismo de esta entidad de financiamiento internacional en otras áreas de la región latinoamericana no se refleja en nuestro país.

En sucesivos documentos, el Banco Mundial se ocupa de la educación en el Perú. Algunos énfasis puestos en ellos pueden devenir en préstamos para abordarlos. En abril del 2007 presentó el documento *Por una educación de calidad para el Perú. Estándares, rendición de cuentas y fortalecimiento de capacidades* (BM 2006), en una ceremonia presidida por el ministro de educación, José A. Chang. En este texto se afirma que las inequidades en la educación y la baja calidad educativa tienen que ver sobre todo con la falta de estándares en la educación, lo que permite que no se mida con la misma valla la educación de los peruanos más pobres y, sobre todo, de los que se encuentran en el interior del país.

Para el Banco Mundial, la necesidad de crear estándares está relacionada con el desarrollo de una cultura de la evaluación en el Perú. Se postula la simplificación de dichos estándares, de modo que todos los comprendan. Un ejemplo persistente en la prédica de esta entidad de financiamiento es que los niños deben estar en condición suficiente para leer correctamente sesenta palabras por minuto al finalizar el segundo grado; otro es que los objetivos de la educación secundaria deben plasmarse en un examen o certificado nacional al concluir dicho nivel educativo.

La rendición de cuentas, supeditada a tener antes estándares claros, es el otro tema central de la propuesta del Banco Mundial. Para ello se requiere que los padres de familia, organizados en las APAFA, soliciten al director y a los docentes de las escuelas una rendición de cuentas de la calidad de la educación que reciben sus hijos. Se requerirá, remarca la entidad, que maestros y estudiantes tengan expectativas claras sobre lo que deben lograr. Los padres tendrían que vigilar los estándares de aprendizaje, los servicios y la asignación de recursos.

Para el Banco Mundial, el mayor gasto en educación no tendría la urgencia que demandan entidades como el Consejo Nacional de Educación, el Foro Educativo, organizaciones docentes o el propio Acuerdo Nacional. Sus conclusiones señalan que el gasto en educación «no parece ser» una limitación vinculada con la mejora en los aprendizajes. Señala que los salarios docentes se elevaron de 71% del gasto total en 1999 a 75% en el 2005; no así el gasto en bienes y servicios, que se ha mantenido en alrededor del 12% o 13% del gasto total, y remarca que la calidad educativa se ha relacionado sólo con los insumos, sin tener conciencia del resultado.

En la misma lógica, la heterogeneidad cultural y geográfica del país —que muchos reclaman que sea tomada en cuenta, sobre todo por nuestra condición de país pluriétnico y diverso— no debiera ser impedimento ni excusa para no decidirse a hablar y concretar estándares de calidad. Según declaraciones de Luis Crouch, consultor del Banco Mundial, al diario *El Comercio* (Lima, 6.4.2007), «no hay que utilizar la diversidad cultural como una excusa para seguir tolerando un sistema que da educación de segunda o tercera clase a los grupos rurales o indígenas».

En el caso de los últimos documentos del Banco Mundial, éstos no corresponden a la agenda de reformas que el país exige para su educación. Señalar como única agenda educativa una política de estándares y de rendición de cuentas basada en esos estándares, sumada a políticas de subsidios condicionados a la demanda, es absolutamente insuficiente para dar respuesta al cambio drástico que demanda nuestra educación.

Insistir en que el problema de la baja calidad de los aprendizajes es fundamentalmente técnico y se resuelve técnicamente es ignorar otras explicaciones —incluidas las de tipo político— como la segmentación y discriminación del sistema educativo peruano.

Puede haber coincidencia en que un sistema de estándares debe ser el referente principal de todos los procesos de evaluación; en especial, de los referidos a la medición de logros de aprendizajes, el ingreso y la evaluación del desempeño laboral del personal docente y la gestión de la administración educativa. Empero, la elaboración de estándares y la logística de su implementación, además de encar-

garse a organismos especializados que trabajen con autonomía suficiente, deberán evitar todo intento de uniformidad y de estándares únicos en un país heterogéneo y pluricultural como el nuestro.

En un documento de trabajo presentado al Consejo Nacional de Educación, Luis Guerrero objeta, en cuanto al tema de la rendición de cuentas, que ésta pueda funcionar rápidamente con sólo decidirse a establecer un conjunto de estándares: «Para que el triángulo de la rendición de cuentas se verifique en sus dinámicas laterales —ciudadanía y decisores / decisores-implementadores y proveedores— se requiere necesariamente cambios profundos en el modelo de gestión del sistema, empezando por su moralización, su descentralización y su interculturalidad».<sup>82</sup>

Por lo demás, la concepción de la educación como una mercancía, característica de los documentos del Banco Mundial, identificando a usuarios como «clientes o consumidores» y estimulando la competencia entre centros educativos y regiones en función del logro de determinados estándares de aprendizaje, puede ser explosiva en un país con características de profunda inequidad y de grave discriminación como el Perú. Recomendar el montaje de un sistema de rendición de cuentas — idea necesaria y útil— que condicione el posterior financiamiento educativo al logro de determinados estándares de aprendizaje, en ese contexto de profundas desigualdades, confirma dicha preocupación.

Por los antecedentes institucionales, cabe preguntarse si se está iniciando la construcción de otro proyecto financiado por el Banco Mundial, y que pagará el país, destinado esta vez a la construcción de estándares para medir la calidad de nuestra educación.

### **c. LAS DIFICULTADES OPERATIVAS DE PROYECTOS TIPO BANCO MUNDIAL**

Sería injusto señalar al Banco Mundial como una entidad que impone sus criterios al país. Ningún proyecto desarrollado con préstamos —provenientes de ésta<sup>83</sup> u otras instituciones de financiamiento, como el Banco Interamericano

<sup>82</sup> Luis Guerrero, en un documento interno de análisis del Consejo Nacional de Educación (abril del 2006), basado en la experiencia chilena, señala como poco efectivo distribuir «información de mercado» a una población con capacidades muy desiguales de procesamiento de información, pero además con hábitos de selección del servicio «muy influidos por criterios de clase».

<sup>83</sup> El Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD), el Plan Nacional de Capacitación en Gestión (PLANGED) y el actual Proyecto de Educación en Áreas Rurales (PEAR), entre los más conocidos.

de Desarrollo (BID)— se ha concretado sin el diálogo y la aprobación de compromisos por los correspondientes gobiernos, generalmente representados por el Ministerio de Educación y el de Economía y Finanzas. Más aún: la lentitud en la toma de decisiones y los cambios sucesivos de autoridades educativas son causa de retrasos en la ejecución de proyectos no atribuibles a los bancos.

Sin embargo, es clara la opción del Banco Mundial por tratar de influir en gobiernos con equipos insuficientemente conformados para ser una contraparte idónea a la tecnocracia internacional integrante de sus misiones o las del BID. De allí que, en la orientación de los proyectos, por lo general prime el interés de los entes financiadores, antes que los intereses que demanda la realidad del país. Por la debilidad de las contrapartes nacionales en la negociación de los préstamos operados, no se llegan a establecer con claridad los parámetros de las negociaciones ni se logra adecuar los proyectos a las peculiaridades locales.

Dicha debilidad se hace evidente en hechos como los siguientes: el rigor en la formulación de una determinada política se maximiza sólo cuando es condición para obtener un préstamo de la banca multilateral; y el rigor en la rendición de cuentas respecto a la marcha de una política se acrecienta sólo cuando las misiones de evaluación de los bancos la exigen como condición para el siguiente desembolso.

Por ello, tal vez la consecuencia más lamentable no sea la falta de adecuación de un determinado proyecto a la realidad del país, sino la definición de la agenda misma. Son los bancos los que suelen poner la agenda (por lo general una agenda común a los países del Tercer Mundo) y en muchos de nuestros funcionarios encuentran a gente siempre bien dispuesta a identificarse con esa agenda. En este contexto, no debiera extrañar que, recientemente, la propuesta del Banco Mundial para la educación, se haya superpuesto al propio Proyecto Educativo Nacional.

## • EL CASO DEL PROYECTO DE EDUCACIÓN EN ÁREAS RURALES

Pocos proyectos son tan difíciles de organizar y ejecutar como el vigente PEAR (Proyecto de Educación en Áreas Rurales). Sus contradicciones y constantes modificaciones dicen muy poco a favor del nivel de operatividad alcanzado entre el Banco Mundial y el Estado peruano (representado por el MEF y el MED), tanto en su concepción como en su concreción.



Se ha previsto que sus tres componentes principales —acceso con calidad a la educación en ámbito rural, mejoramiento de la calidad de la educación rural, y fortalecimiento de la gestión educativa y reforma de la carrera magisterial— sean desarrollados en un horizonte de diez años, con una inversión total de 347,2 millones de dólares. La primera fase (2003-2007), destinada a atender 139 distritos rurales de once departamentos, está valorizada en 93,2 millones de dólares.

En diversos diálogos sostenidos con distintas directivas burocráticas en el Ministerio de Educación, muchas veces han sido funcionarios de la sede del Banco Mundial en Lima quienes han puesto su mejor voluntad por concretar los pasos correspondientes a este proyecto,<sup>84</sup> y en el MED se ha obstaculizado su viabilidad y buen desarrollo. Al respecto, es ilustrativo el comentario de Mirko Lauer publicado en «Nuevas perlas de Ayzanoa», título que da a una de sus columnas diarias de opinión del diario *La República* (15.1.2003):

Se ha congelado el Proyecto de Educación Rural, que era el proyecto más grande del ministerio e iba a suponer un gasto de US\$ 200 millones en los próximos cuatro años en el nivel más deprimido de la educación peruana, de los cuales el Banco Mundial iba a poner, luego de gran tira y afloja con la administración anterior, US\$ 120 millones. El proyecto ya estaba listo en el mes de junio luego de ocho meses de trabajo, pero al ministro le pareció insuficiente. El BM habría dicho que si no hay una respuesta para fines de febrero suspende su financiamiento. Los 300 mil niños que se iban a beneficiar con el inicio del plan piloto el año 2003 ya no podrán hacerlo.

A pesar de que el *impasse* denunciado por Lauer se logró superar con cambios ministeriales y con la aprobación del proyecto, éste ha funcionado en medio de dificultades evidentes. Si bien se registran avances y logros conseguidos en los últimos años para su mejor operatividad, el PEAR continúa en riesgo: la capacidad del Ministerio de Educación sigue siendo deficiente para cumplir las metas previstas, con un norte que sea común a sus órganos de línea a cargo de los distintos ámbitos del proyecto, y es difícil adecuar el proyecto a las exigencias del proceso de descentralización y a las demandas que están generando los Proyectos Educativos Regionales.

---

<sup>84</sup> Hay claras y positivas referencias sobre la idoneidad profesional de funcionarios del Banco Mundial que trabajan en la sede de Lima, como Livia Benavides, quienes se esfuerzan por superar las barreras burocráticas.

## 7. ¿ES POSIBLE TRANSFORMAR NUESTRA EDUCACIÓN? ALGUNOS SIGNOS DE ESPERANZA

La educación peruana enfrenta desafíos de enorme magnitud. En primer término, debe cumplir las asignaturas del siglo veinte aún pendientes, tales como: a) universalizar la alfabetización, la cobertura preescolar, básica y media; b) incorporar a las poblaciones indígenas al sistema escolar respetando sus identidades culturales; c) mejorar la calidad y los resultados de la enseñanza de competencias básicas, particularmente entre los sectores más pobres de la población infantil, juvenil y adulta; d) modernizar la educación técnica de nivel medio y superior; y e) masificar la enseñanza de nivel terciario. Todo ello condicionado por la creciente pobreza de la población peruana, que demanda estrategias especiales para mejorar la *educabilidad*<sup>85</sup> de los más desposeídos.

Por otro lado, la educación peruana debe ingresar al siglo veintiuno y emprender nuevas tareas considerando los contextos de información y conocimiento, laborales, tecnológicos y de significados culturales en que se desenvuelven los procesos de enseñanza y aprendizaje, influenciados por fenómenos como la globalización. Ambas agendas son exigentes y costosas. Los cambios requerirán más recursos, así como maestros y administradores de escuela mejor capacitados y un vínculo más directo entre educación y oportunidades de trabajo.

La premisa de que la educación es un factor de equidad social tiene difícil concreción en un país con desigualdades e inequidades como el Perú, más aún si las condiciones de vida de la gran mayoría de alumnos son precarias. El posible impacto de los sistemas y las instituciones educativas será reducido si se trabaja con alumnos que no han recibido atención temprana en sus primeros años de vida, carecen de alimentación y sanidad básicas en sus hogares, y tienen padres de bajos o nulos niveles de escolaridad. Se requiere, por lo mismo, políticas y acciones

<sup>85</sup> El término 'educabilidad' se refiere a la capacidad de cada persona «de ir adquiriendo nuevos conocimientos integradores en el orden social, lo que le permitirá un mejor desenvolvimiento y mejora en ámbitos individuales y colectivos» (Silvia Bugada Bel). También es «el grado de instrucción que puede recibir una persona» (María Eugenia Koller). Definiciones tomadas de la página electrónica Psicología de la Educación para Padres y Profesionales, <[www.PsicoPedagogia.com](http://www.PsicoPedagogia.com)> (consulta: 4 de septiembre del 2007).

—no sólo educativas— que posibiliten a los estudiantes y las familias que viven en situación de pobreza lograr mejores condiciones de *educabilidad*: ambientes que estimulen afectiva, lúdica e intelectualmente, a partir de una mejor calidad de vida, lo que a la vez posibilitará la exigencia de mejores servicios educativos. Éstas son tareas pendientes e ineludibles.

La crisis educativa demanda rescatar las potencialidades de cambio en un país también en crisis. Perú tiene recursos humanos y posee un rico historial educativo. La reforma educativa de la década de 1970 no requirió acompañamiento ni apoyo de la banca internacional de financiamiento para ser precursora de cambios que aun hoy proponen los consensos latinoamericanos.<sup>86</sup> A pesar de su aplicación frustrante y contradictoria, asumió el desafío de organizarse con recursos humanos básicamente nacionales y usando recursos financieros en su mayor parte propios para enfrentar las tareas propuestas.

Resolver el problema de la baja calidad de la educación y superar las condiciones en las que se reproduce requiere el esfuerzo de toda la sociedad. Las esperanzas de un cambio educativo sobrepasan con creces las hoy escasas posibilidades del aparato público. Me limitaré a resaltar cinco de los nuevos factores que permiten abrigar esperanzas de un cambio educativo en el país:

### **a. ELEVACIÓN DE CONCIENCIA SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO NACIONAL**

En el contexto latinoamericano, el Perú sobresale por la convicción de sus habitantes pobres respecto a que ningún bien es tan valioso como una educación que califique a sus hijos. Los más pobres intuyen que la educación es la vía insustituible para acceder a un mejor nivel de vida. Sus importantes aportes financieros a la educación, en medio de su precariedad económica, así lo confirman.

---

<sup>86</sup> Dicha reforma —que es analizada en la Parte II de este libro— marcó claras diferencias entre educación y escuela («lo que tipifica una actividad educativa es su naturaleza y no la persona o entidad que la realiza»); optó entonces por considerar al alumno como «centro y agente principal» del acto educativo, adelantándose dos décadas al consenso de Jomtien (citas obtenidas tanto del Informe General de la Reforma Educativa como del DL 19326, Ley General de Educación, publicados por el Ministerio de Educación en 1970). Sobresale asimismo su opción por dar particular importancia a la educación inicial o parvularia, hoy reconocida como llave maestra de todo aprendizaje. Tuvo, sin embargo, pocos años de aplicación. Las contradicciones del gobierno militar que le dio origen fueron más fuertes que la estrategia acordada para su aplicación.

Los recientes debates sobre la urgencia de destinar más recursos e inversiones a la educación nacional<sup>87</sup> son prolegómenos de debates mayores. Lo son también aquellos sobre la importancia de contar con mecanismos que concedan autonomía a los directores de establecimientos educativos e incentivos a los mejores docentes, y que permitan sancionar a quienes no cumplan adecuadamente sus tareas profesionales. Los principales líderes políticos han sido explícitos al señalar como acción perentoria de sus posibles gobiernos atender la crisis educativa nacional y sentar bases para resolverla.

La opción del Consejo Nacional de Educación por definir entre las principales prioridades la atención integral de la primera infancia (0-3 años), unida a iniciativas de instituciones y sectores públicos que reafirman la importancia capital de ejecutar acciones intersectoriales en esa perspectiva, es una idea poderosa para el desarrollo humano en el país. También es un factor central la educación de padres y madres sobre nuevos hábitos de crianza y comunicación con sus hijos.

Se adolece, sin embargo, de una mayor conciencia colectiva sobre qué es educación de calidad y sobre la necesidad de demandar buenos aprendizajes a los maestros y los centros educativos. Un riesgo evidente es que la aspiración educacional de los más pobres se puede empezar a restringir a la certificación, preocupándose menos por la calidad y más por que los niveles de exigencia no rebasen sus limitadas posibilidades.

Lo anterior contrasta con fenómenos educativos como el que experimenta la populosa Lima Norte: de acuerdo con diversos estudios, sus habitantes destinan a la educación un porcentaje de sus ingresos más alto que los de distritos como Miraflores, el Callao o sus vecinos del Rímac.<sup>88</sup> La convicción de que las siguientes generaciones requieren mucho más para seguir avanzando, junto con las deficiencias de una escuela pública desatendida, tiene como resultado la instalación de cientos de colegios particulares en el antes denominado Cono Norte de Lima Metropolitana, con una oferta que va desde casas improvisadas como escuelas hasta grandes infraestructuras e instituciones que aseguran el inglés a niños de 10 años.

<sup>87</sup> La campaña liderada por el Consejo Nacional de Educación para lograr el cumplimiento del Acuerdo Nacional de elevar cada año el presupuesto destinado a educación en 0,25% del PBI tuvo un importante eco entre líderes de opinión, miembros del Congreso de la República e instituciones de la sociedad civil. En una encuesta de opinión realizada por Radio Programas del Perú en agosto del 2005, ante la pregunta «*Si Ud. fuera ministro de Economía ¿a qué sector le daría mayor presupuesto?*», 60,39% de los 3 500 participantes prefirieron Educación antes que Salud (19,75%), Seguridad (16,23%) o Justicia (3,9%).

<sup>88</sup> Datos de MED/UGEL 02/ Arellano consultores (en «Día 1», suplemento económico del diario *El Comercio*, 5.3.2007).

Cadenas como Trilce<sup>89</sup> o Pamer ya están invirtiendo allí; el Nido Casuarinas, propio del segmento A, ha abierto un local en Los Olivos.

La variación porcentual de la matrícula de los estudiantes de secundaria en el Cono Norte entre 1998 y 2004 fue de 81% en educación privada, frente a 12,6% en centros públicos; en primaria, la educación privada tuvo 42% de variación porcentual frente a 7% de la pública.

Se prevé que esta tendencia tendrá repercusiones en los distritos populosos de Lima Sur, particularmente en San Juan de Miraflores y Villa El Salvador.

## **b. POTENCIALIDAD DE INICIATIVAS POPULARES**

Más que las tradicionales habilidades del trabajador industrial, en adelante serán decisivas la creatividad y la capacidad para innovar, que se desarrollan mejor en un medio multicultural que en uno homogéneo.<sup>90</sup> En el Perú, las redes sociales y familiares son un capital que debe ser valorizado; las redes electrónicas pueden ayudar a potenciar esas otras redes, sobre todo considerando el amplio segmento de población juvenil con más posibilidades de asimilar las innovaciones.<sup>91</sup> Una tarea básica de la educación peruana está asociada a generar habilidades que permitan aprovechar mejor nuestra multiculturalidad y la existencia de las redes sociales y familiares como factor positivo para un proyecto de desarrollo aplicable a una nueva sociedad. Los tres ejemplos que se ofrecen a continuación son ilustrativos.

### **• CREATIVIDAD Y EMPRENDIMIENTO**

La informalidad peruana se puede ver también desde otros ángulos. Las grandes empresas han dado paso a las medianas y pequeñas como abanderadas de la

<sup>89</sup> La Organización Trilce no tiene fines de lucro (se propone reinvertir todo lo ganado en educación, evitando de este modo pagar impuestos). Actualmente, tras una inversión de un millón de dólares, construye un local de 10 000 m<sup>2</sup> en Los Olivos y otros en Chorrillos y Jesús María; el año 2008 construirá uno en Comas.

<sup>90</sup> Nelson Manrique (2005) subraya que las nuevas tecnologías son compatibles con la diferencia y que, requiriendo el conocimiento —factor productivo esencial— y capacidad de innovación, es más fácil que ésta surja de lo diverso que de lo homogéneo: «[...] allí donde el repertorio cultural es más variado es más probable que emerja lo nuevo».

<sup>91</sup> Algunos padres y educadores tienen dudas e incluso críticas respecto a la real utilidad del acceso de los jóvenes a internet, por el tiempo que dedican al *chat* o a ver páginas pornográficas. No las comparto, por su carácter unilateral.

productividad nacional. Según una investigación de la Universidad Internacional de La Florida (Estados Unidos), comentada en el diario *El Comercio* (30.6.2005), el Perú destaca como país con la población más emprendedora del mundo: 40 de cada 100 personas en edad económicamente activa (de entre 18 y 64 años) administran su propio negocio. Es válido preguntarse qué sucedería si estos compatriotas obtuviesen una mayor educación y un mínimo de apoyo para sus iniciativas.

### • **ACCESO POPULAR A INTERNET**

Si bien el acceso a las computadoras está determinado por la actual distribución de ingresos, en el Perú el acceso a internet ha tenido un desarrollo espectacular. Los 100 000 usuarios de abril de 1999, un año más tarde eran 820 000. El Perú tiene hoy, de acuerdo con el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), alrededor de cuatro millones de internautas. Las cabinas de internet son un factor esencial de este crecimiento, pues 83% de los usuarios se conectan desde ellas; más aún, entre los más pobres el porcentaje llega a 91%. Sin ningún apoyo estatal, las cabinas han permitido abaratar significativamente las tarifas de conexión hasta ubicarlas entre las más bajas de la región. De acuerdo con Nelson Manrique (2005), 54% de la población de Lima Metropolitana es usuaria de internet; y a nivel nacional, 17%.

A pesar de que la incomunicación persiste en muchos pueblos del interior,<sup>92</sup> estos son datos relevantes en un mundo que exige al país interactuar eficientemente con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Parte importante de la tarea educativa es tratar de convertir a los actuales consumidores en productores, aprovechando el desarrollo de una cultura informática popular de carácter masivo.

### • **REMESAS DESTINADAS A LA EDUCACIÓN**

El masivo éxodo de peruanos ha significado que las remesas de dinero para sus familiares que se quedan en el país aumenten progresivamente. La inversión de esas remesas en educación también crece.

---

<sup>92</sup> En diciembre del 2003, el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones posibilitó que 6 460 poblados tengan acceso a servicios, y Telefónica del Perú instaló 3 600 teléfonos públicos rurales. Esta expansión abarca a menos de 10% de los centros poblados que necesitan ser interconectados (Manrique 2005).

## iniden

### LOS DESAFÍOS PARA INCORPORAR NUEVAS TECNOLOGÍAS A NUESTRA EDUCACIÓN

- *Necesidad de que más estudiantes accedan a la computadora e Internet.* Quizá la principal posibilidad a explorar sea que el gobierno promueva el mayor acceso de los hogares de clase media y baja a las nuevas tecnologías dando facilidades tributarias, de crédito o de otra índole. Otras opciones son reciclar computadoras dadas de baja por empresas para que se usen en centros de enseñanza y concebir modelos de gestión de aulas de innovación que tengan como objetivo complementario el auto-sostenimiento.
- *Creación de comunidades virtuales con usuarios protagonistas de la generación de contenidos o de su adecuación a los contextos locales.* Los *blogs*, las *webquest*, el *podcasting* y los *wikis* son herramientas de enorme potencial creativo aún no empleadas por el portal Huascarán. El uso de videoconferencias y audioconferencias, así como el acceso e intercambio de contenido multimedia en la red, obligarán a los profesores a cambiar progresivamente sus enfoques metodológicos al pasar de un aprendizaje individual a otro que implique una mayor colaboración.
- *Potenciar la integración de las comunidades locales al mundo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).* Ayudaría a esto que en las escuelas donde funciona el Programa Huascarán se promueva un mayor uso de las aulas de innovación en horarios extra jornada escolar. Esto facilitaría el acceso a Internet de padres de familia y miembros de la comunidad para, por ejemplo, realizar un creciente número de trámites ya informatizados o para capacitarse en su utilización básica. Los consejos educativos institucionales —o comités que involucren la participación de los padres— podrían asumir la administración, el mantenimiento y la vigilancia del buen uso de la infraestructura informática y de los recursos que se capten.
- *Mejor uso de portales educativos públicos como el del Proyecto Huascarán.* Algunos ministerios de educación de países asiáticos emplean su portal educativo para orientar diariamente a sus profesores respecto al desarrollo de las actividades curriculares a realizarse en cada grado educativo o para controlar el avance de la programación curricular y como fuente de retroalimentación. Asimismo, las páginas web de las escuelas son un medio de comunicación con los padres para informarles acerca del progreso educativo de sus hijos.
- *Imitar iniciativas que permiten que cada alumno y cada profesor tenga una dirección electrónica y que los centros educativos desarrollen su página web, lo que estimula el uso del Internet.* Chile firmó con la Unión Europea un convenio para que los egresados de la secundaria obtengan la Licencia Internacional para Manejar Computadoras, que los habilita como usuarios de las herramientas digitales con reconocimiento en los países miembros de la OCDE.

Fuente: INIDEN, *Informe de Educación*, año XVI, n.º 41, abril del 2007.

Efectivamente, el año 2006 el monto de las remesas fue de casi 1 800 millones de dólares y se espera que para el 2008 lleguen a 2 300 millones de dólares. Recientes resultados de un estudio especializado de Arellano Marketing sobre remesas de peruanos en el exterior (citado por el diario *El Comercio* el 14.4.2007) indican que, además de alimentación y salud, estos recursos se utilizan con fines educativos. La encuesta, aplicada a 1 400 peruanos en siete ciudades de Estados Unidos y Europa, señala además que es en provincias —no en Lima, como se podría suponer— donde se destina una proporción mayor de este dinero a solventar estudios superiores. Esto explicaría en parte, según otro estudio de la misma empresa, la reciente mejora en los niveles de educación de algunas provincias: mientras que la fuerza laboral con estudios completos en Lima no pasa de 19% en promedio, en ciudades como Arequipa, Cusco, Cajamarca, Ica, Huancayo, Tacna y Piura supera el 20%.

### **c. MAGISTERIO: NUEVOS ESCENARIOS**

Tanto en el gobierno de Alejandro Toledo como en el de Alan García, el Ministerio de Educación puso en debate una nueva Carrera Pública Magisterial, producto de un proceso en el que tuvieron una particular relevancia las iniciativas de los ministros Nicolás Lynch y Javier Sota Nadal. La gestión del ministro José A. Chang, ya durante el gobierno aprista, tomó la propuesta de su antecesor como base del proyecto de ley que envió al Congreso.<sup>93</sup>

La primera gestión ministerial del gobierno de Toledo, además de definir la revitalización de la escuela pública como un objetivo de acción prioritario, pugnó por crear una cultura meritocrática en el magisterio. Convocó un concurso nacional para cubrir las plazas docentes vacantes y propició un significativo estudio sobre la docencia en el Perú.<sup>94</sup> La gestión Sota Nadal promovió la creación de una comisión técnica encargada de formular la propuesta de una nueva Carrera Pública Magisterial,<sup>95</sup> generó sesiones de consulta con entidades clave, publicó el texto de la

<sup>93</sup> La crítica situación gremial producto del enfrentamiento entre el gobierno de Alan García y el SUTEP se analiza en las partes II y III de este libro.

<sup>94</sup> Producto de una consultoría amplia y participativa, los resultados de este estudio contienen tres propuestas específicas: a) perfiles de los nuevos docentes que el país requiere; b) creación de un subsistema de acreditación de instituciones formadoras de docentes; y c) bases para una nueva Carrera Pública Magisterial (Rivero 2003b). En la Parte II de este libro hay una referencia más amplia sobre la Propuesta «Nueva docencia en el Perú», resultado de esa consultoría

<sup>95</sup> Comisión coordinada por el consultor Hugo Díaz, integrada además por los ex ministros de educación Andrés Cardó Franco y Dante Córdova, y por el consultor Víctor Montero.



---

LAS CABINAS DE INTERNET SON FACTOR ESENCIAL, 83% DE LOS USUARIOS SE CONECTAN DESDE ELLAS; MÁS AÚN, ENTRE LOS MÁS POBRES EL PORCENTAJE LLEGA A 91%. SIN APOYO ESTATAL, LAS CABINAS HAN ABARATADO SIGNIFICATIVAMENTE LAS TARIFAS DE CONEXIÓN QUE ESTÁN ENTRE LAS MÁS BAJAS DE LA REGIÓN.

---

propuesta como documento de trabajo, lo puso en debate y encomendó la tarea de su discusión al Grupo de Impulso del Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación en el Acuerdo Nacional.<sup>96</sup>

La constitución del Colegio de Profesores del Perú, con una masiva inscripción de los docentes del país, forma parte del nuevo escenario. Su concreción, sin embargo, originó dos directivas que siguen actuando paralelamente, a pesar de haber resoluciones judiciales que, hasta la fecha,<sup>97</sup> dan la razón a la directiva presidida por el profesor Carlos Gallardo. Esta última también presentó al Congreso, en nombre del magisterio que representa, una propuesta de Proyecto de Ley de Carrera Pública Magisterial.

Nuevas demandas del SUTEP, como ampliar a ocho horas diarias la jornada de estudios en las escuelas públicas para reforzar el aprendizaje,<sup>98</sup> son demostrativas de estrategias sindicales distintas a las de tipo clasista reivindicativo, comunes a esta entidad gremial.

---

<sup>96</sup> La decisión ministerial de no liderar la coordinación del debate y encomendarla al Acuerdo Nacional fue objeto de críticas de la oposición parlamentaria. Hugo Díaz, en su calidad de coordinador de la comisión técnica a cargo de la propuesta de Carrera Pública Magisterial, señaló en el programa de televisión *Sin rodeos* (Canal N, 31.7.2005) que se requerirían como mínimo cuatro meses para recoger opiniones; informó, además, que la Ley de Carrera Magisterial exige un presupuesto de 1 128 millones de soles para un período de ocho años (*Educación al día, síntesis informativa* del CNE, 1.8.2005).

<sup>97</sup> La otra directiva, presidida por la profesora Soledad Lozano y afín al núcleo dirigente del SUTEP, presentó sucesivos recursos de apelación ante el Poder Judicial.

<sup>98</sup> Caridad Montes, en ese entonces secretaria general del gremio docente, señaló en declaraciones al diario *La República* (1.8.2005) que de esta manera se mejorará el salario docente y se crearán más plazas de trabajo para maestros desempleados.

## **d. MAYOR INTERÉS DE EMPRESARIOS POR LA EDUCACIÓN**

La participación activa de empresarios en el Foro del Acuerdo Nacional y el real interés mostrado por sus más importantes organizaciones gremiales respecto a la educación y para coordinar tareas con el Consejo Nacional de Educación en la construcción y difusión del Proyecto Educativo Nacional, son un nuevo signo prometedor: Señalo algunos pasos significativos registrados recientemente:

- Los empresarios privados acordaron el 2006 formar la Asociación de Empresarios por la Educación en el Perú para articular los esfuerzos de las empresas privadas con claros objetivos. Un primer paso considerado es realizar un inventario de las iniciativas educativas existentes para desarrollar una política estratégica con el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación, a fin de implementar distintos proyectos, en especial el Proyecto Educativo Nacional. Prevén proyectar perfiles y carreras con universidades e institutos tecnológicos, promover la definición de indicadores de eficiencia en los resultados de la educación y crear un premio anual para las escuelas unidocentes del interior del país.
- En octubre del 2006 la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Peruanas (CONFIEP) realizó el XVI Congreso Nacional de la Empresa Privada, que llevó como título «Nuestro compromiso con la educación» y se orientó a «sensibilizar a la sociedad acerca de la necesidad de mejorar significativamente el nivel de la educación peruana».
- En la línea de fortalecer la movilización por la educación, empresas privadas y diversas organizaciones de la sociedad civil «adoptaron» 1 494 colegios de las zonas más pobres del país para mejorar su infraestructura y equipamiento.

## **e. PAPEL EDUCATIVO DE DIVERSOS ENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Hay varios ejemplos de que el Ministerio de Educación no es la única entidad pública que se preocupa por la formación de nuestros niños y jóvenes. He aquí algunos de ellos:

- El Consejo Nacional del Ambiente, que mediante su programa de certificación ambiental aplicado en más de 280 colegios, sobre temas como el reciclaje y la prevención de la contaminación, logró eliminar botaderos y clausurar desagües (en Pisco y Pucallpa respectivamente).

**Carlos Amat y León**

## **EL GRAN CAMBIO NACIONAL: OTRA EDUCACIÓN**

La dinámica demográfica ofrece la posibilidad de mejorar el capital humano del país en un período de 20 años, formando a los niños y jóvenes con las calidades personales para vivir en una democracia participativa y con las capacidades y habilidades para emprender proyectos rentables, creando su propio empleo, produciendo los bienes y servicios necesarios para el progreso de todos, así como capacitados para trabajar en las grandes empresas como especialistas de primer nivel. Si nuestra ventaja comparativa es la biodiversidad y la originalidad de la geografía, entonces debiéramos ser los líderes en el mundo de la investigación, en la enseñanza y en la aplicación de estas disciplinas en las industrias derivadas de la biología y en el turismo especializado en la naturaleza.

La nueva educación requiere definir un perfil de egresado de acuerdo con el estilo de vida, la organización social y el sistema productivo que se quiere crear. Por lo tanto, se tiene que elaborar contenidos y metodologías educativas para formar y ejercitar valores, actitudes, conocimientos y habilidades consistentes con ese modelo de vida y de sociedad. Si queremos cambiar la sociedad y no reproducir el «orden social» existente, la cultura *combi*, entonces no tiene sentido insistir en el aula tradicional donde el profesor va a **dictar clases** y los alumnos concurren simplemente para copiar a **tomar apuntes** de lo que se les dicta. Sobre una relación **dictador-súbdito** no se puede recrear una sociedad democrática, participativa, creativa y, mucho menos, emprendedora. Por eso se necesita una nueva aula. El ciudadano comprometido y emprendedor se forma trabajando en los escenarios reales de la vida social y en la actividad productiva para producir y construir lo que necesita su familia y su comunidad. [ ... ]

Si se emprendiera una gran cruzada nacional para construir un nuevo sistema educativo, entonces se podría modificar sustancialmente la fuerza laboral en el curso de 20 años. [ ... ]

Si en el año 2006 se emprendiera una sustantiva y masiva **revolución educativa**, entonces el año 2024 se tendría prácticamente otro país. El relevo generacional produciría un cambio cualitativo en la calidad de la población y en sus capacidades productivas para construir otro país y para relacionarse con el mundo afirmando nuestra propia identidad.

---

Fuente: Carlos Amat y León, *El Perú nuestro de cada día. Nueve ensayos para discutir y decidir* (fragmentos). Universidad del Pacífico, 1.ª edición, Lima, 2006 (resaltados originales).

- La Municipalidad Distrital de Jesús María, que en el 2006 promovió la participación activa de más de 4 600 niños y adolescentes en la formulación del presupuesto participativo. Se aprobaron dos de las cinco propuestas que ellos plantearon.
- OSINERG, que llegó a 180 mil niños mediante su campaña de uso responsable de energía.
- La Municipalidad de Trujillo, que organizó talleres de poesía que contribuyeron a mejorar la autoestima de los niños respecto a sus capacidades literarias.

Todas estas experiencias fueron calificadas por la organización no gubernamental Ciudadanos al Día, presidida por Beatriz Boza, como «Buenas prácticas gubernamentales». En «¿Y los niños», artículo publicado en el diario *El Comercio* (22.3.2007), Boza plantea una pregunta motivadora: cuánto se podría aportar a la educación desde la administración pública mediante páginas web orientadas a los niños, difusión de boletines informativos del Estado haciendo pedagogía para niños, facilidades para el uso de museos e infraestructura oficial y organización de museos interactivos para niños.

## 8. EL PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL

### a. LA CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL

La necesidad de contar con un Proyecto Educativo Nacional (PEN) dialogado y consensuado fue una de las principales demandas del país desde la década de 1990.

En el proceso de transición posterior al gobierno de Alberto Fujimori tuvo una particular influencia la Consulta Nacional de Educación del 2001. En ella se recogió la convicción de especialistas, así como de instituciones y foros de discusión, respecto a la urgencia de optar por políticas de Estado pensadas para el largo plazo, superando la visión coyuntural de períodos gubernamentales o de gestiones ministeriales.

Antes de dicha Consulta Nacional, ya varios demandaban un Proyecto Educativo Nacional: destacan institucionalmente el Foro Educativo, desde la década de 1990, y el SUTEP, que lo menciona en varios planteamientos y comunicados.

El gobierno de Alejandro Toledo alentó importantes pasos que precedieron lo que sería el Proyecto Educativo Nacional. Destaca particularmente el Acuerdo Nacional, convocado en julio del 2001, representativo de fuerzas políticas, sociales y empresariales, que define como su décimo segunda política el «Acceso universal a una educación pública, gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte».

Asimismo, por iniciativa del Poder Legislativo se promulgó una nueva Ley General de Educación, con artículos explícitos que dieron al Consejo Nacional de Educación la finalidad de «participar en la formulación, concertación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional, de las Políticas y Planes educativos de mediano y largo plazo y de las Políticas Intersectoriales que contribuyen al desarrollo de la educación peruana».

La gestión ministerial de Nicolás Lynch, con el apoyo calificado de su viceministro Juan Abugattás, promovió la creación del Consejo Nacional de Educación (CNE), plural y representativo de distintas visiones y experiencias de desarrollo educativo. El CNE fue el motor principal, aunque no único, de la construcción del Proyecto Educativo Nacional.

## • **PRINCIPALES PREMISAS E HITOS EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL PEN**

Las premisas que orientaron la construcción del PEN son:

- Debe ser entendido como un amplio acuerdo sobre el sentido y el papel de la educación en el desarrollo del país y de las personas en los siguientes quince años.
- Debe representar la concreción de un conjunto de objetivos y políticas educativas que comprometan a todas las instancias del Estado y movilicen a la sociedad.
- Debe proponer un cambio estructural y un nuevo pacto social que aumente las expectativas en nuestra educación.
- Debe asegurar la continuidad y coherencia de los procesos educativos evitando «el borrón y cuenta nueva» tan lamentablemente familiar a la educación nacional. Obligará a tres sucesivos gobiernos y a todo el Estado a articular los planes y programas sobre educación en un solo y sostenido esfuerzo nacional en función de objetivos comunes.
- Debe ser concebido como un proyecto amplio, inacabado y en construcción. No debiera aspirarse a un consenso total y absoluto, sino a un conjunto de consensos sobre derroteros a seguir, como aprendizaje social necesario para lograr un proceso participativo y una mayor cultura política.

En síntesis, el PEN debe ser una herramienta para lograr una buena educación, fortalecer a la sociedad y construir una nueva institucionalidad con personas convencidas de su rol para hacer viable al país.

La construcción del PEN demandó cuatro procesos simultáneos:

- *Un proceso participativo* de diálogo y consulta con múltiples actores y sectores de la ciudadanía.

- *Un proceso técnico* de análisis y formulación de propuestas con expertos y comunidad académica.
- *Un proceso político* para incidir y llegar a acuerdos con autoridades públicas, partidos políticos y organizaciones o gremios.
- *Un proceso comunicacional* para informar y procurar impacto en la opinión pública.

Una apretada síntesis de los pasos más significativos en la construcción del PEN da una mejor idea de este proceso:

**Año 2002.** Instalación del CNE (mayo) y desarrollo de un proceso previo a su elaboración. Establecimiento de diálogos sobre todo con actores sociales y docentes.

**Años 2003-2004.** Contacto con cada una de las veinticuatro regiones, lo que significó dialogar con más de 2 500 actores (50% sociales, 30% técnicos y 20% políticos, según sistematización del CNE). Desarrollo de estudios sobre temas críticos vinculados a la construcción del PEN. En atención a una demanda del Acuerdo Nacional, el CNE generó un proceso orientado al establecimiento de un Pacto de Compromisos Recíprocos en Educación, como preámbulo de una decidida lucha por mayores recursos presupuestales para el sector.

**Año 2005.** Publicación del documento «Hacia un Proyecto Educativo Nacional», base para la discusión del PEN, como principal resultado de las anteriores actividades. Esta propuesta generó nuevos diálogos con la participación de 863 instituciones y miles de actores (en las veinticuatro regiones, con autoridades, partidos políticos y organizaciones sociales). De todo ello se recogieron enriquecedores aportes para el documento preliminar. Se apoyó el establecimiento de Proyectos Educativos Regionales en la mayoría de regiones.

**Año 2006.** Análisis de los planes de gobierno de las fuerzas políticas y diálogo con sus representantes. Elaboración de la segunda versión preliminar integrando más voces. Diálogo con el nuevo gobierno (primer ministro y ministro de Educación), con la Comisión de Educación del Congreso y con el Acuerdo Nacional, para promover la oficialización del PEN. En noviembre, presentación del PEN al país, teniendo como escenario la Gran Unidad Escolar Melitón Carvajal.

En la construcción del PEN se procuró articular sus objetivos y políticas con otros importantes esfuerzos como el Foro Nacional Educación para Todos, con el cual

coincide en señalar como preocupación central la equidad y la calidad educativas. Asimismo, se tomaron en cuenta otros planes vinculados a la educación.<sup>99</sup>

El 6 de enero del 2007 el Proyecto Educativo Nacional fue reconocido como política de Estado por el presidente Alan García, vía la Resolución Suprema 001-2007-ED.

## **b. LOS OBJETIVOS Y LAS POLÍTICAS DEL PEN**

### **PRIMER OBJETIVO ESTRATÉGICO**

#### **Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos**

El énfasis central del Proyecto Educativo Nacional es enfrentar el problema de la exclusión educativa cerrando las brechas de inequidad educativa.

Su primer resultado está orientado a atender a la primera infancia como prioridad nacional, mediante la acción concertada del Estado en cada región, apoyando a la familia para una crianza sana y estimulante, y promoviendo entornos comunitarios para lograr un óptimo desarrollo educativo desde la primera infancia (ver el recuadro).

El segundo resultado supone lograr trece años de buena educación sin exclusiones. Para ello, se universaliza el acceso a la educación inicial y secundaria de calidad, se alfabetiza y se desarrollan las capacidades tecnológicas de jóvenes y adultos excluidos de la básica regular. Este segundo resultado articula políticas de equidad educativa con programas de desarrollo y lucha contra la pobreza, asegurando las condiciones esenciales para el aprendizaje en los centros educativos públicos de las provincias más pobres y tomando medidas para prevenir el fracaso escolar en los grupos sociales más vulnerables, incluyendo en ello el enfrentamiento de la discriminación por género o discapacidad.

Los programas de alimentación y salud escolar son reforzados para garantizar mejores condiciones de *educabilidad*. En secundaria hay modalidades flexibles asociadas a las condiciones de la vida, la cultura y la producción en zonas rurales, con énfasis en las competencias productivas. La educación básica alternativa y la educación técnico-productiva son especialmente promovidas.

---

<sup>99</sup> Entre otras iniciativas, se pueden mencionar las siguientes: Plan Nacional de Acción por la Infancia; Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica; Plan Nacional de Competitividad; Plan Nacional de Reparaciones en Educación; Medidas de Urgencia de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza; Plan Nacional de Derechos Humanos; Plan Nacional de Descentralización y Lineamientos de Política de Juventudes.



## Consejo Nacional de Educación

### ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA COMO PRIORIDAD

Desde que fue creado, el Consejo Nacional de Educación promueve la inclusión de la atención al niño de 0 a 3 años, en el marco del desarrollo de la educación inicial, como tema prioritario de la agenda nacional. Desde entonces, las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza han venido dando prioridad a la primera infancia en sus propuestas y se ha establecido una alianza por la infancia entre el sector empresarial y el sector público. Esto coincide con la importancia que la nueva Ley General de Educación otorga a la educación inicial.

En consonancia con lo anterior, el Proyecto Educativo Nacional plantea asegurar el desarrollo óptimo de la infancia mediante la acción intersectorial concertada del Estado en cada región. Esta política se orienta a resolver los problemas de salud, nutrición y protección que ponen en riesgo la vida de un millón de niños menores de 3 años afectados por la pobreza, mediante una acción intersectorial sostenida, basada en metas e indicadores de impacto distrital y regional y en estrecha alianza con las comunidades. Busca, además, promover el desarrollo de las diferentes capacidades infantiles desde el nacimiento en los ámbitos cognitivo, social, emocional, físico y motriz.

El Proyecto Educativo Nacional comprende las siguientes políticas específicas:

- **Satisfacer las necesidades básicas de niños y niñas de 0 a 3 años**  
La sobrevivencia de los niños en sus primeros años no está asegurada; la desnutrición crónica infantil afecta a dos de cada tres niños en las regiones más pobres del país. Esta política busca contribuir, desde la educación, a asegurar la nutrición adecuada para todos los niños, así como madres informadas y apoyo efectivo del Estado a las familias en el cuidado de sus hijos pequeños y la atención a sus necesidades básicas
- **Apoyar a la familia para una crianza sana, estimulante y respetuosa**  
Con espeluznante normalidad, muchos niños conviven en su propia familia con la violencia, el maltrato constante, la indiferencia o el abandono. Muchos padres no reciben orientación ni apoyo especializado para cumplir mejor sus responsabilidades. Esta política busca que el Estado ofrezca a padres, madres o tutores, en especial a los que viven en condiciones de pobreza, oportunidades continuas para reforzar sus capacidades de crianza y desarrollo familiar, a partir de sus saberes más valiosos y sus mejores prácticas.
- **Promover entornos comunitarios saludables, amables y estimulantes**  
Esta política busca promover, desde la educación, la salud ambiental, el respeto a los derechos del niño y oportunidades públicas de óptima calidad para el desarrollo infantil, empezando por las comunidades más pobres y mediante alianzas entre las Direcciones Regionales de Educación, los gobiernos locales y otros sectores del Estado.
- **Promover un óptimo desarrollo humano desde la primera infancia**  
La educación de los más pequeños no está asociada al desarrollo de capacidades y aptitudes, desalentando así el desarrollo de muchas cualidades infantiles en embrión. Esta política busca garantizar desde el Estado oportunidades educativas para los niños menores de 3 años que promuevan el desarrollo óptimo y oportuno de sus capacidades cognitivas, sociales, emocionales, físicas y motrices, y que privilegien a la población en situación de pobreza y extrema pobreza.

## **SEGUNDO OBJETIVO ESTRATÉGICO**

### **Estudiantes e instituciones educativas que logran aprendizajes pertinentes y de calidad**

Este objetivo está referido a elevar la calidad educativa.

La nueva escuela es amable, segura, con servicios básicos y estudiantes que trabajan en equipo, en un clima de respeto, donde cada alumno descubre con el apoyo docente sus propias habilidades.

La heterogeneidad y los valores culturales regionales y locales se reflejan en un currículo nacional intercultural, integrador y ajustado a estándares internacionales, y en currículos regionales adaptados a las características de cada localidad o institución educativa.

Los centros educativos son un foco de innovación, con metas conocidas por los padres y las madres de familia, y con un apoyo pedagógico e institucional a la totalidad de escuelas y redes de escuelas. El director lidera el equipo docente e incentiva su creatividad, organizados en redes de intercambio.

Se usan estándares nacionales de aprendizaje y se amplían, mejoran e institucionalizan las evaluaciones nacionales de logros de aprendizaje. Al mismo tiempo, se propicia el uso eficaz, creativo y culturalmente pertinente de las nuevas tecnologías de información y comunicación en todos los niveles educativos. De igual modo, la jornada escolar y el tiempo efectivo de aprendizaje se incrementan progresivamente.

## **TERCER OBJETIVO ESTRATÉGICO**

### **Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia**

Son dos los grandes resultados previstos para asegurar el desarrollo profesional docente:

- un sistema integral de formación inicial y continua, con estándares claros sobre la buena docencia, que acredita las instancias de formación y desarrollo profesional docente y reestructura y fortalece la formación docente en servicio, articulada con la formación inicial. Los maestros tienen una formación intercultural basada en la diversidad, y la comunidad reconoce y valora su trabajo como tarea fundamental; y

## EL RESCATE DE LA LECTURA

**E**l Perú no es un país de lectores. La encuesta *Hábitos de lectura y ciudadanía informada* que realizara la Biblioteca Nacional el 2005 señala datos contradictorios: el índice de lectura de libros por ciudadano en nuestro país es de 1,30, uno de los más bajos de la región latinoamericana, pero a la vez alienta señalando que 55% de los peruanos leerían libros.

La enseñanza de la lectura en los centros escolares se suele limitar a los primeros años y termina cuando el estudiante aprende a decodificar, es decir, aprende a leer mecánicamente pero sin comprender lo que lee. Los resultados obtenidos en pruebas evaluativas nacionales e internacionales así lo confirman.

Hay que empezar por una verdadera sensibilización en favor de la lectura, desde todos los ámbitos: hogar, ministerios, estadios, centros educativos, universidades, medios de comunicación... El amor por la lectura se puede incentivar desde los primeros días de nacido. Un niño que ve leer a sus padres integrará al libro como parte de su vida. Tal como lo declara Teresa Belloso al suplemento «Somos» del diario *El Comercio* (4.8.2007), «La primera lectura que ejecutan los niños es gráfica. Luego querrán saber cuál es la palabra que acompaña aquello que ven y van a tratar de leer. Es ahí cuando hay que iniciarlos en la lectura».

Las ferias del libro son loables, pero distan de ser una solución. Las campañas de promoción, las mejoras en la educación inicial y primaria, y las redes de bibliotecas son esenciales. Un error reiterado es que todas las iniciativas están en Lima y no en provincias, donde prácticamente no hay librerías. Que los libros vayan a zonas deprimidas de Lima y a provincias es responsabilidad del Estado y no de la filantropía de empresas privadas; es decir, debe ser parte de la distribución de riqueza que al Estado corresponde liderar. El Estado peruano promueve desde el 2005 un «Plan Nacional de Lectura», encabezado por el Consejo Nacional de Democratización del Libro (Promolibro), y el 2006 lanzó el Plan Lector, que busca que todos los escolares lean un libro por mes.

Por otro lado, internet puede ser un buen aliado en este afán por promover la lectura: una encuesta de la Universidad Católica (abril del 2007) señala que casi 50% de limeños leen en internet

Los ejemplos de Colombia, Chile y México son significativos; allí el Estado compra libros a las editoriales y abastece con ellos sus bibliotecas. El Ministerio de Cultura colombiano ha implementado una red de 1 210 bibliotecas locales en todo el país, y en Bogotá hay tres de gran nivel; también cuenta con una industria editorial vigorosa y con leyes del libro que ayudaron mucho. En Chile, el Sistema de Bibliotecas ya tiene algunos años; el proyecto costó 25 millones de dólares, 11 de los cuales fueron donados por el empresario Bill Gates. En México, la red nacional está integrada por 7 010 bibliotecas y cuenta con 31 millones de libros.

Cabe mencionar un dato dado a conocer por Sinesio López, ex director de la Biblioteca Nacional del Perú, en declaraciones a la revista *Caretas* (2.9.2004) «se reciben [en la BNP] aproximadamente 500 mil lectores al año; ese mismo número reciben las bibliotecas de Colombia y Chile en sólo un mes».

Fuentes: Alonso Cueto, «Más y menos libros», *Perú.21* (6.8.2007); Diego Avendaño, *Lectores en fuga*, suplemento «Somos» del diario *El Comercio* (4.8.2007); *Boletín de la Biblioteca Nacional del Perú*, n.º 114 (abril 2005); y Dante Antonioli, *El sector editorial: entre librerías y sellos editoriales*, Palestra, Portal de Asuntos Públicos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2004.

- una nueva Carrera Pública Magisterial que posibilita evaluar a los docentes para su ingreso y permanencia en ella, que vincula los ascensos e incrementos salariales al desempeño profesional y a las condiciones de trabajo, y que promueve la revaloración social de la profesión docente sobre la base del reconocimiento de sus buenas prácticas. Los mejores docentes son ubicados en escuelas de zonas de mayor necesidad, reciben incentivos por su trabajo, como formación y acompañamiento pedagógico permanente, y viviendas dignas y adecuadas.

#### **CUARTO OBJETIVO ESTRATÉGICO**

##### **Una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad**

La autonomía de las escuelas permite que éstas administren sus recursos, contraten docentes y se hagan responsables del éxito de los aprendizajes de sus estudiantes. El sector educativo se organiza a partir del marco de la descentralización educativa y la regionalización, con criterios de coordinación intersectorial y de ejercicio de una ética pública. Existe una estricta rendición de cuentas de la autoridad regional y nacional, con la participación informada de la ciudadanía.

El Estado asigna al sector educativo un presupuesto que garantice una mejor calidad y un mejor uso de recursos públicos con mecanismos efectivos de evaluación y monitoreo. Se promueve una educación tributaria para poder destinar más recursos a la educación, e incentivos legales que permitan una mayor participación del sector productivo empresarial en el financiamiento de la educación.

Se toman previsiones para que el financiamiento por alumno en medios rurales empobrecidos sea mayor.

#### **QUINTO OBJETIVO ESTRATÉGICO**

##### **La educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional**

Existe un sistema de educación superior articulado con el desarrollo, que fija prioridades teniendo en cuenta la inserción competitiva del Perú en el plano mundial. Esto supone renovar la estructura del sistema universitario y técnico-profesional, lo que se expresa en una nueva Ley de Educación Superior que consolida y da funcionamiento efectivo al Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad (SINEACE), con parámetros de calidad aplicables a la evaluación de la gestión institucional.

Los centros universitarios y técnicos forman profesionales éticos, competentes y productivos. Tienen niveles de producción de conocimientos y de investigación comparables a otros países latinoamericanos, e ingresan al terreno competitivo con países del norte desarrollado. Un referente importante será el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología que elabore el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC).

## **SEXTO OBJETIVO ESTRATÉGICO**

### **Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad**

Las calles, los parques, los mercados, los medios de comunicación social y otros ámbitos similares también son lugares y medios de aprendizaje. En este contexto, las municipalidades fomentan la identidad local y generan espacios y oportunidades de integración social. Las empresas, las organizaciones sociales y los líderes se comprometen con la educación, fomentan la participación ciudadana en el gobierno de la comunidad, la lectoescritura y el acceso a la información, así como la mejor calidad de vida, mediante la educación ambiental. Las familias asumen un rol educador y cooperan con los aprendizajes de sus hijos y con prácticas de vida en comunidad. La totalidad de las provincias del país tiene un sistema de bibliotecas municipales y, en caso se amerite, bibliotecas itinerantes.

Al conjunto de estos objetivos corresponden 14 resultados, 42 políticas generales y 59 específicas.

Tal como se señala en la presentación del Proyecto Educativo Nacional, éste representa, en buena cuenta, un mayor desarrollo de la 12.<sup>a</sup> Política de Estado del Acuerdo Nacional, «especificando un conjunto consistente de políticas y medidas que permitirían concretarla».

El PEN es un aporte fundamental al país, una propuesta de especialistas peruanos con distintas experiencias profesionales y visiones plurales. Además, como se ha señalado, su construcción significó un movimiento ciudadano de transformación educativa con mucho debate interno y múltiples núcleos institucionales en las regiones y en la capital del país.

Pocas voces tan autorizadas en el país como la del maestro Luis Jaime Cisneros y la de Juan Cuquerella (director de Fe y Alegría), y ambos expresan convicción y esperanza frente al PEN. En su artículo «Educación, una política de largo plazo», publicado en el diario *La República* (17.12.2006), el educador Luis Jaime Cisneros sostiene que

[...] hay que celebrar (y celebrar con entusiasmo y fe) que el Consejo Nacional de Educación haya dado a luz un documento de veras ponderado, fecun-

do en ideas, técnicamente concebido, donde lo pedagógico tiene prioridad y permite que se asuman los fueros correspondientes y donde lo político recobra su viejo sentido aristotélico. Por fin un documento que mira resueltamente al siglo en que vivimos.

Por su parte, en declaraciones al diario *El Comercio* (18.2.2007), el educador Juan Cuquerella afirma que

«El PEN es una visión de la educación nacional para el 2021, es un sueño común que deberíamos tener todos los peruanos. Significa contar con un marco con el cual movernos [...] Lo hemos construido entre todos: intentemos ponerlo en marcha».

Para ser operativo, el PEN debe trascender los procesos generados en la mesa de los especialistas que lo proponen y ser asumido como resultado de un proceso de diálogo y concertación social, deviniendo en compromisos de acción concretos de parte de los agentes educativos: los docentes, los padres de familia y la sociedad educadora.

Para la clase política y los tres gobiernos y congresos que abarcan el período 2006-2021, debiera significar un instrumento clave para concretar –invirtiendo suficientes esfuerzos y recursos– los impostergables cambios estructurales que el país necesita en materia educativa. Ejecutar el PEN demanda mantener vivas la apertura y la flexibilidad que caracterizaron su construcción y convocatoria.

El reconocimiento del PEN por la clase política representada en el Acuerdo Nacional, por organizaciones docentes como el Colegio de Profesores y el SUTEP, y por muchas entidades nacionales y regionales identificadas con la búsqueda de una mejor educación en el país, son un buen preludio de que se alentará y ejercerá vigilancia para que el Estado (Ejecutivo y Legislativo) posibilite la concreción de los seis objetivos y las 33 políticas especificados en el PEN. Un primer paso será la adecuación de las políticas gubernamentales y la dación de leyes clave demandadas en el PEN, así como la provisión de recursos fiscales muy superiores a los actuales.

Generar las mejores condiciones para la transformación del Estado en el nivel central y en las regiones es una acción indispensable. La concreción del PEN es imposible en el esquema de organización actual del sector educación, que sólo permitiría acciones aisladas o medidas puntuales teniendo como marco una normatividad y un presupuesto desfasados. Su ejecución demanda también la apertura de los organismos oficiales a la sociedad civil y a la regionalización educativa.

## 9. REGIONALIZACIÓN: VENTANA DE OPORTUNIDADES

### a. LA SEGUNDA REGIONALIZACIÓN

El carácter centralista, patrimonial y excluyente del Estado peruano se puso en cuestión con el segundo proceso de descentralización, luego del desarrollado en el país desde fines de la década de 1980.<sup>100</sup> La actual regionalización, a pesar de no ser parte de un contexto mayor de reformas y de estar rodeada de problemas y dificultades, es importante para lograr un desarrollo integral y asumir la globalización con mayores y mejores posibilidades de éxito. Por ello, representa una ventana de oportunidades para la formulación de planes de desarrollo concertados y para que los ciudadanos sientan al Estado como una realidad más propia y significativa.<sup>101</sup>

Importa asociar la regionalización a la necesaria reforma del Estado peruano. La administración del gobierno del presidente Alan García la ha puesto en agenda con anuncios que, más allá de su posible desarticulación, son claros indicios de que se quiere avanzar en la descentralización.<sup>102</sup> A los anuncios se suman medidas como la creación de un Fondo de Promoción de la Inversión Pública Regional y Local, con 650 millones de soles, para financiar y cofinanciar estudios y proyectos de inversión pública, así como el antes mencionado *shock* de inversiones, que supone más de 200 millones de soles para financiar cerca de 800 proyectos descentralizados.

<sup>100</sup> El primer proceso de regionalización se desarrolló en los tramos finales del primer gobierno de Alan García. Su inviabilidad quedó establecida con la decisión de truncarlo que tomó el presidente Alberto Fujimori.

<sup>101</sup> Esto, aunque se inicia sin haberse dado paralelamente una reforma del Estado que, junto con reordenar el aparato estatal, identifique mecanismos que establezcan una prioridad de la inversión pública más clara y justa. El referéndum del 30 de octubre, convocado para constituir las cinco primeras regiones, cobra particular importancia en este contexto.

<sup>102</sup> Plan de Regionalización, relanzamiento de las juntas de coordinación interregional, desactivación del Consejo Nacional de Descentralización, experiencias piloto para la municipalización de la salud y la educación, e implementación de un programa de capacitación de los gobiernos regionales desde el 2007, amén de la iniciativa de desarrollar sesiones de gabinete en regiones (las primeras seleccionadas han sido Piura y Lambayeque).

## Grupo Propuesta Ciudadana

### ¿CÓMO MEJORAR LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LAS REGIONES?

Se han sugerido al Poder Ejecutivo medidas concretas, tales como:

- fortalecer las capacidades de formulación y evaluación de proyectos generando economías de escala;
- acompañar la descentralización del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y hacer menos rígidos sus criterios de evaluación;
- agilizar y simplificar los procesos de selección;
- aprobar la ley de carrera pública para incentivar el ingreso de profesionales competentes; e
- implementar el Centro de Planeamiento Estratégico Nacional (CEPLAN) que, bien conducido, ayudará a mejorar la planificación y gestión de proyectos con una visión territorial.

Sugerencias del Grupo Propuesta Ciudadana para responder las críticas contra el SNIP y el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE) formuladas a raíz de las dificultades de implementación del llamado *shock* de inversiones. Extraído de «Participa Perú», n.º 38, suplemento distribuido con el diario *La República* (9.3.2007).

El Grupo Propuesta Ciudadana, el consorcio más articulado en materia de descentralización y, a la vez, representativo de importantes entidades de la sociedad civil,<sup>103</sup> junto con reconocer las bondades y expectativas de los anuncios y las acciones, muestra su preocupación porque no se evidencian propuestas ni estrategias articuladas en ejes críticos como la descentralización fiscal, ni se está ante un plan definido para asegurar una efectiva y eficiente transferencia de competencias que supere problemas y trabas. La transparencia y la participación ciudadana en la

<sup>103</sup> Integran el Grupo Propuesta Ciudadana: IEP (Instituto de Estudios Peruanos), DESCO (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo), CIPCA (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado), CEPES (Centro Peruano de Estudios Sociales), CEDEP (Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación), Asociación Arariwa, Centro de Estudios Bartolomé de Las Casas, CEDER (Centro de Estudios para el Desarrollo Regional), CEDEPAS (Centro Ecueménico de Promoción y Acción Social), Alternativa-Centro de Investigación Social y Educación Popular, e IDS (Instituto de Diálogo y Propuesta).



gestión pública no se consolida ni se profundiza.<sup>104</sup> Nada se dice, afirma, sobre el Plan de Reordenamiento Territorial ni sobre las Juntas Interregionales ni se trata el tema de las regiones piloto.

Lo coherente sería que, al ser la descentralización una política de Estado, los cambios que supone afirmen una instancia nacional intergubernamental, en la cual los tres niveles de gobierno (nacional, regionales y locales) asuman, concertada y compartidamente, la responsabilidad de conducir la reforma que supone la descentralización. En este sentido, la decisión colectiva de conformar una Asamblea Nacional de Presidentes Regionales como ente orgánico, institucional y representativo, es un avance importante. En su reunión fundacional (Huánuco, 20 de marzo del 2007) se eligió como coordinador del Consejo Directivo por un período de seis meses al titular de la Región Junín, Vladimiro Huároc, y se aprobó el estatuto de la asamblea que tendrá como su primera sede la ciudad de Ica, mientras que la región Callao fue designada como sede de una Secretaría Técnica que acompañe y sustente las iniciativas regionales.<sup>105</sup>

En la Declaración de Huánuco, rubricada por los presidentes regionales asistentes a la reunión, se solicita al gobierno central la descentralización del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), la transferencia de empresas y programas regionales, la distribución equitativa del canon y la renegociación y revisión de los contratos de concesión. Se plantea, además, que el órgano que reemplace al Consejo Nacional de Descentralización esté constituido por los gobiernos regionales y locales y cuente con plena autonomía.

La potencialidad de esta Asamblea como organismo que genera credibilidad y puede ejercer canales de intermediación, se manifestó con motivo de la huelga magisterial del mes de julio del 2007. Su intervención fue decisiva para lograr que la dirigencia gremial levantara una medida extrema con repercusiones en el mayor deterioro de la educación de nuestros niños y jóvenes.

<sup>104</sup> «La desaparición arbitraria e inconsulta del Consejo Nacional de Descentralización no resuelve el problema de la conducción intergubernamental sino que concentra las decisiones en el Ejecutivo». Ver suplemento «Participa Perú», n.º 38, 9 de marzo del 2007, distribuido con el diario *La República*.

<sup>105</sup> El Consejo Directivo está integrado por los presidentes de las regiones Junín, Tumbes, Lambayeque, Ica, Tacna, Huánuco y Apurímac. Se ha encomendado a Francisco Guerra García organizar la Secretaría Técnica de esta Asamblea Nacional.

## • LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA<sup>106</sup>

Según Efraín González de Olarte, el problema mayor no es que el Estado sea centralizado sino que es pequeño.<sup>107</sup> El desafío de la descentralización será, entonces, cómo hacer que el Estado crezca al mismo tiempo que se lo descentraliza. Esta constatación trae por lo menos tres implicancias para la descentralización educativa (CNE 2005b):

- La descentralización educativa está atada al avance de las definiciones de una región sobre su desarrollo, tanto en términos económicos como de generación de capacidades para el desarrollo humano.
- La descentralización educativa no será tanto de transferencia de recursos del nivel central al nivel regional, sino de un crecimiento del Estado descentralizado en educación; es decir, más recursos económicos pero sobre todo más recursos institucionales y humanos.
- El desarrollo institucional del Estado en forma descentralizada exige una clara redistribución de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno, pues la actual base de distribución de poderes es impedimento para que las regiones crezcan en sus capacidades para dar pertinencia a su educación.

La descentralización educativa fue ubicada en el último tramo de la transferencia de competencias sectoriales del poder central a los gobiernos regionales y locales en la agenda del entonces vigente Consejo Nacional de Descentralización.<sup>108</sup> Un factor negativo es que, instalados los gobiernos regionales, la transferencia a las Direcciones Regionales y las Unidades de Gestión Local (UGEL) se hizo sin mediar transformación alguna de su pesada carga burocrática, los bajos sueldos y la corrupción imperante (Iguíñiz 2005).

Existen, sin embargo, expresiones de que el centralismo está siendo rebasado en varias regiones por medidas como la elección por concurso público de directores

<sup>106</sup> Las experiencias piloto de municipalización educativa que está propiciando el gobierno aprista se analizan en la Parte III, sección 3 de este libro.

<sup>107</sup> El Estado peruano abarca 13%-14% del PBI frente a 25% en países vecinos. De ese porcentaje, González de Olarte señala que 3% va al pago de la deuda y de pensiones a los jubilados; 2% ya ha sido descentralizado vía gobiernos regionales, y queda 8% o 9% para compartir entre el gobierno central y las regiones.

<sup>108</sup> La Ley de Bases de la descentralización señaló que durante 2005 no se realizaría ninguna transferencia de las funciones en educación establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Iguíñiz 2005).

regionales y de directivos de la UGEL, y la elección de directores de instituciones educativas con participación de los consejos educativos institucionales. Se registran, igualmente, iniciativas en materia de construcción de proyectos educativos regionales (PER) y de asumir autonomías impensadas antes de la constitución de las nuevas estructuras regionales.

Una acción significativa es la concertada entre el Consejo Nacional de Educación, el MED y la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, que en un año sostenido de acción (2004-2005) constituyó bases de redes de acción intersectorial en pro de la primera infancia en seis regiones del país. En dos de ellas los gobiernos regionales dictaron ordenanzas; en otra, una directiva de una red ya aprobada ha reconocido a la primera infancia como parte constitutiva de ella; y en todas esas regiones las mencionadas redes han participado activamente en la construcción de los planes educativos regionales, posicionando en éstos el tema de la primera infancia.<sup>109</sup>

## **b. PRINCIPALES AVANCES EN LA CONSTRUCCIÓN DE PROYECTOS EDUCATIVOS REGIONALES**

Un conjunto valioso de documentos y leyes aprobados en el último lustro (algunos ya mencionados) constituyen un marco que estimula la constitución de proyectos educativos regionales con claras opciones por la equidad educativa y social:

- Acuerdo Nacional,
- Carta Social de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza,
- Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación,
- Plan Nacional de Acción por la Infancia,
- Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación del Foro del Acuerdo Nacional,
- Ley de Educación de las Niñas Rurales,
- Política Nacional para la Juventud,
- Ley de Integración de Personas con Discapacidad, y
- Plan Nacional de Competitividad.

---

<sup>109</sup> De acuerdo con datos del MED, la Dirección de Educación Inicial y el CNE, en informe conjunto de julio del 2005.

Si bien la mayoría de estos compromisos, promesas y mandatos legales no han tenido cumplimiento, cabe pensar, como señala Manuel Bello (2007), que «tan elevada cantidad de normas, pactos y declaraciones son la expresión de un sentido común y de una expectativa nacional que cobra creciente fuerza».<sup>110</sup>

De acuerdo con información proporcionada por el Consejo Nacional de Educación, todas las regiones han iniciado su proceso de construcción del proyecto educativo regional (PER). Los resultados, sin embargo, han sido tan heterogéneos como las propias regiones. Un primer balance del Encuentro Nacional de Intercambio de Experiencias de Formulación de Proyectos Educativos Regionales y Proyecto Educativo Nacional<sup>111</sup> y datos actualizados del Equipo Técnico del CNE<sup>112</sup> muestran hasta cuatro grupos de regiones con diferente avance en sus procesos:

- Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Lambayeque, Madre de Dios, Piura y San Martín: PER culminados y oficializados por resolución directoral u ordenanza regional; políticas priorizadas, consejo participativo regional de educación (COPARE) o grupo impulsor activo, y financiamiento.
- Amazonas, Arequipa, Huancavelica y Puno: PER culminado, en proceso de priorización de políticas y de oficialización. Tienen COPARE y/o grupo impulsor activos.
- Áncash, Callao, Ica, Junín, La Libertad, Lima Provincias, Loreto, Moquegua, Pasco, Tacna, Tumbes y Ucayali: PER elaborados con poca movilización y concertación social y/o en proceso muy inicial, con dificultades en su continuidad. El COPARE está inactivo o débil (no hay datos sobre la aprobación del PER de las regiones Huánuco y Ucayali).
- Lima Metropolitana no ha sido asumida como región por el alcalde de Lima, Luis Castañeda Lossio.

Una nota a destacar es que las regiones de la Amazonía —San Martín, Loreto, Huánuco y Amazonas—, reunidas en el encuentro, al momento de formular sus agendas para retroalimentar sus procesos discutieron en términos de una cosmovisión amazónica y de la necesidad de integración como espacio amazónico, y se propusieron una reunión previa al segundo encuentro nacional.

<sup>110</sup> Manuel Bello (2007) señala, además, que el proceso de descentralización y regionalización, pese a sus problemas, constituye «una oportunidad para generar espacios de participación social y construir una nueva ética de servicio público».

<sup>111</sup> Realizado en Lima por el Consejo Nacional de Educación del 26 al 28 de mayo del 2005.

<sup>112</sup> Equipo técnico que en materia de regionalización es integrado por Emma Yep y Ana Montenegro.

Hacia marzo del 2007, el informe CNE sobre las regiones ofrecía los datos que se resumen a continuación.

### **Amazonas**

PER culminado y en proceso de entrega al Consejo Regional. Total respaldo del Presidente Regional y de la Gerencia de Desarrollo Social. En el marco del *shock* de inversiones, el Comité Impulsor elabora una estrategia con municipalidades provinciales y distritales para priorizar el PER y acciones por la infancia (salud, seguridad alimentaria, etcétera) mediante una cartera de proyectos de inversión social. Las coordinaciones se dan prioritariamente en las provincias de Condorcanqui, Chachapoyas, Luya y Utcubamba, que ya comenzaron a elaborar sus proyectos de inversión.

UNICEF se ha comprometido a apoyar a la Gerencia de la Municipalidad de Condorcanqui instalando una oficina de promoción social.

En la localidad de Nieva se llevó a cabo (19-23 de marzo del 2007) una reunión organizada por el Gobierno Regional, mediante la Gerencia de Desarrollo Social, en la que se convocó a todas las instituciones cooperantes que intervienen en Amazonas para definir líneas de intervención comunes a partir de la cartera de proyectos prioritarios que se están elaborando.

El director regional de Educación está ratificado hasta octubre del 2007. Tiene mucha disposición y apoya el trabajo del PER.

Existe COPARE pero débil. El mayor protagonismo lo tiene el Comité Impulsor creado por ordenanza regional.

### **Áncash**

Las políticas ya han sido formuladas y está pendiente el proceso de consulta y priorización de las mismas. Opera un activo Comité Impulsor del PER (CIPER) creado por ordenanza regional. El CIPER se reunió en enero con los gerentes de Desarrollo Social y de Planificación del nuevo gobierno regional para presentar los avances del proceso de construcción del PER. Los funcionarios manifestaron su respaldo al proceso y su compromiso de impulsar la aprobación del perfil de proyectos del PER. Sin embargo, aún no hay señales de una gestión activa de las autoridades para el financiamiento del perfil, y se generó una huelga en la Dirección Regional de Educación (DRE) cuando su nuevo director trató de cambiar el personal sin mayores argumentos técnicos.

### **Apurímac**

El PER ha sido aprobado por resolución directoral y está en proceso de implementación. El COPARE y los consejos participativos locales (COPAL) funcionan activamente. Cuenta con apoyos del Fondo Contravalor Ítalo-Peruano y la Agencia Canadiense de Desarrollo Local (ACDI). Las nuevas autoridades regionales (presidente y gerente de Desarrollo Social) han mostrado apertura y disposición para apoyar el PER, con particular disposición por respaldar políticas referidas a la primera infancia.

### **Arequipa**

Culminó la fase de consulta de la propuesta PER en siete de las ocho provincias de la región; están en proceso de sistematización los resultados de talleres. Según la Dirección Regional, el PER está listo (se aprobó en reunión del COPARE el 2 de febrero) y están preparando su publicación con el apoyo de la organización no gubernamental Solaris. El COPARE está en funcionamiento e impulsó la formulación del PER.

### **Ayacucho**

En diciembre del 2006 se culminó la constitución del PER con aprobación de organismos regionales. El Grupo Impulsor fue decisivo. El Gobierno Regional ha constituido el Consejo Regional de Educación (CREA) que está asumiendo funciones del COPARE porque éste se encuentra inactivo. Organismos de cooperación como el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV) –y UNICEF muestran interés por apoyar el PER.

### **Cajamarca**

El PER se culminó con la activa participación del COPARE, que cuenta con un Comité Técnico y una Secretaría Ejecutiva. Se emitió una resolución directoral que incorpora el PER a los planes anuales de las UGEL. Hubo reuniones con las nuevas autoridades y con una mesa de organizaciones no gubernamentales interesadas en apoyar la implementación del PER; en ellas se discutieron los alcances de la resolución directoral con directores de las UGEL.

### **Callao**

Esta región cuenta con el perfil de proyecto para la formulación del PER, pero no tiene financiamiento. El diagnóstico empezó conducido por el equipo técnico del COPARE, entidad creada por resolución directoral. Éste elaboró el perfil de proyecto del PER, pero sus integrantes carecían de poder de negociación y compromiso. El nuevo subgerente de Educación manifestó su interés por apoyar el proceso. El director regional de Educación, elegido por concurso público, ofreció apoyo al COPARE:

material logístico, compromiso con la gestión del financiamiento del proceso, un local y dos personas adicionales para el equipo técnico.

### **Cusco**

Luego de un proceso participativo inédito en la región, el PER fue aprobado por el saliente Gobierno Regional mediante una ordenanza regional del 28 de diciembre del 2006. Esta versión está siendo revisada por las nuevas autoridades de la Gerencia de Desarrollo Social y por la Dirección Regional de Educación. Impulsaron el proceso el COPARE y el Comité Técnico. Hubo, en lo que va del 2007, dos reuniones entre la Red Educativa Regional y el gerente de Desarrollo Social de la región, con la asistencia de representantes de la DRE-Cusco y del Colegio de Profesores de la región, y se acordó revisar el documento aprobado. El Gobierno Regional se ha comprometido en la revisión y publicación del PER. El 25 de enero fue la primera reunión entre el COPARE, la Red Educativa, el responsable de la UGEL, el Comité Técnico del PER y los directores de Sistema de la DRE-Cusco.

### **Huancavelica**

El PER fue aprobado por Ordenanza Regional 08-2006, pero no se publicó ni fue lo suficientemente difundido. El COPARE es débil; lo más sobresaliente ha sido el Grupo Impulsor del PER, con apoyo de entidades como Educa y GTZ, así como la decisión del anterior Gobierno Regional de destinar un millón de soles para su elaboración. Las nuevas autoridades han tomado la iniciativa de revisar nuevamente el documento producido.

### **Huánuco**

El Plan Regional de Educación, equivalente al PER, fue elaborado por una Mesa de Trabajo conformada por el Gobierno Regional, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza y Pathfinder, entre otras instituciones. El documento fue elaborado entre el 2003 y el 2004, antes de que se conformaran el COPARE y la Mesa de Trabajo, que aún siguen inactivos.

### **Ica**

La nueva Dirección Regional de Educación está comprometida a impulsar el proceso del PER y a reactivar el COPARE, que cuenta con pocos miembros activos sin lograr impulsar el PER de manera sostenida con el apoyo de la DRE. El nuevo director regional de Ica, de anterior relevante actuación en Apurímac, ha realizado coordinaciones con los integrantes de instituciones representativas de la comunidad educativa para reiniciar el trabajo del COPARE Ica.

Los acuerdos del COPARE fueron: a) aprobar las etapas de formulación del PER durante el año 2007; b) aprobar como lema regional para el 2007 «Año de la

movilización y de la concertación social para la construcción del proyecto educativo regional de Ica»; c) aprobar el Reglamento del COPARE, con la participación de la Coordinadora de Municipios Escolares Regional, Provincial y Distrital, y la creación del Consejo Participativo Distrital Educativo; d) presentación pública del equipo técnico del COPARE integrado por dos especialistas de la DRE-Ica y docentes con experiencia; e) compromiso de la gerenta de Desarrollo Social para viabilizar la utilización de 100 mil nuevos soles para la formulación del PER-Ica, procedentes del Presupuesto Participativo del Gobierno Regional de Ica.

### **Junín**

Proceso inicial en el 2007 (cuentan con un diagnóstico). El proceso está conducido por el Gobierno Regional, con participación de la DRE hasta enero, cuando se paralizó por el cambio de autoridades. El presidente regional tiene buena disposición para retomar el proceso. Su COPARE, instituido por resolución directoral y ordenanza regional, estuvo activo hasta enero del 2007 pero paralizó su funcionamiento.

### **La Libertad**

Elaboración de una versión muy preliminar de lineamientos de su PER, que se pondrá a consulta ciudadana. Tiene un COPARE creado por ordenanza regional, con mucho protagonismo de los funcionarios del sector; su presidencia está a cargo del director de la DRE, con poca convocatoria a instituciones de sociedad civil y poco diálogo. La primera versión de estos lineamientos se aprobó el 30 de enero del 2007 y se presentó al presidente regional el 12 de febrero, para lograr el apoyo político y convocar la posterior consulta ciudadana. En esa reunión, el Gobierno Regional manifestó su intención de apoyar la difusión de esta primera versión de la propuesta y financiar la culminación del proceso de formulación del PER.

### **Lambayeque**

Culminó la construcción del PER, impulsado por el COPARE, y fue oficializado por ordenanza regional. La continuidad del Gobierno Regional que le dio origen facilitó que el año 2007 el COPARE señalara como ejes de trabajo: a) la construcción del proyecto curricular intercultural diversificado; b) las actividades de vigilancia del COPARE; y c) la realización de un megaevento sobre políticas educativas regionales. Sin embargo, no hay certeza de apoyo presupuestal para el COPARE, que deberá buscar otras fuentes para operar.

La DRE, mediante la Dirección de Gestión Pedagógica, organizó el Taller de Articulación del PEN y el PER Lambayeque, que tuvo lugar del 25 al 27 de enero del 2007 en el auditorio del Colegio de Abogados.



El 8 de febrero, con la participación de diversos sectores del Estado, se llevó a cabo un taller sobre formulación de políticas intersectoriales, en el marco del Proyecto que el Foro Educativo ejecuta en Lambayeque.

### **Lima Metropolitana**

Esta región no ha sido asumida como tal por el alcalde de Lima Metropolitana. Con la anterior directora regional de Educación, Elvira Paredes, se realizó una primera reunión que convocó a instituciones involucradas en el trabajo educativo y de desarrollo en distintos ámbitos de la capital, y se llegó a formular una ruta para el PER de Lima Metropolitana, pero no ha sido retomada por los posteriores directores.

### **Lima (provincias)**

Existe el PER «Caral al 2020» aprobado en el 2005, documento en cuya forja hubo una escasa concertación.

Tiene un COPARE muy esporádico; hasta el 31 de enero del 2006 no había sesionado ni mantenido reuniones con las nuevas autoridades. La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza se reunió con el presidente regional el 25 de enero del 2007 para comunicarle las prioridades de la agenda. Es iniciativa del nuevo Gobierno Regional retomar el proceso del PER y alentar un COPARE con más participación.

### **Loreto**

El proceso está detenido. Sólo llegaron a formular los Lineamientos de Política Educativa, labor a cargo de un grupo técnico designado por el Gobierno Regional. El COPARE se encuentra inactivo. En el 2006 se conformó el Foro Educativo Regional de Loreto.

### **Madre de Dios**

Posee un COPARE activo, con apoyo de entidades como GTZ, que impulsó la formulación y aprobación del PER (Ordenanza Regional 022), que contiene 33 políticas, de las cuales se priorizaron 12. Se encuentra en marcha un proceso de formulación de proyectos de inversión, gestionando su financiamiento. La directora de la DRE convoca a reuniones y apoya el proceso PER. Se ha iniciado el proceso de formulación de estatutos y plan de trabajo 2007 del COPARE.

### **Moquegua**

Proceso inicial de formulación. El COPARE, recientemente relanzado, no está activo. Hay buena disposición de la directora regional de Educación para iniciar una ruta de formulación del PER y reactivar el COPARE.

### **Pasco**

El Plan Educativo Regional ha sido aprobado por resolución directoral. Si bien el COPARE está en funciones, no tiene un rol protagónico en el impulso de esta acción regional.

### **Piura**

El PER culminó con la activa participación del COPARE; cuenta con una ordenanza regional de oficialización de diciembre del 2006. El Gobierno Regional y la DRE apoyaron la planificación, el financiamiento y el soporte técnico para alcanzar este logro regional. La Mesa Educativa Regional tuvo un carácter precursor en el país; sus consultas a padres y madres, especialistas y gobiernos locales, así como la construcción de 32 indicadores asociados a un Decálogo de Necesidades Fundamentales, fueron relevantes e importantes antecedentes de la construcción del PER.

### **Puno**

Ha culminado el proceso de construcción del PER, aunque está pendiente su oficialización. El COPARE ha dado muestras de actividad, cohesión e independencia respecto a una Dirección Regional inestable, con la que ha tenido algunos conflictos. La vicepresidencia del COPARE está a cargo de un representante de la sociedad civil, y este organismo no depende exclusivamente de la convocatoria del director de la DRE. El director regional, que asumió el cargo en la última semana de febrero del 2007, se reunió con los integrantes del COPARE y los invitó al Gobierno Regional para que dialogaran con los asesores y nuevos consejeros. El 27 de febrero hubo una reunión ordinaria del COPARE para elaborar un plan de trabajo de incidencia y vigilancia.

### **San Martín**

El PER, construido con apoyo de USAID/Aprendes fue aprobado por ordenanza regional y está en proceso de implementación. Es uno de los pocos proyectos ya aprobados por el SNIP y con financiamiento propio. Las nuevas autoridades regionales han explicitado su interés por considerar al Proyecto Educativo Regional de San Martín (PERSAM) en sus planes de gestión y está en marcha la implementación de políticas referidas al fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades de los actores educativos, y la reorganización de instancias de gestión descentralizada. El COPARE acusa debilidad, pero hay comisiones de trabajo que lo integran y son muy activas para desarrollar áreas del PER como la capacitación de docentes. Los COPAL son dinámicos, participaron en la formulación del PER y conformaron los proyectos educativos locales en procesos complementarios.

## APURÍMAC: UN CASO EMBLEMÁTICO

Caso simbólico es el de Apurímac, una de las regiones más pobres del país, que sorprende con un esfuerzo por aplicar una reforma educativa «autónoma y participativa» basada en las propias fuerzas regionales, como un proceso que pretende ser sostenible mediante fases que significarán un esfuerzo de varios años.

El PER se construyó durante el 2005 en un proceso que comprendió seis fases, incluida una consulta en toda la región como paso previo principal de la reforma educativa objetivo de este proceso.<sup>(i)</sup> Se puso en marcha un acuerdo social que compromete a los principales actores educativos de las siete provincias de la región en la construcción e implementación del PER y se ha avanzado en materias sustantivas como la capacitación de docentes impulsores. Los responsables han logrado convocar en este proceso a todas las fuerzas, incluidos los dirigentes provinciales del SUTEP.<sup>(ii)</sup> Por todo ello, el PER —con sus 42 lineamientos de política educativa regional— está siendo asumido como un instrumento de gestión que orientará todos los aspectos de la educación en proceso de cambio y definirá el tipo de educación que requiere la niñez apurimeña.

La iniciativa de la sociedad civil fortaleció el compromiso de la Dirección Regional de Educación (a pesar de los varios cambios habidos en su jefatura), con tres de sus especialistas dedicados a tiempo completo y recursos económicos básicos para solventar sus viajes a todas las provincias de la región. También se han fortalecido los consejos participativos locales de educación, con reuniones estables y productivas. La campaña de motivación hizo uso de afiches alusivos y de *spots* radiales y televisivos que se difundieron en todas las provincias; además, comprendió una fase de consulta mediante la aplicación de 1 990 encuestas y talleres en más de 45 municipios de toda la región, así como eventos en cerca de 1 500 instituciones o redes educativas apurimeñas.<sup>(iii)</sup>

### ¿Qué políticas se están implementando?

- Avances en la construcción de un Currículo Regional Intercultural y Descentralizado.
- Formación de líderes del proceso de cambio educativo a través de un diplomado organizado con las universidades Micaela Bastidas (pública, con sede en Abancay) y Antonio Ruiz de Montoya (privada, con sede en Lima).<sup>(iv)</sup>
- El programa «Quechua para todos», cuyo proceso de generalización «progresiva y obligatoria» ha significado un acuerdo social concertado, actividades de motivación social, concertación con especialistas para lograr la escritura común de las dos variantes existentes en la región, capacitar durante el 2007 a 601 docentes del nivel inicial en un enfoque intercultural y lograr el apoyo de la cooperación internacional para avanzar en el bienio 2007-2008.
- Organización de Bibliotecas Municipales Provinciales (se inauguraron las de Abancay y Grau).
- Implementación de una Consulta Estudiantil a 135 mil estudiantes de la región.

Mientras en Lima la Comisión de Defensa del Congreso de la República plantea volver a instaurar el curso de Instrucción Premilitar, a partir del año 2005 en Apurímac se ha reemplazado el típico y marcial desfile escolar por una manifestación cultural que permite a miles de estudiantes recuperar saberes históricos y asumir nuevas formas de patriotismo ciudadano.

(i) Las fases fueron: a) acuerdo de participación y organización del proceso; 2) motivación de actores y de la sociedad regional; 3) consulta regional sobre aspiraciones y problemática; 4) definiciones estratégicas para el PER; 5) formulación y aprobación del PER; y 6) Acuerdo de impulso de la reforma educativa regional.

(ii) En nota de difusión enviada por la Asociación Tarparisunchis, una de las principales impulsoras de este proceso, se precisa que «A pesar del acuerdo de la dirigencia regional del SUTE de no participar en el proceso hasta que la DREA les destaque 8 docentes con plaza y todo para que se dediquen a tiempo completo al PER en la capital de la región, los SUTE provinciales y los docentes vienen participando igual en los COPAL de las siete provincias, confirmando que hay una actitud crítica frente a las cúpulas y un gran potencial, entre el magisterio, para liderar procesos de cambio» (carta a la opinión pública suscrita por Javier Malpartida, director ejecutivo de dicha asociación, el 13 de mayo del 2005).

(iii) El propósito de «devolver» el PER a la población que lo posibilitó ha significado la edición de 15 mil ejemplares con su contenido en versión popular y 200 en versión formal, y la elaboración de seis microprogramas de televisión y radio con todas las políticas aprobadas.

(iv) Este diplomado llega a equipos docentes de las siete provincias elegidos en riguroso proceso de selección y cuenta con la presencia de expertos y aliados de ámbito nacional.

**Tacna**

El PER fue aprobado por ordenanza regional, pero hay coincidencia en que falta trabajar más en la consistencia técnica del documento. La administración regional anterior dejó culminado un Proyecto de Optimización de la Gestión Educativa. El COPARE no cuenta con actores comprometidos; su funcionamiento ha sido esporádico y formal, y sus miembros tienen escasas iniciativas.

**Tumbes**

Hay un proceso muy inicial de formulación del PER. El COPARE existe y funciona, pero tiene pocos miembros activos.

**Ucayali**

El proceso de elaboración del PER está detenido; existe una propuesta inicial, pero está pendiente el trabajo de darle consistencia técnica y señalar las prioridades. El vicepresidente regional y gerente de desarrollo social tiene iniciativas en el ámbito de la capacitación docente, aunque falta una mayor vinculación con el PER y el PEN y no tienen un objetivo claro ni resultados explícitos. El COPARE está inactivo. La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) se muestra activa y con disposición a apoyar el PER.

**c. ALGUNOS PROBLEMAS QUE AFECTAN A LA REGIONALIZACIÓN**

- **MED CENTRALIZADOR Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS FUNDAMENTALMENTE ADMINISTRATIVOS**

En un esquema centralista, el Ministerio de Educación no ejerce el rol de garante ni el de promotor; menos aún el de informante y articulador con los actores del área o con la ciudadanía en general. En un contexto de descentralización, el cumplimiento de éstas y otras funciones recolocan a la sede central como un factor de impulso, apoyo y dinamización de los esfuerzos de las regiones. En el Perú, estamos lejos de concretar esta opción institucional: a pesar de la descentralización, el MED sigue desempeñando o tratando de desempeñar tareas que corresponden a las regiones y no se vislumbra una articulación entre las políticas nacionales y regionales. El diálogo y la concertación entre el nivel central y los niveles regionales no forma parte de las actuales estrategias institucionales.

El marco legal es insuficiente para definir los papeles correspondientes al Ministerio, a los gobiernos regionales y a las instituciones educativas en cuanto a la producción de textos escolares, la selección de docentes o el logro de aprendizajes de

los estudiantes. En el ámbito educacional, la Ley de Bases de la Descentralización señala que las competencias serán compartidas entre los niveles regional y nacional, pero esto es una fuente de constantes conflictos (y puede serlo de más aún) en la medida en que no se definen bien las responsabilidades correspondientes.

Hay disposiciones del MED, como la que ordena aplicar los programas de formación continua mediante entes universitarios, que representan una imposición que ignora realidades e iniciativas regionales. En Madre de Dios, la Universidad Nacional Amazónica, con pocos años de creación y sin cuadros suficientes, debió recurrir a docentes de institutos pedagógicos, instituciones vetadas para ejercer esta iniciativa del gobierno central; esto se repite en un buen número de casos regionales. En San Martín y Apurímac, la sede central ha ignorado los valiosos esfuerzos por contar con programas regionales de formación continua de sus docentes en el marco de sus respectivos PER.

Las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Subregionales son un segundo nivel administrativo y normativo. Las UGEL y las Áreas de Desarrollo Educativo (ADE), dependientes de las DRE, se debieran haber encargado del soporte pedagógico, institucional y administrativo de los centros y programas educativos; sin embargo, se limitan básicamente a ejercer una labor administrativa y de fiscalización normativa, más que de apoyo a los centros educativos o de facilitación de su labor; además, muchas veces realizan sus funciones con escasa transparencia y en provecho de intereses particulares. Los roles específicos de estas tres instancias no están perfectamente establecidos, con el agravante de que no en todas las regiones coinciden los organismos de tercer nivel, y algunas ex Unidades de Servicios Educativos (USE) y ex ADE también tenían la condición de unidades ejecutoras.<sup>113</sup>

El proceso de descentralización está influyendo en el traspaso de tareas ejecutivas a las Direcciones Regionales. Esto supone superar la concentración de decisiones en la sede central, así como funciones relacionadas con la formulación y gestión de políticas educativas en los ámbitos regionales y locales. Un problema irresuelto es que estas instancias están diseñadas para ser simples operadoras de las decisiones adoptadas en Lima y hoy enfrentan el desafío de diseñar sus propios planes de intervención en función de su realidad educativa, sin tener recursos ni competitividad para ello. Las flamantes UGEL reemplazan a las anteriores USE sin haber construido estructuras ni asumido tareas que justifiquen el cambio de denominación. Su accionar no se ha modificado, y no muestran una comprensión cabal de

---

<sup>113</sup> Hacia el año 2001 había un total de 313 órganos intermedios: 25 Direcciones Regionales de Educación, 17 Direcciones Subregionales, 82 Unidades de Servicios Educativos y 189 Áreas de Desarrollo Educativo.

las demandas que les plantea la nueva Ley General de Educación ni de sus implicancias para el modelo de organización y gestión educativa local.

La descentralización todavía no llega a los centros educativos. Los directores tienen un margen muy reducido de atribuciones en materia de gestión, y sus escasos salarios no se diferencian mayormente del que reciben los docentes de aula: reciben apenas una bonificación no mayor de 10% del sueldo promedio docente. No deciden administrativamente en la selección, contratación o evaluación de los docentes del centro bajo su responsabilidad ni en la planificación de mediano plazo.<sup>114</sup> Importa señalar, por otro lado, que las normas y la costumbre tienden a limitar la función de los directores a lo administrativo y a los aspectos laborales del desempeño del personal, quedando usualmente al margen de los problemas relativos a la calidad de la enseñanza y los aprendizajes; asimismo, no asumen responsabilidades por los resultados.

En este contexto, resulta paradójico que maestros con problemas de conducta y faltas continuas en sus centros educativos terminen trabajando en organismos intermedios y asumiendo instancias administrativas, mientras se resuelven los procesos abiertos en sus centros de origen. Se estimula así la desmoralización y desmotivación de los mejores maestros y, a la vez, se desprofesionaliza aún más la gestión educativa, reduciéndola a una simple tramitación al alcance de cualquier lego.

Las Direcciones Regionales de Educación son afectadas por la inestabilidad en el cargo de sus directores, sean nombrados por el MED o por los gobiernos regionales. Los vínculos políticos (antes que técnicos) de estos directores con los gobiernos regionales afectan su liderazgo en el ámbito educativo. Agrava esta situación el que los gerentes de Desarrollo Social ignoren o suplan muchas veces a los propios directores regionales.

Todo ello está avalado por un enfoque burocrático y centralista de la gestión del sistema educativo, que impide dar poder a las escuelas y a las regiones en el ejercicio de sus propios roles y que —más grave aún— no resuelve problemas ni está orientado a la obtención de mejores resultados educativos.

Simplificando: la falta de un control de calidad en el gasto de un sector como el educativo, que llega a absorber 20% del presupuesto nacional, es la génesis de muchos de los males acumulados; entre otros, no asegurar un financiamiento per

---

<sup>114</sup> La autorización de plazas permanentes corresponde al MED central; los órganos intermedios se encargan de aprobar las solicitudes de reasignaciones de docentes, lo que en muchos casos genera una mafia de «venta» de plazas urbanas por parte de algunos funcionarios

cápita suficiente y que la mayoría de escuelas no puedan recibir visitas de supervisores de los organismos intermedios.

### • **DIFICULTADES CON EL CAMBIO DE AUTORIDADES REGIONALES**

Gracias a la experiencia de los gobiernos regionales que iniciaron el proceso de descentralización, las nuevas autoridades elegidas el 2006 son en su mayor parte líderes más representativos de la voluntad de sus votantes, y así lo expresa la creación de la Asamblea Nacional de Presidentes Regionales.

Sin embargo, en varios casos las autoridades regionales han identificado los procesos de construcción de los PER como acciones restringidas a la anterior gestión, punibles de reparos y hasta de nuevos procesos para volver a definirlos. En algunos casos, la selección de directores regionales sin procesos transparentes dificulta más la demandada solución de continuidad de las políticas.

Por lo general, las regiones donde las DRE fueron las principales impulsoras del PER sufrieron la falta de continuidad por parte de los gobiernos regionales y sus gerencias de Desarrollo Social, y tuvieron más dificultades para obtener fondos adicionales específicamente destinados a la construcción y consolidación de los PER.

### • **DEBILIDAD DE ÓRGANOS PARTICIPATIVOS**

Los procesos de construcción de los PER están dejando como ganancia neta la participación de actores nacionales e institucionales en la organización y planificación de propuestas educativas. La acumulación del capital social lograda marca un giro positivo en la realidad y potencialidad educativa de las regiones.

Sin embargo, en un buen número de regiones hay evidencia de que los órganos de participación definidos en la Ley General de Educación no han sido constituidos, no son representativos o funcionan mediatizadamente.

Una inadecuada interpretación del reglamento de la Ley General de Educación determina que en muchas regiones la presidencia de los COPARE sea asumida por el director regional. Sin embargo, la calidad de principal órgano de vigilancia de estos organismos se contrapone con su conducción por quien debe rendir cuentas o alentar la cooperación de sus integrantes para el desarrollo de las políticas educativas regionales.

En la mayoría de los COPARE constituidos, si bien la representación formal es amplia pues cuentan con integrantes de la sociedad civil y de sectores distintos al educativo, se reconoce que no están todos los que deben formar parte de esta instancia participativa. La abrumadora presencia de educadores, así como el hecho de tener como casi única contraparte a las DRE, conspira contra el espíritu de amplia representatividad y con la opción de conformar una sociedad educadora que representen dichos consejos participativos.

Aún hay una escasa intersectorialidad y poca concreción práctica de alianzas con, por ejemplo, las áreas de salud, trabajo o agricultura, que debieran tener propuestas a ser consideradas. En todo caso, es posible que la opción de priorizar la atención de la primera infancia, ya vigente en la mayoría de los PER, ayude a concretar este trabajo intersectorial.

Dos actores ausentes en la mayoría de las regiones son la universidad y la empresa privada. Los aportes de ambos sectores en Cajamarca y Apurímac son una muestra de la potencialidad de estos protagonismos institucionales.

Son escasos los COPARE cuyas actividades responden a un plan de trabajo anual y concertado; escasos son también los que ejercen actividades de vigilancia como parte implícita de su labor. En la mayoría no hay claridad sobre las acciones indispensables para el mejor ejercicio de sus funciones —y lo mismo pasa en los COPAL—; es decir, sobre la construcción de planes de monitoreo, la definición de indicadores para medir las políticas regionales (o locales) y los acuerdos con las DRE o las UGEL para la organización y presentación periódica de «reportes escolares». Esto demandaría que los PER considerasen acciones de formación y de trabajo grupal con miembros de dichas entidades.

Los órganos participativos tendrían que servir como principal tamiz para organizar un mapa de potencialidades institucionales en la región, y para definir criterios de concertación con instituciones interesadas en cooperar con la educación regional. Cajamarca, por ejemplo, ha logrado importantes avances para que su COPARE sea la instancia de definición y concertación de la cooperación nacional e internacional.

- **DEFINICIÓN DE MECANISMOS DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS**

El proceso de descentralización educativa exige la transferencia de los recursos necesarios para cumplir con las obligaciones asignadas a las instancias descentralizadas.



Muy pocas regiones gestionaron con éxito el financiamiento para apoyar la formulación del PER o implementar sus propuestas con fondos del propio gobierno regional; en varios casos, los recursos no provinieron de instituciones integrantes del COPARE sino de fuentes de financiación y asesoría internacionales. Son escasas las regiones que han logrado incorporar actividades del PER en los presupuestos participativos. El caso de San Martín es ejemplar, pues en esta región, con apoyo de Aprendes, se ha formulado el Proyecto de Inversión en Educación, que ha servido para la gestión de recursos públicos orientados a mejorar la calidad educativa regional; es más, la aprobación de este proyecto pasó por los rigores del SNIP.

Las transferencias vigentes no poseen un diseño específico que posibilite la satisfacción de los objetivos de política del sector y la superación de la forma como se han distribuido históricamente los recursos —y se distribuyen aún—, que acentúa las inequidades en el sector. Por eso, es fundamental examinar el diseño de mecanismos de transferencia de fondos a los gobiernos regionales.

A continuación recurrimos a reflexiones desarrolladas luego de analizar en detalle las experiencias latinoamericanas de transferencias orientadas al sector educativo (casos de Bolivia, Chile, Brasil y Colombia), para su posible aplicación en el Perú:<sup>115</sup>

### **Posibilidad de transferencia en bloque al sector educativo**

A pesar de la flexibilidad de hacer las transferencias en bloque, fijar los condicionamientos parece más recomendable en pro de la generación de incentivos para el cumplimiento de los objetivos del sector.

### **Fijación de límites por tipo de gasto (transferencias categóricas)**

La imposición de condicionamientos parece adecuada para alcanzar los objetivos educativos específicos.

Se sugiere la suscripción de convenios de gestión con los gobiernos regionales en los que se fijen las obligaciones asumidas por éstos.

### **Cofinanciamiento**

Una opción es combinar las mencionadas transferencias con un mecanismo competitivo de financiamiento de proyectos en el nivel de las escuelas, tal como el FONDEP (Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana).

---

<sup>115</sup> Ver Alcázar y Lovatón (2005).

### **Asignación per cápita sobre la base del número de alumnos**

De acuerdo con los autores, esta fórmula permitiría satisfacer el principio de equidad y la transparencia en la asignación de recursos.

Una alternativa simple sería aplicar la fórmula de distribución sobre la base del número de alumnos. Debería haber un mecanismo de implementación progresiva.

### **Reembolso total de costos para gastos específicos**

El único concepto que podría utilizar este tipo de transferencia corresponde al gasto en salarios docentes. Demanda información sustentatoria representada por las planillas.

### **Competencia por proyectos**

Este mecanismo parece más adecuado para el financiamiento de proyectos en el nivel de las escuelas, y podría ser combinado con un esquema de cofinanciamiento.

Una alternativa para la implementación de este mecanismo es aplicarlas mediante el FONDEP.

## 10. BUENAS PRÁCTICAS Y POTENCIALIDAD INSTITUCIONAL

Si bien son alentadoras algunas iniciativas del Ministerio de Educación y de algunos pocos gobiernos regionales, es indispensable tomar en cuenta la activa participación social de diversas entidades de la sociedad civil y de experiencias innovadoras que se alejan de los pesados cánones oficiales o son expresión de autonomía. La constitución de grupos de interés que durante la última década han abordado las políticas educativas desde diversos ángulos debe ser parte de un renovado escenario donde confluyan lo público, lo social y lo privado.

En el debate desarrollado en la construcción del Proyecto Educativo Nacional, reflejado en el documento que lo sustenta, se señaló que la realidad educativa peruana muestra la existencia de un proyecto educativo «implícito», con un sistema que condena a los pobres a una mala educación; con un «contrato de mediocridad» sin esperanzas, pues, además de exigírsele poco, a la educación se le da poco; y con una creciente pérdida de relevancia, pues está alejada de las demandas de desarrollo productivo, y de la construcción de relaciones interculturales y ciudadanas.

Este proyecto «implícito» muestra tendencias difíciles de revertir. Unido a los malos resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales, ha generado no sólo un clamor por modificarlo sino también críticas a una enseñanza pública sin posibilidad de remediarse, y que debiera dar paso, para algunos, a su gradual privatización. En materia de gestión, la prédica privatizadora plantea cambiar el actual modelo, centralizado en un MED con la autoridad debilitada, por otro descentralizado donde sólo el mercado sea lo determinante.

Sin embargo, importa más bien incentivar la búsqueda de opciones intermedias sobre la base de experiencias peruanas y de países vecinos, en las que el rol del Estado se visibilice con claridad, sobre todo en la corrección de las inequidades y en la promoción de soluciones —informadas y concertadas— frente a los principales problemas que afectan a la calidad educativa.

Al margen de esto, es importante recordar que en lugares alejados y pobres del país hay experiencias exitosas con instituciones públicas, que no forman parte de

dicho perverso proyecto «implícito» y que merecen ser difundidas y constituir una fuente de inspiración para el trabajo educacional.

## **a. REDES INSTITUCIONALES EN PRO DE MEJORES GESTIONES Y APRENDIZAJES**

La eficiencia en la gestión y los resultados de aprendizajes logrados en las aulas de los colegios Fe y Alegría; en proyectos alentados por Ayuda en Acción, Proeduca-GTZ o Diaconía; en redes como Recrea y Titikaka; o por la Asociación Civil Pro-Rural, que promueve los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA), son importantes referentes que, unidos a centros educativos públicos y privados que pueden ser seleccionados por su excelencia, expresan una potencialidad insuficientemente reconocida y aprovechada.

El *Programa de Educación Básica PROEDUCA*, que alienta la GTZ, tiene como eje central el mejoramiento del desempeño docente. Trabaja en tres áreas temáticas: la formación docente (inicial y en servicio), la gestión de instituciones de formación docente y la gestión de políticas educativas asociadas al ámbito docente. Desde noviembre del 2002 trabaja en Huancavelica, Madre de Dios, Piura y Lambayeque, en coordinación con el nivel central del MED y con los gobiernos regionales, institutos superiores pedagógicos y COPARE de esas regiones. Ha desarrollado en cada región diagnósticos sociolingüísticos sobre el uso oral y escrito de lenguas quechua y castellano en la formación docente, así como la determinación consensuada de cinco líneas de acción para el tratamiento de lenguas (perfiles del ingresante, del egresado y del formador; enseñanza de quechua como segunda lengua a estudiantes; tratamiento de contenidos curriculares; promoción de espacios de uso de quechua fuera del aula; y formación de grupos de interaprendizaje para dinamizar acciones). En Madre de Dios y en Huancavelica dio apoyo específico a la construcción de los PER correspondientes.

*Diaconia (Asociación Evangélica Luterana para el Desarrollo Comunal)* opera, en convenio con el MED, en 214 escuelas rurales andinas ubicadas en Áncash, Cajamarca y Lima. Posee tres líneas eje de trabajo: técnico-pedagógica, con el huerto como foco central de actividades de aprendizaje; técnico-productiva, incentivando cultivos para el consumo familiar; y educativo-comunal, promoviendo huertos familiares en coordinación con clubes de madres y asociaciones de padres de familia.

---

LA EFICIENCIA EN LA GESTIÓN Y LOS RESULTADOS DE APRENDIZAJES EN LAS EXPERIENCIAS AQUI SELECCIONADAS SON IMPORTANTES REFERENTES QUE, UNIDOS A CENTROS EDUCATIVOS PÚBLICOS Y PRIVADOS QUE PUEDEN SER SELECCIONADOS POR SU EXCELENCIA, EXPRESAN UNA POTENCIALIDAD INSUFICIENTEMENTE RECONOCIDA Y APROVECHADA.

---

La *Red Recrea*, impulsada por el Foro Educativo, agrupa a 22 instituciones de 19 regiones del país.<sup>116</sup> Constituye un soporte social orientado a fortalecer la incidencia de la población en el diseño y la discusión de políticas educativas en el marco de la Campaña Mundial Educación Para Todos. Sus variadas acciones institucionales representan un significativo esfuerzo de docentes y otros actores de la educación; en su mayoría esas instituciones adscriben a propuestas por la calidad educativa en el área rural donde se desempeñan.

La *Red Titikaka* (Puno) propone la identificación de experiencias innovadoras locales para difundirlas y ponerlas en contacto con otras, en una estrategia para alentar la innovación y descubrir experiencias de las que es posible obtener lecciones y aprender. La Red seleccionó diez, luego de que sus actores resolvieran un cuestionario que obliga a la fundamentación y precisión de qué se hace y cómo lo logran.

Los fundamentos de *Fe y Alegría*, de *Ayuda en Acción* y de los *centros de alternancia* se presentan en recuadros.

---

<sup>116</sup> Conforman la Red Recrea instituciones de las siguientes regiones: Amazonas, Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Pasco, Piura, Puno y San Martín.

## LAS RAZONES DE FE Y ALEGRÍA

Fe y Alegría cuenta con 67 colegios en el país, que brindan educación primaria y secundaria a niños y jóvenes de barrios urbano-marginales y de zonas rurales empobrecidas. Cuatro de estos centros en realidad constituyen redes rurales que, a su vez, comprenden 98 pequeños centros educativos (algunos unidocentes). Sus 77 000 alumnos y 3 500 maestros representan alrededor de 1% del estudiantado y del magisterio nacionales.

La excelencia de los resultados de sus centros educativos obliga a preguntarse por qué sus docentes muestran un mejor profesionalismo y los alumnos tienen mejores rendimientos que el 99% restante de maestros con similares sueldos y de estudiantes de la misma procedencia.

He aquí algunas de las razones:

- Lo que más importa en Fe y Alegría es que el estudiante que concluya su educación secundaria «sea capaz y tenga fuerza dentro de sí para poder leer su realidad, leer la pobreza, saber de dónde viene ésta y qué es lo que puede hacer desde la sociedad con su capacidad personal, para transformar eso». Es decir, además de que sepa leer y escribir y obtenga buenos resultados en matemática, cosa que se logra con buenos aprendizajes, importa que pueda insertarse mejor como ciudadano.
- En Fe y Alegría se procura vencer la desesperanza en los niños y jóvenes pobres, dándoles elementos para que tengan capacidad de propuesta y optimismo en cuanto a su futuro, y para que sean emprendedores. Se pone especial empeño en generar personas con capacidad de crecimiento, capacidad personal y capacidades éticas. Se parte de la premisa de que ser pobre no significa una negación a aprender o fortalecer valores.
- El diseño de la propuesta educativa tiene como pieza fundamental a sus docentes. Involucrarlos en la propuesta, lograr que estén convencidos de la misma y manifestarles respeto y confianza en cuanto a sus capacidades, constituye una razón de éxito de estos establecimientos. El sentirse acogidos por una institución como Fe y Alegría es una fortaleza de sus docentes, en contraste con docentes públicos que no se sienten representados ni acogidos por las DRE o las UGEL.
- Las familias, la comunidad y los docentes son testigos del empeño puesto por Fe y Alegría ante las UGEL, las DRE y el propio MED para que sus centros educativos empiecen cada año escolar con todos los docentes nombrados o contratados, para que éstos reciban a tiempo sus salarios. Las largas filas de padres de familia que se amanecen en los locales de Fe y Alegría para matricular allí a sus hijos es una constatación de que identifican a la institución con la mejor enseñanza para ellos.

Fuente: «En nuestras escuelas sí se involucra al maestro», entrevista con el director de Fe y Alegría, sacerdote jesuita Juan Cuquerella, publicada en el diario *El Comercio* (18.2.2007).

## LAS RAZONES DE AYUDA EN ACCIÓN

Ayuda en Acción es una entidad precursora en materia de dar importancia a la necesidad de remarcar la vigencia de una nueva ruralidad en el país.<sup>(i)</sup> Su acción educativa está asociada a un enfoque transversal que orienta y centra la tarea institucional en el desarrollo de las capacidades de las personas. Su propuesta educativa rural tiene dos espacios de intervención: la educación escolar formal y la educación no formal o de adultos. Atiende a 92 089 alumnos de 649 centros educativos.<sup>(ii)</sup>

### Impactos principales

- *Centros de educación temprana:* 211 centros, destinados a la educación y nutrición de infantes de 0 a 3 años, basados en metodología Pikler.<sup>(iii)</sup> Sus resultados muestran una práctica más afectuosa de crianza y un notable desempeño de la libertad y creatividad.
- *Centros de educación básica:* afianzan el desarrollo de la autoestima, y el respeto y la equidad entre niñas y niños. El aprendizaje solidario y la co-gestión escolar favorecen los liderazgos democráticos. Utilizan la metodología CATE (conocer, analizar, transformar y evaluar) partiendo del análisis común de la realidad y afianzando tanto el conocimiento y los saberes comunales como la transformación de la realidad, con la activa participación de niños y adultos (maestros y padres).
- *Centros de educación secundaria:* enseñan a gestionar con eficiencia los agronegocios establecidos en las escuelas, así como el uso de tecnologías tradicionales y modernas aplicadas al desarrollo sostenible.
- *Original infraestructura educativa:* poseen una infraestructura tipo «honguitos» circulares, que favorecen la comunicación entre estudiantes y con los docentes. Las comunidades y los caseríos han colaborado con la construcción y el mantenimiento de 144 aulas, y con la rehabilitación de 131. Coexisten los centros de educación temprana con los de primaria, unidos a centros informáticos alimentados con energía solar, centros de primeros auxilios y pequeñas parcelas demostrativas que afianzan la comunicación, la expresión y el razonamiento matemático relacionados con la realidad rural.
- *Docentes capacitados y organizados:* 2 172 docentes trabajan en 92 redes de interaprendizaje y participan activamente en ellas.
- *Programa de alfabetización Reflexión-Acción,* con eficaces resultados, basado en una combinación del diagnóstico rural participativo y la propuesta de Paulo Freire.

(i) Ayuda en Acción propició reuniones pioneras en este sentido. La publicación *La nueva ruralidad. Desafíos y propuestas*. (Lima, 2005), por ella promovida, es un ejemplo de ello.

(ii) El Programa Nacional de Ayuda en Acción tiene previsto ampliar el radio institucional con actividades en las regiones Huancavelica, Apurímac, Ayacucho y Puno, y en los distritos de Incahuasi y Cañaris de la región Lambayeque.

(iii) Basándose en una experiencia de medio siglo en el instituto que hoy lleva su nombre en Budapest, Emile Pikler, educadora húngara, hizo importantes descubrimientos acerca del desarrollo postural y motor autónomo y su incidencia en la personalidad del niño; su estrategia educativa pone en el centro al niño y no al adulto como sujeto de su formación, reservando para éste la función de brindar afecto y seguridad al niño durante su proceso de desarrollo. La Asociación Mundial de Salud Mental Infantil reconoció en 1995 explícitamente los importantes aportes de Pikler y de Winnicott para el cuidado del desarrollo infantil (apuntes personales de la educadora peruana María del Rosario Rivero, Lima, 2006).

Fuente: Carmen Montero y Manuel Valdivia (editores), *Propuestas para nueva escuela, nueva ruralidad y diversidad en el Perú*. Aprendes, ACDI, CARE, CNE, Educa, Fe y Alegría, Foro Educativo, Pro-Educa GTZ, SNV y USAID, Lima, marzo del 2007; y en José Rivero (coordinador), *Políticas educativas en áreas rurales*. Ayuda en Acción, Lima, 2003.

## LAS RAZONES DE LOS CENTROS DE ALTERNANCIA

Los quince centros rurales de formación en alternancia (CRFA),<sup>(i)</sup> promovidos por la Asociación Civil Pro-Rural en coordinación con la organización no gubernamental Adeas Qullana y con el Ministerio de Educación, representan un encuentro entre escuela, familia y comunidad en el Perú.<sup>(ii)</sup>

- El eje central está trazado por la educación-formación-capacitación, que se imparte en ciclos alternados de quince días en los centros escolares y quince días con las familias en las comunidades, donde los alumnos participan en sus chacras (parcelas o granjas). La práctica docente, a cargo de jóvenes profesores, abarca la formación en conocimientos y habilidades, pero sobre todo en actitudes para la vida. La relación con los alumnos es de confianza, amistad y respeto. Esto se debe al compromiso que cada uno asume en el desempeño de sus labores, así como al deseo de ser agentes de cambio.
- Los dos grandes objetivos de las escuelas de educación rural por alternancia son favorecer el arraigo del joven al medio rural y mejorar las condiciones de producción y trabajo. El sistema está dirigido a contribuir a que la persona sea responsable y produzca cambios allí donde vive y trabaja. Los adultos son beneficiarios indirectos porque participan en el manejo de la actividad formativa de los jóvenes, por medio del consejo de padres y de los talleres formativos de carácter técnico desarrollados por los docentes.
- Los cursos de la escuela-familia prevén alternancia equilibrada y complementaria entre un período de internado escolar y uno en la empresa familiar, con tres aspectos originales y característicos:
  - a) La responsabilidad real de los padres y la comunidad familiar en la gestión de la escuela; participación en la formación de los alumnos.
  - b) Una pedagogía que se extiende al desarrollo global de los jóvenes con períodos estructurados en una sucesión de fases divididas entre la escuela y su propia chacra.
  - c) Una participación constante y responsable en la vida de la comunidad local, a cuyo desarrollo la educación por alternancia contribuye de manera concreta con un conjunto de iniciativas culturales, de promoción y asociativas.
- La Asociación Promotora se conforma en su mayoría por padres de familia, aunque también se pueden integrar habitantes de la comunidad que cuenten con un nivel de instrucción y social aceptado y muestren responsabilidad e interés por participar. Esta instancia se encarga de las gestiones necesarias para obtener recursos económicos o en especie que requieren los CRFA y de proporcionar a los alumnos las condiciones adecuadas para recibir clases, alimentarse y hospedarse durante el tiempo que están en los centros.

Las evaluaciones realizadas por Pro-Rural y el Ministerio de Educación demuestran que el rendimiento de los alumnos que asisten a los CRFA es igual o mejor que el de los chicos de otras escuelas secundarias, pues ocupan los primeros lugares en las pruebas de su zona.<sup>(iii)</sup>

(i) Gracias a las acciones lideradas por Pro-Rural, se han establecido centros rurales de formación en alternancia en Piura (3), Lambayeque (1), La Libertad (1), Huánuco (2), Cusco (5), Arequipa (1) y Cajamarca (1), a los que debe sumarse el que funciona en la isla Yarina, en Loreto.

(ii) Los antecedentes de los CRFA están en el sistema de alternancia del modelo de enseñanza francés, conocido como *Maisons familiales rurales* (MFR, casas familiares rurales) y el sistema dual alemán. En América Latina comenzaron esta experiencia Brasil (1968) y Argentina (1969), que a la actualidad tienen 186 y 46 centros respectivamente.

(iii) David Barman, director de la propuesta Pro-Rural, sostiene que el trabajo en equipo y la comunicación con la comunidad y las diferentes asociaciones de los CRFA son satisfactorios.



## **b. EXPERIENCIAS INNOVADORAS EN NUESTRAS TRES REGIONES NATURALES**

Pocos países como el nuestro para ofrecer una gama variada y experimentada de instituciones de la sociedad civil con capacidad de convocatoria y que pueden hacer aportes para un cambio educativo. La acción de éstas, algunas con recursos de cooperación internacional, se desarrolla en escuelas públicas e implican a los mismos docentes que con insuficiente apoyo del MED y de organismos descentralizados no alcanzan convenientes logros de aprendizaje.

### **En el oriente destacan programas como:**

***FORMABIAB (Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana).*** Empezado en 1998 como una iniciativa de los grupos de la AIDSESP (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana), forma parte de la estructura del Instituto Superior Pedagógico Loreto, tiene como ámbito de acción los pueblos indígenas de la Amazonía peruana y cuenta con una sede en Iquitos y subse-des en San Lorenzo (Bajo Marañón) y Urakusa (Alto Marañón). Sus modalidades educativas son la formación y profesionalización magisterial y la primaria de menores. Hasta el 2004 había atendido a 400 jóvenes de diversas etnias de la región,<sup>117</sup> y en la modalidad de formación en servicio atendió a 539 maestros-alumnos. La elaboración del currículo de Educación Intercultural Bilingüe de primaria sirvió de base para la profesionalización de maestros aguarunas y guambisas. En ésta y las demás actividades se prioriza un enfoque intercultural orientado a recuperar la herencia cultural indígena como base para la formación de futuras generaciones.

***CEPCO (Centro de Estudios y Promoción Comunal del Oriente).*** Organización no gubernamental de Tarapoto, San Martín, con marcado liderazgo regional en materia de educación y participación, lideró la formulación de una propuesta curricular regional que logró el respaldo oficial, buscando concretar en ella la vinculación entre aprendizajes escolares y la vida cotidiana de los estudiantes. Fue reconocida por el magisterio regional como la institución más confiable en materia de capacitación docente en la ejecución del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD).

***Red Lupuna (Coordinadora de Educación para el Desarrollo Amazónico en Loreto).*** Tiene a su cargo una experiencia en educación intercultural bilingüe con pueblos que persisten en la conservación de sus lenguas y tradiciones culturales y

<sup>117</sup> Fueron capacitados jóvenes de los pueblos achuar, awajún, asháninka, bóoraá, kandozi, shawi, tikuna y kiwicha.

en su transmisión a las nuevas generaciones. La Red parte de una concepción integral del desarrollo regional que hace de la educación ambiental una dimensión básica del quehacer educativo y enlaza el trabajo educativo con el productivo. Postula una formación magisterial intercultural y hace de cada escuela un proyecto educativo «en la vida y no para la vida».

***Proyecto USAID/Aprendes en San Martín y Huallaga (ver recuadro «Las razones de Aprendes»).***

***Instituto Superior Pedagógico Víctor Andrés Belaúnde*** (Jaén, Cajamarca). Promueve un esfuerzo de atención educativa al sector rural mediante ensayos, validaciones y difusión de alternativas de trabajo pedagógico orientadas al mejor desarrollo de aprendizajes. Enfatiza la recreación de enfoques pensados en otras realidades y su adaptación al contexto, las necesidades y las demandas locales.

**En la costa sobresalen, entre otros, los siguientes programas:**

***CEPESER (Central Peruana de Servicios)***. Con larga data en la Región Piura y el norte peruano, muchos de sus elementos fundamentales están inspirados en la valiosa experiencia educativa desarrollada décadas atrás en la Colonización San Lorenzo con el liderazgo de Elsa Fung. Desde el 2003 propicia el establecimiento de Redes Educativas Rurales Técnicas Agropecuarias en la Cuenca Catamayo (Chira, Piura). Así ha logrado la conformación de cinco redes, con 71 centros educativos y la activa participación de 236 docentes que educan a 4 431 alumnos. Hay, además, una mayor organización y participación de la comunidad educativa en los procesos de gestión administrativa y pedagógica. Las acciones de las redes se vinculan a las necesidades y demandas locales, potenciándose así las capacidades profesionales, y los aspectos afectivos y valorativos de sus actores. Esta iniciativa ha obtenido el reconocimiento oficial de la DRE de Piura y de la UGEL de Ayabaca, entidades con las que ha interactuado.

***PROMEB en Piura (ver recuadro «Las razones del PROMEB»).***

***Tarea Asociación de Publicaciones Educativas***. Ha desarrollado en el distrito de Independencia, de la zona norte de Lima Metropolitana, importantes proyectos educativos como el denominado «Democratizando la escuela pública».

***Educa Instituto de Fomento de una Educación de Calidad***. Desarrolla, particularmente en San Juan de Lurigancho, extenso distrito de la zona sur de Lima Metropolitana, proyectos innovadores como «Ludoteca» y «Educentros, un lugar para crear, inventar y ser mejores».

## LAS RAZONES DE APRENDES

El programa Aprende es una de las pocas iniciativas con apoyo externo destinado fundamentalmente a trabajar con escuelas unidocentes y multigrado. Su ámbito de trabajo son las regiones de San Martín (140 escuelas, desde el 2004) y Ucayali (45 escuelas desde el 2006), en el oriente peruano. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), es la principal fuente de su financiamiento, estimado en 10,5 millones de dólares.

Sus logros más relevantes, respaldados por evaluaciones de impacto a cargo del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), son los siguientes:

- 6 600 niños y niñas aprenden con la metodología activa, utilizando guías de autoaprendizaje para el trabajo en el aula.<sup>(i)</sup>
- Capacitación de 288 docentes de San Martín, los que también son apoyados con nueve centros de recursos (uno por provincia) que ofrecen servicios para mejorar la calidad de la enseñanza de maestros y maestras.
- Importantes avances en el aprendizaje obtenidos en el 2006 respecto a la línea de base encontrada el 2004: a) en los estudiantes de primero, tercero y sexto grados de las escuelas públicas involucradas en el proyecto, el número que alcanzó un nivel suficiente o avanzado de comprensión lectora subió de 5% a 16%; y b) mientras que en el 2004 el 58% de los alumnos no conseguía siquiera un nivel básico en esa competencia, en el 2006 esa proporción se redujo drásticamente, a 25%.
- Activa participación de las comunidades en los consejos educativos institucionales.
- Aplicación exitosa de trabajo respetuoso con los gobiernos y las Direcciones Regionales de Educación de ambas regiones. Un logro distinguible es el eficaz apoyo técnico a los gobiernos regionales de San Martín y Ucayali para la elaboración de sus correspondientes proyectos educativos regionales.

(i) La base de la metodología activa es la experiencia Escuela Nueva, aplicada con éxito en medios rurales de Colombia. Esta experiencia fue replicada o adaptada posteriormente en varios países, particularmente en América Central.

Fuente: Carmen Montero y Manuel Valdivia (editores), *Propuestas para nueva escuela, nueva ruralidad y diversidad en el Perú*. Aprende, ACDI, CARE, CNE, Educa, Fe y Alegría, Foro Educativo, Pro-Educa GTZ, SNV y USAID, Lima, 2007.

## LAS RAZONES DEL PROMEB

El Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica (PROMEB) se aplica con éxito en 18 caseríos de Piura, en los distritos de Lancones (Sullana), Bigote, Salitral (Morropón) y Lalaquiz (Huancabamba). Un acuerdo entre el Perú y Canadá ha posibilitado que la ACDI apoye el proyecto con 4 200 000 dólares.

El éxito alcanzado por el PROMEB del año 2003 al 2006 al beneficiar a ocho mil niños y capacitar a trescientos profesores se puede resumir en los siguientes logros:

- En el 2003 el promedio de niños que leía adecuadamente en los 18 colegios era de 13%; al finalizar el 2006 llegó a 60,42%.
- La adecuada expresión oral subió de 19% a 68,15%.
- El promedio de alumnos que resuelven los problemas matemáticos mejoró de 8,7% a 38,71%.
- Desarrollo exitoso de cuatro programas: a) Educación Temprana, dirigido a desarrollar capacidades en las familias; b) Gestión Pedagógica, orientado a elevar el rendimiento docente; c) Gestión Institucional, con énfasis en el liderazgo de los directores; y d) Fortalecimiento de Capacidades, con un diplomado en educación rural a cargo de cuatro universidades.<sup>(i)</sup>
- Para lograr todo lo anterior, han conseguido incentivar el interés de los padres por la educación.
- Se ha elevado la autoestima de los niños y fomentado la lectura en casa con estrategias como el Festival de Cuento, gracias a la cual los cuentos escritos por los propios alumnos se editan en un libro que llevarán posteriormente a casa.
- Se alienta la conservación de biohuertos: separados en grupos, los alumnos siembran, riegan y cuidan plantas en los colegios.

El PROMEB se ampliará a otras zonas de la región piurana: La Arena (Piura), Vichaya (Paita), La Matanza (Morropón), Canchaque, El Faique y Sónдор (Huancabamba). Hay también la intención de ejecutar el proyecto en otras regiones norteñas como Tumbes, Cajamarca y Lambayeque.

(i) Universidad de York (Canadá), Universidad Autónoma de Baja California (Estados Unidos), Universidad Nacional de La Plata (Argentina) y Universidad de Piura.

Fuentes: Carmen Montero y Manuel Valdivia (editores), *Propuestas para nueva escuela, nueva ruralidad y diversidad en el Perú*. Aprendes, ACDI, CARE, CNE, Educa, Fe y Alegría, Foro Educativo, Pro-Educa GTZ, SNV y USAID, Lima, 2007; y reseña sobre el PROMEB publicada en el diario *El Comercio* (9.4.2007).

## En nuestra sierra trabajan programas como:

**Asociación Pukllasunchis (Cusco).** Promueve experiencias que privilegian la opinión de los actores educativos. Trabaja con los niveles inicial, primario y secundario con tres ejes de acción: actividad académica, trabajo productivo y educación intercultural bilingüe. Sus principales resultados de impacto han sido la formación de un equipo interinstitucional que asocia a entes estatales y de la sociedad civil para desarrollar programas conjuntos e investigaciones y promueve el intercambio de materiales, información y estrategias de acción; la movilización de grupos de padres para participar en actividades de capacitación docente; un mayor desarrollo de la educación intercultural bilingüe e implementación de bibliotecas rotativas en beneficio de instituciones educativas de las áreas rurales; la elevación del nivel participativo de niños en clase, con una mayor confianza para la comunicación en quechua y castellano y un mejor rendimiento en la producción escrita del quechua.

**Tarea,** en Ayacucho y Cusco (ver recuadro «Las razones de Tarea en Canchis»).

**Educa.** Desarrolla en Huancavelica un Programa de Salud Integral en la Escuela para la Comunidad Rural, con 38 instituciones educativas (4 842 estudiantes, 156 directivos y docentes y 1 900 padres), un Proyecto de Salud Integral en la Escuela para la Comunidad Rural que tiene como principios básicos la prevención de enfermedades y la promoción de los ambientes donde alumnos y docentes actúan cotidianamente. Sus resultados de impacto son: abordaje conjunto entre los sectores salud y educación de los temas de salud y ambientales, mejorando así el uso de estrategias metodológicas de los integrantes del sector salud; la población demanda atención de la salud, consume agua segura y desarrolla hábitos de higiene personal; incremento del aseo en los centros educativos, así como más materiales de limpieza y tachos de basura.

**CARE Internacional.** Desarrolla actividades educativas en Puno y Áncash. Su proyecto Nueva Educación Bilingüe y Multicultural en los Andes (*EDUBIMA*) tiene como escenario el distrito puneño de Azángaro. Mediante actividades de gestión comunal y capacitación comunitaria,<sup>118</sup> capacitación docente y trabajo con promotores juveniles y de comunicación, ha logrado generalizar el uso del quechua o aimara en escuelas de la región focalizada, formular políticas de educación intercultural bilingüe; asimismo, la utilización por los maestros de la región de los libros *Cultura andina* y *Etnohistoria del Altiplano*, y el fortalecimiento de las capacidades de la población comunal respecto a su identidad cultural.

<sup>118</sup> Diagnósticos educativos, elaboración de módulos de capacitación, talleres comunales e intercomunales y encuentros, además de visitas y reuniones comunales.

**Tierra de Niños (Anchonga, Huancavelica).** Esta asociación se ha propuesto probar la eficacia de la educación intercultural bilingüe aun con escasos recursos materiales. Los resultados de las evaluaciones y la atención de niños con extraedad son compartidos con los padres y la comunidad. Ejecutan un programa de alfabetización en quechua, con énfasis en las mujeres y posibilitando la lectura posterior en castellano, usando un método de base oracional y analizando situaciones vivenciales. A partir del 2006, además de las promotoras y los alfabetizadores, intervienen un especialista agropecuario y uno de salud. El uso de guías didácticas detalladas para docentes y la distribución entre los niños de un equipo básico de material educativo ayudan favorablemente al logro de objetivos propuestos.

**Instituto Superior Pedagógico Túpac Amaru (Tinta, Cusco).** Desarrolla un programa de capacitación docente en educación intercultural bilingüe en el ámbito de la UGEL de Canas, en convenio con el MED y en el marco del Proyecto de Educación en Áreas Rurales (PEAR). Sus principales actividades con docentes de educación inicial (35), de educación primaria (212), profesores comunitarios (36) y especialistas UGEL/DR (4) han sido la realización de talleres, el monitoreo y el asesoramiento en aula, el trabajo con padres y la comunidad. Se ha logrado un marco conceptual de la educación intercultural bilingüe, un buen tratamiento y uso de lengua originaria y del castellano como segunda lengua, la utilización de estrategias de diversificación curricular, el diseño y la implementación de un sistema de evaluación que complementa la aplicación de una propuesta curricular de educación intercultural bilingüe, y el manejo de conceptos y procedimientos de investigaciones básicas como insumo para un mejor desarrollo de la educación intercultural bilingüe.

**Asociación Tarpurisunchis (Apurímac).** Esta entidad tiene un claro liderazgo en la construcción del actual cambio educativo apurimeño, como se señala en el Recuadro «Apurímac: un caso emblemático».

**Warmayllu (Cajamarca y Andahuaylas).** Programa orientado a valorar la herencia indígena y la cultura diversa mediante la educación por el arte. Sus principales resultados de impacto en 68 instituciones (3 210 niños y niñas) han sido: la mejora de las capacidades docentes en cuanto a investigación y al cambio de actitud ante los niños; la participación activa de los estudiantes en proyectos de investigación sobre arte local, mejorando así sus habilidades comunicativas; la consideración de la escuela, por parte de las comunidades, como un espacio donde compartir sus conocimientos; y la obtención de un banco de datos representativo y extenso del arte peruano.

## LAS RAZONES DE TAREA EN CANCHIS

Entre enero del 2002 y diciembre del 2005 Tarea desarrolló la primera fase de un eficaz proyecto de educación intercultural bilingüe en el distrito de Maranganí, en la provincia cusqueña de Canchis. Su escaso financiamiento<sup>(i)</sup> no ha condicionado los logros, evidentes en 1 200 estudiantes de instituciones educativas bilingües primarias rurales, con 40 docentes y 800 padres y madres de familia involucrados:

- Los niños y las niñas han sido alfabetizados en su lengua materna, lo que ha mejorado los resultados del aprendizaje en Comunicación Integral y ha logrado una mayor valoración de la cultura y la lengua propias.
- Los docentes han asumido una opción pedagógica por una educación intercultural bilingüe y son capaces de dar cuenta de los resultados del aprendizaje de sus estudiantes y de la articulación de su trabajo a la vida comunal.
- Se ha alentado a los docentes a investigar, aumentando así el conocimiento sobre la cultura andina y la realidad de las comunidades. Esto fortalece, además, la identidad del maestro de educación intercultural bilingüe.
- Mediante las principales radios de difusión local y reuniones de trabajo con autoridades locales se ha logrado introducir el tema de la educación intercultural bilingüe en la agenda pública.
- Se ha logrado superar la anterior participación «utilitaria» de los padres dándole un carácter más pedagógico; es mayor la presencia de padres y madres participando en los procesos de aprendizaje de sus hijos.
- El modelo Casa-Escuela, articulado a la participación de padres y de la comunidad, mejora las condiciones del proceso educativo, facilita el acceso y la permanencia de los niños en ella y mejora los resultados del aprendizaje.

---

(i) Su presupuesto anual ha sido estimado en 60 000 dólares, donados por HEIVerden (Noruega) y la ACDI.

Basado en: Carmen Montero y Manuel Valdivia (editores), *Propuestas para nueva escuela, nueva ruralidad y diversidad en el Perú*. Aprendes, ACDI, CARE, CNE, Educa, Fe y Alegría, Foro Educativo, Pro-Educa GTZ, SNV y USAID, Lima, 2007.

Todos los ejemplos reseñados son semillas de esperanza que están en la línea de uno de los aportes más valiosos de la Ley General de Educación: asignar responsabilidades específicas en el cambio educativo y la calidad de la educación a la sociedad civil, ya sea en tareas de concertación, de animación de innovaciones o de vigilancia.

La condición de «laboratorio» con fuentes externas de varias de las experiencias mencionadas no invalida su enorme potencialidad para que se constituyan en referentes dignos de ser expandidos y en importantes aportes a las políticas nacionales.

Respecto a las experiencias innovadoras analizadas y a otras similares, cabe formular las siguientes preguntas:

- ¿Cómo hacer sostenible el cambio educativo que encarnan?
- ¿Cómo lograr que se repliquen en ambientes diferentes y sin las facilidades obtenidas desde el punto de vista institucional o de recursos invertidos en ellas?
- ¿Quién o quiénes asumirán la continuidad de las experiencias sin perder de vista la necesaria integralidad de los proyectos?
- ¿Cómo medir y valorar su costo-eficiencia?
- ¿Cuánto están ayudando a que en las UGEL y DRE se avance en cambiar dinámicas de gestión con las escuelas?

El Estado peruano no ha sabido aprovechar o canalizar los aportes de las experiencias innovadoras en apoyo a las políticas educativas, las que suelen permanecer a pequeña escala por tiempo indefinido o extinguirse con el tiempo. El desafío ha sido y sigue siendo nutrir la acción pública en educación con las lecciones más importantes de estas experiencias, llegando en determinados casos a convenios que posibiliten su franca expansión.

La concreción y el buen desarrollo del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, con recursos suficientes, considerado en la Ley General de Educación, tendrán particular importancia en este propósito.

Recurrir a núcleos de investigación educativa como GRADE, el Instituto de Pedagogía Popular o centros vinculados a determinadas universidades públicas o privadas, será también particularmente importante.



## **c. MOVILIZACIÓN INSTITUCIONAL EN APOYO AL PEN**

### **• EL PRIMER OBJETIVO DEL PEN COMO MOTIVACIÓN INTERINSTITUCIONAL**

La gestión renovada supone una mayor responsabilidad colectiva, institucional e individual (establecimientos y actores educativos), en cuanto a los resultados de la propia gestión y los aprendizajes, sin que esto implique atenuar la responsabilidad pública. Los valiosos esfuerzos de iniciativas privadas que tratan de incidir educativamente en determinadas áreas o regiones focalizadas tienen por lo general características de aislamiento respecto a otras experiencias de similar orientación y un escaso éxito en el establecimiento de vínculos con el Estado. Sin embargo, esta situación puede estar cambiando.

Coincidiendo con la conclusión del documento que dio origen al Proyecto Educativo Nacional se produjo una movilización inédita de instituciones nacionales e internacionales orientada a apoyar y proponer políticas públicas al Poder Ejecutivo y a los gobiernos regionales, vinculadas con la creación de condiciones para lograr en el país una nueva escuela en el medio rural considerando las características de una nueva ruralidad y la enorme diversidad vigente en el país.

Ante una iniciativa del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), que incursionaba en el apoyo a la educación, se desarrolló un ejercicio de diálogo y consenso pocas veces visto entre cinco instituciones nacionales representativas de nuestra mejor tradición educativa y seis instituciones internacionales de cooperación.<sup>119</sup> Así, se organizó y desarrolló un trascendente seminario taller<sup>120</sup> que convocó a experiencias probadamente exitosas en educación primaria en medios rurales para analizar los porqués de sus resultados y cómo se consiguieron, con el propósito de formular propuestas de política que beneficien a la escuela pública rural.

Son dos los principales resultados de este esfuerzo colectivo:

- a) La constitución de un Grupo Impulsor de la Educación Rural en el que se han ido añadiendo a las once instituciones mencionadas otras entidades nacionales

<sup>119</sup> Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Asociación Fe y Alegría, Asociación Tarea, Ayuda en Acción, CARE, Consejo Nacional de Educación, Foro Educativo, Instituto de Fomento de una Educación de Calidad «Educa», Preeduca-GTZ, SNV, USAID/Aprendes.

<sup>120</sup> Seminario-taller «Propuestas para nueva escuela, nueva ruralidad y diversidad en el Perú», desarrollado en Cieneguilla, Lima, del 5 al 8 de septiembre del 2007.

e internacionales. Esta instancia se está encargando de generar consensos y acciones convergentes sobre propuestas de políticas para el desarrollo educativo en medios rurales, que valoren la diversidad y lleven a superar las condiciones de exclusión e inequidad en ellos imperante.

En coincidencia con el primer objetivo del Proyecto Educativo Nacional, este Grupo Impulsor hizo públicas, en octubre del 2006, las siguientes propuestas aprobadas por consenso:

- Priorizar la atención de las necesidades básicas de niñas y niños de 0 a 5 años en materia de educación, salud, nutrición, saneamiento, cuidado infantil y desarrollo temprano, en diálogo con prácticas de crianza y comunicación propias de cada lengua y de cada cultura.
- Asegurar logros de aprendizajes básicos en la educación primaria, atendiendo a la diversidad de lenguas y culturas y convirtiendo las escuelas rurales en centros de interaprendizaje en conexión con la comunidad, dotándolas de equipamiento adecuado, programas de alimentación y saneamiento básico.
- Ampliar y fortalecer la calidad y pertinencia de la educación secundaria y técnico-productiva en áreas rurales, asegurando el pleno ejercicio de derechos ciudadanos de jóvenes y adolescentes, tomando en cuenta tanto la diversidad y las potencialidades existentes como las necesidades y expectativas de inserción social y productiva.
- Garantizar a maestras y maestros rurales condiciones de vida dignas, acompañamiento y soporte pedagógico y de gestión, con el propósito de contribuir a mejorar su desempeño profesional.
- Fortalecer la participación de la comunidad en el mejoramiento del proceso educativo y la gestión de las escuelas.
- Estimular la responsabilidad social empresarial para que la participación y el aporte de las empresas se articulen con las políticas educativas nacionales, regionales y locales.
- Incrementar el presupuesto de educación, priorizar el gasto en los ámbitos rurales y modificar las normas del canon para que los gobiernos regionales y municipales puedan financiar a este sector.

- b) La publicación del libro *Propuestas para nueva escuela, nueva ruralidad y diversidad en el Perú*, que expresa la riqueza producida en el seminario taller antes mencionado. En esta publicación se desarrollan las propuestas de políticas —y las bases para su construcción— de atención a los educandos en instituciones de educación primaria, de promoción del mejoramiento de los aprendizajes, de atención a los docentes de educación primaria y a la institución educativa, de impulso a la relación escuela-comunidad y del mejoramiento de la gestión. Se presentan, sistematizados en fichas descriptivas, los dieciocho proyectos y experiencias convocados al seminario taller por la calidad de sus logros.<sup>121</sup>

Como signo de los nuevos tiempos descentralizados, la primera presentación pública de dicho libro se realizó en Ayacucho,<sup>122</sup> y se prevén presentaciones en Cajamarca, Piura, Apurímac, Cusco, Ica, San Martín, Huancavelica y, finalmente, en Lima.

### • AGENDA CONCERTADA DE POLÍTICAS ENTRE EL CNE Y LAS REGIONES

Finalizando la redacción de este capítulo se desarrolló el III Encuentro Nacional CNE-Regiones «Concertando políticas educativas», una bien aprovechada ocasión para auscultar los vínculos PEN-PER y las importantes dinámicas de cambio educativo en las regiones.<sup>123</sup>

Los dos encuentros nacionales anteriores (mayo y noviembre del 2005) estuvieron dirigidos a reflexionar sobre los procesos de formulación de los PER retroalimentando dichos procesos (primer encuentro), y a contribuir con la articulación de las

<sup>121</sup> Centro Rural Bilingüe Internado, IEP 2435, de Huataccocho, Lucanas (Ayacucho); EDUBIMA, Nueva EBI en los Andes, CARE, Azángaro (Puno); FORMABIAB, Programa de Formación de Maestros Bilingües Interculturales de la Amazonía Peruana; ISP Tinta (Cusco); ISP Jaén (Cajamarca); Programa de Educación Básica Proeduca-GTZ (apoyo a ISP incidiendo en áreas rurales e indígenas); Programa EBI Paruro, Asociación Pukllasunchis (Cusco); Programas de Educación Rural Fe y Alegría, Quispicanchis, Andahuaylillas (Cusco); PROMEB (Piura); Proyecto Educativo Rural de Ayuda en Acción (Cajamarca, Cusco, Piura y otras cuatro regiones); Proyecto USAID/Aprendes (San Martín); Proyecto Tierra de Niños, Anchonga (Huancavelica); Proyecto de Salud Integral en la Escuela para la Comunidad Rural EDUCA (Huancavelica); Proyecto Fortalecimiento de las Capacidades Locales para el Monitoreo de la Inclusión Rural, Red Recrea, CENEPA, Foro Educativo (Amazonas); Proyecto de Educación en Áreas Rurales, PEAR-Ministerio de Educación (en varias regiones del país); Redes educativas rurales técnico-agropecuarias en la Cuenca Catamayo Chira CEPESER-Educación Sin Fronteras (Piura); TAREA, Canchis (Cusco); Warmayllu (Cajamarca, Andahuaylas).

<sup>122</sup> A cargo del Grupo Impulsor de Ayacucho, en coordinación con el Gobierno Regional (26 de abril del 2007).

<sup>123</sup> La reunión se desarrolló los días 21 y 22 de junio del 2007 en el Hotel Bolívar, ubicado en el centro histórico de Lima.

## EL PROGRAMA «CRECER»

Anunciado en junio del 2007, el Programa «Crecer» es un signo de esperanza para enfrentar la desnutrición crónica de nuestra infancia en situación de pobreza.

Iniciado en 330 distritos y atendiendo inicialmente a 219 000 niños menores, se orienta como acción intersectorial a lograr lo previsto en el Proyecto Educativo Nacional. Con Crecer y los programas sociales que lo integran se está estructurando una estrategia de acercamiento al sector rural, donde no han disminuido los indicadores de pobreza. En una segunda etapa llegará a 600 distritos, hasta cubrir los 811 distritos más pobres del país. El presupuesto del programa asciende a mil millones de soles

Entre sus objetivos contempla dotar de identidad construyendo un registro civil único de beneficiarios, atender la salud integral de madres y niños, dotar de agua y saneamiento y un cambio de conducta en los hábitos de consumo para utilizar alimentos de las zonas en la mejor nutrición de niños y niñas.

Si bien está pendiente aún reforzar su componente educativo y la articulación del programa al desarrollo de las localidades atendidas, representa una alternativa gubernamental alentadora para asumir responsabilidades de cara a la primera infancia. Habrá que darle tiempo para su ejecución y debida evaluación

políticas educativas expresadas en el PEN y en los avances de los PER (segundo encuentro).

En el III Encuentro las regiones estuvieron representadas por sus gerentes de Desarrollo Social, los directores regionales de Educación, y delegados de la sociedad civil y de las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza.

El encuentro sirvió para analizar las acciones de política educativa regionales puestas en marcha, identificando sus potencialidades y puntos críticos, para trabajar en grupos macrorregionales discutiendo sobre las condiciones necesarias para el buen inicio de los PER.<sup>124</sup> Fueron presentadas propuestas de buen inicio del PEN desde

<sup>124</sup> Los grupos macrorregionales fueron: 1) Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad; 2) Lima Metropolitana, Lima Provincias, Ica, Callao, Áncash, Huancavelica, Ayacucho; 3) Huánuco, Pasco, Junín y Apurímac; 4) Moquegua, Tacna, Puno, Arequipa y Cusco; y 5) Amazonas, San Martín, Madre de Dios, Ucayali y Loreto.

las escuelas y en los niveles nacional, regional y local, y se definió una agenda concertada para garantizar este comienzo promisorio del PEN y de los PER.

Los distintos avances de los PER no fueron obstáculo para el desarrollo de aportes, intercambios y estímulos orientados a perfeccionar y hacer más viables los documentos y las estrategias regionales. La calidad de las intervenciones y la convicción mostrada por los representantes de las regiones confirman que las acciones más prometedoras de la educación nacional tienen como principal escenario el de nuestras regiones. El país se encuentra ante un movimiento social capaz de movilizar voluntades y acciones que establecerán las bases de un nuevo proyecto político educativo.

El principal producto de la reunión fue una propuesta de agenda concertada de políticas educativas prioritarias 2007-2008, en el marco del Proyecto Educativo Nacional y de cada PER. Se priorizaron cinco políticas, para ser puestas en marcha a nivel regional y concertadas con el Poder Ejecutivo, con la intención de que sean asumidas como políticas prioritarias e incluidas en el presupuesto de educación del año 2008.

Una vez más, la importancia de esta reunión no se vio reflejada en los principales medios de comunicación, más interesados en resaltar los problemas y la supuesta inviabilidad de nuestra educación.



Lo analizado permite afirmar que las respuestas a los problemas de la educación que se están ensayando en el Perú, siendo importantes, distan de aproximarse a la reforma integral y radical que la situación de deterioro a la que ha llegado el sistema educativo está demandando. Sin embargo, los factores resumidos permiten avizorar nuevas promesas y mejores escenarios para modificar la educación y darle un mejor sentido de existencia nacional, cambiando así el curso de la historia de niñas, niños y adolescentes peruanos.

A pesar de los desencuentros y las desconfianzas, el Perú se encuentra en un momento único para aprovechar la disponibilidad de recursos y la voluntad social de cambiar el curso educativo. Una señal decisiva será ingresar en una lógica de convertir los objetivos del Proyecto Educativo Nacional en planes, programas y presupuestos articulados entre el poder central y las regiones.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁZAR, Lorena y Rodrigo LOVATÓN  
2005 *Mecanismos de transferencia de recursos en el marco de la descentralización educativa*. Documento de Trabajo n.º 4, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Consejo Nacional de Educación (CNE) y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo USAID/APRENDES, Lima.
- AMAT Y LEÓN, Carlos  
2006 *El Perú nuestro de cada día. Nueve ensayos para discutir y decidir*. Universidad del Pacífico, Lima.
- AMES, Patricia  
2001 *¿Libros para todos? Maestros y textos escolares en el Perú rural*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Lima.
- AÑÑOS, Norma  
2007 Presentación, *Lineamientos nacionales de política de la formación profesional en el Perú*, en MED, MTPE y CAPLAB 2007.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
1999 *América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998/1999*. BID, Washington.
- BANCO MUNDIAL  
1996 *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*. Banco Mundial, Washington.  
2005 *Informe sobre desarrollo mundial 2006, «Equidad y desarrollo»*. Banco Mundial, Washington.  
2006 *Por una educación de calidad para el Perú. Estándares, rendición de cuentas y fortalecimiento de capacidades*. Banco Mundial-Oficina del Perú, Lima.
- BANERJEE, Abhijit; Angus DEATON, Nora LUSTIG, Ken ROGOFF y Edward Hsu  
2006 «An Evaluation of World Bank Research 1998-2005». Banco Mundial. Versión en inglés disponible en: <<http://siteresources.worldbank.org/>>.
- BELLO, Manuel  
2007 «Visiones educativas para ámbitos rurales», en MONTERO y VALDIVIA (2007).
- BODNER, George M.  
1986 «Constructivism: a theory of knowledge», *Journal of Chemical Education*, vol. 63, n.º 10, octubre.

- BORRÁS, Isabel  
2005 *Enseñanza y aprendizaje con la Internet: una aproximación crítica*. San Diego State University, San Diego, Estados Unidos.
- Cepal-Comisión Económica para América Latina  
2004 *Panorama Social de América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CÉSPEDES, Néida  
2005 «A propósito del balance de la educación 1999-2003», *Tarea*, n.º 61. Tarea, Asociación de Publicaciones Educativas, Lima, agosto.
- CHUB, John E. y Eric HANUSHEK  
1991 *Setting National Priorities: Policy for the Nineties*. The Brookings Institution, Washington DC.
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN  
2005 *Educación al día, síntesis informativa*. Disponible en <<http://www.cne.gob.pe/2007/educacionaldia.asp>>.  
2005b *La descentralización, el Proyecto Educativo Nacional y las perspectivas de las regiones*. CNE, Lima.
- COSTA, Paulo Renato  
2006 *El acceso a la educación básica en Brasil*. Portal MERCOSUL Educacional.
- CUSSIANOVICH, Alejandro  
1984 *Educación popular en debate*. Instituto de Pedagogía Popular (IPP), Lima.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
2007 «Con corrupción no hay educación», resultados de la Campaña Piloto «Educación sin Corrupción», Serie Documentos Defensoriales, documento n.º 1. Defensoría del Pueblo, Lima.
- DÍAZ, Hugo  
2004 *Financiamiento de la educación en el Perú*. Educared, Lima.
- DIEZ HOCHLEINER, Ricardo  
2000 *Informe sobre educación para el siglo XXI*. Club de Roma, Madrid.
- FRANCKE, Pedro  
1999 *La lucha contra la pobreza en el Perú de los 90*. Boletín del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), n.º 36. CIES, Lima.

FRANCKE, Pedro; José CASTRO, Rafael UGAZ y José SALAZAR  
 2003 «Análisis del presupuesto público 2003 en el sector Educación», en *Economía y Sociedad*, revista del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), n.º 49. CIES, Lima.

GARDNER, Howard  
 1987 *Teoría de las inteligencias múltiples*. Fondo de Cultura Económica, México.

GIBSON, James Jerome  
 1986 *The ecological approach to visual perception*. Lawrence Erlbaum, Hillsdale-Nueva Jersey.

GÓMEZ BUENDÍA, Hernando  
 1998 *Educación. La agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Tercer Mundo Editores, Bogotá.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA  
 2007 *Participa Perú*, n.º 38. Separata del diario *La República*, Lima, 9 de marzo.

HELPER, Gloria; Nelly PASCASIO, Teresa TOVAR y Verónica ALVARADO  
 2006 *Cumplo y exijo*. Foro Educativo y Organización de Estados Iberoamericanos, Lima.

IGUÍÑIZ, Manuel  
 2005 «La descentralización y la transformación en educación», *Tarea*, n.º 61. Tarea, Asociación de Publicaciones Educativas, Lima, agosto.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA  
 2005 *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2005* (mayo 2004-abril 2005). INEI, Lima.

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA DEFENSA NACIONAL  
 1999 *Informe de Educación*, Lima, enero.  
 2003 *Informe de Educación*, año XII, n.º 4, Lima, abril.  
 2004a *Informe de Educación*, año XII, n.º 4, Lima, abril.  
 2004b *Informe de Educación*, año XII, n.º 8, Lima, agosto.  
 2005 *Informe de Educación*, año XIV, n.º 8, Lima, agosto.  
 2006 *Informe de Educación*, año XV, n.º 1, Lima, enero.  
 2007 *Informe de Educación*, año XVI, n.º 41. Lima, abril.

MANRIQUE, Nelson  
 2005 «Las tecnologías de la información y el desarrollo», *Unodiverso. Ciencia, Tecnología y Sociedad*, año 1, n.º 1. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), Lima.



MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL PERÚ

- 2000 *Informe «Perú, evaluando 10 años después de Jomtien»*. MED, Lima.  
 2005 *Plan nacional de educación para todos 2005-2015*. MED, Lima.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO y CENTRO DE SERVICIOS PARA LA CAPACITACIÓN LABORAL Y EL DESARROLLO

- 2007 *Lineamientos nacionales de política de la formación profesional en el Perú*. Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y CAPLAB, Lima.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA DE ARGENTINA

- 2006 *Nuevas leyes para la educación argentina*. Ministerio de Educación, Buenos Aires.

MONTERO, Carmen (coordinadora); Patricia OLIART, Patricia AMES, Zoila CABRERA y Francesca UCCELLI

- 2001 *La escuela rural: modalidades y prioridades de intervención*. MED-MECEP, Lima.

MONTERO, Carmen y Manuel VALDIVIA, editores

- 2007 *Propuestas para nueva escuela, nueva ruralidad y diversidad en el Perú*. Aprendes, ACADI, CARE, CNE, Educa, Fe y Alegría, Foro Educativo, Pro-Educa GTZ, SNV y USAID, Lima.

ORGANIZACIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO-UNESCO

- 2005 *Informe PISA 2003. Aprender para el mundo del mañana*. Santillana, Madrid.

OLIART, Patricia

- 2000 «Las mujeres en las zonas rurales y la vida política», *Socialismo y Participación*, n.º 87. Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), Lima.

ONU-Perú, ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

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

ORIHUELA, Pedro

- 2004 *Informe*, n.º 31, Instituto de Pedagogía Popular (IPP), Lima, diciembre.

QUIROZ, Elena

- 2005 «Referencias a la educación en alternancia en el Perú», en Carlos Ornelas (coordinador), *Buenas prácticas de educación básica en América Latina. Un proyecto del Consejo Empresariado en América Latina y del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE)*. ILCE, México DF.

RATINOFF, Luis

- 1994 «La crisis de la educación: el papel de las retóricas y el papel de las reformas», *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIV, 3.º y 4.º trimestre. México DF.

RIVERO HERRERA, José

- 1999 *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*. Miño y Dávila, Madrid-Buenos Aires.
- 2000 *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*. Tarea, , Asociación de Publicaciones Educativas, Lima, 2.ª edición.
- 2003a *Políticas educativas en áreas rurales. Perspectivas de trabajo para la Campaña de Educación para Todos/as*. Ayuda en Acción, Lima.
- 2003b (coordinador), *Propuesta: nueva docencia en el Perú*. MED, Lima.
- 2005 *Políticas regionales para el desarrollo de la escuela rural*. Tarea, Asociación de Publicaciones Educativas, Lima.

SAAVEDRA, Jaime y Pablo SUÁREZ

- 2002 «El financiamiento de la educación pública del Perú: rol de las familias». Lima, GRADE.

SÁNCHEZ-PÁRAMO, Carolina

- 2006 «Pobreza y desigualdad», en *Perú. Las oportunidades de un país diferente*. Banco Mundial, Lima.

SANCHO, Antonio

- 2001 *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), Madrid.

SHIRIN

- 2007 «Banco Mundial postula 'equidad de mercado'», en *IPS Inter Press Service News Agencie*, <<http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=35212>> (consulta: 4 de septiembre del 2007).

TEDESCO, Juan Carlos

- 2001 *Tendencias actuales de las reformas educativas*. UNESCO e Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), Buenos Aires.

TOMASEVSKI, Katarina

- 2004 *El asalto a la educación*. Intermon Oxfam, Barcelona.
- 2006 «Derecho a la educación y gratuidad de la educación en América Latina», Informe global. Organización de las Naciones Unidas.

- TORRES, Rosa María  
 1999 «¿Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial», en *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Centro de Estudios Interdisciplinarios y Miño y Dávila Editores, Madrid, 2.<sup>a</sup> edición.
- TOUSSAINT, Eric  
 2007 «Más allá del escándalo Wolfowitz», entrevista en *Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM)*, 18 de abril. Disponible en <<http://www.cadtm.org/spip.php?article2594>> (consulta: 4 de septiembre del 2007).
- TRAHTEMBERG, León  
 2002 «La agonía terminal de la educación peruana», diario *Correo*, Lima, 30 de junio.
- UNESCO (OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE)  
 1998 *Primer estudio internacional comparativo sobre Lenguaje, Matemática y factores asociados en tercero y cuarto grado. Laboratorio Latinoamericano de Medición de Calidad de la Educación (LLECE)*. OREALC/UNESCO, Santiago.
- UNESCO  
 1996 *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional de la Educación para el Siglo XXI*. Santillana y UNESCO.  
 2001 «Situación educativa 1980-2000», documento preliminar. UNESCO, Santiago.
- UNIDAD DE ESTADÍSTICA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
 2003 *Indicadores de la Educación. Perú 2003*. MED, Lima.
- VÁSQUEZ, Enrique y María del Carmen FRANCO  
 2007 *Fusión de programas sociales en el Perú: un fondo de inclusión social como propuesta*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima.
- ZIBAS, Dagmar  
 1996 «La agenda latinoamericana de modernización educativa y la privatización de la enseñanza media», *Propuesta Educativa*, año 7, n.º 14. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.



A stylized, light orange plant graphic with a central stem and two pairs of leaves at the top and bottom. The leaves are simple, rounded shapes. The stem is a thin, curved line.

**PARTE II**

**EL FACTOR  
DOCENTE  
DOCENTE**

## PARTE II

# EL FACTOR DOCENTE

<b>1. Las actuales demandas a la profesionalización docente</b>	<b>175</b>
a. Los nuevos escenarios educativos	175
b. El factor calidad y la renovación de los ambientes pedagógicos	180
c. El factor curricular	181
d. Exigencias de la profesionalización docente	184
e. Recuperar en el aula la relación entre comunicación y educación	186
f. Demandas pedagógicas para la utilización de las nuevas tecnologías	188
g. Superar la difícil relación docentes/nuevas tecnologías electrónicas	193
<b>2. La realidad del docente peruano</b>	<b>196</b>
a. Percepción social del docente peruano	197
b. La población docente	199
c. Las remuneraciones	201
<b>3. Aspectos críticos que afectan a la política magisterial en el Perú</b>	<b>204</b>
a. Insensibilidad histórica del Estado	206
b. Falta de una carrera pública magisterial	209
c. Carencia de visión política en la planificación: desbalance entre demanda y oferta de docentes	212
d. Formación inicial y continua de docentes: sin reglas claras	216
<b>4. La actual política magisterial en el Perú</b>	<b>221</b>
a. Principales lineamientos normativos	221
b. La Ley del Profesorado	226
c. La formación docente	228
<b>5. Las aspiraciones y los aportes de los docentes</b>	<b>238</b>
a. La representatividad gremial	238
b. Planteamientos de organizaciones docentes	224
c. Qué opinan y sugieren los docentes de base	249

<b>6. Prerrequisitos en materia de políticas de desarrollo magisterial</b>	<b>253</b>
a. Prerrequisitos básicos	253
b. Nueva visión y perfiles para la nueva docencia	257
<b>7. La profesionalización docente: un objetivo central del Proyecto Educativo Nacional</b>	<b>259</b>
Resultado 1: Sistema integral de formación docente	259
Resultado 2: Carrera pública magisterial renovada	260
<b>8. Desafíos de la formación docente</b>	<b>261</b>
a. Panorama y desafíos centrales	261
b. Las lecciones del PLANCAD y del PLANGED	264
c. El tema curricular en la formación inicial docente:	268
d. Hacia un sistema eficiente de formación docente en servicio	272
e. Atender demandas de la formación de formadores	273
f. El Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente 2007–2011	276
<b>9. Regionalización y desarrollo magisterial</b>	<b>280</b>
Acción 1: Reconstruir los organismos intermedios	280
Acción 2: Propiciar la autonomía de los centros educativos asociada al fortalecimiento de la sociedad civil	282
<b>10. La nueva carrera pública magisterial</b>	<b>285</b>
a. Las demandas de una nueva carrera pública magisterial	285
b. Puntos críticos del debate sobre una nueva carrera pública magisterial	291
c. La promulgación de la Ley de Carrera Pública Magisterial N° 29062, significados de la forma como fue aprobada y sus contenidos centrales	298
d. Los riesgos no superados en la discusión y aprobación de la nueva Ley de Carrera Pública Magisterial	318
<b>ANEXOS</b>	
Anexo 1. Ley General de Educación (Artículos directamente vinculados al ejercicio docente)	326
Anexo 2. Resumen de normas legales sobre el magisterio	331
Anexo 3. Carrera pública Magisterial: proyectos de ley presentadas al Congreso de la República	340
<b>Bibliografía</b>	<b>344</b>

## AGRADECIMIENTO

Esta segunda parte del libro se ha construido sobre la base de fuentes bibliográficas y diálogos con muchos especialistas. Quisiera remarcar los importantes comentarios de profesionales como Shona García, Marta López de Castilla, Miguel Saravia y Rosario Valdeavellano.

---

Con motivo de un trabajo encomendado por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), a fines del año 2004 pude realizar entrevistas a maestros de base y a especialistas de instituciones educativas en las regiones de San Martín, Piura y Cusco, así como en Lima. Mi reconocimiento a los aportes de Manuel Bello, Ricardo Cuenca, Manuel Franco, Marguerette Rolfes, Manuel Valdivia y Karima Wanuz, y a las personas que entrevisté en Cusco (Heriberto Bustos, María Gutiérrez, Efraín Portillo, César Sánchez, Aurora Toledo y Nayruth Triveño), en Piura (Santiago Araujo, Robespierre Bayona, Javier Castillo, Elsa Fung, Oscar Infante, Martín Olivares y Enrique Rivera) y en San Martín (Fidel Boada, César Delgado, Rosa Enríquez, Neder Hidalgo, Roberto Lay, Teócrito Pinedo, Eliana Tafur, Sócrates Vela y Ludvin Villanueva).



# 1. LAS ACTUALES DEMANDAS A LA PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

## a. LOS NUEVOS ESCENARIOS EDUCATIVOS

Una premisa aceptada sobre las políticas educativas es que tienen efectos en el largo plazo y, por lo tanto, se requiere una fuerte capacidad para anticipar las futuras demandas y situaciones. La capacidad de anticipación supone lograr acuerdos en torno a las metas nacionales entre las partes involucradas y, a la vez, riqueza informativa sobre las tendencias mundiales, los mecanismos evaluativos de las acciones confiables y los sistemas de información.

El abanico de las reformas emprendidas en América Latina es múltiple. Hay países que han superado la etapa de diseño y países que han logrado una continuidad técnico-política a lo largo de la década en la ejecución del cambio educativo. Algunos han llegado a ella inspirados por el ejemplo de países vecinos o instados por agencias de financiamiento y cooperación internacionales. Hay los que dan indebidamente el nombre de reforma a acciones puntuales que responden a situaciones priorizadas por distintas fuentes de presión interna y externa, y los que recién se plantean la necesidad de iniciar procesos globales. Son pocos los que han optado por el análisis y el cambio en la educación secundaria.

En todos los casos y circunstancias, los procesos iniciados o por madurar se tendrían que tomar como oportunidades que alienten y posibiliten cambios profundos y no superficiales, pensados en el largo plazo y con visiones estratégicas, persistentes en el tiempo y en la lucha por llegar a la raíz de los problemas, que convoquen y no prejuzguen la posibilidad de lograr con ellas una real participación social, incluida por supuesto la de maestros y padres de familia.

Como se ha señalado en la primera parte, los requerimientos del cambio educativo se diferencian en que antes se trataba de formar personas con conocimientos que servían para toda la vida y ahora se requieren mecanismos flexibles que permitan aprender permanentemente. Uno de los principales resultados del Informe de la Comisión Mundial sobre la Educación para el Siglo XXI presidida por Jacques

Delors es asumir la educación como un proceso que se da a lo largo de toda la vida, en múltiples ambientes, y que se tendría que construir mediante cuatro pilares básicos de todo aprendizaje: aprender a ser, aprender a conocer, aprender a hacer y aprender a convivir (UNESCO 1996).

Antes se dio demasiada importancia a lo que se enseñaba; hoy se trata de descubrir qué tipo de profesionales y de ciudadanos necesita una sociedad. Este cambio de perspectiva está asociado a nuevos enfoques acerca del crecimiento económico.

La convicción de que la educación progresó mucho más lentamente en América Latina que en el resto del mundo, y de que era necesario aproximarnos a regiones como la asiática —donde la fuerza laboral tiene un promedio de nueve años de educación contra apenas cinco en América Latina— ha sido uno de los estímulos principales de este cambio educativo.

Desde fines de la década de 1980, las reformas tuvieron por objeto acrecentar los recursos destinados a la educación provenientes de fuentes nacionales, uniendo las de carácter público con las privadas y mejorando la calidad de la educación con una serie de medidas como componentes de este cambio educativo: reducción de ministerios centrales, mayores atribuciones de responsabilidad por las escuelas a los usuarios y a los docentes a cargo de la educación local, refuerzo de la descentralización tratando de llegar con ella hasta el propio centro educativo e introducción de mecanismos de evaluación. La hipótesis de que la educación es una fuente mayor de equidad social fue otra de las principales motivaciones de estas reformas.<sup>1</sup>

Los cambios en la gestión de la educación —vía la descentralización de las decisiones— están asociados a esfuerzos por reducir el gasto del gobierno central en educación, disminuyendo la escala de la burocracia central y trasladando funciones a unidades municipales, departamentales, provinciales o estatales según sea el contexto nacional.

Son reconocidos como condiciones indispensables para el éxito de las reformas: el desarrollo de estrategias pedagógicas acordes con las transformaciones propuestas; el establecimiento de mecanismos jurídicos que posibiliten la reestructuración parcial o, en algunos casos, total de los sistemas educativos; una mayor asignación de recursos para poner en marcha y sostener estos procesos; y, sobre todo, una voluntad política que fundamente y haga posible la propuesta.

---

<sup>1</sup> América Latina es una de las regiones con mayor desigualdad en el acceso y la distribución de la riqueza. Todo esfuerzo de cambio educativo tendría que considerar este escenario básico de exclusión educativa de las mayorías y tener como propósito fundamental modificarlo.

---

UNA PREMISA ACEPTADA SOBRE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS ES QUE TIENEN EFECTOS EN EL LARGO PLAZO Y REQUIEREN UNA FUERTE CAPACIDAD DE ANTICIPACIÓN PARA LOGRAR: ACUERDOS EN TORNO A LAS METAS NACIONALES; INFORMACIÓN SOBRE LAS TENDENCIAS MUNDIALES; MECANISMOS EVALUATIVOS; Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN.

---

Es difícil clasificar las reformas según su énfasis. Todas, por lo menos en su retórica, «se dijeron encaminadas a elevar de manera significativa la calidad de la educación a un costo público inferior» (Carnoy y De Moura Castro 1997). El conjunto de sus iniciativas plantea nuevas estrategias para superar constantes crisis sociales, con la educación en medio de ellas, y para estar en sintonía con las nuevas circunstancias internacionales. Su universo evidencia, sin duda, una mayor voluntad y conciencia pública sobre la necesidad e importancia de una educación calificada «para todos» en cualquier estrategia de desarrollo.

Como se señalara en la primera parte de este libro, además del factor político hay que considerar como parte intrínseca de estos nuevos escenarios la aparición de otros enfoques pedagógicos y psicológicos. En el inicio de un nuevo siglo, tienen particular vigencia e influencia teorías como las siguientes:

- **TEORÍA CONSTRUCTIVISTA**

El diseño de entornos de aprendizaje constructivista ha suscitado un considerable interés. El modelo constructivista de conocimiento se puede resumir en la siguiente frase: «El conocimiento es construido en la mente del aprendiz» (Bodner 1986). De acuerdo con esta teoría, los datos que percibimos con nuestros sentidos y los esquemas cognitivos que utilizamos para explorar esos datos existen en nuestra mente.

- **TEORÍA DE LA CONVERSACIÓN**

En esta teoría y en la anterior tiene una gran influencia el pensamiento de Lev Vigotski, para quien el aprender es por naturaleza un fenómeno social. La adquisi-

ción de nuevos conocimientos es el resultado de la interacción de gente que participa en un diálogo, y aprender es un proceso dialéctico en el que un individuo contrasta su punto de vista con el de otro hasta llegar a un acuerdo. La noción vigotskiana de interacción entre gente traza caminos para la vinculación de adultos (padres, maestros) con niños y asocia los diferentes niveles de experiencia a una cultura tecnológica.

- **TEORÍA DEL CONOCIMIENTO SITUADO**

Según este enfoque, el conocimiento es una relación activa entre un agente y el entorno; y el aprendizaje ocurre cuando el aprendiz está activamente envuelto en un contexto instruccional complejo y de aplicación real. La posición más extrema del aprendizaje situado sostiene que no sólo el aprender sino también el pensar es situado; y que, por lo tanto, debería ser considerado desde una perspectiva ecológica. Tal posición se basa en el trabajo de Gibson (1986) que enfatiza como principal factor del aprendizaje la percepción y no la memoria.

- **TEORÍA DE LAS INTELIGENCIAS MÚLTIPLES**

El investigador Howard Gardner, de la Universidad de Harvard, es principal artífice de esta teoría (Gardner 1987, citado en Borrás 2005). En ella se propone que cada ser humano tiene inteligencias con una localización precisa en la corteza cerebral. La diferencia radica en la forma como cada cual desarrolla esas inteligencias. Gardner privilegia siete: la lógico-matemática, la verbal o lingüística, la que posibilita el espacio-temporal, la cinético-corporal, la musical, la personal (intrapersonal e interpersonal), la naturista y la existencial (en proceso de fundamentación).

Una de las características comunes de estas nuevas teorías es propiciar aprendizajes utilizando nuevas tecnologías.

Con mayor influencia en Europa que en América Latina, el lúcido pensamiento del sociólogo y biólogo francés Edgar Morin es un precursor del siglo veintiuno.

**Edgar Morin**

## LOS SIETE SABERES NECESARIOS PARA LA EDUCACIÓN DEL FUTURO

**1** Una educación que cure la ceguera del conocimiento. Todo conocimiento conlleva el riesgo del error y de la ilusión. El conocimiento humano es frágil y está expuesto a alucinaciones, a errores de percepción o de juicio [...] La primera ineludible tarea de la educación es enseñar un conocimiento capaz de criticar el propio conocimiento [...] El primer objetivo de la educación del futuro será dotar a los alumnos de la capacidad para detectar errores e ilusiones del conocimiento y, al mismo tiempo, enseñarles a convivir con sus ideas, sin ser destruidos por ellas.

**2** Una educación que garantice el conocimiento pertinente. Ante el aluvión de informaciones es necesario discernir cuáles son las informaciones clave. Ante el número ingente de problemas es necesario diferenciar los que son problemas clave [...] Como consecuencia, la educación deberá promover una «inteligencia general» apta para referirse al contexto global, a lo multidimensional y a la interacción compleja de los elementos. Esta inteligencia general se construye a partir de los conocimientos existentes y de la crítica de los mismos. Su configuración fundamental es a capacidad de plantear y de resolver problemas.

**3** Enseñar la condición humana. Una aventura común ha embarcado a todos los humanos de nuestra era. Todos ellos deben reconocerse en su humanidad común y, al mismo tiempo, reconocer la diversidad cultural inherente a todo lo humano. Conocer el ser humano es situarlo en el universo y, simultáneamente, separarlo de él. Al igual que cualquier otro conocimiento, el del ser humano también debe ser contextualizado: «quiénes somos» es una cuestión inseparable de «dónde estamos», «de dónde venimos» y «a dónde vamos».

**4** Enseñar la identidad terrenal. La historia humana comenzó con una dispersión, una diáspora de todos los humanos hacia regiones que permanecieron durante milenios aisladas, produciendo una enorme diversidad de lenguas, religiones y culturas. En los tiempos modernos se ha producido la revolución tecnológica que permite volver a relacionar esas culturas, volver a unir lo disperso [...] La perspectiva planetaria es imprescindible en la educación. Pero no sólo para percibir mejor los problemas, sino para elaborar un auténtico sentimiento de pertenencia a nuestra Tierra, mejorada nuestra última y primera patria [...].

**5** Enfrentar la incertidumbre. La educación debe hacer suyo el principio de la incertidumbre [...] Pero la incertidumbre no versa sólo sobre el futuro. Existe también la incertidumbre de la validez del conocimiento. Y existe, sobre todo, la incertidumbre derivada de nuestras propias decisiones [...] Nos hemos educado bien en un sistema de certezas, pero nuestra educación para la incertidumbre es deficiente [...].

**6** Enseñar la comprensión. [...] la educación tiene que abordarla de manera directa y en dos sentidos: a) la comprensión interpersonal e intergrupal y b) la comprensión a escala planetaria [...] La verdadera comprensión exige establecer sociedades democráticas [...] Por eso, la educación del futuro deberá asumir un compromiso sin fisuras por la democracia, porque no cabe la comprensión a escala planetaria entre pueblos y culturas más que en el marco de una democracia abierta.

**7** La ética del género humano. Además de las éticas particulares, la enseñanza de una ética válida para todo el género humano es una exigencia de nuestro tiempo [...] En el bucle individuo-sociedad surge el deber ético de enseñar la democracia [...] El respeto a la diversidad significa que la democracia no se identifica con la dictadura de la mayoría [...].

Fuente: Edgar Morin, *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, publicado por la UNESCO (París, 1999). La Derrama Magisterial y la Biblioteca Nacional del Perú promovieron la visita de Edgar Morin al Perú en junio del 2007. La institución magisterial tuvo la iniciativa, además, de editar y difundir su libro entre los maestros peruanos.

## **b. EL FACTOR CALIDAD Y LA RENOVACIÓN DE LOS AMBIENTES PEDAGÓGICOS**

La calidad educativa es el principal foco de atención de los actuales procesos de reforma y modernización educacional. Son los aprendizajes y sus resultados los que tienen prioridad.

Es posible afirmar, con los principales trabajos sobre el tema, que una educación de calidad es aquella que establece objetivos socialmente relevantes, que demuestra eficacia logrando que estos objetivos sean alcanzados por un mayor número de alumnos, que posibilita ayudar diferencialmente a éstos de acuerdo con sus requerimientos individuales y su entorno social y cultural, y que muestra eficiencia lográndolo con los costos más económicos posibles, perdurando en el tiempo por su significación.

La calidad educativa supone, asimismo, el establecimiento de un ambiente y una relación socioemocional y afectiva que permita a los profesores estimular la autoestima de sus alumnos y guiarlos en su desarrollo.

El dominio de los códigos de transmisión, circulación y procesamiento de la información —que van desde la lectoescritura y el cálculo básico hasta la computación y otros medios masivos y electrónicos de comunicación—, así como la elevación de la capacidad y del sentido práctico para que el estudiante aprenda a encontrar soluciones y resolver problemas cotidianos o a formar parte activa de otras iniciativas de tipo colectivo, como los ambientales o ecológicos, constituyen también elementos importantes de la calidad educativa.

Si bien hay consenso sobre los diversos elementos que incluye la calidad en la educación, el más importante tal vez sea el del rendimiento escolar.<sup>2</sup>

La calidad no existe en abstracto. La calidad se da «en situación». Los parámetros de la calidad educativa se centran en cómo lograr desempeños sociales encaminados a mejorar la calidad de vida y el bienestar social y económico de una sociedad. Para ello, se plantea la necesidad de analizar los procesos, los productos y los servicios educativos, estableciendo criterios que, contrastados con la realidad, per-

---

<sup>2</sup> «Si mejora la eficiencia terminal, señala el sentido común [...] significa que hay niños que aprueban los cursos, que incrementan los años promedio de educación de la población, que disminuye la deserción y que, en contraste, no se puede apuntar con precisión que la calidad vaya a la baja», afirma Carlos Ornelas (1998).

mitan establecer elementos de certidumbre sobre dicha calidad educativa (Benavides 1998). En este sentido, la calidad educativa será siempre un anhelo y, por lo mismo, se debe vislumbrar en el contexto de una educación permanente.

Los anteriores elementos, aplicados en reformas educativas que privilegian la vida escolar, demandan más atención a los procesos que se desarrollan en el aula, priorizando recursos para cubrir una quintuple necesidad: a) el aumento sustantivo del actual número de horas en los establecimientos educativos; b) la transformación curricular; c) la incorporación de nuevas tecnologías y el refuerzo de metodologías y nuevos materiales que permitan a los docentes ayudar a los niños, jóvenes o adultos a aprender, desempeñando nuevos roles de mediación, monitoría y asesoría, en vez de la tradicional exposición frontal de contenidos; d) el incremento de la investigación educativa y la reorientación de sus prioridades; y e) la obtención de una profesionalización docente como factor esencial de una mejor calidad.

Para un real cambio en toda educación, las políticas de Estado tendrían que asegurarlo abordando estas cinco necesidades en la mencionada perspectiva de *calidad*. Habría que señalar, sin embargo, que el discurso oficial peruano abunda en la retórica sobre la calidad como objetivo, sin conceptualizar suficientemente lo que se entiende por ésta en el país.

Un ejemplo claro de ello se dio en la década fujimorista, cuando la publicidad oficial afirmaba que teníamos la mejor educación en la región latinoamericana y lo mejor que podía mostrar la acción gubernamental reducía la calidad a obras de infraestructura y a textos de dudoso contenido.

### **c. EL FACTOR CURRICULAR**

Varios países han hecho de los dispositivos curriculares de alcance nacional una de sus principales preocupaciones educativas.

Los puntos centrales que merecen mayor atención son la articulación entre la reforma curricular y la reforma de los estilos de gestión, quiénes deben definir el currículo, y los métodos y la personalización del proceso de enseñanza-aprendizaje. La definición de si se comienza con la reforma pedagógica o con la reforma institucional es el primer dilema a resolver por quienes toman decisiones referidas a la educación (Schiefelbein y Tedesco 1995).

La influencia de los especialistas en currículo y el tiempo destinado a las reformulaciones curriculares son sin embargo excesivos, al extremo de que en varios países toda idea de reforma es asociada de modo casi automático a la transformación curricular como componente principal e indispensable.<sup>3</sup> Empero, hay escepticismo sobre las posibilidades de éxito de las reformas que ponen énfasis sólo en la reforma curricular.

## • HACIA UNA CONSTRUCCIÓN CURRICULAR DISTINTA

Para responder a la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, hoy se asume la necesidad de incorporar a nuevos actores que canalicen los requerimientos sociales externos al propio aparato escolar. Se trata de ampliar el carácter pedagógico de la construcción curricular mediante una operación sociopolítica que debería incluir a actores sociales externos al sistema escolar. El supuesto del que parte esta propuesta es que un individuo se educa para desempeñarse en múltiples y complejos ámbitos de la sociedad, tomando en cuenta el mercado de trabajo, la familia, y las agrupaciones políticas, culturales, religiosas, empresariales, sindicales o comunitarias.<sup>4</sup>

Aun cuando hay una saludable propensión a incorporar contenidos de tipo transversal y de optar por metodologías que dan cabida a las iniciativas locales en la construcción curricular, persisten por lo menos dos vicios difíciles de superar: en primer lugar, la tendencia a incorporar el mayor número de materias y contenidos de tipo universal y nacional; y en segundo lugar, más grave todavía, que el loable perfeccionismo en la determinación de contenidos básicos o indispensables no se corresponde con las insuficiencias y vaguedades de los pasos metodológicos para su aplicación en las aulas. Es constante la tendencia a convertir el lenguaje y los manuales curriculares en algo abstracto y de difícil seguimiento por los docentes. El problema crucial, una vez definido el *qué*, sigue siendo el *cómo*.

Será difícil cimentar en la escuela la propuesta de Jomtien y del Informe Delors —crear condiciones para un aprendizaje que se logre durante toda la vida— si en los

<sup>3</sup> «Finalmente, la relevancia de los contenidos de la educación se desvanece porque aparentemente no sirven para otra cosa más que para aprobar los exámenes, pasar a otro ciclo u obtener un diploma o certificado. Lo cual ciertamente es útil para ganarse la vida de una forma legítima. Mas, se puede preguntar si vale la pena pasar tanto tiempo en la escuela si no se reproducen los valores a los que se aspira» (Ornelas 1998).

<sup>4</sup> La costumbre o tradición de encomendar la definición del currículo sólo a docentes, a autoridades administrativas y a especialistas en educación, ha sufrido las demandas de incorporar nuevos actores en la Conferencia Mundial «Educación para Todos» de Jomtien y en reuniones ministeriales clave como la llevada a cabo en 1991 por la UNESCO en Quito.



esfuerzos de transformación curricular sigue primando la idea de una educación especializada, en el entendido de que sus contenidos serán útiles para aprobar exámenes u obtener empleo, y se siga excluyendo la vida cotidiana de las propuestas curriculares.

El desempleo, la violencia urbana y el efecto de los medios de comunicación en el crecimiento personal y en la vida familiar son reconocidos en múltiples encuestas de opinión como temas relevantes y que demandan atención prioritaria en los países latinoamericanos. Sin embargo, a la hora de construir currículos por lo general son ignorados o minimizados. Por ejemplo, no tratar en clases el problema del empleo torna en lugar común los esfuerzos de centros educativos, en el último año de secundaria, para que sus próximos egresados descubran la singularidad de las profesiones u oficios a los que deberán postular. Aun entonces, no se analiza el problema del desempleo creciente ni sus expresiones en el trabajo informal.

El Perú tiene una amplia experiencia en materia curricular. Los esfuerzos por lograr altos grados de perfeccionamiento en la construcción de los sucesivos currículos no guardan relación con su pobre desarrollo y ejecución. Se ha puesto casi toda la energía en producir currículos y muy poca en lograr que sean comprendidos por los docentes, así como en la orientación sobre cómo implementarlos.

La falta de una evaluación rigurosa de los currículos formulados y «oficializados», así como la profusión de éstos, no ha provocado sino desconcierto entre maestros y estudiantes. Hay escolares peruanos que han «sufrido» el cambio de por lo menos tres currículos. Incluso los docentes mejor preparados no lo están para asumir estos cambios, que suelen ser producto del afán protagónico de las autoridades y de la inveterada discontinuidad de las políticas.

En algunas ocasiones agravó el problema la falta de equipos especializados que reflexionasen sobre el tema. Varias de las nuevas teorías pedagógicas antes mencionadas influyeron en sendas renovaciones curriculares que trataron de responder a la demanda de esas teorías antes que a las necesidades reales.

En el caso peruano, otro factor perturbador es no haber contado con una estrategia adecuada para informar y formar a los docentes. Hubo situaciones en las que, pese a contar con separatas oficiales asociadas a los nuevos currículos, éstas se quedaron en los almacenes del Ministerio de Educación (MED) por falta de recursos para su envío. Más graves han sido situaciones generadas en algunas Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) donde determinados funcionarios lucraron con la venta de esta información a los docentes.

## d. EXIGENCIAS DE LA PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

El Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI es enfático al otorgar la mayor importancia a la función docente como medio para alcanzar la calidad de la enseñanza.<sup>5</sup>

Juan Carlos Tedesco, en su condición de director de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO (1992-1997), sostuvo que una política integral para los docentes debe incluir por lo menos los siguientes componentes:<sup>6</sup>

- Medidas destinadas a atraer hacia la docencia a jóvenes talentosos, con la motivación y los rasgos de personalidad más adecuados para el ejercicio de esta profesión.
- Reformas en la formación inicial de los docentes destinadas a superar la fuerte disociación entre esa formación inicial y los requerimientos de su desempeño, particularmente los demandados por alumnos en situaciones de pobreza y en contextos culturales heterogéneos.
- Políticas destinadas a atender las exigencias del primer puesto de trabajo de los docentes. Por lo general, la carrera docente se inicia desempeñando los puestos más difíciles: los primeros grados de escuelas rurales o urbanomarginales. Es necesario evitar que los primeros grados sean puestos como entrada al mercado de trabajo, convirtiéndolos así, además, en parte del proceso de formación inicial.
- Formación en servicio permanente tanto en el ámbito individual como a nivel del equipo institucional. Lograr que las metodologías de capacitación en servicio equilibren las modalidades individuales y las institucionales, sin perder de vista que la capacitación permanente es una necesidad para adaptarse a la rápida evolución de los conocimientos.

---

<sup>5</sup> «En una etapa temprana de la enseñanza básica es cuando se forman en lo esencial las actitudes del alumno hacia el estudio y la imagen que tiene de sí mismo. En esta etapa el personal docente desempeña un papel decisivo. Cuanto más graves son los obstáculos que debe superar el alumno —pobreza, medio social difícil, incapacidades físicas—, más se le exige al maestro. Para obtener buenos resultados, éste debe poder ejercer competencias pedagógicas muy variadas y poseer cualidades humanas, no sólo de autoridad, sino también de empatía, paciencia y humildad. Si el primer maestro que encuentra un niño o un adulto está insuficientemente formado y poco motivado, son las bases mismas sobre las que se debe edificar el aprendizaje futuro las que carecerán de solidez [...] Así pues, mejorar la calidad y la motivación docente debe ser una prioridad en todos los países» (UNESCO 1996: 168-169).

<sup>6</sup> Estas apreciaciones fueron planteadas concluido el proceso de organización y desarrollo de la 45.ª Conferencia Internacional de la Educación desarrollada en Ginebra, el año 1996, por la Organización Internacional de la Educación de la UNESCO (ver Tedesco 1998).

- Mejorar significativamente las condiciones de trabajo. Los salarios docentes están muy lejos de la significación social que se otorga a su tarea. Sin embargo, es importante no considerarlos aisladamente de las perspectivas de carrera y de los cambios en los estilos de gestión institucional. Sólo en el marco de una política de profesionalización (más autonomía en las decisiones, más responsabilidad por los resultados, formación continua, etcétera), el problema salarial puede tener soluciones de largo plazo.

En síntesis, se está ante un problema de gran complejidad que demanda estrategias sistémicas de acción y no políticas parciales. El carácter sistémico debe ser entendido como la necesidad de definir una secuencia de acciones que ponga de manifiesto cuándo y cómo serán enfrentadas las distintas dimensiones del problema. La heterogeneidad de las situaciones nacionales impide definir una secuencia de validez general; por ello, «Las estrategias deben adecuarse a las condiciones locales y será necesario introducir modalidades de gestión que permitan administrar procesos con secuencias diversificadas. Sobre un punto, sin embargo, existe un consenso general: los docentes no pueden ser el eslabón final de la secuencia» (Tedesco 1998: 256).

Es necesario advertir que los significativos avances que representan para el mundo de la educación conferencias internacionales como las de Jomtien o Dakar devienen en letra muerta cuando muchos gobiernos —los del Perú incluidos— se limitan a suscribir documentos mandatarios sin asumirlos verdaderamente. La falta de difusión oficial de los acuerdos y las recomendaciones es un signo que confirma lo señalado. La mayoría de veces, los documentos producidos en conferencias internacionales o regionales, así como sus decisiones y mandatos, sólo son conocidos por quienes asisten a los eventos.

Los esfuerzos del Ministerio de Educación del Perú por elaborar un informe sobre *Educación Para Todos* exigido en Dakar a los países suscriptores no guardan relación con la importancia dada a la presentación oficial de este valioso trabajo de concertación.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Para presentar los avances en el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos de Dakar, los países latinoamericanos tuvieron como principal escenario la reunión EPT/PRELAC II (Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe) que organizara la UNESCO en marzo del 2007 en Buenos Aires. El ministro de Educación del Perú no asistió, pues la fecha coincidió con la presentación al país de un informe del Banco Mundial. El viceministro que había tenido activa participación en el impulso del Informe EPT no fue seleccionado; en su reemplazo asistió un alto funcionario que no había tenido la menor vinculación con el seguimiento oficial de Dakar.

## **e. RECUPERAR EN EL AULA LA RELACIÓN ENTRE COMUNICACIÓN Y EDUCACIÓN**

Los métodos de enseñanza aplicados por el docente siguen siendo lo más significativo en el logro de resultados en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Por eso, la opción por métodos de atención personalizada o por la supervisión de proyectos de grupo, reduciendo así el tiempo que pierde el docente dando instrucciones y dictando clases en voz alta, a la vez que enfrenta la heterogeneidad de los salones de clase, es decisiva para una mejor calidad educativa. Son cruciales también la organización del aula para propiciar una mayor participación y mejores trabajos en equipo, el buen uso de renovados libros de texto y el incremento de bibliotecas de aula.

La disyuntiva actual no es elegir entre las nuevas tecnologías y los docentes, pues tienen papeles insustituibles; sin embargo, se deben redefinir los papeles tradicionales del maestro. En este contexto, es necesario abordar demandas como una mejor formación profesional, talleres de intercambio periódico de ideas entre docentes, enseñanza del uso de computadoras y otros medios electrónicos, y establecimiento de módulos de aprendizaje en redes locales o regionales. Igualmente, aprender a codificar y decodificar mensajes, así como conocer más de televisión y computación, ayudará al docente a comprender que estos medios rompen la secuencia lineal de la construcción curricular tradicional.

Los requerimientos de ampliación de oportunidades para el uso y el acceso a las nuevas tecnologías, particularmente en escuelas públicas y en ambientes pobres y sin recursos familiares para contar con esos equipos, están asociados con la obtención de más espacios democráticos en las sociedades latinoamericanas.

En un ambiente colectivo que estimula a los niños a tener un bagaje cultural audiovisual, informático y electrónico, la falta de oportunidades de uso y acceso a este tipo de medios agrava las desigualdades sociales. Las diferencias visibles entre centros educativos con buena infraestructura y otros —la mayoría— con locales precarios, serán mucho mayores aún entre centros que incorporan la informática y los que no accedan a ella.

De acuerdo con Teresa Quiroz (1999), la escuela debería ser el lugar donde los educandos dan cuenta de todos los referentes que hoy día maneja un niño. La importancia de recuperar en el aula la relación entre comunicación y educación estriba en que el niño debe aprender a tener una opinión, a situarse frente a los acontecimientos, a expresar sus puntos de vista, a tener sentido de la inter y la

---

LA ENSEÑANZA POR EL DOCENTES SIGUE SIENDO LO MÁS SIGNIFICATIVO EN LOS RESULTADOS DEL PROCESO DE ENSEÑANZA-APRENDIZAJE. LA DISYUNTIVA ACTUAL NO ES ELEGIR ENTRE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y LOS DOCENTES, PUES TIENEN PAPELES INSUSTITUIBLES; SIN EMBARGO, SE DEBEN REDEFINIR LOS PAPELES TRADICIONALES DEL MAESTRO.

---

multiculturalidad. En un mundo crecientemente relacionado, el niño debe tener criterio suficiente para entender a los otros, situarse frente a ellos, afirmar su identidad y enriquecer su cultura con los aportes de los demás.

En este sentido, un problema aún no analizado son los efectos que están teniendo, en la relación maestro-alumno y en el proceso de enseñanza-aprendizaje, la mayor exposición de los niños a la televisión, en comparación con sus maestros, y sus mejores habilidades para acceder y comprender un medio como la computación. Hoy un niño puede saber más de un tema que sus propios maestros o que sus padres; y si bien tal circunstancia no cuestiona ni desacredita la labor de éstos, implica la necesidad de modificar el sentido tradicional del acto educativo.

Además, no hay otra alternativa para lograr la modernización y más espacios de democratización en la enseñanza que apostar por revitalizar la enseñanza pública. De igual modo, dotar al maestro de calificación profesional, conocimiento y puesta al día en materia tecnológica.

Sin duda, lo más interactivo en la educación sigue siendo la relación entre maestros y alumnos. En países como el Perú, complejos por su rica diversidad cultural, es mayor aún la importancia de recuperar en el aula la relación entre comunicación y educación. En este sentido, una tarea urgente es superar los estereotipos con los que han sido formados la mayoría de nuestros docentes, privilegiando formas, estilos y costumbre de urbes costeñas que han tratado de ser estandarizadas. La pobreza de nuestra educación en los medios rurales tiene aquí una de sus razones centrales. La enseñanza primera en lengua materna no tiene, en los hechos, la fuerza demandada por un país con nuestras características étnicas y culturales.

## f. DEMANDAS PEDAGÓGICAS PARA LA UTILIZACIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

La historia del siglo veinte es pródiga en ejemplos del entusiasmo con que la educación ha acogido como potenciales medios educativos el cine, la radio, la televisión, el video y, más recientemente, la computadora. Pareciera que cada nuevo medio significaba, para algunos innovadores, la respuesta final a problemas educativos acumulados. Sin embargo, al cabo de años de aplicación, cada medio resultó efímero en cuanto a las potencialidades que se le atribuían, en gran medida porque se trató de implantarlos como mecanismos educativos sin antes tomar en cuenta los fines perseguidos con su empleo.

La teleeducación, una de las principales opciones de educación a distancia de carácter «abierto», fue considerada durante décadas como «la» alternativa a la escolaridad formal. Su ostensible fracaso se debió a que se quiso considerar el uso de la televisión como una extensión del sistema escolar. Por otro lado, su alto costo económico obligaba a mantener una inversión permanente, que muchos niveles descentralizados no estaban en condiciones de asumir. Además, el lenguaje televisivo no es apto para la abstracción escolar; afecta la fantasía y el deseo antes que la razón analítica demandada por el proceso de enseñanza-aprendizaje. En general, los fuertes impactos emocionales de la narración dramática televisiva disminuyen o distraen el aprendizaje.<sup>8</sup>

Ante las nuevas tecnologías, es frecuente encontrar posiciones que van desde las utópicas (la tecnología como panacea resolviendo los principales problemas del aprendizaje) a las escépticas (la televisión y las computadoras son nocivas para los niños y estimulan un aprender inocuo). Ambas posturas obedecen a una visión tecnocéntrica del problema, que no considera elementos humanos, culturales y contextuales, privilegiando así lo tecnológico y sustituyendo indebidamente un fin por los medios. La cuestión fundamental no es qué se puede hacer con el computador o el televisor o qué hacen estos instrumentos a los niños. Es más útil preguntarse qué pueden hacer los niños y sus padres con las computadoras o la televisión; qué pueden construir con ellos; y cómo hacer competentes a niños, maestros y padres, para que se muevan en el mundo de la computación y de la televisión.

---

<sup>8</sup> Un trabajo de Valerio Fuenzalida para analizar los mitos y realidades sobre la teleeducación («Educación y lenguajes en el mundo contemporáneo») es citado en Trahtemberg 1999.

Importa admitir que toda nueva tecnología no reemplaza a la anterior. La computadora no sustituye a la máquina de escribir ni al video, éste no reemplaza al televisor, ni éste a la radio. Cada tecnología tiene su función, sus potencialidades y limitaciones. Se trata de que los niños, desde pequeños, sepan de su existencia y sean motivados para usarlos con mente alerta y atenta.

La «invasión» de la tecnología no debiera ser obstáculo para promover en el aula la vinculación entre comunicación y educación. Por el contrario, se debe trabajar desde las posibilidades que presenta, conociéndolas previamente.

### • EL «PROBLEMA» DE LA TELEVISIÓN

En el caso de la televisión, es considerada cada vez más como un medio de entretenimiento y «escapista». No se puede decir lo mismo de los efectos sobre la mente y el modo de mirar el mundo de los niños, de una adicción infantil a la televisión, ni de la difusión videográfica de cómics cargados de violencia.

Un informe de la UNESCO (1998) señala que «El 91 por ciento de los niños con acceso al televisor en sus hogares, pasan un promedio de tres horas diarias delante de la pantalla y le dedican más de un 50 por ciento que a cualquier otra actividad». La encuesta que sirvió para elaborar dicho informe estableció que una hora de programa contiene, en promedio, de cinco a diez escenas de violencia, presentadas en su mayoría como agradables o benéficas.<sup>9</sup>

Los niños —y la mayoría de veces también los padres— no van más allá del procesamiento superficial del material televisivo. A pesar de su innegable influencia, la televisión no está en la escuela ni sus efectos son tomados en cuenta en el aprendizaje de los niños.

Una tarea pendiente es precisamente agregar como un problema por resolver la actitud de los padres o progenitores respecto al uso del medio televisivo y la adicción que muchas veces inutiliza a los niños. Aproximarse al problema supone, además, admitir que la televisión tiene una enorme potencialidad para entretener e informar, ampliar el mundo de la cultura y estimular muchos más sentidos de lo que puede lograr un maestro en el aula. Las sesiones de audiovisión crítica entre maes-

---

<sup>9</sup> Según el trabajo realizado con cinco mil niños de 12 años de 23 países, personajes de acción como 'Terminator' son conocidos por 88% de los niños y 51% de ellos desean imitarlos (noticia cablegráfica publicada por rotativos del mundo el día 24 de febrero de 1998).

tros y padres de los distintos niveles educativos, estimuladas por los centros o programas educativos, pueden constituir una salida a esta inercia colectiva.

Respecto a la relación docente-medio televisivo, son escasas las referencias a la televisión y su uso pedagógico en la formación inicial del magisterio. Las iniciativas docentes para considerar a la televisión como auxiliar educativo llegan a lo más a la entretención de los alumnos para que luego realicen una composición sobre lo visto. No se trabaja con ella como medio potencial para el desarrollo de procesos cognitivos y de aprendizaje, propiciando la reflexión mediante las imágenes.

## • LA INCURSIÓN DE LAS COMPUTADORAS

Con referencia a las computadoras, hay que partir de reconocer que tienen características distintas a otros medios, algunas de ellas muy ligadas a sus potencialidades para el aprendizaje. Varios autores sostienen incluso que estaríamos en un punto de la historia de la educación en el que son posibles cambios radicales; y que la concreción de esos cambios tiene en las computadoras un medio indispensable para lograrlos.

Sin coincidir con dichas posturas, una innegable ventaja de la computadora es su capacidad de ser un medio interactivo, sobre todo desde que se volvieron «conversacionales».<sup>10</sup> Esta interactividad le da una mayor potencialidad para proveer nuevas formas de aprendizaje mediante actividades de construcción. La aplicación —con padres, maestros y niños— de formas interactivas y constructivistas de aprender con la tecnología, podría dar resultados sorprendentes.

A estas alturas será difícil ignorar a las computadoras como elementos de la vida moderna que se están llegando a universalizar incluso en lugares insospechables de comodidad o riqueza. De allí la importancia de aproximarse a su uso con fines pedagógicos, considerando que el contexto está formado por el niño, su ambiente y su cultura, y no la tecnología. A pesar de ello, el uso de la computadora con fines pedagógicos se encuentra aún en un período experimental, y hasta la fecha apenas ha afectado a un mecanismo básico de la educación: el contacto directo entre el maestro y el alumno en el aula.

<sup>10</sup> En su artículo «Aprender interactivamente», publicado en el suplemento «Artes y Letras» del diario *El Mercurio* (Santiago de Chile, 10.5.1998), Jaime Sánchez define la interactividad como «la respuesta por medio del lenguaje al lenguaje» y sostiene que «Un medio es interactivo cuando tiene la capacidad de implicar activamente al aprendiz a la actividad que viene implícita en el diseño».



Actualmente, en los países desarrollados<sup>11</sup> las computadoras desempeñan las siguientes funciones principales: a) son instrumentos útiles para la adquisición de conocimientos informáticos básicos; b) sirven de apoyo y complemento de los planes de estudio; y c) constituyen medios de interacción entre profesores y alumnos, de alumnos entre ellos mismos y de profesores entre sí. De estas tres funciones, la segunda empieza a ocupar un espacio importante. Crece, asimismo, la convicción de que las computadoras aportan ventajas importantes como la simulación, visualización, demostración, reprogramación e interacción; y surge asimismo la certidumbre de que se necesitan nuevos parámetros de evaluación y valoración que reflejen los procesos de aprendizaje cognoscitivo (UNESCO 1998).

En los países latinoamericanos, uno de los escasos proyectos con resultados evaluativos es el «Enlaces», de Chile, que privilegia el uso de redes de computación en las escuelas. Una evaluación preliminar sobre sus efectos indica que los beneficios de contar con tecnologías informáticas y de comunicaciones se resumen en los siguientes: a) las escuelas se pueden sentir «parte de una comunidad escolar», independientemente del lugar geográfico donde se encuentren; b) los profesores incentivan su profesionalización al compartir experiencias, guías de trabajo y grupos de reflexión mediante las redes de enlace; c) los directores y docentes pueden modernizar su gestión administrativa, aplicando la computación para planillas de notas, comunicados, apuntes, archivos de datos, pruebas, registros de alumnos, contabilidad, etcétera; d) profesores y alumnos pueden aprovechar la creciente oferta —en calidad y amplitud— de programas educativos (*software*) como material didáctico, modificando la práctica pedagógica; y e) los alumnos presentan una alta motivación al trabajar con computadoras, y los profesores pueden aprovechar este estímulo de manera educativa y creativa (Heppk y Rehbein 1996).

En el caso peruano, el gobierno del presidente Alejandro Toledo hizo de la retórica del Plan Huascarán un elemento simbólico del cambio educativo. Si bien su lema primigenio fue «Internet para todos los colegios», terminó concebido como un proyecto con más elementos pedagógicos en el uso de información y comunicación. De acuerdo con declaraciones del entonces jefe del Plan Huascarán, Sandro Marccone, al diario *El Comercio* (9.1.2002), en el ámbito pedagógico se contemplaban tres componentes: capacitación de docentes, desarrollada de modo progresivo;<sup>12</sup>

<sup>11</sup> En Estados Unidos, por ejemplo, para todos los niveles de educación se cuenta con un computador por cada seis alumnos. No se cuenta con estadísticas precisas, pero se presume que en Europa la relación sea superior (UNESCO 1998).

<sup>12</sup> Además, «El primer año recibirán instrucción básica para iniciar el proceso con los alumnos. Lo que se busca es que el docente perciba lo valioso que será incluir las nuevas tecnologías en su enseñanza, lo que permitirá que el contenido de los cursos ya no sea tan estricto y que la educación responda a las necesidades de cada colegio o región» (*El Comercio* 9.1.2002).

adaptación de las tecnologías de información al currículo actual, combinando metodologías y materiales tradicionales con la computadora e Internet; y nuevas competencias por las que el alumno deberá llegar al conocimiento mediante su capacidad de investigación y sistematización.

Hubiese sido útil que, en la construcción y aplicación de este proyecto potencialmente importante, las autoridades, los técnicos a cargo de su concepción y organización, así como los docentes y las comunidades involucrados, tomaran en cuenta los elementos que la experiencia acumulada en la región latinoamericana aconsejaba. Así, respecto al uso de nuevas tecnologías como mecanismos de enseñanza, importa hacer referencia a por lo menos tres aspectos problemáticos:

- Los *software* educativos a menudo no son hechos por educadores sino por técnicos de computación que conocen poco los procesos de aprendizaje.
- Los líderes de opinión ligados a la utilización de las computadoras como instrumentos educativos son las propias empresas encargadas de su producción. A pesar de que no hay comprobación de que con estos equipos se mejoren los aprendizajes, hoy las compras masivas de computadoras para las escuelas son una característica de modernización educativa en varios países. La rápida obsolescencia de equipos debido a los avances tecnológicos de las transnacionales a cargo de su diseño y producción hace suponer que, en la mayoría de los casos, mejor sería invertir en la contratación de servicios que destinar recursos a la adquisición de equipos, con los inevitables costos adicionales de instalación, capacitación de usuarios y mantenimiento de la maquinaria adquirida. Una de estas posibles salidas podría ser contratar servicios locales asociados a Internet.<sup>13</sup>
- El uso de computadoras como medio educativo será distinto si se trata de países ricos o pobres. En los primeros, por lo general, las tecnologías educativas no sirven para ahorrar recursos sino para elevar la calidad de los aprendizajes. En los países pobres, la opción de usar computadoras en las aulas debe pasar por analizar factores de por sí escasos: recursos financieros y maestros bien entrenados.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> En el Perú, un especialista en educación y gerente de un instituto especializado señala: «Si la mensualidad del cable es de 35 dólares y la de Internet es más o menos equivalente, sumando costos adicionales podríamos hablar de unos 250 dólares mensuales. En cambio, si cada libro de texto cuesta unos tres dólares y cada alumno debe comprar por lo menos tres de ellos, estamos hablando de 9 dólares por alumno en colegios que tienen un promedio de mil alumnos» (fuente: diario *El Comercio*, Suplemento Especial «El futuro está aquí», Lima, 21.3.1999).

<sup>14</sup> Se estima que por cada hora presencial de clase, el profesor invierte una hora en prepararla y el material impreso para la misma sesión puede exigir unas 30 horas de trabajo. En cambio, una hora de instrucción con un disco compacto interactivo necesita unas 300 horas de preparación. La dificultad de generalizar

---

DURANTE SU FORMACIÓN EL DOCENTE NO HA REFLEXIONADO SOBRE EL DESAFÍO QUE LE SIGNIFICAN LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN. EN MUCHAS CAPACITACIONES HA PRIMADO EL MIEDO A SER REEMPLAZADOS O DESPLAZADOS POR UNA O VARIAS MÁQUINAS.

---

Un elemento conclusivo es el carácter efímero que ha tenido muchas veces la utilización de estos medios con fines educativos. Su aplicación sin una reflexión pedagógica y metodológica previa, y sin establecer vínculos con otras experiencias valiosas con capacidad de ser potenciadas con las nuevas tecnologías, ha conspirado contra su eficacia y pertinencia. Con ello se repite el escenario de libros de texto multiplicados y distribuidos sin una reflexión pedagógico-metodológica sobre su utilización y sin una motivación en pro de la creatividad e iniciativa de los docentes.

### **g. SUPERAR LA DIFÍCIL RELACIÓN DOCENTES/NUEVAS TECNOLOGÍAS ELECTRÓNICAS**

Introducir la tecnología en la educación demanda a los maestros nuevos e importantes roles, y que conozcan y dominen esa tecnología. La presencia del docente es esencial para que incorpore elementos de humanidad, impidiendo así que el medio distorsione los fines educacionales y logrando que todas las potencialidades del niño estén involucradas en los procesos de aprendizaje.

A pesar de ello, la función que se está dando a los docentes en varios de estos programas es intrascendente. Se ha llegado incluso a caricaturizarla al asignarles tareas limitadas a la transmisión de información o, cuando más, de «moderador» o «entrenador». Conspira contra una mejor ubicación del docente, en esta introducción tecnológica, su inercia acostumbrada sólo al lenguaje escrito; lo virtual, como dimensión nueva, desborda los elementos con los que está trabajando.

---

la computación en los países pobres se agrava si se calcula una vida útil de cinco años por computador y unos 300 dólares de mantenimiento por año: se necesitarían 600 dólares por computador al año. Uniendo a lo anterior una estimación de 60 dólares por estudiante al año —un computador por cada diez estudiantes—, «[...] el uso de esta tecnología incrementaría en 20 por ciento el presupuesto del sector, lo cual no es factible en términos políticos» (De Moura Castro en PNUD 1998: 247).

En la evaluación externa del Plan Social Educativo (PSE) argentino, desarrollado durante el gobierno de Carlos Saúl Menem, se señala que 89% de las escuelas comprendidas por éste tenían equipamiento informático. Los testimonios de los docentes y alumnos encuestados reflejan lo que significó para ellos la llegada de la informática a la escuela. Los responsables del área refieren que las computadoras son más accesibles al uso que la percepción que tienen al respecto los alumnos. Uno de ellos afirmó: «Yo antes veía las computadoras y creía que nunca las iba a poder tocar ni usar y ahora hasta la sé manejar».

El informe evaluativo del PSE sostiene preliminarmente que

[...] la mayoría de profesores están impulsando el uso de la herramienta informática en los alumnos a través del pedido de producciones, a través de la solicitud de información, pero aún prefieren permanecer distantes de las máquinas en sus tareas cotidianas de enseñanza [...] Esto podría vincularse con cierto temor, por el desconocimiento, a sentir que los alumnos saben más que ellos, y al tiempo que lleva el repensar y revisar las estrategias didácticas a la luz de las nuevas tecnologías. (Ministerio de Educación de Argentina 1999: 87-88)

De acuerdo con la misma fuente, los directivos de los centros educativos consultados señalaron que el principal motivo de la falta de uso de las computadoras era que los docentes no sabían operarlas.

En el caso del Proyecto Huascarán, del Perú, varias tribulaciones centrales han estado asociadas a no contar con una planificación y estrategia desde el inicio. No dar suficiente importancia a los nexos de las localidades y de los docentes con las nuevas tecnologías en cabinas públicas de Internet fue contraproducente e influyó para mediatizar las acciones de capacitación.

Otro factor condicionante fue no considerar los aportes de comunidades ni los costos del mantenimiento de equipos y de la conexión a Internet. Son múltiples y variadas las experiencias de iniciativas comunales y docentes no vinculantes con la política del Estado representada por el Proyecto Huascarán, como las desarrolladas en escuelas públicas del distrito limeño de Ate y otras, de carácter mayoritario en escuelas particulares, que han significado importantes esfuerzos colectivos de padres y maestros.

En esta área específica destacan algunas experiencias en Colombia, en las cuales la alianza entre escuelas y comunidades tiene un rol protagónico. Las computado-

ras son adquiridas por los gobiernos departamentales y las comunidades se encargan de su cuidado y mantenimiento (cobran una suma simbólica); se motiva a los docentes para que escriban sus experiencias sobre el uso del medio y a los alumnos para que las utilicen en sus tareas.

No es suficiente ofrecer a los profesores cursos de procesadores de texto. Es indispensable demostrarles cómo utilizar mejor estas herramientas para despertar un mayor interés entre los alumnos y, en consecuencia, obtener mejores resultados. En un buen número de casos parece no haber mayor diferencia entre la pizarra y la computadora, porque los papeles del maestro y del alumno siguen siendo los tradicionales: dictar y copiar. Falta afinar técnicas orientadas a estimular el pensamiento lógico y la selección de fuentes de información más adecuadas.

Por lo demás, durante su formación el docente no ha reflexionado sobre estas demandas educativas ni sobre el desafío que le significan las tecnologías de información y comunicación. El enfoque y énfasis de muchas capacitaciones ha sido el miedo a ser reemplazados o desplazados por una o varias máquinas. Es necesario abordar, en esa formación docente, los nuevos roles frente al desafío que representan dichos medios para su cultura y capacidad profesional.

## 2. LA REALIDAD DEL DOCENTE PERUANO

No son muchos los estudios sobre la docencia en el Perú y son varios los enfoques y las vertientes que los motivaron.

La desvaloración social del magisterio se vincula también con la escasa importancia que se da en el país a las duras condiciones en que desarrollan su trabajo la mayoría de nuestros maestros y maestras, y a los significativos aportes que la labor docente representa para la construcción y el desarrollo del país.

Los resultados de las evaluaciones aplicadas a estudiantes y sus maestros revelan los bajos niveles de aprendizaje y la insuficiente formación de unos y otros. La tendencia de los medios de comunicación y de las voces oficiales ha sido una injusta generalización: asociar esos resultados con el magisterio en su conjunto, sin distinciones, subrayando fundamentalmente lo negativo<sup>15</sup> y cuestionando toda opción de cambio para la docencia. Las graves responsabilidades del Estado y de la clase política en la crisis educativa, así como las duras condiciones de vida que influyen en la atención y en el aprendizaje de niños y niñas que acuden a escuelas públicas, son generalmente amenguadas frente al factor docente, principal responsable de la situación para esos críticos.

Aproximarse a la realidad docente peruana será siempre un desafío.<sup>16</sup> En este capítulo la asociaremos a la percepción social del docente que impera en el país, a la actual población de maestros y maestras, y a las remuneraciones que reciben por sus servicios profesionales.

---

<sup>15</sup> Es común encontrar afirmaciones falsas en los medios de comunicación respecto a los resultados de evaluaciones comparadas en las que intervinieron estudiantes peruanos: si bien fueron pobres, no es exacto decir que «Somos los últimos en América Latina», que «Sólo superamos a Haití» (en la evaluación comparada de la Unesco) o que «Perú ocupa último lugar en el mundo» cuando en la prueba PISA que generó dicha frase u otras similares sólo participaron 42 países (entre éstos, seis latinoamericanos).

<sup>16</sup> Este tema será desarrollado también en otras secciones de esta Parte II del libro.

## **a. PERCEPCIÓN SOCIAL DEL DOCENTE PERUANO**

La educación es esencial para todo intento de lograr cambios en las personas y en la sociedad. Para hacer factibles esos cambios es indispensable contar con buenos profesores. En el Perú, más de siete millones de personas viven una situación de enseñanza y aprendizaje en instituciones educativas, por lo cual reciben la influencia de un docente.

A pesar de su innegable importancia, en el país la docencia adolece de limitaciones que recorren desde las motivaciones para el ingreso a los centros de formación magisterial hasta la conclusión del ejercicio profesional. La literatura y la realidad coinciden en señalar que los maestros inician su trabajo en condiciones desventajosas, como contratados o cubriendo licencias —muchas veces en lugares muy alejados o de difícil acceso—, y que transcurren su vida laboral con escaso o ningún apoyo oficial significativo.

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

Esta última percepción tiene implicancias desfavorables que afectan el propio futuro de la profesión docente, pues desmotivan a los egresados de secundaria a elegir la carrera docente o alientan a que quienes acceden a ella lo hagan como segunda opción.<sup>17</sup>

En contraposición a esa percepción negativa, se reconoce la existencia de algunas ventajas que tendría la profesión docente respecto a otras. Destacan la estabilidad laboral, la seguridad de recibir un ingreso fijo al mes, en un medio caracterizado por agudos índices de desempleo, y contar con un período vacacional extenso; además, los maestros tienen más vacaciones y un menor número de horas de trabajo semanales que otros profesionales.

---

<sup>17</sup> Esto es relativo cuando se trata de ciudades pequeñas donde no hay universidades o no se ofertan carreras atractivas. Allí, los mejores postulantes egresados de secundaria suelen tener su mejor opción en un instituto superior pedagógico.

Dichas imágenes sobre los docentes definen en alguna medida los cambios en sus propios roles sociales. El sentido y la autoridad de la práctica docente tienen vinculación con los contextos en que ésta se desenvuelve. La revalorización de la imagen docente se dará en la realidad cotidiana, allí donde los maestros se desempeñan. Cinco factores que conspiran contra esa revalorización son:

- El bajo desempeño de muchos docentes, expresado en varios concursos públicos de selección para nombramiento en el sistema educativo público, incluidos los de formadores y directores de institutos pedagógicos.<sup>18</sup>
- La proliferación y heterogeneidad de instituciones formativas, muchas de ellas resultado de decisiones políticas para satisfacer demandas locales de creación (o reapertura) de centros cuya acreditación deja mucho que desear.
- La selección de estudiantes para mantener la existencia de un buen número de institutos superiores pedagógicos (ISP), con la complicidad de autoridades locales y de padres de familia para no exigir más que el cupo y luego el cartón, obtenido de cualquier manera.
- La mal llamada «profesionalización» de fines de la década de 1980, un regalo de títulos compasivo o interesado —por proselitismo partidario— a los profesores de tercera categoría según el escalafón del Ministerio de Educación.
- La escasa importancia que da la universidad a la formación de los docentes. Las contadas excepciones no logran modificar la imagen de una carrera hecha sobre la base de utilizar sólo «tiza y pizarra» (es decir, con mucho ahorro), lo que ayuda a empobrecer la imagen de la profesión docente ante otras que demandan más recursos y atención institucional.

La mayoría de estos factores sugieren preguntas como las siguientes: ¿quiénes escogen ser docentes en el Perú?; ¿qué razones explican que la mayoría de las anteriores escuelas normales, hoy ISP, sean acogidas y propiciadas en el interior del país?; ¿ha sido la profesión docente el «mal menor» para los jóvenes empobrecidos de zonas rurales o urbanomarginales sin posibilidad de acceder a centros universitarios más exigentes?; ¿por qué se posibilitó la creación indiscriminada de instituciones de formación docente?

<sup>18</sup> En el examen público de enero de 1999, para nombrar a 29 256 docentes y directores de los diferentes niveles educativos del sistema se presentaron 107 979 postulantes. Sólo 16,2% aprobaron el examen; y de ellos, 60% con la nota mínima de 11 (en una escala de 1 a 20) y 27% con 12 y fracción. Sólo cerca de 1% obtuvieron 14 o más (INIDEN 1999).



A pesar de dichos factores, es importante reconocer, a la vez, que muchos docentes peruanos dan reiteradas muestras de interés por capacitarse. Son múltiples los casos de maestros con escasos recursos que hacen lo posible por acudir a cuanta oportunidad de formación se les posibilite, o de postular a bachilleratos y licenciaturas por lo general autofinanciados. Eventos organizados por la Derrama Magisterial, por el Foro Educativo u otras entidades no gubernamentales —como el Instituto de Pedagogía Popular, Tarea o Educa—, así como por diversas universidades, han albergado a esos docentes. Se han formado, además, numerosos círculos de estudio de maestros y redes de institutos superiores pedagógicos que se reúnen en congresos periódicos.

## **b. LA POBLACIÓN DOCENTE**

El Ministerio de Educación cuenta con una Unidad de Estadística que da información sobre el número de docentes en el país; sin embargo, no siempre coincide con otras fuentes como el Colegio de Profesores y revistas como *Perú en Números*. A pesar de las nuevas tecnologías en uso, las bases estadísticas no superan determinadas distorsiones; una de ellas es la producida por el constante cambio o destaque de maestros de un distrito a capitales de provincia o región. Las estadísticas no suelen precisar si el destacado cubre otra plaza existente o se le crea nueva plaza. Al parecer, la frondosa normatividad puesta en manos de funcionarios sin preparación y rutinarios no ofrece la posibilidad de velar por la calidad de los reportes.

En el país siempre han existido dificultades para encontrar igualdad entre el número de docentes en centros y programas educativos y el número de plazas-docente pagadas por el Estado; o, de lo contrario, no se ha presentado y difundido la distribución de docentes por gestión y origen del gasto.

Según la Estadística Básica del año 2003 producida por la Unidad de Estadística del Ministerio de Educación, el Estado paga a 320 413 docentes del servicio de Sistema Educativo Formal: 301 473 que laboran en centros educativos, 2 634 en programas no escolarizados, 13 934 auxiliares de educación<sup>19</sup> y 2 372 en las sedes de los órganos intermedios.<sup>20</sup> Conviene precisar que la estadística básica re-

<sup>19</sup> Los auxiliares de educación forman parte del grupo de docentes sin título pedagógico, en la categoría E, con jornada laboral de treinta horas semanales.

<sup>20</sup> En este grupo no están incluidas las plazas-docente del organismos central, las de la gestión estatal-municipal y las de otros sectores públicos.

gistra a los docentes con los que opera el sistema; esto quiere decir que en el total de docentes (320 413) no están incluidos los eventuales que cubren licencias, ni los llamados «docentes fantasmas» (gente que figura en planillas y no asiste a trabajar), que existen en una cantidad muy reducida.

Según se muestra en el cuadro 3, el Estado subvenciona con más de 15 000 plazas a centros y programas educativos de gestión parroquial, a centros fiscalizados y a instituciones benéficas y de bien social.

**Cuadro 3**  
Perú: docentes pagados por el Estado, según gestión del centro o programa educativo (2003)

Cargo e institución educativa	Número de docentes		
	Parcial	Total	%
Total de docentes pagados por Estado		320 413	100,0
Total docentes directivos y de aula en CE		301 473	94,1
En centros educativos de gestión estatal-MED	286 498		89,4
En centros educativos de gestión parroquial	13 513		4,2
En centros educativos fiscalizados	636		0,2
En centros educativos benéficos y de bien social	826		0,3
Total docentes en Programas No Escolarizados de gestión estatal MED		2 566	0,8
Total docentes en Programas No Escolarizados de gestión parroquial		68	0,0
Total auxiliares de educación 1/		13 934	4,3
En centros educativos de gestión estatal MED	13 250		4,1
En centros educativos de gestión parroquial	505		0,2
En centros educativos fiscalizados	31		0,0
En centros educativos benéficos y de bien social	148		0,0
Total docentes en sedes de órganos intermedios 2/		2 372	0,7
En sedes de regiones de educación	312		
En sedes de UGEL	2 060		

1/ Los auxiliares de educación están comprendidos en la categoría de docentes sin título pedagógico: Categoría E-30

2/ Estimado con Organización y Métodos (OM)

Fuente: EsBas 03. Unidad de Estadística. Ministerio de Educación.

Elaboración: Pedro Orihuela

De acuerdo con datos del Ministerio de Educación, en diciembre del 2006, trabajaban 284 569 docentes con título pedagógico y 38 101 sin el correspondiente título (de 99 no se tenía información).

## • AUMENTO DE LAS PLAZAS DOCENTES

Uno de los principales resultados de la confusa e incoherente diversidad de órganos intermedios que existe en el Perú es la disparidad entre el número de docentes pagados por el Estado y el de las «plazas docentes». En el primer caso, se trata de las personas con nombre propio pagadas por el Estado para laborar como docentes en la educación pública. En el segundo, de las «vacantes» o cupos realmente presupuestados por el Ministerio de Educación.

El aumento de las plazas no es sinónimo de la demanda de docentes para la educación pública, conformada por el número de nuevos maestros requeridos (plazas docentes) y un número adicional de maestros para reemplazar a quienes, por diversas razones (viajes, ceses, fallecimientos, etcétera), se retiran o dejan la docencia. De acuerdo con fuentes del Ministerio de Educación, la tasa de retiro de los maestros equivale a 1,2% al año, lo que significaría una demanda anual de 3 760 docentes.

Para establecer el promedio de los nuevos docentes requeridos en formación magisterial, habría que sumar a los que se necesitan por crecimiento vegetativo (nuevas plazas) aquéllos que se precisan para sustituir a los que se retiran del ejercicio docente. Así, el total anual de crecimiento de plazas sería de 6 874 docentes.

Ahora bien: mientras el número de matrículas se estabiliza o disminuye, según las proyecciones demográficas el número de docentes aumenta considerablemente. Esta situación demanda múltiples acciones de racionalización, y una de las principales —dadas las circunstancias imperantes, caracterizadas por una sobreoferta de maestros y por el mantenimiento de instituciones formadoras sin la acreditación debida— es tomar previsiones para que ingresen a la carrera pública magisterial (CPM) los mejores docentes.

## c. LAS REMUNERACIONES

Un estudio del Banco Mundial de fines de la década pasada formuló las siguientes preguntas referidas a la condición salarial docente, aún en vigor:

- ¿Cómo se comparan los salarios de los docentes con los de otros profesionales con un número similar de años de educación superior?
- ¿Las estructuras salariales constituyen incentivos para que los profesores acepten nombramientos en condiciones difíciles (como en áreas rurales), para que sigan desarrollando sus habilidades profesionales y para mejorar el aprendizaje de los alumnos?
- ¿Cuáles son las implicancias de costos que permitan reestructurar la escala de salarios?

La desvalorización de la profesión docente tiene que ver con las bajas remuneraciones y con un sistema caótico de incentivos y bonificaciones que, contra toda norma racional, constituyen el mayor porcentaje de los pagos mensuales a los maestros. Esto no asegura una remuneración básica suficiente para que el docente cubra sus necesidades y responda a sus responsabilidades familiares.

Considerando la información proporcionada por la Oficina de Administración-Unidad de Personal del Ministerio de Educación<sup>21</sup> y las remuneraciones que incluyen los aumentos generales otorgados durante el gobierno de Alejandro Toledo (50 soles en el año 2001 y 100 soles después de la huelga magisterial del 2003), se obtienen los siguientes promedios salariales: para los profesores titulados, de 913 soles en el Nivel I a 1 005 soles en el Nivel V; para los no titulados, de 799 soles en el segmento E a 836 soles en el segmento A.

Analizando la información del Ministerio de Educación, se puede señalar que:

- Por sus valores y por su estructura, el sistema remunerativo vigente para los docentes peruanos no representa un mayor estímulo.
- El docente mejor remunerado apenas llega a cubrir 50% de la canasta familiar básica calculada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en 1 800 soles.
- La estructura vigente no contempla mayores diferencias entre los montos remunerativos de un nivel magisterial a otro.

<sup>21</sup> Datos de esta entidad correspondientes al año 2000 revelaban que los promedios de remuneración mensual entre los profesores titulados iban de los 765 soles (Nivel I) a los 840 soles (Nivel V), mientras que los no titulados recibían de 648 soles (segmento E) a 687 soles (segmento A).

- El grupo de docentes mejor remunerado (V Nivel Magisterial) se diferencia del grupo con menores ingresos (Estrato E) en 22,7%.
- La diferencia entre un nivel magisterial y otro no llega, en el mejor de los casos, a 4%.
- No se vislumbra un conjunto estructurado de retribuciones monetarias y no monetarias que se incluyan o adicione al sistema remunerativo de los docentes.
- Formalmente, la Ley del Profesorado vigente contempla múltiples bonificaciones, algunas de las cuales se podrían asumir como incentivos; sin embargo, respecto a los incentivos legalmente reconocidos se dan dos situaciones negativas: no llegan a constituir un cuerpo orgánico y en la práctica no se cumplen a cabalidad.
- La cultura de la «bonificación especial» se impuso en las últimas décadas; y al no incrementarse el sueldo básico, éste tiene un importante acumulado de valor perdido.

Lo descrito evidencia la poca atención del gobierno al ejercicio profesional de la docencia, y la falta de una política de Estado que garantice los recursos necesarios para revertir esta situación de una manera sostenida. Resulta evidente que no será posible mejorar la calidad educativa empobreciendo a los maestros.

### 3. ASPECTOS CRÍTICOS QUE AFECTAN LA POLÍTICA MAGISTERIAL EN EL PERÚ

Una política no es nunca una decisión inédita; forma parte de una historia de decisiones de la que se conocen los logros y fracasos de sus operaciones e intentos [...] no es algo que acontece de una vez por todas. Es algo que se rehace sin cesar, es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van cambiando a la luz de nuevas consideraciones.

*Charles Lindblom, La hechura de las políticas, Grupo Editorial Porrúa, México, 1992.*

La consigna «Educación como política de Estado», que surgió en el Perú y América Latina hace más de dos décadas, alude sobre todo a la necesidad de que el Estado se responsabilice de la educación y de que haya continuidad en las políticas, más allá de los cambios gubernamentales. La importancia de la vinculación de la educación con el Estado sigue siendo válida en un país tan fragmentado y desigual como el Perú. Sin embargo, la continuidad puede constituir un gran interrogante, pues apostar por ella supone que en el país haya satisfacción con lo que actualmente se tiene.

Algunos rasgos propios de la experiencia peruana combinaron innovaciones interesantes e incluso contradictorias con el «modelo» de desarrollo educativo. En cuanto a la docencia, empero, lo transformado fue insuficiente y, por el contrario, se conservó mucho de una legislación inadecuada.

El énfasis en «las políticas» a lo largo de todos estos años ha sido acompañado por una escasa, débil y hasta nula atención a la implementación de las mismas, así como a lo que sucede con la educación, con el sistema escolar y con los docentes —como personas y profesionales—. Es fundamental reabordar las políticas, asociándolas a los pasos que hay que dar o que se están dando para su pronta y buena ejecución. Importa por ello establecer bisagras entre el mundo de los gobiernos y el de las agencias especializadas, por un lado, con el mundo de los actores y sujetos de la educación, en este caso los docentes.

Ahora bien: el factor docente demanda un enfoque necesariamente sistémico y sistemático. Esto es válido no sólo cuando se trata de abordar una nueva carrera pública magisterial; nada, por ejemplo, debiera escapar de la visión integradora y orgánica de lo que se entiende por «formación docente» y por «descentralización de la docencia».

La ausencia de investigaciones y la no consideración de la realidad y sus demandas acentúa la precariedad del sustento de determinadas políticas. Así, en un país múltiple y diverso como el nuestro no existe una política de formación docente estructurada, con un sustento teórico de lo que debe significar formar docentes funcionales a nuestra diversidad. Se ha optado por «modas» y «tendencias» que, al no estar lo suficientemente estudiadas, se convierten en malas copias. Los cuerpos de asesoría ministerial no juegan el papel clave de convencer a las autoridades de que toda decisión necesita pasar por un análisis riguroso de cada problema y que su solución tiene costos reales que, sumados a los préstamos internacionales aplicados en formación docente, llegan a cifras considerables (¿alguien ha evaluado la inversión y los resultados obtenidos con los préstamos?).

Incluso las mejores intenciones de optimizar la calidad docente —como la aplicación de evaluaciones para concursos de puestos y de tipo censal o el aumento indiscriminado de los salarios— pueden naufragar si no se toman en cuenta sugerencias sobre una nueva normatividad y no se revisan las frondosas y a menudo inútiles normas vigentes.

Habría que comenzar por ubicar y explicitar los puntos críticos que impiden a los docentes ser sujetos o beneficiarios de las políticas de Estado, y analizar por qué éstas no constituyen salidas alternativas a la situación de emergencia del magisterio. Cabe avanzar en la revisión y consolidación de los Cuadros de Asignación de Personal, ajustar el excesivo número de ISP y los vínculos de éstos con las universidades, evaluar los proyectos y programas que funcionan con fondos nacionales o préstamos internacionales, promover un cambio sostenido de la relación con los medios de comunicación social en beneficio de una mejor docencia, impulsar el trabajo de informar y de vincularse con los padres de familia, y procurar la reorganización y descentralización de órganos clave como la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (DINFOCAD).

Las principales políticas educativas referidas al magisterio se tendrán que orientar a superar los aspectos críticos que afectan el sentido mismo y la calidad de los servicios de la profesión docente. Son cuatro los aspectos críticos aquí seleccionados: la insensibilidad del Estado, la falta de una carrera pública magisterial, la falta

de visión política en la planificación educativa, y una formación inicial y continua de docentes sin reglas de juego claras.

### **a. INSENSIBILIDAD HISTÓRICA DEL ESTADO**

El mayor desencuentro entre las políticas de Estado y las de educación se expresa en que el crecimiento explosivo de la matrícula escolar se ha dado, paradójicamente, con un mínimo gasto público destinado a este sector. El creciente empobrecimiento de la educación y de la acción docente se vincula con esta situación endémica. Son escasas las evidencias de que el Estado y la sociedad peruana hayan dado importancia al maestro como profesional y servidor público. No han sido resueltas —y en algunos casos, ni siquiera planteadas— preguntas básicas como ¿quién es el maestro?, ¿de dónde procede?, ¿cómo vive?, ¿cuáles son sus relaciones sociales?, ¿cómo motivarlo más y fortalecer su autoestima? y ¿cómo elevar su desarrollo humano atendiendo su educación y su salud?

La vinculación Estado-magisterio ha estado históricamente referida a conflictos por mejores salarios. Es más: algunas prolongadas huelgas fueron el corolario de ese tipo de conflictos.

La actual Ley del Profesorado se aprobó en 1985 y su reglamentación recién en 1990, cuando expiraban respectivamente el gobierno de Fernando Belaúnde y el de Alan García. Por su parte, al no aplicar estos dispositivos legales, el régimen de Alberto Fujimori reforzó entre los maestros la desconfianza frente al Estado.

En las comisiones de evaluación del profesorado, responsables de los ingresos, ascensos, reasignaciones y estímulos, durante la última década se marginó la participación de los representantes del gremio magisterial —establecida por ley—, con el argumento de que éste carece de personería jurídica. Las comisiones en funcionamiento son instancias integradas sólo por funcionarios, que rara vez dan cuenta de sus actos; es prácticamente imposible que un docente ejerza un reclamo o una apelación, incluso cuando las leyes lo reconocen como su derecho.

En el caso de los ascensos de nivel (III, IV y V), las evaluaciones de desempeño no tienen vigencia. En la práctica, no se permiten ascensos a los profesores nombrados más allá del segundo nivel. Desde 1990 (gobierno de Fujimori) se congeló todo cambio de nivel, vulnerando así el mandato de la Ley del Profesorado vigente. A pesar de que la asignación de nuevas funciones a los directivos de los centros educativos conllevó la promesa de remunerarlos adecuadamente, de acuerdo con



las responsabilidades asumidas, la bonificación asignada por desempeño efectivo del cargo de director o subdirector, además de insuficiente, no tiene carácter pensionable.<sup>22</sup>

Por otro lado, no se han instalado las comisiones que deben otorgar los estímulos a los docentes. Ni en las dependencias administrativas del Ministerio de Educación ni en los centros educativos se cumple en toda su extensión esta responsabilidad, vigente desde 1996 según la Resolución Ministerial 016-96-ED.

Tampoco se ha cumplido cabalmente la decisión de incentivar a los profesores que laboran de manera efectiva en zonas rurales y de frontera, declaradas de necesidad y utilidad pública para la promoción de la educación estatal (Decreto Ley 25951). Según mandato expreso, la bonificación de 45 soles establecida en enero de 1993 se debió modificar anualmente.

La carencia de estímulos va más allá del campo remunerativo: el profesorado no recibe un conjunto de beneficios que por ley le corresponden, lo que ha terminado por afectar aún más su calidad de vida.

Para algunos investigadores peruanos,

[...] el talón de pago mensual que reciben los profesores evidencia el trato remunerativo que el Estado dispensa a los maestros del Perú. En el pago mensual se objetivan varios hechos inocultables sobre la situación docente: su creciente pauperización y relegamiento remunerativo, el recorte de beneficios consignados expresamente en la Ley del Profesorado, el congelamiento de los principales conceptos remunerativos y la carencia de incentivos para el desarrollo profesional. (Palacios y Paiba 1997: 57)

## • LA PRECARIEDAD DE LOS ORGANISMOS INTERMEDIOS

La principal relación del Estado con los docentes se da a través de órganos intermedios (USE y ADE, hoy UGEL) caracterizados por su inoperancia y por ser el escenario de maltrato a los docentes y de graves expresiones de corrupción administrativa. La precariedad de los órganos intermedios tiene algunas principales expresiones problemáticas:

<sup>22</sup> En el mejor de los casos, la diferencia remunerativa entre un director y un profesor es de 40, 65 o 75 soles, según el tamaño del centro educativo.

- Personal directivo y de supervisión que no ha llegado allí por méritos profesionales sino por militancia partidaria o cercanía a las autoridades educativas de turno. Se dan muchos casos de docentes con procesos administrativos y penales que son «refugiados» en los órganos intermedios. Para muchos docentes, las UGEL son un ámbito donde se acoge a «residuos sólidos» de la burocracia corrupta que ha sido expulsada de las escuelas.
- Dificultades para lograr una administración y gestión de personal ágil y operativa. Los órganos intermedios presentan un cuadro de limitada capacidad para gestionar el sector y apoyar a instituciones educativas. En algunos casos, buenos especialistas, que trabajan bien en sus primeros años, «se congelan» académicamente al estar lejos de la presión de los estudiantes para actualizarse.
- Mal manejo de presupuesto, lo que repercute en la asignación inadecuada de plazas docentes y en la mala definición de contratos con docentes, sobre todo en las áreas rurales. Esto deviene en dificultades para obtener estadísticas anuales sobre docentes y alumnos.
- Pérdida de imagen y prestigio ante los docentes y la comunidad educativa. Las decisiones se toman sin mayor contacto con los docentes y con los actores de la comunidad. Los burócratas de estas unidades intermedias no asumen el liderazgo en materia pedagógica ni presupuestal.

En las regiones, exdirectivos consultados señalan que la normatividad sobre la docencia es abultada y da «para todos los gustos». Es muy difícil, casi imposible, que un director o un profesor común y corriente maneje esta normatividad. En los propios órganos intermedios se aplica la norma tal cual se interpreta, llegando veces a su distorsión.

Un problema común a muchas de estas unidades intermedias es el desconocimiento de la cifra total de maestros y de centros educativos de su jurisdicción, así como de su ubicación real, y la falta de seguimiento de los cambios de personal por reasignaciones y enfermedad. Algunos exdirectivos consultados tienen todavía el temor de que «se estuvo pagando de más».

En síntesis, los organismos intermedios conforman una estructura del Estado indiferente a los problemas reales de la educación. Están diseñados con poca representatividad, sin identidad —todo es «así lo dispone la superioridad»— y sin autonomía. Se han ensayado muchos diseños y cambios de denominación, pero ninguno ha servido para responder a las necesidades sino para abordar viejos vicios que se han reproducido.

---

NO HAN SIDO RESUELTAS PREGUNTAS BÁSICAS COMO ¿QUIÉN ES EL MAESTRO?, ¿DE DÓNDE PROCEDE?, ¿CÓMO VIVE?, ¿CUÁLES SON SUS RELACIONES SOCIALES?, ¿CÓMO MOTIVARLO MÁS Y FORTALECER SU AUTOESTIMA? Y ¿CÓMO ELEVAR SU DESARROLLO HUMANO ATENDIENDO SU EDUCACIÓN Y SU SALUD?

---

Continúa siendo una señal de alarma la falta de una política de desarrollo de las capacidades locales o regionales, para que los gobiernos regionales puedan asumir las tareas de formación continua de los docentes. Se sigue enviando especialistas desde Lima a desarrollar tareas de capacitación para programas como el de la «anterior» emergencia educativa o proyectos ya mencionados como el Proyecto de Educación en Áreas Rurales, con una considerable inversión de recursos. La presencia de docentes jóvenes en las regiones y los actuales procesos de regionalización son la esperanza de que esas capacidades sean obtenidas sin depender de decisiones centrales.

Finalmente, cabe preguntarse si podrán renovarse organismos que deben servir de manera eficiente a las escuelas y los maestros cuando están dirigidos por personal sin preparación, ignorantes de su responsabilidad en el apoyo a la educación nacional.

## **b. FALTA DE UNA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL**

La normatividad magisterial y la realidad sectorial no se corresponden con una carrera pública magisterial que debe propiciar la profesionalización docente y la excelencia educativa. Al escaso sueldo docente se suman situaciones como las siguientes: ingreso a la carrera sin demandas de calificación; vigencia de una estabilidad absoluta en el cargo; falta de evaluaciones de los procesos educativos y del desempeño profesional que permitan diferenciar a los buenos maestros y estimular el mejor desempeño; e indiferenciación significativa de las remuneraciones entre nivel y nivel, ni siquiera entre los maestros titulados y los que no tienen título. Esto se agrava con la falta de una cultura de la responsabilidad por resultados y con la escasa percepción de los padres de familia sobre sus deberes y derechos respecto a una educación mejor calificada para sus hijos.

La Ley del Profesorado responde a un modelo de carrera tradicional o funcionaria, basado en años de experiencia y nivel de educación formal, en el que se progresa a un ritmo previsible, de manera mecánica, se haga bien el trabajo o no. Esta carrera, que norma la vida profesional docente, está estructurada en «niveles». La Ley 15215, promulgada durante el gobierno militar iniciado a fines de la década de 1970, fijaba ocho niveles; las últimas versiones los han reducido a cinco. A los «niveles» se deben unir como componentes de la carrera las «áreas de desempeño» (docencia y gestión), la «jornada laboral» (de 24, 30 y 40 horas, según el nivel o la especialidad educativa) y la «especialidad» (inicial, primaria, secundaria; Historia, Geografía, Matemáticas, etcétera).

### Características comunes de la carrera docente en América Latina

- Carrera profesional diseñada en niveles (de cuatro a siete) en los cuales se avanza en forma automática según el paso del tiempo o alguna combinación de factores explícitamente determinados (antigüedad, capacitación, méritos, etcétera).
- Estabilidad en los cargos titulares.
- Salida a funciones directivas o administrativas como única posibilidad de progreso.
- Sistemas de puntajes centrados en la antigüedad y la capacitación.
- Evaluación del desempeño: cuando existe, constituye una formalidad. No hay sistemas estructurados de evaluación del desempeño docente.
- Estructura salarial centrada en un sueldo básico más adicionales. Los aumentos se otorgan al pasar de un nivel a otro. La antigüedad es el factor preponderante en el avance entre niveles.
- Salida de la enseñanza como única posibilidad de aumento salarial.
- No hay vínculo entre el desempeño y el salario individualmente considerado.

---

Fuente: Alejandro Morduchowicz, *Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes*, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), Buenos Aires, mayo del 2002.

«La estabilidad laboral en el cargo, plaza y lugar» es considerada por muchos maestros y por su principal organismo gremial, el Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP), como una importante conquista de la lucha gremial del siglo pasado. Desde el punto de vista sindical, dicha estabilidad sería una garantía contra las reiteradas muestras de arbitrariedad de diversas administraciones gubernamentales en las que ha primado una visión patrimonialista del Estado. Por su parte, los críticos de la estabilidad manifiestan que la forma como se plantea y ejecuta, considerándosela casi «absoluta» e «intocable», la ha convertido en un lastre para obtener servicios educativos de calidad y para la profesionalización magisterial.

La jornada laboral medida por semana alcanza escasas 24 horas, una de las más bajas de América Latina.<sup>23</sup> En el caso de los docentes del nivel primario, el patrón es el aula y el grupo o sección de niños o niñas a su cargo; en los secundarios, el sistema laboral está asociado a «la hora» y a la «especialidad». En este último caso, la elaboración del cuadro de horas se convierte en una perenne lucha de intereses personales si la escuela no cuenta con un director capaz de conducir y participar en su distribución. Éste es uno de los principales conflictos cuando se trata de reformar el desempeño docente sin tocar la institución escolar.<sup>24</sup>

El régimen salarial magisterial se rige por el Decreto Ley 276-84 (Ley del Profesorado) y sus modificatorias, además de las leyes anuales de presupuesto. Alfredo Rodríguez afirma que «El monto de los sueldos magisteriales es un conjunto casi ilimitado de rubros y subrubros, fijados sin ninguna justificación técnica y con el único propósito de no desbordar los límites de la caja fiscal» y que el deterioro de las condiciones salariales de los maestros «se debe también al cierre de la carrera magisterial y a la distorsión de los mecanismos de promoción de nivel en la carrera» (Rodríguez 2003: 32).

Las opiniones recogidas en las regiones coinciden en criticar no sólo los bajos salarios sino también las dificultades de los buenos maestros para ser reconocidos como tales con el régimen salarial vigente.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> En Chile, la jornada laboral semanal tiene 44 horas; en Bolivia, de 36 a 50 horas semanales; y en Ecuador, 30 horas.

<sup>24</sup> «El trabajo por horas convierte al docente secundario en un visitante semanal de las aulas; y cuando es un profesor de cursos de una o dos horas semanales se pasa toda su jornada visitando salones y tratando de conocer a los grupos de chicos de quienes no llega a recordar siquiera sus nombres» (Rodríguez 2003).

<sup>25</sup> En Piura, los docentes entrevistados critican el actual escalafón docente, sobre todo por no permitir ni alentar que el docente ascienda considerando una evaluación justa y la experiencia acumulada. El

Más adelante se abordarán los procesos seguidos en los últimos años respecto a una nueva ley de carrera pública magisterial.

### **c. CARENCIA DE VISIÓN POLÍTICA EN LA PLANIFICACIÓN: DESBALANCE ENTRE DEMANDA Y OFERTA DE DOCENTES**

La falta de estudios actualizados y de planificación ha llevado al país a tener cerca de 400 institutos de formación docente y más de 120 000 docentes excedentes. El año 2001 había 290 000 docentes pagados por el Estado. El decrecimiento de la población de 0 a 17 años permite calcular 50 000 alumnos más por año. Entre 1995 y el 2010 el alumnado de Educación Inicial, Primaria y Secundaria solamente crecerá un promedio anual de 49 167 alumnos en los sectores público y privado, por lo que se necesitarían aproximadamente 3 100 nuevos docentes al año para atender este crecimiento (Chiroque 2000). A esto hay que sumarle lo correspondiente a cubrir las cerca de 3 700 plazas de docentes que se retiran. Para el año 2002 se estimaba una sobreoferta de 83 558 docentes con título pedagógico. Por otro lado, datos de 1997 indican que en los ISP había 110 337 estudiantes, aproximadamente 73% de los alumnos de carreras pedagógicas del país. La estadística de 1999 mostró un total de 40 450 estudiantes en las facultades de educación de las universidades.<sup>26</sup> En síntesis, entre ISP y facultades de educación se estarían formando cerca de 30 000 profesores por año (por promoción), lo que supera en una proporción de 10 a 1 la demanda estimada.

El Instituto Apoyo (2000) identificó un problema de exceso de oferta de docentes entre los años 1998 y 2005, mayor aún para la especialidad de secundaria. Según el Ministerio de Educación, el ratio deseable de alumnos por profesor es de 35, aunque puede ser de 20 a 25 en zonas rurales; sin embargo, para el año 2000 este ratio era de 20 a nivel nacional, estimándose que para el 2005 será de 13, si se consideran todos los docentes que egresarán de los centros de formación magisterial.<sup>27</sup> Dado que el sistema no podrá absorberlos, muchos quedarán desempleados.

---

actual congelamiento de niveles y la escasa diferencia remunerativa entre nivel y nivel también son motivo de crítica. Se señala, además, que la remuneración docente no considera la calidad del desempeño profesional, y que los haberes de los profesores debieran ser equivalentes a los sueldos de los magistrados del Poder Judicial.

<sup>26</sup> Los datos sobre ISP provienen del Censo Nacional de Educación Técnica y Pedagógica de 1997.

<sup>27</sup> Cabe señalar que, de acuerdo con las estadísticas disponibles, actualmente 80% de los egresados ejercen la docencia.

Los departamentos del país con una mayor sobreoferta de docentes de primaria son Arequipa, Ayacucho, Ica, Lima y Moquegua. En el caso de secundaria, el mayor exceso de oferta se daría en Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Ica y Puno, con un ratio de 5 y 6 alumnos por docente.

A pesar del excedente de docentes, en varias UGEL se sigue enviando a supervisar escuelas a personal no profesional, sin preparación pedagógica alguna.<sup>28</sup> La situación se agrava cuando cada año las regiones tienen que programar en su presupuesto recursos para contratar a docentes por nueve meses; a mediados de año el país se va enterando de que hay decenas de miles de niños sin maestros o maestras a su cargo, debido a fallas en el reclutamiento docente o en la asignación de fondos.

### • **ALGUNAS RAZONES DE LA SOBREFERTA DOCENTE**

La alarmante sobreoferta de docentes con título pedagógico generada desde inicios de la década de 1990 obedece a cuatro factores:

- Desaceleración de la población demandante de servicios educativos, al decrecer relativamente la población demográfica de 0 a 17 años, por múltiples motivos.
- Crecimiento irracional de los centros de formación magisterial.
- Canalización de la pauperización poblacional y crecimiento de exigencias en estudios superiores, en los estudios de formación magisterial.
- La juventud del magisterio actual —43% de los docentes se concentran en el grupo etario de 24 a 35 años de edad—, asociada a la legislación de cesantía por límite de edad, que determina una tasa anual de retiro muy baja: 1,2%. La tasa de retiros ha disminuido significativamente en los últimos años y seguirá haciéndolo en los próximos, contribuyendo así a la reducción de la demanda de nuevos docentes.

---

<sup>28</sup> En algunos casos esta situación se ve precipitada por la negativa de los docentes titulados de ir a trabajar en lugares apartados.

## • **LOS INCENTIVOS PARA OPTAR POR LA CARRERA DOCENTE**

Se señalan tres incentivos causantes de la masiva afluencia hacia la carrera docente, a pesar de los bajos salarios profesionales (Abugattás 2004):

- Las facilidades para el ingreso otorgadas por las universidades y los ISP, por lo general mayores que para otras especialidades. Esto no sólo ayuda a masificar la carrera sino que es un elemento importante de la propia minusvalía de la profesión magisterial.
- La Ley del Profesorado, que garantiza una estabilidad laboral absoluta a los nombrados, coincidiendo esto con una reducción de la oferta de puestos de trabajo y con avances en los procesos de flexibilización laboral.
- A pesar de que lo pedagógico es parte esencial de la formación profesional, se observa una excesiva «pedagogización» de la carrera, sin correspondencia con demandas de realidades culturales y diversas. En muchos ISP y facultades de educación se disminuye la exigencia de cursos de formación profesional más amplia.<sup>29</sup>

Por las razones señaladas, se puede afirmar que estos incentivos no son suficientes para alentar una profesionalización docente. Importa sobremanera una renovada oferta de carrera docente y reforzar, acreditándolo, el modelo de institución que forma y alberga docentes.

En muchos ISP se trata al futuro docente como un escolar más, impidiéndole ejercer su criticidad por el recorte de sus derechos de participación. La formación que se oferta en esos institutos de formación docente no es asumida como manda la ley, desde una perspectiva de educación superior y de adultos.

## • **¿SOBRAN DOCENTES O FALTAN BUENOS DOCENTES?**

A pesar de las cifras antes mencionadas, los magros resultados de las evaluaciones comparadas en las que intervinieron estudiantes del Perú indicarían que es riesgoso poner énfasis sólo en la sobreoferta docente, sin antes hacer esfuerzos por ubicar a los mejores profesores tanto dentro como fuera del actual escalafón

<sup>29</sup> Juan Abugattás (2004) señala que «El efecto de esto ha sido desastroso y es, sin duda, uno de los elementos claves para explicar el bajísimo nivel de aprendizaje y la mala calidad de la enseñanza».



magisterial. Es perentoria la creación de un sistema que promueva una evaluación nacional sostenida del trabajo docente y que estimule realmente a los mejores profesionales de la educación.

Debiera partirse de la premisa de que faltan docentes, si se consideran realidades como que solamente la mitad de nuestros jóvenes estudiantes acceden a la secundaria y muchos menos la concluyen; asimismo, que existen sostenidos déficits — sobre todo en las áreas rurales— de una educación inicial que debe llegar realmente a todo niño en edad de recibirla.

Sin embargo, el aumento del número de docentes viene siendo muy superior al de niños y jóvenes atendidos. Dicho crecimiento no significa, entonces, más atención en áreas rurales deprimidas y dispersas sino que se concentra fundamentalmente en áreas urbanas, donde decrece el número de niños y jóvenes atendidos por cada profesor.

Lo perverso de esta expansión de contratos de nuevos maestros y de la pugna por más plazas docentes en regiones o UGEL es que ambas iniciativas muchas veces se convierten en el principal mecanismo para obtener clientela y conseguir respaldo político. La atención educativa a los niños sin escuela no es la principal motivación.

La nueva carrera pública magisterial tendría que abordar y dar respuestas adecuadas a este tipo de situaciones. Será fundamental la incorporación de criterios básicos generalizables a todos los docentes (nombrados y contratados) que quieran ocupar una plaza disponible, en los que prevalezcan requisitos para saber enseñar. Sigue sin respuesta satisfactoria la pregunta «¿Cuáles son los criterios que definen a un buen docente?». Si analizamos los perfiles de postulantes y egresados, se puede afirmar que los buenos docentes con que cuenta el país saben de metodologías y técnicas, aunque su aporte teórico es superficial por falta de investigación y actualizaciones.

Estudios que nos proporcionen referentes sobre el desempeño docente en el aula ayudarán a diseñar una nueva política de formación de formadores y al rediseño del concepto de práctica docente.

## **d. FORMACIÓN INICIAL Y CONTINUA DE DOCENTES: SIN REGLAS CLARAS**

¿Qué demanda la profesión docente? ¿Qué implica ser un profesional docente? La razón fundamental para definir perfiles y competencias es la necesidad de fortalecer la docencia como profesión para que ésta sea eficaz en un país signado por la pobreza creciente y por la urgencia de asumir los desafíos de la globalización. Se demanda un perfil básico e integral del docente que considere tanto su dimensión personal como la pedagógica, la institucional y la social ciudadana. Para que esto sea posible son indispensables una sólida formación inicial docente y acciones de capacitación continua, en el marco de una estrategia integral de desarrollo magisterial.

La política de formación docente no se resume sólo en unir la formación inicial a la continua y en servicio, sino en el modelo y la concepción que se adopten. En el Perú son varios los modelos adoptados, sin que al hacerlo se revalúen o asuman experiencias exitosas. Ha primado elegir lo que podría resultar financiado; por tal motivo, quienes pusieron la agenda en materia de formación docente han sido los consultores de agencias de financiamiento internacional, optándose finalmente por modelos reducidos a lo técnico-pedagógico.

El actual sistema de formación docente dista del requerido por el país y por una nueva docencia, pues presenta serias distorsiones y deficiencias como las siguientes:

- El número de instituciones y programas formadores de docentes supera en alta proporción la cantidad que el país necesita.
- En la gran mayoría de los casos, la calidad de la formación dista de alcanzar los niveles básicos deseables. A metodologías que privilegian el trabajo con grupos de estudiantes homogéneos se suma la falta de bibliotecas, laboratorios y nuevas tecnologías. En muchos ISP públicos éste es un problema menor; por el contrario, es una gran dificultad en muchas facultades de educación e ISP privados creados al amparo del Decreto Ley 882.
- Faltan estímulos para atraer a estudiantes talentosos. En general, el alumnado inscrito tiene calificaciones menores y, en comparación con todas las carreras, padres con el nivel educativo más bajo. La excepción, como se señaló, está en ciuda-

des medianas o pequeñas, donde la mejor opción para los estudiantes aventajados siguen siendo los ISP cercanos.<sup>30</sup>

- Depende excesivamente de un Ministerio de Educación sin reflejos ni orientación clara. Además, los esfuerzos por incorporar entes distintos a los burocráticos, como el que se realizara en el PLANCAD, no han merecido evaluaciones ni sistematizaciones.
- La formación continua no tiene norte; se limita a impartir los cursos tradicionales que aprovechan la época de vacaciones del magisterio. Una muestra de ello es la convocatoria a universidades públicas para que capaciten a los docentes que participaron en la evaluación censal docente a inicios del 2007.

Los problemas de la formación docente en los institutos superiores pedagógicos son, de acuerdo con un estudio especializado (Escobar 2002), básicamente los siguientes:<sup>31</sup>

- Currículo con problemas de orientación, pertinencia y racionalidad; de contenidos fragmentados y escasa atención a las necesidades de integración y de aprendizaje activo y reflexivo.
- Metodología inadecuada, con formas de enseñanza predominantemente lectivas, basadas en la comunicación oral, y con poco requerimiento de trabajo práctico, lectura e investigación. Además, la metodología limita el compromiso activo de los estudiantes en la construcción de sus conocimientos disciplinarios y pedagógicos.
- Insuficiente equipamiento de las bibliotecas y los laboratorios, para apoyar el trabajo académico de modo que se adecue a las exigencias modernas en la formación docente.
- Práctica profesional con pocas oportunidades de crecer en la tarea de enseñar mediante procesos apropiados que favorezcan el análisis reflexivo, tanto del alumno-profesor como de los docentes a cargo de la enseñanza de la didáctica.

<sup>30</sup> Aun en Lima, directores de ISP reconocidos por su buena organización señalan que hay estudiantes de poblaciones marginales que eligen la carrera docente porque el modelo de adulto conocido que mejor valoran es el de sus maestros.

<sup>31</sup> Shona García, en nota personal enviada con motivo de la preparación del presente texto, señala la necesidad de establecer las diferencias entre los currículos de 1985 y el de 1996. En este último se plantearon canales para corregir los problemas planteados en los puntos a) y b), y se introdujo la práctica temprana y permanente, paralela a la investigación, precisamente para abordar el punto d) señalado.

## • LA IRRACIONALIDAD EN LA CREACIÓN DE ISP Y FACULTADES DE EDUCACIÓN

El aumento irracional de los centros de formación magisterial tiene mucho que ver con el exceso de la oferta docente. A inicios del nuevo siglo, el país contaba con 470 instituciones de formación magisterial (416 ISP y 54 facultades de educación); desde 1991 al 2000 el número de ISP se multiplicó por cuatro, siendo la mayoría de estas entidades de tipo privado.

El clientelismo político es el principal causante de esta sobrecarga; otro factor es el ánimo mercantilista de promotores privados que descubrieron una veta por explotar ofertando todo tipo de oportunidades institucionales para la formación docente sin que exista control de la calidad. Desde 1996 se estimuló más aún esta multiplicación de centros privados, por la Ley de Promoción de la Inversión en la Educación (DL 882). Este decreto legislativo representa una época en la que primó un afán por privatizar la educación; mantenerlo redactado tal como entonces es contradictorio con las nuevas opciones de política educativa.

### Decreto Legislativo 822

#### LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA EDUCACIÓN

**Artículo 2:** Toda persona natural o jurídica tiene el derecho a la libre iniciativa privada, para realizar actividades en la educación. Este derecho comprende los de fundar, promover, conducir y gestionar instituciones educativas particulares, con o sin finalidad lucrativa.

**Artículo 4:** Las instituciones educativas particulares, deberán organizarse jurídicamente bajo cualquiera de las formas previstas en el derecho común y en el régimen societario, incluyendo las de asociación civil, fundación, cooperativa, empresa individual de responsabilidad limitada y empresa unipersonal.

**Artículo 6:** El personal docente y los trabajadores administrativos de las instituciones educativas particulares, bajo relación de dependencia, se rigen exclusivamente por las normas del régimen laboral de la actividad privada.

**Artículo 23:** Las instituciones educativas particulares o públicas estarán inafectas al pago de derechos arancelarios correspondientes a la captación de bienes que efectúen para sus fines propios.

Diario Oficial *El Peruano*, 9 de noviembre de 1996.

---

A INICIOS DEL NUEVO SIGLO, EL PAÍS CONTABA CON 470 INSTITUCIONES DE FORMACIÓN MAGISTERIAL (416 ISP Y 54 FACULTADES DE EDUCACIÓN); DESDE 1991 AL 2000 EL NÚMERO DE ISP SE MULTIPLICÓ POR CUATRO, SIENDO LA MAYORÍA DE ESTAS ENTIDADES DE TIPO PRIVADO.

---

En el caso de las facultades de educación, la «autonomía universitaria» ha significado campo libre para ofertar tanto formación inicial como segundas especializaciones y posgrados, en muchos casos de dudosa calidad

La oferta de formación docente en el Perú es predominantemente estatal. Aunque los ISP públicos representan sólo 43% del total, albergan a 61% de los alumnos; en el caso de las universidades, se cumple la misma tendencia en cuanto al número de facultades y la población estudiantil. Sin embargo, este mayor índice de prestación del servicio no se expresa en los recursos: según Apoyo, la inversión por estudiante en los ISP públicos asciende a 474 soles por semestre, mientras que los ISP privados gastan en promedio 1 357 soles por alumno (Rivero 2003).

Se estima que hacia el 2000 «[...] el total de docentes dedicados a la formación magisterial en el Perú ascendía a nueve mil [en ISP públicos y privados]» (Escobar 2002). Los ISP públicos cuentan con 3 200 formadores, con sueldos por lo general bajos y poco estimulantes a pesar de las exigencias académicas a las que son sometidos.<sup>32</sup> Un aspecto crucial que diferencia a los ISP y las universidades es la autonomía respecto al Ministerio de Educación: las universidades tienen una autonomía garantizada por ley y, por lo mismo, están facultadas para elaborar sus propios contenidos curriculares y propuestas de formación; los ISP públicos, en cambio, dependen del Ministerio de Educación, encargado además de proporcionarles un currículo único (MED 2003). Cabe recordar que los ISP proceden de las antiguas escuelas normales, mientras que en algunas universidades la formación docente es una inclusión relativamente reciente.

No existen indicadores científicos y comprobables acerca del mayor o menor rendimiento de los egresados de ISP o de universidades. El grupo de trabajo del Foro

---

<sup>32</sup> Por lo general se exige a cada formador 18 a 20 horas de clase con alumnos, además de observación de prácticas y asesoría de tesis, sin contar con el tiempo dedicado a tutorías y labores administrativas. Su acceso a Internet es limitado, pues el tiempo disponible en las computadoras de las instituciones se agota en abrir los correos electrónicos (García 2003).

Nacional Educación para Todos intenta una aproximación al referirse a los resultados del concurso para plazas docentes, cuya prueba evaluó tres áreas: cultura general, cultura pedagógica y aptitud docente, con ítems que sumaban un máximo de 40 puntos. Los resultados de las pruebas, aplicadas a 95 219 docentes, dejaron mucho que desear: en términos generales alcanzaron un promedio de 11,84 puntos, es decir, 30% del máximo esperado. Los egresados de universidades alcanzaron 18,6 puntos como promedio, mientras que los de ISP promediaron menos de 15,4 puntos. Si bien dichas pruebas no implican una evaluación del desempeño docente, dan una información básica sobre la generalmente baja calificación de los concursantes (MED 2003).

En cuanto al ejercicio de la docencia por profesionales de otras ramas, algunas universidades dictan cursos de complementación pedagógica.<sup>33</sup> Una contradicción básica reside en el perfil del egresado que se exige a los futuros docentes que estudian en los institutos y las reales posibilidades de desarrollar ese perfil. Los niveles de exigencia son altos y entran en contradicción con las escasas facilidades que se dan a los egresados para superar esos niveles con el reconocimiento oficial y social.

---

<sup>33</sup> Shona García señala que los evaluados corresponden casi en su totalidad a los que utilizaron el currículo de formación docente de 1985. Las universidades no atienden zonas alejadas y la diferencia con los egresados de los ISP se podrían explicar por las dificultades de la educación de estas zonas.

## 4. LA ACTUAL POLÍTICA MAGISTERIAL EN EL PERÚ

### a. PRINCIPALES LINEAMIENTOS NORMATIVOS

La carrera pública magisterial ha sido objeto de referencia por diversas normas legales. En la actual Constitución se señala que «El profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública. La ley establece los requisitos para desempeñarse como director o profesor de un centro educativo, así como sus derechos y obligaciones. El Estado y la sociedad procuran su evaluación, capacitación, profesionalización y promoción permanentes».<sup>34</sup>

#### • LEY GENERAL DE EDUCACIÓN 28044

La Ley 28044 o Ley General de Educación representa un avance respecto a las anteriores en cuanto a artículos directamente vinculados al ejercicio docente.<sup>35</sup> Destacan en ella los siguientes elementos:

- Ubica como factores que favorecen el mejoramiento de la calidad de la educación a la formación inicial y permanente de docentes y a una Carrera Pública que incentive el desempeño profesional y buen desempeño laboral (Art. 13).
- Crea un Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa encargado de promover una cultura de calidad entre docentes e instituciones educativas, de aplicar sistemas y mecanismos de evaluación, y la certificación y acreditación de competencias (Art. 14 y 16).

---

<sup>34</sup> Constitución del Perú 1993 (Art. 15).

<sup>35</sup> En el Anexo 1, se explicitan los artículos de la Ley General de Educación directamente vinculados al ejercicio docente.

- Reconoce la importancia de la comunidad educativa (Art. 52) y, en ella, de las funciones y del origen por concurso público del director como líder del Consejo Educativo Institucional (Art. 55).
- Da al profesor la condición de «agente fundamental del proceso educativo», con derechos y deberes referidos en buena medida al logro de aprendizajes de sus estudiantes (Art. 56).
- Precisa que, en las instituciones del Estado, el profesor se desarrolla profesionalmente en el marco de una carrera pública docente y está comprendido en el respectivo escalafón; asimismo, que el ingreso a la carrera se realiza mediante concurso público (Art. 57). Especifica que el título pedagógico será requisito básico para el ejercicio de la docencia (Art. 58). Indica que las áreas de desempeño laboral del profesor son la docencia, la administración y la investigación (Art. 59). Señala el régimen laboral del profesor que trabaja en entidades privadas (Art. 61) y establece alcances para el personal administrativo (Art. 62).
- El Estado garantiza el funcionamiento de un Sistema de Formación y Capacitación Permanente que vincule la formación inicial del docente, su capacitación y actualización en el servicio (Art. 60).
- Crea como instancias de participación, concertación y vigilancia los Consejos Participativos Locales de Educación (Art. 75) y los Consejos Participativos Regionales de Educación (Art. 78). Las autoridades locales y regionales, así como los representantes de los docentes, son considerados como integrantes de los mismos, sin exigencias, para que entre ellos se elija a quienes conduzcan estos Consejos.

Han transcurridos pocos años desde la promulgación de esta ley. Sin embargo, es posible afirmar que conceptos alentados en el espíritu y letra de la Ley General de Educación 28044 como «democracia», «educación de calidad», «participación» y «equidad» forman parte del discurso, pero no tienen correlato con las medidas que se diseñan ni con los énfasis que se aplican en el sector.

## • EL ACUERDO NACIONAL

El ámbito de la educación constituye la Décimo Segunda Política de Estado del Acuerdo Nacional —un compromiso de los actores políticos, gremiales e institucionales en torno a objetivos de largo plazo suscrito el 2001—, rotulada «Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte». Esta política señala que los suscriptores del Acuerdo



Nos comprometemos a garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad que promueva la equidad entre hombres y mujeres, afiance los valores democráticos y prepare ciudadanos y ciudadanas para su incorporación activa a la vida social. Reconoceremos la autonomía en la gestión de cada escuela, en el marco de un modelo educativo nacional y descentralizado, inclusivo y de salidas múltiples. La educación peruana pondrá énfasis en valores éticos, sociales y culturales, en el desarrollo de una conciencia ecológica y en la incorporación de las personas con discapacidad.

Dos incisos de esta política se refieren a la docencia. En ellos se señala que el Estado «Promoverá el fortalecimiento y la revaloración de la carrera magisterial, mediante un pacto social que devenga en compromisos recíprocos que garanticen una óptima formación profesional, promuevan la capacitación activa al magisterio y aseguren la adecuada dotación de recursos para ello» (inciso c) y «Crearé los mecanismos de certificación y calificación que aumenten las exigencias para la institucionalización de la educación pública o privada y que garanticen el derecho de los estudiantes» (inciso g).

Sin embargo, los compromisos establecidos en el Acuerdo Nacional siguen siendo poco conocidos por los funcionarios del Ministerio de Educación. No han sido lo suficientemente difundidos y no sería extraño que no constituyan un referente al momento de trazar lineamientos o establecer directivas.

## • PRINCIPALES DISPOSITIVOS NORMATIVOS

En marzo de 1996 se aprobó la Resolución Ministerial 016-96-ED, que norma la gestión y el desarrollo de actividades en los centros y programas educativos. A partir de entonces, la figura del director del centro educativo adquiere mayor importancia como primera autoridad responsable de la preparación del personal docente y no docente, del Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI) del centro educativo y del plan de trabajo anual. El plan deberá ser aprobado por los representantes del Ministerio de Educación al inicio de cada año escolar y su estructura debe incluir la programación, las actividades de desarrollo del plan de estudios, el calendario cívico, el sistema de evaluación, la calendarización de las actividades, el control estadístico, el inventario de bienes, y el programa de mantenimiento y mejora de la infraestructura y equipos. El director será evaluado cada dos años, y la norma menciona el otorgamiento de premios o estímulos, así como sanciones en caso de incumplimiento.

Una clara limitación de dicha Resolución es que en la práctica no señala, ni en su contenido inicial ni en las normas complementarias, cómo conseguir la autonomía brindada a los centros educativos y el liderazgo del director. El *Manual del Director* distribuido en 1997 y la posterior elaboración de manuales de apoyo sobre presupuesto, administración de personal, administración de recursos directamente recaudados y abastecimiento, fueron un intento de precisar los alcances de dicha Resolución Ministerial.

En 1999 se organizaron eventos de gestión para dar a conocer a las Direcciones Regionales, a la Dirección de Educación de Lima y Callao y a las unidades de gestión educativa las actividades que el Ministerio había planificado para mejorar la gestión de los centros educativos y contar con el compromiso de las autoridades.<sup>36</sup> Cabe señalar que muchas de estas normas y reglamentos son disposiciones que se tendrían que observar. En su estructura básica sobresale un espíritu punitivo que genera dependencia —si no temor— entre los funcionarios de los niveles descentralizados del sector educativo. La inamovilidad es uno de sus resultados.

## • EL MAGISTERIO Y LA EMERGENCIA EDUCATIVA: LA VISIÓN DEL GOBIERNO

El 18 de julio del 2003, veinte días después de haber asumido su gestión, la entonces presidenta del Consejo de Ministros, Beatriz Merino Lucero, se presentó ante el Congreso a presentar las políticas de gobierno, agrupadas en tres rubros: política económica, política social y políticas sectoriales.

Al abordar el tema de la educación, que junto con la salud consideró «uno de los dos principales servicios sociales básicos que debe brindar el Estado por su importante cobertura y efectos en el tiempo», se refirió en primer lugar al bajo rendimiento escolar y a «la crisis fiscal y las remuneraciones insuficientes», para luego declarar a la educación «en estado de emergencia».

Poco después, en su mensaje del 28 de julio del 2003, el presidente Toledo hizo referencia a un «punto de quiebre» y dictó quince medidas para guiar el nuevo rumbo del país. La segunda medida que expuso fue el «Programa Nacional de Emergencia Educativa», comprometiéndose a que antes del 1 de diciembre se tendría un plan de acción para atender dicha emergencia.

---

<sup>36</sup> En el Anexo 2 se presenta el listado de normas y reglamentos vinculados con la docencia en el país. Este trabajo fue realizado por el Equipo Técnico del Consejo Nacional de Educación como aporte al debate sobre Carrera Pública Magisterial.

Como se ha señalado en la primera parte de este libro, el «Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004» —aprobado el 13 de diciembre por DS 029-2003 ED— constituyó un serio revés público del gobierno y de su Ministerio de Educación. Mereció críticas del Consejo Nacional de Educación, de otros actores y de los medios de comunicación por la falta de acciones concretas con alumnos y maestros, así como por no focalizar poblaciones prioritarias, ni señalar instrumentos, plazos, presupuestos asignados ni indicadores de evaluación que asegurasen que todos los alumnos que ingresen al colegio en marzo 2004 lo terminarán en diciembre dominando la lectura, escritura y los cálculos aritméticos.<sup>37</sup>

La prepublicación del documento «[...] para recoger opiniones y recomendaciones de la comunidad educativa nacional», en un encarte distribuido con el diario *El Comercio*, (25.1.2003), en el que se ampliaba el texto y la fundamentación de dicho programa, si bien constituyó un esfuerzo mayor del Ministerio de Educación para precisar programas y recursos, confirmó un enfoque que identificó la declaración de emergencia del sector con un plan general de la gestión ministerial. Los plazos que supone la propuesta ministerial no se condicen con las medidas inmediatas que demandaba la situación de emergencia reconocida oficialmente.

En cuanto al Programa Formación y Revalorización Magisterial, la misma publicación señala como lineamientos de política que «Se promoverá el inicio del despliegue de la carrera magisterial, mediante un Pacto Social que devenga en compromisos recíprocos, así como una óptima formación inicial y en servicio del docente y la adecuada dotación de recursos para ello».<sup>38</sup>

La «declaración de emergencia» fue bien recibida, pero mal efectivizada en cuanto sus lineamientos de política. Esto se expresó en la no consideración de los docentes como actores, de modo que se valorasen sus posibles aportes y experiencias. Mientras que el Ministerio de Educación hacía las pautas y establecía alianzas en la capital del país, las UGEL y otras instituciones del interior se sentían utilizadas.

Su progresiva minimización terminó convirtiendo a la situación de emergencia en algo que se perdió en el lenguaje cotidiano del Ministerio de Educación.

<sup>37</sup> ¿Se podía lograr lo allí señalado en un año? ¿Con respecto a qué vocabulario y complejidad de texto de lectura? Esa comprensión de cualquier lectura, ¿era para todas las edades? Al parecer, no se tomaron en cuenta los procesos básicos de aprendizaje.

<sup>38</sup> Asimismo, «A solicitud de los integrantes del Foro del Acuerdo Nacional, el Consejo Nacional de Educación liderará los trabajos sobre dicho Pacto Social, que servirá de base, entre otros aspectos, para establecer mejoras anuales de remuneraciones del magisterio hasta el 2006».

## b. LA LEY DEL PROFESORADO

La Ley 24029 comprende a los profesores activos, cesantes y jubilados; a los docentes en ejercicio y a administradores; a otros profesionales y docentes sin título profesionales que ejercen la docencia; a docentes del sector público y privado, en cuanto les sean compatibles las normas considerando su régimen laboral. El sindicato docente y los políticos que participaron en la aprobación del estatuto vigente suelen señalar que no se requiere una nueva ley de carrera pública magisterial y que bastaría con hacer algunos cambios en la 24029.<sup>39</sup>

Hay dos evidencias de que ello no es posible ni conveniente: su origen hace dos décadas, como producto de mutuas concesiones entre el poder político y las directivas magisteriales, determinó una concepción adaptada a requerimientos de un tiempo pasado que no calza con los actuales; y, lo que es peor, es prácticamente inaplicable.

En la vigente nueva Ley General de Educación se opta en la práctica por una nueva carrera pública magisterial. No hay referencias en ella ni en su reglamento a su relativo menor alcance respecto a la Ley del Profesorado.

Además de lo señalado, hay varios otros argumentos válidos para sustituir la Ley del Profesorado:

- El ingreso a la docencia pública se da sin las suficientes demandas de calificación. Su reglamentación se limita a señalar que para el nombramiento se tendrá en cuenta, además de la especialidad, la antigüedad en la obtención del título profesional; la residencia y procedencia del postulante y la antigüedad en la presentación de la solicitud. La competencia profesional del candidato es relegada a una menor prioridad: sólo se tomará una prueba de aptitud en caso de que dos o más postulantes concursen en igualdad de condiciones para acceder a una misma plaza. En suma, no hay filtros de exigencia para el ingreso a la carrera docente.

---

<sup>39</sup> Uno de los principales argumentos está fundado en una estabilidad casi irrestricta en el puesto obtenido. Según el Art. 33 del Reglamento de la Ley del Profesorado, «Los profesores al servicio del Estado tienen derecho a la estabilidad laboral en la plaza, nivel, cargo, lugar, centro de trabajo. Estos derechos de estabilidad se pierden por sentencia judicial ejecutoriada por delito común o por sanción de separación a través de proceso administrativo; excepcionalmente por racionalización de personal, resultado de los procesos de reestructuración supresión o adecuación total o parcial del centro de trabajo; finalmente, por situaciones que alteren el clima de trabajo en el centro educativo».

- Señala que el desempeño laboral es un aspecto básico a tener en cuenta en la evaluación de los profesores (junto con los antecedentes profesionales y méritos), otorgándole un peso de 30%; rige, por lo tanto, para el ingreso en la carrera pública y para los ascensos, así como para el otorgamiento de estímulos. Sin embargo, en el caso del ingreso, los actuales concursos públicos de nombramiento, convocados por ley, no toman en cuenta el desempeño laboral pues consideran como único criterio válido la aprobación de una prueba objetiva.
- No distingue entre el buen y el mal desempeño profesional. Los títulos y años de servicio son determinantes en los ascensos en la carrera; con ello, queda en evidencia la primacía de la antigüedad sobre el mérito. Como al Ministerio de Educación no se le señalan plazos para la convocatoria a concursos públicos de ascenso, éstos no se habían realizado desde hace por lo menos dos décadas. Ésta es una de las principales razones por la que profesores con más de veinte años de servicio se encuentran en el II Nivel magisterial y, por ende, sin el menor incentivo respecto a una promoción a la que merece aspirar como profesional.<sup>40</sup>
- La diferencia remunerativa entre niveles es mínima, lo que desalienta a los mejores maestros y diluye el interés por asumir cargos directivos. La Ley del Profesorado menciona los puestos, pero no los describe. El hecho de que no los señale como unidades básicas de selección y remuneración pone en evidencia que a los maestros se los selecciona y se les asigna una determinada remuneración independientemente de lo que hagan.
- Los mecanismos señalados para la contratación, el nombramiento y los ascensos son deficientes. De acuerdo con un documento de Hugo Díaz (2003), las políticas inorgánicas de expansión del sistema educativo vía la creación indiscriminada de plazas docentes durante las gestiones gubernamentales de las últimas décadas y la defensa gremial a rajatabla de la estabilidad laboral de todo maestro sindicalizado, conspiraron para que los índices de crecimiento de los presupuestos educativos fueran menores en la mitad de los registrados para los profesores. La peor parte fue para los sueldos docentes (Díaz 2003).

---

<sup>40</sup> Si bien el Art. 191 de la Ley del Profesorado establece que el MED realice la evaluación por ascensos entre los meses de septiembre a octubre, y que el ascenso rija desde el 1 de enero del año siguiente, la no concreción de esas evaluaciones convirtió en letra muerta tal disposición.

## c. LA FORMACIÓN DOCENTE

### • LOS INTENTOS ESTATALES DE CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA ÚNICO

La formación continua es un concepto planteado en el Ministerio de Educación como un proceso articulado y permanente, concebido desde la formación inicial y activo durante toda la carrera, teniendo como eje la mejora permanente de la enseñanza. Con él se trató, en una etapa de la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (DINFOCAD), de «[...] construir un sistema único, procesal, en dos fases sucesivas, en el que participen todos, aportando cada uno lo que ya logró así como lo que trae de nuevo. En él se cuenta la experiencia ya acumulada, con la riqueza y la diversidad de las interrelaciones formadores/docentes, ISP/escuela, magisterio/otros actores sociales, como constitutivas de la propuesta y aplicación de la formación continua, en una retroalimentación constante» (Valdeavellano 2002: 98).

El 2001 se planteó como desafío «[...] una estrategia de formación continua del maestro a partir de una formación inicial redefinida y una formación en servicio más integrada y relevante, ambas en un contexto de: a) racionalidad de la oferta de formación inicial; y b) profesionalización y flexibilidad de la carrera magisterial» (MED 2001: 26) El sistema de formación continua aludido en este párrafo sería una de las piezas del programa de Revalorización de la Carrera Magisterial propuesto por la DINFOCAD, que incluía, además, el Sistema de Acreditación de Instituciones y Profesores, y la estructura y el funcionamiento de la carrera docente.

En el proyecto original de la DINFOCAD se establecía que los programas y las actividades de formación inicial de los profesionales de la educación serán evaluados permanentemente, a nivel de sistema y de institución, «[...] mediante mecanismos referenciados a patrones básicos de funcionamiento y de acuerdo con las metas fijadas en el Proyecto Educativo Institucional».<sup>41</sup> Además de evaluaciones internas, basadas en instrumentos acordados a nivel del sistema, se realizarían evaluaciones externas periódicas. Los resultados de tales evaluaciones guardan relación con la acreditación institucional:

- Se identificaron y seleccionaron los ISP y las escuelas superiores de formación artística con mejores condiciones para ofrecer formación inicial en cada región.

---

<sup>41</sup> Hasta el 2001 se conocía como Plan de Desarrollo Institucional (PDI).

- Fueron seleccionados 120 ISP públicos, divididos en tres grupos (García 2003): el primero, formado por 22 pedagógicos denominados «institutos piloto», seleccionados por tener los mejores grupos de docentes; el éxito de la capacitación durante 1996 y 1997 posibilitó un documento curricular consensuado para la especialidad de educación primaria y proyectar un Plan de Fortalecimiento para esos 22 ISP con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo, alentándose la formación de redes donde interactuaron estos centros piloto con otros ISP vecinos a los 22 seleccionados. Un segundo grupo compuesto por ISP partícipes de un Plan de Modernización con apoyo financiero del Banco Mundial, contó con el apoyo de los «institutos piloto». Finalmente, el año 2000 se asistió a los 46 ISP restantes, aunque sólo con escasa financiación nacional.
- Se reconvirtieron las formas y funciones de los institutos reorientando las carreras teniendo en cuenta las necesidades regionales y locales y el fortalecimiento de sus planteles de formadores, particularmente en función de las nuevas carreras y/o especializaciones que ofrecen.<sup>42</sup>
- Se consideró la promoción de proyectos de innovación educativa y sistematización de experiencias exitosas, vía fondos otorgados por concursos y otros mecanismos de estímulo.
- Se fortalecieron las redes regionales de instituciones formadoras, tendiéndose a su interrelación nacional periódica.

Respecto a la capacitación en gestión, en su normatividad se advierten cambios que van desde la preocupación por la acción de los directores para asumir la pregonada autonomía de los centros educativos (a través de la RM 016-96-ED) hasta la referida a instancias de participación como los Consejos Escolares Consultivos y los Comités de Moralización (CODEMOS) (DS 007, Directiva VMGI 004), antecedente de los actuales COPARE (Consejos Regionales de Participación). En los Lineamientos de Política Educativa 2001-2006, este tipo de capacitación forma parte de una opción para mejorar la calidad en la educación pública apuntando al fortalecimiento de la democracia. La poca solidez de los órganos intermedios del Ministerio de Educación determinó que la capacitación de los responsables de la educación en las regiones forme parte de los planes de formación para la gestión educativa.

Ése fue el período más esperanzador de la DINFOCAD. Sin embargo, los continuos cambios de responsable y la inadecuada interpretación de la propuesta hicieron

<sup>42</sup> La Resolución 023-2001 tuvo aportes interesantes en materia de formación magisterial. Disponía, por ejemplo, dos plazas en los ISP para los mejores estudiantes de la localidad.

que el proyecto abortara; se atendió más a la coyuntura política que al trabajo que demandaba la propuesta.

Las comisiones especializadas se mediatizaron y su personal se destinó a otras tareas exigidas por la coyuntura: estructuración del currículo diversificado, programa de emergencia, construcción del denominado Proyecto Educativo en Áreas Rurales, entre otras. El debate brilló por su ausencia en estas decisiones y se evidenció la pérdida de liderazgo de esa unidad institucional en el sector.

## **LAS PROPUESTAS CURRICULARES**

En cuanto a las propuestas curriculares, destaca el proceso seguido en la construcción de los perfiles que debieran obtenerse en la formación docente, revisado en 1997 y aprobado por los formadores de los 22 institutos que ese año iniciaron el Plan de Fortalecimiento apoyado por el BID. Posteriormente esos perfiles fueron aceptados por los 53 institutos incluidos en el Plan de Modernización y no fueron objetados por los 46 restantes que se integraron entre el 2000 y el 2001. Los perfiles obtenidos fueron sometidos a dos evaluaciones internas y a una evaluación externa según la cual «[...] el personal directivo y los docentes consideran que lo más innovador de la propuesta curricular es la práctica profesional temprana». De esta afirmación se puede colegir que las apuestas del perfil básicamente son reconocidas por la comunidad profesional de formadores de docentes en el ámbito de los ISP. Serían entonces tres las reformas curriculares más sentidas para la formación docente en los ISP, en orden de aceptación: a) la práctica profesional temprana; 2) la investigación-acción; y c) la interacción didáctica constructivista (Escobar 2002).

Lo crítico de este proceso es que los institutos de formación docente (IFD) no se apropiaron del mensaje implícito en el proyecto, que demandaba replantear su propia realidad institucional. La transferencia de la experiencia a otros IFD se desgastó y hasta sufrió distorsiones.

Cabe comentar, respecto a las tres reformas más demandadas, que son escasos los aportes sobre la práctica profesional temprana, caracterizada por su falta de seguimiento y de monitoreo; igualmente, son contados los trabajos realizados por formadores y alumnos sobre la investigación-acción o sobre la interacción didáctica constructivista.

El Currículo de Formación Docente en la especialidad de Primaria es el documento más conocido de la modernización educativa impulsada en la década anterior. En él



---

SALVO ALGUNAS EXCEPCIONES, LA FORMACIÓN EN LAS INSTITUCIONES FORMADORAS DE DOCENTES NO ES ADECUADA NI SUFICIENTE PARA ENFRENTAR PEDAGÓGICAMENTE LAS DIVERSAS REALIDADES FAMILIARES Y LA HETEROGENEIDAD DE LOS ALUMNOS CON LOS QUE LOS PROFESORES TRABAJAN.

---

se describen, brevemente, las innovaciones que introduce la reforma en la estructura curricular y el plan de estudio.

Shona García (2003) señala las principales dificultades de implementación del currículo para la formación docente:

- Lentitud y dificultad de la capacitación: la confusión de términos y conceptos, la falta de información sobre diversos temas y la falta de tiempo para estudiar son las constantes más recurrentes.
- Carga horaria abusiva: 18 a 20 horas de clases exigida a los formadores.
- Obstáculos insalvables para la práctica en escuelas unidocentes y multigrado de ámbitos rurales.
- Problemas de comprensión de la interdisciplinariedad y debilidad en materia de investigación y desarrollo del pensamiento formal en muchos formadores.

A partir de este conjunto de observaciones es evidente que, aunque podemos evaluar que la propuesta curricular es una fortaleza según el balance planteado, no llegó a constituir un tema resuelto.

Se considera un grave problema adicional la aparición de un currículo nuevo en el año 2003, «[...] elaborado sin participación de los formadores que se ha impuesto a 25 nuevos pilotos, entre los cuales hay algunos de los pilotos antiguos. Este hecho, además de desconocer a la comunidad de formadores que ha venido funcionando todos estos años, tiene características que hacen retroceder la formación al menos un par de décadas» (García 2003: 34). Transcurridas las dos gestiones ministeriales que ampararon políticamente esta contradictoria iniciativa, fueron los propios IFD los que solicitaron regresar al anterior currículo. Mas, cabe preguntar quién asume las responsabilidades de esta evidente distorsión, así como los gastos y la desinstitucionalización que significó para el país.

## LAS INICIATIVAS DE LA SOCIEDAD

En la década de 1990 sobresalieron importantes iniciativas de la sociedad que plantearon propuestas alternativas a las oficiales (Cuba 2003):

- En 1994, el Movimiento Pedagógico, conformado por un conjunto de organizaciones no gubernamentales cuya labor se orienta a los sectores populares, publicó el documento *Calidad de la educación en la formación magisterial*, producto de un encuentro en el que se analizó el tema (citado en Cuba 2003).
- En 1999, Tarea realizó el seminario internacional *Perspectivas y Propuestas para el Desarrollo Magisterial*, que planteó objetivos y estrategias para el lustro siguiente.
- En 1999, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), en coordinación con el BID y el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), desarrolló el seminario internacional *Formación y Desarrollo Profesional Docente. Experiencias innovadoras en América Latina*.
- El Instituto Superior La Salle, de Urubamba, organizó el año 2000 el Tercer Congreso Nacional de ISP, que convocó a 1 200 participantes de todo el país y a importantes especialistas nacionales e internacionales.<sup>43</sup>
- En agosto del 2003, el Instituto de Pedagogía Popular llevó a cabo el seminario internacional *Políticas de Formación Docente en la Lucha contra la Pobreza*, que convocó a más de 600 formadores y estudiantes de ISP y de facultades de educación.
- En el 2004, GTZ y la UNESCO tuvieron la iniciativa de organizar en Lima el encuentro «Situación de la formación docente inicial y en servicio en Bolivia, Paraguay y Perú», sobre desarrollo profesional docente, de relativo impacto.

Más adelante en el texto se destacan iniciativas de entidades vinculadas al mundo empresarial, como el Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE), y de organizaciones internacionales como la GTZ en la organización de actividades específicamente destinadas al fortalecimiento de una mejor gestión educativa.

La mayoría de estas experiencias e iniciativas no encontró eco en el sector oficial; hubo temor de convocarlas o asumirlas, en parte por la connotación política de algunas de las instituciones que las proponían.

---

<sup>43</sup> Fue también el primer congreso internacional de formación docente realizado en el país.

## • LA FORMACIÓN DE DOCENTES EN CONTEXTOS DE EDUCACIÓN BILINGÜE INTERCULTURAL

En este ámbito sobresalen particularmente el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP)<sup>44</sup> y las experiencias en áreas andinas.

Desde el año 2000, GTZ, en coordinación con la DINFOCAD del Ministerio de Educación, organiza actividades de formación en EBI en razón de la demanda creciente de institutos superiores pedagógicos del sur andino (sobre todo los ubicados en Cusco, Puno y Andahuaylas, con acciones aisladas desde 1966). Para dichas actividades fueron considerados aportes anteriores del FORMABIAP del ISP de Loreto y del ISP La Salle de Urubamba, que posibilitaron las condiciones básicas para reforzar algunas experiencias piloto que se venían desarrollando e iniciar otras.<sup>45</sup>

En la zona andina, los institutos pedagógicos que se incorporaron a este esfuerzo de reflexión sobre la EBI son: ISP «Huancavelica», de la ciudad del mismo nombre; ISP «Nuestra Señora de Lourdes», de Huamanga, Ayacucho; ISP «José Salvador Valle», de Huanta, Ayacucho; ISP «José María Arguedas», de Andahuaylas, Apurímac; e ISP «Túpac Amaru», de Tinta, Cusco.<sup>46</sup>

## • LA ACREDITACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FORMADORAS DE DOCENTES

Hay importantes indicios para afirmar que, salvo algunas excepciones, la formación recibida en las facultades de educación y los institutos pedagógicos no es adecuada ni suficiente para enfrentar pedagógicamente las diversas realidades familiares y la heterogeneidad de los alumnos con los que los profesores trabajan en aulas. Incluso en muchos casos la labor del docente debería ser complementada por psicólogos y asistentes sociales. Estamos entonces ante un doble problema: lo pedagógico es insuficiente en la formación inicial y la realidad exige un abordaje pluriprofesional.

---

<sup>44</sup> Sobre el programa FORMABIAP hay referencias específicas en la Parte I de esta publicación.

<sup>45</sup> La experiencia del Pedagógico de Urubamba, con su programa de Profesionalización, entregó importantes aportes al currículo de formación docente de 1996, al igual que los amazónicos de Loreto y Jaén.

<sup>46</sup> GTZ-PROEDUCA, página web de presentación, en la página central del Ministerio de Educación. <[www.minedu.gob.pe](http://www.minedu.gob.pe)>.

En los últimos años, las instituciones que forman profesionales de la educación en el Perú han identificado la acreditación de programas e instituciones como un mecanismo conveniente para regular la calidad de la formación de profesores. Tanto la DINFOCAD, de la que dependen los institutos superiores pedagógicos, como las facultades de educación de las universidades del país, que son autónomas respecto al Ministerio de Educación, se han propuesto poner en marcha un sistema de acreditación y han dado los pasos preliminares para hacerlo realidad. Los párrafos siguientes reseñan los planteamientos de estas instituciones, así como la situación de partida que esta acreditación ayudaría a superar.

Existen los siguientes antecedentes:

- La política de formación continua de docentes aplicada actualmente por la DINFOCAD considera la acreditación como uno de los mecanismos principales de la estrategia orientada a racionalizar la oferta de formación inicial de docentes; para ello, se prevé el funcionamiento de un organismo acreditador.
- El Reglamento General de los ISP públicos y privados establece que la acreditación se sustenta en la evaluación del desempeño institucional y en la calidad pedagógica de las carreras ofertadas, de acuerdo con estándares de calidad aprobados por el sector. El mismo Reglamento define la acreditación como un mecanismo de autorregulación y control de la fortaleza y la coherencia institucional.<sup>47</sup>
- Las facultades de educación han realizado, entre 1998 y 2000 y con el auspicio de la Asociación Nacional de Rectores, tres encuentros nacionales encaminados a la definición de un sistema nacional de acreditación de la calidad. En ellos se decidió construir un sistema de acreditación basado en estándares de calidad aprobados por consenso.

En el campo de los especialistas, de los educadores profesionales y de la sociedad, es creciente el consenso sobre la conveniencia de establecer mecanismos de racionalización, regulación y aseguramiento de la calidad de la formación de los profesionales de la educación. El sindicato de educadores coincide también con la necesidad de desarrollar una política de acreditación de instituciones de formación de los profesionales de la educación. En el año 2001, uno de sus secretarios gene-

---

<sup>47</sup> El Reglamento define la acreditación como «un proceso complejo, permanente, que toma en cuenta estándares externos, pero también, y sobre todo, obliga a desarrollar la gestión y la práctica en forma congruente con los valores, principios, misión y visión, objetivos y documentos curriculares del propio Proyecto de Desarrollo Institucional. Es un mecanismo de autorregulación y control de la fortaleza y la coherencia institucional.»

rales afirmó que, en opinión del sindicato, los institutos pedagógicos y las facultades de educación deben «cumplir con una acreditación de calidad. Nos oponemos tajantemente a que el criterio mercantil y rentista atente contra la calidad formativa de los profesores».<sup>48</sup>

## PROPUESTAS DE FORMACIÓN EN SERVICIO

Con la gestión del ministro Dante Córdova, uno de los pocos bien recordados de la administración Fujimori, se puso en marcha el PLANCAD, mediante el llamado a concurso de entes ejecutores. También se desarrolló un programa de capacitación que en formación docente logró resultados hasta donde dio la financiación. Los ministros que sucedieron a Dante Córdova dejaron que el programa de capacitación siguiera sin apoyos explícitos.

Con las gestiones de Marcial Rubio y Nicolás Lynch, durante el gobierno de transición y el de Alejandro Toledo respectivamente, se continuó y hasta se trató de potenciar lo que ya se estaba haciendo. La DINFOCAD logró avances al perfilar los siguientes elementos básicos para una política articulada de la formación de docentes en servicio:

- Identificación y selección de las instituciones acreditadas (ISP, universidades y asociaciones) con mejores condiciones para ofrecerla, con sistemas de seguimiento permanente a los docentes en aula.
- Programas diversos y abiertos de capacitación, actualización y especialización de docentes y formadores en función de las demandas institucionales definidas en los proyectos institucionales, en las redes, las provincias y regiones, según el caso.
- Programas formales de posgrados (maestrías, doctorados y posdoctorados) orientados a segmentos selectos identificados en las prioridades de desarrollo, orientados a la producción de profesionales avanzados de la política, la planificación, la evaluación y la investigación educativas, a cargo de las universidades.
- Paquetes de programas de formación en gestión y administración educativa (para directivos y administradores del sector).

---

<sup>48</sup> Olmedo Auris (2001), «Carrera Pública Magisterial en el Perú del siglo XXI», ponencia presentada al Taller Internacional sobre Carrera Magisterial, realizado en Lima del 22 al 24 de noviembre del 2001. Ministerio de Educación, DINFOCAD.

Bajo la conducción de Rosario Valdeavellano, dicha dependencia ministerial propuso la creación de los Centros Amauta de Desarrollo Profesional, con capacidad para gestionar descentralizadamente la formación continua en sus regiones de influencia. En cada región se seleccionaría al ISP o la universidad más competente y con capacidad de influir sobre una red de instituciones responsables de la formación docente. La estrategia de creación de estos Centros Amauta suponía aplicar cambios en las instancias, así como generar espacios que hicieran posible el diagnóstico, planeamiento y ejecución de las medidas de política antes reseñadas. Se demandaba entonces la reorganización de los órganos intermedios y las regiones, así como la reorganización de la propia Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (DINFOCAD), dentro de la sede central, para «generar una instancia orgánica de conducción orientadora y programática de los procesos de formación continua». Lamentablemente, cambios ministeriales que definieron rumbos distintos a las políticas trazadas influyeron para aletargar —si no distorsionar— los propósitos iniciales de esta estrategia.

Asimismo, la formación desde el Ministerio de Educación, que demandaba que los docentes tomaran distancia del memorismo y asumieran un pensamiento crítico, contrastó con los concursos convocados para cubrir plazas para seleccionar nuevos maestros desarrollados el 2001, una de cuyas características principales fue el enciclopedismo y la opción memorística.

La importante idea de organizar centros «Amauta» ha sido, en la práctica, paralizada. A la fecha hay sólo tres Centros Amauta reconocidos oficialmente en el país, lo que ha convertido al modelo en un pálido reflejo de lo que se quería lograr. Su monitoreo sigue estando a cargo de la sede central del Ministerio de Educación.

## • LA FORMACIÓN DE FORMADORES

Los formadores son en su mayoría maestros de aula que concursan para acceder a puestos de trabajo en ISP o universidades, provenientes de la clase media baja o de grupos populares. En muchos casos, los formadores de las universidades son titulados de otras carreras «y muchas veces carecen de toda formación para la docencia» (García 2003: 38). Han sido escasos los esfuerzos en ese sentido. Shona García destaca que los formadores de ISP realizaron, en una estrategia de construcción participativa de la propuesta curricular, una auténtica dinámica de autoformación, lo que dio lugar al desarrollo de una comunidad profesional de formadores de maestros.

Una de las más significativas experiencias en esta área es la Segunda Especialidad en Formación Docente, puesta en marcha en 1995 por la Pontificia Universidad Católica del Perú, en el marco del Proyecto Educación y Desarrollo Regional. Destaca en ella la creación de redes de institutos pedagógicos que se reúnen por iniciativa propia para discutir sus avances y problemas, y que organizan congresos regionales de reflexión sobre la formación docente. Estas redes han posibilitado, en alguna medida, que entre los formadores se propicie el ejercicio de la autonomía, creando así las condiciones para constituir una comunidad profesional.

Otros miles de estudiantes de pedagogía participaron desde 1996 hasta el 2004 en el Plan Piloto de Modernización de la Formación Docente, que supuso reorganizar los currículos de formación de los institutos superiores pedagógicos —en las especialidades de educación primaria y secundaria— e iniciar acciones de formación a cargo de especialistas nacionales e internacionales, para unos 500 formadores de los primeros institutos piloto.

En dicha experiencia no se retomó lo iniciado, en el sentido de tomar una parte de la población de formadores (docentes ISP) «realmente existentes» y con formación de varios años por DINFOCAD para apoyar la formación continua, ni se comprendió que reducir el número de ingresantes debiera ir aparejado con medidas de reconversión institucional y estrategias nacionales.

Tampoco hubo la iniciativa de conformar una comunidad de formadores ni de diseñar un programa de formación de formadores. No basta con tener una segunda especialización o posgrado para ser formadores competentes; esto demanda sobre todo pensar en la sostenibilidad de un programa con enfoques diferentes, que consideren, entre otros aspectos, la participación ciudadana, la adaptación a las diversidades regionales, una cultura crítica de interpretación de la realidad nacional y educativa, y la debida valoración del acervo cultural con el que están vinculados los institutos formadores docentes.

## 5. LAS ASPIRACIONES Y LOS APORTES DE LOS DOCENTES

### a. LA REPRESENTATIVIDAD GREMIAL

- **EL SUTEP**

Desde su creación contestataria al régimen militar de Juan Velasco Alvarado, el SUTEP es sinónimo de lucha gremial contraria a todo gobierno que se haya sucedido durante las últimas tres décadas.

Para bien o para mal, dependiendo de la perspectiva de quien lo diga, el SUTEP —encarnado en sus sucesivas dirigencias— ha sido el único portavoz de maestros sin voz en el país. Sus características gremiales, con dirigencias asociadas a un único grupo político, Patria Roja, desde sus inicios hasta el presente, lo convierten en una institución donde lo gremial y lo político se mezclan con facilidad.

La última vez que el Estado recibió un empadronamiento de afiliados del SUTEP fue en el ahora lejano 1984, cuando se presentaron las firmas de 123 300 profesores. En su condición de secretaria general del SUTEP, en declaraciones al diario *El Comercio* (14.1.2007), Caridad Montes afirmó que al 2007 tenían 320 000 afiliados.<sup>49</sup>

El SUTEP ha tenido iniciativas para defender derechos y prerrogativas propiamente profesionales en el campo de la docencia pública, y se mantiene vigente como organización social que vela por los intereses y las mejores condiciones laborales y salariales de sus asociados. En estos casos, su accionar es necesario y bien valorado por sus bases magisteriales.

Los problemas surgen cuando sus dirigentes conciben al SUTEP como una instancia alternativa de decisiones ligadas a la educación. Así, si las fuerzas políticas de un Congreso debaten una nueva ley general del sector, en el SUTEP se generan procesos que apuntan a plantear una propuesta «alternativa»; cuando se encomendó al Consejo Nacional de Educación la construcción consensuada del Pro-

---

<sup>49</sup> La profesora Caridad Montes ejerció el cargo de secretaria general del SUTEP hasta marzo del 2007.



yecto Educativo Nacional (PEN), cumpliendo el mandato para el que fue creado, durante meses el SUTEP planteó como «alternativo» un proyecto que debía recoger «el sentir y las perspectivas del magisterio»; cuando se presentan propuestas legislativas producto de consensos o de metodologías que los directivos del Ministerio de Educación se imponen para lograr resultados positivos —como una nueva propuesta de carrera pública magisterial—, en el SUTEP se descalifica todo intento de ofrecer alternativas a una Ley del Profesorado obsoleta, a la que presentan como el mejor instrumento legislativo referido al magisterio... a pesar de conocer de su inviabilidad.

Muchos de los numerosos compromisos del SUTEP con sucesivos gobiernos se suscribieron sin reconocer el principio de autoridad de quienes conducían el sector educación, y con la convicción, por parte de los dirigentes gremiales, de constituir una instancia con legítima injerencia en decisiones a cargo del Estado.

¿Qué ha mantenido a tantos maestros durante tanto tiempo leales a directivas del SUTEP impregnadas de un maoísmo trasnochado, al cual Nicolás Lynch llama «pensamiento arcaico»?

Existen varias evidencias políticas de que no hay correspondencia entre la ideología de Patria Roja, representativa de sus dirigencias, y las opciones electorales por las cuales generalmente votan, en procesos electorales más amplios, tanto el maestro de base como sus familias. En el propio gremio esas ideas perdieron por un estrecho margen a la hora de elegir la primera directiva del Colegio de Profesores, de acuerdo con las cifras oficiales. Por lo demás, la sigla SUTEP funciona como contenedora de variadas posiciones en el espectro ideológico, algunas de las cuales son tan radicales que convierten en partido conservador a Patria Roja; el gremio aglutina también a maestros de muchas tendencias, independientes en su gran mayoría, sin canales de expresión política ni de organización dentro del propio gremio.

Nuestra derecha neoliberal clama por la desaparición del SUTEP. Según sus voceros, sólo así el Estado (léase Ministerio de Educación) podría efectuar los cambios urgentes que nuestra educación reclama. Se olvida con frecuencia que existen instancias o niveles educativos en los que el SUTEP no tiene representatividad y que están preñados de la misma mediocridad; por ejemplo, el sistema de educación superior.

La razón fundamental de la adhesión y el seguimiento al gremio de decenas de miles de maestros de base no radica en la ideología de Patria Roja; está más bien en el desamparo de que son objeto por parte del Estado peruano. Se puede afirmar

incluso que el pensamiento de las dirigencias es funcional al maestro peruano, dadas las condiciones en las que desarrolla su trabajo. La precariedad y el maltrato —bajos salarios y malas condiciones de trabajo— determinan que, más allá de su posible no identidad con el pensamiento político de sus directivos, el maestro de base reconozca al SUTEP como su interlocutor con un Estado que representa y es símbolo de su precariedad. Requiere de su gremio para estar en condiciones reales de exigir mejoras salariales, más aún cuando en el país hay un mayor crecimiento económico y los ingresos se mantienen estacionarios o disminuyen.

Es cierto que los dirigentes gremiales poco pueden exhibir en cuanto a luchas por una reforma educativa y mucho en cuanto a manejo del gremio en forma de secta partidaria, con prácticas tradicionales de jugadas bajo la mesa o de negociar movilizaciones; es cierto, asimismo, que en la práctica el gremio ha sido concesivo con la mala calidad educativa y ha asumido una conducta conservadora sin la apertura suficiente a un cambio drástico en nuestra educación. En los años que lleva desde su fundación, el SUTEP no ha sido capaz de dar sugerencias específicas para una respuesta pedagógica alternativa. Ha llevado a cabo un sinnúmero de congresos pedagógicos que no han significado reflexión ni aportes serios para renovar nuestra educación; el marco teórico desde el que desarrollan sus propuestas se alimenta en la ideología de Patria Roja, que es una escisión de otros partidos. No existe ni se propicia en el gremio el surgimiento de una masa crítica de cara a los problemas educativos, sino únicamente acorde con sus reivindicaciones. Hasta ahora, la única figura con la que se moviliza a sus bases sigue siendo la de Horacio Zeballos, quien en vida mostró un particular coraje para la lucha reivindicativa gremial durante el gobierno militar de hace tres décadas,<sup>50</sup> pero poco liderazgo en lo pedagógico.

No obstante todo lo anterior, el principal responsable de la mala formación docente y de la proliferación de ISP de mala calidad es el Estado; no son los maestros ni su gremio.

No cabe duda que el SUTEP necesita urgentes reformas. La elección de sus directivos nacionales y regionales a través del voto universal de sus afiliados es un clamor que debe ser oído y puesto en práctica. La falta de una experiencia gremial a nivel de los docentes impide vislumbrar lo que sería un adecuado desarrollo institucional del gremio; sin embargo, el aumento de los docentes jóvenes en el gremio puede ser un factor de cambio.

---

<sup>50</sup> En su biografía se señala: «[...] de Horacio se puede decir que fue guerrero toda la vida». Fuente: <[http://siempre\\_horacinos.pe.tripod.com](http://siempre_horacinos.pe.tripod.com)>.

Lo acontecido a partir de la abierta pugna del gobierno del presidente Alan García con el gremio magisterial al optar por una evaluación censal del magisterio a pesar de las presiones y amenazas sutedistas, que resultaron al final inútiles, marca un punto de quiebre que debe hacer reflexionar a todos los actores.

El SUTEP, además de revisar críticamente su accionar y de su representatividad gremial, debe optar por trabajar de manera decidida por el Proyecto Educativo Nacional, no sólo demandando al gobierno su aplicación sino también orientando a sus afiliados respecto a lo que pueden aportar para el cumplimiento de los objetivos y de las políticas acordadas en el PEN. Asimismo, se requiere del SUTEP una renovada actitud de defensa de la probidad y de la profesionalización magisterial, demandando efectivas sanciones a funcionarios y maestros con probadas acciones de corrupción.

El gobierno, por su parte, en lugar de pugnar por hacer desaparecer al SUTEP o por dividir el gremio en tantas facciones como corrientes políticas existan en su interior, debiera convocar al gremio a participar en la urgente renovación del sector precisando su respeto por la vigencia de una organización sindical que vele por las legítimas reivindicaciones laborales de sus afiliados.

Es evidente que para que ambas situaciones se concreten deberá haber cambios en el Ministerio de Educación y en el SUTEP, y superar la idea de oposición permanente en sus vínculos. Una clara definición sindical por sobre la partidaria ayudará a lograr estos propósitos.

## • EL COLEGIO DE PROFESORES

Luego de la masiva inscripción de docentes para participar en el Colegio de Profesores, presentado por el gobierno de Alejandro Toledo como una instancia que posibilitará el ejercicio profesional de sus afiliados, hubo la esperanza de que los comicios para elegir su primera directiva marcarían nuevos rumbos, con una representatividad magisterial distinta a la de un sindicato con las características señaladas.

La realidad ha sido distinta. Como producto del proceso electoral sin resultados definitorios, y de posteriores pugnas judiciales, en junio del 2007 dos juntas directivas reclaman la representatividad del Colegio y despachan a diario en diferentes oficinas. Mal inicio para una institución de la que se esperaba que animara y promoviera el debate pedagógico y una efectiva profesionalización docente.

Luego de las elecciones realizadas en julio del 2006 el comité electoral del Colegio de Profesores del Perú nombrado para esa ocasión proclamó como decano a Carlos Gallardo Gómez, con 42,6% de los votos válidos, contra 40,34% de la lista rival. Sin embargo, una facción disidente del mismo comité electoral proclamó como ganadora a la lista encabezada por Soledad Lozano, la que, junto con la dirigencia del SUTEP, denunció ante el Ministerio Público a los otros integrantes del Comité Electoral por presunto fraude para perjudicar a su lista. Mientras tanto, el Ministerio de Educación decidió no reconocer a directiva alguna hasta cuando el Poder Judicial emita una sentencia final. El caso sigue en el Poder Judicial. El 24 Juzgado Civil de Lima declaró improcedente dicha demanda; sin embargo, dicho fallo fue apelado y pasó a la Cuarta Sala Civil. De acuerdo con la Resolución 08, del 9 de mayo del 2007, la Sala Superior Civil confirmó la desestimación de todos los recursos judiciales presentados por Soledad Lozano y mandó a archivar todo lo actuado. Sin embargo, la directiva dirigida por Soledad Lozano sigue difundiendo comunicados refutando tal noticia.

Para mayor confusión de los maestros, Carlos Gallardo despacha como decano en oficinas situadas en el distrito de Jesús María y Soledad Lozano, afín a Patria Roja, hace lo propio en una oficina ubicada contigua a la sede principal del SUTEP (Av. Camaná, en el Cercado de Lima).

Un colegio bicéfalo muestra la realidad de nuestra docencia y la interferencia de la autoridad, con la falsa creencia de la no intervención para preservar la integridad institucional. En suma, una experiencia frustrada y frustrante.

Se espera que, superada la incertidumbre del reconocimiento legal, el Colegio de Profesores asuma sus tareas optando por reforzar su posibilidad de convertirse en un ente autónomo capaz de contribuir al desarrollo y mejoramiento continuo de la educación fomentando la responsabilidad en el trabajo y la honestidad como valores fundamentales de los docentes, tal como lo señalan sus estatutos.

## • LA DERRAMA MAGISTERIAL

Desde hace más de treinta años, los maestros de todo el país aportan mensualmente 3% de su sueldo a un fondo de pensiones. El descuento ha sido automático y obligatorio hasta el 2007, cuando el gobierno, para golpear al SUTEP por sus vínculos directivos con la Derrama, eliminó el descuento obligatorio por planilla. Hoy, con más de 230 000 docentes aportantes en todo el Perú, mensualmente se reúnen cerca de 4 millones de soles, y la recaudación anual bordea los 50 millones de soles.

---

LA RAZÓN FUNDAMENTAL DE LA ADHESIÓN Y EL SEGUIMIENTO AL GREMIO DE DECENAS DE MILES DE MAESTROS DE BASE NO RADICA EN LA IDEOLOGÍA DE PATRIA ROJA; ESTÁ MÁS BIEN EN EL DESAMPARO DE QUE SON OBJETO POR PARTE DEL ESTADO PERUANO.

---

La institución encargada de administrar y vigilar estas sumas es la Derrama Magisterial. Asociación mutualista creada en 1932, su principal función es financiar préstamos a todos los profesores. La diferencia con los bancos es que la devolución del dinero está totalmente garantizada, ya que el cobro se hace directamente en cada planilla.

En 1984 el Ministerio de Educación aprobó el estatuto de la Derrama Magisterial, uno de cuyos artículos ordenaba que cuatro de sus seis miembros directivos debían estar afiliados al en ese entonces Sindicato *Único* de Trabajadores de la Educación Peruana, el SUTEP (años más tarde, «Sindicato *Unitario*»). Los miembros del SUTEP que componen la Derrama Magisterial son elegidos por los votos de cada representante de dicho sindicato en los 24 departamentos del país, y el control de Patria Roja sobre estas agrupaciones gremiales en provincias es, prácticamente, total.

En 1993 se facultó la indexación de los aportes mensuales de los docentes al equivalente del 0,5% del monto de la Unidad Impositiva Tributaria. La administración de los fondos sociales del magisterio por la Derrama Magisterial busca obtener rentabilidad mediante créditos sociales y otras inversiones debidamente autorizadas por la Superintendencia de Banca y Seguros.<sup>51</sup>

Esta historia ha sido interrumpida por el segundo gobierno aprista. A raíz de los enfrentamientos con el SUTEP por la evaluación docente, el Ministerio de Educación dispuso la no obligatoriedad del pago de los maestros a la Derrama; un complemento de esta acción ha sido otro decreto que autoriza al Banco de la Nación para dar crédito a los maestros con menos intereses que la propia Derrama.

Por lo general, las actividades institucionales de la Derrama Magisterial superan la unilateralidad ideológica de la dirigencia del SUTEP. Su revista de debate magiste-

---

<sup>51</sup> Ver <[www.derrama.org.pe](http://www.derrama.org.pe)>.

rial, y sus iniciativas en apoyo a las discusiones sobre la carrera pública magisterial y a la construcción del Proyecto Educativo Nacional han marcado matices y énfasis diferenciados respecto al SUTEP.

Las iniciativas pedagógicas de la Derrama Magisterial tienen su principal expresión en los Foros Internacionales «Encinas». La selección de conferencistas magistrales considera por lo general los altos méritos profesionales, y varios de estos foros han servido de plataforma para la presentación de ideas renovadoras, no necesariamente coincidentes con la ideología de sus organizadores. La presencia de educadores cubanos es particularmente privilegiada en estas iniciativas; esto se evidencia, por ejemplo, en la opción por el método cubano «Yo sí puedo» en materia de alfabetización.

## **b. PLANTEAMIENTOS DE ORGANIZACIONES DOCENTES<sup>52</sup>**

En la gran mayoría de los muchos pronunciamientos del SUTEP priman, más que las propuestas, la denuncia y el uso de epítetos contra el gobierno o los funcionarios adversarios. A contracorriente, el texto que presentara el SUTEP a través de su entonces directivo Olmedo Auris al Taller Internacional sobre carrera pública magisterial (septiembre del 2001), en representación de su gremio, privilegió un lenguaje no confrontacional y planteó propuestas de tipo técnico.<sup>53</sup>

En el texto aludido, el SUTEP plantea la necesidad de una visión integral de la educación, como parte de un proyecto educativo y en el marco del contexto económico, social, político y cultural del país, como garantía de una propuesta de carrera pública magisterial que responda a ese contexto.

Asimismo, señala que en el siglo veinte existieron primero las mutuales y luego los sindicatos, a partir de los cuales el magisterio organizado ha tenido una presencia activa en defensa de sus derechos. La CPM se ha ido así rediseñando para incluir nuevos componentes: nombramiento, estabilidad laboral, política de ascensos, escalafón, remuneración personal y familiar, bonificaciones por preparación de clases, zona de trabajo, cargo directivo, etcétera.

<sup>52</sup> La reacción gremial frente a iniciativas sobre la CPM del segundo gobierno aprista tiene otros elementos de análisis que se registran en la Parte III de este libro. Asimismo, los principales elementos contenidos en la propuesta de ley de Carrera Pública Magisterial del Colegio de Profesores presidido por Carlos Gallardo se resumen en el Anexo 3 de esta Parte II.

<sup>53</sup> En dicho taller tuvieron un particular papel la consultora Françoise Delanoy y caracterizados representantes gremiales de Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay.

Haciendo un repaso histórico, en el documento se señala que en la década de 1980 el SUTEP propugnó una Ley del Profesorado que incluía un título sobre CPM. En ese entonces se promulgaron la Ley 24029 (1984) y su Reglamento (1985), y luego de luchas gremiales en el año 1990 se promulgó la Ley del Profesorado 25212, que modificó la Ley anterior y normó la CPM.

En el texto se vincula la CPM al compromiso social y pedagógico del docente en una sociedad del conocimiento, lo que a su vez implica la necesidad de que el Estado y la sociedad reconozcan y valoren al docente, señalando que si éste «infringe su noble condición de maestro tendrá que ser sancionado». Se establece, además, que el maestro debe estar suficientemente capacitado en las áreas cultura general, pedagogía, especialización y práctica profesional.

Se analiza luego la situación actual, que tiene como referencia la década 1990-2000, y se constata que la normatividad «vigente» no se cumplió. A continuación se subrayan los aspectos que constituyen la preocupación central del gremio:

- La estabilidad laboral, lesionada por la flexibilización impuesta por el mercado de trabajo, que la vincula a la evaluación de un desempeño estandarizado en el marco de esas relaciones de mercado.
- La evaluación del desempeño docente, que se vincula al rendimiento de los alumnos como indicador principal de resultados, es decir, al aprendizaje, como indicador, a su vez, de la calidad de la educación.
- El maestro es considerado, en esta óptica como un insumo funcional y descartable para el logro de la calidad educativa y debe, en consecuencia, ser evaluado por su eficacia.
- La concepción neoliberal de la educación, que lleva a una cultura del individualismo y la alienación que considera a la educación como mercancía y a la escuela como empresa, con una visión de gestión empresarial y asumiendo un contenido tecnócrata del currículo.

La oposición gremial a las políticas implementadas desde el gobierno de Fujimori en la década pasada se resume en esta frase: «[...] no se trata de aceptar un simple nexo del trabajo docente con la calidad educativa, sino el trabajo docente liberalizado con una calidad educativa también sometida al criterio de mercado libre. El núcleo de pensamiento asume una opción político-ideológica: la del libre mercado. No se trata, por lo tanto, de una simple formulación técnica, sino de una

propuesta ideológico política enmascarada de argumentación técnica y educativa».

Con el objeto de rediseñar con seriedad la CPM, se proponen los siguientes criterios: entender la educación como política de Estado; revalorar al maestro garantizando su adecuada formación profesional; actualización pedagógica permanente y salario justo, decoroso y digno; los maestros, como sujetos, deben participar en las decisiones de política magisterial; reconocimiento del impacto relativo de los maestros en el desarrollo de la calidad educativa; en toda política magisterial, se deben combinar los derechos de los alumnos y los derechos de los docentes; se deben dar los recursos financieros que garanticen poner en marcha las decisiones sobre mejoramiento de la calidad educativa y de la calidad docente; y es posible concertar sobre política magisterial, siempre y cuando existan interlocutores válidos.

La propuesta formulada por el gremio en el documento presentado por Olmedo Auris, precisa los siguientes componentes:

- a. Estructura (niveles) de la CPM, ingreso a la CPM, requisitos y evaluación para los ascensos en la CPM, cese o retiro de la CPM y reingreso, remuneraciones, reasignaciones y permutas, profesorado cesante y docentes sin título pedagógico.
- b. Partiendo de considerar que «la vigente Ley del Profesorado contiene los componentes más importantes de la CPM», se plantea su rediseño con algunas precisiones sobre puntos que se considera importante actualizar:
  - Cinco niveles de CPM: Nivel I como inicial y de tránsito, en el que no debería haber más de 6 000 maestros en los siguientes años; y Nivel V, reservado a la excelencia, que tampoco tendría un gran volumen de maestros. La mayoría se ubicarían en los Niveles II-III y IV.
  - Diferenciación salarial significativa entre nivel y nivel para hacer atractiva la CPM. La actual escala es prácticamente plana (si el Nivel I es 100% se llega al Nivel V con 111,37%); la propuesta es que la diferenciación entre ambos niveles llegue a 60%, lo que significa una distancia de 15% entre niveles.
  - Ingreso a la carrera conservando «plenamente el tenor del Art. 34 de la vigente Ley del Profesorado».
  - En relación con la evaluación del desempeño como requisito para los ascensos en la CPM, después de una serie de consideraciones concluyen aceptándola, siempre



y cuando: a) no sea un factor único y aislado para valorar el trabajo del maestro; b) se asuma como punto de partida una digna base remunerativa y de condiciones de trabajo; y que el SUTEP intervenga para precisar qué, quién, con qué, dónde y cuándo se evalúa.

- En relación con los factores a evaluar, consideran que el art. 38.º de la vigente Ley del Profesorado señala los requisitos para pasar de un nivel al otro, que se precisan en los artículos 177 y 178 del Reglamento. Se afirma que se deben conservar esos tres factores tal como aparecen y se entienden en la Ley, modificando sus puntajes y estableciendo el tiempo mínimo de trabajo docente (los factores son: desempeño laboral, antecedentes profesionales y méritos).
- Sobre las remuneraciones, proponen como referencia la canasta básica familiar calculada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). En el supuesto de que el ingreso familiar se complementa con el de otro miembro de la familia, las remuneraciones deben representar el 66,7% de esa canasta familiar (es decir 1 200 soles cuando se presentó tal documento, respecto a los 1 800 soles, valor de la canasta básica familiar de entonces) para el Nivel I, proponiendo una escala ascendente de 1 380 soles para el Nivel II, 1 587 soles para el Nivel III, 1 825 soles para el Nivel IV y de 2099 para el Nivel V. (Propone también una escala para los docentes sin título profesional). Estas remuneraciones deberían ajustarse al valor de la canasta básica familiar.
- Se establece que los ingresos propuestos deben representar el total de remuneraciones pensionables y constituir no menos del 80% de la remuneración básica de los trabajadores de la educación. A estos ingresos deben adicionarse bonificaciones por cargos, área rural y reconocimientos profesionales especiales (Palmas Magisteriales). Deben considerarse también incentivos no monetarios en consulta con el SUTEP.
- Finalmente señalan que el gobierno actual debe recuperar en primer lugar el poder adquisitivo de las remuneraciones docentes perdido en más del 45% en la década pasada. La propuesta de remuneraciones parte del supuesto de que se orientará a Educación el 8% del PBI.

Refiriéndose a la creación de un Sistema de Evaluación y Certificación establecida en la Ley General de Educación 28044, en su «Moción sobre la nueva Ley General de Educación» presentada en el II Congreso Extraordinario (Lima, 29-31 de agosto del 2003 ), el SUTEP sostiene que:

Todos sabemos que una correcta visión de la educación y de los factores que intervienen en ella nos lleva obligatoriamente a plantearnos no sólo un equilibrio entre «evaluación y capacitación», sino que la «formación y capacitación» debe privilegiarse sobre la evaluación y certificación. Por otro lado, si bien es correcto que se instituya un Sistema de Evaluación y Certificación, sin embargo, tal como está planteado y de acuerdo al credo y lógica neoliberal de «flexibilizar» el empleo y de precarizar la carrera pública magisterial (Art. 57 y 58), tenemos fundadas sospechas que ello finalmente se convierta en un sistema represivo de chantaje y exclusión.

En este II Congreso, el SUTEP tomó como acuerdo central la ratificación de tesis centrales sobre los componentes de la carrera magisterial: a) que sea una carrera pública.; b) que contenga y mantenga todos los beneficios de la última Ley del Profesorado y su modificatoria; c) que garantice la «estabilidad»; y d) que se vincule a un escalafón docente.

Respecto a la propuesta de carrera pública magisterial elaborada durante el gobierno del presidente Toledo, el SUTEP, en distintos medios y en diferentes oportunidades, ha planteado objeciones a la forma de convocatoria y se ha opuesto a aspectos específicos de la propuesta.

En cuanto al procedimiento, señaló que en la práctica no había quien se hiciera responsable de la propuesta. Según el SUTEP, el Ministerio de Educación no asumía la responsabilidad central ni en la formulación del documento propuesto ni en su difusión, y buscó otros interlocutores en lugar de buscar al magisterio. Igualmente, criticó que el Ministerio de Educación no se pusiera a la cabeza del debate: el documento en análisis ni siquiera fue presentado como propuesta o creación del Ministerio de Educación; por el contrario, se especificaba en él la autoría de cuatro consultores, y el Ministerio acudió al Acuerdo Nacional para liderar la discusión que le correspondía. Además, enfatizó el gremio, la CPM propuesta no formaba parte de una estrategia global en pro de una mejor calidad en la educación: se limitaba a la CPM y no consideraba, entre otros importantes aspectos, la formación inicial y continua de los maestros.

Por su parte, el Colegio de Profesores del Perú (liderado por Carlos Gallardo) presentó al Congreso un proyecto de ley alternativo al del Ejecutivo y a tres propuestas de sendos grupos políticos representados en el Congreso.

### c. QUÉ OPINAN Y SUGIEREN LOS DOCENTES DE BASE

La opinión de los docentes se asocia generalmente a los pronunciamientos de su sindicato o a las interpretaciones oficiales u oficiosas sobre su sentir. La opinión del docente de base no tiene suficientes canales de expresión. La vida sindical no se caracteriza precisamente por alentar consultas democráticas, y las consultas generadas desde entes oficiales suelen tener objetivos preestablecidos que pueden condicionar sus resultados. De allí que sean relevantes los esfuerzos por realizar consultas abiertas a un universo muestral significativo de docentes.

- **LA ENCUESTA NACIONAL UNESCO<sup>54</sup>**

La encuesta UNESCO, que dio resultados dignos de ser destacados, se aplicó a cerca de dos mil profesores del país durante los últimos meses del 2001. El sondeo representó un esfuerzo por recoger opiniones de docentes de base sin intermediación alguna.

Respecto a la situación actual del docente y su visión prospectiva sobre la misma, sólo cuatro de cada diez docentes perciben que su situación es mejor, comparada con la época de su infancia, y tres de cada diez la consideran peor. Su situación futura es proyectada en términos positivos sólo por 25% de los docentes encuestados; la mayoría (60%) la vislumbra en términos negativos.

Sin embargo, algo más de la mitad de los profesores se encuentran satisfechos con el ejercicio de la docencia. Una quinta parte siente que su situación profesional ha empeorado y se sienten menos satisfechos, y otra quinta parte sienten que sus condiciones no habrían variado. Las principales fuentes de satisfacción provienen de la misma actividad docente y del trabajo con sus alumnos. La menor satisfacción de los docentes está referida a sus bajas condiciones salariales y a la escasa participación en su gremio magisterial.

---

<sup>54</sup> El propósito de la encuesta fue construir un perfil de los maestros tomando en consideración las dimensiones sociodemográficas, laboral y profesional. El diseño original del cuestionario fue elaborado por el IIPE-UNESCO y aplicado inicialmente en Argentina y Uruguay. Luego se adecuó el cuestionario a la realidad peruana y se encomendó su aplicación a la organización no gubernamental Calandria. Participaron 1 989 docentes de Lima y de otros ocho departamentos considerando su representatividad en las regiones naturales del país. En Lima urbana fueron entrevistados 520 docentes, 890 en el resto urbano y 579 en el resto rural; 1 528 docentes de colegios estatales y 461 de privados; 1 171 del nivel primario y 818 del nivel secundario (MED, UNESCO e IIPE 2002).

Sólo 20% de los docentes encuestados desean continuar su trabajo actual, mientras que tres cuartas partes de ellos asocian sus aspiraciones de mejora a un cambio laboral. La mayoría de estos últimos ubica ese cambio en el ámbito educativo, reafirmando en su condición docente; sólo un grupo menor se plantea dedicarse a una ocupación distinta. La tendencia es a mejorar dentro del sector, pasando a ocupar cargos de gestión y de dirección.

La situación salarial deseada es una muy superior a la actual. Los resultados muestran que, en términos gruesos, los maestros se equiparan en cuanto a lo que debe ser su recompensa salarial con profesionales médicos, jueces y gerentes de mediana empresa.<sup>55</sup> En estas respuestas se aprecia una demanda de índole económica y otra de mayor estatus social. Entre los dos principales niveles de enseñanza, la tendencia es a proyectar una ligera mayor remuneración para los de primaria que para los de secundaria.<sup>56</sup>

El rol del maestro es asociado al de un facilitador del aprendizaje de los alumnos, antes que un transmisor de cultura y conocimiento. En alguna medida, esto es producto de los cambios que trataron de introducirse en la década de 1990.

Los encuestados dan mucha importancia a la capacitación que debieran recibir. Los cinco temas calificados con la más alta importancia y que reciben una mayor demanda son: a) estrategias, métodos y didácticas; b) relaciones sociales y humanas (manejo de conflictos, trabajo en equipo, etcétera); c) la psicología y la cultura de los alumnos; d) nuevas tecnologías de la información; e) contenidos de la enseñanza (áreas, cursos, etcétera).

Para los docentes, los tres criterios más importantes que definen un «buen programa» de perfeccionamiento son: a) el nivel profesional de los responsables de los cursos; b) el interés y la pertinencia de los temas; c) la participación de los propios docentes, vía experiencias de trabajo en grupo.

El cuestionario propuso a los docentes evidenciar sus criterios sobre la relación entre la profesionalización de los docentes y la calidad de la educación. El encues-

<sup>55</sup> En el cuestionario se partía de otorgar el sueldo de mil soles a un empleado bancario y se solicitaba ubicar posibles salarios por asignar a un ministro, un congresista, un médico de hospital, un juez, un gerente de mediana empresa, un guardia civil o policía y un obrero no especializado. La mediana dio, a partir de la opinión de los encuestados, 1 761 soles a profesores secundarios y 1 905 soles mensuales a docentes primarios.

<sup>56</sup> En el cuestionario se especificó una antigüedad de diez años en ambos casos, pero con treinta horas de dedicación semanal en el caso del primario y veinticuatro horas en el de secundaria.

---

PARA LOS DOCENTES DE BASE, UN «BUEN PROGRAMA» DE PERFECCIONAMIENTO ES DEFINIDO POR: A) EL NIVEL PROFESIONAL DE LOS RESPONSABLES DE LOS CURSOS; B) EL INTERÉS Y LA PERTINENCIA DE LOS TEMAS; C) LA PARTICIPACIÓN DE LOS PROPIOS DOCENTES, VÍA EXPERIENCIAS DE TRABAJO EN GRUPO.

---

tado debía calificar de 1 a 10 su grado de acuerdo con una lista de criterios para determinar posibles aumentos de salario. El que obtuvo el promedio más alto (7,9) fue «la evaluación periódica de la calidad del desempeño profesional». Luego, con 7,8 le sigue el «título académico de grado». En tercer lugar (7,6) aparece un criterio no tradicional, como es el «desarrollo de investigación o innovaciones educativas». Sólo en cuarto lugar y con un promedio de 7 ubican uno de los criterios más reiterados para determinar el salario docente: la antigüedad en el servicio. El promedio más bajo (6,3) correspondió a «otros antecedentes académicos». En síntesis, el criterio con mayor consenso en el cuerpo docente entrevistado es «la evaluación periódica de rendimiento», lo que contrasta con criterios esgrimidos como prioritarios por las dirigencias gremiales.

Una gran mayoría de los docentes encuestados (76%) cuestionan la práctica actual y consideran que los mecanismos de evaluación vigentes docente son inadecuados. Respecto a las instituciones o personas que debieran participar en la evaluación docente, muestran un criterio amplio; las dos opciones más votadas corresponden a técnicos y expertos del Ministerio de Educación y el equipo directivo del centro educativo; en segundo término, un tercio de los docentes señalan a colegas docentes más calificados, a otros expertos y especialistas en educación y a la comunidad docente de cada escuela. Dos tercios de los encuestados consideran que se deben tomar en cuenta, para efecto de la evaluación del desempeño docente, los aprendizajes de los alumnos, es decir los resultados de la propia labor docente.

La búsqueda de mecanismos de evaluación docente pertinentes y consensuados resulta particularmente importante si se tiene en cuenta que la mayor parte de los profesionales de la educación manifiestan estar de acuerdo en que los mejores docentes ganen más que los demás. En efecto, 64,3% de los docentes peruanos están de acuerdo con esta proposición. Sin embargo, cerca de un tercio no lo están. El desacuerdo es más elevado (42%) entre los docentes rurales; asimismo, los estatales son más críticos de esta propuesta que sus colegas no estatales, las mujeres más que los varones, los de nivel socioeconómico bajo que los del nivel alto, y los de trayectoria descendente en comparación con los que dicen tener una experiencia opuesta (ascenso social).

Un criterio polémico que se pretenden incorporar para evaluar la calidad del trabajo de los docentes es la calidad de los aprendizajes logrados por los alumnos. Una clara mayoría de docentes (68,4%) manifestó estar de acuerdo con esta propuesta y poco menos de un tercio (29,1%) se manifestó contrario. Las actitudes críticas son significativamente más frecuentes entre los docentes de áreas rurales (42%) y los que trabajan en centros estatales en el nivel primario.

¿Cuáles debieran ser los criterios para definir a «un buen docente»? Las respuestas señalan como prioridades la vocación docente, el compromiso con la tarea educativa y con los niños, y las cualidades éticas y morales. En segundo término se ubican los criterios técnico-profesionales, entre los que destacan el dominio de tecnologías y didácticas más actualizadas, el conocimiento actualizado del contenido a desarrollar y la programación e implementación curricular. Importa señalar que en la definición del «buen» ejercicio docente la exigencia de una neutralidad ideológica y político partidaria aparece como un campo de controversia frente al cual los maestros se dividen, mitad a mitad, a favor y en contra.

Un porcentaje mayoritario de docentes (69,8%) tienen una opinión positiva sobre una posible autonomía en la gestión de los centros educativos. Esta proporción es más alta aún entre los docentes de medios rurales, lo que resulta explicable por el predominio de las escuelas unidocentes. Sin embargo, cuando se les pregunta por la autonomía deseada en el ejercicio de su propia docencia, un mayor número se inclina por no pedir más de la que hay; aquéllos que la reclaman sólo se refieren a los métodos pedagógicos, los contenidos y las prioridades.

Las ex USE y hoy UGEL son las instituciones con el mayor índice de desconfianza (35,1%). Las universidades públicas e instituciones internacionales como la UNESCO y UNICEF les merecen mayor confianza.

Los profesores encuestados fueron consultados también sobre su acuerdo o desacuerdo con las políticas y los programas impulsados durante los últimos años: la «Consulta para un Acuerdo Educativo Nacional», aplicada por el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua, generó el máximo acuerdo (92,7%); en contraste, el discutido programa de bachillerato sólo concitó 33% de opiniones favorables. Otros programas bien valorados fueron el de Equipamiento e Infraestructura (80%) y el PLANCAD (77%), ambos correspondientes a la gestión de Alberto Fujimori.

Las prácticas atentatorias contra la ética laboral, como «faltar al trabajo simulando una enfermedad» y «mentir para conseguir un trabajo», resultaron rechazadas por la inmensa mayoría docente (86,4% y 79,4%).

## 6. PRERREQUISITOS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE DESARROLLO MAGISTERIAL

¿Cómo se explica que en una sociedad como la peruana se dé tanto valor a la educación escolar y no se valore en la misma medida a los maestros? ¿Por qué se ha ignorado la cuestión docente durante tantos años? ¿Es la cuestión docente principalmente un problema de formación profesional, de un salario suficiente y de un escalafón con incentivos? ¿O lo es también de control social de la calidad de la enseñanza, de mejor selección de postulantes y de severos ajustes a la oferta de formación inicial y continua de los docentes?

Ser educador en un país como el Perú debiera significar un permanente desafío. La tarea demanda convicciones e ideales, unidos a vocaciones suficientemente sólidas, para poder trabajar en condiciones cuyo denominador común es la precariedad.

El educador debe asumir que su trabajo es importante y que su buena calificación resulta indispensable para acompañar el crecimiento de sus alumnos y obtener buenos aprendizajes. Debe ser muy consciente para no trasladar hacia sus alumnos sus convicciones políticas, en caso que las tenga, ni sus estados de bajo ánimo, en caso que deba soportarlos.

El liderazgo de todo profesor está basado sobre todo en el ejemplo y el buen uso del poder de la palabra. La rutina y el seguimiento de pautas administrativas, únicamente, son insuficientes para lograr las modificaciones sustantivas que demandan el país y la sociedad peruana en el terreno de la educación.

### a. PRERREQUISITOS BÁSICOS

- **ACTUALIZAR LOS DIAGNÓSTICOS Y DAR CONTINUIDAD A LAS POLÍTICAS**

El país no cuenta con diagnósticos actualizados de las formas y los efectos de los aprendizajes que se dan tanto dentro como fuera del sistema educativo. La actualización de los diagnósticos sobre el rendimiento en los centros educativos del país

y sobre las condiciones del ejercicio de la docencia puede ofrecer importantes pistas para mejorar la realidad docente.

La falta de continuidad en las políticas influye sobremanera en el escepticismo magisterial. Como pocos servidores públicos, los maestros son testigos y víctimas de los cambios inconclusos que en cada gobierno se ha intentado realizar, la mayoría de los cuales han fracasado, incluidos algunos que tuvieron un prometedor comienzo.

Durante el gobierno de Alejandro Toledo algunas autoridades hicieron declaraciones públicas en contra de los diagnósticos («se han hecho tantos y es momento de ejecutar»). La cultura del conformismo sin aplicar lo existente y sin actualizar los datos genera inercia en funcionarios encargados de aplicar políticas.

## • REVISAR LOS ROLES Y REESTRUCTURAR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

El proceso de descentralización supone una revisión profunda del rol del Ministerio de Educación como instancia directriz de las políticas educativas públicas. A pesar de la opción de trasladar funciones a regiones y órganos intermedios, aún subsisten contradicciones en sus directrices.

Los escenarios educativos que suponen la nueva Ley General de Educación, el Proyecto Educativo Nacional y las crecientes exigencias de la descentralización plantean interrogantes como los siguientes:

- ¿Se justifica la subsistencia de dos viceministerios de Educación, uno de Gestión Pedagógica y otro de Gestión Institucional ?
- ¿Tiene vigencia la actual composición de las Direcciones Nacionales y su condición de «direcciones estanco» no vinculantes?
- ¿Se justifica mantener la excesiva normatividad y dependencia de los institutos superiores pedagógicos respecto al Ministerio de Educación? ¿Tiene sentido mantener la preeminencia curricular del Ministerio sobre el conjunto de ISP del país?
- ¿Cómo hacer más viables y efectivas las vinculaciones del Ministerio con organismos de cooperación financiera y de asistencia técnica nacional e internacional?



- ¿Cómo convertir la estructura y las funciones del Ministerio en unidades bastante más eficientes que las actuales?
- ¿Cuándo y cómo establecer en el Ministerio una carrera funcionaria que impida los cambios de personal por motivos político-partidarios o por decisiones arbitrarias de las autoridades de turno?
- ¿Cómo generar en el Ministerio un mayor liderazgo y poder de convocatoria?
- ¿Cómo impulsar la descentralización sin dejar de tratar de controlar la acción de los órganos descentralizados?

A la urgencia de mayores recursos para la educación se debe sumar la falta de calidad y eficiencia en el gasto imperante en el Ministerio. Tres hechos concretos sustentan esta afirmación:

- En los últimos años, el sector educación dejó de gastar un promedio de 250 millones de soles anuales: tal es la diferencia entre los recursos aprobados y los efectivamente gastados. Se calcula en 360 millones de dólares la cifra no gastada en el último quinquenio (Oroza 2003).
- Alrededor de 3 500 maestros contratados deben esperar hasta fin de año para recibir sus remuneraciones por un trabajo que inician en marzo o abril de cada año. Si no se someten a esta injusticia, corren el riesgo de no cobrar.
- Durante varios meses del segundo semestre del 2003, el Ministerio de Educación destinó a sus principales cuadros a elaborar tanto la propuesta de un Programa Nacional de Emergencia Educativa como un Proyecto de Reglamento de la Ley General de Educación. Anteriormente se ha hecho referencia a los insuficientes lineamientos y convocatoria para enfrentar dicha emergencia. El Proyecto de Reglamento tiene graves omisiones, distorsiones e insuficiencias; además, presenta la insólita característica de tener un articulado considerablemente menor que el de la propia ley.

**Juan Abugattás**

## **MEDIDAS BÁSICAS PARA ENFRENTAR UNA SITUACIÓN DE EMERGENCIA**

- Disminuir considerablemente el número de instancias de formación inicial de maestros, tanto universitarias como no universitarias, y suspender durante un período no menor de diez años el ingreso a las facultades de educación y pedagógicos. Salvo, claro está, para aquéllos que quieran especializarse en áreas pedagógicas en las que faltan cuadros, que son de hecho muy pocas.
- Elevar los requisitos y las exigencias para acceder a la carrera magisterial a un nivel igual o superior que los exigidos para otras carreras.
- Despedagogizar la formación de profesores, demandando que aquéllos que pretendan enseñar en secundaria concluyan primero una carrera profesional en el área que corresponda y que adquieran destrezas pedagógicas en estudios de posgrado.
- Derogar de inmediato la Ley del Profesorado y sustituirla por una nueva que incluya el escalafón de una carrera magisterial basada en el reconocimiento de méritos y esfuerzos tanto para ascender en la carrera, como para permanecer en ella. Obviamente, esto supone introducir mecanismos de evaluación permanente y eliminar la fórmula actual de estabilidad absoluta de los nombrados.
- Establecer, por un período no menor de diez años, la jubilación obligatoria de los maestros luego de treinta años de servicio, independientemente de la edad.
- Poner en marcha de inmediato el Sistema Nacional de Formación Continua de Maestros, que permita a todos los que estén en servicio capacitarse, profesionalizarse, reciclarse o actualizarse permanentemente. Esta iniciativa es evidentemente un complemento justo y necesario de las anteriores medidas, pues nadie puede exigir a los maestros mayor rendimiento si no se les da la oportunidad de mejorar su calificación.
- Establecer nuevas escalas de remuneraciones para los maestros, ligándolas, a partir de un mínimo, al escalafón de la carrera magisterial y con incentivos especiales para aquéllos que opten por desempeñar sus funciones en zonas rurales o urbano-marginales.
- Otorgar a las escuelas una mayor participación en los procesos de contratación y nombramiento de maestros, de modo que las comunidades educativas asuman una responsabilidad directa en la fiscalización y acompañamiento de las actividades docentes.
- Establecer una carrera de administración educativa, que implique la preparación y el entrenamiento de las personas que deberán desempeñarse en cargos administrativos y directivos de las escuelas, incluyendo, de manera especial, a los directores.
- Reformar la ley sindical que impide la formación de otros sindicatos magisteriales aparte del SUTEP y la democratización de la vida sindical, incluyendo el principio «un maestro, un voto» para la designación de directivos en la Derrama Magisterial y otras instancias.

Fuente: Juan Abugattás, «Políticas educativas y magisterio», exposición en el Instituto Social Cristiano (ISC), Lima, noviembre del 2003, publicada en *Crisis y desafíos de la educación en el Perú*, ISC, Lima, 2004.

## b. NUEVA VISIÓN Y PERFILES PARA LA NUEVA DOCENCIA

Una visión renovada de la docencia se debe asociar a la necesidad de contar con maestros y maestras reconocidos como una comunidad profesional con capacidad para intervenir en la crítica y la transformación de la escuela. Para ello se requiere que sean formados como profesionales, con lo intelectual directamente asociado a lo ético y lo cultural; asimismo, alentarlos a asumir la responsabilidad por sus acciones y decisiones en el aula y en la escuela. Se aspira también a que lleguen a ser creadores de saber pedagógico referido a su quehacer profesional. De acuerdo con esta visión, se asume que la docencia es una profesión moral e intelectual, y no sólo una profesión técnica; y que la enseñanza es, además, una actividad construida sobre bases emocionales e intelectuales.

La educación requiere el diseño de perfiles adecuados a la realidad de la labor docente y a los ámbitos en los que se desarrolla esta labor. Los nuevos perfiles tendrían que estar asociados a las demandas de la sociedad, que debieran ser asumidas con creatividad e iniciativa.

Los perfiles propuestos en *Nueva docencia en el Perú* merecen más atención y debate. Allí se afirma la necesidad de contar con un perfil docente básico e integral organizado en cuatro dimensiones:

- La *dimensión personal*, que asume al docente desde la perspectiva del desarrollo humano en relación con los ciclos de su carrera profesional; en este ámbito, se destaca la necesidad de trabajar la autoestima, el desarrollo de las habilidades sociales y las actitudes para la convivencia.
- La *dimensión pedagógica*, referida al aprendizaje de los alumnos, enfatizando la necesidad de que éstos desarrollen competencias para aprender y de que el docente adquiriera conocimientos específicos de acuerdo con la región o población donde se desempeñará; en este ámbito, se estimulará la identificación de criterios referentes para reconocer distintos niveles de desarrollo de cada competencia.
- La *dimensión institucional*, referida al ejercicio de la profesión en el aula y el centro educativo como derecho y responsabilidad; en este ámbito se estimula la constitución de equipos docentes que hagan del trabajo en la escuela un ejercicio de convivencia pedagógica y democrática.
- La *dimensión social-ciudadana*, que estimula la participación del docente en la comunidad, su comprensión del mundo en el que vive y su conocimiento de las

demandas del futuro; en este ámbito se reconoce su condición ciudadana como sujeto y promotor de derechos.

En el documento mencionado se proponen cuatro competencias e indicadores para la dimensión personal e igual número para la dimensión pedagógica, y dos competencias e indicadores para las dimensiones institucional y social-ciudadana. Sin embargo, es prudente reconocer que será difícil que un perfil basado en los roles del docente, bastante antiguo como planteamiento, sea traducido en términos operativos sin evitar pérdidas de tiempo y serios traslapes. Optar por perfiles renovados requiere un «clima» de cambio e innovación que hoy el país está lejos de sostener.<sup>57</sup>

Las cuatro dimensiones propuestas tienen vinculación con lo planteado en la Comisión Delors sobre los saberes de una persona que se implican mutuamente: saber ser, saber convivir, saber pensar y saber hacer.

---

<sup>57</sup> Alfredo Rodríguez hace referencia a los efectos de la reforma educativa de la década de 1970 que alteraron notablemente los perfiles de desempeño docente: «[...] aparece con fuerza la necesidad de maestros de educación inicial especializados; el maestro primario ingresa a una etapa de entrenamiento para una reingeniería de su trabajo y el desarrollo de un enfoque de tecnología educativa promovido desde el gobierno [...]. Por su parte, los maestros del nivel secundario se ven invadidos por discursos extraños al su statu quo profesional: incremento de horas de 'Formación laboral' [...]; aparecen las 'Áreas' y las 'Líneas de acción educativa' y se inician los primeros ejercicios de planificación a nivel del NEC [Núcleo Educativo Comunal] con los 'diagnósticos situacionales'» (Rodríguez 2003: 27).

## 7. LA PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE: UN OBJETIVO CENTRAL DEL PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL

En el Proyecto Educativo Nacional es clara la opción por privilegiar que «enseñar bien es factor clave para el cambio»; así está señalado en su tercer objetivo estratégico, «Maestras y maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia».

El Proyecto parte de la convicción de que si bien el magisterio no es el único actor en la educación nacional, ésta depende sobremanera del buen desempeño cotidiano de sus docentes. Asimismo, tiene como premisa que la razón de ser de las maestras y los maestros es promover aprendizajes óptimos y pertinentes en sus estudiantes.

La variedad cultural y productiva de nuestro país demanda renovar los desempeños docentes, para que los profesionales de la educación sean a la vez germen y mediadores de la nueva educación encarnada en el PEN. Esa renovación supone una sólida formación inicial, oportunidades de formación continua en el desarrollo de sus etapas profesionales y, particularmente, prácticas docentes y buenas condiciones de trabajo que posibiliten transformar la educación y la propia sociedad.

Los deberes que el Estado y la sociedad deben cumplir con sus maestros y maestras suponen, a la vez, requerimientos mínimos que cada docente debe garantizar para sus estudiantes y para la sociedad.

La aplicación del Proyecto Educativo Nacional como política de Estado supone asegurar el desarrollo profesional docente, revalorando su papel en el marco de una carrera pública centrada en el desempeño responsable y efectivo, así como una formación continua de carácter integral.

Son dos los principales resultados considerados en el mencionado tercer objetivo estratégico:

### **RESULTADO1**

#### **Sistema integral de formación docente**

Comprende las siguientes políticas:

- *Generar estándares claros sobre la buena docencia y acreditar instancias de formación y desarrollo profesional docente*

Con esta política se busca acreditar la calidad de la formación docente, evaluando y racionalizando los centros de formación docente públicos y privados con base en criterios claros, y fomentando una cultura de evaluación y autoevaluación de la gestión orientada a la acreditación. Se busca, asimismo, superar un modelo de docencia caracterizado por el facilismo y la repetición de hechos o datos.

- *Reestructurar y fortalecer la formación docente en servicio, articulada con la formación docente inicial*

Esta política busca establecer un sistema nacional integrado y descentralizado de formación de docentes en servicio articulado con la formación inicial, enfocado en el logro de metas efectivas y evaluables de desarrollo profesional, y con un enfoque multicultural.

## RESULTADO 2

### Carrera pública magisterial renovada

Implementar una nueva carrera pública magisterial comprende como políticas principales:

- *Evaluar a los docentes para el ingreso y la permanencia en la carrera pública magisterial y su asignación laboral*

Con esta política se procura instalar y fortalecer un sistema efectivo de evaluación docente que sirva para alimentar el sistema de formación continua del magisterio, así como la selección y certificación que exigen el ingreso y la permanencia en la CPM. Esto posibilitará la asignación de los maestros mejor preparados a las zonas más vulnerables y revalorar socialmente la función docente.

- *Vincular los ascensos e incrementos salariales al desempeño profesional y a las condiciones de trabajo*

Esta política se orienta a crear mecanismos y condiciones laborales básicas que aseguren a los maestros su derecho a ser ascendidos por progresos y méritos en el marco de la carrera docente, así como la remuneración que corresponde a su nivel de desempeño profesional.

- *Promover la revaloración social de la profesión docente, sobre la base del reconocimiento de sus buenas prácticas*

Esta política se propone contribuir a revalorar la profesión docente mediante el estímulo y el reconocimiento público de las buenas prácticas y los resultados positivos.

## 8. DESAFÍOS DE LA FORMACIÓN DOCENTE

### a. PANORAMA Y DESAFÍOS CENTRALES

Un primer desafío de la formación docente consiste en adecuar la organización y las estrategias de la formación inicial y continua a las características heterogéneas de los sujetos que hoy componen el magisterio. Un segundo reto es mejorar y garantizar la calidad de la formación inicial. Otra tarea pendiente es integrar la formación inicial y continua en un sistema de educación permanente. Asimismo, enfrentar con éxito el factor curricular, sobre todo en la formación inicial, seguirá teniendo una especial gravitación.

En estos desafíos se evidencia la tensión entre la formación inicial y en servicio. La buena formación inicial es reconocida como esencial e importante para el ejercicio profesional; por lo mismo, debe ser sólida y exigente. La formación en servicio, en cambio, da continuidad y actualiza esa formación inicial, en una perspectiva de educación permanente.

También existe tensión entre la formación general y la formación por niveles. Esta última prepara a los docentes para ejercer su profesión en determinado nivel educativo; la formación general, en cambio, representa la posibilidad teórica de forjar un solo tipo de docente que se pueda desempeñar en cualquier nivel. Parte del debate pendiente es cuán viable es formar a este docente «polivalente», capaz de trabajar en inicial, primaria y secundaria, con niños y adolescentes, y capaz también de relacionarse con los padres y de trabajar con la comunidad.

La formación de formadores, como parte importante de la formación inicial y de la continua, es otro desafío por resolver. En cuanto a esto, una premisa que genera la experiencia acumulada es que ninguna formación docente es posible sin el interés de los propios profesores. Hay maestros que consideran la formación en servicio como un derecho; otros, en cambio, la toman como una obligación; y la actitud favorable o desfavorable se relaciona con el modo de resolver esta tensión. Superar la tensión entre la formación docente como «derecho» o como «obligación»

demanda que la sociedad, el Estado y los profesores asuman la docencia como una profesión que exige actualización y perfeccionamiento; y que, por lo tanto, es necesario establecer las condiciones para que esto sea una realidad.

En este contexto es posible rescatar algunos avances realizados en el sector educativo para perfilar los elementos básicos de una política articulada de la formación en servicio. De la experiencia acumulada durante los dos últimos lustros sobresalen acciones como las siguientes:

- Identificación y selección de las instituciones acreditadas (ISP, escuelas superiores de formación docente, universidades y asociaciones) con mejores condiciones para ofrecer formación en servicio y sistemas de seguimiento permanente a los docentes en las aulas.
- Aliento de programas diversos y abiertos de capacitación, actualización y especialización de docentes y formadores en función de las demandas institucionales definidas en proyectos institucionales, redes, provincias y regiones, según el caso.
- Creación de tres Centros Amauta de desarrollo profesional con capacidad para gestionar descentralizadamente la formación continua en sus regiones de influencia.
- Establecimiento de programas formales de posgrado (maestrías, doctorados y posdoctorados) a cargo de las universidades, dirigidos a segmentos selectos identificados en las prioridades de desarrollo y orientados a la producción de profesionales avanzados de la política, la planificación, la evaluación y la investigación educativas.
- Aplicación de paquetes de programas de formación en gestión y administración educativa (para directivos y administradores del sector).

### • LA RACIONALIZACIÓN DE LA OFERTA DE FORMACIÓN DOCENTE

En el año 2002, la DINFOCAD inició un proceso de racionalización de la oferta de formación docente. Esto significó la reinscripción de los ISP y la clausura de 47 de éstos en el 2003. Igualmente, se ha suspendido la creación de instituciones de formación docente públicas y privadas hasta el 31 de diciembre del año 2011, así como la de facultades universitarias para estudiar las carreras de educación inicial,



primaria y secundaria (especialidades de Comunicación, Matemática, Ciencias Naturales y Sociales).<sup>58</sup>

Los resultados de la intervención del Equipo de Evaluación de la DINFOCAD, que examinó 396 IFD, determinaron que cuarenta de éstas no pudieran solicitar meta de ingresantes el 2004, ocho el 2005 y cuarenta el 2006.

Los resultados de la evaluación el año 2006 fueron los siguientes: 18 IFD calificaron en el nivel «Óptimo satisfactorio», 100 en «Muy bueno o satisfactorio», 204 en «Bueno satisfactorio» y 45 en «No satisfactorio» (29 no fueron evaluadas). Las que lograron el resultado «Muy bueno» o el «Óptimo satisfactorio» quedaron aptas para solicitar al MED su calificación para brindar formación en servicio.

No se conocen suficientemente los procedimientos utilizados ni el tipo de especialistas que actuaron en esos procesos evaluativos; tampoco se sabe si primaron los elementos evaluativos externos o la autoevaluación institucional. Sin embargo, hay indicios que permiten suponer que sólo 118 de los 396 ISP evaluados serían merecedores de confianza institucional.

Ante la magnitud del problema de la formación inicial y de la continua, ¿qué hacer con los otros 278 ISP? ¿Cuántos son «rescatables»? ¿A cuáles se les podría asignar otras tareas educativas no necesariamente ligadas a la formación inicial? ¿Qué pasos dar para que la creación del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación resuelva éstas y otras cuestiones similares?

Por otro lado, varias de las escasas iniciativas tomadas por la DINFOCAD para hacer cumplir la normatividad han tenido al propio Poder Judicial como singular aliado de la mediocridad de los ISP que se resisten a ser clausurados. El director nacional de esa Dirección ha tenido que acudir a juzgados provinciales a causa de juicios orquestados entre directivos de ISP y algunos jueces.

La situación descrita ha sido alterada con la modificación, vía el Decreto Supremo 006-2007-ED, del artículo 18 del Reglamento General de los ISP y de escuelas superiores de formación docente públicas y privadas, que establece las normas correspondientes a la selección de postulantes a partir del proceso de admisión del 2007 y fija en catorce (14) la nota mínima. La no consulta de esta medida con los ISP agrava la situación de muchos de éstos.

---

<sup>58</sup> En este contexto, el 2007 hubo una meta de 19 937 ingresantes, alrededor de diez mil menos que el 2002.

## **b. LAS LECCIONES DEL PLANCAD Y DEL PLANGED**

### **LAS LECCIONES DEL PLANCAD**

El Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) representa el mayor esfuerzo del Estado peruano en la inversión de recursos a favor de la capacitación docente. Entre 1995 y el 2001, más de 50% de docentes y directores de los centros estatales de educación inicial, primaria y secundaria participaron en ese programa (176 256 favorecidos) (Carrillo y Cuenca 2001).

#### **Principales resultados**

De la bibliografía consultada se reconocen como principales logros del PLANCAD:

- Involucrar en la ejecución del Plan de Capacitación a instituciones de la sociedad civil, algunas con importante trayectoria en la renovación pedagógica.
- Haber estimulado cambios en la relación docente-alumnos y en el clima afectivo de las aulas; la sensibilización de los docentes en su nuevo rol dentro de los cambios operados en el sector educación.
- Procurar que los docentes le den una mayor importancia a su papel como facilitadores de la educación, objetando la concepción del docente como transmisor de conocimientos. Esto dio lugar a un mayor uso de metodologías activas, especialmente del trabajo en grupos.
- Influir en despertar interés por capacitarse. En esta área destaca el seguimiento in situ de la práctica docente como estrategia de capacitación.
- El Ministerio de Educación ganó cierta credibilidad entre el magisterio, que lo vio comprometido con la ejecución de este Plan.

El Foro Educación Para Todos afirma que

[...] no se ha encontrado un impacto real de la capacitación, es decir, una tendencia que afirme una relación entre un mejor rendimiento de los alumnos y la capacitación docente. Sin embargo, ello no implica que las prácticas docentes que el PLANCAD quería transmitir no ayuden a mejorar el aprendi-

---

SE IDENTIFICO EL CONSTRUCTIVISMO CON MÉTODOS ACTIVOS Y TRABAJO EN GRUPO; MUCHOS DOCENTES CAPACITADOS EN EL PLANCAD SE LIMITARON A REPETIR FRASES ASOCIADAS AL «NUEVO ENFOQUE PEDAGÓGICO», SIN ENTENDERLO SUFICIENTEMENTE.

---

zaje (como sí se concluye en un conjunto de estudios internacionales), sino que, probablemente, la capacitación tiene algunas debilidades o no es suficiente por sí misma para lograr un mejor rendimiento» (MED 2003: 55).

Como una de las principales debilidades de la capacitación, se señala que ésta

[...] se ha desarrollado en el marco de una política centralista y homogénea, que no considera las características locales ni las necesidades específicas que podrían demandar las diferentes modalidades de enseñanza. Así, por ejemplo, no existe un plan especial de capacitación para los docentes de centros educativos con aulas multigrado y los de centros educativos unidocentes, los que principalmente se encuentran en áreas rurales. Esta deficiencia en la capacitación docente no permite acortar la brecha entre la calidad de la educación urbana y la rural. (MED 2003: 57)

El carácter limitado del tiempo dado a esa capacitación influyó para que en muchas aulas y centros educativos no se hayan palpado algunos de los productos pedagógicos del PLANCAD.

Se puede señalar el olvido de que el medio urbano hace aprender permanentemente cosas nuevas, reforzando con ello a la escuela, lo que no puede hacer el entorno rural; y que, además, no se miden los aprendizajes específicos de las poblaciones rurales —pesca, caza, agricultura, uso de plantas medicinales, conocimiento y manejo del entorno— que se deberían tener en cuenta para el aprendizaje nuevo, pensado generalmente para zonas urbanas. Además, los maestros que van a los lugares más alejados suelen ser los que tienen menos competencia profesional, y no llegan a adquirirla dadas las condiciones en las que tienen que vivir y porque su obsesión es tratar de salir lo más pronto a áreas urbanas, ante la ausencia de incentivos reales para permanecer donde están.

El reconocimiento en el MED de su insuficiencia para asumir aisladamente tareas de formación significó un paso positivo al delegar tareas, vía contrato, a entes ejecutores. Sin embargo, hay coincidencia en criticar la selección de determinados entes ejecutores: no se tuvo en cuenta la capacidad y la experiencia institucional, y primó más bien la acumulación de papeles que registraban supuestos méritos para asumir tan importante tarea. A pesar de esto, la incorporación de actores de la sociedad civil como entes ejecutores fue una señal positiva para los participantes, frente a los cuales el MED tenía una desgastada imagen como único ofertante de capacitación docente.

Este Plan permitió al MED asumir un nuevo rol que le permitió recuperar cierto liderazgo frente al magisterio. En este sentido, es significativo que en la encuesta a docentes aplicada con apoyo del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IIPÉ-Buenos Aires) un alto porcentaje (alrededor de 75%) dijo valorar positivamente la capacitación ofrecida por el PLANCAD.

### **Respecto a los avances en la difusión del enfoque «constructivista» en el PLANCAD**

Las experiencias impulsadas por el PLANCAD contribuyeron a difundir el enfoque «constructivista», a demandar propuestas pedagógicas concretas y a cuestionar discursos y prácticas tradicionales sobre el currículo, el aprendizaje y la enseñanza. Se estuvo lejos, sin embargo, de plasmar un cambio pedagógico en las aulas. Lo realizado fue insuficiente respecto a las metas trazadas y no se dio un cambio sistémico que incidiese simultáneamente en otras dimensiones de lo educativo. Una crítica común es la de haber limitado la capacitación a los aprendizajes masificados de metodologías, sin detenerse en el sentido mismo de la acción educativa. Se identificó el constructivismo con métodos activos y trabajo en grupo; muchos docentes capacitados en el PLANCAD se limitaron a repetir frases asociadas al «nuevo enfoque pedagógico», sin entenderlo suficientemente. Los criterios cualitativos de la evaluación, aprendidos en cortos seminarios, chocaron y no lograron superar las notas numéricas que tienen en mente los docentes; las estrategias y los métodos rígidos que muchos utilizan, así como —algo decisivo— el contexto autoritario del gobierno que le dio origen, contrastaron con las demandas de educación democrática en las aulas planteadas en los seminarios a los que habían asistido los docentes. Esto imposibilitó convertir el proceso educativo en una experiencia de construcción de conocimientos y de educación en valores.

## **El PLANCGED y otras iniciativas en materia de capacitación en gestión (MED-MECEP 2001)**

El Plan de Capacitación en Gestión de la Educación (PLANCGED) se organizó teniendo como objetivo mejorar la gestión institucional, administrativa y pedagógica de los centros educativos públicos capacitando a los directores de educación primaria y secundaria.

En 1999 se implementó el primer taller de capacitación a directores, a cargo de instituciones ejecutoras públicas o privadas, con la finalidad de uniformizar la aplicación de los contenidos de la capacitación entre los diferentes entes ejecutores y todas las sedes. Ese mismo año se inició la capacitación de los órganos intermedios para que supervisaran adecuadamente a los directores.

Fueron detectados como problemas en el estudio evaluativo de Apoyo a partir de la aplicación del PLANCGED: la existencia de diferentes criterios y objetivos entre los entes ejecutores; la imposibilidad de conocer la eficacia de la capacitación, limitándose a obtener la relación de los que habían sido capacitados; y el que los entes ejecutores funcionaran sin articularse con los órganos intermedios. Posteriormente se aplicó un Plan Piloto sobre Capacitación en Gestión para Directores en su Modalidad a Distancia (PLANCGED a Distancia), que se aplicó en Cusco, Madre de Dios, Cajamarca, Piura, Lima-Huarochoirí y Amazonas con directores de centros multigrado y unidocentes; sin embargo, no hay informes sobre los resultados de esta acción piloto.

El Ministerio de Educación impulsó además algunas actividades orientadas a reforzar la gestión institucional:

- Un proyecto piloto de Redes Educativas Rurales, nacido en la Unidad de Descentralización de Centros Educativos del MED, que conformó y consolidó cuatro redes: Huarochoirí, Yauyos (ambas en Lima), Santa Clotilde y Jenaro Herrera (ambas en Loreto). Estas redes tuvieron problemas de accesibilidad geográfica y presupuestales, así como dificultades técnicas para operar entre ellas.
- Mejora de gestión en 43 centros educativos urbanos —la mitad de los centros educativos previstos— en diez departamentos y en Lima, validando la propuesta con la participación de los diferentes órganos intermedios y directores de los centros educativos.
- Talleres de Innovación de Gestión de Centros Educativos Públicos en 53 centros educativos públicos de Junín, San Martín, Tarapoto, Mariscal Cáceres, Alto Hualla-

ga, Moquegua, Sullana, Moyobamba, Tacna, Piura-Tumbes y la USE 02, monitoreados por órganos intermedios. Se intentó mejorar las capacidades de éstos usando materiales impresos.

- Una reunión nacional y cuatro eventos descentralizados sobre gestión, realizados en Cusco, Chiclayo, Arequipa y Lima (1999).

Hay tres iniciativas dignas de mención en materia de aliento a una mejor gestión educativa:

- La impulsada por GTZ a través del Programa PROFORMA y del Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión Educativa con los institutos superiores pedagógicos Nuestra Señora del Rosario (Madre de Dios), José Salvador Cavero Ovalle (Ayacucho), José Jiménez Borja (Tacna), David Sánchez Infante (La Libertad) y Santa Rosa (Cusco). Esta acción se propuso mejorar la oferta de los ISP y fortalecer su gestión y la de los centros educativos de cada región. La capacitación se centró básicamente en tareas concretas para poner en práctica un modelo de gestión educativa participativa y eficiente. Participaron en estas acciones de la capacitación los consejos escolares consultivos, los consejos educativos de los ISP y los representantes de órganos intermedios.<sup>59</sup>
- La experiencia de formación continua desarrollada por Tarea en Tinta con el ISP local (ver recuadro en la Parte I de esta publicación).
- La desarrollada por el Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE), entidad que desde 1990 participa en el debate educativo, dando a la educación un papel clave en materia de competitividad. Además de organizar una Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) con la educación como tema central, y encuentros regionales en Cusco y Piura,<sup>60</sup> creó un fondo editorial para la elaboración de textos escolares y decidió la creación de una Escuela para Directores de centros educativos; dichos encuentros regionales enfatizaron mucho el nexo entre educación y producción.

### **c. EL TEMA CURRICULAR EN LA FORMACIÓN INICIAL DOCENTE**

Es fundamental tomar en cuenta que la implementación del currículo debe lograr, sobre todo, aprendizajes concretos. Directivos y docentes de los ISP o de faculta-

---

<sup>59</sup> Ver <[www.proeduca-gtz.org.pe](http://www.proeduca-gtz.org.pe)>.

<sup>60</sup> Organizados por el IPAE, institución con sede en Lima.

des de educación, junto a los alumnos (futuros docentes), tendrían que entender que los currículos se desarrollan mediante contenidos y actividades, estén o no estas últimas contenidas en los programas. Los aprendizajes previos, sus estilos de aprender, sus intereses, necesidades y motivaciones deben ser dados a conocer cuando los alumnos de estas instituciones formadoras inicien sus estudios, pues son factores que pueden influir en su formación como docentes.

Es necesario revisar el hecho de que los currículos para la formación docente aplicados en los ISP sean diseñados en la sede central del Ministerio de Educación. Dichos currículos se elaboran sobre la base de demasiados supuestos prácticos y teóricos que evolucionan muy rápido, lo que dificulta enormemente su implementación, más aún cuando los entes ejecutores, los ISP, tienen escasa o ninguna participación en su construcción. Los cambios sucesivos de currículos manifestarían que la realidad desborda las posibilidades del sector educación; y no pudiendo el MED implementar los currículos allí producidos, no tiene mejor opción que impulsar sucesivos cambios curriculares sin que los vigentes hayan sido lo suficientemente evaluados. La aplicación, los años 2002 y 2003, del currículo aplicado en ISP seleccionados por el MED fue clara expresión de lo anterior.

El éxito del currículo de formación docente lanzado en 1996 se basó en que recogió las innovaciones exitosas de institutos que lucharon largamente y lograron una cierta autonomía para experimentar y abrir nuevos caminos. Desde 1989 irrumpieron como modelos para solucionar algunos problemas entonces vigentes las experiencias del Instituto Pedagógico Nacional Monterrico, de Lima, y de los ISP bilingües Loreto, de Iquitos (amazónico, origen del FORMABIAP) y Urubamba, de Cusco (andino). En 1996 se recogió también, para Ciencias Naturales, la experiencia de dieciocho pedagógicos andinos sobre el sistema agroecológico escolar.

Al respecto, la educadora Shona García<sup>61</sup> sugiere asegurar la existencia de por lo menos unos cuantos «pulmones» para el sistema de formación docente, que permitan mantener currículos oxigenados y permanentemente actualizados. Esto significaría autorizar la autonomía controlada que poseen algunos ISP para realizar innovaciones curriculares que vayan enriqueciendo la evolución de los otros, y que no comprometan a mucha gente con posibles fracasos.

El diseño de políticas curriculares que orienten y regulen la formación de los futuros docentes debe considerar, asimismo, los distintos tipos de población estudiantil con que trabajan. En esta formación inicial, así como en la que se imparta durante

<sup>61</sup> Shona García fue distinguida el año 2004 con las Palmas Magisteriales en el grado Amauta, en razón de sus excepcionales aportes a la formación inicial y continua de docentes.

el servicio, será importante considerar, además, la difusión y el diálogo con la comunidad.

En el ISP Santa Rosa del Cusco se considera que el nuevo currículo propuesto por el MED para la formación docente representa un retroceso respecto al que se estaba validando: se limita a un listado de contenidos. Lo mismo sostienen otras voces de especialistas contactados para este trabajo. Además, afirman haber encontrado una alta intolerancia contra los ISP entre los principales propulsores de lo que consideran una «nueva aventura curricular» en el país.

Los cambios curriculares impuestos desde la sede central del MED demandan volver a atender anteriores reflexiones y recomendaciones sobre currículos en materia de formación docente (Reátegui 1998):

- «[...] para que sea un aporte en la línea de formación docente, requiere además del diseño de la propuesta, desarrollar el proceso y definir el resultado. Esto con el fin de actuar en términos de retroinformación y corregirla» (Reátegui 1998: 19).
- Discutir y fundamentar las áreas y la naturaleza de las disciplinas que conforman la propuesta en términos de disciplinas intermedias y aplicadas, tomando a las básicas como punto de partida.
- Discutir el núcleo curricular de la propuesta, a la luz de la epistemología, ya que ésta lo centra en lo pedagógico y lo didáctico.<sup>62</sup>
- Pensar en la posibilidad de reducir el diseño a sus elementos estructurales básicos, para evitar la posible rigidez de los contenidos.
- Completar el diagnóstico del proceso de formación del docente con una investigación de base que recoja las necesidades del maestro, además de sus posibilidades reales de asumir una propuesta como la que se presenta.
- A todo esto se puede añadir la urgencia de introducir en la propuesta contenidos multiculturales, que puedan crear la posibilidad de un currículo único para los profesores peruanos, expuestos a la multiculturalidad como una exigencia social, cultural y lingüística. De igual modo, considerar seriamente la inclusión de contenidos remediales o de nivelación pedagógica, para evitar la deserción y la repitencia en el sistema educativo peruano

<sup>62</sup> Shona García afirma que la propuesta de 1996 formuló sus bases teóricas a pedido de los formadores, pero que en el MED no se permitió su publicación. Se recurrió entonces a publicarla con el material del curso de Teoría de la Educación I que la GTZ hizo llegar a todos los pedagógicos estatales.



Las recomendaciones mencionadas serán más positivas aún si se toma en cuenta el nuevo escenario que genera la regionalización. Aplicarlas en forma general traería riesgos innecesarios. Un proceso serio de acreditación determinaría que sólo los ISP acreditados podrían intentar ganarse el derecho de formular sus propios currículos.

Una cuestión no resuelta es la vigencia de la actual normatividad, que establece un currículo nacional de formación docente formulado desde la sede central del MED sin alentar una autonomía curricular de los ISP.

### **EL CASO DEL ISP «PAULO FREIRE» DE COMAS**

La acción de este instituto pedagógico privado es digna de mencionarse. El ISP «Paulo Freire» se ha convertido en una entidad educativa que está favoreciendo el cambio educativo entre las poblaciones del Cono Norte de Lima Metropolitana.

Creado en 1992 con el apoyo generoso de entidades de cooperación alemana, muestra la potencialidad de una iniciativa privada para la cual los fines de servicio, antes que los de lucro, son los predominantes. Entre otros, destacan impactos institucionales como los siguientes:

- Sus egresados provienen de Comas, y trabajan en este distrito y en otros populosos ámbitos aledaños.
- La acción institucional del ISP «Paulo Freire» está totalmente integrada al Cono Norte de Lima Metropolitana.
- Es reconocido como una entidad que forma bien a sus estudiantes en un ambiente que estimula el crecimiento y la autoestima de ellos y que, además, es un pilar del desarrollo educativo del Cono Norte.
- Ha innovado la formación docente poniendo un especial acento en las prácticas y los compromisos sociales de sus estudiantes. Traduce el 30% de la iniciativa curricular en un programa especial de educación social y comunitaria aplicado al ámbito poblacional de su influencia, y desarrollado por los alumnos hasta su octavo ciclo de estudios.
- Sus egresados están siendo reconocidos como un factor de cambio y desarrollo. Es una constante su vinculación con el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDEPH) y su metodología participativa en lo referente a la práctica de derechos humanos y el ejercicio de valores.
- Ha creado el Instituto de Investigación Educativa, que reforzará la sistematización y los fundamentos de sus objetivos institucionales.

## **d. HACIA UN SISTEMA EFICIENTE DE FORMACIÓN DOCENTE EN SERVICIO**

Hay por lo menos tres propuestas de formación docente en servicio presentadas al Ministerio de Educación, todas ellas con elementos valiosos por considerar o combinar. Diversas circunstancias impidieron que esas propuestas sean suficientemente conocidas y aplicadas.

La experiencia del PLANCAD, con todas sus inconsistencias y limitaciones, sigue siendo la acción concreta más significativa emprendida en el ámbito nacional por el Estado peruano. De allí que el país y la educación perdieran al no emprenderse una evaluación y sistematización que arrojase luces sobre lo que tendría que conservarse y lo que no debiera repetirse de esa experiencia. No se trata de abogar por repetir una experiencia similar, sino de proponer e imaginar nuevos escenarios de una acción masiva a favor de la formación continua de los docentes del país. ¿Qué sugiere la experiencia acumulada, en cuanto a la formación de los docentes en servicio?

- Realizar un buen diagnóstico de lo que realmente se necesita organizar y desarrollar en esta materia. Es inconveniente que ese diagnóstico trate de recoger y acoger indiscriminadamente las múltiples demandas vigentes.
- Posibilitar un equilibrio entre la fundamentación pedagógica y las demandas metodológicas del accionar docente.
- Trabajar con equipos docentes más que con docentes individualmente seleccionados y convocados.
- Conferir una función significativa a las Direcciones Regionales y otros organismos intermedios, eliminando toda posibilidad de disputa entre el nivel central y estas unidades pedagógico-administrativas.
- Insistir en la estrategia de que el Ministerio de Educación no se constituya en el único órgano ejecutor, y establecer convenios con unidades ejecutoras seleccionadas obedeciendo a exigentes parámetros de eficacia y responsabilidad profesional.
- Procurar que esta formación no se imparta vía grandes concentraciones en la capital del país y con jornadas únicas de escasa duración, sino en cada región y siguiendo diversas etapas.

- Dar mucha importancia, en el diseño de esta acción estratégica, al trabajo con docentes en redes de centros educativos, así como al seguimiento y el acompañamiento de los docentes capacitados.
- Establecer evaluaciones intermedias y una evaluación global que incluya la metodología y los contenidos seleccionados, así como el trabajo de los organismos ejecutores en cada región. El diseño de la evaluación debiera ser nacional, tal vez conducida por el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación Educativa creado en la Ley General de Educación (Art. 15).

### **e. ATENDER LAS DEMANDAS DE LA FORMACIÓN DE FORMADORES**

El sistema educativo demanda la formación de una masa crítica de formadores, articulada nacionalmente y por ámbitos regionales. Ninguna reforma de la formación docente puede tener éxito si no cuenta con buenos formadores de maestros. Atender dicha demanda significaría:

- Establecer un sistema de evaluación y selección de profesionales idóneos para enseñar en los institutos pedagógicos, fortaleciendo una comunidad nacional de formadores articulada regional y nacionalmente.
- Involucrarlos en un programa de formación continua que incluya estudios de posgrado en universidades nacionales o extranjeras, en función de sus necesidades de formación profesional, las del ISP en que servirán y las de los estudiantes.
- Asegurar su dedicación exclusiva al trabajo en los institutos pedagógicos, de modo que puedan adecuar el currículo a las necesidades de su alumnado y a los problemas educativos de la región; y además, preparar materiales, hacer investigación-acción, monitorear las prácticas de sus alumnos en las escuelas y capacitar en el servicio a docentes de educación básica.
- Incrementar sus remuneraciones para compensar la pérdida de ingresos por otros empleos.
- Facilitar estudios de complementación pedagógica para los formadores que provienen de otras carreras profesionales.
- Diversificar los sistemas de formación, para atender las distintas realidades de la docencia y la educación escolar en el país.

---

EL SISTEMA EDUCATIVO DEMANDA LA FORMACIÓN DE UNA MASA CRÍTICA DE FORMADORES, ARTICULADA NACIONALMENTE Y POR ÁMBITOS REGIONALES. NINGUNA REFORMA DE LA FORMACIÓN DOCENTE PUEDE TENER ÉXITO SI NO CUENTA CON BUENOS FORMADORES DE MAESTROS.

---

Es importante que la formación de formadores de maestros de inicial y primaria mejore con estrategias específicas las actuales prácticas en escuelas multigrado y unidocente, y busque la formación de maestros polivalentes capaces de asumir lo pedagógico con niños, adolescentes y adultos, así como de trabajar con los padres y las comunidades. En el caso de los maestros de educación secundaria tiene que considerarse que no pueden ser especialistas en todas las áreas.

La formación de formadores debiera ser repensada tomando a la escuela concreta en sus múltiples expresiones como verdadero telón de fondo, buscando superar la proverbial disociación entre formación y práctica de la enseñanza. Con este propósito, es necesario alentar, en cada región, la mayor presencia de universidades y de organizaciones no gubernamentales especializadas en el tema

La evaluación de la calidad y los resultados de la formación inicial y continua, tendría que comprender diversos métodos que incluyan la opinión de los docentes. Es conveniente que los procesos evaluativos signifiquen una mejor concepción de lo que hace un formador calificado; asimismo, deben generar condiciones para que los formadores revisen sus marcos conceptuales y sus prácticas. Otro de sus resultados debiera dar lugar a la revisión de los propios programas de formación de formadores, sobre todo en lo referente al conocimiento profesional de los formadores. Las condiciones efectivas de tiempo y el financiamiento correspondiente debieran ser evaluados respecto a si han sido suficientes para concretar oportunidades de aprendizaje continuo de los formadores. Importa destacar que en el caso peruano, los formadores han contribuido a su autoformación al organizarse en redes con encuentros anuales para el intercambio de experiencias y para profundizar temas específicos u otros en los cuales se sienten deficitarios; incluso han financiado con sus propios sueldos bachilleratos, maestrías y segundas especialidades.

## • FORMACIÓN NO SÓLO ACADÉMICA Y TEÓRICA

Un objetivo estratégico de toda política de formación docente es lograr que el profesor asuma como propia una propuesta de democratizar el aula y que obtenga métodos efectivos para cumplir con las demandas curriculares y atender los distintos niveles de aprendizaje de sus alumnos. Las bases teóricas de su profesión son importantes. Sin embargo no se debe eludir la inmensa posibilidad de alentar, en la formación, que se imparta una buena práctica pedagógica en las aulas, con los alumnos concretos.

El currículo de formación docente de 1996 promovió precisamente una serie de cambios para que la carrera no fuese sólo académica y teórica. En este sentido, las áreas Sociedad, Ecosistema, Comunicación Integral, Matemática y Educación Religiosa de la especialidad de Primaria comprendían tres subáreas:

- El área y el currículo: estudio del currículo de menores del área equivalente, para permitir una práctica temprana, orientando y confrontando la formación teórica.
- Estudio teórico-práctico del área: formación estrictamente académica y teórica, pero tomando en cuenta lo necesario para hacer aprender a menores.
- Proyectos o talleres de contacto con la comunidad, para intercambiar saberes y servicios. Los estudiantes aprovechaban lo que la comunidad podía darles y preparaban actividades para devolverles la información o el servicio.

El área Educación era estructuralmente polivalente y comprendía las subáreas de Investigación, Práctica, Psicología, Currículo, Tecnología y Gestión, y Teoría de la Educación.

La potencialidad de la capacitación docente mediante mecanismos no convencionales se expresa en múltiples experiencias. La del Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDEPH) es significativa: en cuatro años logró capacitar a ocho mil docentes en materias vinculadas con derechos humanos. Los maestros capacitados estuvieron motivados y fueron capaces de difundir la metodología utilizada.

## • ATENCIÓN DE DEMANDAS DE FORMACIÓN DE LOS DIRECTORES

Actualmente hay 5 621 directores de educación secundaria a nivel nacional y aproximadamente 30 000 de primaria de centros educativos públicos. Todos ellos demandan capacitaciones específicas.

Una cuestión previa importante se vincula a la elección de los directores de centros educativos. Habría por lo menos dos planteamientos complementarios:

- a) Los maestros eligen a sus directores. Para ello habría que definir tanto perfiles básicos de este cargo para cada tipo de centro educativo como una metodología previa.
- b) La comunidad y los padres también intervienen en la elección.

Cualquiera de las dos opciones significa un cambio de la normatividad y tomar en cuenta antecedentes valiosos como los que se dan en los colegios Fe y Alegría, donde los maestros evalúan su propio desempeño dando lugar incluso a cambios en la constitución del plantel docente.

Las preguntas centrales de los directores demandan respuestas específicas para la gestión a su cargo: ¿cómo dirigir la escuela?, ¿cómo construir un proyecto educativo institucional y articularlo con proyectos educativos más amplios? Las demandas administrativas básicas se refieren a ayudas para organizar y ejecutar presupuestos y para intervenir en el manejo de los bienes de la escuela, interpretación de hojas de Excel, etcétera. Los más interesados en mejorar los aprendizajes de sus alumnos se preguntan cómo alentar y lograr espacios de capacitación externa e interna, cómo organizar equipos docentes y trabajar con ellos, cuáles son los mejores mecanismos para trabajar con los padres de familia.

Es importante que los directores puedan tener *stages* o vinculaciones con instituciones especializadas u organismos no gubernamentales de desarrollo, para ampliar su visión de la sociedad y valorar el trabajo interinstitucional e intersectorial. La capacitación brindada a directores de escuela por el IPAE fue una excelente iniciativa; sin embargo, adolece de falta de continuidad y, en cuanto al aprendizaje, da un énfasis excesivo a la consecución de «productos» como el proyecto educativo institucional de la escuela.

## **f. EL PROGRAMA NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PERMANENTE 2007-2011**

Como efecto de la evaluación censal de docentes aplicada en el segundo gobierno del presidente Alan García —sobre la que se hará referencia en la Parte III de este libro— se creó, vía el Decreto Supremo 007-2007-ED, el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente 2007-2011. La finalidad del mismo es «[...]

desarrollar en los profesores capacidades personales, pedagógicas y sociocomunitarias, que redundarán en la mejora de su desempeño profesional y por ende en la calidad de los aprendizajes de sus estudiantes, transformando las instituciones educativas».

Como parte de su enfrentamiento con el SUTEP generado por la evaluación censal, el gobierno decidió que serían capacitados solamente los maestros que hubieran participado en ella.

La capacitación docente se ha encargado a universidades. Aunque el decreto mencionado incluye a ISP que tengan «experiencia en la formación y/o capacitación» (¿habrá alguno que no la posea?), posteriormente, en la publicación de los términos de referencia para convenios institucionales, se hace referencia a universidades públicas y se excluye a los ISP.

De acuerdo con información del MED, para el 2007 las metas de atención son 37 685 docentes de Educación Básica Regular (EBR) y 5 702 de EBR/Educación Intercultural Bilingüe, distribuidos en la totalidad de regiones del país.<sup>63</sup>

El programa pone énfasis en tres tipos de capacidades: comunicativas, lógico-matemáticas, y dominio del currículo y de la especialidad académica según cada nivel. La duración de la capacitación será de 220 horas, desarrolladas en cinco meses. Cuarenta horas serán destinadas al monitoreo (veinte al docente y veinte a la institución educativa). El primer grupo tendrá un presupuesto de 17 355 800 soles, que considera pagos a los maestros por asistir a las actividades de capacitación y un apoyo económico adicional o bonificación por haber sido capacitado.<sup>64</sup>

La organización de esta acción nacional se inició el 20 de marzo con una charla informativa a representantes de 31 universidades convocadas, a quienes se les entregó el Proyecto Educativo Nacional, el Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular e información adicional sobre el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente.

<sup>63</sup> Según información proporcionada en la exposición sobre este Programa Nacional 2007-2011, a cargo de Guillermo Molinari Palomino, director de Educación Superior Pedagógica del MED, en reunión convocada por el Consejo Nacional de Educación (16 de junio del 2007), los docentes de educación inicial serían 3 620 de EBR y 821 de EBR/EIB; los de educación primaria, 15 493 de EBR y 4 881 de EBR/EIB; y los de educación secundaria, 18 572 sólo de EBR.

<sup>64</sup> El programa prevé pagos de 50 soles para quienes acudan a capacitarse y bonificaciones de 100 y 150 soles para quienes aprueben la capacitación.

Los criterios de supervisión y evaluación o conformidad de la ejecución de este programa comprenden el plan de capacitación, el equipo de catedráticos y/o capacitadores, los syllabus, la metodología presencial y a distancia, el monitoreo en el aula y en la institución educativa, la infraestructura y el equipamiento, y los materiales educativos.

En análisis de este programa, Marta López de Castilla (2007) reconoce los siguientes aciertos:

- que el MED ponga en agenda el tema de la formación en servicio;
- que haya horas de monitoreo orientadas al conjunto de la institución educativa;
- que los profesores reciban clases directamente de los especialistas en distintos temas educativos;
- que se considere una prueba de entrada y otra de salida para evaluar los avances de los profesores; y
- que la prueba de evaluación no haya sido digitada por el MED, sino elaborada por la universidad.

La misma especialista y otras voces coinciden en señalar que esos aciertos se pierden y contradicen en medio de muchos desaciertos, siendo los principales la concepción que anima esta iniciativa y la clara improvisación que representa en su conjunto.

Por otra parte, el rótulo «capacitación» es objeto de cada vez más críticas fundadas, más aún si en la práctica la tarea se plantea como sustitutiva de la formación docente en servicio. En el caso de este proyecto gubernamental, representa sobre todo una forma de actualización para poner en práctica un nuevo programa, con contenidos específicos. Así pues, no se enfatiza lo suficiente la formación permanente como un proceso necesario para los maestros en ejercicio, más duradera que tratar de suplir una posible deficiente formación inicial. A la actualización representada por la capacitación habría que unir acciones de perfeccionamiento que enfrenten integralmente la mejora del ejercicio profesional.<sup>65</sup> Por lo demás, los contenidos y la metodología de la capacitación, determinados en el MED y no en las universidades, parecen estar referidos a una formación previa o inicial y no a una formación en servicio.

En cuanto a la elección de las 31 universidades, subsisten dudas sobre los criterios aplicados para la convocatoria, pues no todas están en condiciones de capacitar

---

<sup>65</sup> Marta López (2007) menciona, por ejemplo, cursos de posgrado y de segunda especialización, grupos de reflexión entre docentes y grupos de interaprendizaje.



docentes. Esta acción, no prevista en sus planes, ha determinado que varias recurran a contratar docentes externos para que se encarguen de la nueva tarea. Lo paradójico es que en buen número de casos serán docentes de ISP —vetados como tales para desarrollar la capacitación—, ahora convocados por las universidades, quienes ejecutarán la labor encomendada a éstas. La imagen de la institución universitaria se mella, además, al aceptar que el MED establezca los requisitos para nombrar al coordinador del programa y a los capacitadores en cada centro universitario, supuestamente poseedor de la autonomía suficiente para encargarse de seleccionar su personal.

El pago a los docentes por acudir a la capacitación y por concluirla contradice la idea de acentuar el profesionalismo en el magisterio, pues éste va unido a su sentido de responsabilidad y autonomía para asociar su educación permanente a una necesidad profesional. Estas previsiones de «apoyo económico» parecen haberse dado, más bien, en la lógica de enfrentamiento con el gremio magisterial, para «disputarle» a sus afiliados de modo que no hagan eco de los posibles intentos de boicotear esta iniciativa oficial. Un agravante es que la capacitación no será para todos los docentes, sino sólo para los que acudieron a evaluarse; sin embargo, al castigar a los demás, en la lógica del objetivo propuesto para este Programa Nacional, se estará castigando también a los alumnos de esos docentes.

Finalmente, este Programa Nacional no ha tomado en cuenta la descentralización educativa ni los actuales procesos de formación de los Proyectos Educativos Regionales. El centralismo en materia de formación docente tiene ahora el perjuicio agregado de que hay regiones que se están preocupando por construir sus currículos regionales, así como otras —San Martín y Apurímac, por ejemplo— que se enteraron de esta decisión oficial cuando habían realizado encomiables esfuerzos autónomos por contar con estrategias para la constitución de sistemas regionales de formación docente.

## 9. REGIONALIZACIÓN Y DESARROLLO MAGISTERIAL

La descentralización es una gran oportunidad para revertir situaciones ancestrales que afectan al magisterio y condicionan su desempeño. Se requiere romper la rutina, y los procesos de descentralización que supone la regionalización lo pueden posibilitar. Dos son las principales medidas aquí propuestas: reconstruir los organismos intermedios y propiciar la autonomía de centros educativos asociada al fortalecimiento de la sociedad civil.

### ACCIÓN 1

#### Reconstruir los organismos intermedios

La regionalización debe servir para encarar una situación insostenible: la inoperancia y el descrédito generalizado de los organismos intermedios. Se trata de construir, con nuevos parámetros, la institucionalidad educativa regional —las sedes regionales y las unidades de gestión educativa local—. Opiniones recogidas en las zonas visitadas sostienen que es tal la corrupción e incapacidad de estos organismos que será imposible intentar cambio alguno en las políticas magisteriales si no se renuevan sustantivamente las direcciones regionales y las unidades de gestión local, en su calidad de principales entidades de vinculación con los docentes. Mantenerlos sin modificaciones sustantivas pone en riesgo la propia descentralización. Una acción preliminar tendría que ser evaluar al personal y proponerse como política que algunos regresen a las aulas, al menos temporalmente. Los nuevos técnicos debieran ser elegidos por concurso, con candidatos por centros educativos. Aun a los especialistas académicos les convendría tener un período concreto de trabajo y luego volver a las aulas, en vez de asumir, como empleados, tareas administrativas.

Algunos profesionales entrevistados coinciden al sugerir medidas drásticas como las siguientes:

- Invitar al retiro a todos los funcionarios de las direcciones regionales y unidades de gestión educativa local, como paso previo de una convocatoria a concurso público que permita renovar el perfil del personal profesional a cargo de las tareas adminis-

trativas y pedagógicas. Esta convocatoria debe considerar la posibilidad de que postulen los mejores funcionarios hoy en actividad, libres de antecedentes de corrupción.

- Una medida que incentivaría el retiro anticipado de muchos de los actuales funcionarios es la supresión del «plus» creado por el DS 025, del gobierno de Fujimori, que autoriza el pago de sumas adicionales a sus actuales salarios por la realización de labores extrahorarias.
- Una vez renovados, estos organismos intermedios debieran constituirse en entes decisivos tanto en el ejercicio de liderazgos regionales y locales como en la convocatoria a docentes y comunidades educativas para mejorar sustantivamente los aprendizajes. Se trata de convertirlos en reales factores de interlocución política ante las autoridades regionales y locales. La simplificación de los mecanismos de control y procedimiento debe estar acompañada por limitar al mínimo las exigencias documentarias, tomando como parámetro el recurrir sólo a aquéllas indispensables que cada órgano intermedio esté en condiciones de leer y procesar.
- Siendo de especial magnitud en determinadas provincias el uso de licencias médicas, es necesario introducir medidas que permitan la atención médica oportuna, así como recurrir a médicos que certifiquen la oportunidad y validez de los descansos médicos y determinen si las recetas tienen correspondencia con la enfermedad motivo de la licencia.
- Modificar la actual situación pasa por reforzar sustantivamente las capacidades de estas unidades en el acompañamiento de los procesos de enseñanza y de aprendizaje en los centros educativos.
- Concentrar buenos equipos docentes en cada organismo intermedio facilitará tareas como las siguientes:
  - influir en los lineamientos curriculares regionales y locales, y convocar el esfuerzo y la reflexión de los maestros y las instituciones educativas de sus respectivos ámbitos;
  - ejecutar proyectos locales, alentar la constitución y capacitación de equipos docentes, y establecer convenios con entidades capaces de sistematizar e investigar los problemas pedagógicos por resolver en los centros educativos de sus jurisdicciones;
  - apoyar a los docentes en su tarea formativa; y
  - promover la evaluación de la gestión pedagógica e institucional de los centros educativos.

Un propósito colectivo de la regionalización debiera ser la revalorización regional de la vocación docente, mediante estrategias que reconozcan los esfuerzos desplegados por los docentes en su trabajo. Se requiere crear comisiones con participación de docentes de áreas urbanas y rurales que rescaten las innovaciones pedagógicas aplicadas en diferentes ámbitos (comunicación, medio ambiente, conformación de redes, etcétera). Al gobierno regional y a los municipios les corresponde asumir estrategias que los comprometan en la formación de los maestros de sus localidades.

## **ACCIÓN 2**

### **Propiciar la autonomía de los centros educativos asociada al fortalecimiento de la sociedad civil**

Uno de los puntos más sensibles de la aplicación de la nueva Ley General de Educación es dar el poder de decidir a los centros educativos, a su director y a los miembros de la comunidad educativa: maestros, alumnos y padres organizados en el consejo escolar. Esto, porque todo esfuerzo en este sentido se estrellará con la mentalidad centralista extendida hasta en las propias regiones. La experiencia de transferencia de poder deberá pasar por un período de aprendizaje que no estará exento de conflictos entre los miembros de esas comunidades, ni de errores en las decisiones.

La autonomía escolar es parte esencial del proyecto de descentralización educativa. Esto significa garantizar que los centros educativos se responsabilicen, ante la comunidad, de los aprendizajes y las competencias establecidos en el currículo nacional, del movimiento de personal y de la gestión institucional y pedagógica.

Sin embargo, la escuela, con escasas excepciones, no tiene prestigio suficiente para ser ella sola motor de cambio. En medios empobrecidos, como los rurales y los indígenas, la escuela tendrá que refundarse tomando como base prácticas innovadoras aplicadas en el país e innovaciones institucionales precisadas en la Ley General de Educación, con procesos participativos que impliquen a padres y comunidades.

La generalización de procesos que permitan conformar equipos docentes en cada centro educativo y el funcionamiento de redes de estos mismos centros, así como la organización de planes de desarrollo institucional, podrían ser piezas clave en el desarrollo magisterial y en logro de escuelas mejor constituidas, que brinden mejores servicios a sus alumnos y comunidades.

Será fundamental el papel de las comunidades comprometiéndose para contar con buenas escuelas y dar los pasos para lograr ese objetivo. Habrá que considerar, sin embargo, los problemas que puede generar la lógica tradicional de muchos padres de familia respecto a lo que consideran una «buena escuela»: maestros severos que dan muchas tareas para el hogar, etcétera.

La deseada y anunciada autonomía de los centros educativos será más factible de concretar si en el Estado se instalan mecanismos que permitan que los incrementos presupuestales en el sector tengan como destinatario principal los centros educativos, eliminando varios pasos de intermediación.

Los nuevos roles asignados a los centros educativos influirán —o debieran influir— en las políticas que se adopten para el ejercicio docente. Algunos de ellos están referidos a tareas como las siguientes:

- Participar en la contratación y el nombramiento de los docentes (quienes reciben un servicio deben tener derecho a participar en la selección del personal que se los brindará).<sup>66</sup>
- Elaborar y ejecutar, con autonomía de la comunidad docente, el proyecto educativo institucional, vinculado a los proyectos educativos de ámbito nacional, regional y local (con la opción de que lo elaboren, en conjunto, varios centros educativos cercanos).
- Administrar un presupuesto para bienes y servicios asignado por la unidad de gestión educativa y buscar «fondos propios». Estas tareas no deben ir en desmedro de las labores pedagógicas.
- Coparticipar en la evaluación del desempeño de la institución y de quienes la integran, en la perspectiva de que cada quien asuma responsabilidades por la marcha institucional y por los aprendizajes de los alumnos.
- Formar parte de redes educativas o ayudar a establecerlas con las que se enriquezca la reflexión y los intercambios pedagógicos y administrativos.

Lo anterior supone generar institucionalidad en el propio centro educativo, vía la constitución y el fortalecimiento de entidades como el consejo escolar, el municipio escolar —con alumnos que desde pequeños cumplan roles que afiancen su ciudadanía—

---

<sup>66</sup> Habría que asegurar que verdaderamente decida la comunidad educativa, para que la elección no dependa de las preferencias del director.

---

LA DESEADA Y ANUNCIADA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS EDUCATIVOS SERÁ MÁS FACTIBLE DE CONCRETAR SI EN EL ESTADO LOS INCREMENTOS PRESUPUESTALES EN EL SECTOR TENGAN COMO DESTINATARIO PRINCIPAL LOS CENTROS EDUCATIVOS, ELIMINANDO VARIOS PASOS DE INTERMEDIACIÓN.

---

nía—, y la asociación de madres y padres de familia, dándoles la posibilidad de opinar y decidir, hasta donde sea pertinente.

La rendición de cuentas a la comunidad y la transparencia en la comunicación de los resultados del proceso de aprendizaje propiciarán la demanda social de una educación de buena calidad, compartiendo con el magisterio, en consonancia con los criterios de evaluación del servicio. Esto supone, asimismo, lograr que cambie el tradicional rol de los padres de familia —como elementos de apoyo económico o al momento de construir la infraestructura del centro educativo—, de modo que pasen a vigilar la calidad de la educación. Evidentemente, esto será más factible en la medida en que se eleve la conciencia colectiva sobre lo que es calidad en la educación, y cómo se debe expresar en las aulas y en el conjunto del centro educativo.

## 10. LA NUEVA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL

### a. LAS DEMANDAS DE UNA NUEVA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL

El importante trabajo colectivo que significó la propuesta *Nueva docencia en el Perú* demandó superar el actual modelo de carrera tradicional por otro basado en cuatro grandes premisas:<sup>67</sup>

- Que esté estructurado desde y para los alumnos y sus aprendizajes, lo que supone que los docentes acepten: a) su responsabilidad en el logro de aprendizajes significativos por parte de sus alumnos; y b) la evaluación de su propio desempeño, dándole más importancia a la calidad profesional que a la antigüedad en el puesto.
- Que el Estado, asumiendo un papel rector en la educación, valore la profesión docente con remuneraciones dignas, propiciando mejores condiciones de trabajo y apoyando efectivamente la formación en servicio, así como estableciendo un sistema de evaluación e incentivos que aliente mejores desempeños.
- Que los centros educativos y organismos intermedios tengan una autonomía creciente y sean el principal escenario institucional para valorar el desempeño profesional. Hay quienes señalan, con razón, que puede ser menos costoso dar más autonomía a las instituciones educativas, que podrían ser controladas por sus redes, y dejar a los órganos intermedios el control administrativo y financiero, mejor conocido por éstos.<sup>68</sup>
- Que se concrete la vigilancia ciudadana en pro de una educación de buena calidad, dando en este empeño un rol predominante a los padres de familia, particularmente

<sup>67</sup> Estas premisas sirvieron de base para los planteamientos sobre la Carrera Pública Magisterial de Excelencia contenidos en *Propuesta. Nueva docencia en el Perú* (Rivero 2003). Sobre esta publicación se hace referencia más adelante.

<sup>68</sup> La mayor autonomía de los organismos intermedios puede sonar a broma de mal gusto sin un esfuerzo mayor para modificar la estructura y las funciones de las unidades de gestión educativa,

en la elección de los directores y en el acompañamiento de la acción de los docentes a cargo de sus hijos.

La opción por una educación de buena calidad debe presidir los criterios de cualquier propuesta renovadora; esto requiere voluntad política para definir la tarea como una prioridad y asignarle los recursos presupuestales que correspondan a esa prioridad.

Por otro lado, mejorar la calidad requiere atraer a la carrera docente a los jóvenes más calificados. Sin embargo, una carrera con salarios bajos, y con remuneraciones y ascensos que dependan fundamentalmente de la antigüedad, no puede resultar atractiva para estos jóvenes.

La experiencia latinoamericana señala la importancia de contar con una carrera magisterial definida como un sistema de promoción del desarrollo de las competencias profesionales de los docentes, que asegure la calidad de los aprendizajes de los alumnos. Esto se observa en los sistemas educativos de países como México, Bolivia, Colombia, Chile y Argentina.

México, por ejemplo, define el modelo de carrera magisterial que está implementando como un «sistema de promoción horizontal dirigido a los profesores de Educación Básica, en el cual tienen la posibilidad de acudir a diferentes niveles de estímulo sin cambiar de función».<sup>69</sup> Colombia tiene una carrera con catorce grados y, en acción conjunta entre el Ministerio de Educación Nacional y la Federación Colombiana de Educadores, estimula los postítulos de sus docentes. En Chile, tras un acuerdo entre el presidente Ricardo Lagos y el Colegio de Profesores, se reformó el Estatuto Docente vigente desde 1990. A partir de ello se establecieron mejoras salariales entre los años 2001 y 2003, así como nuevos criterios que asocian el progreso en la carrera docente con evaluaciones individuales de desempeño y acreditaciones voluntarias de competencias en el aula; con retribuciones ligadas a la excelencia docente y a la creación de una «red de maestros de maestros» integrada por profesores «acreditados por su excelencia pedagógica».<sup>70</sup>

---

cuyos técnicos debieran tener más contacto con la realidad de las aulas y renovarse periódicamente para regresar a la experiencia directa, que es lo que más promueve las innovaciones válidas.

<sup>69</sup> Ver la página web de la Secretaría de Educación Pública de México: <<http://www.sep.gob.mx/wb2>>.

<sup>70</sup> Ver Inés Picazo Verdejo, «Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa. El caso de Chile», documento presentado en el Seminario Internacional FLACSO/PREAL Reformas Educativas y Concertación Gobierno-Sindicatos en América Latina (Ciudad de Guatemala, enero del 2004).



## EL DOCUMENTO *PROPUESTA. NUEVA DOCENCIA EN EL PERÚ*<sup>(1)</sup>

La propuesta de nueva docencia para el Perú contenida en el libro *Propuesta. Nueva docencia en el Perú* se inscribe en la búsqueda de una auténtica condición profesional para los profesores peruanos, como factor esencial de una mejor educación en nuestra patria. Su texto final ha concitado el interés y reconocimiento de eventos representativos, así como de destacados especialistas nacionales e internacionales.<sup>(i)</sup>

### PRINCIPALES CONTENIDOS

**1 Perfiles de los nuevos docentes.** El equipo de trabajo coordinado por Luisa Pinto, en ese entonces directora de la Asociación Tarea, plantea que una visión renovada de la docencia se debe asociar a la necesidad de contar con maestros y maestras reconocidos como una comunidad profesional capaz de intervenir en la crítica y la transformación de la escuela. El perfil docente básico e integral se organiza en cuatro dimensiones: a) la dimensión personal, b) la dimensión pedagógica, c) la dimensión institucional y d) la dimensión social-ciudadana.<sup>(ii)</sup> A cada dimensión se le asignan diferentes competencias e indicadores.

**2 Sistema de acreditación de instituciones formadoras de docentes.** El equipo coordinado por el Dr. Manuel Bello, decano de la Facultad de Educación de la Universidad Cayetano Heredia, tuvo como propósito establecer un sistema de acreditación que enfrente la proliferación de instituciones y programas formadores de profesionales de

<sup>1</sup> En agosto del 2001 fui convocado por el Ministerio de Educación para conducir tres grupos de consultorías que debían abordar y formular propuestas sobre la profesionalización del docente peruano. Éstas fueron ejecutadas en un intenso proceso entre septiembre del 2001 y mayo del 2002. Juan Abugattás y Rosario Valdeavellano, principales autoridades vinculadas a estas consultorías (como viceministro de Gestión Pedagógica y directora nacional de Formación y Capacitación Docente, respectivamente) durante la gestión del ministro Nicolás Lynch, dieron plena libertad para el desarrollo de las mismas y respetaron a cabalidad el hecho de que las propuestas no representaran necesariamente el punto de vista del gobierno o del ministro de turno, sino la evaluación de un núcleo de especialistas nacionales e internacionales, como producto de un proceso rico en intercambios y puestas en común. Por otra parte, fue importante — y lo destaco — que las autoridades aceptaran asumir como propio nuestro planteamiento de optar fundamentalmente por consultores peruanos en vez de una anterior estrategia que partía por dar un mayor peso específico a la acción y las opiniones de consultores internacionales. Mi exposición en calidad de coordinador de la consultoría que dio origen al libro, en la ceremonia de su presentación oficial al país durante la gestión del ministro Sota Nadal (auditorio del Museo de la Nación, 22 de abril del 2004), sirve de base para elaborar esta sección del presente texto.

(i) Cabe mencionar los elogios de especialistas internacionales como Richard Kraff (Estados Unidos), Françoise Delannoy (Francia), Beatrice Ávalos (Chile), Susana Decibe (Argentina) y Wolfgang Köper (Alemania), así como los de docentes convocados para su presentación no oficial en Lima, Arequipa y Piura. Los 650 docentes que participaron en el Seminario Internacional sobre Políticas de Formación Docente y Lucha contra la Pobreza, organizado por el Instituto de Pedagogía Popular en agosto del 2003, señalaron entre sus conclusiones que «Importa además perfilar una nueva

la educación, sin garantía de calidad institucional y en un contexto de sobreoferta docente. Se plantea la regulación desde el nivel central, a cargo de una «Comisión para la acreditación de la formación de profesionales de la educación» integrada por académicos y profesionales de reconocida trayectoria, con independencia y autoridad suficiente para ser garantes de la objetividad y transparencia en los procesos de evaluación. Destacan los siguientes pasos estratégicos:

- a) Incluir en el proceso de acreditación una autoevaluación institucional, la evaluación externa y la decisión de acreditación a cargo de esa Comisión.
- b) Establecer como estándares de calidad en cada institución de educación superior: i) el proyecto institucional; ii) la organización, administración y gestión; iii) el perfil profesional y la estructura curricular; iv) los procesos de enseñanza y aprendizaje; v) los docentes y estudiantes; vi) la infraestructura y los recursos educativos; vii) la interacción con el medio; y viii) los egresados.

Además se establecen ocho pasos y acciones específicas, como la creación de un fondo concursable para el mejoramiento y la reconversión de los ISP que no puedan seguir operando como tales, y la generación de compromisos con entidades nacionales e internacionales especializadas.

Posteriormente el gobierno aprobó la Ley General de Educación, que considera la creación del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad. Los resultados aquí reseñados tendrían que constituirse en insumos de ese Sistema.

**3 Carrera pública magisterial de excelencia.** El equipo de trabajo, coordinado por Julia Alba, consultora y ex miembro del Consejo Superior de Educación que acompañó el inicio de la reforma de la década de 1970, señala como elementos fundamentales de una carrera pública magisterial de excelencia:

- La profesionalización docente. Esto implica mejores salarios, una sólida formación inicial y aprendizajes permanentes, la necesidad de evaluaciones periódicas, la creación de un sistema de asesoría acompañante, y establecer estímulos económicos significativamente diferenciados entre nivel y nivel, acordes con mejores desempeños y mayores responsabilidades profesionales.
- Clara distinción entre el ingreso al servicio y el ingreso a la carrera. Obtenido el título profesional, el nuevo docente que aspire a ingresar a la carrera pública magisterial tendría un período de inserción durante el cual desarrollará trabajo de aula, contratado por un año con derecho a remuneración y con una «asesoría acompañante». Si

---

docencia en el Perú. Un documento inicial de debate debiera ser la propuesta elaborada por José Rivero y equipo. El seminario solicita al MED que esta propuesta sea sometida masivamente a debate en la comunidad educativa». (CIBERDOCENCIA, Información especializada del Sistema de Formación Continua para docentes. Ministerio de Educación, <[www.ciberdocencia.gob.pe](http://www.ciberdocencia.gob.pe)>).

(ii) Explicitadas en el numeral 6.2. de este texto.

aprueba una evaluación del desempeño, se le otorgaría una certificación profesional que habilitaría su ingreso al Nivel I de la carrera. En caso de no aprobarla se le daría una segunda oportunidad; y si desaprobara por segunda vez sólo podría ejercer la docencia fuera de la carrera pública.

- Estructuración de la carrera en cinco niveles. Paso de un nivel a otro por evaluaciones que significarían reconocimiento y estímulo para los mejores maestros. En los dos primeros niveles, estabilidad laboral asociada a la idoneidad profesional. El ascenso de un nivel al siguiente significaría haber tenido un buen desempeño y evaluaciones aprobadas (se prevé otorgar nuevas oportunidades con un sistema de apoyo a los docentes que no las aprobaran al postular su ascenso).

Desde el tercer nivel, el docente estará en condiciones de aspirar a ser director de centro educativo. A partir de mediados del tercer nivel, los docentes podrán aspirar a ascensos por vía rápida (*fast track*) a los siguientes niveles. A partir del Desempeño Profesional Destacado (IV Nivel) estarán en condiciones de ser asesores acompañantes o desarrollar labores de evaluación del desempeño, de conducción de investigaciones, etcétera.

La propuesta plantea, además, que en el nivel secundario podrían ejercer la docencia profesionales de otras carreras.<sup>(iii)</sup> Esto significaría superar dos tipos de oposición: la de aquellos maestros que demandan una carrera pública exclusiva para los pedagogos y, en la vertiente opuesta, la de quienes creen que hay que abrir las puertas de la enseñanza a otros buenos profesionales, sin establecer condición alguna. La nueva Ley General de Educación, en su artículo 58, abre a profesionales de otras carreras la posibilidad de ejercer la docencia no sólo en el nivel secundario sino en toda la educación básica.

### **La no continuidad de la propuesta, incluso durante el gobierno que le dio origen**

Las autoridades de entonces autorizaron la edición de tres mil ejemplares para difundir las propuestas planteadas en este documento, como material de discusión para centros universitarios, institutos pedagógicos, organizaciones no gubernamentales, gremios e instituciones docentes, así como en los órganos intermedios del Ministerio de Educación y en núcleos de poder de decisión como el Congreso de la República. Se trataba de iniciar, sobre la base de la propuesta comentada, un esclarecedor debate nacional.

Sin embargo, confirmando la precaria continuidad de las políticas educativas en el país, las dos gestiones ministeriales que sucedieron a la que posibilitó la elaboración de este documento no cumplieron con la impresión del libro y su distribución oportuna, ni con la estrategia de impulsar su debate en la opinión pública y los actores educativos.

(iii) «[...] podrá considerarse que otros profesionales sin título pedagógico puedan aspirar a ingresar a la carrera en el nivel de educación secundaria, siempre que tengan un nivel de estudios pedagógicos que los habilite para enseñar y aprueben un examen de suficiencia pedagógica» (Rivero 2003: 186).

Desde su culminación y presentación al Ministerio de Educación en julio del 2002, el documento demoró más de dos años en ser publicado y distribuido. El ministro Gerardo Ayzanoa, que ejerció el cargo de julio del 2002 a junio del 2003, se encargó de desconocer los acuerdos, y sus apreciaciones ante funcionarios del Ministerio, señalando que la propuesta era «un mal documento, lleno de generalidades», motivó que Rosario Valdeavellano, una de las principales impulsoras de este trabajo, le enviara una carta abierta, con fecha 11 de enero del 2003, de la que transcribo los siguientes párrafos:

*La selección del equipo de profesionales para realizarlo fue fruto de una consulta interinstitucional, basada en la idoneidad y capacidad de sus integrantes [...] Me refiero no sólo a los nacionales de primera línea, sino también al asesoramiento valioso de personalidades del mundo educativo internacional de renombre. Me parece ofensivo calificar el producto de su trabajo colectivo como mediocre.*

*El documento «Propuesta. Nueva docencia en el Perú» recoge un proceso de elaboración y de puesta en común felicitado por expertos, autoridades y docentes a lo largo y ancho del país, presentado y debatido en diversas y numerosas instancias (tres talleres nacionales, un simposio internacional de ISP, un encuentro Facultades de Educación-ISP, entre decenas de encuentros regionales), siempre con participación amplia y presencia de maestros sindicalizados, intelectuales, formadores, catedráticos universitarios, administrativos y representantes de organizaciones de la sociedad civil de Lima y de Provincias. El Taller Internacional sobre Carrera Magisterial fue particularmente notable y permitió la presencia de excelentes dirigentes magisteriales procedentes de Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay así como representantes del SUTEP.*

*Es un tipo de consultoría con una metodología innovadora, cuya pertinencia han reconocido propios y extraños.*

*El trabajo final fue sometido a crítica, observaciones y sugerencias de una veintena de especialistas del Ministerio y prominentes intelectuales de la educación, y enriquecido con sus aportes, el mismo que se presentó a la Comisión de Educación del Congreso de la República, a las autoridades del Ministerio, a los representantes de los organismos financieros comprometidos (Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial), así como a la representante de UNESCO en el país.*

*En el marco de esta misma consultoría se desarrolló una importante encuesta a dos mil docentes peruanos, con el apoyo del IIPE UNESCO, presentándose públicamente sus primeros resultados y habiéndose entregado para su edición el conjunto del trabajo y los comentarios de un sociólogo nacional.*

*Constantemente se nos inquiera por parte de educadores peruanos y organismos internacionales por la difusión de «Nueva docencia en el Perú», pues no se comprende el motivo de impedir su publicación pese a haberse entregado para la licitación del caso a*

*medio año en el 2002 y con la financiación asegurada. Incluso la carátula estaba impresa, para permitir mayor rapidez y su entrega en las reuniones latinoamericanas previstas.*

Finalmente, la publicación *Nueva docencia en el Perú* fue presentada al país el 22 de abril del 2004, durante la administración del ministro Javier Sota Nadal. En esa misma gestión se convocó a un núcleo de profesionales para que estructuraran la propuesta de nueva carrera pública magisterial del Poder Ejecutivo. Según ha sido explicitado tanto en los proyectos de ley sobre CPM del presidente Alejandro Toledo como en el del presidente Alan García, el texto *Nueva docencia en el Perú* constituyó una de las principales fuentes de trabajo.

Sin embargo, más allá de las bondades o dificultades que muestren los procesos posteriores a *Nueva docencia...*, haber abortado desde el propio Ministerio de Educación el plan primigenio de poner en debate nacional su texto, con una amplia participación docente y social, anuló la posibilidad de construir una carrera pública magisterial que pudiese haber sido asumida por docentes y no docentes.

En el caso peruano, las características del proceso de elaboración del documento *Propuesta. Nueva docencia en el Perú* y la riqueza innovadora de su contenido determinan la pertinencia de sintetizar los principales componentes de la carrera pública magisterial de Excelencia allí contenidos (ver recuadro). Es importante remarcar que un buen número de temas son relativamente nuevos en el país o no se habían abordado en forma sistémica. Además, aun cuando existan experiencias internacionales positivas y sea posible adoptar y adaptar de éstas algunas estrategias o conceptos nuevos para iniciar la experiencia peruana, es necesario continuar y generalizar experiencias nacionales aisladas y exitosas que han servido, en mucho, de inspiración a varios de los elementos de esta *Propuesta*.

## **b. PUNTOS CRÍTICOS DEL DEBATE SOBRE UNA NUEVA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL**

### **• ASOCIACIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL CON LA EVALUACIÓN DOCENTE**

La estabilidad laboral es para muchos docentes el aspecto más importante de la relación contractual, tanto en el sector público como en el privado.

La experiencia de los últimos concursos de la primera gestión ministerial del gobierno de Alejandro Toledo fue esperanzadora, debido a la alta participación de

padres y docentes de centros educativos, y a la vez traumática, a causa del enciclopedismo de las pruebas y los bajos rendimientos mostrados por los participantes. Esto dejó lecciones que deben servir en el futuro.<sup>71</sup>

Algo no suficientemente debatido en el país ni denunciado con énfasis por el sindicato magisterial son los efectos perversos, para el magisterio, de la no aplicación práctica de criterios de Carrera Magisterial en los años de labor docente, y la distorsión de los mecanismos de promoción de nivel. La promoción «automática» por tiempo de servicio, aún vigente, ha significado anular la evaluación de desempeño y, con ello, congelar toda posibilidad de negociar incrementos sustantivos de salario por cada promoción de nivel.

La invariable actitud gremial ha consistido en manifestar el temor de que los procesos de evaluación terminen afectando la estabilidad laboral. Así, Níver López, cuando se desempeñaba como secretario general del SUTEP, señaló: «la evaluación no es mala, es importante, el problema es que sea utilizada para despedir trabajadores. En eso sí hay temor, hay duda. Nosotros señalamos sí a la evaluación para los ascensos, promociones, para estimular, pero no para despedir» (Villarán 2004).

Respecto a las evaluaciones, los maestros tienen objeciones legítimas. La arbitrariedad ha sido una constante en el ejercicio del poder en materia educativa, y el temor de que esto sea parte de lo mismo los sitúa en una actitud de prevención. Según la encuesta nacional de la UNESCO a la que se hace referencia en esta publicación, afirman categóricamente que quieren ser evaluados pero no confían en los mecanismos usuales de evaluación utilizados en el sector. Las arbitrariedades cometidas en las UGEL respecto a los contratos, despidos de contratados y traslados de docentes, se reflejan en esta percepción. Por lo demás, la forma de introducir las evaluaciones, sin el pilotaje indispensable y sin establecer consenso, hace que los maestros las vean como instrumentos de autoridad y no formativos; y, peor aún, como instrumentos que vulneran la profesión docente.

<sup>71</sup> Hay trabajos anteriores que pueden ser rescatados respecto a los concursos públicos para el nombramiento de docentes y directores en plazas vacantes del sistema público. María Amelia Palacios, por ejemplo, propone que continúen dichos concursos con los siguientes ajustes: a) elaborar pruebas estandarizadas, que incluyan una sección diversificada que evalúe si el postulante cubre los criterios establecidos por las direcciones regionales de educación: por ejemplo, dominio de la educación bilingüe; b) establecer los procedimientos adecuados para garantizar la validez y confiabilidad de las pruebas para el ingreso a la carrera pública; c) publicar los resultados de las pruebas en diarios de circulación nacional; d) proteger el derecho de apelación de los concursantes; e) constituir comités de calificación descentralizados, y uno nacional integrado por representantes del Ministerio de Educación, el gremio magisterial y el gobierno local; y f) definir mecanismos para que, en la selección de los ganadores del concurso público que se integran a su centro, los directores y las directoras tengan poder de decisión (Palacios 2000).

Sin embargo, esto no quita que la sociedad tenga derecho a saber cuáles y cómo son los beneficios o problemas de la educación como pieza clave del desarrollo nacional.

Un Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa debiera crear un escenario distinto, mediante dos organismos —uno para la educación básica y otro para la educación superior—: instaurar evaluaciones formativas antes que punitivas, y que los resultados ayuden a los docentes y cuerpos de docentes de los centros educativos a aprender y mejorar a partir de sus propias prácticas pedagógicas. Para ello, la evaluación educacional no tendría que ser un fin en sí misma, para buscar sólo defectos y fallas docentes, sino un medio de desarrollo profesional y de mejora de la calidad educativa al servicio de los aprendizajes.

## **¿EVALUACIÓN DOCENTE O EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE?**

La mayoría de los trabajadores y profesionales reciben remuneraciones que guardan relación con la calidad de su trabajo. Si lo hacen bien, son promovidos y sus salarios aumentan; si lo hacen mal, hasta pueden perder sus puestos de trabajo. La situación del profesor es distinta: sus escasos incrementos salariales están asociados principalmente al paso del tiempo, sin importar si se desempeñó bien o mal en el aula y en el centro educativo, si corrigió las tareas en serio o si puso calificativos similares a todos sus alumnos, si buscó nuevos y mejores textos para enseñar la materia a su cargo o se limitó a repetir lo que venía enseñando hace años... Se puede (y debe) hacer mucho más para ligar las remuneraciones de los profesores a su desempeño.

Múltiples pruebas aplicadas han detectado que los profesores no manejan bien las materias de Lenguaje y Matemáticas, provocando ritmos y énfasis distintos al momento de enseñar respecto a las necesidades de los alumnos y, por ende, retrasos en éstos. Por ello, se requiere un sistema para certificar a los profesores con pruebas que los habiliten, y se demanda una formación especializada en básica y una acreditación obligatoria de la pedagogía utilizada y del docente.

Algunos países han avanzado en estos aspectos. En 1996 Chile puso en marcha el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño, que premia a los profesores de los mejores colegios de cada región hasta completar 25% de la matrícula regional. El año 2000, 28% de los profesores recibieron un complemento salarial gracias a

la aplicación de este sistema. Se critica, sin embargo, el carácter «tímido» aún de esta propuesta, pues los premios para los beneficiados son de 5% de su salario, muy inferiores a los que reciben los trabajadores destacados de otros rubros.

La idea es que, con una acción concertada sobre la evaluación del desempeño docente, se revaloren y reconozcan los esfuerzos de los docentes por mejorar los aprendizajes en sus aulas y en sus centros educativos, y por hacer investigaciones que influyan en su entorno y en la localidad donde se ubica su centro educativo.

La *evaluación del desempeño docente* está hoy en el centro del debate educativo. Como se ha señalado, el incumplimiento de las normas nacionales no contribuye a alentarla. Estas normas tienen como ejes: a) la acreditación de diplomas, grados, especialidades, tipos de capacitación recibida, etcétera; b) la acreditación del tiempo de servicio como docente; y c) la acreditación del desempeño propiamente dicho. Sin embargo, a causa del incumplimiento de las normas, el único criterio que ha prevalecido para promocionar a un maestro o maestra de un nivel a otro es la «antigüedad» o, en términos más propios según muchos docentes, la «experiencia». Dos razones lo explican: a la resistencia directa o implícita de los dirigentes gremiales a la evaluación se suma —como factor de aún mayor gravitación— la probada incapacidad política de los gobiernos nacionales para hacer cumplir lo normado.

Un criterio para evaluar a los docentes ha sido la construcción de un adecuado ambiente de aula. Pero lo «adecuado» para un profesor rural no lo es para uno de Matemáticas en secundaria o en formación docente, en cuyas instituciones la instrucción está organizada de otro modo. A la postre, los resultados devienen en evaluaciones injustas. Para que haya una evaluación adecuada, el docente debiera tener la certeza de que el esfuerzo nacional que significa ponerlo a prueba se reflejará en los ascensos, en la diferenciación de salarios, etcétera.

En el país no existe una cultura de la evaluación lo suficientemente asumida. Los docentes la relacionan con perder el trabajo, ser sancionados o sometidos a criterios no siempre aceptados por ellos. Por tal razón, es interesante traer a colación los resultados de la encuesta que se aplicara con la UNESCO a dos mil docentes de base, pues contiene respuestas que es necesario tener en cuenta: en primer lugar, la gran mayoría tiene serias dudas sobre los mecanismos de evaluación, pero al preguntárseles cuáles debieran ser los criterios para ascender en su carrera, el rubro «evaluación» obtuvo el mayor puntaje, por encima de los años de servicio, el título pedagógico y otros. Éste es un antecedente a tomar en cuenta.



Es necesario partir por reconocer que diseñar evaluaciones válidas es muy complejo y demanda tiempo y recursos. En general, se requiere medir los conocimientos y las habilidades de los docentes; y en el caso de secundaria, por áreas de especialización. Además, es preciso medir el desempeño pedagógico con los alumnos, los aportes a la escuela y los vínculos con los colegas. Finalmente, en un escenario donde la corrupción es pan de cada día, cabe una especial valoración de lo que el docente significa para sus estudiantes desde el punto de vista ético y ciudadano.

## ¿QUÉ EVALUAR?

Es importante medir cuánto dominan los maestros determinadas capacidades académicas fundamentales, como la comprensión lectora y el razonamiento matemático, así como su familiaridad con el currículo. Pero es igualmente importante evaluar cómo planifican y manejan los procesos que se dan en el aula, cómo se comunican con sus estudiantes y los orientan, cómo asignan y revisan las tareas, cómo evalúan los avances.

**Dominio curricular.** Con las pruebas aplicadas el 2001 para el ingreso a la carrera pública magisterial se intentó evaluar el conocimiento del currículo escolar de cerca de cien mil postulantes, pero dichas pruebas contenían preguntas que medían principalmente la retención memorística de conceptos y contenidos teóricos. En el 2004, cerca de diez mil docentes de las escuelas que participaron en la Evaluación Nacional de Estudiantes se sometieron voluntariamente a una prueba diagnóstica que confirmó la importancia que tiene para el aprendizaje de los alumnos el que sus maestros tengan dominio de las capacidades que necesitan para enseñar.

**Desempeño pedagógico.** Es urgente que docentes, especialistas, evaluadores, profesionales y otros actores definan conjuntamente cuáles son las características fundamentales de un buen desempeño profesional docente y cómo pueden y deben evaluarse. Para ello sería útil revisar las experiencias de otros países que, luego de varios años de ensayos, cuentan ya con sistemas de evaluación del desempeño. El SINEACE debería considerarlo entre sus primeras tareas.

**Calidad del trato y conducta ética.** El conocimiento de conceptos y didácticas no garantiza una buena enseñanza. Hace falta evaluar también el trato que los docentes dan a los alumnos y analizar las costumbres, creencias, valores y motivaciones en que basan su comportamiento para buscar modificarlas en lo que sea necesario.

---

Fuente: página electrónica del Consejo Nacional de Educación, <<http://www.cne.gob.pe>>, julio del 2007.

Sin embargo subsiste la pregunta ¿cuánto es deseable evaluar? Y la respuesta corresponde más a una decisión política que técnica. Desde el punto de vista técnico, es encomiable lo realizado por la Unidad de Medición de Calidad del Ministerio de Educación. Sus progresos en la elaboración, aplicación y sistematización de pruebas para medir el rendimiento escolar se han concretado aun sin la comprensión ni el apoyo de algunas gestiones ministeriales.

Sin embargo, corresponde fundamentalmente a decisiones políticas la consolidación de un sistema de evaluación con estándares consensuados, que considere asociar los procesos evaluativos también a requerimientos de entrenamiento y a mejora de materiales de texto, y que, en suma, forme parte de una respuesta para apoyar a los propios evaluados y alcanzar los resultados educativos propuestos.

## ¿QUÉ POLÍTICA DE INCENTIVOS APLICAR?

Las políticas de incentivos debieran fortalecer el reconocimiento del carácter profesional de la docencia y considerar el desarrollo personal de los docentes. Con ellas habría que lograr que ellos se sientan ciudadanos encargados de brindar importantes servicios al país, formando parte de un Estado que reconoce el valor de esos servicios con salarios suficientes e incentivos que estimulen su afianzamiento como personas.

Los incentivos podrían beneficiar al conjunto de docentes y, a la vez, ser parte de una política que reconozca la mayor dedicación y los esfuerzos que realizan los mejores profesionales del magisterio. Una política integral de incentivos que beneficie a los docentes públicos tendría que considerar componentes como los siguientes:

- facilidades para acceder a una vivienda propia en áreas urbanas, y para que los docentes que ejercen su labor en apartadas áreas rurales encuentren viviendas básicas para ellos y sus familias (aunque la solución integral del problema de vivienda docente en medios rurales es bastante más complicada);<sup>72</sup> y
- acceso estimulado —vía compras masivas y descuentos— a instrumentos de trabajo como libros y computadoras, así como menores costos para acudir a espectáculos culturales.

<sup>72</sup> Hay preguntas válidas como qué pasa con los profesores que ya están casados y trabajan en distintos lugares: ¿se separa la familia?, ¿se trunca la carrera del cónyuge para conservar la familia?, ¿no importa si el cónyuge es mujer?

Evaluar el desempeño docente y de los centros educativos permitiría entregar incentivos por rendimiento a los docentes con mejor desempeño en el aula y a los equipos de los centros educativos destacados. Esto puede dar lugar a:

- incentivos económicos a los centros educativos que desarrollen innovaciones curriculares o en sus formas de enseñanza y aprendizaje, destacando el carácter grupal del esfuerzo: el conjunto de los docentes y el director del centro educativo;
- incentivos académicos, como becas y facilidades para estudiar e investigar, para los docentes que destaquen por su calidad y entrega al trabajo con los alumnos o la comunidad; y
- estímulos anuales para los mejores docentes de un distrito o localidad, a partir de dictámenes de juntas calificadoras integradas por directores, representantes del profesorado, de los padres, del consejo municipal y de la autoridad educativa local, sobre la base de las evaluaciones de desempeño y los aportes a la comunidad, entre otros criterios. Una acción de esta naturaleza tendría que organizarse de modo tal que no perturbe el clima institucional de los centros educativos.

Colombia muestra ejemplos estimulantes: padres, estudiantes y docentes del centro educativo eligen al mejor docente, quien obtiene un puntaje acumulable para su ascenso en el escalafón magisterial. Chile tiene un sistema de pasantías nacionales e internacionales; para elegir a los favorecidos, convoca a todas las escuelas del país a compartir experiencias significativas o para postular a maestros destacados interesados en conocer experiencias internacionales previamente seleccionadas y concertadas con países amigos.

## • **¿QUIÉNES Y CÓMO DEBEN INGRESAR A LA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL?**

Son varias las opiniones respecto a quiénes deben ingresar a la carrera pública magisterial. Una primera, expresada en documentos surgidos en el proceso de construcción de la CPM y en algunos proyectos de ley, sostiene que deben hacerlo sólo los profesionales docentes egresados de instituciones de educación superior acreditadas. Otra posición considera que es necesario superar el carácter estrictamente magisterial y posibilitar el ingreso de profesionales de otras especialidades con capacidad para enseñar, previa especialización o formación pedagógica adicional. No hay consenso respecto a si estos profesionales tendrían derecho a ingresar a la CPM o sólo a enseñar sus materias.

En el debate sobre la nueva CPM la discusión principal se ha centrado en quienes recién ingresarán a ella. Un conflicto irresuelto es la escasa confianza en la enseñanza ofrecida por muchos ISP y facultades de educación, pues no se ha avanzado lo suficiente en su acreditación. Por ello, muchos planteamientos coinciden en demandar exámenes previos a los postulantes recién egresados, y por lo menos un año de práctica con docentes que los acompañen en su desempeño. Una vez seguros de su competencia en el aula, ingresarían a la CPM. Una variante de esta posición sostiene que bastaría el examen inicial de postulación a una plaza, sin excluir la posibilidad de nombrarles docentes acompañantes.

Los dirigentes gremiales recusan estas opciones con la idea de que los egresados no son culpables de que el Estado no haya velado por la idoneidad de las instituciones formadoras. Además, afirman que dichas fórmulas estarían avalando la política de contratos sin seguridad en los cargos, que han generado muchas situaciones de injusticia para con los docentes.

En todo caso, la creación y consolidación del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) como eficaz órgano encargado de la acreditación y de las prácticas evaluativas, es fundamental para estas definiciones. Mientras no se identifique claramente a los ISP y facultades de educación que están en condiciones de dar una buena formación inicial, será indispensable tomar medidas para que ingresen a la CPM sólo los docentes con títulos otorgados por entidades acreditadas y con capacidad o potencialidad de hacer que sus alumnos aprendan.

### **c. LA PROMULGACIÓN DE LA LEY DE CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL Nº 29062, SIGNIFICADOS DE LA FORMA COMO FUE APROBADA Y SUS CONTENIDOS CENTRALES**

- **EL PROCESO**

El debate sobre la nueva carrera pública magisterial tiene antecedentes importantes previos a los afanes de quienes propusieron proyectos de ley en el Congreso. Esos antecedentes ayudaron a crear un ambiente favorable para que la ley estuviera considerada en el Proyecto Educativo Nacional, y fuera reconocida por la opinión pública y los decisores políticos como una medida de urgente aprobación para superar los actuales niveles de la educación básica. La propuesta *Nueva docencia en el Perú*, de la que se ha hecho explícita referencia, es uno de ellos.

---

LAS AFIRMACIONES SOBRE LA NULA PARTICIPACIÓN DOCENTE EN LOS DEBATES SOBRE LA CPM SE CONTRADICEN CON INICIATIVAS EXITOSAS COMO LA JORNADA NACIONAL DE REFLEXIÓN DOCENTE, PROPICIADA POR EL CNE EN 17 REGIONES Y EN CERCA DE CINCO MIL ESCUELAS EN ABRIL DEL 2005.

---

Durante el gobierno de Alejandro Toledo, las iniciativas en pro de una carrera pública magisterial tuvieron particular peso durante la gestión del ministro Javier Sota Nadal, quien encomendó a tres calificados profesionales elaborar la propuesta de ley que sería después presentada en el Congreso.<sup>73</sup>

El segundo gobierno del presidente Alan García optó por no partir de cero. El ministro José Antonio Chang, en labor coordinada con el consultor Hugo Díaz, tomó como base, para la propuesta del Ejecutivo, el texto heredado de la gestión de Sota Nadal.

Sin embargo, el Ministerio de Educación no propició la participación de los docentes en el debate sobre las propuestas. Por otro lado, la administración Toledo no estableció con claridad el carácter de urgencia que el Congreso debía dar al debate y la promulgación de la nueva ley de carrera pública magisterial, mientras que con el presidente García, sucedió exactamente lo opuesto, pues se coordinó la urgencia con la presidencia del Congreso.

El Consejo Nacional de Educación (CNE) dedicó muchas horas de trabajo institucional al análisis de las propuestas de ley de ambos ejecutivos y a propiciar debates con maestros de base. En el año 2004, en cinco plenos del CNE<sup>74</sup> se debatieron los contenidos generales de la CPM y se revisó la propuesta de ley elaborada por la comisión Díaz, sobre la cual el ministro Sota Nadal había solicitado una opinión al propio CNE. La Comisión sobre Docencia tuvo un intenso trabajo de aliento de procesos participativos con docentes, y durante el primer año del gobierno de Alan García la Comisión de Incidencia del CNE focalizó su acción en el tema do-

---

<sup>73</sup> Se encomendó a un equipo integrado por Hugo Díaz, Andrés Cardó y Dante Córdova, estos dos últimos exministros de educación.

<sup>74</sup> Desarrollados los días 16 de julio, 6 de agosto, 1º de octubre, 3 y 17 de diciembre del 2004.

cente. Por último, con apoyo logístico de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en mayo del 2007 se desarrolló una teleconferencia con reconocidos especialistas latinoamericanos<sup>75</sup> a la que asistieron el presidente y otros miembros de la Comisión de Educación del Congreso, el secretario general del SUTEP, Luis Muñoz, y el presidente del Colegio de Profesores, Carlos Gallardo.

### Jornada de reflexión docente sobre CPM

Las afirmaciones de algunos dirigentes magisteriales sobre la nula participación docente en los debates sobre la CPM se contradicen con iniciativas exitosas como la Jornada Nacional de Reflexión Docente sobre la carrera pública magisterial, propiciada por el CNE en diecisiete regiones y en cerca de cinco mil escuelas del país el 2 de abril del 2005.<sup>76</sup> El CNE invitó al MED posibilitando su participación en el planeamiento y la ejecución de esta jornada, en el marco de los compromisos adquiridos en el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación del Acuerdo Nacional.

Los cinco temas tratados en esa jornada fueron: a) alcances y estructura de la CPM; b) ingreso a la CPM; c) mecanismos de movilidad en la CPM; d) salarios e incentivos; y d) formación docente y acreditación de centros de formación. En cuanto a los materiales, en noviembre del 2004 se publicaron noventa mil cartillas informativas con el apoyo de la Derrama Magisterial distribuidas con la revista *Palabra del Maestro*, que servirían de referente para la jornada de reflexión. Esta cartilla fue producto de reuniones de las instituciones involucradas en la planificación de la jornada, que discutieron y priorizaron los ejes y temas del documento.

La participación organizada y voluntaria de 13 122 docentes fue articulada con grupos que mantienen una tradición de trabajo conjunto —como Fe y Alegría, Equipos Docentes, Círculos de Educación y Tarea— y con colectivos docentes organizados alrededor de sus escuelas. Llamó positivamente la atención que se incorporara la participación de padres y madres de familia y de la sociedad civil.

---

<sup>75</sup> Desde sus respectivos países participaron Walter Grahovac (ex presidente de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba y actual funcionario del Ministerio de Educación de Argentina), Oscar Ibarra (rector de la Universidad Pedagógica de Bogotá, Colombia), Carlos Eugenio Beca (director nacional del Centro de Perfeccionamiento e Investigación Docente en Lo Barnechea, de Santiago de Chile) e Inés Vaillant (coordinadora de la Red PREAL sobre temática docente, con sede en Montevideo, Uruguay).

<sup>76</sup> Hubo flexibilidad para que los grupos de maestros que no pudieran reunirse ese día, debido a su poca disponibilidad de tiempo y a que los materiales no llegaron siempre de manera satisfactoria, lo hicieran después.

El informe sobre la jornada (Cuenca y O'Hara 2005) reconoce que el CNE no tuvo la capacidad suficiente para explicar a los maestros la diferencia entre un debate nacional y una consulta específica. Este punto era importante, porque para el CNE y por los acuerdos del Pacto Social, parte del objetivo de la jornada era recoger una opinión sobre aspectos de la carrera magisterial que pudieran servir como insumos de la propuesta. Al Ministerio le fue más difícil entender que la propuesta de la comisión Díaz era uno de los puntos de la discusión y no el único o central punto de discusión.

### ¿Qué opinaron los docentes respecto a la CPM?

**Sobre la naturaleza de la profesión docente:** el reconocimiento del profesional docente pasa por la obtención del título de tal. Más allá de la práctica de la enseñanza, hacen una defensa cerrada del estudio de pedagogía (o de educación) como carrera profesional. Si bien consideran la necesidad de contar con profesionales de otras áreas o especialidades para coadyuvar en el proceso educativo, ser docente es, en palabras de muchos docentes, estar preparado para «enfrentar un aula» con conocimientos y vocación.

**Sobre las demandas de calidad:** estas demandas están dirigidas hacia la formación docente inicial y en servicio. Es una de las razones por las que están mayoritariamente contra el período de inserción: sostienen que la calidad de los egresados es un problema que debe ser solucionado por la formación inicial y que por lo tanto el principal responsable de ello es el Estado. De allí la necesidad de contar con procesos de acreditación válidos que empiecen a funcionar cuanto antes.

**Sobre la evaluación:** sostienen que se evalúa para aprender y no para sancionar. Por eso la opinión mayoritaria desconoce las propuestas de CPM que plantean que luego de varias evaluaciones y los acompañamientos del caso, los docentes que no aprueben deben ser retirados del servicio. Los argumentos más utilizados están asociados a una interpretación de la Ley del Profesorado y a «los derechos adquiridos». Para ellos, la evaluación debe servir sólo para que el MED tenga insumos que le permitan diseñar programas de capacitación o formación en servicio. Se tiene que evaluar el desempeño del docente y no sólo sus conocimientos sobre determinadas disciplinas. Las definiciones más comunes respecto al desempeño se asocian al manejo de métodos y técnicas, conocimientos didácticos, aspectos de salud mental y comportamiento ético y moral. Llama favorablemente la atención que la antigüedad en el ejercicio de la docencia, asociada por lo general a la experiencia, ocupa un segundo plano.

**Sobre el acceso y la permanencia en el cargo directivo:** consideran que los criterios para acceder a un cargo directivo deben tener en cuenta características personales y profesionales relacionadas con la gestión y la administración, así como experiencia laboral. Están de acuerdo en que el desempeño del director se debe evaluar; sin embargo, muy pocos señalan la posibilidad de revocarlo si no tiene un buen desempeño.

**Sobre la estructura salarial y la remuneración por nivel:** la mayoría de los maestros que dan prioridad a este asunto señalan que las remuneraciones se deben dar en función del nivel, el cargo y la jornada. Además, la estructura de la CPM debe considerar el trabajo en zonas rurales y de frontera. Un número considerable de docentes señaló que las remuneraciones deben ser establecidas tanto en consonancia con la canasta familiar como condicionadas al aprendizaje de los alumnos.

**Sobre la formación docente inicial y continua:** 80% de los docentes que participaron en la jornada opinaron que la formación docente debe impartirla instituciones acreditadas. Un porcentaje aún mayor, 95%, consideran que el Estado debe garantizar la formación continua del magisterio, que se debe basar en las demandas reales, organizarse por niveles de especialización y posgrado, y articular la formación inicial con la formación en servicio. Finalmente, reconocen la importancia de la autoformación, aunque entendida en el marco de su desempeño laboral.

La importancia de esta jornada radica en la participación voluntaria de más de trece mil docentes que decidieron aprovechar un espacio para discutir temas fundamentales asociados a su profesión y a su ansiada revaloración. Lamentablemente, fueron escasos los ejercicios como éstos, que son un buen reflejo de que es posible aproximar al Estado con la sociedad civil y establecer canales democráticos de participación.

### **La acción de la Derrama Magisterial**

La Derrama Magisterial fue un valioso aliado del Consejo Nacional de Educación en las iniciativas en apoyo al debate sobre la situación de los docentes y la carrera pública magisterial. A la multiplicación de materiales en función de la preparación y difusión de la jornada comentada, se suma una mesa redonda sobre CPM coordinada con la Comisión de Magisterio del CNE, cuyo desarrollo fue publicado en *Palabra de Maestro* (diciembre del 2004).



Entre diciembre del 2005 y febrero del 2006 la Derrama publicó setenta mil cartillas informativas y las repartió entre los docentes de muchas ciudades del país como encartes de la revista *Palabra de maestro* o como folletos. Un número especial de la mencionada revista institucional que se distribuye en todo el país, publicado en febrero del 2006, recogió diversas opiniones y reflexiones sobre la carrera pública magisterial.

### • SIGNIFICADOS DE LA FORMA COMO FUE APROBADA<sup>77</sup>

Una breve cronología del inconcluso debate congresal sobre la Ley de Carrera Pública Magisterial indica que además de un predictamen elaborado en la Subcomisión de Educación Básica, coordinada por el congresista Francisco Escudero (Unión por el Perú), algunos asesores de congresistas integrantes de la Comisión elaboraron otro por iniciativa de la propia presidenta del Congreso, Mercedes Cabanillas, denominado «texto consensuado», el que fue asumido por congresistas del APRA y de la bancada fujimorista (la representación de Unidad Nacional hizo suyos sólo algunos planteamientos). En pleno debate del artículo 13, el congresista Wilder Calderón (APRA) propuso que se votase el «texto consensuado» en bloque, y que tal texto fuese asumido como dictamen en mayoría; así, se «aprobaron» por mayoría cincuenta artículos y disposiciones complementarias sin debatirlos.

En la siguiente instancia, la Junta Permanente del Congreso aprobó dicho texto legal en primera votación. No se dio la segunda votación exigida como paso previo. La Junta de Portavoces del Congreso, con el respaldo de varios grupos parlamentarios, decidió exonerarla de esa votación, de acuerdo con el artículo 73 del Reglamento del Congreso.<sup>78</sup>

Lo anterior hizo que el presidente Alan García promulgara la Ley de Carrera Pública Magisterial teniendo como telón de fondo un séptimo día de huelga indefinida de maestros sutepistas movilizados en calles y plazas del país exigiendo, entre otros puntos, que se ampliara el debate de la norma antes de su publicación.

<sup>77</sup> En la parte III.2 de este libro se detallan los pasos del Congreso de la República en el fallido debate sobre la CPM en la Comisión de Educación. En el Anexo 3 de esta Parte II se compendian los cinco proyectos de ley sobre Carrera Pública Magisterial presentados (cuatro por bancadas políticas y uno por el Colegio de Profesores encabezado por Carlos Gallardo).

<sup>78</sup> Según el diario *Perú.21* (12.7.07), Mercedes Cabanillas, en su calidad de Presidenta del Congreso, afirmó que «En el acta aparecen las firmas de los voceros titulares del APRA, Unidad Nacional, el Grupo Fujimorista y Alianza Parlamentaria que representan, en total, 75 votos. Es más de las tres quintas partes que exige el Reglamento.

La confrontación entre el sindicato magisterial y el gobierno tuvo su máxima expresión en el escenario generado y en la forma como se aprobó la nueva Ley de Carrera Pública Magisterial. Los intercambios de descalificaciones entre el presidente García y las bases magisteriales violentistas, y el uso de falsos argumentos por la dirigencia más radicalizada del SUTEP —la CPM conduce a la privatización y la implantación de la meritocracia conduce a un despido masivo de docentes— enrarecieron más el ambiente. Las masivas movilizaciones en todo el país pusieron al descubierto que no sólo los maestros estaban disconformes con la política económica y social del gobierno aprista, sino también otras fuerzas sociales de las regiones. Los gobiernos regionales de Puno, Cajamarca, San Martín, Áncash y Pasco declararon legal la huelga de docentes, y los presidentes regionales de Lambayeque,<sup>79</sup> Moquegua, Tacna, Cusco y Arequipa se solidarizaron con el gremio de maestros y anunciaron que no descontarían los sueldos a los profesores huelguistas.

Diversos analistas políticos se ocuparon del escenario descrito, en sendos medios de comunicación. En el diario *Perú.21* (11.7.07), por ejemplo, Santiago Pedraglio afirmó que

La confrontación se ha planteado entre el SUTEP, que se niega a aceptar la evaluación tal como está planteada en el proyecto, y el Gobierno, que quiere liquidar el sindicato, con la idea de que es el principal responsable del mal estado de la educación en el país[1/4] [El Gobierno] [e]valuó mal al creer que, porque los docentes participaron en la evaluación de enero a pesar de la oposición de la directiva del SUTEP, ahora no encontraría resistencia corporativa frente a la imposición de una norma con la que los maestros discrepan.

Por su parte, en el diario *La República* (9.7.07), Carlos Reyna sostuvo que

El conflicto entre el gobierno y la dirigencia del SUTEP puede tener consecuencias muy graves. Ambos dicen tener como principal interés el de la mejora de la calidad de los docentes. La coincidencia es meramente discursiva. Hay otros móviles no dichos [...]

[El gobierno tiene] la decisión de propinarle una derrota aplastante y definitiva al sindicato —para anular un gremio demandante de mejoras salariales que pondrían en peligro las opciones económicas del gobierno— La imagen pú-

<sup>79</sup> De acuerdo con lo publicado en el diario *La República* (8.7.07), Yehude Simon, presidente del Gobierno Regional de Lambayeque, fue enfático al declarar «Aquí falta diálogo. Debemos dejar los adjetivos para ver cómo solucionaremos este problema. El gobierno tiene que demostrar que se han hecho todos los esfuerzos, pero si no hace eso y dice que [los maestros] son comunistas, lo que hace es unirlos más».

blica del SUTEP está ahora en los niveles más bajos de su combativo historial y a pesar de ello ha optado por una huelga indefinida ¿Para qué? Para no ser rebasada por sus opositores más radicales [1/4] Al país, a la democracia, no les conviene el aplastamiento de ningún sindicato desde el Estado. A los maestros no les conviene una dirigencia sectaria.

Nicolás Lynch, por su parte, ministro de Educación durante el gobierno de Alejandro Toledo, afirmó que

En estos días de huelga magisterial corre el análisis fácil de que la culpa por la situación de la educación peruana la tienen los maestros y en particular su sindicato, el radicalizado SUTEP. Esto no es verdad, la situación de los maestros y la existencia de un sindicato radicalizado son consecuencia y no causa de la crisis educativa. La causa es el abandono por el Estado de la educación pública, como parte del abandono de la mayoría de los servicios públicos en el Perú, en especial los que atienden a los sectores menos favorecidos [...] La situación es complicada porque la confrontación ha hecho las posiciones más irreductibles y no será posible aplicar ni ésta ni ninguna otra carrera pública magisterial en contra de la mayoría de los maestros peruanos. Es indispensable entonces el camino del diálogo, del reconocimiento de los errores y de la necesidad de marchar juntos autoridades, maestros y padres de familia, en la implementación de una nueva carrera pública magisterial.

Importantes entidades vinculadas a la educación explicitaron también su opinión y sus demandas para superar el escenario confrontacional. En comunicado dirigido a los maestros del Perú, el Consejo Nacional de Educación expresó su «[...] firme convicción de que el Proyecto Educativo Nacional sólo es posible con los maestros y no contra ellos». Asimismo, afirmó que comprendía y lamentaba la incredulidad y la desconfianza magisterial «[...] sobre la veracidad de los propósitos de promover la calidad profesional y de vida de los docentes y propiciar mejores condiciones de su trabajo, explícitamente establecidos en la Ley de Carrera Pública Magisterial». Subrayó asimismo la urgencia de salir del entrampamiento y generar las condiciones para revertir el conflicto y el escepticismo imperantes. Por todo eso, propuso una agenda inicial de temas «[...] cuya resolución cabal —en fondo y forma— garantice que la nueva Ley de Carrera Pública cumpla los objetivos que se propone», a ser asumida de forma transparente por los profesionales de la educación, con el Foro del Acuerdo Nacional, los gobiernos regionales, el Consejo Nacional de Educación y los representantes del Ministerio de Educación.<sup>80</sup>

<sup>80</sup> El comunicado del Consejo Nacional de Educación «A los maestros del Perú» publicado los días 14 y 15 de julio 2007 en el diario *La República* plantea como puntos de agenda el reglamento de la Ley,

El Foro Educativo, a través de un comunicado hecho público en el diario *La República* (18.7.07), hizo un llamado «[...] para que cesen de inmediato las acciones que polarizan aún más las relaciones entre los peruanos, que denigran al magisterio y tensan aún más las relaciones de diálogo y entendimiento que debe haber necesariamente entre el Estado y el Magisterio Nacional». Asimismo, consideró que

[...] se ha llegado a un punto en que se necesita urgentemente la intervención de mediadores en el marco del Acuerdo Nacional, cuya legitimidad pueda ser aceptada tanto por el gremio magisterial como por el Ministerio de Educación. Su intervención debe ayudar a restablecer un ambiente básico de confianza que haga posible reinstalar la conversación y llegar a acuerdos, necesarios no sólo para concluir esta huelga de docentes que perjudica a miles de niños y adolescentes con pérdida de horas que, a juzgar por los antecedentes, jamás se habrán de recuperar; sino, lo que es más importante, para abrir un camino de encuentro de voluntades que hagan posible el perfeccionamiento y la concreción de la Ley de CPM. Ello otorgará no sólo fuerza legislativa, sino legitimidad y viabilidad a un nuevo sistema de carrera pública que la educación nacional requiere con urgencia.

La huelga indefinida fue suspendida por la dirigencia nacional del SUTEP el día 19 de julio. El día 20 se instaló una Mesa de Diálogo entre el Ministerio de Educación y el SUTEP.

En un mensaje al país difundido en su página electrónica ([www.tarea.org.pe](http://www.tarea.org.pe)), la Asociación de Publicaciones Educativas Tarea señaló el 20 de julio del 2007, una vez levantada la huelga, que

La huelga del sindicato magisterial, las medidas desarrolladas por la actual gestión ministerial desde agosto pasado y la forma como el Congreso de la República aprobó la ley de carrera pública magisterial han expresado una estrategia que va a contracorriente del aprendizaje histórico del pueblo peruano. Expresan una estrategia de confrontación, donde en primer lugar pierden nuestros hijos e hijas. Y el gobierno y la dirigencia no ganan [...] Invocamos al gobierno nacional y a la dirigencia sindical, así como a los maestros y maestras, a los estudiantes, a los centros de formación docente, a las auto-

---

una estrategia clara y debidamente financiada de formación en servicio, un procedimiento público y ajustado a la nueva CPM para el anunciado nombramiento de docentes; la definición de metas anuales para incorporación de docentes, la definición de metas presupuestales para el ascenso de los docentes, el pronto funcionamiento del SINEACE, y los mecanismos necesarios para recuperar las horas no dictadas a causa de la huelga.

ridades regionales y a los alcaldes a promover acciones de diálogo y reflexión constructivas sobre el derecho a la educación, y en particular sobre el desarrollo profesional de la docencia. Se requieren espacios para desarrollar la reflexión crítica de la ley y para concertar propuestas.

Del modo como se desarrollen y culminen las negociaciones entre los representantes del MED y los del gremio magisterial dependerán en buena medida las perspectivas de la nueva Ley de CPM, de su reglamentación y de su cumplimiento efectivo. Para ello es indispensable mejorar los mecanismos de información y diálogo del gobierno con los maestros, así como establecer consensos para instaurar procedimientos y criterios de evaluación transparentes y suficientemente fundados en lo técnico. Se requiere superar la enorme desconfianza mostrada por los docentes sobre el modo como se aprobó la Ley de CPM y el temor de que las evaluaciones impliquen irregularidades como las producidas al final del primer gobierno aprista.<sup>81</sup>

## • LOS CONTENIDOS CENTRALES DE LA LEY 29062

Al asociar los incrementos salariales al desempeño de los docentes, la Ley de Carrera Pública Magisterial aprobada el 11 de julio del 2007 ayuda en alguna medida a diferenciar a los maestros y las maestras que trabajan bien y estudian de aquéllos que hacen poco o nulo esfuerzo por mejorar su condición profesional. Además, supera criterios tradicionales que privilegian la antigüedad en los cargos o el cúmulo de papeles obtenidos luego de penosas gestiones y capacitaciones a las que el maestro ha sido sometido. A pesar de las imperfecciones y los ajustes — y hasta modificaciones— que demanda el texto, constituye un avance respecto a una situación plana, sin motivaciones ni recompensas, para docentes necesitados de asumir y exigir, como profesionales, el mejor ejercicio de su carrera.<sup>82</sup>

Precisamente porque la Ley aprobada recoge importantes demandas para forjar mejores profesionales docentes, y porque asume buena parte de las recomendaciones del Proyecto Educativo Nacional para la implementación de su política 11,

<sup>81</sup> Hay coincidencia en publicaciones especializadas y en comunicados del gremio docente en denunciar el ingreso masivo como docentes a planillas del sector educativo, de personas cuyo principal mérito fue el ser miembro del partido aprista. «Contratación de profesores no titulados, aumento de cargos burocráticos y desorden de las finanzas impidieron encaminar la educación por mejores derroteros» afirma Herbert Morote (2006) refiriéndose al primer gobierno de Alan García.

<sup>82</sup> El texto legal significa también avances en materia de un mayor equilibrio entre los derechos (23) y los deberes (17) de los docentes, respecto a la Ley del Profesorado vigente.

referida a una nueva carrera pública magisterial, es deplorable la forma como el Ejecutivo y el Legislativo dieron por concluida una discusión pública que no se había culminado, sobre aspectos que ameritaban una base consensuada. Se procedió a promulgarla rehuendo el debate y sin construir el consenso necesario.

El mal manejo político, la nula difusión de sus aspectos positivos, la arrogancia del poder —que llegó a descalificar e insultar a docentes—, la intransigencia gremial explicitada en una huelga general indefinida que restó nada menos que cerca de dos millones de horas de clase a nuestros ahora doblemente empobrecidos alumnos y que ahonda una imagen colectiva vandálica y poco docente de maestros «en pie de lucha», son parte del escenario que es indispensable remontar y modificar para que las lecciones de esta confrontación negativa permitan al Ministerio de Educación y a los dirigentes magisteriales tomar en serio la necesidad de una carrera pública magisterial que estimule y reivindique al magisterio en el fondo y en las formas.

Se pueden señalar como características centrales de la Ley 29062:

### **Varios artículos asocian el buen desempeño profesional y el logro de aprendizajes de los alumnos con los ascensos, las remuneraciones y la permanencia en la carrera**

El Art. 9 dispone dos clases de evaluación:

- **obligatoria:** para el ingreso a la carrera pública magisterial y el desempeño laboral; y
- **voluntaria:** para el ascenso y para verificar el dominio de competencias que permitan postular a cargos en las áreas de Gestión Institucional o Investigación.

El Art.29° señala como factores esenciales para la evaluación del desempeño profesional:

- los logros obtenidos en función de la tarea pedagógica;
- el grado de cumplimiento de las funciones y las responsabilidades;
- el dominio del currículo, de los contenidos pedagógicos del área o nivel, de aspectos metodológicos y de los procesos de evaluación;

- la innovación pedagógica; y
- la autoevaluación

La ley comentada precisa que los docentes tendrán dos oportunidades para capacitarse y ser asistidos en caso de desaprobación de las dos primeras evaluaciones. Si en una tercera evaluación vuelven a reprobación, serán retirados de la carrera pública magisterial. Éste es el tema que ha generado mayor controversia pública; tanta, que circunscribió las demandas de los docentes y el interés de articulistas y editoriales periodísticos como la prueba mayor para definir la ley como aceptable o no. La huelga indefinida, generada inicialmente en ámbitos influidos por el liderazgo de Robert Huaynalaya<sup>83</sup> y posteriormente propiciada por el propio Comité Ejecutivo Nacional del SUTEP, tuvo como un argumento central evitar el despido masivo de maestros.

La evaluación de desempeño no debe ser punitiva; y una lectura desprejuiciada del texto legal deja ver que la ley precisamente carece de esa característica. Sin embargo, las dirigencias magisteriales y muchos docentes, justificadamente temerosos de ser burlados por evaluaciones no técnicas y por la primacía de intereses políticos o de grupo, no lo consideran así, y enfatizan que toda posibilidad de cese atenta contra la estabilidad y los derechos adquiridos por el magisterio en su conjunto.

Lamentablemente, hay pruebas más que suficientes de que —como producto de su mala formación, nulos estímulos y la desatención del Estado— hay maestros que no cuentan con las competencias mínimas para transmitir conocimientos, lo que afecta en primer lugar a las niñas y los niños a su cargo. Si aceptamos que la educación es un derecho básico y no sólo un servicio, tendríamos que asumir también que nuestros estudiantes merecen tener garantías básicas de contar con docentes que les posibiliten crecer en el estudio y lograr aprendizajes efectivos. ¿Qué ganan el país y la educación de nuestros niños manteniendo como docentes a

---

<sup>83</sup> Robert Huaynalaya tiene influencia en bases magisteriales de Ayacucho, Junín y Huancavelica. Utiliza como banderas reivindicatorias la demanda de la derogatoria de la Ley General de Educación 28044 aduciendo que promueve la privatización de la educación, la pérdida de la gratuidad y la eliminación de la estabilidad laboral magisterial. Cuando Nílver López fue secretario general del SUTEP, en el 2004, acusó a Huaynalaya de «violentista» y de ser representante de corrientes que «siempre convivieron con el narcoterrorismo, con el cupo y los asaltos»; otro dirigente nacional del SUTEP, Orlando Luján, señaló que «la facción de Huaynalaya tiene lazos con Sendero Luminoso» (revista *Caretas* 1831, 8.4.04). En el marco de la huelga indefinida inicialmente convocada el 2007 en las regiones de su predominio, Huaynalaya se negó a hacer deslindes con Sendero Luminoso en entrevista televisada (programa *Prensa Libre*, 3.7.2007) con la periodista Rosa María Palacios.

maestros que no están en condiciones de enseñar? Si la Ley de CPM se implementa bien, habrá tres oportunidades de evaluación y se brindará formación y asistencia adicional al maestro que desaprobe dos evaluaciones. Con todo ello, si en la tercera evaluación el docente vuelve a obtener malos resultados ¿qué debe primar?, ¿los derechos de este profesor incompetente para enseñar, adquiridos merced a una Ley del Profesorado inoperante?, ¿o los derechos de los niños y niñas a su cargo de asistir a centros educativos que garanticen su buena educación?

La discusión sobre si el Estado es el principal responsable de la precariedad pedagógica de ese docente, o si lo es él mismo, sigue siendo válida; pero no exime de la responsabilidad de garantizar a los niños que tengan maestros con competencias básicas. Otra discusión necesaria es si será posible derivar a los docentes mal calificados a tareas distintas a las pedagógicas, con posibles modificaciones salariales. La experiencia cubana, valorada por dirigentes gremiales afines al proyecto político de este país y por la comunidad internacional debido a los excelentes resultados obtenidos por sus estudiantes en las evaluaciones regionales comparadas, merece ser tomada en cuenta: en ese país es causal de retiro del trabajo en el aula la desaprobación de un maestro, quien pasa a cumplir tareas administrativas con una remuneración menor.

Del articulado de la Ley de CPM se desprende que los logros de desempeño de los alumnos dependen fundamentalmente del factor docente. Esto debiera precisarse más y ser motivo de debate en la reglamentación correspondiente.

El Art. 65 señala otras causas de retiro: renuncia, destitución, límite de edad o jubilación;<sup>84</sup> no precisa causas de destitución ni los límites de edad. El Art. 35 precisa que son causales de destitución y término de la relación laboral, si son debidamente comprobadas, originar perjuicio grave al estudiante o a la institución educativa, maltratar física o psicológicamente a estudiantes, el hostigamiento sexual, acudir ebrio o drogado al centro laboral, abandonar injustificadamente el cargo, haber sido condenado por delito doloso, falsificar documentos vinculantes a su actividad profesional, y reincidir en faltas castigadas con la suspensión.<sup>85</sup>

La evaluación para el ascenso considera como criterios (Art. 24) la formación, la idoneidad profesional, el comportamiento ético y la calidad de desempeño según lo señalado en el Art. 29.

<sup>84</sup> El mismo artículo confirma lo correspondiente al despido por no aprobar tres evaluaciones y señala que el fallecimiento es otra causa de «retiro».

<sup>85</sup> El Art. 35 señala incluso nuevas causales de suspensión tales como desarrollar acciones de proselitismo político partidario; ejecutar actos de violencia física, de injuria, calumnia o difamación; y no presentarse a la evaluación de desempeño docente sin causa justificada.



El reglamento será decisivo para despejar dudas y sentar doctrina sobre cómo se llevarán a cabo las evaluaciones y cómo se determinarán los ascensos. Se requerirá definir mecanismos de evaluación basados en la transparencia, la diversidad, los estándares concertados y el rigor pedagógico, así como metas concretas sobre la incorporación de los maestros a la carrera magisterial o a los niveles superiores correspondientes, en los plazos establecidos. Hacer que los ascensos dependan del número de vacantes presupuestadas por nivel podría tornar inmanejable la situación de maestros competentes que aprueben el concurso pero que no logren el puntaje para cubrir las pocas vacantes establecidas para cada categoría.<sup>86</sup>

La ley aprobada señala que las remuneraciones se establecen de acuerdo con el nivel magisterial al que pertenece cada docente. Las asignaciones, en cambio, se otorgan por el ejercicio de cargos directivos, por trabajar en instituciones unido-centes o multigrado de ámbitos rurales o zonas de fronteras, por asesorías, por excelencia profesional y por desempeño docente. En cuanto a los índices remunerativos, dictamina que el del Nivel II es 15% mayor que la remuneración fijada para el profesor del Nivel I; el del III, 30% más alto; el del IV, 50% mayor; y el del V, 100% superior al de la remuneración del Nivel I.

En el Reglamento correspondiente se tendría que analizar si el acceso a esas remuneraciones mayores dependerá exclusivamente de las evaluaciones, o si habrá que considerar un tope o porcentaje predeterminado en él para cada nivel. Las afirmaciones optimistas de funcionarios de gobierno en el sentido de que la Ley de CPM posibilita duplicar los sueldos necesitan una sustentación adicional. Asimismo, es preciso que el Reglamento esclarezca los pasos que corresponde dar a los docentes con veinte o más años de servicio en el más alto nivel del actual escalafón, de modo que puedan acceder al Nivel V de la nueva legislación. Por lo demás, ésta no precisa si se respetarán los derechos adquiridos por los docentes según la actual Ley del Profesorado, ni cómo se adecuarán los niveles hoy vigentes a las características y los requisitos de cada nuevo nivel instaurado.

Respecto a las asignaciones y derivaciones prácticas, será difícil convencer a los docentes, en la mesa de negociaciones, de que no existe lo que ellos consideran «pérdidas en sus derechos económicos» al comprobar que la nueva ley elimina los aumentos por el costo de vida y la bonificación por preparar clases.

Los directores de las instituciones educativas percibirán distintas asignaciones dependiendo de si éstas tienen un turno de funcionamiento (15% de su remunera-

---

<sup>86</sup> Más adelante se hará referencia al significado de las responsabilidades que se están dando a las UGEL en estos procesos.

ción íntegra mensual), dos (20% adicional) o tres (40% adicional). Los subdirectores, en tanto desempeñen dicho cargo, percibirán una asignación equivalente a 10% de su remuneración íntegra mensual (Art. 46). Según lo normado, la adecuada decisión de reconocer las responsabilidades que implica el ejercicio de un cargo directivo significa paralelamente la reafirmación práctica de la existencia, permanencia y consolidación de escuelas con dos o tres turnos, una realidad nada auspiciosa para mejorar nuestra enseñanza y, evidentemente, un obstáculo difícil de superar para cualquier director que desee dirigir concienzudamente una institución educativa.

En la Ley se hace referencia al liderazgo del director. Habría que señalar, además, como una de sus principales funciones, constituir equipos docentes en el centro bajo su dirección y apoyarlos.

El MED establece, de acuerdo con el Art. 48 de esta ley, un programa especial de reconocimiento a la excelencia profesional, y da facilidades a los profesores que destaquen en su especialidad. Quienes deseen participar en este programa tendrán derecho a una asignación anual equivalente a una remuneración mensual de su nivel magisterial, por un período que será precisado en el Reglamento de la Ley. Por el Art. 49 se estimula con una asignación equivalente a 10% de su remuneración mensual a los docentes que realicen tareas de asesoría a uno o más profesores en período de inserción.

### **Se dan pasos para que los postulantes a la CPM sean seleccionados por concurso público con la activa participación de la institución educativa y los padres de familia**

El ingreso a la CPM estará abierto sólo a postulantes con títulos profesionales otorgados por instituciones acreditadas, miembros del Colegio de Profesores del Perú. Por otra parte, es innovadora la demanda del dominio de la lengua materna de los educandos y el conocimiento de la cultura local a los profesores que trabajarán en áreas con uso predominante de lenguas originarias.

El concurso público se realizará en dos etapas; la primera estará a cargo del MED, que acreditará las capacidades y competencias de los docentes mediante una prueba nacional que comprenderá la evaluación pedagógica; y la segunda corresponderá a la institución educativa a la que pertenecen los que aprobaron la primera etapa, y evaluará la capacidad didáctica y el conocimiento de la cultura y de la lengua materna de los educandos. En coordinación con el SINEACE, el Ministerio

elaborará indicadores e instrumentos de evaluación considerando la pluriculturalidad y diversidad regional. Las unidades de gestión educativa local se encargarán de preparar la relación de plazas vacantes por institución educativa, que será reafirmada a nivel regional y nacional «en función de las necesidades de los servicios educativos».<sup>87</sup>

En la institución educativa se instituirá un comité de evaluación presidido por el director e integrado por el coordinador académico del área y un representante de los docentes del nivel educativo del evaluado; participarán también, con voz y voto, dos representantes de los padres de familia. La evaluación para ingresar a la CPM en escuelas unidocentes y multigrado estará a cargo de las UGEL, que además tendrán a su cargo las labores de asesoría y apoyo técnico que precisen las instituciones educativas.

El profesor que obtenga la más alta calificación en el concurso público realizado por la institución educativa será declarado ganador e ingresará a la carrera pública magisterial. La inserción del nuevo profesor se desarrollará con la asesoría y orientación a cargo del profesor mejor calificado de la institución educativa.<sup>88</sup> Se desechó así que el período de inserción completado satisfactoriamente, con acompañamiento de un mentor calificado, fuese —junto con la prueba previa— un *prerrequisito para el ingreso a la carrera*.

La comentada ley no considera, tampoco, que los profesionales de otras carreras puedan ingresar a la CPM, previo apoyo pedagógico; se limita a señalar, en su quinta disposición complementaria, que «La docencia ejercida por profesionales con títulos universitarios distintos al pedagógico se rige por lo establecido en el Art. 58 de la Ley 28044» (LGE).<sup>89</sup> La actividad de otros profesionales se justifica sobre todo en educación secundaria y en áreas científicas que demandan refuerzo. Un afán por *magisterializar* todo cargo impedirá también que ingresen a la gestión educativa otros profesionales indispensables para mejorar el actual funcionamiento de las entidades y los organismos descentralizados del sector. En muchos casos no

<sup>87</sup> Art.17 de la Ley 29062 referido al concurso público para cubrir cargos directivos.

<sup>88</sup> El Reglamento de la Ley debiera ser explícito en señalar los criterios para seleccionar en cada centro al profesor «mejor calificado».

<sup>89</sup> Art. 58 de la Ley General de Educación (requisitos para el ejercicio del profesorado): «En la Educación Básica, es requisito indispensable el título pedagógico para el ejercicio de la docencia. Profesionales con títulos distintos de los profesionales en educación, ejercen la docencia si se desempeñan en áreas afines a su especialidad. Su incorporación en el escalafón magisterial está condicionada a la obtención del título pedagógico o posgrado en educación».

habría necesidad de que dichos profesionales ingresen a la CPM, sino simplemente que puedan prestar sus servicios como docentes o gestores administrativos.

Otro elemento preocupante es que en el texto de la ley no se vislumbra el alza progresiva de la remuneración actual del Nivel I, que sigue siendo muy baja para que pueda atraer a los mejores egresados de la escuela secundaria.

### **Insuficiente abordaje del sistema de formación continua**

Los cinco artículos del Capítulo VIII (Programa de Formación y Capacitación Permanente)<sup>90</sup> distan mucho de responder a las demandas de un sistema de formación continua con efectivas oportunidades de desarrollo profesional para el conjunto de docentes. Al MED se le sigue encomendando la organización y gestión del Programa de Formación y Capacitación Permanente, así como dictar la normatividad y organizar otro programa de formación y capacitación de directores y subdirectores de instituciones educativas.

Las iniciativas regionales no son consideradas ni estimuladas; desaparece toda mención a los Consejos Educativos Institucionales (CONEI), creados por la Ley General de Educación, como entidad con posibilidades de identificar y recomendar las formas de atender las necesidades de capacitación del profesor de instituciones educativas.

Es perentorio discutir estrategias y enfoques basados en el largo plazo, que posibiliten a los maestros ampliar el conjunto de sus competencias y reforzar cada vez más la formación del docente como profesional de la educación.

### **Precaria atención a una demandada prioridad de equidad educativa**

Uno de los ocho temas clave planteados por el Consejo Nacional de Educación para lograr una buena carrera pública magisterial era la inserción del docente en la comunidad, con respeto a la diversidad y multiculturalidad, *asignando a los más competentes a zonas de menor desarrollo*. Este planteamiento, íntimamente ligado al primero de los objetivos del Proyecto Educativo Nacional referido a una mayor equidad educativa y al mejor cumplimiento del derecho a la educación, no ha sido considerado en la nueva ley.

---

<sup>90</sup> Artículos 38 a 42 de la Ley 29062.

El Art. 7 de la Ley 29062, dedicado a la estructura de la CPM, distingue el tiempo mínimo de permanencia en los cinco niveles magisteriales para postular al respectivo ascenso. Así, instaura un menor número de años para los profesores de instituciones educativas unidocentes y multigrado, sin establecer un correlato con la exigencia de una mejor condición profesional para ser asignado a dichos centros, ubicados por lo general en áreas calificadas como rurales o zonas de frontera. En el Art. 47, los incentivos para trabajar en esos medios apuntan a las condiciones de trabajo y a las características de las zonas, y no a la mejor calidad de los docentes; ninguno de estos incentivos garantiza que se revierta el cuadro de cuasi abandono de esas numerosas escuelas, mediante la selección de los mejores docentes capaces de trabajar en áreas rurales. Por esto, no sería raro que los docentes sin título pedagógico sigan siendo los que más interés manifiesten por trabajar en esos difíciles ámbitos.

Motivar que los mejores docentes opten por trabajar en medios rurales significaría ofrecer más incentivos que los señalados en el nuevo texto legal, así como establecer más exigencias. En Colombia, por ejemplo, uno de los países con mejor educación en medios rurales, se computan 1,5 años por cada año trabajado, para efectos de la jubilación de los docentes que laboran en medios rurales alejados y en zonas de frontera.

## • FINANCIAMIENTO CON INTERROGANTES

La ley es positiva en cuanto a lograr una estructura significativamente diferenciada entre los cinco niveles asignados a la CPM y una estructura también diferenciada entre directores y docentes de base.

Tanto en el último gabinete de Alejandro Toledo como en el primero de Alan García, los textos legales sobre CPM fueron presentados y analizados en sesiones donde los respectivos ministros de Economía y Finanzas participaron en la aprobación de las cifras previstas para el desarrollo inicial de la CPM. En el caso del proceso de la actual Ley de CPM, la única propuesta de las cinco presentadas al Congreso traducida en costos y valorada en su factibilidad fue la del Ejecutivo. Los cálculos realizados con participación de funcionarios de Economía y Finanzas señalan que las remuneraciones de los cinco niveles y una compensación por tiempo de servicios (CTS) calculada en función de los sueldos totales ascienden a 1 380 millones de soles en un período de diez años, lo que equivaldría a 138 millones de soles anuales, cifra considerada financiable. Esto es a todas luces positivo, y se diferencia de la anterior aprobación del texto legal y reglamento de la Ley del Profesorado vigente, donde el análisis de costos brilló por su ausencia.

Sin embargo, el factor financiero es uno de los que genera mayor desconfianza entre los maestros y especialistas educativos conocedores de los procedimientos burocráticos a los que se apela para incumplir las normas. El Art. 26 da pie a esos temores al especificar que los porcentajes de distribución de las vacantes para los ascensos por niveles y regiones se determinarán «en función de la disponibilidad presupuestaria»; es decir, se deja a criterio del Ejecutivo la concreción de esas cifras, sin asegurarlas como era indispensable dados los pésimos antecedentes de incumplimiento, «por razones presupuestarias», de La Ley del Profesorado.

La situación se enrarece si trasladamos las dudas y desconfianzas de los docentes —razonables de acuerdo con sus experiencias de vida profesional— a los beneficiarios de los ascensos. Los primeros ascendidos serían los profesores que, ingresando al Nivel I de la nueva CPM el año 2008, después de cumplir tres años de servicios y ganar el respectivo concurso ascenderían al Nivel II en el año 2011; a continuación, los ascensos a los niveles III al V se producirían sólo a partir de los años 2013 y 2014. La ley no establece cuándo se lograría la meta de una remuneración básica del Nivel V consistente en el doble de la correspondiente al Nivel I. Según maestros que han leído el texto, llegar a los niveles IV o V sería prácticamente imposible para muchos, pues, además de los requisitos que establece, la norma restringe el número de vacantes: 10% para el Nivel IV y 5% para el Nivel V.

Un texto sobre la carrera pública magisterial escrito por Carlos Malpica Faustor (ministro de Educación entre junio del 2003 y febrero del 2004) y difundido en la página electrónica del Foro Educativo ([www.foroeducativo.org.pe](http://www.foroeducativo.org.pe)), proporciona más elementos al respecto cuando especifica que las remuneraciones por niveles magisteriales son fijadas en un baremo estático que tiene como base la remuneración fijada para el Nivel I (Art. 45), cuyo monto en soles no se fija; tampoco se aprueba algún compromiso plurianual para la aplicación progresiva del nuevo sistema de remuneraciones, y se deja al MED la responsabilidad de reglamentar la ley estableciendo un cronograma de aplicación.

Será definitorio para una mayor credibilidad de la aplicación de la Ley de CPM el modo como se estructure el presupuesto del 2008. El incumplimiento de aumentar recursos equivalentes al 0,25% del PBI al sector educación en el presupuesto del 2007 es un mal antecedente. Si bien en términos absolutos el presupuesto educativo ha crecido, este incremento es a todas luces menor que el crecimiento experimentado en nuestra economía, lo que determinó ese no cumplimiento de promesa electoral de Alan García.

El ministro de Educación José A. Chang anunció que se convocará un concurso público para cubrir 25 000 plazas docentes del primer nivel dentro del nuevo marco legal (con inscripción el 15 de septiembre del 2007) y que los primeros meses del 2008 habrá otro concurso para 30 000 profesores en servicio: 12 000 para el primer nivel y 18 000 para los restantes. Para que estos anuncios sean operativos, deben tener correspondencias presupuestales concretas y estrategias transparentes.

Respecto al presupuesto educativo del 2008, es importante tomar en cuenta recomendaciones como las del Consejo Nacional de Educación referidas a que se lo vincule a la aplicación de la Ley de CPM. El CNE sugiere que ese presupuesto contemple recursos suficientes para:

- convocar una primera evaluación de ascensos con plazas financiadas;
- ejecutar un programa de formación en servicio que prevea un sistema de apoyo a los docentes en aula para mejorar los aprendizajes, sin exclusión de ningún maestro;
- poner en marcha los organismos del SINEACE necesarios contemplados en la ley;
- definir metas de cobertura nacional para el programa de excelencia profesional (Art. 48), debidamente financiadas, de modo que se genere un grupo de docentes dedicados a la formación de sus colegas en cada región; y
- poner en el centro de la opinión pública la propia Ley de CPM; el porqué de la evaluación de los profesores, señalando con claridad qué indicadores e instrumentos —transparentes, justos y pertinentes— se usarán para llevarla a cabo.

### **Clara disminución y hasta anulación de poder gremial en la CPM**

Al definir la educación como «un servicio público esencial», la Ley 29062 recorta el derecho a la sindicalización y bloquea el derecho de huelga garantizado por la Constitución de la República. Es cierto que el SUTEP ha abusado varias veces de este último derecho, pero el problema no se soluciona anulando toda opción de ejercerlo. La solución a la desconfianza cada vez mayor de los maestros frente a la clase política, sea cual fuera su tendencia, y de los gobiernos de turno, no reside en obsesionarse con la liquidación del sindicato. Como bien se ha señalado, el problema de la educación no radica sólo en las huelgas del SUTEP, sino también en lo que

sucede entre huelga y huelga; y en ese lapso, los gobiernos y el gremio son cómplices del problema de nuestra baja educación.<sup>91</sup>

Por otra parte, la Ley de CPM elimina la participación gremial en las comisiones evaluadoras establecidas en la Ley General de Educación. Las facciones más radicalizadas del SUTEP se oponen a la CPM porque representa una evidente pérdida de poder sindical para influir en los nombramientos y ascensos, lo que, unido al predominio de lo evaluativo, significa también pérdida de influencia y clientela política. Además, a diferencia de la Ley del Profesorado, que autorizaba el descuento por planilla de las cotizaciones gremiales, la nueva Ley señala que los maestros gozan de libre asociación y sindicalización, con lo que se anula la obligatoriedad de que el Estado realice dichos descuentos.

Después de aprobada la ley —y con el estímulo de la huelga indefinida de maestros y el abierto apoyo a ésta de varios gobiernos regionales—, en el MED se creó la Superintendencia Nacional de Educación (DS 19-2007-ED, publicado el 17 de julio), con el encargo de recomendar medidas correctivas para ejecutar la política educativa nacional. Para fiscalizar a los gobiernos regionales se nombrará un intendente que controlará la aplicación de las políticas nacionales de su sector y supervisará si se hacen efectivos los descuentos por inasistencias. Para algunos, esta medida es una muestra de la preocupación del MED por la necesaria unidad de la política sectorial. Sin embargo, la oportunidad en que se da representa otra típica reacción ante hechos agravados por la propia inoperancia ministerial para informar bien y tratar de persuadir al magisterio; tiene muchos elementos que recuerdan las clásicas y obsoletas inspectorías de antaño y que forman parte de una estrategia de lucha frontal contra el sindicato. Sería más efectivo que el MED iniciara un real liderazgo contra la corrupción en el sector, considerando estrategias de coordinación con la Defensoría del Pueblo y con los órganos de participación creados en la Ley General de Educación.

#### **d. LOS RIESGOS NO SUPERADOS EN LA DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY DE CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL**

Mas allá de cómo ha culminado el accidentado proceso de debate y aprobación de la Ley de Carrera Pública Magisterial, subsisten riesgos que pueden distorsionar

---

<sup>91</sup> Posición expresada por Mirko Lauer en su artículo «Necesitan un centro de conciliación», publicado en *La República* (12.7.2007).



su sentido y enfoque. Los más evidentes, algunos de las cuales se vislumbraban en los predictámenes sobre la CPM antes mencionados, son:

### **La CPM coexiste con y forma parte de la actual Ley del Profesorado**

La Ley 29062 ha sido aprobada como «*Ley que modifica a la Ley del Profesorado en lo referido a la carrera pública magisterial*». La dualidad de regímenes laborales debe tener límites claros que no se precisan en el nuevo texto legal.

Algunos artículos de la Ley del Profesorado aún vigente serán motivo de fricción constante para la aplicación de la nueva normatividad o demandarán modificarla. Van algunos ejemplos:

- Al quedar vigente la Ley del Profesorado, los maestros continuarán rigiéndose por ésta en la medida en que no se incorporen a la nueva CPM. Será inevitable la generación de demandas administrativas y judiciales de docentes y posibles tensiones entre padres, maestros y autoridades respecto a la interpretación de la vigencia o no de cada texto legal.
- Un conflicto entre ambos textos legales es la posibilidad de cese que se abre con lo señalado en el Art. 29 de la Ley de CPM. De acuerdo con la Ley del Profesorado (Art. 45) y el Decreto Legislativo 276 la suspensión, el cese y la destitución de los servidores públicos no dependen de evaluaciones; la inhabilitación profesional sólo puede ser impuesta por sentencia judicial que sancione un delito común (Art. 27).<sup>92</sup>
- La Ley del Profesorado considera un 30% de la remuneración total por preparación de clases (Art. 48), mientras que la de CPM no fija ningún porcentaje por este concepto (Art.52).
- La Ley del Profesorado (Art. 50) señala que por razones de enfermedad degenerativa o incapacidad física los docentes tienen derecho al goce íntegro de sus remuneraciones si han sido contraídas en servicio o con ocasión del mismo; la Ley de CPM elimina este beneficio.
- La asignación por el grado académico de maestría es de 170 soles mensuales. La Ley de CPM señala (Art. 42) que habrá recursos financieros para que los docentes las obtengan, y especifica (Art. 48) que quienes *voluntariamente* deseen participar

---

<sup>92</sup> Aporte de Carlos Malpica en su mencionado texto.

## Consejo Nacional de Educación

### CONDICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL

**Proyecto Educativo Nacional.** La CPM cobra sentido si se articula a un conjunto integral de políticas como el contenido en el PEN.

**Presupuesto.** Existe una condición esencial que se debe trabajar en simultáneo con la aplicación de la ley: el proceso de reconversión. El principal riesgo es que no se garanticen los recursos para el ascenso de los docentes, como ha ocurrido hasta ahora en el país. Una posible solución es que la ley establezca una proporción de docentes en cada nivel de la carrera y un cronograma para lograrlo.

**SINEACE.** Es necesario concretar la existencia y funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa para la educación básica y la superior. Hay urgencia de que se empiece por las instituciones de formación docente.

**Descentralización.** Este componente debe estar presente a lo largo de la propuesta, de modo tal que se ponga en evidencia la voluntad de otorgarle a las escuelas y a las instancias regionales mayores competencias en los distintos ámbitos de la formación y en el ejercicio de la docencia, reconociendo que estos mecanismos deben garantizar logros concretos en cada institución educativa. Es necesario reforzar las autonomías que la nueva Ley General de Educación otorga a las instituciones educativas.

**Derecho a una educación de calidad.** El servicio docente no se justifica *per se*, sino en su relación con el derecho a la educación. Por lo tanto, la finalidad de la CPM no es solamente lograr un buen servicio, sino concretar el derecho a la educación. Este principio debiera reflejarse a lo largo de la propuesta.

**Prioridad por los pobres y la interculturalidad.** Una educación de calidad para todos, en el Perú, implica necesariamente considerar dos criterios esenciales: la pobreza y la pluriculturalidad. El enfoque intercultural debe estar presente en todas las escuelas y en todas las aulas, respondiendo de manera eficiente y responsable a nuestra realidad pluricultural, y no restringirse únicamente a las escuelas bilingües.

**Revalorización del trabajo colectivo de los maestros.** La CPM debe ir más allá de encarar el trabajo docente como una simple práctica individual y revalorar el trabajo colectivo de los maestros en materia de incentivos, autocontrol grupal y formación continua desde la articulación de los núcleos docentes.

**Criterios e indicadores.** La CPM debe responder a criterios e indicadores establecidos a escala nacional, regional y local. Debe precisar las capacidades y competencias que se esperan de un buen profesional, considerando tanto la diversidad del país como las diversas especialidades y modalidades que exige la educación. Estos criterios e indicadores deben ser establecidos con participación de los propios docentes y en el marco de un sistema gradual de exigencia creciente.

**Equipos multidisciplinarios para una educación de calidad.** El debate sobre CPM no debe hacer perder de vista la importancia de contar con equipos multidisciplinarios de profesionales para una adecuada atención de los estudiantes, y que éstos cuenten con una normatividad clara en el marco de la mejora de la calidad educativa.

en el programa de reconocimiento a la excelencia profesional tendrán derecho a recibir una asignación anual equivalente a una remuneración mensual de su nivel magisterial «*durante el período que establezca el reglamento de la presente Ley*». A partir de lo señalado en la Ley del Profesorado, cuadros comparativos hechos en grupos magisteriales señalan que para mantener ese monto el profesor debiera tener una remuneración de 1 700 nuevos soles.

Como se ha señalado, la Ley de Profesorado corresponde a otra mirada sobre docencia y educación. Si se quiere renovar de verdad la legislación sobre profesionalización del magisterio, no se puede supeditar lo nuevo a lo antiguo.<sup>93</sup> Cabe reflexionar sobre la conveniencia de derogar la Ley del Profesorado como una necesidad para renovar realmente la condición profesional de los docentes, tal como lo proponía el ex viceministro Juan Abugattás. Esto supondría ampliar los elementos que abarca la Ley de Carrera Pública Magisterial incluyendo algunos que contempla la Ley del Profesorado; por ejemplo, normas para docentes que trabajan en el sector privado y para docentes en condición de cesantes y jubilados.

### **La CPM está desligada del Proyecto Educativo Nacional**

La Ley 29062 desliga la carrera pública magisterial del Proyecto Educativo Nacional. Los legisladores que propusieron y aceptaron eliminar del primer artículo toda mención al Proyecto Educativo Nacional olvidaron que una renovación real de la profesionalización docente no se puede dar de modo aislado; su concepción e implementación deben formar parte de una visión y un plan mayores e integrales, como es el Proyecto Educativo Nacional.

Si el PEN ha sido asumido por el gobierno de Alan García como una política de Estado; si las principales fuerzas políticas y sociales representadas en el Acuerdo Nacional lo han hecho suyo; si el propio SUTEP demanda su implementación como parte de un deber colectivo, cabe colegir que la carrera pública magisterial debe estar estrechamente ligada al tercer objetivo del Proyecto Educativo Nacional («Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia») y ser parte de la propuesta integral de cambio educativo que encarna este Proyecto.

---

<sup>93</sup> Ha subsistido, en el título y en la ley misma, el sentido de la nota enviada por la presidenta del Congreso el 4 de junio del 2007 al presidente de la Comisión de Educación enfatizando que el nuevo «texto consensuado» sobre la CPM, se hace «respecto a la Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial» (ver la Parte III, sección 2, de este libro).

Vincularla con la visión, las prioridades, las opciones y las decisiones que cada uno de los seis objetivos del PEN demanda como política de Estado, le dará a la carrera pública magisterial más posibilidades de concreción y viabilidad; así estará unida a una matriz de políticas con plazos, logros y resultados verificables, asegurando su continuidad y coherencia en una perspectiva de largo plazo.

### **No se ha debatido la incorporación del conjunto de docentes en actividad y la tarea se encomendó al Ministerio de Educación**

El proyecto de ley del Ejecutivo y los otros cuatro presentados a consideración de la Comisión de Educación del Congreso coincidieron en derivar a una de las «disposiciones complementarias» la incorporación gradual a la carrera pública magisterial de los profesores que están bajo los alcances de la Ley del Profesorado vigente, encomendando al Ministerio de Educación la tarea de diseñar un programa que posibilite dicha incorporación.

Se evitó así discutir un tema delicado, urgente e importante; tan sólo este punto hubiera ameritado no apresurarse en la promulgación de la nueva Ley. Encargar al Ministerio de Educación esa tarea supone correr todos los riesgos de la unilateralidad burocrática y de la improvisación, más aún cuando «dentro de los 180 días de la publicación de la presente Ley de CPM» deberá estar diseñada y sustentada la incorporación de los profesores en servicio. Un MED aislado, enfrentado frontalmente con el magisterio y sin liderazgo en la sociedad para la búsqueda de consensos no es el mejor actor institucional para lograrlo. Además, la centralización de funciones puede implicar retrocesos en materia de participación, y obstaculizar los avances en materia de regionalización y democratización de la escuela pública.

Dadas las circunstancias y consecuencias de la apresurada aprobación congresal de la Ley de CPM, sería un grave error que al discutir su reglamento no se establecieran canales de participación al magisterio; así se podrán recoger sus opiniones y sugerencias específicas sobre plazos, estrategias y condiciones en las que se debe dar esa incorporación gradual.

### **Eliminación del período de prueba como prerequisite para nombramiento de nuevos docentes en la CPM.**

En el Capítulo IV de la Ley de CPM se ha optado por dispensar del período de prueba o etapa de acompañamiento a los nuevos docentes que aspiran a ingresar a la CPM. Con esto, al nombrarlos inmediatamente después de que aprueban la

evaluación, se sigue apostando por un trámite procesal antes que por asegurar si el postulante está realmente apto para enseñar y lograr aprendizajes en sus alumnos.

La opción no propicia el ingreso de los profesores más competentes; tampoco toma en cuenta la abrumadora cantidad de maestros titulados sin puesto de trabajo ni las dudas razonables que generan los egresados de ISP no acreditados. Si se estiman en más de cien mil los maestros titulados que no pueden ejercer como docentes, en cerca de treinta mil los egresados anualmente de centros de educación superior universitaria y no universitaria, y en sólo seis mil las nuevas plazas anuales —incluidas las de los docentes que se retiran—, tendríamos que concluir en que no todos pueden ingresar a la CPM y que es necesario implementar un tamiz efectivo para que ingresen los mejores. Es decir, un período de prueba con un docente seleccionado por su alta competencia, que pueda asistir al postulante, y a cargo de una institución educativa interesada en comprobar que el postulante tiene condiciones para ser el profesional que aporte pedagógicamente en el centro educativo

Habría que distinguir entre el derecho a enseñar, que tiene todo egresado de una institución acreditada, y el derecho a ingresar a la carrera. En el ingreso a la CPM, el Estado y la comunidad educativa tendrían que ser cuidadosos y establecer parámetros para que ingresen los que tendrán un buen ejercicio profesional. Por eso, los primeros años de ejercicio profesional deben ser los más exigentes.

Las opiniones en el sentido de que el período de prueba puede prestarse a subjetividad y hasta a diversas formas de presión o chantaje sobre los postulantes se derivan de la no aplicación de la Ley General de Educación, que ha creado organismos y mecanismos de control y vigilancia que deben reforzarse y hacerse más efectivos. Por lo demás, es preciso persistir en esta medida por lo menos hasta cuando, constituido el SINEACE, el país tenga un cuadro confiable de ISP y facultades de educación debidamente acreditados.

### **Insistencia en instituciones cuestionadas e insuficiente atención a demandas de acreditación de otras**

Las tareas que la Ley de CPM asigna a las UGEL en los ascensos, el control de la creación de plazas y la supervisión o ejecución (en caso de unidades unidocentes o multigrado) de la evaluación de los directores y subdirectores, serán motivo de permanente duda y falta de credibilidad dada la pésima imagen de muchas de ellas en materia de corrupción administrativa y maltrato a docentes. Importa por ello

propiciar y estimular que los directores, docentes y padres de familia participen en estos procesos.

Las UGEL no constituyen hoy por hoy una garantía para racionalizar las vacantes; pesan muchas dudas sobre su capacidad para eliminar las mafias y la corrupción engendradas en su seno. Según los resultados de la encuesta nacional sobre magisterio aplicada por la UNESCO, anteriormente explicitados, la institución peor evaluada y que merece la mayor desconfianza de los docentes son precisamente las UGEL, y esto hay que tenerlo en cuenta. Sin embargo, la propia Ley proporciona una salida institucional distinta al señalar que el concurso lo ejecuta la UGEL o «*la entidad correspondiente*» (Art. 25).

Asimismo, los textos de artículos comprendidos en el Capítulo VIII destinados al programa de Formación y Capacitación Docente se plantean como si la realidad institucional de entidades formadoras de docentes fuese óptima. No ayudan a reconocer y enfrentar el exceso numérico de instituciones de formación profesional docente, muchas sin calificación suficiente para su posible certificación. La realidad de muchos ISP y facultades de educación exige más precisiones respecto a plazos para aplicar un proceso de acreditación que califique a las realmente aptas para tan difícil e importante tarea.

Por lo demás, hubiera sido útil que la Ley estimule la posibilidad de reconvertir a varias de esas instituciones de educación superior en entidades organizadoras de formación continua o de modalidades, cuya demanda es clamorosa. Por ejemplo, especializarse en educación inicial para medios rurales o en educación básica alternativa, esta última dirigida, de acuerdo con la Ley General de Educación, a encarar la labor de atender a los niños trabajadores y niños de la calle, y a los jóvenes y adultos sin educación.



La coincidencia de concluir esta segunda parte del presente libro cuando el Poder Ejecutivo suscribía la Ley de Carrera Pública Magisterial en el marco de un país erizado por la pobreza, el descontento, la manipulación y la desconfianza; la imposición de la propuesta por parte de una mayoría del Congreso siguiendo la voluntad presidencial; docentes reclamando más diálogo y arrojados por sus directivos a una huelga que se constituyó en expresión del no diálogo, termina siendo un mal corolario de un proceso prometedor y de una ley indispensable y con un buen número de elementos positivos, pero que demandaba mucho una opinión pública más informada y debate, así como prolijidad final.

Para ser eficaz, la implementación de esta ley tendría que empezar con la discusión sobre sus potencialidades y limitaciones, así como por la elaboración de su reglamento. Esta discusión no se debiera limitar a superar diferencias entre la dirigencia del SUTEP y representantes del Ministerio de Educación. Lograr justicia para una docencia más profesional exige una cultura política renovada, que se base en el diálogo y no en el enfrentamiento y los prejuicios, así como el reconocimiento de la relevancia política de todos los actores educativos, la concertación y el respeto de los acuerdos.

Es fundamental asegurar el financiamiento de la nueva carrera pública magisterial, para evitar una frustración similar a la no aplicación de la Ley del Profesorado aún vigente. La calidad cuesta; y cabe insistir en que el futuro de los niños y jóvenes que tienen derecho a una educación óptima, así como la atención a las demandas magisteriales justas y racionales, requieren una firme voluntad política. Una reforma del Estado puede posibilitar una reasignación sectorial de recursos y liberar los montos necesarios para asegurar la viabilidad de una carrera pública magisterial como parte medular del Proyecto Educativo Nacional. Invertir para una mejor docencia, vital para el desarrollo de nuestro capital humano, es una acción decisiva para el futuro del Perú.

# ANEXO 1

## LEY GENERAL DE EDUCACIÓN<sup>94</sup>

(artículos directamente vinculados al ejercicio docente)

### TÍTULO II. UNIVERSALIZACIÓN, CALIDAD Y EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN

#### CAPÍTULO III. LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

##### Artículo 13.- Calidad de la educación

El Estado atiende los factores que favorecen al mejoramiento de la calidad de la educación y le corresponde:

[...]

- d) Formación inicial y permanente que garantiza idoneidad de los docentes y autoridades educativas.
- e) Carrera pública docente y administrativa en todos los niveles del sistema educativo, que incentive el desarrollo profesional y el buen desempeño laboral.

##### Artículo 14.- Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa

El Estado garantiza el funcionamiento de un Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, que abarca todo el territorio nacional y responde con flexibilidad a las características y especificidades de cada región del país.

El Sistema opera a través de organismos autónomos, dotados de un régimen legal y administrativo que garantiza su independencia.

##### Artículo 16.- Funciones de los Órganos del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa

En el ámbito de sus competencias, los organismos del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación:

- a) Promueven una cultura de calidad entre los docentes y las instituciones educativas.
- b) Evalúan, en los ámbitos nacional y regional, la calidad del aprendizaje y de los procesos pedagógicos y de gestión.

---

<sup>94</sup> Ley 28044, promulgada el 28 de julio del 2003.



- c) Acreditan, periódicamente, la calidad de las instituciones educativas públicas y privadas.
- d) Certifican y recertifican las competencias profesionales.
- e) Difunden los resultados de las acciones evaluadoras y acreditadoras de las instituciones educativas, haciendo uso de los medios de comunicación.
- f) Desarrollan programas orientados a formar profesionales especializados en evaluar logros y procesos educativos.
- g) Compatibilizan los certificados, grados, diplomas y títulos educativos nacionales y establecen su correspondencia con similares certificaciones expedidas en el extranjero.
- h) Elaboran, con participación de las instancias descentralizadas, los indicadores de medición de la calidad que contribuyan a orientar la toma de decisiones.

#### **Título IV. La comunidad educativa**

##### **Artículo 52.- Conformación y participación**

La comunidad educativa está conformada por estudiantes, padres de familia, profesores, directivos, administrativos, ex alumnos y miembros de la comunidad local. Según las características de la Institución Educativa, sus representantes integran el Consejo Educativo Institucional y participan en la formulación y ejecución del Proyecto Educativo en lo que respectivamente les corresponda. La participación de los integrantes de la comunidad educativa se realiza mediante formas democráticas de asociación, a través de la elección libre, universal y secreta de sus representantes.

##### **Artículo 55.- El Director**

El director es la máxima autoridad y el representante legal de la Institución Educativa. Es responsable de la gestión en el ámbito pedagógico, institucional y administrativo. Le corresponde:

- a) Conducir la institución educativa de conformidad con lo establecido en el artículo 68° de la presente ley.
- b) Presidir el Consejo Educativo Institucional, promover las relaciones humanas armoniosas, el trabajo en equipo y la participación entre los miembros de la comunidad educativa.
- c) Promover una práctica de evaluación y autoevaluación de su gestión y dar cuenta de ella ante la comunidad educativa y sus autoridades superiores.
- d) Recibir una formación especializada para el ejercicio del cargo, así como una remuneración correspondiente a su responsabilidad.
- e) Estar comprendido en la carrera docente cuando presta servicio en las instituciones del Estado.

El nombramiento en los cargos de responsabilidad directiva se obtiene por concurso público. Los concursantes están sujetos a evaluación y certificación de competencias para el ejercicio de su cargo, de acuerdo a ley.

### **Artículo 56.- El profesor**

El profesor es agente fundamental del proceso educativo y tiene como misión contribuir eficazmente en la formación de los estudiantes en todas las dimensiones del desarrollo humano. Por la naturaleza de su función, la permanencia en la carrera pública docente exige al profesor idoneidad profesional, probada solvencia moral y salud física y mental que no ponga en riesgo la integridad de los estudiantes. Le corresponde:

- a) Planificar, desarrollar y evaluar actividades que aseguren el logro del aprendizaje de los estudiantes, así como trabajar en el marco del respeto de las normas institucionales de convivencia en la comunidad educativa que integran.
- b) Participar en la Institución Educativa y en otras instancias a fin de contribuir al desarrollo del Proyecto Educativo Institucional así como al Proyecto Educativo Local, Regional y Nacional.
- c) Percibir remuneraciones justas y adecuadas y también las bonificaciones establecidas por ley; estar comprendido en la carrera pública docente; recibir debida y oportuna retribución por las contribuciones previsionales de jubilación y derrama magisterial; y gozar de condiciones de trabajo adecuadas para su seguridad, salud y el desarrollo de sus funciones.
- d) Participar en los programas de capacitación y actualización profesional, los cuales constituyen requisitos en los procesos de evaluación docente.
- e) Recibir incentivos y honores, registrados en el escalafón magisterial, por su buen desempeño profesional y por sus aportes a la innovación educativa.
- f) Integrar libremente sindicatos y asociaciones de naturaleza profesional; y
- g) Los demás derechos y deberes establecidos por ley específica.

### **Artículo 57.- La carrera pública magisterial**

El profesor, en las instituciones del Estado, se desarrolla profesionalmente en el marco de una carrera pública docente y está comprendido en el respectivo escalafón. El ingreso a la carrera se realiza mediante concurso público. El ascenso y permanencia se da mediante un sistema de evaluación permanente que se rige por los criterios de formación, idoneidad profesional, calidad de desempeño, reconocimiento de méritos y experiencia. La evaluación se realiza descentralizadamente y con participación de la comunidad educativa y la institución gremial. Una ley específica establece las características de la carrera pública docente.

### **Artículo 58.- Requisitos para el ejercicio del profesorado**

En la Educación Básica, es requisito indispensable el título pedagógico para el ejercicio de la docencia. Profesionales con títulos distintos de los profesionales en educación, ejercen la docencia si se desempeñan en áreas afines a su especialidad. Su incorporación en el escalafón magisterial está condicionada a la obtención del título pedagógico o postgrado en educación.

### **Artículo 59.- Áreas de desempeño del profesor**

Las áreas de desempeño laboral del profesor son la docencia, la administración y la investigación. Los cargos de director y subdirector o sus equivalentes son administrativos y a ellos se accede por concurso público.

### **Artículo 60.- Programa de Formación y Capacitación Permanente**

El Estado garantiza, el funcionamiento de un Sistema de Formación y Capacitación Permanente que vincule la formación inicial del docente, su capacitación y actualización en el servicio. Este Programa se articula con las instituciones de educación superior. Es obligación del Estado procurar los medios adecuados para asegurar la efectiva participación de los docentes.

### **Artículo 61.- Régimen laboral del Profesor en la Educación Privada**

El profesor que trabaja en instituciones educativas privadas se rige por lo establecido en el régimen laboral de la actividad privada. Puede incorporarse en la carrera pública magisterial si ingresa al servicio del Estado, previo cumplimiento de los requisitos de ley.

### **Artículo 62.- Personal administrativo**

El personal administrativo de las instituciones educativas públicas coopera para la creación de ambiente favorable para el aprendizaje. Se desempeña en las diferentes instancias de gestión institucional, local, regional y nacional, en funciones de apoyo a la gestión educativa. Ejerce funciones de carácter profesional, técnico y auxiliar. Participa en la formulación y ejecución del Proyecto Educativo Institucional. Le corresponde:

- a) Formación especializada para el ejercicio del cargo.
- b) Remuneración adecuada a su responsabilidad.
- c) Inclusión en la carrera pública correspondiente.

## **Título V. La gestión del sistema educativo**

### **Capítulo III. La Unidad de Gestión Educativa Local**

#### **Artículo 75.- Órgano de participación y vigilancia**

El Consejo Participativo Local de Educación es un órgano de participación, concertación y vigilancia educativa durante la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Local en el ámbito de su jurisdicción. Está integrado por el Director de la Unidad de Gestión Educativa Local y los representantes de los estamentos que conforman la comunidad educativa, de los

sectores económicos productivos, de las municipalidades y de las instituciones públicas y privadas más significativas. Participa anualmente en la elaboración y rendición de cuentas del presupuesto de la Unidad de Gestión Educativa Local.

#### **Capítulo IV. La Dirección Regional de Educación**

##### **Artículo 78.- Órgano de participación y vigilancia**

El Consejo Participativo Regional de Educación es una instancia de participación, concertación y vigilancia en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional. Está integrado por el Director Regional de Educación y representantes de docentes, universidades e Institutos Superiores, sectores económicos productivos, comunidad educativa local e instituciones públicas y privadas de la región.

## ANEXO 2

# RESUMEN DE NORMAS LEGALES SOBRE EL MAGISTERIO<sup>95</sup>

Este anexo es una recopilación de las normas legales (leyes, decretos leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, resoluciones ministeriales) promulgadas en torno a la carrera pública magisterial, presentadas en orden cronológico a partir de la dación de la Ley del Profesorado (Ley 24029) y su modificatoria (Ley 20530). Por razones metodológicas, en el Consejo Nacional de Educación se han clasificado en torno a ocho ejes temáticos, sobre los cuales se han legislado con mayor incidencia durante las dos últimas décadas.

### 1. LEY DEL PROFESORADO, REGLAMENTO Y MODIFICATORIAS

Fecha	Denominación	Rango	Número
14/12/1984	Ley del Profesorado (vigente). Modificada parcialmente por la Ley 25212. Art. 47 dejado en suspenso por el Art. 6 del DS 276-91-EF.	Ley	24029
03/05/1985	Reglamento de la Ley del Profesorado. Derogada por el Art. 3 del DS 19-90-ED del 29/07/90.	DS	31-85-ED
10/12/1985	Adicionan párrafo al Art. 98 del reglamento de la Ley del Profesorado-DS 31-85-ED. Modificada por el Art. 3 del DS 19-90-ED.	DS	059-85-ED
07/03/1986	Modifican el Art. 134 del Reglamento de la Ley del Profesorado (DS 31-85-ED).	DS	05-86-ED
27/05/1988	Derogada por el Art. 3 del DS 19-90-ED. Sustituyen el cuarto párrafo del Art. 134 del Reglamento de la Ley del Profesorado. Derogada por el Art. 3 del DS 19-90-ED	DS	008-88-ED

<sup>95</sup> Fuente: página web del Consejo Nacional de Educación: <[www.cne.gob.pe](http://www.cne.gob.pe)>.

## 1. LEY DEL PROFESORADO, REGLAMENTO Y MODIFICATORIAS

Fecha	Denominación	Rango	Número
06/07/1990	Modifican el Art. 98 del Reglamento de la Ley del Profesorado 31-85-ED Concordancia con Numeral 11 del Art. 211 de la Constitución.	DS	15-90-ED
19/07/1990	Aprueban Reglamento de la Ley del Profesorado (vigente).	DS	19-90-ED
20/05/1990	Prorrogan la Ley del Profesorado (vigente).	Ley	25212

## 2. NORMAS LEGALES REFERIDAS AL INGRESO A LA CARRERA MAGISTERIAL

Fecha	Denominación	Rango	Número
18/10/1994	Autorizan al MED para que efectúe el nombramiento de profesores que se encuentran laborando en calidad de contratados en los niveles inicial, primaria y secundaria. Derogada por el Art. 5 de la Ley 27382.	Ley	26368
17/06/1997	Autorizan al MED a convocar concurso público para cubrir plazas docentes de los niveles inicial, primaria, secundaria, superior no universitario y modalidades en especial y ocupacional. Derogada por el Art. 5° de la Ley 27382.	Ley	26815
10/09/1998	Autoriza al MED a convocar y ejecutar un concurso público a nivel nacional para cubrir plazas docentes vacantes en diferentes niveles y modalidades. Derogada por el Art. 5 de la Ley 27382.	Ley	26974
17/06/1999	Autoriza un Concurso Público para cubrir plazas docentes. Derogada por el Art. 5° de la Ley 27382.	Ley	27142
17/06/1999	Establece las condiciones de renovación automática y contratación de los docentes de Centros Educativos Públicos Derogada por Art 6 de la Ley 27491.	Ley	27257

## 2. NORMAS LEGALES REFERIDAS AL INGRESO A LA CARRERA MAGISTERIAL

Fecha	Denominación	Rango	Número
26/12/2001	Ley de Nombramiento de Profesores Contratados al Servicio del Estado para su ingreso a la Carrera Pública Modificada por Art 1 y 2 de la Ley 27430.	Ley	27382
12/02/2001	Reglamento de la ley de nombramiento de profesores. Se deja en suspenso por el Art. 2 de la Ley 27430.	DS	006-2001-ED
21/02/2001	Suspenden cronograma de evaluación a que se refiere el Reglamento de la Ley de Nombramiento de Profesores Contratados al servicio del Estado para su ingreso a la Carrera Pública.	DS	010-2001-ED
23/02/2001	Modificatoria de la Ley 27382 de nombramiento de profesores contratados al servicio del Estado para su ingreso a la carrera pública del profesorado. Concordancia con la RM 126-2001-ED.	Ley	27430
27/02/2001	Constituyen Comisión encargada de elaborar el proyecto de Reglamento de ley de Nombramiento de Profesores Contratados al servicio del Estado para su ingreso a la Carrera Pública.	RM	126-2001-ED
19/03/2001	Aprueban Reglamento de la ley de Nombramiento de Profesores para su Ingreso a la Carrera Pública del Profesorado. DS	DS	017-2001
06/04/2001	Autoriza al Ministerio de Educación a reubicar al personal administrativo que haya obtenido su título profesional en educación en el cargo de profesor. Concordancia con el DS 030-2001-ED.	Ley	27443
28/06/2001	Establece como plazas orgánicas del Sector Educación las generadas como consecuencia del crecimiento vegetativo o por la modificación de planes de estudio.Ley	Ley	27491

## 2. NORMAS LEGALES REFERIDAS AL INGRESO A LA CARRERA MAGISTERIAL

Fecha	Denominación	Rango	Número
07/11/2001	Aprueban el Reglamento del Concurso Público para Nombramiento en Plazas Docentes, autorizado por la Ley 27491. DS	DS	065-2001-ED
17/12/2001	Reconocen participación de observadores en procesos de evaluación y modifican el reglamento del concurso público para nombramiento en plazas docentes aprobado mediante el DS 065.2001-ED (vigente).	DS	071-2001-ED
01/02/2002	Autorizan adecuar plazos, establecidos por los DS 065 y 071-2001 y Modifican el Reglamento del Concurso Público para el Nombramiento de Plazas Docentes. DS	DS	002-2002-ED

## 3. PERMANENCIA, MOVILIDAD Y ASCENSO EN LA CARRERA MAGISTERIAL

Fecha	Denominación	Rango	Número
09/01/1985	Dictan normas específicas para ascenso a nivel inmediato superior de la Carrera Pública del Profesorado.	DS	01-85 -ED
09/01/1985	Aprueban las normas para la provisión de cargos directivos y jerárquicos en centros y programas Educativo Estatales Concordancia con Art. 4 del DS 015-81-ED.	RM	310-85-ED
09/01/1985	Aprueban los requisitos de los cargos directivos y jerárquicos de escuelas y colegios estatales. Concordancia con el Art. 5 del DS 015-81-ED.	Res. VM	433-85
09/01/1985	Disponen que el personal comprendido en la Ley 24029, Ley del Profesorado, con título profesional en Educación, agregará a su tiempo de servicio cuatro años de formación profesional, cualquiera sea el régimen de pensiones en el que se encuentre.	RM	1126-85-ED



### 3. PERMANENCIA, MOVILIDAD Y ASCENSO EN LA CARRERA MAGISTERIAL

Fecha	Denominación	Rango	Número
07/02/1986	Concordancia con Ley 24156, Ley 1137, DL 135, Art. 4 del DS 015-81-ED. Aprueban normas para la selección de personal y provisión de cargos directivos y jerárquicos los centros y programas educativos estatales. Derogada por el Art. 4 de la RM 328-88-ED.	RM	72-86-ED
15/03/1992	Prohíben determinados destaqués de los trabajadores de la educación.	DS	0034-92-ED
16/03/1993	Facultan al Ministerio de Educación para que efectúe la reasignación interina de los auxiliares de Educación que en el año 1992 estuvieron destacados como Profesores de Aula o por horas.	DS	010-93-ED
11/07/1997	Suspenden acciones administrativas de desplazamiento de personal docente hasta concluir concurso público para cubrir plazas vacantes	RM	162-97-ED
16/03/2001	Autorizan al ME a reubicar al personal administrativo que haya obtenido su título profesional en Educación, en el cargo de profesor.	Ley	27443
07/05/2001	Aprueban Reglamento de la Ley que autoriza al Ministerio de Educación a reubicar al Personal Administrativo que haya obtenido su título Profesional en Educación en el cargo de Profesor.	DS	030-2001-ED
11/05/2001	Modifican artículo del Reglamento de Contratación de Profesores en Centros y Programas Educativos Públicos.	DS	033-2001
21/06/2001	Autorizan a órganos intermedios del sector educación efectuar excepcionalmente durante los meses de junio y julio el proceso de reasignación correspondiente al año 2001.	DS	043-2001-ED

### 3. PERMANENCIA, MOVILIDAD Y ASCENSO EN LA CARRERA MAGISTERIAL

Fecha	Denominación	Rango	Número
20/12/2001	Convocan a concurso público para nombramiento en cargos vacantes y disponen evaluación para ratificación de personal directivo y jerárquico titular de centros y programas educativos estatales.	RM	576-2001-ED
08/01/2002	Amplían plazo para conclusión de procesos de nombramientos y ratificación de personal directivo y jerárquico de centros y programas educativos estatales.	DS	001-2002-ED

### 4. NORMAS LEGALES REFERIDAS A LA SALIDA O CESE DE LA CARRERA MAGISTERIAL

Fecha	Denominación	Rango	Número
19/10/1994	Dictan normas para el reconocimiento de tiempo de servicios del profesorado y los goces derivados de éste Concordancia con Art. 4 del DS 015-81-ED.	RM	309-85-ED
29/05/1986	La interrupción en el servicio en casos de cese a solicitud del docente podrá hacerse efectiva de conformidad con lo previsto en el Art. 173 del Reglamento de la Ley del Profesorado. Dejado sin efecto por el DS 08-90-ED.	DS	010-86-ED
12/12/2002	Ley que regula medidas administrativas extraordinarias para el personal docente o administrativo implicado en delitos de violación de la libertad sexual (vigente).	Ley	27911
02/07/1990	Modifican el inc. c) del Art. 54 del DL 276 referente a la compensación por tiempo de servicios al personal nombrado al momento del cese.	Ley	25224

## 5. REMUNERACIONES Y/O BONIFICACIONES

Fecha	Denominación	Rango	Número
09/06/1990	Dictan normas complementarias para la correcta aplicación de la Alcabala Derogado no expresamente por el Art. 21 del DL 619.	DS	171-90-EF
04/03/1991	Establecen en forma transitoria las normas reglamentarias orientadas a determinar los niveles remunerativos de los funcionarios directivos, servidores y pensionistas del Estado, en el marco del proceso de homologación, carrera pública y Sistema Único Remunerativo y Bonificaciones. Concordancia Ley 25212.	DS	151-91-PCM
13/07/1991	Establecen disposiciones generales y cronograma de pagos de la Bonificación excepcional y reajuste de remuneraciones que percibían los trabajadores docentes del Pliego del Ministerio de Educación, Direcciones Departamentales de Educación y Unidades de Servicios Educativos a cargo de los gobiernos regionales.	DS	154-91-EF
25/11/1991	Funcionarios y administrativos en servicio así como los pensionistas a cargo de entidades públicas sea cual fuere su régimen laboral y de pensión, percibirán a partir del mes de noviembre de 1991, asignación excepcional.	DS	276-91-EF
13/03/1992	Modifican el ámbito de aplicación de la Asignación Excepcional, otorgadas por el Decreto Supremo 276-91-EF respecto de los trabajadores Docentes y No Docentes del MED, Org. Púb. Desc. y Órganos de Ejecución Desconcentrados y No Desconcentrados a cargo de los Gobiernos Regionales. Concordancia 276-91 inciso 20 Art. 211, C.P.P Ley 25397.	DSE	21-PCM-92
18/09/1992	Otorgan asignación excepcional a los profesionales de la salud y docentes de la carrera magisterial, así como a los funcionarios y servidores de los Ministerios de Salud y Educación.	D. Ley	25671

## 5. REMUNERACIONES Y/O BONIFICACIONES

Fecha	Denominación	Rango	Número
10/05/1993	Otorga una Bonificación especial a los profesionales de la Salud, docentes del Magisterio y a los trabajadores asistentes y administrativos de los sectores de Salud y Educación.	DS	081-93-EF
25/11/1991	Otorgan una bonificación a los Directores y Subdirectores de centros educativos pertenecientes al pliego del Ministerio de Educación y a los Programas Presupuestales de Educación de los Gobiernos Regionales.	DSE	077-93-PCM
14/10/1994	Otorgan bonificación especial a los servidores de los sectores Educación y Salud.	D. de Urgencia	80-94
11/11/1996	Otorgan bonificación especial a los servidores de la administración pública de los sectores Educación, Salud, Seguridad Nacional, Servicio Diplomático y personal Administrativo del sector público. Concordancia Art. 31 de la Ley 26553.	D. de Urgencia	090-96
18/06/2001	Precisan alcances de los conceptos de remuneraciones y remuneraciones íntegras a que se refieren los Art. 51 y 52 de la Ley del Profesorado.	DS	041-2001-ED
18/06/1991	Normas Complementarias para el adecuado otorgamiento de bonificaciones por prestar servicios en Zona de Frontera, Selva, Zona Rural, Altura excepcional, Zona de menor desarrollo y Emergencia.	RM	761-91-ED
07/11/1992	Establecen bonificaciones para los profesores que prestan servicios en zonas rurales y de fronteras.	D. Ley	25951
03/03/2003	Disponen que el MEF presente proyecto para reestructurar el presupuesto del sector público para el año fiscal 2003 para la cobertura de la asignación especial por labor pedagógica de julio a diciembre.	DS	076-2003 EF

## 6. NORMAS LEGALES SOBRE PENSIONES DE DOCENTES

Fecha	Denominación	Rango	Número
30/04/1973	Se crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.	D. Ley	19990
26/02/1974	Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley 19990.	D. Ley	20530
23/10/2002	Establece disposiciones relativas al reconocimiento, declaración, calificación y pago de derechos pensionarios a que se refiere el DL 20530 (vigente).	DS	159-2002

## 7. NORMAS LEGALES SOBRE CONTRATACIÓN DE DOCENTES

Fecha	Denominación	Rango	Número
05/06/2000	Establece las condiciones de renovación automática y contratación de los Docentes de Centros Educativos Públicos. Derogada por el Art. 6 de la Ley 2749 del 29. 6.2001.	Ley	27257
13/04/2001	Reglamento de Contratación de Profesores de Centro y programas Educativos Públicos.	DS	020-2001-ED
11/05/2001	Modifican artículo de Reglamento de Contratación de Profesores en centro y programas Educativos Públicos.	DS	033-2001-ED

## ANEXO 3

# CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL: LOS PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Los proyectos presentados al Congreso y considerados en el debate, fueron cinco, correspondientes a:

- Unidad Nacional (n. ° 881);
- el Poder Ejecutivo (n. ° 969);
- la bancada de Partido Nacionalista (n. ° 1101);
- el Colegio de Profesores conducido por Carlos Gallardo (n. ° 1177); y
- la bancada de Unión por el Perú (n. ° 1225).

El del Poder Ejecutivo se basó en el proyecto que el anterior Ejecutivo (presidido por Alejandro Toledo y con Javier Sota Nadal como ministro de Educación) presentara a consideración del Congreso de ese entonces; el de Unidad Nacional tiene el mismo molde de origen que el del Poder Ejecutivo ; el de la bancada de Unión por el Perú recoge planteamientos del SUTEP asociados a la Ley del Profesorado; y el del Colegio de Profesores sintetiza visiones de grupos docentes adversos o diferenciados de la actual dirigencia sutepista.

A continuación se presenta un resumen del trabajo comparativo de estas propuestas elaborado por el Consejo Nacional de Educación.

### **Respecto a la vinculación del ingreso, la permanencia y los ascensos**

- Todos los proyectos establecen la verificación de requisitos y procesos de calificación, concurso o evaluación para el ingreso, permanencia y ascensos.
- Todos los proyectos estructuran la carrera pública magisterial en cinco niveles. El Ejecutivo propone veinte años de carrera para llegar al Nivel V; el Partido Nacionalista y Unión por el Perú, dieciocho años; el Colegio de Profesores, sólo quince años; y Unidad Nacional se remite a su regulación por el reglamento.
- Todos los proyectos postulan procesos de evaluación para ascender a niveles superiores. Unión por el Perú se distingue en que considera que el ascenso del primer al segundo nivel debe ser automático

- Unión por el Perú no considera consecuencia alguna por la desaprobación en las evaluaciones de desempeño. El Ejecutivo y Unidad Nacional señalan que los maestros desaprobados por tercera vez deben dejar la CPM. El Colegio de Profesores y el Partido Nacionalista proponen la reconversión laboral de los desaprobados.

### **Respecto a la implementación de un sistema de evaluación de desempeño para la permanencia y para el ascenso**

- Sólo el Ejecutivo y Unión por el Perú proponen criterios diferenciados para las evaluaciones de ascenso y desempeño. Salvo Unión por el Perú y el Colegio de Profesores, todos los demás establecen como un criterio de evaluación el logro de aprendizajes de los estudiantes.
- La ponderación de los criterios es similar: se prioriza el desempeño (salvo el caso del Colegio de Profesores, que remite la ponderación al reglamento). Señalan como criterios complementarios o con ponderación más baja que el desempeño, el reconocimiento de méritos como la producción intelectual e innovaciones. Hay claras diferencias en cuanto la ponderación de los demás criterios: mientras que para el Ejecutivo y Unidad Nacional el componente ético es un criterio importante, esto no es tomado en cuenta por el Partido Nacionalista ni por Unión por el Perú.
- La periodicidad de las evaluaciones varía: de desempeño, cada tres años (Ejecutivo, Unión por el Perú, Colegio de Profesores) y cada dos años (Unidad Nacional); el Partido Nacionalista no lo especifica. Para determinar los ascensos, cada tres años (Ejecutivo), cada dos años (Partido Nacionalista y Colegio de Profesores) y anualmente (Unión por el Perú); Unidad Nacional no lo especifica.

### **Respecto al establecimiento de una estructura remunerativa y un sistema de incentivos económicos y no económicos**

- Todos los proyectos establecen diferencias remunerativas entre los niveles, de modo que entre el I y el V se alcance el doble de la remuneración. Las diferencias están en los porcentajes en cada nivel: el Ejecutivo propone 15%, 30%, 50% y 100% mayor que el del Nivel I; el Partido Nacionalista, Unión por el Perú y el Colegio de Profesores, 20%, 40%, 70% y 100% más que el del Nivel I; y Unidad Nacional propone que se norme en el reglamento.
- Sólo el Partido Nacionalista y el Colegio de Profesores plantean una remuneración mínima magisterial; el primero propone que sea equivalente a la canasta básica de consumo familiar; el segundo considera que debe ser equivalente a la Unidad Impositiva Tributaria.(UIT).

### **Sobre la renovación del proceso de selección para propiciar el ingreso de los profesores más competentes**

- Para el Ejecutivo, Unidad Nacional y Unión por el Perú, el responsable de convocar a concurso debe ser el Ministerio de Educación, directamente o delegando funciones a las Direcciones

Regionales de Educación. Para el Partido Nacionalista y el Colegio de Profesores, en cambio, debe ser competencia de los gobiernos regionales.

- Todos los proyectos mencionan entre los criterios de evaluación del ingreso pruebas de conocimientos pedagógicos y capacidades didácticas. Salvo Unión por el Perú, todos dan preponderancia al título profesional otorgado por una institución acreditada como requisito para concursar al ingreso a la carrera pública magisterial; Unidad Nacional menciona específicamente a las entidades acreditadas por el SINEACE.
- El Ejecutivo, el Partido Nacionalista y Unión por el Perú establecen un solo concurso descentralizado, en cada institución educativa, sobre la base de pruebas normadas por el MED. E Unidad Nacional y el Colegio de Profesores plantean, en cambio, que previamente haya un concurso público nacional realizado en cada Unidad de Gestión Educativa Local que evalúe conocimientos y capacidad metodológica y didáctica, así como pruebas psicológicas y de uso de la lengua originaria (Unidad Nacional); sólo los que aprobasen esta prueba pasarían a concursar por las plazas vacantes de las escuelas.
- Respecto a la participación de la institución educativa en la selección de sus docentes, el Ejecutivo y Unidad Nacional proponen que el concurso se realice en la escuela mediante un consejo académico presidido por el director, con participación de los padres de familia (con voz pero sin voto). El Partido Nacionalista y el Colegio de Profesores proponen una comisión de evaluación presidida por el director, con participación de padres de familia y maestros designados por sus pares en asambleas. Sólo UPP no establece participación de las instituciones educativas.
- El Ejecutivo considera que debe haber una etapa de acompañamiento como prerrequisito para ingresar a la carrera. Unidad Nacional señala que el acompañamiento se debe dar dentro de la carrera pública magisterial, como un mecanismo de inserción. En cambio el Partido Nacionalista, Unión por el Perú y el Colegio de Profesores no consideran este punto en sus propuestas.

### **Respecto a la atención prioritaria a la formación docente en servicio, tomando como punto de partida los resultados de las evaluaciones de desempeño**

- Todos los proyectos consideran la necesidad de implementar programas de formación continua como medio de perfeccionamiento profesional. El Ejecutivo y Unidad Nacional precisan que los contenidos y necesidades de formación deben ser identificados por la institución educativa, conforme al resultado de las evaluaciones. El Partido Nacionalista subraya el cumplimiento de los objetivos de calidad de los proyectos educativos nacional, regional, local e institucional. Unión por el Perú remarca los objetivos vinculados al maestro: actualización, especialización, investigación, formación multidisciplinaria y socialización de experiencias.
- En cuanto a estos programas, el Ejecutivo establece que al MED le corresponde normarlos, aunque pueden ser gestionados directamente por las instancias descentralizadas o las propias entidades educativas, respetando las políticas de ámbito nacional, regional y local. El Partido Nacionalista, Unión por el Perú y el Colegio de Profesores, si bien reconocen la competencia normativa del MED, amplían la competencia de gestión a los gobiernos regionales y locales, al sindicato y al Colegio de Profesores. Unidad Nacional se diferencia de las demás propuestas al proponer un Bono de Capacitación con el cual los docentes podrán elegir la institución en la que se capacite.



- Sólo el Partido Nacionalista y Unión por el Perú hacen explícita referencia a la acreditación de instituciones formadoras por el SINEACE para la formación inicial, mas no para la formación continua.

### **Sobre la inserción del docente en la comunidad, asignando a los más competentes a zonas de menor desarrollo**

- Los proyectos no mencionan la prioridad de seleccionar a los mejores docentes para las zonas de menor desarrollo. Se limitan a hacer referencias a maestros postulantes para trabajar en zonas rurales o al conocimiento de la lengua en contextos interculturales bilingües.
- Respecto a los incentivos, todos los proyectos plantean bonificaciones especiales a la remuneración por el ejercicio profesional en escuelas unidocentes (Ejecutivo y Partido Nacionalista, 50% más; Unidad Nacional, asignación mensual; Colegio de Profesores, 20%), en escuelas multigrado o polidocentes en áreas rurales (Ejecutivo, Partido Nacionalista y el Colegio de Profesores, 10% más; Unión por el Perú, 10% acumulativo por cada condición especial de la zona: frontera, selva, rural, altura excepcional o menor desarrollo relativo).
- Solo el proyecto del Ejecutivo plantea beneficios relacionados con los requisitos de ascenso: disminución de los años de permanencia mínimos en un nivel inferior para ascender al siguiente, en caso de que esos años hayan sido trabajados en instituciones unidocentes y multigrado en áreas rurales (dos años menos en el Nivel I y uno en los niveles II y IV).

### **Sobre avances progresivos para nivelar a 40 horas cronológicas la jornada de trabajo**

- El Ejecutivo, Unidad Nacional y el Colegio de Profesores proponen horas pedagógicas de 45 minutos, mientras que el Partido Nacionalista demanda horas cronológicas de 60 minutos.
- El Ejecutivo propone que la carga laboral sea de 30 horas cronológicas; el Partido Nacionalista sostiene que deben ser 30 horas pedagógicas; Unidad Nacional y el Colegio de Profesores, 40 horas cronológicas.
- Salvo Unidad Nacional, que propone 30 días de vacaciones, los demás proyectos proponen 60 días de vacaciones.

### **Sobre la transición gradual y voluntaria a una nueva carrera pública magisterial.**

Todos los proyectos, excepto el de Unión por el Perú, establecen un programa de incorporación gradual a la carrera pública magisterial de los profesores en servicio y señalan un plazo de 180 días para que el MED diseñe dicho programa. Unión por el Perú plantea que, por única vez, los profesores del área de docencia sean ubicados en el nivel de carrera que les corresponda en función de sus años de servicio y del tiempo de permanencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABUGATTÁS, Juan  
2004 «Políticas educativas y magisterio», exposición en el Instituto Social Cristiano (ISC), Lima, noviembre del 2003, en *Crisis y desafíos de la educación en el Perú*. ISC, Lima.
- BENAVIDES I., Luis  
1998 *Hacia nuevos paradigmas en educación*. Centro Internacional de Prospectiva y Altos Estudios (CIPAE), Puebla.
- BODNER, George M.  
1986 «Constructivism: A theory of knowledge», *Journal of Chemical Education*, vol. 63, n.º 10, octubre.
- BORRÁS, Isabel  
2005 *Enseñanza y aprendizaje con la Internet: una aproximación crítica*. San Diego State University, San Diego, Estados Unidos
- CARNOY, Martín y Claudio DE MOURA CASTRO  
1997 *Como anda a reforma da educacao na América Latina?* Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro.
- CARRILLO, Sandra y Ricardo CUENCA  
2001 *El sistema de monitoreo y evaluación del PLANCAD*. Ministerio de Educación, GTZ (Cooperación Técnica de la República Alemana), y KfW (Cooperación Financiera de la República Alemana), Lima.
- CHIROQUE, Sigfredo  
2000 «Políticas necesarias para el desarrollo magisterial del país», en *La docencia revalorada. Perspectivas y propuestas para el desarrollo magisterial*. Tarea, Asociación de Publicaciones Educativas, Lima.
- CUBA, Severo  
2003 «La formación docente», en «Lineamientos para una propuesta de política magisterial». Documento de trabajo, Consejo Nacional de Educación. Lima.
- CUENCA, Ricardo y Jessica O'HARA  
2005 «Informe sobre la Jornada Nacional de Reflexión Docente sobre la Carrera Pública Magisterial». Documento de trabajo, Consejo Nacional de Educación, Lima.

- DÍAZ, Hugo  
2003 «Financiamiento de la educación: ¿hay salidas?», en *Testimonio. Revista del Instituto de Estudios Social Cristianos*, n.º 77. Lima, octubre.
- ESCOBAR, Nery Luz  
2002 *Un proyecto de formación docente hecho al andar*. Ministerio de Educación, GTZ (Cooperación Técnica Alemana) y KfW (Cooperación Financiera Alemana), Lima.
- GARCÍA, Shona  
2003 «Situación de los formadores en América Latina y el Caribe», ponencia presentada en el Encuentro Internacional «El desarrollo profesional de los docentes en América Latina», Lima 26-28 de noviembre del 2003, GTZ, UNESCO y Ministerio de Educación.
- GARDNER, Howard  
1987 *Teoría de las inteligencias múltiples*. Fondo de Cultura Económica, México.
- GIBSON, James Jerome  
1986 *The ecological approach to visual perception*. Lawrence Erlbaum, Hillsdale-Nueva Jersey.
- HEPPK, Pedro y Lucio REHBEIN F.  
1996 «Proyecto Enlaces: el docente y las nuevas tecnologías de comunicación», en *Nuevas formas de aprender y nuevas formas de enseñar: demandas a la formación inicial del docente*. UNESCO, Santiago de Chile.
- INIDEN, INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA DEFENSA NACIONAL  
1999 *Informe de Educación*, Lima.
- INSTITUTO APOYO  
2000 Estudio sobre oferta y demanda de formación docente y costo-efectividad. Informe Final. Apoyo, Lima.  
2001 *Evaluación de Impacto del MECEP*. Ministerio de Educación-Programa de Mejoramiento de la Educación Primaria (MECEP), Lima.
- LINDBLOM, Charles  
1992 *La hechura de las políticas*. Grupo Editorial Porrúa, México DF.
- LÓPEZ DE CASTILLA, Martha  
2007 *¿Capacitación docente o formación en servicio?* Instituto de Pedagogía Popular, Minka y Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Informe n.º 61. Lima, junio.

## MINISTERIO DE EDUCACIÓN

- 2001 «Sistema de formación continua de los recursos humanos de la educación». Propuesta preliminar de la DINFOCAD. Lima, marzo.
- 2003 «Plan Nacional de Educación Para Todos», Documento Base del Foro Nacional «Educación Para Todos». MED, Lima.

## MINISTERIO DE EDUCACIÓN, UNESCO e IIPE-INSTITUTO INTERNACIONAL DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

- 2002 «Magisterio, educación y sociedad en el Perú. Una encuesta a docentes sobre opinión y actitudes». MED, UNESCO e IIPE, Lima, junio.

## MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE ARGENTINA, Plan Social Educativo y FUNDARED

- 1999 *Evaluación del Plan Social Educativo. Diseño, implementación y resultados*. Buenos Aires.

## MORDUCHOWICZ, Alejandro

- 2002 *Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), Buenos Aires.

## MORIN, Edgar

- 1999 *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. París, UNESCO.

## MOROTE, Herbert

- 2006 «*Pero... ¿tiene el Perú salvación?*». Jame Campodónico editor, Lima.

## ORNELAS, Carlos

- 1998 *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Fondo de Cultura Económica, México DF, quinta reimpresión.

## OROZA M., Jorge

- 2003 «Educación: más recursos pero con un gasto más eficiente». Documento de trabajo, Consejo Nacional de Educación, Lima.

## PALACIOS, María Amelia

- 2000 «El poder para cambiar nuestra práctica docente», en *I Congreso Internacional de Formación de Formadores; II Congreso Nacional de Institutos Superiores Pedagógicos*. GTZ, MED-DINFOCAD e Instituto Superior Pedagógico La Salle, Urubamba, Cusco.

## PALACIOS, María Amelia y Manuel PAIBA

- 1997 *Consideraciones para una política de desarrollo magisterial*. Foro Educativo, Lima.

- PNUD, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO  
 1988 *Educación, La agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano. Talleres del Tercer Mundo, Santafé de Bogotá.*
- QUIROZ, Teresa  
 1999 «La escuela en la sociedad de la información», *Autoeducación*, n. 55, año XIX, Lima, febrero.
- REÁTEGUI Norma  
 1998 *Currículo de formación docente para la especialidad de educación primaria. Enfoque evaluativo desde la calidad.* PROFORMA-GTZ, Lima.
- RIVERO HERRERA, José, coordinador  
 2003 *Propuesta: nueva docencia en el Perú.* MED, Lima.
- RODRÍGUEZ TORRES, Raúl Alfredo  
 2003 «Lineamientos para una propuesta de política magisterial. Carrera magisterial». Documento de trabajo, Consejo Nacional de Educación, Lima.
- SCHIEFELBEIN, Ernesto y Juan Carlos TEDESCO  
 1995 *Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina.* Santillana, Buenos Aires.
- TEDESCO, Juan Carlos  
 1998 «Los docentes y las reformas educativas», en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Educación. La agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano.* Talleres del Tercer Mundo, Santafé de Bogotá.
- TRAHTEMBERG, León  
 1999 «Educación y lenguajes en el mundo contemporáneo», en *Fórum Internacional de Educación Encinas 99.* Derrama Magisterial, Lima.
- Unesco  
 1996 *La educación encierra un tesoro. Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI.* Santillana, Madrid.  
 1998 *Informe Mundial sobre la Educación «Los docentes y la enseñanza en un mundo en mutación».* Santillana/Ediciones UNESCO. París/Madrid.
- VALDEAVELLANO Rosario  
 2002 «Formación docente: emergencia para emerger», en *Perspectivas de formación docente.* Ministerio de Educación y GTZ (Cooperación Técnica Alemana), Lima.
- VILLARÁN, Verónica  
 2004 «Sindicato docente y gobiernos en el Perú, una mirada a la última década». Ponencia presentada en el Seminario Internacional FLACSO/PREAL «Reformas educativas y concertación gobierno-sindicatos en América Latina». Ciudad de Guatemala, enero.



A stylized, light teal graphic of a plant with a central stem and two pairs of leaves, one pair at the top and one pair at the bottom, framing the central text.

PARTE III

**CLASE POLÍTICA**  
**Y EDUCACIÓN**


## PARTE III

# CLASE POLÍTICA Y EDUCACIÓN

A modo de introducción	353
La cultura política	356
El militarismo en el Perú	356
Los tres componentes de esta Parte III	358
<b>1. La acción educativa en gobiernos militares durante el siglo xx</b>	<b>359</b>
<b>a. Las construcciones de locales escolares del general Manuel A. Odría</b>	<b>359</b>
• Gestión ministerial del general Mendoza Rodríguez	360
• Las grandes unidades escolares	361
• Las iniciativas en materia de educación de docentes	362
<b>b. La reforma educativa de la década de 1970: sus expresiones participativas</b>	<b>364</b>
• Reflexiones sobre el contexto y el sentido de la reforma educativa	364
• La nuclearización educativa	373
• La participación de estudiantes y de padres de familia	381
• El magisterio	386
• Principales experiencias de educación no formal	398
<b>A modo de síntesis</b>	<b>398</b>
<b>2. Clase política y educación: historia de desencuentros</b>	<b>400</b>
<b>a. La clase política y sus influencias en la educación durante el siglo XX</b>	<b>401</b>
<b>b. Las respuestas políticas ensayadas en los últimos decenios</b>	<b>404</b>
• La década de 1980	404
• La pesada herencia fujimorista	407
• La corta transición de Valentín Paniagua	411
• El realismo desencantado de Alejandro Toledo	412
• Las potencialidades educativas e interrogantes de la gestión García	414



<b>c. Escenarios de desencuentro entre lo político y lo educativo</b>	<b>415</b>
Escenario 1: Magisterio desengañado	415
Escenario 2: Incompetencia política para asumir reformas integrales	416
Escenario 3: Indiferencia frente a las demandas educativas del	
Informe de la CVR en materia de educación	419
Escenario 4: Los desacuerdos frente al Acuerdo	420
Escenario 5: Una emergencia no correspondida	421
Escenario 6: ¿Militarización de la educación?	424
Escenario 7: Mala culminación de proceso de Carrera Pública Magisterial	426
<b>d. La educación en las elecciones de 2006</b>	<b>430</b>
• Organización de escenarios específicos con demandas	
de mayor exigencia a colectividades políticas	430
• Demandas explícitas de la población	432
• Proyecto Educativo Nacional y construcción de Proyectos Educativos	
Regionales	433
• Principales énfasis educativos de algunos programas de gobierno	434
<b>3. Las agendas educativas del presidente García</b>	<b>437</b>
<b>a. De las promesas electorales a la nueva agenda presidencial</b>	<b>438</b>
<b>b. Las principales iniciativas presidenciales en materia educativa</b>	<b>439</b>
• La evaluación censal de docentes	439
• La municipalización de la educación	443
• El «shock de inversiones»	446
• La carrera pública magisterial	448
• La alfabetización	449
<b>c. El recuento oficial de lo realizado hasta marzo 2007</b>	<b>451</b>
<b>d. Temas no asumidos o insuficientemente asumidos hasta abril 2007</b>	<b>453</b>
<b>e. Dos actores influyentes en las agendas presidenciales</b>	<b>455</b>
• El Banco Mundial	455
• El SUTEP	456
<b>f. El Proyecto Educativo Nacional como factor transformador</b>	<b>457</b>
Políticas y metas prioritarias 2006-2011 en el marco del PEN	458
<b>Bibliografía</b>	<b>463</b>



Lo que he hecho a lo largo de toda mi vida, luchar y combatir por mejorar la educación en este país, y por eso postulo como uno de los pilares de mi propuesta la revolución educativa, así como luchar por la modernización y formalización de la capacidad de producción de la pequeña y la mediana empresa familiar que genera el 80 por ciento del empleo en el Perú. La mayor ilusión que tienen los jóvenes es encontrarse con oportunidades de trabajo, no solo para los que estudiaron en la universidad, sino también para los que no tuvieron esta oportunidad [...] Los fondos existen para hacer la reforma educativa, el Perú ha crecido a una tasa superior al 5 por ciento, nosotros estamos fijando una meta de crecimiento del 7 por ciento, eso significaría incrementar muchísimo los ingresos, no solamente se trata de lograr o de alcanzar mejores ingresos sino de utilizar mejor los recursos disponibles, con ese criterio se puede conseguir incrementar el presupuesto de educación hasta alcanzar el 6 por ciento del Producto Bruto Interno-PBI»

### *Valentín Paniagua*

Presidente Constitucional Transitorio del Perú en el periodo 22 noviembre de 2000-28 de julio de 2001. Devolvió dignidad al país y al ejercicio de la Presidencia del Perú. Declaraciones en «Perú.com» sesenta días antes de las elecciones generales de 2006.

... en la duda hay que apostar por la educación».



### *Juan Pablo Terra*

Arquitecto y político uruguayo con una visión de estadista poco común. Fue un político que creyó de manera firme en la democracia de partidos. Su actividad estuvo movida por la búsqueda permanente de la construcción de los mejores instrumentos políticos para servir a su país; luchó contra la dictadura militar y posteriormente, en democracia, contra el neoliberalismo. Cuando falleció, en 1991, se dijo de él: «Los niños uruguayos, los pobres, han perdido a un hombre que abogaba en favor de un modelo económico-social que dé prioridad a la satisfacción de las necesidades humanas básicas, especialmente aquellas de los grupos de población más vulnerables».

## A MODO DE INTRODUCCIÓN

Existen en la historia del pensamiento político, de acuerdo con López, por lo menos cuatro elementos claves cuyas diversas concepciones permiten clasificar las matrices culturales de la política y las formas de construcción de la ciudadanía: la naturaleza del individuo, el rol del Estado, la idea de la comunidad política y la definición de los fines de la políticas y del Estado:

Las diversas perspectivas que los hombres de pensamiento han asumido sobre ellos han dado origen al estatismo orgánico, al liberalismo pluralista y al marxismo. Estas diversas ideas, que surgieron en la cabeza de los filósofos, se transformaron luego en propuestas y en prácticas políticas que, a su vez, se convirtieron poco a poco en patrones generales de orientación de las personas en lo referente a los temas del estado y de política, esto es, devinieron en cultura política. Las élites políticas se inspiran en esas ideas rutinizadas y los diversos grupos sociales mismos se sienten a veces encarnados en ellas, sin que ni unas ni otros conozcan realmente las fuentes originarias de esas ideas. No lo saben pero lo hacen (López 1998).

La difícil diferenciación entre actores sociales y políticos que Touraine señala para América Latina (Touraine 1987) tiene en nuestro país una connotación especial, pues la separación entre Estado y sociedad no ha alcanzado en el Perú los niveles que ha logrado en los países del Norte desarrollado. Hay quienes consideran que en el Perú los actores político-partidarios nunca obtuvieron tanta autonomía como para ser considerados unidades de análisis suficientemente separadas.

Las instituciones políticas modernas que se establecieron en los albores de la Independencia buscaron reemplazar a las tradicionales de la Colonia, pero sin superar las dificultades que tal tránsito implicaba; lo mismo sucedió con las élites criollas respecto de las coloniales. Según Basadre, el vacío social y el clima de inesta-

bilidad que ambas situaciones produjeron dieron origen al *pretorianismo* del siglo XIX. Entre 1821 y 1895 el Perú tuvo 74 presidentes, cuyos mandatos duraron, en promedio, un año. La que el propio Basadre llamó República Aristocrática (1895-1918), constituida después de la traumática derrota en la guerra con Chile, abrió paso a una relativa estabilidad política (Basadre 1983). La superposición de instituciones modernas sobre una sociedad conservadora y tradicional constituyó lo que Flores Galindo denominó «una república sin ciudadanos» (citado por López 1988).

La violencia y el autoritarismo han sido una constante en el Perú. Para Torres Arancivia,<sup>1</sup> vivimos en una sociedad eminentemente autoritaria a pesar de nuestras leyes que proclaman derechos de avanzada, y aun cuando todos somos ciudadanos que podemos elegir y ser elegidos. La ficción democrática se expresa en que el siglo XX peruano no solo fue el más violento de la historia (desde el siglo XVII), sino también el más autoritario. El más violento, porque el fracaso democrático ha costado quizá la muerte de más de 100 mil personas (resultado de la explotación cauchera en la selva, de los conflictos sociales y políticos de la década de 1930, de la dictadura del decenio de 1950 y de la violencia terrorista desatada en el periodo 1980-2000); y el más autoritario, porque los pocos proyectos democráticos que se consolidaron en la centuria se estrellaron contra una realidad signada aún por la herencia colonial.

Esto explica, de algún modo, el porqué los intentos por constituir un sistema de partidos en el Perú fueron tardíos respecto de los de otros países de América Latina.<sup>2</sup> Para algunos, esta tardanza está ligada a la demora para terminar con el Estado oligárquico y a la incapacidad para construir un Estado populista que lo reemplazara.<sup>3</sup>

En la segunda mitad del siglo pasado es casi unánime el reconocimiento de la crisis de los partidos políticos. Esta se expresa en el hecho de que las transformaciones lideradas por el Gobierno Militar de Juan Velasco Alvarado llevaron a la práctica los programas máximos postulados en décadas anteriores por partidos como el APRA, y en la ineficacia para lograr la consolidación democrática durante la década de 1980. La acumulación de un conjunto de problemas sociales no resueltos y el agravamien-

<sup>1</sup> El historiador Eduardo Torres Arancivia ganó el Premio de Ensayo 2006 de la PUCP con el trabajo «Buscando un rey: El autoritarismo en la historia del Perú, siglos XVI-XXI». El extracto seleccionado fue publicado en la edición de *El Comercio* del 19 de mayo de 2007.

<sup>2</sup> Uruguay, Colombia y Chile lo están desarrollando desde el siglo XIX; Venezuela y Costa Rica, después de la Segunda Guerra Mundial (véase Touraine 1987).

<sup>3</sup> Lynch señala que la severa dependencia de los partidos más importantes respecto del Estado ha afectado seriamente las posibilidades del Perú para enfrentar con una democracia de partidos las exigencias de la globalización económica desde la década de 1980 (véase Lynch 1998).

---

LA DIFÍCIL DIFERENCIACIÓN ENTRE ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS QUE TOURAINE SEÑALA PARA AMÉRICA LATINA TIENE EN NUESTRO PAÍS UNA CONNOTACIÓN ESPECIAL, PUES LA SEPARACIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD NO HA ALCANZADO EN EL PERÚ LOS NIVELES DEL NORTE DESARROLLADO.

---

to de muchos de ellos, amén del desmoronamiento de las instituciones públicas, dio lugar a que ese decenio fuese llamado «la década perdida».

La violencia política desatada en la guerra interna por grupos armados como Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, que originó decenas de miles de muertos, así como la aguda crisis económica —la inflación bordeó el 2 000% anual a fines del decenio—, ratificaron y ahondaron la incapacidad para hacer vida partidaria como dinámica principal de la actividad política nacional.

Abrir paso a los independientes sin ningún antecedente partidario como «salida» a la crisis de los partidos ha sido una apuesta riesgosa. Las elecciones generales que contaron con la participación de candidaturas independientes y prestigiosas como las de Mario Vargas Llosa (1990) y Javier Pérez de Cuéllar (1995), que se enfrentaron a la de Alberto Fujimori, alejadas todas ellas de vínculos con los «partidos tradicionales», o la elección en 2001 de Alejandro Toledo, que creó un partido *ad-hoc* para esos comicios, han sido una buena prueba nacional en ese sentido.

El inicialmente exitoso gobierno independiente de Fujimori desarrolló luego un enorme nivel de dependencia de «poderes fácticos» como el militar, el empresarial y el ejercido por funcionarios de organismos financieros internacionales; peor aun: más tarde se convirtió en un gobierno autocrático y en un pésimo ejemplo de corrupción en todos los niveles.

Para muchos, el que el electorado haya elegido a Alan García en 2006 representa dar una nueva opción a la suerte de caudillismo presidencial que significó su primera gestión.

La desconfianza frente al sistema político adopta en nuestro país características más pronunciadas.<sup>4</sup> La ilegitimidad del orden político aparece en la conciencia co-

---

<sup>4</sup> «El Perú es uno de los países de la región que menos confían en el sistema político» fue titular del diario *El Comercio* del 29 de abril de 2007. Este titular resume los resultados del informe del Proyecto de Opinión Pública de América Latina asociado al Instituto de Estudios Peruanos. «La confianza en

lectiva como el reconocimiento de la incapacidad de los gobernados para influir en la modificación del propio sistema.

## LA CULTURA POLÍTICA

La cultura política se ha revelado como un concepto central para comprender el Perú de hoy. Su gran heterogeneidad cultural y su excepcional biodiversidad demandan que la construcción de ciudadanía no se reduzca al plano de la política y tome particularmente en cuenta estrategias específicamente culturales.

López precisa que lo cultural ha posibilitado acercamientos y el establecimiento de políticas de reconocimiento estrechamente vinculadas con la educación. Analiza para ello las siguientes estrategias culturales: el *acriollamiento forzado*, el *acriollamiento amable* y la *cholificación*.

Las dos primeras, principalmente educativas, fueron impulsadas por el Estado. La *cholificación*, en cambio, fue más allá de la educación y asumió otras formas, como la migración a las ciudades y la inserción en el mercado, el abandono del quechua y de la vestimenta: «[...] pero manteniendo los valores culturales indígenas y asumiendo los occidentales en una nueva identidad». Al revés del *acriollamiento forzado*, impulsado por el civilismo de comienzos del siglo XX, y del *acriollamiento amable*, promovido por una corriente intelectual indigenista en la década de 1940, la *cholificación* fue una estrategia que asumió la propia población andina a partir del decenio de 1950.

A fines de la década de 1960 el velasquismo desarrolló una política de reconocimiento del mundo indígena, tratando de hacer del Perú un país bilingüe: «En el aspecto educativo, esta política de reconocimiento coincidía con el *acriollamiento amable*, pero en el aspecto político coincidía más bien con la estrategia de la *cholificación*» (López 1998).

## EL MILITARISMO EN EL PERÚ

Cuando se hace alusión al término «clase política» se olvida con frecuencia que el mayor número de gobiernos de nuestro país ha sido conducido por militares. Se-

---

instituciones vinculadas con la administración de justicia y la representación política es extremadamente baja», señala el informe. El nivel promedio de confianza política de los peruanos (37,8%) es el penúltimo si se lo compara con el de los 15 países de América Latina considerados.

gún Cueto, el militarismo como concepción del mundo: [...] es parte del código genético de nuestra cultura. Lo vemos en nuestra conducta social todos los días. Los fantasmas con galones reaparecen siempre. Lo dijo mejor que nadie el poeta peruano Martín Adán cuando el general Odría dio el golpe de estado en 1948: «Hemos vuelto a la normalidad».<sup>5</sup>

Un común denominador de los militarismos clásicos es una visión «atrincherada» del mundo, que demanda mano fuerte para destruir «enemigos» focalizados o generalizados y «devolver» orden al país.<sup>6</sup> Para esa visión, quien o quienes conduzcan el Gobierno deben obedecer a criterios estratégicos castrenses; hay un fuerte predominio del elemento militar en el gobierno del Estado y una tendencia a organizar militarmente los cuerpos y servicios civiles.<sup>7</sup>

Nuestra historia política está caracterizada por golpes de Estado que han obedecido a un sinnúmero de razones; una de las principales, la ambición personal de quienes los propiciaron. Nuestros historiadores coinciden en señalar varios militarismos; el primero se dio luego de la Independencia; el segundo, después de la guerra con Chile; y el tercero, luego del Gobierno de once años de Leguía.

Según Basadre, los primeros presidentes, en su gran mayoría militares, relegaron a la educación a los últimos lugares. En su *Historia de la República del Perú* es posible encontrar un sinnúmero de dispositivos legales, de nombramientos y de declaraciones sobre educación que denotan precariedad e inmadurez gubernamental. Manuel Burga, historiador y ex rector de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, señala que los peores gobernantes fueron los de los primeros gobiernos militares (Burga 2007).

No dieron adecuada respuesta a la preocupación que manifestara Simón Bolívar en abril de 1825 luego de recorrer nuestro territorio nacional, cuando dejó constancia del «[...] grado de abandono en que se halla la educación pública en todos los pueblos del Perú. En ninguno hay escuelas ni de primeras letras, y los niños y los jóvenes crecen en la más absoluta ignorancia» (citado por Basadre 1983).

<sup>5</sup> Texto tomado de una de las columnas semanales sobre cultura que escribe Alonso Cueto en el diario Perú.21.

<sup>6</sup> Si se toma en cuenta la preponderancia militar ocurrida en el Gobierno de Alberto Fujimori, este bien puede ser calificado de «gobierno militarista».

<sup>7</sup> Las turbulencias político-ideológicas de las décadas de 1960 y 1970 posibilitaron el surgimiento de militarismos distintos de los tradicionales. Los casos de gobiernos militares que se hicieron del poder para derrocar gobiernos civiles de izquierda y perseguir encarnizadamente a sus representantes (como ocurrió en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), así como el del gobierno militar iniciado en 1968 en el Perú con aspiraciones socialistas, son expresiones diferentes de ese militarismo clásico.

---

A FINES DE LOS 60 EL VELASQUISMO DESARROLLÓ UNA POLÍTICA DE RECONOCIMIENTO HACIA EL MUNDO INDÍGENA, TRATANDO DE HACER DEL PERÚ UN PAÍS BILINGÜE. «EN EL ASPECTO EDUCATIVO, ESTA POLÍTICA DE RECONOCIMIENTO COINCIDIA CON EL AGRIOLLAMIENTO AMABLE PERO EN EL ASPECTO POLÍTICO COINCIDÍA MAS BIEN CON LA ESTRATEGIA DE CHOLIFICACIÓN»

---

A mediados del siglo XIX, con los dos gobiernos del Mariscal Ramón Castilla,<sup>8</sup> la educación comenzó a dar signos de presencia en las decisiones públicas. Se otorgó entonces el control de las escuelas a las más altas autoridades políticas de los departamentos, quienes demandaron a los gobernadores de distritos informar sobre la vida escolar a los subprefectos y prefectos. Asimismo, se promulgó el primer Reglamento General de Instrucción Pública (1850), en el que se precisaron los grados de instrucción, las materias y los organismos de control del sistema. Se ordenó, además, la creación de escuelas de artes y oficios en las capitales de departamento.

Burga señala que, en el siglo XX, los golpes de Estado correspondieron a coyunturas precisas: «Luis Sánchez Cerro se subleva contra la tiranía de Leguía y Manuel A. Odría pone fin al caos creado por el gobierno del Frente Nacional. Y aunque no parezca, Juan Velasco creó una paz social por un cierto tiempo en el país».

### **LOS TRES COMPONENTES DE ESTA PARTE III**

Los hechos relativos a la educación correspondientes a la gestión dictatorial de Manuel A. Odría y la reforma educativa propiciada en el denominado Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas conciernen a la acción educativa de los militares en el siglo XX.

Los desencuentros entre la llamada clase política y la educación en el país se explicitan luego, en el segundo capítulo de esta parte.

En el tercero, finalmente, se analizan las medidas respecto de la educación de los diez primeros meses del segundo periodo presidencial de Alan García.

---

<sup>8</sup> El presidente Ramón Castilla ejerció el poder entre 1845-1851 y 1855-1862.



# 1. LA ACCIÓN EDUCATIVA EN GOBIERNOS MILITARES DURANTE EL SIGLO XX

## a. LAS CONSTRUCCIONES DE LOCALES ESCOLARES DEL GENERAL MANUEL A. ODRÍA

La obra educativa del Gobierno del general Manuel Apolinario Odría fue significativa, sobre todo en materia de infraestructura escolar. Morote afirma. «Es verdad que la economía ayudó, pero también es cierto que este dictador hizo el mayor esfuerzo por la educación desde los tiempos del Presidente José Pardo y Barreda» (Morote 2006). Analizar esta obra demanda también hacer referencia a la militarización de colegios emblemáticos o «insignia», como el Guadalupe, cuya dirección fue entregada a los militares.

Saravia hace alusión a que profesores y alumnos debían dar parte, como en los cuarteles, de las contingencias del día: asistencia, uso de uniforme, castigos.<sup>9</sup> La educación militarizada obligaba a los alumnos a utilizar uniforme caqui con hombreras, en las que se indicaba el grado en el que se encontraban, y con «cristina» o boina de dos puntas. En los desfiles era obligatorio ponerse «escarpines» y guantes blancos.

La ausencia de prácticas democráticas en las aulas no es, lamentablemente, un fenómeno atribuible solo a la época de Odría. La relación autoritaria entre maestro y alumnos es ancestral, y aún se mantiene; no existe todavía en los salones de clase de las escuelas peruanas una cultura de diálogo y discusión, y las directivas magisteriales, como en el campo militar, deben ser obedecidas «sin dudas ni murmuraciones». Gamio nos recuerda: «Si la vida en las aulas no constituye nuestra primera experiencia de participación en un espacio público dialógico, la posibilidad de cultivo de hábitos democráticos en la adultez se debilita severamente» (Gamio 2006).

<sup>9</sup> «El aula tenía como responsable de la disciplina (silencio, ponerse de pie cuando entraba el profesor, hacer firmes cuando ingresaba el teniente responsable, etcétera) a un alumno al que se llamaba brigadier y que contaba con todas las licencias para proceder imitando a su superior» (Saravia 2007).

## • GESTIÓN MINISTERIAL DEL GENERAL MENDOZA RODRÍGUEZ

La gestión ministerial del general Juan Mendoza Rodríguez fue el principal sostén de la obra educativa del ochenio odriista. Este general, Ministro de Educación Pública durante cuatro años, realizó una importante labor en este campo, que se proyectó desde los planes de estudio y la organización jerárquica de la docencia hasta la construcción de locales escolares (30 grandes unidades escolares, 75 núcleos escolares campesinos y numerosos locales aplicados a fines educativos), y en el propio local del Ministerio de Educación en la avenida Abancay.

En la página web del Ministerio de Educación hay una síntesis del trabajo realizado por los correspondientes ministros que han ocupado la cartera en las seis últimas décadas. Los datos referidos a la gestión del general Mendoza Rodríguez en la citada página web superan con largueza los de otros ministros. A continuación algunos de ellos:

- Organizó y desarrolló un Plan de Educación Nacional, aprobado el 13 de enero de 1950 como documento básico en el que se indican los conceptos doctrinarios, el antecedente de los diferentes problemas educativos, las soluciones y los procedimientos pertinentes para su concreta realización. El Plan aborda las cuestiones concernientes a educación primaria, secundaria y técnica.
- La primaria fue considerada una etapa predominantemente educativa antes que instructiva. Su organización estaba apoyada en un plan de trabajo dentro de un funcionamiento regular. En virtud del convencimiento de que el ausentismo y la deserción escolar provenían de la clamorosa deficiencia de los locales, se consideró como factor importante un plan de construcciones.
- La educación secundaria fue tomada como una continuación de los estudios primarios, base de preparación del futuro ciudadano, y también como un ciclo previo para estudios superiores. Su plan coordinó estudios de ciencias y letras —un tercio para los primeros y dos tercios para los segundos—, y el resto se distribuyó entre el esfuerzo físico y el trabajo manual.
- La educación técnica fue colocada al mismo nivel que la secundaria, y tuvo como fin tender a la especialización.
- La educación normal, dedicada a la formación del personal docente y administrativo de la educación infantil, primaria, secundaria y especial, buscó perfeccionar al educador e investigador y divulgar el resultado de sus experiencias.
- Fueron organizados los Institutos Experimentales (Cusco, Barranco, Puno y Arequipa), las Escuelas Experimentales (Lima, Barranco, San Miguel, Magdalena del Mar,

---

LA AUSENCIA DE PRÁCTICAS DEMOCRÁTICAS EN LAS AULAS NO ES, LAMENTABLEMENTE, UN FENÓMENO ATRIBUIBLE SOLO A LA ÉPOCA DE ODRÍA. LA RELACIÓN AUTORITARIA ENTRE MAESTRO Y ALUMNOS ES ANCESTRAL, Y AÚN SE MANTIENE.

---

Huancayo, Jauja y Puno) y los Institutos Especiales (dos en Miraflores y uno en Barranco).

- Un balance de 1956 indica que las escuelas construidas y por construir se ubicaron preferentemente en provincias, donde la situación de los locales escolares era muy deficiente. Las escuelas fueron de tres tipos (A, B, C), según la densidad de las poblaciones.

### • LAS GRANDES UNIDADES ESCOLARES

Fue modificado el tipo único de enseñanza, que variaba de acuerdo con las necesidades de cada región. En Lima había equilibrio entre la población de los colegios nacionales y la de los particulares, mientras en las provincias la de los primeros era el doble que la de los segundos.

En aquel momento funcionaban 7 365 escuelas de primer grado, 19 escuelas especiales y 90 jardines de infancia.

Había 99 colegios nacionales (24 de los cuales eran alquilados) y 42 secciones anexas. Para superar la inadecuada infraestructura de estos locales escolares se planeó crear las Grandes Unidades Escolares. Durante el ochenio se construyeron 55, luego de una intensa campaña de Cooperación Nacional con la Educación que permitió recibir donaciones de terrenos para erigirlas.

Una Gran Unidad Escolar comprendía los dos últimos años de primaria y todos los de secundaria, y la técnica un Centro de Atracción Social, Servicio Médico y casas para maestros. Eran unidades, en cierta manera, autárquicas, y tenían una misión directiva en su zona.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Su distribución fue la siguiente: Lima con nueve de varones y seis de mujeres, Norte con cinco de varones y cinco de mujeres, Centro con siete de varones y seis de mujeres, Sur con seis de varones y cinco de mujeres, y Oriente con tres de varones e igual número para mujeres. A esto había que añadir cinco colegios militares, ubicados en Lima, Chiclayo, Huancayo, Arequipa y Cusco (Fuente: Página web del MED, abril de 2007).

La educación técnica fue colocada en el mismo nivel que la secundaria, y sus planteles fueron incorporados en las Grandes Unidades. Este tipo de educación se desarrollaba en cinco años y en dos etapas. La primera, vocacional, se impartía en los colegios; la segunda, «con tendencia a la especialización», se brindaba en los institutos.<sup>11</sup>

Apoyándose en el modelo de enseñanza estadounidense, se mejoró el aprendizaje de las ciencias con laboratorios y gabinetes; además, se obligó a los colegios de secundaria a dar instrucción en talleres de oficios. El Servicio Cooperativo Peruano Norteamericano de Educación (SECPANE) impulsó la aplicación del citado Plan de Educación Nacional.

Luego de elogiar el que en el Gobierno de Odría se empezara a impulsar la educación de niños con retardo y problemas de aprendizaje y a crear escuelas para niños de 4 a 6 años (transición), Morote señala: «Se sorprenderán de que hable bien de un militar golpista, pues la verdad yo mismo me sorprendo pero no me queda otro remedio que reconocer la labor educativa en tiempos de Odría».

Sin embargo, estas construcciones escolares, que el país recuerda bien, estaban asociadas a la ya señalada militarización de la enseñanza, que hipotecaba la pedagogía a una formación rígida en la que el principal valor era el disciplinario.

## • LAS INICIATIVAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN DE DOCENTES

Es relevante en la gestión de Mendoza Rodríguez, por último, su interés por la educación normal, dedicada a la formación del personal docente y administrativo de la educación infantil, primaria, secundaria y especial. La normal rural se hacía en tres años, y para poder cursarla se exigía solo tres años de media; la normal urbana se hacía en cuatro, y para entrar en ella había que tener media completa.

<sup>11</sup> Morote (2006) se pregunta y responde: «¿De dónde obtuvo dinero Odría para invertir en educación? Pues apenas expulsó de mala manera al Presidente Constitucional José Bustamante y Rivero creó el Fondo de la Educación, cuyos ingresos provenían del impuesto a las apuestas de carreras de caballos y espectáculos públicos. En ese tiempo las apuestas de caballos eran como ahora son los casinos, ¿nos sugiere eso algo?».

En Lima funcionaban los Institutos Pedagógicos de Varones y los de Mujeres, y Escuelas Normales Rurales.<sup>12</sup>

Merece ser destacada una acción trascendente dada en la época de la dictadura de Odría pero no inspirada en ella. Paralelamente al Plan de Educación Nacional promovido por el general Mendoza, ocurrió una importante transformación de la formación docente en todos los niveles, iniciada en 1951 en el Instituto Pedagógico Nacional de Varones bajo la conducción del doctor Walter Peñaloza Ramella, quien posteriormente, como Director de La Cantuta, desarrolló encomiable labor. Morillo señala que ello tuvo repercusión no solo en la formación de maestros sino también en la educación universitaria del país, y especifica que creó el currículo integral y flexible para la formación integral «en un ambiente de experimentación pedagógica y de autogobierno», con lo que logró orientar la preparación docente a nivel universitario en igualdad de condiciones para los profesores de todos los niveles y modalidades (Morillo 2001).

---

<sup>12</sup> Solo cuatro de las normales urbanas estaban a cargo del Estado, y las ocho restantes las dirigían religiosos; de las rurales, cinco eran dirigidas por el Estado y tres por los religiosos. Todas eran financiadas por el Gobierno.

## b. LA REFORMA EDUCATIVA DE LA DÉCADA DE 1970: SUS EXPRESIONES PARTICIPATIVAS

«Lo que tenemos que admitir, usted y yo, es que en el Perú no hubo una Política de Estado a propósito de la Educación, por mucho tiempo ini actualmente! Se lanza decisiones sueltas, que luego se olvidan [...] y sigue el desastre [...] El único proyecto serio, quizá, fue la Ley General de Educación del gobierno de Velasco, en 1973 (iy en un gobierno dictatorial!) [...] Fue muy bien construido, trabajado por valiosos/as hombres y mujeres muy conocedores del quehacer educativo [...] Pero rápidamente fue boicoteado por mucha gente, y sin suficiente dinero para ponerlo en práctica»

Amauta Juan Dumont Chauffour Carta a Alejandro Miró Quesada, director del diario El Comercio, Lima, 2 de enero de 2007).

¿Es capaz la educación, por sí sola, de lograr la transformación de la realidad? ¿Pueden los procesos educativos «ir conduciendo al cambio estructural»? ¿Deberán más bien los educadores colocarse en una posición de expectativa y esperar pasivamente a que se produzca el cambio social para adaptarse a él? ¿Cuán directa puede llegar a ser la vinculación entre la aplicación de una reforma educativa y el desarrollo de un proceso político? ¿Cuán contradictorio fue que un régimen militar, a pesar de sus características inéditas, se propusiera alentar la participación en la educación?

Estas y otras preguntas centrales surgen al intentar un apretado análisis de la experiencia peruana de reforma educativa de la década de 1970, desarrollada con recursos profesionales del país y considerada por especialistas y organismos internacionales de educación como uno de los intentos de transformación educativa más originales y creativos en países en vías de desarrollo.

### • REFLEXIONES SOBRE EL CONTEXTO Y EL SENTIDO DE LA REFORMA EDUCATIVA

La Ley General de Educación (19326) surgió en un medio en el que el sistema y las instituciones educativas, sus contenidos y métodos habían sido objeto de duras críticas.<sup>13</sup> Tuvo como marco el proceso de cambio social iniciado en 1968, liderado

<sup>13</sup> Véanse, al respecto, las relaciones entre educación y sociedad que denuncia Basadre (vol. XV, 1983: 98), o el problema de la herencia cultural colonizadora y la ausencia de un espíritu nacional en la educación que analiza José Carlos Mariátegui en sus 7 ensayos de interpretación de la realidad peruana.

por la Fuerza Armada. En los discursos oficiales de entonces se recusaba el sistema educativo tradicional, y se consideraba la educación como un factor decisivo para la realización y consolidación de las transformaciones estructurales. Se señalaba con énfasis que no habría efectiva transformación social ni podría establecerse un nuevo tipo de ordenamiento de la vida nacional, capaz de superar los vicios de la sociedad anterior, si la educación no sufría una reforma profunda, paralela a las demás reformas sociales y económicas en marcha.

La opción gubernamental de poner el cambio educacional al servicio de la tarea de transformar globalmente la sociedad entrañó una vinculación directa entre la educación y la política; con ella se reconocía, a la vez, que cualquier intento de resolver los problemas que afectaban a la educación estaría condenado al fracaso sin el respaldo de otros cambios estructurales.

Este criterio es clave para entender el sentido de la reforma educativa y, al mismo tiempo, los obstáculos que debía superar para alcanzar sus objetivos.

La educación tradicional fue criticada no solo en lo que concernía a su estructura, sus métodos de aprendizaje o su incapacidad para resolver cruciales problemas educativos como la presión masiva por educación ocurrida a lo largo del siglo.<sup>14</sup> La objeción central contra ella era conceptual, pues atacaba un error de base que corrompía toda la reflexión moderna sobre la educación, a saber, la confusión entre escuela y educación, que no admitía que el edificio escolar, el maestro profesional, la lectura, la escritura, el cálculo, no eran sino formas y programas de educación, entre otros, y no «la educación». La escuela era considerada, poco más o menos, como la única fuente de conocimientos para las generaciones jóvenes, lo que, en cierta medida, determinaba el carácter de los programas de estudios, de los métodos y de las formas de enseñanza, las particularidades del trabajo pedagógico y de la relación maestro-alumno. No había habido un intento serio por vincular la educación con los procesos sociales, con las nuevas situaciones producidas por la denominada «educación paralela», es decir, la adquisición de informaciones y conocimientos sobre el mundo por medio de otras fuentes distintas de la escuela.

Pero en el caso peruano el sistema educativo reflejó además, y fundamentalmente, «las características definitorias del orden social, económico y político del Perú tradi-

<sup>14</sup> «Después de la tierra y el trabajo, la educación ha sido el tercer gran requerimiento de las grandes mayorías peruanas en el presente siglo», señala Norman S. Gall (1976). En efecto, la población escolar creció a lo largo del siglo en una progresión geométrica general de 5,4% al año, casi el triple del crecimiento global de la población, calculado en 1,9% anual (tasas de crecimiento basadas en matrículas de 87 000 en 1904 y 3 265 000 en 1973, para todas las escuelas primarias y secundarias y las universidades existentes).

cional».<sup>15</sup> La enseñanza rutinaria ponía el acento en la superioridad cultural de los grupos dominantes y en un respeto inhibitorio a la autoridad y a las instituciones existentes. El contenido y los métodos educacionales eran acríticos, y ayudaban a perpetuar la práctica de colonización interna utilizada por los grupos dominantes para mantener sus posiciones de privilegio (Paulston 1970: 100).

Una reforma educativa es un proceso que comprende un punto de llegada —en este caso dirigido a consolidar un proyecto político—, pero también uno de partida. La particular circunstancia de que en el país se estaba dando un proceso de cambio social inédito y audaz, hizo posible la creación de una comisión para la reforma de la educación a la que se le encargó analizar los problemas en este ámbito y proponer las bases doctrinarias de la nueva política educativa, así como de un nuevo sistema nacional de educación. El Informe General producido por un calificado y multidisciplinario equipo de profesionales, además de establecer el marco teórico y proponer la estructura del sistema educacional, enfatizaba los requisitos y prioridades por considerar en la estrategia para su realización.<sup>16</sup> Desde setiembre de 1969, cuando la comisión fue establecida, hasta marzo de 1972, cuando se promulgó la nueva Ley General de Educación, se dio en el Perú un debate intenso sobre la educación de entonces y la que se proponía al país; la educación dejó de ser algo que correspondía exclusivamente al Ministerio de Educación, a las escuelas y a los maestros, y se convirtió en un centro de interés colectivo. El primer impacto de esta reforma fue la toma de conciencia de vastos sectores de la situación real de la educación; estos se percataron de que las instituciones creadas o introducidas en el curso del último siglo en el Perú habían sido extremadamente ineficaces, tanto desde el punto de vista educativo propiamente dicho como desde el cultural y el práctico. Se había despertado de la inercia educativa de las últimas décadas.

La Ley General de Educación creada en el contexto de la mencionada reforma marcó un enorme avance sobre los diseños legislativos y administrativos de anteriores esfuerzos de reestructuración educacional en el Perú. El contenido concep-

<sup>15</sup> Discurso del presidente Juan Velasco Alvarado al inaugurar la Segunda Reunión de la Comisión Ejecutiva Permanente para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CEPCIECC) de la OEA. Lima, febrero de 1971.

<sup>16</sup> En la convocatoria y constitución de la Comisión de Reforma de la Educación y, posteriormente, de los cuadros directivos que conducirían la aplicación de la nueva Ley General de Educación, el Gobierno Militar optó por un mecanismo de recambio de élites. El equipo que presidiera Emilio Barrantes y que inspirara Augusto Salazar Bondy cumplió a plenitud tan importante misión, y provocó una inicial desorientación y posterior rechazo en quienes tenían de un modo u otro el poder en la educación de entonces: burocracia tradicional del Ministerio de Educación, partidos políticos y grupos de presión magisterial.



tual de la educación que se asume incluye no solo las acciones que se cumplen en los centros educativos sino a todos los medios y elementos que atiendan la formación de individuos o grupos: «[...] lo que tipifica una actividad educativa es su naturaleza y no la persona o entidad que la realiza». Se separan con claridad los conceptos 'educación' y 'escuela', y se intenta enfrentar de modo distinto las necesidades educativas, para lo cual se opta tanto por reformar la enseñanza y las relaciones escolares como por favorecer todo acto educativo que se desarrolle fuera de la escuela.

La interconexión de educación y sociedad se expresaba claramente en los diversos documentos producidos por esta reforma. Más aun, se explicitaba que el sentido y las metas del proceso educativo estarían ligados a dos factores centrales de naturaleza extraeducacional: por un lado, la política nacional de desarrollo y, por otro, la orientación política del Estado.<sup>17</sup> La relación era clara: la transformación educativa necesitaba un marco de cambios socioeconómicos, una política de Estado decidida a transformar las relaciones sociales y de producción en el país; y, a la vez, el nuevo ordenamiento social propuesto se consolidaba, se reorientaba y se interiorizaba mediante el proceso educativo.

Varios de los aspectos innovadores de esta reforma fueron expresamente reconocidos en eventos internacionales y por organizaciones especializadas como la Unesco, y sirvieron de inspiración para otros países latinoamericanos.<sup>18</sup> La íntima relación que se estableció entre educación, economía, sociedad y política, que concibió a la educación como responsabilidad social y comunitaria; el reconocimiento de una educación en el trabajo, por el trabajo y para el trabajo; la organización del sistema por medio de núcleos educativos comunales previstos como instrumentos de socialización educativa; la ampliación del universo de la educación de adultos con modalidades propias en las que se dio especial valoración a la educación no formal; la educación inicial, por la que se reconoció la obligación de atender educativamente a grupos etarios menores de 5 años; la superación de la educación regular —la única que se había tomado en cuenta sistemáticamente en el régimen tradicional— al plantearse un sistema integral de educación con niveles diversificados en modalidades que permitieran expresiones concretas de la concepción educativa propuesta y la atención de educandos con peculiaridades que desbordaban

<sup>17</sup> *Informe General de la Comisión de Reforma Educativa*, p. 14.

<sup>18</sup> Es básica la diferenciación que hace la reforma peruana entre educación y escuela. Pocos son los países de América Latina que han tomado en serio la posibilidad de educar fuera del marco tradicional del sistema escolar. En la década de 1970 fue notoria la influencia educativa peruana en países como Costa Rica, Panamá, Venezuela, Honduras y, en menor grado, Ecuador. En Colombia se reconoce una influencia gravitante de la educación inicial peruana.

la naturaleza y la capacidad de la educación regular; los esfuerzos por adecuar contenidos educativos a cada realidad local y por impulsar desde el Estado la producción de textos y publicaciones de gran calidad respecto de los precedentes; las innovaciones en la educación superior, particularmente en el primer ciclo, por medio de escuelas superiores de educación profesional con estudios conducentes al bachillerato profesional; la descentralización administrativa que otorgaba funciones definidas y relativa autonomía a los niveles regional, zonal y de núcleos educativos comunales; la coordinación intra e intersectorial de actividades educativas, que procuraban una armonización de programas y métodos entre distintos organismos gubernamentales y no gubernamentales a diferentes niveles de la estructura administrativa del Ministerio de Educación. Estos son, entre otros, los principales elementos innovativos de una educación reformada cuyo principio generador no fue una simple modificación didáctica y que se ofreció más bien como una lúcida, creativa y nacional alternativa educacional.

De todo lo anterior se puede colegir que esta reforma constituyó desde su inicio una ambiciosa empresa que recusaba las propias bases de la sociedad peruana de entonces y aspiraba a ser la principal inspiradora de una política social y cultural cualitativamente distinta. Ahora bien: el análisis de la Ley General de Educación y de las situaciones coyunturales que primaron en su ejecución demandaba reflexiones como las siguientes:

- La idea de la democratización de la educación, implícita en su concepción y desarrollo, exigía enfrentar el problema de la desigualdad de acceso a ella y el de la garantía de equidad de posibilidades en esta materia. Esta democratización suponía asegurar a todos, pero en especial a los trabajadores y a sus hijos, no solo el acceso a tal o cual centro educativo sino, además, la posibilidad de disponer de medios reales para concluir sus estudios. Democratizar la educación implicaba un conjunto de medidas sociales y pedagógicas en favor de los niños indígenas y de los hijos de los trabajadores urbanos y rurales que les asegurasen condiciones culturales y materiales mínimas para permitirles seguir sus estudios exitosamente. En el Perú, como en otros países subdesarrollados, una verdadera democratización de la educación es posible si va inserta en un conjunto de transformaciones económicas y sociales tendientes a mejorar sustantivamente la condición de vastos sectores de la población. La democratización de la educación estaba, pues, subordinada a la democratización real de la sociedad.
- Al ser concebida como un todo y tener como opción «empezar de cero», su éxito no dependería solo de las nociones nuevas y soluciones originales que aportaba. Debía, a su vez, ser realizada como un todo, con el riesgo de crear contradicciones y

desequilibrios. Demandaba de modo imperioso una planificación y una programación serias que procurasen resolver los problemas en su conjunto, identificando de antemano las implicancias que suponían las disposiciones aprobadas, previendo una red y un calendario detallados de las interacciones de la reforma con las necesarias medidas de transición y de corrección. Había que congeniar, además, el factor tiempo —una reforma educativa no se hace sino en un mediano y largo plazo— con la urgencia política de una administración que deseaba exhibir los resultados en el corto plazo. Tal planificación —por ejemplo, respecto del criterio de democratización— tendría que proponer mecanismos capaces de corregir la desigual distribución de los recursos educativos en el espacio y entre zonas urbanas y rurales.

- El cambio educativo se proponía en un medio con características de marcado conservadurismo en la materia, producto justamente de la educación tradicional que se cuestionaba. Era fundamental dar atención especial al problema de las fuerzas que podrían ayudar u obstaculizar la reforma. Esta iba a encontrar, y encontró, resistencias de todo tipo. Al enfrentar intereses creados y la considerable inercia educativa imperante, y al mostrarse demasiado radical para muchos, generó miedo y hasta rechazo al cambio. ¿Cómo superar las resistencias administrativas y psicosociales con las que se encontraba? ¿Cómo vencer las resistencias de los profesores, de los padres de familia y de los propios alumnos? ¿Cómo lograr que la educación fuese «tarea de todos»? Dos elementos cuya utilización tendría decisiva influencia para vencer o no estas resistencias eran la participación y la información. Si bien en la exposición de motivos y en el articulado del propio instrumento legal se optó por una educación para la participación y se hicieron referencias a la necesidad de una adecuada información sobre la nueva propuesta educativa, «participación» e «información» seguían siendo palabras muy genéricas, poco definidas. Una participación plena, del tipo que postulaba el régimen militar, suponía un alto grado de integración de la sociedad, que era justamente el objetivo de la educación reformada. Como esa integración era inexistente en la sociedad peruana, resultó doblemente difícil instaurar mecanismos adecuados y representativos de participación en lo educativo. La información, por otra parte, iba a ser imprescindible para dar a conocer las características del nuevo sistema educativo, para esclarecer posibles malentendidos sobre las responsabilidades y sobre los derechos que la reforma suponía.
- Aun cuando los mecanismos de consulta y de información podrían ayudar a amenazar las resistencias, no les era posible constituirse en fuerza suficiente para promover la reforma. Era necesario, también, captar a las personas y a las instituciones convencidas, o con posibilidad de serlo, acerca de la importancia histórica del cambio educativo. La extensión paulatina de la experiencia pasaba por atraer nuevos cuadros técnicos al Ministerio de Educación, por la creación o adecuación de

institutos u organismos a cargo de tareas tan importantes como la investigación educativa, la producción de textos escolares, la formación y capacitación de docentes; por captar a otros sectores públicos, a instituciones eclesióstias y privadas, a organizaciones representativas de los trabajadores, procurando la concertación de los objetivos, programas, esfuerzos, recursos y actitudes. En este sentido, era esencial lograr el concurso de los organismos de enseñanza superior, particularmente las universidades, en su doble función de formación y de investigación; los recursos humanos y la capacidad de organización de las universidades para la investigación difícilmente podían estar ausentes de este proyecto nacional sin sentirlo.

- La presencia masiva de una población aborígen con culturas, lenguas, reglas y valores propios, durante mucho tiempo sojuzgada y considerada marginal y arcaica, requería un tratamiento especial que hiciera posible la modernización educativa que suponía la reforma, respetando la identidad cultural de los pueblos indígenas. La alfabetización de adultos y la educación básica de niños indígenas implicaba optar por una clara y realista política intercultural y bilingüe y por una acción educativa que el Ministerio de Educación no estaba en condiciones de asumir con sus propios recursos.
- El problema del financiamiento educativo estaba vinculado a la estrategia de plazos de conversión del sistema antiguo en el propuesto por la reforma. Parte del reto que representaba este cambio educativo estaba constituido por el hecho de que se daba en un país pobre, con recursos realmente escasos para enfrentar las demandas de su ejecución.<sup>19</sup> Era imprescindible un extraordinario esfuerzo de imaginación creadora y de voluntad para renovar técnicas, materiales y medios didácticos, para perfeccionar y actualizar a docentes, para renovar o adecuar la infraestructura educativa, para ampliar el universo de la educación de adultos y de niños de 0 a 5 años, o para adaptar los currículos a las características locales de los núcleos educativos comunales. Lo era también concertar voluntades y el apoyo de organismos internacionales con asistencia técnica y financiera oportunas y adecuadas.
- Varios artículos de la ley, y esta en su conjunto, resultaban muy explícitos cuando planteaban que la crítica y la cooperación eran objetivos por alcanzar por medio de las diferentes modalidades y programas. Con la crítica se trataba de capacitar al

<sup>19</sup> En el Plan Perú 1971-75, las inversiones educativas previstas para esos cuatro años ascendían a 8 026 millones de soles de entonces. Esta cifra es absolutamente escasa si se la compara con la de Venezuela: con una población menor que la peruana, en este país el presupuesto educativo para un solo año (1973) ascendía a 2 400 millones de bolívares o 21 360 millones de soles (Fuente: Cuadernos de Educación n.º 4. Caracas: Laboratorio Educativo, 1975. 3.ª edición).

educando para el ejercicio permanente de la reflexión, para entender los hechos y para actuar transformando la realidad; ello requería condiciones adecuadas, maestros tolerantes y motivadores, y, sobre todo, encontrar en los núcleos de decisión política y administrativa local o nacional suficiente comprensión e inteligencia para aceptar los efectos de una educación que promoviese la toma de conciencia de los jóvenes y los adultos, privados por la educación anterior de la oportunidad de expresar su propia interioridad y de desarrollar sus propios medios de expresión. La ley suponía, además, que en cada proyecto educativo debía prepararse para el ejercicio de la solidaridad en la vida cotidiana. Esta acción, a su vez, tendría correspondencia con la modificación de las prácticas sociales en el conjunto de la sociedad, signadas por valores individualistas y no solidarios. Llegamos aquí a lo que en el Informe General se planteaba como prerequisite para la eficacia de la educación propuesta; que la 'educación paralela' brindada por los medios masivos de comunicación orientase sus mensajes y contenidos de manera que no afectasen los valores y planteamientos de la nueva educación.

- Finalmente, la gran contradicción consistió en tratar de impulsar la participación con el liderazgo de civiles y militares que la asumían como el mejor medio para alcanzar los propósitos de cambio que encarnaba el régimen, pero con una mentalidad y un esquema militares subyacentes que surgían al momento de tomar las decisiones. La segunda fase del régimen militar se olvidó rápidamente de los propósitos participativos de esta reforma. Las prolongadas huelgas magisteriales fueron expresión de la ausencia de diálogo y de que la cúpula militar optase por el abierto enfrentamiento Estado-magisterio.

Estas reflexiones, obviamente, no agotan todos los aspectos que hoy consideramos necesario tomar en cuenta en la estrategia de ejecución de un proyecto educativo tan ambicioso y complejo. Tienen la desventaja de hacerse *a posteriori*, pero, a la vez, la ventaja de que son realizadas desde una perspectiva global, luego de conocer de cerca otros esfuerzos nacionales de cambio educativo y de participar comprometidamente en el esfuerzo peruano. Confrontar estos elementos con el proceso seguido en la instalación y el desarrollo inicial del nuevo sistema educativo que se proponía ayudaría a adelantar conclusiones sobre la validez global o parcial de este proceso.

Es necesario, sin embargo, tratar de situar la reforma en los momentos políticos que correspondieron a su creación y a su ejecución. Mil novecientos setenta y dos fue un año signado por enfrentamientos entre el Gobierno Militar y los sectores económicos y sociales afectados por el inicio de las principales transformaciones estructurales; las bases ideológicas de este proyecto político no serían explicitadas

sino hasta comienzos de 1975, y se podría decir que esta ley adelantó y sirvió de sustento a varios aspectos considerados en tales bases ideológicas. En este contexto inicial, determinadas partes de la citada norma reflejaban una cierta visión ideal contrapuesta a una realidad política y social que cambiaba más lentamente de lo que se suponía en su exposición de motivos. Así, quedó en evidencia que la Ley General de Educación era planteada con la intención de generar, ella misma, una transformación social. La realidad, no obstante, no decía lo mismo: no fue posible, como veremos más adelante, superar algunos de los obstáculos centrales que, como era previsible, enfrentaría en su aplicación.

Ahora bien: la clara distorsión y hasta caricaturización de que fue objeto a partir de 1977<sup>20</sup> ha hecho afirmar a algunos de sus críticos que hubo una concepción casi 'mágica' del cambio y la creencia implícita de que este podía aplicarse a partir de la creación de leyes y reglamentos o de la modificación de contenidos educativos. Como veremos en el análisis posterior del factor «participación» en el sistema educativo, esta aseveración es inconsistente. Una voluntad seria de enjuiciamiento podría descubrir, junto con las contradicciones, carencias e insuficiencias en su estrategia de aplicación, un proceso dinámico con hechos y realidades inéditos en la educación peruana, que otorgan validez al esfuerzo por aplicar la reforma educativa con voluntad política y calificación técnica, en permanente confrontación tanto con las propias contradicciones del Gobierno Militar como con la inercia y el burocratismo del aparato que tenía la mayor responsabilidad en su ejecución.

Analizar el tema de la participación en esta reforma supone detenerse fundamentalmente en el proceso de nuclearización educativa, en las modalidades de participación en los núcleos educativos comunales y en los centros educativos, así como en importantes expresiones de educación no formal en las que se promovía y expresaba esta participación.

---

<sup>20</sup> A diferencia de otros proyectos del proceso liderado por Velasco, la reforma educativa no sufrió de modo directo los efectos de la reorientación regresiva del Gobierno de Morales Bermúdez sino hasta 1977. El general Ramón Miranda Ampuero, ministro de Educación desde inicios de 1975 hasta fines de 1976 y ligado a la reforma educativa desde su paso por el Comité de Asesoramiento de la Presidencia (COAP), logró mantener en su gestión al equipo técnico que había participado en su concepción y se hallaba comprometido en su ejecución, con lo que impidió que la reforma fuera distorsionada. El equipo ministerial que ingresó en 1977 lo hizo con la convicción de que era necesario «reformular» la reforma a escasos cuatro años de haberse iniciado, así como desplazar y reemplazar al equipo civil comprometido con ella. La supresión del Consejo Superior de Educación fue expresión de ello.

---

EL PRINCIPIO RECTOR DE LA NUCLEARIZACIÓN EDUCATIVA ERA, SIN EMBARGO, EL DE LA MOVILIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN LA EDUCACIÓN, RESCATANDO PARA LA COMUNIDAD LA RESPONSABILIDAD DE TOMAR INICIATIVAS Y REALIZARLAS.

---

- **LA NUCLEARIZACIÓN EDUCATIVA**

La creación de núcleos educativos comunales (NEC) significó la instauración de una nueva estructura de los servicios educativos y la posibilidad de integrar a la comunidad en los esfuerzos realizados en este ámbito como parte de un concepto social amplio que iba más allá de la perspectiva que confinaba la educación al aula. La formación de redes nucleares en todo el territorio nacional constituyó la columna vertebral de la estrategia de implementación de la reforma educativa. Eran tres los criterios básicos que sustentaban esta nuclearización educativa: (a) concebir la labor educativa como una función social de responsabilidad colectiva; (b) integrar a los centros educativos en redes interconectadas de servicios con funciones en ámbitos territoriales específicos; y, (c) asegurar el proceso de conversión del anterior al nuevo sistema educativo. El principio rector era, sin embargo, el de la movilización y la participación popular en la educación, rescatando para la comunidad la responsabilidad de tomar iniciativas y realizarlas.

En el análisis de los NEC es necesario considerar la evidente complejidad de su naturaleza y de las tareas que les fueron asignadas. Respecto de lo primero, su naturaleza, existía una doble caracterización: por una parte, se lo consideraba como una «organización de base del sistema de educación nacional», y, por lo mismo, estaba directamente ligado al aparato administrativo estatal, pues cumplía funciones burocrático-administrativas, de servicios y de ejecución de acciones educativas formales, y estaba sujeto al control y supervisión de los organismos superiores correspondientes (direcciones regionales y zonales y sede central del Ministerio de Educación). Por otra parte, en lo que concierne a las tareas que le fueron asignadas, era considerado una «organización comunal de base para efectos de la cooperación y la gestión educativa», para lo cual debía servir de nexo con la población y ser la primera instancia de participación en la gestión de la obra educativa. Esta última caracterización no se producía automáticamente, y el logro de sus objetivos estaba sujeto a múltiples y complejas acciones que escapaban, muchas veces, del dominio o jurisdicción de los componentes del NEC y del propio sector público.

Es necesario, asimismo, referirse a las acciones implicadas en el propio proceso de nuclearización: demarcación territorial y determinación de los centros educativos incluidos en el ámbito del NEC; designación del Centro Base o del local escolar con mejores recursos para convertirse en factor multiplicador de la aplicación de los programas de reforma en otros centros; elección del NEC con participación de la comunidad; designación e implementación de los equipos de promoción educativa de los NEC (además del programador, en cada NEC participaban cuatro promotores especialistas en las siguientes áreas: Educación Básica Regular, Educación Inicial y Orientación-Bienestar del Educando, Extensión Educativa y Educación de Adultos); el núcleo asumía también el adiestramiento del personal que tenía la responsabilidad de introducir este nuevo sistema y de promover la propia participación de la comunidad.

Esta carga excesiva de tareas, la mayoría de ellas administrativas, condicionó en gran medida la eficacia del núcleo educativo comunal como instrumento real y efectivo de participación. Sus logros principales estuvieron más bien referidos a la obtención de una zonificación educativa que permitió visualizar áreas prioritarias y sus características en términos de población, grupos de edades, niveles de escolaridad, locales con 'potencialidad educativa', así como las apreciables economías de escala que pudieron lograr.<sup>21</sup> Con los NEC, asimismo, se pudo iniciar una desconcentración administrativa con mayor iniciativa y responsabilidad locales, integrar a los centros educativos de cada ámbito nuclear e introducir nuevos conceptos como 'propiedad comunal educativa', que, aun cuando no hayan podido materializarse, impactaron en amplios sectores de la población que aceptaban como propia la función social que debía cumplir la educación.

Salazar Bondy planteaba como premisa que la aplicación del sistema en materia de promoción de la participación solo sería exitosa si se contaba con la acción convergente de otros factores que propiciaran tal participación:

[...] la nuclearización ayuda a la participación y, a la vez, es promovida por una población participante. Los NEC se integran y operan más eficazmente en una comunidad que presente ciertas condiciones básicas de dinamismo social y económico y propicien el cambio social y la concientización en profundidad (Salazar Bondy 1976: 101).

<sup>21</sup> En algunos casos los NEC fueron demarcados solo con base en criterios cartográficos, lo que hizo más difícil la integración de sus acciones. Hasta comienzos de 1977 se habían constituido 819 NEC. Posteriormente se redujeron a 650 y se suprimió, además, la importante plaza del promotor de extensión educativa, lo que dificultó el desarrollo de las actividades del equipo de promoción y de la propia educación no formal.



Esta premisa implicaba, a su vez, la necesidad de definir adecuadamente la 'comunidad educativa' y de propiciar la presencia activa en la educación de organizaciones sociales con potencialidades o caracteres participatorios. Sin embargo, la indefinición normativa sobre términos como 'comunidad' y 'propiedad comunal educativa' en la propia reglamentación de la ley, unida a la opción tradicional de los docentes directivos de los NEC, impidieron el cumplimiento de ambas premisas. Fue notoria, por ejemplo, la tendencia predominante a considerar a la 'comunidad educativa' como un conjunto homogéneo de personas, recursos e instituciones que actúan en el espacio geográfico de un NEC, lo que influyó para que se aplicaran los mismos criterios en todos los casos y para que los grupos e instituciones sociales de mayor 'prestigio social' en la población representaran a la comunidad en los consejos educativos.

La concepción del NEC suponía el desarrollo coordinado de los campos administrativo, técnico y político. La experiencia de esos años demostró no solo que se trabajó por caminos diferentes, sino, lo que fue más grave, que no existían condiciones reales para concretar los objetivos propuestos por la nuclearización. El NEC funcionó en ámbitos en los que el sector Educación y su burocracia no tenían para la población la representatividad y el poder político suficientes: este era ejercido por otros sectores o corporaciones vinculados a otras reformas y campos de la administración pública; la conducción de los NEC estaba en manos de una burocracia no siempre renovada y sin actitud ni aptitud para la promoción.

De acuerdo con la normatividad legal de la reforma educativa, el Consejo Educativo Comunal (CONSECOM) era el órgano asesor del Director del núcleo, que institucionalizaba la participación de la comunidad en la obra educativa y la representaba en la administración de la 'propiedad comunal educativa'.

Del análisis de la nuclearización recién expuesto se desprende el desafío que significaba desarrollar, en esas condiciones, una propuesta de participación como la que alentaba. Por medio de la nuclearización era preciso abrir y llevar la escuela a la comunidad. Pero esto suponía un entendimiento cabal de la población de lo que era y significaba un núcleo educativo comunal; de las posibilidades reales de representación y poder de la comunidad en los consejos educativos comunales; de la conjunción coordinada, junto con el educativo, de los servicios de salud, agricultura, comercio e industria brindados por el gobierno local y del poder central, canalizando las iniciativas de tipo educativo. Y todo esto implicaba, a su vez —algo que no se logró alcanzar—, un adecuado sistema de planificación educativa que llegase a la base geográfica del NEC e iniciase su labor a partir de ella.

Los aspectos más destacables de esta experiencia pueden ser resumidos como sigue:

- La introducción de la comunidad local como nueva categoría —distinta de la de maestros y padres de familia— ayudó a superar la relación excluyente educación-escuela y a potenciar la presencia de sectores hasta entonces marginados de la gestión de su propia educación.
- Se logró desarrollar con la población múltiples tareas educativas, antes restringidas al ámbito burocrático docente y administrativo, y también proyectos de significación real en localidades base de los NEC.
- Se favoreció una mayor presencia de los padres de familia en la educación de sus hijos; en determinadas circunstancias los CONSECOM fueron efectivos canales de participación y movilización social, en particular cuando asumieron la defensa de los derechos de pobladores a locales escolares o a programas educativos, cuando promovieron los consejos educativos en centros de enseñanza (CONSECE), o cuando, en el nivel nacional, se dieron pasos iniciales para la transferencia del diario de circulación nacional designado para la comunidad educativa.<sup>22</sup>
- Con los CONSECE constituidos se posibilitó el acceso de padres, maestros, representantes de la localidad —y, en el caso de centros de educación básica laboral, de los propios alumnos— a la responsabilidad en aspectos técnico-pedagógicos y administrativos relacionados con la educación en el plantel.<sup>23</sup>
- Se generó, asimismo, una toma de conciencia de la población respecto de las limitaciones financieras del sector Educación, lo que motivó a padres de familia y organizaciones de la comunidad a compartir con el Estado, de modo activo, algu-

<sup>22</sup> La expropiación de los diarios decretada en 1974 fue una medida precipitada y dictatorial; pese a que en un primer momento convocó a gran parte de lo mejor de la intelectualidad de entonces, significó a la postre una grave distorsión de sus objetivos originales. Respondiendo a la convocatoria realizada para poner en marcha la asociación civil que representa a la comunidad educativa en el diario que le fuera asignado (Expreso), participaron los CONSECOM de los 480 NEC constituidos hasta entonces, por medio de 2 400 delegados que eligieron a 175 representantes de las 35 zonas educativas y, posteriormente, a los 45 representantes de las 9 regiones educativas, que actuaron como delegados de la denominada «comunidad educativa nacional» en la asamblea que eligió a la primera Junta General de ese diario.

<sup>23</sup> El proceso de constitución de los Consejos Educativos de Centros Educativos (CONSECE) adoleció de una gran debilidad, y en muchos centros no se concretó. El problema magisterial no resuelto, el temor de directores de plantel a la posible acción fiscalizadora de estos consejos educativos, y la negativa sistemática a aceptar la reforma educativa en determinados centros de educación privada, fueron las principales causas de ello.

nas responsabilidades del financiamiento, sobre todo el referido a infraestructura y equipamiento de centros educativos y a la producción de material didáctico.

A pesar de estos notorios avances, la composición y la falta de representatividad de muchos consejos educativos, el tipo de tareas realizadas y, fundamentalmente, las condiciones administrativas y políticas en que se desarrollaron, hicieron de esta experiencia una expresión mediatizada de participación.<sup>24</sup>

En la mayoría de los casos, esta se caracterizó por ser una colaboración con la burocracia educativa en términos tradicionales, al punto que en algunos de ellos los NEC fueron identificados con la oficina y con los funcionarios que supervisaban a los centros educativos y a los maestros. El hecho de que primara el interés inmediato de los padres por la educación de sus hijos y el de los maestros por obtener mejores condiciones de vida, fue visto por la burocracia como que la reforma educativa imponía a esta práctica participativa una normatividad basada en nuevos principios que no fueron internalizados.

### **Causas de la relativa debilidad de los canales de participación en los NEC**

Fueron varias. El estamento compuesto por los padres de familia —con una presencia cada vez mayor en los centros educativos— resultó el más dinámico de los tres que componían los consejos. En el estamento de la comunidad local hubo obstáculos burocráticos para la representación de las organizaciones populares de base, y se observó una falta de identificación del grupo social con el canal participativo y la ausencia de concordancia entre los objetivos de los consejos y los intereses específicos del grupo. Lo mismo ocurrió con la actitud de los docentes frente a la comunidad magisterial —a la que no identificaban, a diferencia del sindicato, como su organización social de base—, y también en relación con los obstáculos que se presentaron para que las organizaciones populares de base estuviesen representadas en el estamento correspondiente a la comunidad local.

<sup>24</sup> A la predominancia de sectores tradicionales en cargos directivos de los CONSECOM, ya señalada, se sumaron los porcentajes de representatividad otorgados en ellos (40% a la comunidad magisterial, 30% a los padres de familia y el restante 30% a representantes de la comunidad local), que condicionaron el tipo de interés y de problemas por resolver en su seno. Así, la mayor presencia de los maestros determinó que problemas docente-administrativos, como las propuestas de temas para la dirección de los NEC, fueran los más demandantes de la participación de estos consejos educativos comunales.

Por otro lado, el CONSECOM aparecía como un canal de participación complementario y, en algunos casos, aun competitivo con otros surgidos como consecuencia de diversas reformas (cooperativas agrarias de producción, SAIS, comunidades laborales, proyectos integrales de asentamiento rural, etcétera) y con otras instituciones privadas que también pretendían centralizar en su organización la capacidad de participación de la comunidad, lo que generaba el desgaste en la relación con los pobladores. Esta situación se vio agravada por los problemas que surgieron al momento de llevar a la práctica la idea de propiedad comunal educativa, pues solo se obtuvo la colaboración parcial de instituciones locales (municipalidades, asociaciones culturales o deportivas, parroquias) que prestaban con frecuencia sus instalaciones y ofrecían otras facilidades a los centros y programas educativos. En cambio, las empresas privadas y estatales se resistieron con firmeza a brindar su capacidad instalada. Se restringió así, en la práctica, el concepto de propiedad comunal educativa al centro educativo, y, en el mejor caso, a la red nuclearizada de centros y programas de educación.

Importa relacionar lo anterior con las limitaciones en la información y la difusión masivas de la reforma educativa y la nuclearización. Si bien las acciones de difusión fueron consideradas como prioritarias en todos los niveles del sector, tuvieron tres claras limitaciones:

- no se tuvo acceso suficiente a canales de difusión masiva, particularmente a la televisión;<sup>25</sup>
- las acciones de difusión desarrolladas por el Ministerio de Educación fueron dirigidas preferentemente a docentes, directivos estatales y, en menor proporción, a técnicos y promotores; no hubo interés explícito en llegar a sectores mayoritarios de la población; y,
- la difusión a la comunidad asumió la forma de «publicidad oficial», y se cometió el error de acentuar solo las bondades de la educación reformada y no las dificultades a las que había que enfrentar de manera conjunta. Es decir, la difusión no llegó a plantearse como parte de un proceso de educación política de la sociedad.

<sup>25</sup> Las medidas derivadas de la creación del Sistema Nacional de Información (1972) no significaron un real apoyo a la reforma educativa ni el acceso del sector Educación a espacios significativos y a la determinación o supervisión de contenidos. La propiedad mayoritaria del Estado y la conducción de los entes estatales de radio y televisión por funcionarios designados, impidieron que el espíritu y los objetivos de la nueva educación fuesen expresados por medio de los programas emitidos, al punto que, en la mayoría de los casos, fueron definitivamente contradictorios con ese espíritu y esos objetivos.

## **Dos casos efectivos: Convenio con la Confederación Nacional Agraria y Programa «Unitaria»**

El convenio entre la Confederación Nacional Agraria (CNA) y el Ministerio de Educación, suscrito a mediados de 1975, obligaba a ambas partes a la ejecución conjunta de programas en áreas rurales y de acciones de capacitación requeridas por esta organización campesina, a adecuar estas acciones educativas a las características socioculturales y a las necesidades de la población campesina, y a concretar la participación de esta tanto en los programas educativos destinados a ella como en los mecanismos de participación comprendidos en la nuclearización educativa.

En el marco del convenio se organizaron comisiones bilaterales en regiones y zonas educativas con significativa población rural, así como una importante jornada evaluativa (enero de 1976) entre dirigentes nacionales y regionales de la CNA y representantes de modalidades y programas del sector Educación.<sup>26</sup> La participación de las federaciones y ligas de base de la CNA se reveló como indispensable para la solución de varios problemas educativos locales, aunque se topó por lo general con una burocracia poco receptiva a un diálogo horizontal. El convenio se prolongó hasta 1976 y, como producto de la nueva orientación en la conducción política del Gobierno y del sector Educación, no fue renovado.

El programa «Unitaria» constituyó un esfuerzo por promover la participación directa de las organizaciones representativas de la comunidad en la gestión y ejecución de programas educativos considerando sus propias necesidades en esta materia, para poner en función de la educación el potencial material —pero sobre todo humano— de la comunidad y, a partir de ello, reforzar los CONSECOM. Con «Unitaria» se intentó, asimismo, llamar la atención sobre la importancia y factibilidad de acciones no escolarizadas y sobre la necesidad de que todas las modalidades educativas asumieran su correspondiente responsabilidad en lo que a participación atañía.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Los directivos de esa por entonces importante organización nacional campesina fueron muy explícitos en señalar que el CONSECOM debía constituirse como un consejo rector y no solo asesor de la educación en cada núcleo educativo, y que era necesario modificar su composición de modo que sus miembros natos «debieran ser los padres de familia, los representantes de organizaciones realmente populares y los alumnos». Rechazaban el hecho de que hasta ese entonces la educación «[...] le sigue impidiendo al campesino encontrar su propio camino, le sigue imponiendo valores y contenidos extraños a él», y demandaba la presencia campesina en la formulación y ejecución de los planes y actividades del Ministerio de Educación en todas sus instancias (citas tomadas del documento «Informe de la Jornada de Trabajo Educación-CNA». Lima: Ministerio de Educación, enero de 1976).

<sup>27</sup> El Programa «Unitaria» fue promovido por la Dirección General de Extensión Educativa entre 1974 y 1977. En su estrategia se contemplaba la selección de los NEC en función del trabajo efectivo que

El programa fue planteado como un proceso que debía ir enriqueciéndose y ampliándose con el tiempo hasta llegar a cubrir la totalidad de NEC del país. Se inició como un intento por cubrir el periodo vacacional utilizando con la población la infraestructura educativa (experiencia correspondiente a los años 1974 y 1975); la metodología, la creatividad y la participación comunal crecieron cuando adquirió una dimensión nacional y se abordaron en los NEC seleccionados problemas educativos y de tipo comunal. El informe evaluativo de «Unitaria 76» destaca el desarrollo de un conjunto considerable de actividades de capacitación por medio de asambleas populares, talleres, círculos de diálogo, etcétera, sobre temas seleccionados por pobladores participantes. Pone en relieve, también, la prestación de servicios a la comunidad (orientación sanitaria y médica, uso de fertilizantes e insecticidas, etcétera); la utilización de medios de comunicación para motivar a los participantes y para sesiones de audiovisión crítica sobre programas radiales o televisivos; la construcción de medios artesanales de comunicación; la realización de festivales de cine, de funciones de títeres y de teatro, de actividades folclóricas, etcétera, organizados en el 60% de los NEC participantes; en el 36% de ellos se realizaron obras de mejoramiento de infraestructura educativa y comunal. En este informe se puntualiza que los mayores logros se obtuvieron en el 40% de los NEC, donde los organismos responsables de «Unitaria» fueron federaciones o ligas agrarias, comités vecinales, sindicatos de trabajadores de mercados, comunidades laborales o asociaciones culturales, pues ellos posibilitan, en muchos casos, el compromiso de participación de los demás miembros de sus instituciones.<sup>28</sup> «Unitaria» se había convertido así en un programa movilizador. En 1977, el nuevo equipo ministerial ordenó reducir los 350 NEC seleccionados a 150, aduciendo el carácter no controlable del programa y poniendo en duda su utilidad.<sup>29</sup> En 1978 desapareció junto con la Dirección General de Extensión Educativa.

---

hubiera desarrollado el promotor extensionista o el equipo de promoción educativa con organizaciones populares y/o con el CONSECOM; su desarrollo en etapas de acción intensiva con periodos de corta duración (15 a 30 días) que fuesen motivadores y movilizadores, para procurar que la población conociese los distintos programas educativos y servicios de cada modalidad; la conformación en cada NEC de un organismo representativo que asumiera la responsabilidad, en coordinación con los CONSECOM, del desarrollo anual del programa socioeducativo acordado. La programación de actividades era distinta y correspondía a la naturaleza de cada NEC, y así se propiciaba la participación en ella de distintos sectores públicos, así como la integración de las diferentes modalidades del sistema educativo. Parte importante de sus acciones se sustentaba en la participación de voluntarios provenientes de organizaciones sociales, centros educativos regulares y superiores (graduandos SECIGRA), etcétera.

<sup>28</sup> «Unitaria 76»: Informe final. Lima: Ministerio de Educación-DIGEE, 1976.

<sup>29</sup> A pesar de esta expresa indicación de reducir el número de NEC a 150, «Unitaria 77» se realizó en 240 NEC, para responder a demandas de equipos de promoción educativa de los NEC y de organizaciones populares ante las direcciones de región y de zonas educativas.

## • LA PARTICIPACIÓN DE ESTUDIANTES Y DE PADRES DE FAMILIA

El término «comunidad educativa», en su sentido más amplio, estaba referido a toda la sociedad, en tanto que a todos los peruanos se les reconocía la posibilidad de ser educadores y educandos desde una perspectiva de educación permanente. En un sentido más específico, el concepto aludía a los centros educativos y a la presencia activa de padres de familia, alumnos y maestros participando en las responsabilidades educativas de estos centros.

### Participación de los estudiantes

La participación estudiantil demandaba fortalecer, paralela o previamente, la personalidad de los educandos por medio del diálogo y la reflexión en el aula y en su hogar. Se propuso conformar un ambiente educativo que propiciase diariamente el cultivo de sus potencialidades creativas, para lo cual había que estimular la búsqueda de respuestas a las distintas situaciones planteadas en los currículos correspondientes. Hubo marcada insistencia en valorar debidamente las expresiones de la cultura nacional, en promover la solidaridad y la cooperación entre estudiantes y con la sociedad, procurando superar los criterios competitivos e individualistas en las calificaciones y certificaciones; se capacitó a docentes para incentivar a los estudiantes a la autoeducación a partir del manejo de instrumentos simples y sencillos, y se optó por propiciar métodos dialógicos; se les estimuló, asimismo, para que asumieran el mundo del trabajo por medio de ejercicios laborales en el propio centro educativo y de vivencias en centros laborales.

Existen muchos ejemplos concretos, lamentablemente no sistematizados, de este esfuerzo por obtener una socialización infantil y juvenil no autoritaria, con sentido nacionalista y espíritu crítico, y por impedir que la escuela reprodujese los roles sociales y los valores de una sociedad organizada sobre relaciones sociales de dominación.

Ahora bien: la participación estudiantil demandaba dos situaciones centrales:

- la aceptación por padres y maestros de que la educación tuviera como «centro y agente principal al educando»; y,
- que se propicien canales de participación en los que los educandos pudieran ejercer sus responsabilidades y expresar los resultados de la autoeducación que se les estaba proponiendo.

El camino fue difícil. Se inició como parte del desarrollo integrado y, a largo plazo, el proceso tuvo varias etapas. Fue evidente, sin embargo, la ausencia de mecanismos de participación estudiantil adecuados a sus niveles de estudio, y existió temor a enfrentar el problema de la organización de estos por aula y por centros educativos. Tampoco hubo preocupación por experimentar, confiando en las potencialidades creativas de los estudiantes, la presencia de estos en tareas de organizaciones hasta entonces encomendadas solo al personal directivo o docente.<sup>30</sup> Experiencias como la de los consejos de autoformación creados en algunos centros educativos estatales de Lima Metropolitana fueron excepcionales en este sentido.

La presencia estudiantil en la educación estuvo también asociada a un conjunto de aspectos de origen no educativo, vinculados a los esfuerzos por superar las desigualdades producidas por el carácter discriminador y selectivo del sistema escolar. Si bien ello implicaba un proceso de largo aliento y modificar el sistema económico capitalista, fue evidente que las circunstancias en las que se desarrolló la reforma educativa impidieron escapar del carácter discriminatorio y selectivo anotado. Esto atentó —y de modo directo, sobre todo en zonas deprimidas del país— no solo contra la participación sino también contra la propia permanencia de los estudiantes en escuelas. Desde 1976, en parte por la agudización de la grave situación económica del país,<sup>31</sup> aumentó el número de niños en edad escolar que no accedía a la escuela, y crecieron los índices de deserción y de atraso escolar. Asimismo, la proletarianización de determinadas profesiones, la docente incluida, condicionó los intereses educativos de muchos escolares que observaban cómo el sistema educativo era incapaz de alentar sus aspiraciones de ascenso social.

A este respecto, los resultados de una investigación desarrollada a inicios de la década de 1980 ofrecen datos dramáticos sobre la cobertura y el atraso escolar en poblaciones indígenas monolingües, que obligaban a una política mucho más ambiciosa que la sostenida por la educación bilingüe desde el Ministerio de Educación.<sup>32</sup> En esa investigación se comprueba que hablar o no castellano es determinante para tener o no acceso a la educación oficial; así, allí se presenta, entre otros, el siguiente resultado: en 1972, 24,7% de la población monolingüe quechua de 6 a

<sup>30</sup> Paradójicamente, la mayor movilización de estudiantes secundarios de educación pública ocurrió en Lima y otras ciudades del país, contra una medida que desnaturalizaba varios de los anteriores esfuerzos de la educación reformada: en 1978 se volvió a la calificación vigesimal y se impuso con criterio vertical la nota 12 en vez de 11 para aprobar cada materia.

<sup>31</sup> Los gastos del sector público destinados a satisfacer la demanda educativa disminuyeron del 18,4% en 1975 al 10,1% en 1980 del total de gastos del Gobierno Central.

<sup>32</sup> Se calculó en 250 000, para 1980, los alumnos atendidos en la sierra y en la selva por la educación bilingüe oficial (Fuente: «Realizaciones del sector Educación 1968-1980». Informe. Lima: Ministerio de Educación, 1980).



---

UNO DE LOS EFECTOS MÁS IMPORTANTES DE LAS ACCIONES DE REENTRENAMIENTO FUE EL CONVENCIMIENTO DE LOS MAESTROS RESPECTO DE LA NECESIDAD DE CONVOCAR Y MOTIVAR A LOS PADRES DE FAMILIA ACERCA DE LA IMPORTANCIA DE SU PRESENCIA EN LA TAREA EDUCATIVA.

---

14 años asistía a la escuela, mientras en 1857, en Lima, hacía lo propio el 40,5% del mismo grupo etario; es decir, la población de Lima de esas edades de hacía más de un siglo tenía 1,6 veces más posibilidades de asistir a la escuela que los monolingües quechuas en 1972 (Fernández y Montero 1982).

### **Participación de los padres**

En cuanto a la participación de los padres de familia en la gestión educativa, se evidenció que las distintas características familiares en los diversos grupos y clases sociales del país, así como la condición de familia rural o de familia urbana, fueron determinantes respecto de los intereses y expectativas mostrados ante la educación reformada.

Los programas educativos, el logro de sus objetivos, requerían del estímulo recibido por niños y adolescentes en su núcleo familiar y en el medio social. La respuesta de los padres de familia fue singular, particularmente en sectores poblacionales económicamente modestos de núcleos urbanos del país; se redobló su interés por la educación de sus hijos y por participar cooperando con sus escuelas de diversas formas.

El proceso de conversión del sistema educativo determinó que entre los años 1973 y 1976 los núcleos de padres con hijos en los primeros grados de educación básica fueran los más representativos de esta presencia inédita y sostenida de padres en la educación peruana.

Uno de los efectos más importantes de las acciones de reentrenamiento fue el convencimiento de los maestros respecto de la necesidad de convocar y motivar a los padres de familia acerca de la importancia de su presencia en la tarea educativa. Surgieron, muchas veces por iniciativa de padres y madres de familia, variadas

actividades de participación: confección de material didáctico, formación de bibliotecas de aula, arreglo y decoración del salón de clases, poner a disposición de los niños el oficio o profesión de los padres (por ejemplo: padres carpinteros conduciendo a los niños a su taller),<sup>33</sup> auxilio de madres como asistentes de maestras en la organización y animación de grupos de niños, intercambio de experiencias entre padres respecto de hábitos sanitarios y nutricionales de sus hijos, etcétera.

Esta multiplicidad de actividades de padres de familia no siempre fue acogida y canalizada por directores y maestros de los centros educativos, que sentían menoscabada su 'autoridad' y 'exclusividad profesional' como agentes dadores de educación.

En el medio rural, la participación de los padres campesinos se vio limitada por una aplicación inadecuada de la reforma educativa entre estas poblaciones. Su ejecución fue más lenta que en el ámbito urbano, y no se hizo el suficiente esfuerzo por adaptarla a las características propias de los espacios rurales. La desnutrición y la miseria subsistente en vastas zonas del campo peruano seguían obligando a los padres campesinos a utilizar a sus hijos como fuerza de trabajo. Ello demandaba dar respuestas concretas a las necesidades educativas básicas que, según los campesinos, debía otorgar la escuela a sus hijos (lectoescritura, dominio de aritmética básica), así como calendarios escolares distintos considerando las épocas de siembra y cosecha.

Los maestros rurales, con menor calificación técnica y sin convicción sobre las bondades del proyecto educativo, no fueron interlocutores ni promotores válidos de los padres campesinos, a quienes debían explicar las ventajas de las nuevas técnicas, como el método global de lectoescritura, o a quienes debían dar cuenta de sus labores en el aula y de sus ausencias o tardanzas.<sup>34</sup>

El mencionado convenio con la CNA fue un paso importante: sirvió para recoger por primera vez la visión de los campesinos organizados sobre la educación en

<sup>33</sup> Uno de los aspectos más sobresalientes de los nuevos contenidos curriculares fue revalorar ante el niño oficios y servicios que el medio social despreciaba y que en muchos casos eran ejercidos por sus propios padres.

<sup>34</sup> «La reforma educativa ha convertido a los padres en perros guardianes de los maestros. Cuando un maestro falta o llega tarde, los padres se quejan a la zonal del Cusco y allí los jefes se ponen en movimiento [...] Este es un gobierno pro campesino que favorece al campesino y les da la razón en todo [...]». Expresiones de una joven maestra de quinto año en la comunidad de Huarcocondo (Gall 1976:90-91).

medios rurales,<sup>35</sup> así como para iniciar experiencias con valor práctico y pedagógico. Merecen ser destacadas las realizadas con niños campesinos de centros unitarios en zonas marginales de población dispersa, donde se utilizó una metodología que permitió a los niños descubrir situaciones vivenciales del pueblo que luego codificaban por medio de dibujos y difundían en afiches artesanales puestos en cada vivienda para conversar con sus padres sobre su significado.<sup>36</sup>

Sin embargo, la presencia de padres de familia fue disminuyendo hasta retomar formas tradicionales de participación en la medida en que los propios organismos encargados de la aplicación de la reforma educativa fueron creando confusión respecto de la validez de normas y orientaciones que estaban siendo internalizadas. El nuevo reglamento general de asociaciones de padres de familia, promulgado en julio de 1977 (DS 009-77-ED), fue una muestra de la nueva actitud del aparato estatal ante la participación de los padres de familia, distinta y hasta contraria al sentido de la reforma: dado que buscaba «fortalecer en los centros educativos los niveles de disciplina y autoridad», centralizó el poder en los directores de centros, a quienes les otorgó calidad de «asesores» respecto de las asociaciones, al tiempo que supeditó a su tutoría la convocatoria y el funcionamiento de las asambleas de padres. Se dejaba así de lado el reglamento de 1975 que, en concordancia con el espíritu de la reforma, alentaba la posibilidad de los padres de intervenir en funciones técnico-pedagógicas y administrativas.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> «La escuela rural no ha cambiado [...] No está orientada a las necesidades ni a las actividades del campesinado. Existe una total desconexión de la educación con la producción y el trabajo [...] Los profesores de las escuelas rurales son también ajenos a los intereses de la población rural. No participan de la vida de la comunidad e imparten una educación reaccionaria e impositiva. Las decisiones educativas no parten de las bases» («Informe de la Jornada de Trabajo Educación-CNA». Lima: Ministerio de Educación, enero de 1976).

<sup>36</sup> En los centros unitarios (hoy escuelas unidocentes) el trabajo educativo se organizó sobre la base de una sola programación curricular y de un solo docente para grupos de educandos pertenecientes a diversos grados. La experiencia mencionada correspondía al Programa de Servicios Educativos en Áreas Rurales. Los códigos pegados en cada vivienda motivaban a los adultos a conversar sobre la situación descrita con sus hijos u otros familiares y vecinos, y así se creaban condiciones para organizar desde el centro educativo asambleas comunales en las que se escenificaba el problema por medio de sociodramas realizados por los estudiantes, lo que daba pie para un análisis comunal de sus necesidades y la toma de decisiones al respecto («Experiencias y Perspectivas. Encuentro Nacional de Coordinadores. Dirección General de Educación Básica Laboral y Calificación». Lima, setiembre de 1976).

<sup>37</sup> «Las Asociaciones de Padres de Familia podrán participar en las acciones tecnicopedagógicas [sic] a través de sus delegados ante el Consejo Educativo del respectivo centro y NEC, así como colaborar directamente en el mejor cumplimiento de las actividades administrativas y sociales» (artículo 9.º del DS 014-75-ED).

## • EL MAGISTERIO

El análisis de la relación magisterio-reforma es un elemento clave para entender las posibilidades de realización del nuevo sistema educativo.

En la época de la reforma, los maestros peruanos provenían de los sectores más pauperizados de la pequeña burguesía, y solo una minoría de ellos pertenecía a otros grupos sociales. En tanto miembros de aquel estrato, sentían que su profesión, el magisterio, era un canal de ascenso social. En la década de 1970 el mayor número de docentes (más del 58%) era de sexo femenino, especialmente en educación primaria (cerca del 64%). Estas circunstancias condicionaron la preocupación de un gran sector del magisterio en torno de asuntos muy concretos e inmediatos relacionados con su situación económica familiar.

La formación profesional recibida en escuelas normales y universidades era deficiente y no confería un carácter científico a la profesión. La práctica profesional se caracterizó más bien, con valiosas excepciones, por la rutina, el cumplimiento de planes y programas contenidos en enciclopedias educativas, y por la falta de creatividad, de criticidad y de relación con la comunidad. La estima y la posición de las que gozaba antes el maestro fueron disminuyendo cada vez más rápidamente como consecuencia de los procesos de urbanización, de la expansión de medios de comunicación social y, evidentemente, de la pérdida de *status* a partir de la comprobación de algunas de las situaciones anteriores y de su situación económica apremiante.

¿Cómo afectaban al docente el planteamiento y la ejecución del nuevo sistema educativo? En primera instancia, el tradicional y único papel que el Estado y la sociedad le otorgaban en su relación con los alumnos era superado por la ampliación considerable de la idea de educación y la concepción de educador, pues con la reforma empezó a afirmarse que podían educar, además de los maestros, las personas con posibilidades de transmitir experiencias de vida; se cuestionaba la autoridad tradicional y verticalmente ejercida por el docente, y se permitía que padres de familia y otros 'profanos no docentes' participaran en cuestiones que otrora solo él manejaba. Muchos maestros se quedaron sin argumentos profesionales al comprender que ya no eran los únicos que enseñaban, y que no solo ellos gozaban de los conocimientos y de la autoridad otrora indispensables para el ejercicio de su profesión. Desde entonces pasaron a ser considerados apenas como especialistas capaces de aportar lo distinto y lo específico de una profesión (la docente) al conjunto del proceso educativo y a los demás pobladores que no contaban con tales recursos profesionales.

A lo anterior se sumaron exigencias derivadas de la ejecución de la reforma: un reentrenamiento con características de obligatoriedad para poder ejercer su profesión en los ciclos y grados del nuevo sistema educativo; la disminución de la importancia de los libros de texto y el nuevo énfasis en la necesidad de propiciar la discusión para que los estudiantes pudieran encontrar soluciones a problemas; el evitar circunscribirse únicamente al dictado de normas; la obligación de usar nuevas formas de abordar los problemas de la enseñanza-aprendizaje (por ejemplo, en las clases de matemática moderna se esperaba de él que propiciara el trabajo en grupos reducidos de alumnos; en las de ciencias histórico-sociales, que muchas de las actividades se desarrollasen fuera del centro educativo; en las de lenguaje, cambiar el énfasis en la enseñanza de técnicas de lectoescritura por la promoción de la expresión por los niños de todas sus vivencias con un sentido analítico y crítico, entre otras); salir del aula para proyectarse a la comunidad y tener un mayor conocimiento de la población, de sus problemas e intereses. Todo esto quería decir que sus anteriores conceptos de educación y de práctica docente no tenían ya prácticamente uso en el nuevo sistema educativo.

Fue en el Gobierno Militar cuando, por necesidades de servicio y como ‘medida transitoria’, se dictaminó que determinados centros educativos funcionaran con dos turnos; esta disposición se aplicaría a ciudades como Lima, en aquellos lugares donde la demanda de matrículas era mayor que la oferta de locales escolares. Esta medida persiste hasta hoy y se ha extendido a todo el país. En ese entonces significó para muchos maestros y maestras cambios en su rutina profesional diaria no suficientemente alertados.

La relación entre el Gobierno Militar y el magisterio estuvo marcada por agudas contradicciones; los enfrentamientos con una radicalizada dirigencia magisterial alcanzaron tal magnitud que pusieron en riesgo la ejecución misma de la reforma educativa.

La crítica situación económica del magisterio, el tipo de formación profesional y los hábitos de trabajo con los que acudía a la reforma educativa, así como el reconocimiento de su papel esencial en ella, demandaban del Gobierno una política integral, adecuada y dialógica.

Los primeros esfuerzos por mejorar los haberes magisteriales correspondieron a distintas formas de presión de la dirigencia de los docentes.<sup>38</sup> La creación de la

---

<sup>38</sup> En setiembre de 1971, la FENEP (Federación Nacional de Educadores del Perú) inició una huelga indefinida para exigir reivindicaciones económicas; el Gobierno Militar propuso un aumento de mil soles y la ejecución de un estudio acerca de la problemática magisterial, con lo que logró el

Comisión de Estudio de la Situación Profesional, Económica y Social del Magisterio, presidida por el maestro Emilio Barrantes, constituyó una iniciativa gubernamental coherente. Esta Comisión ofreció un lúcido diagnóstico y sugerencias concretas para enfrentar de modo integral la situación del magisterio. El informe fue presentado en enero de 1972, pero no se lo publicó ni se implementaron sus recomendaciones, y así se perdió una excelente oportunidad para iniciar un diálogo fructífero con los maestros.

Fueron sin embargo los errores políticos del régimen militar los que reforzaron la hegemonía que llegó a alcanzar la dirigencia del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP) y los que alentaron en buena medida su cerrada posición antigubernista. Los planteamientos economicistas de esta dirigencia magisterial no podían, por sí solos, ser suficientes para aglutinar tras de sí a la inmensa mayoría de maestros pauperizados, ni para llegar a alcanzar la solidaridad colectiva de padres de familia y de otros gremios en las huelgas nacionales que propició en 1978 y 1979.<sup>39</sup> Un primer error de percepción del Gobierno consistió en no reconocer la evidente representatividad adquirida por el SUTEP, así como el no intentar una estrategia que posibilitara distinguir el aspecto reivindicativo, que expresaba al magisterio en su conjunto, de la intencionalidad político-partidaria de sus cuadros directivos. Los sectores más conservadores del Gobierno Militar alentaron una actitud tan intolerante como la que asumió desde su perspectiva la dirigencia docente; la formación desde dichos sectores del Sindicato de Educadores de la Revolución Peruana (SERP), organización de tipo corporativista que convocó a maestros oportunistas y sin ascendiente en el magisterio, constituyó un mayúsculo error político.

Respecto de la formación y la capacitación docentes, se optó por una estrategia de reentrenamiento que consideró necesario, al principio, preparar a entrenadores provenientes del mismo magisterio encargados de ejecutarla; hubo luego sucesivas modificaciones en materia de delegación de responsabilidades en la ejecución del reentrenamiento, que se derivó primero a las direcciones zonales, después a los NEC y, finalmente, a los propios docentes. El procedimiento de concentraciones masivas fue suplido por el de grupos funcionales organizados por grados correspon-

---

levantamiento de la huelga luego de 14 días por un sector minoritario de la dirigencia magisterial. La FENEP se dividió y quedó acéfala; 7 dirigentes fueron deportados, y otros, arrestados. Esto dio origen a la formación de los denominados «sutes» (sindicatos únicos de trabajadores de la educación) (Delgado 1981: 166).

<sup>39</sup> Las administraciones de los generales Otto Eléspuru (1977-1978) y José Guabloche (1979-1980) serán recordadas por la clara distorsión que hicieron de la reforma educativa, así como por las dos huelgas magisteriales más prolongadas y combativas de la historia del país. La de 1978 fue suspendida al cabo de 81 días, y la de 1979, luego de cuatro meses.

dientes al nuevo sistema educativo y por microconcentraciones a cargo de los equipos de promoción educativa de los NEC.<sup>40</sup>

El considerable esfuerzo que representó ejecutar esta masiva acción educativa con el magisterio peruano y algunos de sus positivos logros<sup>41</sup> no pudieron superar los problemas derivados del enfrentamiento entre el SUTEP y el Gobierno Militar. Más aun, lo alimentaron a partir de tres iniciales errores de perspectiva que obstaculizaron su propia actuación:

- generar en los maestros reentrenados una notoria sensación de minusvalía hacia su formación y su práctica docente anteriores, en tanto se mostraba al nuevo sistema educativo como la panacea en contraste con la dura crítica hecha al sistema anterior;
- presentar la reforma educativa como una acción de apoyo al Gobierno y no como un servicio a largo plazo en favor de toda la nación, que demandaba la participación de todos los docentes, independientemente de sus motivaciones políticas; y,
- privilegiar la teorización enfatizando aspectos doctrinarios que el régimen propiciaba y descuidando asuntos concretos vinculados al mejoramiento de técnicas de aprendizaje y de los servicios educativos.

En paralelo a la 'resistencia activa' de los docentes, el proceso de reforma educativa tuvo que enfrentar la 'resistencia pasiva' con raíces en la inercia de la burocracia. Con la descentralización administrativa el poder burocrático se trasladó de la sede central a los niveles regional y zonal, donde se constituyeron pequeños y autónomos ministerios de control administrativo y de fiscalización de funcionarios y docentes; el NEC fue, en muchas ocasiones, expresión deformada de este poder burocrático. Vinculada a la inercia institucional del Ministerio de Educación, apareció la disputa por el ascenso administrativo entre sus funcionarios y maestros de base, que vieron en la estructura reformada un nuevo sistema de ascenso: de profesor a promotor de NEC, a técnico profesional de zona y de región. Para los maestros, el paso de la

<sup>40</sup> El Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Educativo (INIDE) tuvo a su cargo el reentrenamiento magisterial. Entre 1972 y 1976 se había reentrenado a 77 640 docentes (Fuente: «Informe sobre el programa de reentrenamiento del magisterio y su proyección financiera para 1977-78». Lima: INIDE, 1979).

<sup>41</sup> Fueron evidentes aspectos favorables del reentrenamiento: propiciar oportunidades de diálogo y de intercambio de experiencias profesionales entre docentes; la proyección del ejercicio magisterial hacia la comunidad local y nacional; la conformación de buenos equipos de «reentrenadores», con lo que alcanzaron calificación y especialización los maestros a cargo de las acciones de capacitación; el esfuerzo editorial del Estado en apoyo al perfeccionamiento profesional docente, así como la promoción de investigaciones educativas.

docencia a la administración ofrecía entonces el camino más seguro de escalar posiciones hacia el poder en la carrera profesional. Esta situación estructural, así como los comportamientos tradicionales de la vieja burocracia no erradicada ni asimilada al proceso de reforma, hicieron que las exigencias burocráticas sobre el magisterio crecieran muchas veces de modo artificial y fueran vistas por este como una forma de opresión igual o mayor que sus estrecheces económicas; las concentraciones docentes, los controles, las sanciones disciplinarias y los traslados tuvieron esos efectos. La reforma educativa tampoco hizo posible una carrera pública que profesionalizara más a los docentes.

El peso del poder burocrático se expresó también privilegiando presupuestalmente todas las acciones educativas de tipo escolarizado y obstaculizando las de naturaleza no formal, no comprendidas y desvalorizadas *a priori*. Se tendió así, de modo permanente, a anular cualquier nueva forma educativa que pudiera haber surgido de condiciones creadas por la propia reforma.

## • PRINCIPALES EXPERIENCIAS DE EDUCACIÓN NO FORMAL

En las modalidades de educación inicial y de educación de adultos aparecieron importantes prácticas de educación no formal, una de cuyas dimensiones principales fue la participación en la gestión educativa.<sup>42</sup>

### Los programas no escolarizados de educación inicial (PRONOEI)

Cuando se crearon, los PRONOEI tuvieron las siguientes características principales: no estaban sujetos al régimen regular de centros de educación inicial, eran flexibles y utilizaban al máximo los recursos humanos y los ambientes naturales de la propia comunidad; eran coordinados y promovidos por jóvenes profesionales de educación inicial o preescolar; estaban integrados con programas de otros sectores, particularmente con salud y alimentación. Su metodología exigía sucesivas reuniones de motivación y análisis con la propia comunidad, para priorizar y cuantificar aquello que afectare especialmente la vida familiar y al niño, y procurando llegar a una programación conjunta de acciones.

<sup>42</sup> La educación no formal es aquella que se da por lo general fuera del marco de las instituciones educativas especializadas, para proveer educación a subgrupos particulares de la población por medio de diferentes instituciones o personas, teniendo como marco de referencia prácticamente toda la actividad social (véase Rivero 1979: 13).



La capacitación de animadores y promotores populares tuvo como mira obtener de ellos el ejercicio de las siguientes funciones: trabajo con niños de 3 a 5 años en recreación, dramatización, expresión corporal y plástica, actividades psicomotrices, etcétera; demostración en hogares sobre el modo de atender y estimular a niños de 0 a 5 años; estímulo a padres para que participen en la ambientación de áreas de recreación y trabajo para los niños, en la preparación de material educativo, en la atención de la higiene y salud de los infantes, en la preparación de alimentos, etcétera.

En 1976, las metas de atención logradas en 2 500 programas fueron 42 056 niños de 5 a 3 años y 47 736 padres de familia.<sup>43</sup>

La experiencia más valiosa fue la desarrollada desde 1973 en los «Wasi-Wasi» en zonas quechuas y los «Wawa-Uta» en zonas aimaras (para ambos, la traducción al castellano es «Casa del Niño»), programa que abarcó a 180 comunidades con capacitación de igual número de docentes campesinos elegidos por votación popular para realizar el trabajo educativo en forma voluntaria, quienes desarrollaron las actividades educativas en la lengua nativa de cada comunidad.

Al principio, la motivación principal de estos campesinos quechuas y aimaras de la sierra peruana fue la alimentación que recibían sus hijos, pero luego, a medida que avanzaba el aprendizaje, fueron tomando conciencia de la importancia y potencialidad del centro como lugar propiciatorio del crecimiento intelectual, motriz y social de sus niños. Superando la precariedad de sus economías, se convirtieron en principal sostén del proyecto.<sup>44</sup>

Los resultados técnico-pedagógicos han sido evaluados positivamente.<sup>45</sup>

## **Programas destinados a la población adulta**

Respecto de los programas destinados a una población adulta, se puede afirmar que cobraron especial importancia educativa por las siguientes razones:

<sup>43</sup> Véase «Información actualizada sobre la educación inicial en el Perú (1974-1977)». Lima: Dirección General de Educación Inicial, julio de 1977.

<sup>44</sup> En 1976 se llegó a atender a 7 826 niños indígenas. Unicef aportó 3 976 578 soles en equipos y unidades móviles; el Ministerio de Educación, 2 702 000 soles en remuneraciones, bienes y servicios; y las comunidades campesinas, 32 128 000 soles en locales, terrenos y alimentos.

<sup>45</sup> Los resultados de una investigación realizada en 18 wawa-wasis y wawautas con una muestra cercana a 300 niños con sus respectivas familias indicaron que, luego de pasar por estos centros, los niños mostraban, en general, gran responsabilidad y mayor capacidad para valerse por sí mismos (Llanos y Flores 1976).

- se crearon modalidades educativas de apoyo específico a este sector (educación básica laboral, calificación profesional extraordinaria, extensión educativa);
- hicieron posible el empleo de la capacidad instalada de empresas, fábricas y locales no escolares, en beneficio de la formación de trabajadores;
- las acciones de educación de adultos se coordinaron por primera vez con un Plan Nacional de Desarrollo, y se creó en el Ministerio de Educación una Junta Permanente de Coordinación Educativa, con la participación de los representantes de todos los sectores públicos; y,
- se cambió la orientación de la formación laboral para ligar sus contenidos al proceso político iniciado en 1968 y se alentó la participación de los trabajadores en la gestión de su propia educación.

Fue posible, así, realizar una serie de programas con metodologías, contenidos y públicos heterogéneos, la mayoría de los cuales asumían claras formas no escolarizadas.

Por los públicos a los cuales iban dirigidos y por su importancia en la estrategia de la reforma educativa, seleccionamos para un breve análisis los siguientes programas: Alfabetización Integral (ALFIN) y Unidades de Instrucción y Servicio Civil de Graduandos (SECIGRA).

## **El programa ALFIN**

El analfabetismo es una consecuencia de la propia estructura socioeconómica del país. El programa ALFIN constituyó una pieza fundamental en el esfuerzo por democratizar la educación superando una de las más graves expresiones de discriminación educativa: la situación de analfabetismo de 2 062 800 adultos de 15 y más años, según cifras del censo de población de 1972.

Sus resultados, sin embargo, no contribuyeron a modificar sustancialmente esa situación. En cuatro años (1973-1976) se logró alfabetizar a 241 216 personas, cifra que representó el 20% de la meta prevista para este periodo (1 260 000 personas) (Lizarzaburu 1983: 1990).

Una de las mayores limitaciones del programa fue que no logró concretar una estrategia y una metodología para alfabetizar a la población monolingüe quechua, aimara o de otras lenguas aborígenes. Se concentró en la población de lengua materna castellana y en los adultos bilingües.<sup>46</sup>

El análisis de la estrategia, la estructura, las funciones y la composición de la organización de ALFIN evidencia que el analfabetismo no llegó a ser asumido como problema nacional cuya solución correspondía a todos los peruanos. Siguió siendo un problema de los analfabetos, de las escasas instituciones y de 2 000 personas participantes en un programa generado desde un ministerio público. La participación organizada de la población se redujo al apoyo a los comités comunales constituidos en función de este programa. A pesar de lo anterior, hubo valiosas experiencias participativas, pero limitadas en términos de cobertura, consistencia e intensidad.<sup>47</sup>

Además de los señalados, se reconocen como factores negativos en su ejecución: a) acciones basadas en un personal de promotores heterogéneo y escaso, parte del cual pugnaba por utilizar ALFIN como instrumento de penetración política desde posiciones contrarias al proceso generado por el Gobierno Militar; b) carencia de estudios de base y de información estadística, así como de programación y ejecución presupuestaria, sujeta a un aparato administrativo pesado e ineficiente; c) efectos muy limitados en materia de conocimiento y promoción del programa, con uso escaso de medios masivos de comunicación; y, d) temor de importantes sectores del Gobierno y de la Fuerza Armada ante los códigos de tipo 'concientizador' que suponía esta alfabetización, cuyos efectos podían sobrepasar las posibilidades de control político.

<sup>46</sup> El Gobierno de Velasco reconoció el quechua como lengua oficial en mayo de 1975. Se trató de una medida impactante pero aislada, pues no fue planteada como parte de una política intercultural y bilingüe. La acción más importante que originó fue la creación y publicación de seis gramáticas y seis diccionarios correspondientes a otras tantas regiones quechuas peruanas, elaborados con la participación de eminentes lingüistas como Alberto Escobar.

<sup>47</sup> En Ica (1975), los hijos de socios de una cooperativa agraria solicitaron capacitación y lograron enfrentar exitosamente el analfabetismo en su seno; la experiencia fue expandida en la región por medio de la Central de Cooperativas, que apoyó la formación en cada cooperativa de brigadas juveniles campesinas de alfabetización. En el Cusco (1976), la Federación Agraria Regional Túpac Amaru (FARTAC), en coordinación con la regional de educación, realizó la evaluación y selección de 10 coordinadores de campo y de 122 alfabetizadores, la mayoría de los cuales eran campesinos propuestos por esta federación.

## Las Unidades de Instrucción y el SECIGRA

La creación de las Unidades de Instrucción (UI) en empresas y del Servicio Civil de Graduandos Universitarios (SECIGRA) está ligada al derecho a la educación afirmado en la reforma educativa.

En la UI se partía de la premisa de que correspondía a toda empresa una parte considerable de la responsabilidad educativa, pues se suponía que la inversión que realizasen en la formación y el perfeccionamiento de sus trabajadores revertiría en su propio beneficio.<sup>48</sup> El SECIGRA postulaba una íntima relación entre el ejercicio de la profesión y la educación, la sociedad y el desarrollo. Con él se trataba de cubrir vacíos de atención profesional en el país, de complementar la educación de los graduandos y de vincular a la Universidad con problemas concretos y urgentes de la realidad nacional.<sup>49</sup>

Los resultados de un trabajo de investigación sobre ambos programas, realizado a fines de 1978, indican que el conflicto primó en su implementación y que, con diferencias derivadas de sus propias naturalezas, sus estrategias de ejecución y sus resultados muestran evidentes diferencias entre la teoría y la doctrina educativa postuladas y la materialización de sus conceptos.<sup>50</sup> Veamos por qué.

La cogestión iniciada en los diversos campos de la economía peruana por medio de las comunidades laborales tuvo su correlato educativo en las UI. Ambas instituciones fueron concebidas cuando en el país se desarrollaba un ambicioso plan que buscaba modificar la estructura y las instituciones de la sociedad peruana, y comen-

<sup>48</sup> Todo centro laboral debía «[...] tener un órgano denominado Unidad de Instrucción encargado de promover y desarrollar programas de calificación profesional extraordinaria» (Reglamento del CPE, artículo 259.º del DS 006-75-ED). La estructura básica de una UI comprendía: un Comité Directivo, que debía estar conformado por el 50% de miembros designados por el órgano de dirección del centro laboral y el otro 50% por los trabajadores, y un coordinador. En cada UI debía elaborarse el reglamento interno como pauta que rigiera sus acciones, y que debía ser enviado al sector correspondiente para su visación.

<sup>49</sup> El SECIGRA era definido como el servicio que los educandos, varones y mujeres, debían prestar al culminar sus estudios profesionales, en forma de trabajo calificado, como requisito para obtener el título correspondiente a los dos primeros ciclos de la educación superior (Ley General de Educación, artículo 332.º). Los egresados prestaban trabajo por un máximo de 12 meses en lugares a los cuales eran designados mediante sorteo público; al finalizar su trabajo presentaban un informe-memoria que los calificaba para obtener el título profesional. Se les asignó en cada sector, además de viáticos y gastos de instalación, un monto mensual que en algunos casos podía ser mayor si las comunidades locales no podían asumir los costos del alojamiento y la alimentación.

<sup>50</sup> Esta investigación se realizó sobre tres programas: Unidades de Instrucción, SECIGRA y Programas No Escolarizados de Educación Básica Laboral-PEBAL.

---

EL PRINCIPAL PARA LA CONSTITUCIÓN DEL SECIGRA FUE ÉTICO-SOCIAL: EL EGRESADO UNIVERSITARIO, PRIVILEGIADO EN UNA SOCIEDAD CON LAS CARACTERÍSTICAS DE LA PERUANA, DEBÍA RETRIBUIR EN ZONAS DE POBREZA CRÍTICA, CARENTES DE SERVICIOS PROFESIONALES, EL COSTO SOCIAL DE SU EDUCACIÓN.

---

zaron a implementarse en la denominada «segunda fase» del Gobierno Militar, que reorientó la acción del Estado y de sus instituciones y afectó así el sentido y el desarrollo de las reformas iniciadas, así como la relación con los trabajadores y sus organizaciones, beneficiarios de tales reformas.

La suposición del 'doble beneficio' de las UI (para los trabajadores y para las empresas) no fue compartida por los empresarios. El porcentaje de centros laborales que respondieron a este llamado fue escaso, y la diferencia entre el número de empresas y centros de trabajo y el de las unidades de instrucción instaladas, notable.<sup>51</sup>

En lo que concierne a los trabajadores, si bien algunos grupos reconocieron que donde se implementaron UI se capacitó o pudo llegar a capacitarse mejor que con anteriores mecanismos promovidos por centros laborales, las acciones educativas se desarrollaron con metodologías tradicionales y estuvieron orientadas básicamente a atender los intereses de la empresa antes que los de los propios trabajadores. Influyó en esta opción la forma como se designaba al coordinador, figura central en el planeamiento y ejecución de esas acciones, quien, por su falta de preparación pedagógica y administrativa, o debido a su extrema dependencia de los órganos de dirección empresarial, tuvo en casi todos los casos un rol disminuido y sin posibilidades de eficacia. En parte por ello, los trabajadores, si bien distinguieron sus ventajas, no reconocieron a la UI como representativa de sus intereses, ni encontraron estímulos suficientes para mejorar su situación laboral a partir

---

<sup>51</sup> Las estadísticas señalan que de 142 623 centros laborales en todo el país, en diciembre de 1977 se habían instalado 10 633 UI y que, de estas, 9 930 se habían inscrito; de estas últimas, a su vez, 5 745 tenían un reglamento interno, y 2 836 contaban con tal reglamento aprobado por los sectores correspondientes. Solo 1 280 habían elaborado sus planes educativos, y 807 de estos habían sido aprobados. El mayor número de UI correspondió a los sectores Industria y Turismo (1 958 UI instaladas) y Comercio (6 434 UI instaladas) (datos extraoficiales obtenidos en documentos de la Dirección General de Educación Básica Laboral y Calificación del Ministerio de Educación).

de la calificación obtenida. Agravó esta imagen la contradicción y hasta oposición entre instrumentos legales dados en distintos momentos por el Gobierno Militar.<sup>52</sup>

En cuanto al SECIGRA, el principal argumento para su constitución fue ético-social: el egresado universitario, privilegiado en una sociedad con las características de la peruana, debía retribuir en zonas de pobreza crítica, carentes de servicios profesionales, el costo social de su educación. Las objeciones iniciales del sistema universitario fueron de dos órdenes: a) los directivos de las universidades plantearon que el programa debía ser organizado, dirigido y supervisado por cada una de ellas y no por los sectores públicos; y, b) los dirigentes estudiantiles de los programas de medicina (el primer programa en implementarse fue SECIGRA-Salud, en 1975) atribuían al SECIGRA el calificativo de 'farsa', sea porque utilizaba a estudiantes sin solidez ni recursos para desempeñarse en su profesión, sea porque el «régimen militar burgués» trataba de usar «mano de obra barata» con el fin de ampliar a su costa la cobertura sanitaria nacional.<sup>53</sup>

Hasta 1979 se ejecutaron los programas correspondientes a los sectores Salud, Alimentación, Vivienda y Construcción, Industria y Turismo, y Energía y Minas. De ellos, el más significativo fue el SECIGRA-Salud: entre agosto de 1975 y junio de 1978 habían participado en él 5 624 graduandos (médicos, enfermeras, odontólogos, obstetras y farmacéuticos) distribuidos en las diez regiones de salud del sector. Las cifras presentadas en los correspondientes informes fueron importantes para la realidad sanitaria del país.<sup>54</sup> El trabajo de campo demandó de los graduandos una adaptación a la realidad sanitaria del medio, con patrones culturales y de vida distintos de los de ellos y que contrastaban con la teoría recibida en aulas; les requirió,

<sup>52</sup> Mientras el Reglamento de la Calificación Profesional Extraordinaria, expedido en 1975, precisaba que esta modalidad debía tener como objetivo fundamental la preparación integral del trabajador y no obedecer solo a una perspectiva de crecimiento económico, el Reglamento de Unidades de Instrucción aprobado en 1978 planteaba con claridad que la capacitación de los trabajadores debía subordinarse a las empresas y que estas tendrían la potestad de designar al coordinador y aprobar el reglamento interno y el plan educativo, instrumentos rectores de la actuación de la UI.

<sup>53</sup> Este argumento no se utilizó para calificar la actitud de muchos egresados dispuestos a ser reclutados en otros países como mercancía profesional a bajo costo. De manera contradictoria, la radicalizada dirigencia estudiantil proponía establecer alternativamente un sistema de médicos rurales, previa obtención del título profesional y de seguridades económicas.

<sup>54</sup> En Medicina Humana, 2 216 128 consultas médicas, 54 184 hospitalizaciones, 59 811 atenciones de emergencia; en Odontología, 1 064 252 UTOS (Unidades Taxonómicas Operacionales), 496 515 atenciones odontológicas; en Farmacia y Bioquímica, atención de 1 207 396 recetas, 167 685 análisis bioquímicos, 75 626 controles de calidad de alimentos; en Obstetricia, 201 685 consultas obstétricas, 3 709 atenciones de parto, 73 849 visitas domiciliarias; en Enfermería, 2 882 544 vacunaciones, 379 660 visitas domiciliarias, 793 722 primeros auxilios. Se registró un conjunto de 409 283 trabajos con la comunidad, de los que 271 047 correspondieron a las graduandas de Enfermería («Informe de actividades a nivel nacional del programa piloto SECIGRA-Salud, Ministerio de Salud». Lima, agosto de 1978).

también, habilidad para despertar interés por los asuntos comunales vinculados a la higiene, la alimentación, el cuidado de recién nacidos y de gestantes, etcétera. En general, los pobladores se mostraron receptivos a la acción de los graduandos, sobre todo en localidades pequeñas y carentes de servicios profesionales.

Un problema no resuelto fue la ausencia o presencia mediatizada de las restituciones universitarias, lo que limitó la posible utilización de las experiencias alcanzadas en beneficio de programas académicos más adecuados y útiles a la realidad peruana. Ello, y la impericia en algunos sectores, atentó contra una apropiada supervisión y una capacitación más sólida antes de la salida al campo.

Por último, es necesario referirse a cuatro aspectos relativos a la presencia del Estado en estos programas que condicionaron su desarrollo:

- El primero fue la incapacidad manifiesta de organismos estatales para hacer cumplir dispositivos legales y establecer los estímulos y las sanciones correspondientes a su puesta o no en práctica (fue evidente el no cumplimiento de leyes y reglamentos que exigían la contribución de «todas las empresas» al financiamiento de la educación de sus trabajadores o a la formación en ellas de UI).
- El segundo fue la determinación de la estrategia, la programación y la evaluación de tales programas solo por representantes de los sectores públicos, sin considerar la opinión de los propios usuarios; esto afectó particularmente el sentido de las UI, pues los representantes «oficiales», o eran intérpretes, o eran condicionados por los cambios de orientación política que sufría el Estado.
- El tercer aspecto estuvo ligado al hecho de que el principal esfuerzo de financiación de los programas correspondió a los ministerios públicos, pues no se obtuvieron aportes del conjunto de la población ni de instituciones empresariales o financieras. La crisis económica y la austeridad fiscal establecida en 1978 pusieron en riesgo y anularon la continuidad de numerosas experiencias e iniciativas.
- El cuarto aspecto, vinculado a una política de recursos humanos, fue que el problema del empleo no se tomó como preocupación fundamental de la política educativa y del resto de sectores, en contraste con una situación de desempleo, subempleo y de baja productividad que afectaba a la mayoría de la población adulta. Los mecanismos de coordinación del Ministerio de Educación con el resto de sectores y la planificación nacional no procuraron atraer al medio rural y a otros sectores deprimidos, a profesionales y egresados de los niveles medio y superior de enseñanza, de la misma manera como no consiguieron producir empleos autosostenidos con recursos mínimos de capital en los que la educación pudiera tener un papel determinante.

## A MODO DE SÍNTESIS

Con la reforma educativa peruana el discurso pedagógico surgió por primera vez como componente primordial del discurso político en el país. El proyecto nacional del Gobierno Militar tuvo la virtud de acoger y generar orientaciones pedagógicas teóricas que sirvieron y explicaron prácticas educativas innovadoras. La educación dejó de ser una variable dependiente y pasó a desempeñar el rol de variable interviniente, se constituyó en un factor de movilización social y abrió su enfoque pedagógico hacia la interdisciplinariedad sin perder su especificidad.

El carácter innovador y transformador de esta reforma no llegó a provocar, por sí mismo, un proceso educativo de igual signo, sino más bien uno contradictorio, en el que el conflicto fue una de sus principales expresiones. Sin embargo, la inmediatez de su impacto no puede ser la única ni la más importante medida para estimar su peso transformador; ayudó, por ello, a su inmovilización y distorsión la reorientación del aparato del Estado a escasos años de su inicio, así como el desplazamiento del grupo y de las fuerzas sociales propulsores de este cambio educativo.

Su factibilidad tuvo relación con el grado de desarrollo y de continuidad del proceso social que la originó, con la fuerza y complejidad de las resistencias sociales ante ella, así como con su propia capacidad de producir cambio social sostenible. Su fuerza innovadora fue pues relativa, y no estuvo en relación con el carácter global, crítico y transformador de sus planteamientos teóricos. Su carácter estructural concitó oposición no solo de carácter técnico-pedagógico sino, y fundamentalmente, disentimiento político; no logró, particularmente en el magisterio, los niveles de consenso requeridos para el cumplimiento de sus objetivos.

Esto repercutió de modo directo en la participación que ella misma proponía. La participación careció de definición precisa y de mecanismos que realmente la hicieran posible; se puede afirmar que no hubo correspondencia entre la naturaleza de la reforma educativa y los términos en que tal participación era promovida. A pesar de ello, despertó una alta motivación para modificar conductas anteriores respecto de la educación. Esto se reflejó particularmente en una presencia inusual de padres de familia en tareas educativas.

La participación de la educación fue limitada por contradictorios factores políticos específicos: el Gobierno Militar combinó un autoritarismo tecnoburocrático con estímulos concretos a sectores mayoritarios de la población para que asumieran sus propios medios de vida, la educación incluida; pero, paralelamente, negaba legitimidad a los efectos de una educación crítica y dialógica, así como a los grupos de intereses y expresiones de conflictos de grupos sociales en el país.



A pesar de sus limitaciones, la nuclearización educativa y los programas de educación no formal otorgaron a la educación peruana un nuevo papel en la sociedad. La propuesta de núcleos educativos comunales y de canales de participación comunal implicó un cambio total de concepción respecto del sistema educativo tradicional.

Este esfuerzo nacional tuvo el especial mérito de ser obra de peruanos, y de que ni su concepción ni su diseño dependieron de agencias o de bancos internacionales de financiamiento. Otro de sus logros fue que se adelantó a la Conferencia Internacional de Jomtien, desarrollada dos décadas después, en ideas como la educación permanente, la educación temprana como factor clave de todo desarrollo, la descentralización a escala comunal y la convocatoria de nuevos y distintos actores para que la educación fuese tarea de todos.

La base de este artículo fue escrita diez años después de iniciada la reforma educativa. Paradójicamente, el Perú «en democracia» ha procurado distanciarse lo más que pudo de esa reforma, con una legislación educativa diferente que «rescataba» muchos elementos de una educación que se creía superada. En cambio, en instituciones como la Unesco los educadores que tuvieron vinculación con ella aún la recuerdan.<sup>55</sup>

Por todo eso, son muy expresivos y significativos los estudios sobre educación y desarrollo realizados por especialistas latinoamericanos que reconocieron el carácter de esfuerzo nacional autónomo, precursor e innovador que representó esta reforma educativa para la educación de América Latina y el Caribe.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Simón Romero Lozano, excepcional educador colombiano, precursor de la planificación educativa y director de la Oficina Regional de Educación de la Unesco (OREALC), señaló en foros internacionales y en tertulias con colegas que pocas veces había visto a un país tan comprometido con su propio cambio educativo como el Perú de la década de 1970. Falleció el 15 de abril de 2007. En una nota en su memoria, Miguel Soler, maestro símbolo en Uruguay y colega de Romero en la Unesco de entonces, señala: «[...] en lo externo su agudo olfato político le permitía detectar las coyunturas neurálgicas a los efectos de una acción que, ante todo, debía ser oportuna. Un ejemplo: la misión de seis miembros de la OREALC, que Simón Romero coordinó durante todo un mes en Perú, cuando el gobierno de Velasco Alvarado lanzó en 1970 su interesante Reforma Educativa. Fue, para mí, una inolvidable instancia de intercambios profesionales con insignes educadores peruanos. Y tras aquella misión, la Oficina dirigida por Simón siguió apostando por aquella experiencia».

<sup>56</sup> Véanse *Las tendencias pedagógicas en América Latina*, de Ricardo Nassif; *Las reformas de la educación en América Latina: Análisis de algunos procesos nacionales*, de Norberto Fernández Lamarra e Inés Aguerro; *Estilos de desarrollo y educación: Un inventario de mitos, recomendaciones y potencialidades*, de Marshall Wolfe, así como *Estructura y movimientos sociales en el desarrollo de la educación popular*, de Germán Rama (estos trabajos se encuentran en la publicación *El cambio educativo: Situación y condiciones*, que forma parte del Informe Final del Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, auspiciado por la Unesco, la CEPAL y el PNUD. Buenos Aires, agosto de 1981).

## 2. CLASE POLÍTICA Y EDUCACIÓN: HISTORIA DE DESENCUENTROS

«A los gobiernos peruanos les importa un pepino lo que ocurra con la cultura y la educación en el Perú. La razón:  
creen que no les dan votos»

*Alonso Cueto, en Perú.21, Lima, 6 de marzo de 2006.*

«El Estado, es decir los sucesivos gobiernos, comparte la culpa de la profunda, al grado de ser grotesca, crisis educativa. No hay pedido de disculpas por ese lado, sino una docena de ministros que circulan de lo más orondos y que nunca se dan por aludidos»

*Mirko Lauer, en La República, Lima, 28 de febrero de 2007.*

En el Perú, la opción, con diversos matices, por un modelo que ha permitido alcanzar equilibrios macroeconómicos pero, a la vez, ha producido crecientes procesos de concentración de la riqueza y de exclusión social, ha determinado que, en materia de educación, las políticas estatales se reduzcan al intento de que los pobres asistan a una escuela pública sin recursos mientras el sector privado y el mercado asumen la educación del sector moderno y con más posibilidades de ser productivo. Esta polarización pone en riesgo tanto el proceso económico como el de democratización política.

Si la lógica de los cambios educativos que se pretende desarrollar en nuestro país se sujeta solo a las demandas de los procesos productivos y del modelo económico imperante, la polarización se acentuará. Si, por otro lado, esos cambios enfatizan la acción directa de la pedagogía en el logro de aprendizajes efectivos sin considerar la condición de país fragmentado, diverso y con graves elementos de exclusión social, los resultados serán similares a los que han desnudado las pruebas de evaluación nacionales e internacionales y que han dado lugar a que nuestra educación sea declarada en emergencia. De ahí la enorme importancia que cobra la variable política para enfrentar todo desafío de cambio educativo.

Esta variable política será factor relevante en el éxito o fracaso de un cambio sostenido de la educación en cualquier país. El análisis comparado de reformas educativas producidas en Latinoamérica en la década recién pasada da cuenta de que, desde el punto de vista político, todas han abordado de uno u otro modo el tema de los consensos y los acuerdos, el de la descentralización, el de mayores recursos para la educación y el de los contenidos en términos de valores, socialización política y cultural y participación.

### **¿Podemos asociar a la clase política peruana a un escenario similar?**

Todo parece indicar que no. Más aun, el que en nuestro país no se haya desarrollado reforma educativa alguna desde aquella de la década de 1970, y el que el nivel de nuestra educación, sobre todo la pública, sea cada vez más precario, son elementos indicativos de un divorcio de esa clase respecto de sus indelegables responsabilidades en materia educativa.

Existe la idea generalizada de que nuestros políticos toman la educación como un tema más en su ejercicio tradicional, como parte del «toma y daca» que ponen en acción cuando pueden obtener alguna ventaja. Subsiste asimismo la percepción de que buena parte de su interés por el sector reside en que este sigue siendo el más grande aparato burocrático y llega hasta los últimos rincones del país. Sucesivos gobiernos (a los nacionales deben sumarse esta vez los de nivel regional) siguen dando la penosa impresión de que el Estado es una suerte de botín que debiera servir en primer lugar a los militantes o amigos que hicieron posible tal o cual elección.

## **a. LA CLASE POLÍTICA Y SUS INFLUENCIAS EN LA EDUCACIÓN DURANTE EL SIGLO XX**

Para Basadre, los cuatro primeros años del Gobierno de José Pardo y Barreda (1904-1908) merecieron el calificativo de «un hermoso capítulo en la historia republicana». En ese periodo se aumentó considerablemente el presupuesto destinado a educación: en 1907 representó el 15,44% del presupuesto total.<sup>57</sup> Se decretó que la escuela elemental fuese gratuita y obligatoria para varones de 6 a 16 años y para mujeres de 6 a 12 años.

<sup>57</sup> Comentando este hecho, Morote (2006: 98) precisa: «Es decir que, proporcionalmente, fue 50% más de lo que asignó a educación el gobierno de Toledo».

Se instituyó un fondo para la educación primaria constituido por el 5% de los ingresos fiscales, el 30% de las rentas de las juntas departamentales e impuestos creados por leyes especiales como el destinado a las bebidas alcohólicas, cuyo cobro estaba a cargo de las municipalidades. Ese fondo sirvió para la construcción de 26 escuelas modelo en pueblos como Ayaviri, Huancabamba, Cotahuasi y Mollendo, y de 8 escuelas en Lima; fueron entregados gratuitamente a alumnos de primaria 150 mil libros de texto y 3 mil mapas del Perú. Se apoyó a las escuelas con formularios de matrícula y asistencia, libretas y registros. Basadre relata que casi sesenta años más tarde encontró en escuelas de la costa y de la sierra equipos y material educativo comprado en época de Pardo.<sup>58</sup>

La convicción presidencial de que la educación peruana no debía contentarse con mejorar lo que ya se tenía, sino que era necesario ponerla al nivel de la de Europa o los Estados Unidos, se tradujo en medidas como las siguientes: al reabrir la Escuela Normal de Lima y la Escuela de Artes y Oficios se les otorgaron, a diferencia de lo que habían hecho gobiernos anteriores, fondos suficientes, locales y maestros, y se trajeron profesores de Francia y Alemania; se crearon becas para enviar a los mejores estudiantes a perfeccionarse en el exterior;<sup>59</sup> se privilegió al colegio Guadalupe con la contratación de un grupo de profesores de la Universidad de Lovaina, Bélgica, y de un maestro alemán para su dirección.<sup>60</sup> Varios colegios nacionales de provincias fueron dirigidos también por docentes alemanes; más tarde se convocó a profesores suizos, franceses y estadounidenses.

Resulta fácil imaginar los problemas de adaptación que sufrieron los docentes extranjeros convocados y los propios maestros y estudiantes peruanos con los que se relacionaron; las medidas, por lo demás, denotaban excesiva centralización en las decisiones. Sin embargo, el ostracismo y el atraso de la educación peruana de entonces convirtieron esas medidas en excepcionales y memorables.

Los presidentes que sucedieron a Pardo y Barreda hicieron méritos para que la educación perdiera importancia. Según Basadre:

---

<sup>58</sup> Los útiles de enseñanza se importaron de Francia, de la entonces famosa librería Hachette; las bancas y carpetas se trajeron de Nueva York; los sillones para maestros y otros artículos llegaron de Hamburgo.

<sup>59</sup> Los de la Escuela Normal fueron a los Estados Unidos, y a seis de los 150 estudiantes de Artes y Oficios se les enviaba cada año a estudiar construcción civil en Inglaterra con contrato para regresar al Perú.

<sup>60</sup> Basadre refiere el nombre del educador alemán Carlos Hilburg, quien fue sustituido por el doctor Alberto Giesecke.

No sólo el cambio de un gobierno a otro sino, a veces, el cambio de ministro implicó la ruptura o estancamiento de iniciativas útiles, de obras en marcha. Hubo, de cuando en cuando, leyes elocuentes; pero su aplicación perentoria o gradual no quedó bajo vigilancia de organismos estables y eficaces. Faltó visión de conjunto que tomara en cuenta, en primer lugar, la realidad con todas sus facetas [...] y la necesidad de crear una estructura educacional sólida, ágil debajo de las alternativas de la política y por encima de los caprichos y de las pequeñeces de los hombres.

En el segundo Gobierno de Manuel Prado destacó particularmente el nombramiento y la gestión de Jorge Basadre como Ministro de Educación. En la primera Administración del arquitecto Fernando Belaunde los ministros que convocó fueron calificados profesionales;<sup>61</sup> estableció la gratuidad de la enseñanza y aumentó en 25% los fondos para la educación.

A partir de fines de la década de 1950 el sistema educativo tuvo una expansión vertiginosa: entre 1958 y 1968 la población escolar matriculada aumentó en casi 100% (78,12% en primaria, 165,8% en secundaria y 280,9% la universitaria). Sin embargo, las cifras absolutas revelaban serias carencias: de 400 845 alumnos matriculados en transición, apenas 43 226 concluyeron la secundaria; 366 619 niños y jóvenes desertaron en diversas etapas de su escolaridad. Estas cifras dieron sustento a la reforma educativa del decenio de 1970.

La Constitución de 1979 recogió gran parte del diseño del Estado promovido por las reformas velasquistas, que heredaron el segundo Gobierno de Belaunde y luego el primero de Alan García. El desmontaje del Estado instituido por Velasco se completó con las reformas neoliberales de Fujimori, y así las reglas del ajuste estructural promovidas desde los organismos multilaterales fueron plenamente asumidas por el proyecto autocrático de Fujimori y Montesinos.<sup>62</sup>

Desde el punto de vista ideológico, el historiador Manuel Burga precisa los contradictorios resultados de una educación influenciada por adalides políticos como Víctor Raúl Haya de la Torre y José Carlos Mariátegui, y por forjadores del APRA y de diversos socialismos.

<sup>61</sup> En su primer Gobierno sobresale particularmente el educador Carlos Cueto Fernandini; otras figuras intelectuales convocadas fueron Francisco Miró Quesada, filósofo y catedrático en San Marcos; Enrique Tola, ingeniero y catedrático; y el historiador José Jiménez Borja.

<sup>62</sup> La influencia corruptora del ex capitán Vladimiro Montesinos sobre nuestra Fuerza Armada y la clase política de entonces fue uno de los signos principales del Gobierno de Alberto Fujimori.

Según Burga, hasta la década de 1960 la mayoría de los partidos políticos tenían como propósito la construcción de una república y una sociedad diferentes:

Pensando en la universidad y en los latifundios altoandinos, tengo la impresión de que todo el proceso histórico del siglo XX no culminó exitosamente. Las realidades sociales y económicas no coincidieron con el discurso político. Si hay factores y causales que desaceleran la historia del Perú en el siglo XX, profundizando en el caos y en la entropía, es gracias a este ideal socialista. En 1920 Víctor Raúl Haya de la Torre y José Carlos Mariátegui tenían discursos paradigmáticos que había que admirar y seguir. Construyeron un intelectual peruano que era socialista, diferente al brasileño o mexicano. Esa ilusión del siglo XX nos hizo perder el tiempo. No miramos la historia del siglo XX en términos de desarrollo, sino en términos de explotación. La reflexión de la intelectualidad peruana fue buscar las causas de la explotación, de la marginación, de nuestro atraso, mirar atrás Tomado de Burga 2007).

## **b. LAS RESPUESTAS POLÍTICAS ENSAYADAS EN LOS ÚLTIMOS DEGENIOS<sup>63</sup>**

### **• LA DÉCADA DE 1980**

Transcurridos doce años de Gobierno Militar con dos fases diferenciadas, se trataba de transitar a la democracia con autoridades electas. El país que recibieron los gobernantes elegidos era diferente del de 1968. Neira es explícito respecto de ese nuevo escenario:

Cuando cayó Velasco, la vieja clase política celebró el acontecimiento, se abrió el champán del regocijo, retornaban los buenos tiempos. Pero lo que siguió fue también una sorpresa. El postvelasquismo no se pareció en nada a lo que habían previsto sus enterradores. De alguna manera, el velasquismo no solo había ensanchado el Estado (del Estado gerente al Estado-nación) sino el campo de lo popular [...] El terremoto velasquista echó en las arenas políticas otras clientelas, otras necesidades, desafiando el talento de una clase política que salió renovada de esa experiencia, pero enfrentando un paisaje social diferente, convulso, donde esta vez lo popular tuvo vida y fuerza. El Perú, pase lo que pase, no se podrá volver más a gobernar sin los humildes, los cholos, los zarrapastrosos. Y eso también es Velasco (Neira 1997).

<sup>63</sup> Periodo 1980-2007.

Los primeros actos del segundo Gobierno de Belaunde Terry fueron disponer la vigencia de la Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente —presidida por Víctor Raúl Haya de la Torre— en 1979, y devolver a sus propietarios los diarios, televisoras y radios que el Gobierno anterior había incautado.

La reforma educativa de la década de 1970, herida de muerte por los cinco años de Morales Bermúdez, terminó su agonía en la segunda Administración de Fernando Belaunde. La clase política de entonces, el Ejecutivo y el Congreso presidido por Luis Alberto Sánchez, se propusieron dar una lección a quienes se habían atrevido a realizar cambios en un contexto militar ajeno a las denominadas costumbres democráticas. No debía quedar vestigio alguno de aquello. La nueva ley educativa que engendraron, la 23384, trató de detener el reloj de la historia, volver al pasado: había que distinguir claramente la educación en democracia del anterior intento de reformar la educación y de sustituir un sistema anticuado centrado en la escolarización por otro que buscaba una nueva sociedad por medio de una educación creadora orientada a establecer una relación justa entre las personas y el diálogo social. En la ley con la que se trató de sustituir la mencionada reforma, la añeja educación primaria reemplazó a la educación básica;<sup>64</sup> se trató de escolarizar todo atisbo de educación que saliera del marco formal, la educación inicial perdió su impulso y vigencia original, se eliminó la educación básica laboral y se alejó la educación del trabajo, con lo que se desechó la calificación profesional extraordinaria; desaparecieron las ESEP y, con ellas, las posibilidades de educación ocupacional no universitaria. A pesar de la convicción sobre las bondades de la nuclearización educativa, esta fue condenada a la extinción.<sup>65</sup>

Ese fue el marco que condicionó el denominado «Quinquenio de la Educación» que intentó desarrollar el conservador Fernando Belaunde en su retorno a la Presidencia en 1980.

La probidad y la experiencia profesional de ministros de Educación como Valentín Paniagua y Andrés Cardó no fueron suficientes para superar esa caja de Pandora legal. De ese quinquenio destacan, entre otras iniciativas, el reinicio del diálogo con dirigencias magisteriales, que dio como resultado el ofrecimiento al magisterio de

<sup>64</sup> «[...] resultó un error regresar al concepto de ciclo primario con 6 años de estudio y secundario, con 5. A partir de la educación básica se habría podido inducir a los padres de familia de pueblos marginales y campesinos para que sus hijos siguieran nueve años y no solamente seis de educación» (Palomino 1997).

<sup>65</sup> Sobre la nuclearización, Andrés Cardó, quien fue viceministro en el Gobierno Militar y ministro de Educación en el de Belaunde, señaló con acierto: «[...] el sistema de nuclearización ha sido una de las innovaciones de la reforma de la educación más naturalmente aceptada por la Comunidad Nacional, lo cual significa que colmó una aspiración popular».

viviendas construidas como parte del Plan Nacional de Vivienda y la posibilidad de realizar estudios de perfeccionamiento. Parte central de la estrategia educativa consistió en promover la mejora de la infraestructura escolar: se construyeron 23 000 aulas con la colaboración de la ciudadanía bajo el sistema de Cooperación Popular. El apoyo del Gobierno a la educación privada hizo posible el incremento del número de colegios, favorecido por un nuevo factor: la aparición de ONG dedicadas a la educación, dirigidas la mayoría de ellas por profesionales que habían tenido vínculos con la reforma velasquista.

La década de 1980 y el retorno de las instituciones democráticas coincidieron con una degradación notable del nivel de vida de la población. La informalidad desplazó el espacio de la economía asalariada: en 1981 los trabajadores formales eran el 35% de la PEA; en 1992, apenas el 10%. La democratización institucional, que había despertado un sentimiento de esperanza con las elecciones municipales, tuvo un recalcitrante opositor que impidió el sufragio en 4 provincias y 27 distritos ayacuchanos. La aparición y crecimiento de Sendero Luminoso significaron una grave amenaza para el país y sembraron la incertidumbre sobre su destino. Por esos días Flores Galindo escribió: «Desaparecidos, ejecuciones extrajudiciales, cementerios clandestinos han devenido en parte sustancial de la vida política nacional» (Flores Galindo 1988).

La elección del joven Alan García en 1985 expresó una mayoritaria opción contra el pasado; la vieja derecha y los modernos sectores empresariales ocuparon una porción reducida del espectro electoral. La esperanza de cambio y de un «futuro diferente» que encarnaba García fue pronto desplazada por los gestos, el efectismo y el personalismo del mandatario, que predominaron sobre la realidad: «[...] el malentendido entre el García electo y sus electores fue gigantesco, no le votaron para batir todos los récords de presidencialismo radicalizado» (Neira 1997). Sus decisiones políticas y económicas generaron el desastre inflacionario y la pauperización: «El Estado peruano —y no sólo el Estado aprista— quedó desacreditado para promover toda política de largo plazo que atienda el desarrollo industrial, agrícola y tecnológico» (Neira 1997).

En materia educativa no hubo solución de continuidad con el Gobierno anterior. Bajo el lema «Educación para la vida» se produjeron varios documentos programáticos que proponían un proyecto educativo,<sup>66</sup> un diseño de ley para cambiar la estructura del sistema y la municipalización de la instrucción primaria. El Parlamento desaprobó estas dos últimas iniciativas. Se planteó también que la alfabetización y la educa-

<sup>66</sup> Durante la gestión de Mercedes Cabanillas se conformó una importante comisión integrada por José Matos Mar, Luis Jaime Cisneros, Luis A. Ratto, entre otros profesionales. Lamentablemente, sus productos han sido muy poco divulgados en el país.



ción primaria fueran ofertas prioritarias para el crecimiento de la matrícula (UNESCO 2001). El quinquenio tuvo solo ministros de filiación aprista, todos ellos profesionales docentes: Gróver Pango (dos años) y Mercedes Cabanillas (dos años y tres meses) figuran entre quienes ocuparon la Cartera por mayor tiempo; Efraín Orbegozo duró solo nueve meses.

El contexto de superposición de la guerra y la política condicionó toda iniciativa gubernamental. En los últimos años del Gobierno aprista la aguda crisis fiscal golpeó varios niveles de la estructura del Estado, Ministerio de Educación incluido. El primer impacto fue institucional, y afectó la posibilidad de atender la educación como necesidad social:

[...] abriendo paso a formas tradicionales basadas en el patrimonialismo, la clientela y la prebenda. La modernización y la institucionalización del Estado cedieron su lugar, en este período, a las formas tradicionales de dominación que se habían resignado a cumplir un papel subordinado (Silva 2002).

Al finalizar el régimen, el ingreso masivo como docentes de personas que no tenían otro título o mérito que el partidario en las planillas del sector educativo fue expresión de esa situación de anomia institucional.

El propio Alan García brindó una muy escasa importancia a los productos educativos de su gestión. En su «Carta al Pueblo Peruano» (Bogotá, 10 de enero de 2001), en la que hace un breve recuento de las principales obras de su primer Gobierno, dedica un solo párrafo a su obra educativa: «Imprimimos 14 millones de libros gratuitos para los colegios del Estado, elevamos los sueldos del magisterio y de la policía, que entonces tuvieron el doble del poder adquisitivo que con el fujimorato». La crisis generó las condiciones favorables para la implementación de una economía de libre mercado y un Estado neoliberal, como lo confirma su aplicación con la llegada de Alberto Fujimori al poder en 1990.

## • LA PESADA HERENCIA FUJIMORISTA

El régimen de la década de 1990 representa una clara expresión de lo que muchos estudiosos definen como el «populismo neoliberal» que caracterizó a varios gobiernos en América Latina.

El nombre de Alberto Fujimori está ligado a la mejoría en materia de lucha contra la inflación y el terrorismo, a las privatizaciones y a la inserción en la economía mundial, pero también a los efectos negativos de su opción neoliberal: aumento brutal de

la pobreza, suspensión de la legalidad constitucional con el autogolpe de abril de 1992 (cierre del Congreso de la República), y a un estilo no consensual y excluyente de hacer política. Fue decisiva la captura de Abimael Guzmán luego del paciente y eficaz trabajo de la Policía peruana, logro del que se apropió el Gobierno y que le valió buena parte de su popularidad en los años siguientes.

El carácter de dictadura conferido a su Gobierno obedece a sus graves violaciones de derechos humanos, a medidas legales aprobadas por una institución parlamentaria cautiva y al control de los medios de comunicación masiva, en especial la televisión. Todo esto tuvo vinculación con el fortalecimiento de la figura de Vladimiro Montesinos como asesor de Fujimori y del Servicio de Inteligencia Nacional, desde el cual organizó una red de espionaje dedicada a obtener información tanto de enemigos como de aliados políticos. Se empezó así a gestar lo que luego sería el sistema organizado de corrupción gubernamental más grande de la historia del Perú, lo que incluyó no solo el robo de dinero del erario público sino también la total utilización de los poderes del Estado a favor del régimen, así como el de algunas empresas privadas como los canales de televisión, entre otras. La Constitución de 1993, ratificada por referéndum, daba a Fujimori la posibilidad a una reelección inmediata en los comicios de 1995. Sin embargo, ello no fue suficiente: se presentó en el año 2000 a una segunda reelección en medio de un contexto de estancamiento económico y de denuncias de todo calibre contra su Gobierno. Su huida al Japón fue un mal final de su gestión, y hoy se encuentra en la condición de prófugo de la justicia peruana.

Desde el punto de vista educativo, un referente que merece ser analizado son los déficits señalados en el diagnóstico general de la educación primaria elaborado en 1993 por una misión interaagencial a pedido del Ministerio de Educación y al que ya se ha hecho referencia. El deterioro educativo descrito en ese diagnóstico sugería estrategias de acción que no tuvieron correspondencia ni interlocución suficientes en el mundo oficial presidido por Alberto Fujimori.

La principal respuesta a ese diagnóstico fue el diseño, con el apoyo de los organismos multilaterales, del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP),<sup>67</sup> que inició sus actividades solo dos años después y focalizó la mayor parte del gasto en obras de infraestructura educativa.

<sup>67</sup> El MECEP, instituido con el Banco Mundial, estuvo conformado por tres componentes: Mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza (consolidación curricular, capacitación docente, materiales educativos); Modernización de la administración educativa (modernización del sistema de gestión, implementación de los centros educativos, sistemas de información, sistema de evaluación del rendimiento estudiantil); e Infraestructura educativa (sustitución y rehabilitación de locales escolares y mobiliario).

La reforma curricular permitió, en el plano propositivo, la incorporación de nuevos contenidos: prevención de la violencia familiar, equidad de género y capacitación en actividades productivas, así como los prolegómenos de un enfoque intercultural, al reconocer el carácter pluricultural y multilingüe del país.

El proceso de descentralización fue limitado y cerrado. El manejo presupuestal otorgó más facultades a las direcciones regionales, y se estableció una línea que iba desde ellas a los Comités Transitorios de Administración Regional (CTAR) y terminaba en el MEF, que tenía la decisión final (Béjar 2001). Un intento por transferir la educación a las municipalidades, realizado al promediar la década, no continuó por presión de organizaciones de educadores, de padres y de la sociedad civil, y porque las municipalidades no estaban aptas para asumir estas nuevas funciones. Se volvió a imponer entonces la línea centralista del Gobierno.

El seguro escolar para alumnos de entre 3 y 18 años de centros educativos estatales, los planes para enfrentar la formación inicial y la capacitación de los maestros y otras acciones específicas<sup>68</sup> aunque inorgánicas desarrolladas por el núcleo centralizado ministerial, pueden ponderarse como esfuerzos por aproximarse a una mejoría de la educación nacional.<sup>69</sup> Otros intentos en esta dirección se registran en los propios centros educativos y en iniciativas de la sociedad civil.

El descenso de la calidad educativa y la ingobernabilidad del sector se vieron condicionados por seis factores propios de la administración gubernamental en la década de 1990:

- Una crisis de la institucionalidad política nacional, que presentaba un cuadro de gobierno centralizador del poder.<sup>70</sup> Al centralismo asfixiante se sumaron los excesivos

<sup>68</sup> Además de los programas comprendidos en el MECER, pueden mencionarse medidas dirigidas a la redefinición de la educación secundaria, desarrollo de la educación rural, redefinición de la educación de niños trabajadores, desarrollo de la educación especial, y diseño e implementación del bachillerato.

<sup>69</sup> «[...] a pesar de contar con recursos para una ambiciosa política de renovación de la primaria y otras propuestas sobre secundaria, bachillerato y educación rural, el Ministerio desarrolla políticas de oferta sin introducir mecanismos de control de logros. Aunque el efecto de la reforma pedagógica parece haber tenido éxito en cambiar el paradigma educativo, de centrado en la enseñanza a centrado en el aprendizaje, es probable que la medida política más recordada sea la que permitió la inauguración de una nueva escuela diaria», señala Juan Fernando Vega, directivo del MED de entonces (véase Para que la educación (pública) eduque. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, 2005).

<sup>70</sup> La acción contra la subversión y la violencia irracional de Sendero Luminoso y del MRTA fue determinante y, a la vez, pretexto para la gradual concentración del poder.

vos cambios ministeriales en el sector —11 ministros en una década,<sup>71</sup> algunos de deplorable recuerdo—, clara muestra no solo de la discontinuidad de las políticas sino también de la enorme dependencia de esos cambios de las marchas y contramarchas de la voluntad presidencial.

- Importantes decisiones educativas, como la masiva construcción de establecimientos escolares, fueron tomadas y llevadas a cabo considerando los afanes electorales del mandatario gobernante y no como resultado de ejercicios de planificación y redistribución de inversiones socioeducativas.
- El programa de ajuste y estabilización económica que ordenó la macroeconomía del país sacrificó las políticas sociales. No hubo en el ámbito educativo estrategias integrales de atención a zonas excluidas.
- La aguda politización del debate educativo por acciones gubernamentales apresuradas<sup>72</sup> e incluso bien intencionadas.<sup>73</sup>
- La escasa o nula voluntad para cumplir con dispositivos de la Constitución reformada en 1993<sup>74</sup> y para generar consensos con importantes actores de la educación peruana.
- La falta de transparencia en la gestión pública<sup>75</sup> y en la difusión de resultados de evaluación.<sup>76</sup>

<sup>71</sup> Las gestiones de Gloria Helfer, al inicio del primer Gobierno de Fujimori, y de Dante Córdova, constituyeron esfuerzos aislados de una administración proba respecto de la desarrollada por la mayoría de los demás ministros.

<sup>72</sup> En 1993 el Gobierno intentó y luego desechó introducir cambios en la prestación de servicios educativos, inspirado en el modelo chileno de subsidio directo al alumno. Ello coincidió con la elaboración, debate y ratificación por referéndum de la Constitución de ese año. En la nueva estructura del sector educativo y en la definición e implementación del bachillerato no se alentó el diálogo ni consensos. Estos desencuentros, además de politizar el debate educativo, impidieron en buena medida que el tema de un proyecto educativo nacional sea abordado y concretado tanto por el Estado como por la sociedad civil.

<sup>73</sup> «[...] la improvisación, la politiquería, la demagogia y el cortoplacismo mataron al bachillerato. Su implementación algo bueno tuvo: poner en evidencia la espantosa situación de la educación secundaria [...]» (Andrade 2005).

<sup>74</sup> El artículo 17.º de la Constitución vigente declara la obligatoriedad de la educación inicial, primaria y secundaria. Fue notorio el desinterés por hacerlo efectivo sobre todo en los niveles inicial y secundario, así como por mejorar la calidad de los servicios en cada uno de estos niveles.

<sup>75</sup> Fue brutal para el país cuando se conoció que se había vivido gobernado por una mafia que había hecho del crimen y del saqueo de lo público su principal doctrina.

<sup>76</sup> Los malos resultados peruanos en la evaluación regional comparada propiciada por el Laboratorio de Medición de Calidad de la Educación no pudieron ser conocidos en el Informe Unesco corres-

---

AL CENTRALISMO ASFIXIANTE SE SUMARON EXCESIVOS CAMBIOS MINISTERIALES EN EL SECTOR –11 MINISTROS, ALGUNOS DE DEPLORABLE RECUERDO–, CLARA MUESTRA DE DISCONTINUIDAD DE POLÍTICAS Y DE LA ENORME DEPENDENCIA DE LA VOLUNTAD PRESIDENCIAL.

---

### • LA CORTA TRANSICIÓN DE VALENTÍN PANIAGUA

Valentín Paniagua devolvió dignidad al ejercicio presidencial luego de la delictiva gestión de Alberto Fujimori. En sus escasos nueve meses de Gobierno logró restablecer el principio de la legalidad y el respeto por la división de poderes. Su gestión se orientó fundamentalmente a organizar un proceso electoral transparente y a elevar el diálogo político entre los peruanos. Destacan en su periodo el combate contra la corrupción del régimen anterior y la constitución de una Comisión de la Verdad a la que se le encargó elaborar un informe sobre las dos décadas de violencia política. Su mandato, sin embargo, fue insuficiente para intentar transformaciones de mediano o largo plazo.

En materia educativa merecen ser destacadas particularmente la incorporación de cuadros profesionales a los que había negado diálogo la administración fujimorista y la Consulta Nacional de Educación realizada entre los meses de enero y julio de 2001, con la que se trató de recoger opiniones de distintos sectores del país y sentar las bases para un Acuerdo Nacional por la Educación.

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

Esta importante consulta propuso como objetivos de la educación:

- La preparación para ser ciudadanos incorporados plenamente a la sociedad.
- La revaloración de la profesión docente.

---

pondiente. El Gobierno de Fujimori, que sostenía públicamente que estaba convirtiendo la educación peruana en «la mejor de América», no autorizó su difusión. Fueron publicados para el país y para Latinoamérica por la gestión del ministro Marcial Rubio ante dicho organismo internacional en el Gobierno de Transición del presidente Valentín Paniagua.

- La educación como tarea de todos, y el derecho de todos, sin discriminación alguna, a una educación de calidad.
- La descentralización y democratización de la educación.
- El derecho de conocer y evaluar los avances de la educación, ejerciendo vigilancia ciudadana.
- El aumento de la inversión en educación, para generar esfuerzos por una mejor gestión.
- La elevación de la educación superior hacia estándares de calidad internacional.

Constituyó motivo de debate, por sus posibles implicancias posteriores, el nombramiento de 20 mil profesores contratados sin posibilidad de realizar una evaluación básica de la relación de estos profesionales con los alumnos a su cargo.

### • EL REALISMO DESENCANTADO DE ALEJANDRO TOLEDO

El Gobierno de Toledo no fue capaz de satisfacer las expectativas ciudadanas respecto de su capacidad de producir un cambio drástico en materia de políticas públicas. Los anuncios de reformas para cumplir con sus múltiples promesas electorales fueron disminuyendo uno a uno, hasta que la comunicación con el Jefe de Estado y el aprecio popular por sus dichos y sus hechos se cerraron.

Enfrentar las desigualdades, acortar la brecha que separa a ricos de pobres y mantener la lucha frontal contra la corrupción eran acciones claves del nuevo Gobierno constitucional. Mas esos desafíos tenían que abarcar, además de la distribución del ingreso, la igualdad de oportunidades, el acceso igualitario a una educación de calidad, entre otros asuntos prioritarios.

Un debate-balance inicial afirma que en sus cinco años de Gobierno se modificó insuficientemente el contexto político y social heredado de la década del fujimorismo.<sup>77</sup> El inicio de la descentralización y de una bonanza económica sustentada en

<sup>78</sup> En opinión de Franco: «[...] un enfoque realista de la situación que presentaba el país al inicio del proceso de reformas exigía combinar la promoción y el logro de cambios en las políticas económicas y sociales del gobierno y la creación y apoyo a los espacios institucionales para la concertación y la participación ciudadana, con el reconocimiento de que, sin aquellos cambios, estos espacios correrían la suerte que hoy registran la mayoría de investigaciones revisadas» (Franco 2005). Adrianzén (2005), refiriéndose al Mensaje Presidencial de julio de 2005, señala: «En realidad, al gobierno de

los altos precios de los minerales y en nuevos esfuerzos agroexportadores será lo mejor que se recuerde de la Administración de Toledo.

En lo económico, es conocido que la bonanza macroeconómica no ha amenguado el malestar microeconómico. Resulta paradójico que, por un lado, el crecimiento supere el 5% anual, las exportaciones aumenten en 30% en el mismo periodo, se cumplan las metas de inflación, siga disminuyendo el déficit fiscal y aumenten las reservas internacionales netas y que, por otro lado, no aumenten los salarios ni se incremente el empleo, la pobreza se estanca en 52% y se acentúa la distribución desigual del ingreso.

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

En ese contexto, importa señalar que en el periodo presidencial de Alejandro Toledo, a pesar de las contradicciones de su gestión, sobresalen varios cambios, algunos de los cuales pueden aportar a la solución de los graves problemas de la educación peruana:

- Una nueva Ley General de Educación,<sup>78</sup> que constituye un avance importante para incorporar elementos de reforma y de reconversión del sistema educativo. En ella se afirma la centralidad del educando; se entiende la educación como un proceso permanente durante toda la vida y en ámbitos sociales diferentes; se incorpora la responsabilidad por los resultados educativos por medio de la evaluación del sistema, de los aprendizajes y de los docentes; se estimula la acreditación de instituciones educativas. Sus fundamentos y su articulado conceden particular valor a la participación de la sociedad civil, al estímulo del compromiso responsable de los distintos actores educativos, y a la acción activa e intersectorial del Estado en sus distintos niveles de gobierno.

---

Alejandro Toledo hay que criticarlo no por lo poco que ha hecho sino más bien por lo que no ha hecho o, mejor dicho, por lo que no ha querido hacer [...]. Ni el gobierno ni la oposición han tenido el talante reformista que el país exigía y que la población demandaba. Porque ahora gobernar es reformar y ello es, justamente, lo que más se ha extrañado todos estos años».

<sup>78</sup> La LGE (28044), promulgada el 28 de julio de 2003, fue una iniciativa que surgió y se promovió desde el Congreso de la República.

- Inicio de un proceso de descentralización que podría significar el fortalecimiento de la autonomía de las instituciones educativas, un mayor protagonismo de la escuela pública y de la comunidad educativa por intermedio de los Consejos Regionales de Participación, impactos en la gestión y administración del sistema y en la diversificación curricular, privilegiando la selección de directores regionales y de las UGEL por concurso público.
- Creación de un Consejo Nacional de Educación (CNE)<sup>79</sup> como organismo autónomo con mandatos específicos respecto de la organización de un Proyecto Educativo Nacional y la participación en políticas y planes educativos de mediano y largo plazo.<sup>80</sup>

### • LAS POTENCIALIDADES EDUCATIVAS E INTERROGANTES DE LA GESTIÓN DE GARCÍA

Pocos escenarios más favorables para intentar cambios sistémicos en la educación nacional como el que encontró Alan García cuando asumió su segundo mandato en julio de 2006.

La Ley General de Educación presenta potencialidades que el Gobierno de Toledo no concretó suficientemente. Había culminado el proceso de construcción del Proyecto Educativo Nacional 2007-2021, luego de un amplio proceso de consulta en regiones liderado por el CNE. Se registraban en las regiones importantes procesos de consulta en la construcción de los Proyectos Educativos Nacionales. Una sociedad civil calificada en materia educativa y con instituciones a cargo de proyectos y programas innovadores mostró claras expresiones de interés en apoyar las mejores iniciativas del nuevo Gobierno. Los medios de comunicación muestran mayor interés que hace un lustro en la educación.

<sup>79</sup> Durante la gestión del ministro Nicolás Lynch se creó, mediante DS 007-2002-ED, el CNE como organismo especializado, consultivo y autónomo del MED. Se instaló el 8 de abril de 2002, y convocó a título personal a 25 especialistas y profesionales seleccionados en función de sus experiencias y capacidad de aporte a la educación del país. En la Ley General de Educación promulgada en 2003 se ratificó su existencia y sus funciones básicas.

<sup>80</sup> «El Consejo Nacional de Educación es un organismo plural, autónomo consultivo y especializado. Tiene como finalidad promover la cooperación y concertación entre la Sociedad Civil y el Estado en la formulación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional, las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo, y las políticas intersectoriales que contribuyen al desarrollo de la educación peruana [...]» (Ley General de Educación, artículo 82.º).



Las circunstancias políticas de gobernar prácticamente sin oposición orgánica ni en el Congreso ni fuera de él facilitaban también la promoción de medidas orientadas a enfrentar colectivamente los graves problemas de nuestra educación. Es sin embargo todavía muy temprano para hacer juicios definitivos sobre la segunda gestión de García en materia educativa.

Es alentadora la oficialización del Proyecto Educativo Nacional y la presentación en el Congreso, para su discusión, de una propuesta de Carrera Pública Magisterial, así como la convicción de que el Gobierno ha defendido algunas de sus iniciativas.

Desalienta, en cambio, comprobar que se está confundiendo reforma educativa con enfrentamiento con la cúpula dirigente del SUTEP, y la ausencia de consistencia y de un norte en el conjunto de medidas emprendidas.

Hemos dedicado otra parte de este trabajo a un análisis más pormenorizado de los primeros diez meses de gestión educativa del actual Gobierno.<sup>81</sup>

### **c. ESCENARIOS DE DESENCUENTRO ENTRE LO POLÍTICO Y LO EDUCATIVO**

Múltiples ejemplos refuerzan los juicios anteriores. Limitémonos aquí a señalar siete escenarios de este desencuentro entre lo político y lo educativo en el Perú.

#### **ESCENARIO 1: Magisterio desengañado**

Son escasas las evidencias de que el Estado y la sociedad peruana hayan dado importancia específica al maestro como profesional y servidor público. Las preguntas básicas no han sido resueltas, y en algunos casos ni siquiera se las ha planteado: ¿Quién es el maestro? ¿Cómo vive? ¿Cómo motivarlo más y fortalecer su autoestima? ¿Cómo elevar su desarrollo humano atendiendo su propia educación y su salud?

El vínculo Estado-magisterio se ha referido históricamente a conflictos respecto de mejores salarios; algunas prolongadas huelgas han sido corolario de esos conflictos. Pero es quizá la aún vigente Ley del Profesorado (25212) la que mejor grafica el divorcio entre la clase política y el magisterio nacional.

---

<sup>81</sup> Véase, en esta misma publicación, «Las agendas educativas del presidente García».

Resulta sintomático que la dación de las disposiciones legislativas y la de los estatutos que hoy norman la vida docente hayan coincidido con la culminación de los periodos presidenciales de Fernando Belaunde y de Alan García. El actual estatuto docente fue aprobado en 1985, cuando expiraba el segundo belaudismo, y esta ley fue reglamentada apenas en mayo de 1990, en el último trimestre del primer Gobierno aprista. En ambos casos se optó por acuerdos con el gremio docente, con evidentes elementos de tinte populista, con la idea de que el costo de su ejecución sea asumido por el siguiente Gobierno. En la década de Fujimori se ignoró y «congeló» la aplicación de esos dispositivos legales, y así se reforzó aun más la desconfianza entre los maestros para con el comportamiento de quienes tienen a su cargo la administración del Estado.

La pasada y la actual defensa de este estatuto por los dirigentes gremiales del magisterio se estrella contra una dura realidad: su inaplicabilidad financiera. Además, los diez años de fujimorismo, que silenciaron este instrumento legislativo, influyeron para que una gran masa de docentes no lo conozca, y para que quienes lo conocen no lo hagan suficientemente suyo.

Otro ejemplo que abona lo anterior es el referido al denominado Colegio de Profesores. La ley 25231, que lo creó, se aprobó y promulgó también al borde de la extinción del primer Gobierno del presidente García. Transcurridos 13 años de no aplicación de esta ley, en junio de 2003 se recurrió a ella, justo cuando finalizaba una huelga magisterial. Entonces, el Ministerio de Educación alentó la concreción del Colegio, combinando entre sus propósitos la necesidad real de la institución y la creación de una alternativa institucional al sindicato docente.

Finalmente, lo ocurrido en los diez primeros meses del segundo Gobierno aprista es indicativo de que se trata de asociar los cambios, y hasta una posible reforma educativa, a la victoria mediática sobre un sindicato magisterial contestatario al cambio educativo. En este caso ha importado menos si con un conjunto de medidas necesarias y con efecto mediático no solo se derrota a la dirigencia magisterial sino se consiguen también efectos que agudizan la precariedad docente en el país.<sup>82</sup>

## **ESCENARIO 2: Incompetencia política para asumir reformas integrales**

Respecto de la educación, la década pasada fue contradictoria. En contraste con los afanes de reforma educativa en la mayoría de países, en el Perú el Gobierno se

<sup>82</sup> *Ibid.*

---

EL VÍNCULO ESTADO-MAGISTERIO SE HA REFERIDO HISTÓRICAMENTE A CONFLICTOS RESPECTO DE MEJORES SALARIOS. PERO ES QUIZÁ LA AÚN VIGENTE LEY DEL PROFESORADO (25212) LA QUE MEJOR GRAFICA EL DIVORCIO ENTRE LA CLASE POLÍTICA Y EL MAGISTERIO NACIONAL.

---

limitó a tratar de modernizarla. Las políticas fueron adoptadas contando con préstamos y asesorías internacionales, en medio de una tendencia a la homogeneización regional de las acciones por desarrollar: focalización en la pobreza, programas compensatorios, «mejoramiento de la calidad», visión sectorial de la educación, devaluación del rol de los docentes, tendencias privatizadoras, etcétera.

El Perú fue uno de los escasos países que no se animó a iniciar el camino de una reforma educativa aprovechando los créditos brindados por los organismos financieros internacionales, no obstante su urgente demanda.

A solicitud del Ministerio de Educación (MED), agencias internacionales como el PNUD, la GTZ, el Banco Mundial y Unesco (OREALC) elaboraron durante 1993, en diálogo con representantes del Estado y de la sociedad civil, el informe titulado «Diagnóstico general de la educación». Una de las principales conclusiones a las que se llegó en él fue que, si bien el sistema educativo peruano, comparado con el de otros países de la región, mostraba altos índices de acceso en los niveles preescolar, primario, secundario y universitario, la situación de la calidad impartida era particularmente crítica.

Seis fueron los aspectos más resaltantes de ese diagnóstico:<sup>83</sup>

- Ausencia de un programa nacional de educación.
- Carencia de inversión en el sector.
- Burocracia rígida unida a un exceso y superposición de normas y procedimientos, con predominio de la gestión administrativa y financiera sobre la pedagógica.
- Falta de idoneidad del currículo para la educación básica.

---

<sup>83</sup> El documento explicitaba con sólidos argumentos cada uno de estos elementos críticos y la necesidad de organizar respuestas sistémicas (Rivero 2006).

- Carencia de materiales educativos pertinentes.
- Deterioro y falta de infraestructura y de mobiliario escolar.

La principal respuesta a esa situación se asemeja a otras ya ensayadas por agencias de cooperación financiera en la región: la concesión de préstamos. La opción educativa del régimen consistió en construir indiscriminadamente locales escolares, con la mira puesta más en aumentar sus posibilidades de reelección que en mejorar la calidad educativa.

El afán publicitario de Fujimori por vender la idea de que estábamos construyendo «la mejor» educación de Latinoamérica tuvo su epílogo en los pobres resultados conseguidos por los estudiantes peruanos en la evaluación comparada de la Unesco. El Perú fue el único país cuyo Gobierno prohibió a la mencionada institución divulgar los resultados.

Respecto del Gobierno de Alejandro Toledo, se puede señalar que el mandatario dejó pasar lastimosamente su publicitada intención de ser recordado como «el Presidente de la educación». Su errático manejo político hizo que desaprovechara tanto los resultados de la Consulta Nacional de Educación promovida en el Gobierno de Paniagua como los lineamientos de política educativa de la gestión de Lynch en la Cartera, que revaloró el interés del Estado por la educación pública. La prometida reforma educativa nunca se concretó. Los significativos aumentos salariales concedidos a los docentes fueron generalizados, algunos de ellos bajo presión sindical; no vislumbró exigencias de mejores calificaciones ni estímulos para restablecer buenos desempeños profesionales. Ni la declaración de «emergencia educativa» se tradujo en políticas y recursos para enfrentarla.

El actual Gobierno de Alan García ha oficializado el Proyecto Educativo Nacional, base de toda reforma que se intente desarrollar en el país. Su necesaria implementación debiera significar que el Estado por él liderado asuma en toda su magnitud lo que implica sentar bases sólidas para el inicio del cumplimiento de los seis objetivos acordados. Lo que haga o deje de hacer su Gobierno puede significar el afianzamiento del cambio educativo requerido o la distorsión y hasta anulación de todo intento transformador.

### **ESCENARIO 3: Indiferencia frente a las demandas del Informe de la CVR en materia de educación**

La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), encargada de elaborar un informe sobre las causas y los efectos de la violencia que azotó al país entre 1980 y 2000, señaló en ese documento que un área particularmente crítica fue la de la escuela rural, especialmente en las zonas afectadas por el conflicto.

Sugería la CVR, entre otras tareas de naturaleza educativa, las siguientes:

Atender con urgencia a la población más vulnerable, empezando por los más pequeños de las zonas más necesitadas.

Impulsar un plan de alfabetización que priorizara a la mujer adolescente y adulta de las zonas rurales.

Redefinir la educación en cuanto a contenidos, metodologías y cobertura, en función de las capacidades de acceso al mercado laboral, poniendo énfasis en la población rural.

### **Devolver dignidad y dar calidad a la educación rural**

El 28 de agosto de 2003 la CVR presentó a los poderes del Estado y a la Nación toda los nueve volúmenes y los anexos de su *Informe final*, a los que se añadió, pocos meses después, la versión resumida titulada *Hatun Willakuy* (en castellano, *Gran relato*), con el que se quiso rendir homenaje a las miles de personas que confiaron sus historias de tragedia y dolor.

Ha transcurrido suficiente tiempo como para aseverar que los gobernantes y la clase política, con escasas excepciones, no han asumido las demandas de este importante Informe. Más aun, el balance sobre el cumplimiento de sus recomendaciones es fundamentalmente negativo, y las señales de una eventual voluntad política por incorporar el mensaje de la CVR en las decisiones de Estado son débiles o inexistentes.

El país sigue en deuda con las víctimas de la violencia denunciada. La ausencia de una respuesta educativa capaz de atender lo demandado es parte de una deuda

mayor, lo que confirma que la desigualdad por diferencias étnicas sigue siendo un pesado lastre nacional.

#### **ESCENARIO 4: Los desacuerdos frente al Acuerdo**

El Perú invierte solo 251 dólares anuales por alumno; Argentina quintuplica esa cifra, Brasil la cuadruplica, Chile la triplica y Costa Rica la duplica. En esas condiciones es imposible pensar en mayores niveles educativos y en la consiguiente competitividad con los países de Latinoamérica —menos aun, por supuesto, con los del Norte desarrollado—.

En julio de 2002, el Foro del Acuerdo Nacional<sup>84</sup> planteó que al sector Educación se debía asignar el 6% del PBI, con incrementos anuales no menores de 0,25%.<sup>85</sup> Esta es una de las escasas sugerencias del citado Foro que señala cifras imperativamente.

Desde que la educación fue declarada en emergencia, el Foro del Acuerdo Nacional encomendó al CNE que se encargase de estimular un Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación, al que se lo vinculó con la obtención de logros concretos en los aprendizajes de los estudiantes, con la consecución de más recursos presupuestales y su mejor uso, con la modernización de la política magisterial y con la moralización del sector.

Respecto de la demanda de mayor presupuesto, de poco valieron una intensa campaña del CNE en los medios, la intervención de ilustres personalidades del país exigiendo esos indispensables recursos para un sector como el educativo declarado en emergencia nacional, así como las especificaciones sobre estrategias de gasto prioritario y de asignación directa en escuelas y regiones.

Cuando se aprobó el Acuerdo Nacional, la relación Presupuesto de Educación/PBI era del 3,2%. Si el compromiso de participación porcentual se hubiese cumpli-

<sup>84</sup> Este importante Foro fue constituido en 2002 por las principales fuerzas políticas del país y por entidades representativas empresariales, sindicales, universitarias, eclesiales y de la sociedad civil; en él también están representados el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo. Si bien sus acuerdos y mandatos no son imperativos, constituyen importante expresión colectiva de vigilancia ciudadana.

<sup>85</sup> El Acuerdo Nacional está conformado por treinta políticas de Estado orientadas por cuatro objetivos básicos: democracia y Estado de derecho; equidad y justicia social; competitividad del país; y Estado eficiente, transparente y descentralizado. En la Política en Educación del Acuerdo Nacional se le dan importantes funciones sociales propias, asociadas a una idea de desarrollo humano que demanda cambios paralelos en ámbitos sociales, políticos y económicos.

do, en 2005 el presupuesto educativo debió representar más del 4% del PBI. Lo que ocurrió, sin embargo, es que ese año el Ministerio de Economía y Finanzas asignó 8 899 millones de nuevos soles al sector Educación (esto es, 2,9% del PBI).<sup>86</sup> Además, de los recursos para bienes y servicios, lo que llega a las escuelas es la menor parte, pues la mayor proporción se destina a la administración.<sup>87</sup>

En el caso del actual Gobierno, a pesar de que Alan García ofreció, cuando candidato, aumentar el presupuesto de Educación en 0,25% del PBI cada año, una vez elegido no cumplió con esa oferta. En este 2007, el presupuesto para el sector Educación representó un descenso respecto del de 2006 (3,51% y 3% respectivamente). Además, ejecutar el «*shock* de inversiones», estimulado desde la Presidencia de la República, fue uno de los más serios problemas con los que debió lidiar el ministro Chang.<sup>88</sup>

Una vez más, la clase política representada en los poderes Ejecutivo y Legislativo y en el Foro del Acuerdo Nacional no hizo honor a los compromisos pactados en favor de la educación.

## **ESCENARIO 5: Una emergencia no correspondida**

El 18 de julio de 2003, veinte días después de haber asumido el cargo, la presidenta del Consejo de Ministro, Beatriz Merino Lucero, se presentó ante el Congreso para exponer las políticas de gobierno, agrupadas en tres rubros: política económica, política social y políticas sectoriales. Al abordar la educación, que junto al tema de la salud consideró «uno de los dos principales servicios sociales básicos que debe brindar el Estado por su importante cobertura y efectos en el tiempo», se refirió primero al bajo rendimiento escolar, después a «la crisis fiscal y las remuneraciones insuficientes», y terminó por declarar «la Educación en estado de emergencia».

En su discurso del 28 de julio de ese mismo año el presidente Toledo señaló un «punto de quiebre» y dictó 15 medidas para guiar el nuevo rumbo del país. La prime-

<sup>86</sup> Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Instituto Nacional de Estadística: Marco Macroeconómico Multianual 2005.

<sup>87</sup> El incremento de recursos asignados al sector solo cubre los aumentos remunerativos otorgados en 2004. Las partidas de remuneraciones y pensiones representan el 85% del presupuesto de Educación; del resto, solo 10% se destina a bienes y servicios y 5% a gastos de capital (Fuente: CNE).

<sup>88</sup> Asumir el gasto de fondos extrapresupuestarios en escaso tiempo ha significado el despido de funcionarios acusados de ineptitud o de supuestos malos manejos en licitaciones.

ra era una «reforma tributaria en 90 días», por la que se establecían los impuestos con los que iba a financiar educación, salud, seguridad, desarrollo vial, para que estos ingresos fiscales no se queden en la burocracia. La segunda medida fue el «Programa Nacional de Emergencia Educativa», que sería orientado por la Ley General de Educación, la «declaratoria de Emergencia de la Educación» y las «políticas Décimo Segunda y Décimo Sexta del Acuerdo Nacional».

### **¿Cuáles fueron las razones que lo llevaron a tomar tan drástica decisión administrativa?**

Desde el punto de vista internacional, los pobres resultados de la evaluación comparada de Unesco y el último lugar entre 42 países participantes en la Prueba PISA, que medía fundamentalmente la capacidad de los jóvenes de 15 años de leer y entender textos.

Influyó también la Evaluación Nacional del Aprendizaje correspondiente al año 2001, realizada entre 40 mil estudiantes por el Ministerio de Educación, que arrojó resultados pavorosos sobre todo para los centros de educación pública. Apenas el 44,6% de los niños que se educan en los planteles estatales de Lima tienen capacidad para comprender elementalmente un texto que leen; el 56,4% restante no lo entiende. En las escuelas rurales y las poblaciones bilingües esos resultados se expresan con mucho mayor dramatismo.

La declaración de emergencia educativa exigió al MED readecuar sus prioridades de acción.<sup>89</sup> Sin embargo, el Programa Nacional de Emergencia Educativa no significó una convocatoria al país ni un esfuerzo de movilización nacional para enfrentar colectivamente la dramática situación que le dio origen.<sup>90</sup>

El Programa tenía entre sus propósitos, oficialmente explicitados, asegurar los requerimientos económicos exigidos por la emergencia y comprometidos en el Acuerdo Nacional, así como impulsar el recientemente creado Fondo Nacional de Desa

<sup>89</sup> Los principales mecanismos administrativos que se dieron para enfrentar la emergencia fueron: (a) Resolución ministerial 0853-2003-ED: «Disposiciones referentes a la aplicación progresiva de la Ley General de Educación N° 28044, de las medidas de emergencia educativa ya dictadas, y del Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004»; (b) Directiva 063-2003-VMGP: «Orientaciones y actividades para atender la Emergencia de la Educación en el año 2003» (18 de agosto de 2003).

<sup>90</sup> Muchas de las acciones iniciadas se trabaron en el propio aparato administrativo del Estado que, escindido y segmentado, no está preparado para la flexibilidad y la urgencia, no estimula la iniciativa y más bien tiende a restringir márgenes de acción.



rollo de la Educación Peruana (FONDEP). No obstante esa intencionalidad, la emergencia se enfrentó sin presupuesto propio y sin fondos adicionales; el plan se redujo a tratar de organizar mejor y hasta innovar las acciones propias de toda administración educativa.<sup>91</sup> Uno de los aspectos que mejor grafica esa incongruencia tiene que ver con el FONDEP, organismo clave en la nueva Ley General de Educación para financiar iniciativas y proyectos de desarrollo diferentes de las acciones rutinarias del sector. El Fondo 'nació' con apenas 2 millones de soles (571 000 dólares), que contrastaban con los 45 millones de dólares asignados al por entonces recién creado Fondo de Defensa Nacional.

Un análisis sobre la acción del Estado en esta emergencia educativa (Montero 2005), incluye apreciaciones críticas como las siguientes:

- Es necesario destacar, en primer lugar, que la situación que provocó la declaratoria de emergencia sigue teniendo hoy plena vigencia, como lo indican los resultados de la última prueba de rendimiento estudiantil aplicada en noviembre de 2004. Se mantiene la brecha entre instituciones estatales y no estatales a favor de estas últimas.
- En materia de medición de logros de aprendizaje, el Programa de Emergencia no tuvo ni tiene una línea de base rigurosa que permita conocer de manera sistemática en qué medida se produjeron cambios por lo menos en las escuelas intervenidas por el Programa.
- En las Orientaciones y Normas Nacionales para la gestión de instituciones educativas de educación básica de 2006, el Programa Nacional de Emergencia ha sido desactivado como programa especial. En ellas no se hace ninguna referencia al término «emergencia» ni al Programa Nacional de Emergencia 2004-2006; sus diversos componentes se subsumen o diluyen en otras actividades.<sup>92</sup>

Al finalizar el régimen de Alejandro Toledo y en lo que va del Gobierno de Alan García se ha eliminado toda mención oficial a la «emergencia educativa». Como si no mencionarla equivaliera a haberla solucionado.

<sup>91</sup> Céspedes señala: «[...] las medidas y acciones desarrolladas hasta ahora parecen confundir la emergencia con la ejecución de un plan general de gestión ministerial [...] no han logrado cumplir con los objetivos planteados» (Céspedes 2005).

<sup>92</sup> Se debe reconocer, sin embargo, que en el Ministerio de Educación hubo valiosas iniciativas, aunque sin el impacto que un real compromiso gubernamental para abordar esa emergencia hubiese logrado.

---

EL PROGRAMA NACIONAL DE EMERGENCIA EDUCATIVA NO SIGNIFICÓ UNA CONVOCATORIA AL PAÍS NI UN ESFUERZO DE MOVILIZACIÓN NACIONAL PARA ENFRENTAR COLECTIVAMENTE LA DRAMÁTICA SITUACIÓN QUE LE DIO ORIGEN.

---

### **ESCENARIO 6: ¿Militarización de la educación?**

Los recientes pedidos de la Comisión de Defensa del Congreso, referidos a la reinstauración de la Instrucción Premilitar, tienen a la educación militarizada y a los símbolos ceremoniales como bien deseable.<sup>95</sup>

La propuesta de la bancada aprista no es novedad. A lo largo de nuestra historia, y desde que fuera establecida en 1905 por el Gobierno del presidente Manuel Pardo y Barreda, se han presentado una serie de proyectos legislativos que han abogado unos por su derogación y otros por su reimplantación. No es la primera vez que el APRA apela por su restablecimiento. Lo hizo en 1989, cuando Mercedes Cabanillas era ministra de Educación. En el subtítulo «El sistema educativo y el magisterio», el *Informe* de la CVR señala que en ese entonces el curso de Instrucción Premilitar se implantó en el sistema educativo bajo la responsabilidad del Ministerio de Defensa, con el objetivo de enfrentar a la subversión mediante el fomento de las virtudes cívico-patrióticas y la identificación con los símbolos patrios (CVR 2003), pues se consideraba que en el espacio educativo también se desarrollaba la subversión. Así, «la militarización de la escuela» por medio del curso de Instrucción Premilitar se convirtió en otro componente de la lucha antisubversiva (CVR 1993).

Resultados de encuestas de opinión revelan que este tipo de instrucción es popularmente deseada, pues existe la falsa creencia de que ella «disciplinará y hará más patriotas a nuestros jóvenes». Asimismo, la «popularidad» de anuncios como el de la pena de muerte, destacada sin distinguir que nada incentiva más la violencia popular que la falta de justicia imperante, confirma que no siempre los resultados de encuestas deben guiar decisiones políticas.

---

<sup>95</sup> Sobresale en esta iniciativa, como presidente de esa Comisión, el congresista Luis Gonzales Posada, del PAP. Posteriormente fue elegido Presidente del Congreso.

## LA MIRADA CRÍTICA DE UN EX MINISTRO DE EDUCACIÓN

Los cinco escenarios aquí descritos tienen corolario en un ensayo polémico de Nicolás Lynch, que es una aproximación más política que pedagógica al tema educativo. En él, su autor hace un análisis tanto de su gestión ministerial, en el que enfatiza los obstáculos que impedían el cambio en el sector, como del desinterés de la clase política y del sindicalismo «arcaico» de la dirección del SUTEP.<sup>(i)</sup> Presenta dos escenarios significativos sobre la vinculación de la clase política con la educación (Lynch 2006: 11, 22 y 42):

- Refiriéndose a la Comisión de Educación del Congreso, afirma: «Allí, salvo dos señoras congresistas, Mercedes Cabanillas y Gloria Helfer, que hablaban, una para atacar y otra para defender la voluntad de cambio expuesta, nadie más parecía interesarse en el tema educativo, sus intereses eran puntuales y en muchos casos personales prefiriendo tratarlos con el ministro cuando terminaba la sesión. El partido que sí se interesó casi de inmediato en el MED, aunque no por razones del tema que ocupa a ese despacho, fue Perú Posible, el partido de gobierno [...] cuyo interés fundamental era la captura de puestos de trabajo a como diera lugar».
- Respecto del presidente Toledo, asevera: «Dependíamos de un Presidente cuyo interés por la educación, más allá de la retórica que lo acompañaba, se ha comprobado que era mínimo. Tuvo, además, la ligereza de afirmar, luego de que el suscrito se retirara del gobierno, que no conocía que se hubiera desarrollado programa de reforma alguno durante la gestión, cuando cada paso que di se lo consulté escrupulosamente en las reuniones semanales que sosteníamos, además de exponer y pedir la aprobación de las decisiones más importantes en el Consejo de Ministros».

Los párrafos seleccionados merecen una reflexión sobre la tradicional inconsecuencia entre la retórica electoral y la realidad del ejercicio gubernamental de congresistas y gobernantes.<sup>(ii)</sup>

<sup>(i)</sup> Lynch fue ministro de Educación en el periodo julio 2001-julio 2002.

<sup>(ii)</sup> Buen número de los congresistas del período 2001-2006 prometió en sus campañas electorales preocuparse especialmente por la educación, y cuando candidato Toledo prometió que su gobierno sería recordado como «el quinquenio de la educación».

La escasa cultura política y ciudadana predominante requiere, por el contrario, una mentalidad secular y civil, básica para la práctica de la tolerancia y el espíritu crítico y para el respeto de los derechos humanos. Al parecer, para los representantes de nuestra clase política inspiradores de tal demanda ello no tiene la importancia suficiente ni está ligado a la viabilidad de lo que entendemos por democracia; identifican el «patriotismo» con la formación de cierto talante militarizado.

Los desfiles escolares por Fiestas Patrias han sido expresión de la educación deseada por quienes alientan la Instrucción Premilitar. Al respecto, Carvallo señala en opinión principista:<sup>94</sup>

¿Qué tienen que ver las armas con demostrar el amor a la patria? Es inexplicable que creamos que los escolares muestran el sentimiento de gratitud hacia el Perú marchando con paso de militar por las calles de su distrito [...] El amor de los escolares por la patria tendría que manifestarse en su afán cumplidor, en su alegría y su motivación. Marchar con fusiles en el hombro bajo el ritmo de un redoble de guerra y con las trompetas que amenazan al enemigo no solo no fomenta ni exhibe el amor a la patria sino que muchas veces lo desalienta y malogra. ¿Es el desfile, como quiere la educación peruana, un acto inclusivo? ¿Pueden marchar los discapacitados, los «chatos», los obesos? Hay una selección en las escuelas del mejor biotipo para ganar un ridículo oropel. Y luego están esos «brigadieres» abusando con su palo blanco del momentáneo poder.

Es alentador que, contradiciendo el espíritu de la iniciativa de la bancada congresal aprista, el Ministerio de Educación —particularmente el viceministro de Gestión Pedagógica Idel Vexler— haya dado directivas para que a partir del año 2007 los ensayos para los militarizados desfiles escolares se realicen fuera del horario destinado a clases, al tiempo que prohíbe el uso de uniformes de tipo militar y de artefactos que representen objetos bélicos durante las actuaciones que acompañan a los desfiles. Se están dando pasos importantes para no dar un significado castrense a un festejo que debiera ser eminentemente cívico.

## **ESCENARIO 7: Mala culminación del proceso de Carrera Pública Magisterial**

Como se ha señalado en la parte II de este libro, la Carrera Pública Magisterial (CPM) ha sido objeto de análisis y de diversas propuestas que, sin excepción, tenían

<sup>94</sup> Artículo «Adiós a las armas», en La República, Lima, 16 de abril de 2007.

como propósito introducir elementos meritocráticos que posibiliten una mayor profesionalización y mejoras/estímulos en el ejercicio docente. El debate nacional se vio empañado por la abierta actitud confrontacional entre el Gobierno y las dirigencias magisteriales, y por la distorsión de que fue objeto el conjunto de elementos de esta nueva CPM, muchos de ellos con carácter esperanzador e innovador para el magisterio. Así, el tema se redujo a la posibilidad o exigencia de salida de maestros que no fueran capaces de aprobar hasta tres evaluaciones. El «debate parlamentario» fue insuficiente, se festinaron procedimientos y acuerdos en la Comisión de Educación, y se dieron argumentos a dirigencias radicalizadas del SUTEP opuestas a la aprobación de una nueva CPM que sustituyera, en la práctica, la Ley de Profesorado vigente. La huelga indefinida iniciada el 5 de julio fue la triste culminación de esas intransigencias y distorsiones.

El 6 de julio de 2007, Día del Maestro, fecha en la que dirigentes del Congreso, en coordinación con el Ejecutivo, aspiraban a que la nueva Ley de Carrera Pública Magisterial fuese aprobada, el país observaba un panorama difícil y alarmante signado por los elementos que a continuación se detallan.

### **En el Congreso<sup>95</sup>**

- El 29 de mayo de 2007 el congresista Escudero, en su calidad de Presidente de la Subcomisión de Educación Básica, y siguiendo la aprobación por unanimidad de la Comisión de Educación, sustentó un predictamen sobre la base de los documentos de proyectos de ley presentados y de los debates realizados.
- El 4 de junio de 2007 Mercedes Cabanillas, presidenta del Congreso, envió al Presidente de la Comisión de Educación una carta remitiéndole «un texto consensuado entre los Asesores de los Congresistas miembros de la Comisión de Educación, respecto a la Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial».
- El 5 de junio de 2007 se inició el debate de la Ley de CPM en la Comisión de Educación, a partir del texto del predictamen elaborado por la Subcomisión presidida por el congresista Escudero. En el debate de los tres primeros artículos, el congresista Calderón (APRA) presentó, en cada caso, textos sustitutorios con base en el texto enviado por la Presidenta del Congreso, y que fueron sucesivamente aprobados por

<sup>95</sup> La información cronológica de los hechos en el Congreso fue obtenida por Máximo Gallo, miembro del equipo técnico del CNE, quien asistiera a las mencionadas sesiones.

representantes del APRA, UN y el fujimorismo. A pedido expreso del representante aprista, se eliminó del artículo 1.º la mención que vincula a la CPM con el Proyecto Educativo Nacional.

- El 12 de junio de 2007 se aprobaron los siguientes diez artículos sobre el «texto consensuado» por Cabanillas y avalado por apristas y fujimoristas, con algunos añadidos propuestos fundamentalmente por UN. En pleno debate del artículo 13.º, el congresista Calderón propuso que se vote el «texto consensuado» en bloque y que este texto fuese asumido como dictamen en mayoría; se «aprobaron» por mayoría 50 artículos y disposiciones complementarias sin debatirlos.
- Entre el 15 y el 21 de junio de 2007 se presentó al Congreso el Dictamen en Mayoría firmado por cinco congresistas (tres del APRA y dos fujimoristas), y dos dictámenes por Minoría firmados por cuatro congresistas (dos nacionalistas y dos de UPP) y por un congresista de UN.
- El 5 de julio de 2007 inició sus sesiones la Comisión Permanente; el primer punto de su agenda era Ley de CPM.

### En el SUTEP

- La facción más radical, encabezada por el profesor Robert Huaynalaya, inició a mediados de junio una huelga indefinida para protestar contra la CPM, destinada a «despedir docentes» y contra la municipalización, orientada a «privatizar la educación». La medida tuvo un eco inicial en regiones de la sierra central del país.
- El 5 de julio, estimulada por el creciente poder de convocatoria de la facción encabezada por Huaynalaya, el SUTEP nacional, liderado por el profesor Luis Muñoz, empezó una huelga nacional indefinida destinada a frenar la aprobación del Proyecto de Ley de Carrera Pública Magisterial, demandó un mayor debate de él y denunció la decisión del Congreso de aprobar «al caballazo, una norma que abre las puertas del despido arbitrario». Muñoz señaló que sus demandas también comprendían el incremento del presupuesto para el sector Educación, el nombramiento de docentes y sanciones a los responsables de la corrupción con motivo del «*shock* de inversiones».<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Fuente: Diarios del día 3 de julio de 2007.

## En el Gobierno y el MED

- El presidente García lanzó duras críticas a las dirigencias magisteriales, a las que llamó «ociosos y sinvergüenzas»; el premier Jorge del Castillo les dijo «primos hermanos de Sendero».<sup>97</sup>
- El 3 de julio se publicó en *El Peruano* la ley 2898, que declara la educación como Servicio Público Esencial; la norma será reglamentada por un decreto supremo que entrará en vigencia el día de su publicación. La ley tiene como objetivo garantizar que el servicio de enseñanza de las instituciones educativas no se interrumpa por paralizaciones o huelgas de docentes y de personal administrativo. Faculta a las UGEL y a las DRE a contratar a «maestros sustitutos» inscritos en el Padrón Nacional de Docentes Alternos.
- El Ministro de Educación declaró ilegal la huelga sutepista y anunció en un programa televisivo que al quinto día de abandono de labores los docentes podrían ser despedidos.<sup>98</sup>

## En padres de familia

- En carta abierta dirigida a dirigentes del SUTEP, la Central Nacional de APAFA calificó como «imprudente» la huelga magisterial, y acusó a ese gremio de que la hacía «[...] sin importarles que los que sufren las consecuencias son siempre los niños pobres de las escuelas públicas que ustedes dicen defender, porque ustedes responden sólo a los intereses de su partido, especializado en crear el caos y la violencia».<sup>99</sup>
- La presidenta de la Asociación de Padres de Familia de Lima y Callao, Elvira Corrales, consideró como «una falta de respeto para los estudiantes» la huelga indefinida del SUTEP.<sup>100</sup>

<sup>97</sup> Respuestas de ambos dignatarios ante las agresiones de docentes radicalizados en Ayaviri dirigiendo piedras y huevos al estrado desde donde se dirigía a los pobladores el presidente García, en la última semana de junio 2007. Luis Muñoz, máximo dirigente del SUTEP, señaló al respecto que no justificaba pero sí «entendía» la reacción de maestros insultados por el Primer Mandatario.

<sup>98</sup> Declaraciones del ministro J. A. Chang en el Programa Prensa Libre, de canal 4, el 4 de julio de 2007. Explicó que en Lima habían sido registrados unos 12 000 maestros alternos.

<sup>99</sup> Comunicado suscrito por Adolfo Valdivieso, presidente de CENAPAFAS; Miguel Pinillos, presidente de FRADEC, y Walter Pariona, presidente de FRADEL, publicado en Perú.21 el 5 de julio de 2007.

<sup>100</sup> Diario El Comercio, Lima, 5 de junio de 2007.

Hacía mucho tiempo que el país no era escenario de una lucha tan maniquea entre el Gobierno y el gremio docente.

El importante proceso de construcción de la CPM ha perdido toda posibilidad de culminar bien. El apresuramiento de dirigentes del Poder Ejecutivo y del Congreso para aprobar a como diera lugar un texto no consensuado, y la intransigencia de una dirigencia magisterial propiciadora de una huelga general impopular, fomentada en buena medida por actitudes de representantes de la clase política gobernante y por sus temores de ser rebasada por núcleos más radicalizados en el propio magisterio, han sido factores decisivos para esta indeseable situación.

La CPM, elemento esencial para la construcción del Proyecto Educativo Nacional, tiene el peor de los escenarios para su viabilidad y posterior ejecución.

#### **d. LA EDUCACIÓN EN LAS ELECCIONES DE 2006**

Asociar el reciente proceso electoral a la educación debiera demandar, en primer término, tratar de distinguir entre las candidaturas que se limitan a afirmar genéricamente su mayor interés en la educación de nuestros niños y jóvenes, de las que ofrecen argumentos para modificar el actual rumbo de nuestra educación y proponen hacer los cambios drásticos que la actual precariedad educativa exige.

La campaña para las elecciones de 2006 tendrían que haber significado un esfuerzo colectivo para que la señalada contradicción entre la oferta y el ejercicio político no vuelva a afectar la credibilidad ciudadana, y en pro del fortalecimiento de la organización y vigencia de comunidades educativas para ejercer vigilancia sobre el buen uso de los mayores recursos que se podrían otorgar a la educación y para lograr efectivos aprendizajes de nuestros niños y adolescentes. No fue eso, sin embargo, lo que ocurrió.

En materia de educación, el último proceso electoral tuvo algunas características que lo diferencian de campañas anteriores. En lo que sigue se señalan algunas.

- **ORGANIZACIÓN DE ESCENARIOS ESPECÍFICOS CON DEMANDAS DE MAYOR EXIGENCIA A COLECTIVIDADES POLÍTICAS**

Confirmando la creciente importancia que se comienza a dar a la educación como factor de desarrollo, por primera vez en los procesos electorales se organizaron importantes conferencias y convocatorias con esta temática. En varias de ellas fue-



ron explícitamente convocados los cuatro candidatos con mayor intención de voto en las encuestas de opinión. Lamentablemente, esta ocasión confirmó el bajo nivel de importancia de la educación en sus agendas electorales; en ninguna de las convocatorias asistió personalmente más de un candidato.

Foro Educativo desarrolló su Conferencia «Educación y Buen Gobierno» y planteó que los candidatos reaccionaran frente a los resultados de una entonces reciente Encuesta Nacional de Educación. El único postulante a la Presidencia que asistió fue Valentín Paniagua, del Frente de Centro.<sup>101</sup>

La Universidad del Pacífico, Consigna Educación (entidad jesuita) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) organizaron el Intercampus «La Educación que queremos: 2006-2011», y, con el concurso de especialistas, elaboraron un balotario de 22 preguntas que debieron escoger por sorteo los cuatro líderes convocados. La candidata Lourdes Flores (Unidad Nacional) asistió personalmente, y Valentín Paniagua lo hizo utilizando tecnología a distancia.<sup>102</sup>

La Derrama Magisterial llevó a cabo un I Congreso Internacional de Educación Encinas 2006, en cuyo programa se preveía la participación de candidaturas presidenciales. El único que acudió fue Alberto Moreno, del Movimiento Nueva Izquierda.<sup>103</sup>

La Universidad de San Martín de Porres realizó la VI Sesión de su Cátedra Perú en programa transmitido por canal 7 en todo el país, con el título «El drama de la educación y las promesas electorales». Especialistas del Frente de Centro, Unidad Nacional, el Partido Aprista y el Partido Nacionalista Unión por el Perú analizaron diversos aspectos de la realidad educativa vinculándolos a sus planes de gobierno.<sup>104</sup>

<sup>101</sup> La Conferencia Nacional de Foro Educativo se desarrolló del 16 al 19 de enero de 2006. Las otras tres fuerzas políticas convocadas estuvieron representadas por un candidato a la vicepresidencia (Partido Nacionalista), una congresista y ex Ministra de Educación (APRA) y un especialista (Unidad Nacional).

<sup>102</sup> Intercampus se desarrolló el día 1 de marzo de 2006. El Partido Nacionalista fue representado por su candidato a la vicepresidencia Gonzalo García y el educador Edmundo Murrugarra; el Partido Aprista, por la congresista Mercedes Cabanillas.

<sup>103</sup> Encinas 2006 se desarrolló del 20 al 24 de febrero, y asistieron 1 500 maestros. Las principales fuerzas políticas fueron representadas por sus especialistas.

<sup>104</sup> El programa se transmitió durante dos horas la noche del sábado 4 de marzo. Participaron representando a las fuerzas políticas convocadas: Mercedes Cabanillas (APRA), Edmundo Murrugarra (Partido Nacionalista UP), Federico Prieto C. (Unidad Nacional) y Edgardo Pando (Frente de Centro).

Transparencia, Unicef y Save the Children, en el marco de su iniciativa «Elígeme a mí, yo también cuento: Compromisos de política por la niñez peruana», organizaron paneles de discusión con representantes de ocho fuerzas políticas para abordar los planes de gobierno en materia de infancia. Los organizadores enviaron un cuestionario de cuatro preguntas en los que demandaban respuestas escritas previas; fueron convocados los ocho partidos que cumplieron con desarrollar las preguntas recibidas.<sup>105</sup>

## • DEMANDAS EXPLÍCITAS DE LA POBLACIÓN

Foro Educativo desarrolló, con la organización Apoyo, una importante encuesta nacional sobre educación.<sup>106</sup> Sus resultados señalan con claridad una opinión colectiva desfavorable a la actual educación, a la que se asignó una calificación promedio de 11,9; un 33% de los encuestados calificó de «mala» la calidad de la enseñanza.<sup>107</sup>

Los cinco principales problemas que afectan la calidad educativa son, según los encuestados, los siguientes: 1) La corrupción en los diferentes niveles educativos. 2) La pobreza de las familias. 3) La baja calidad de los profesores. 4) La escasez de recursos del Estado. 5) La escasa participación de los padres de familia.

Respecto de los valores que las escuelas imparten, las respuestas se asociaron fundamentalmente con aquellos como «disciplina/sentido de responsabilidad»,<sup>108</sup> «respeto a las personas» y «puntualidad». En cambio, la «alegría por el éxito de los demás», el «espíritu emprendedor», la «perseverancia» y la «actitud no discriminatoria» ocuparon los últimos rangos de valor.

<sup>105</sup> Esta actividad se desarrolló los días 27 y 28 de febrero de 2006; fueron representadas por especialistas las siguientes fuerzas políticas, que se mencionan en orden de presentación: Partido Aprista, Concertación Descentralista, Partido Socialista, Unidad Nacional, Partido Nacionalista UP, Partido con Fuerza Perú, Partido Alianza para el Progreso y Frente de Centro.

<sup>106</sup> La encuesta se realizó entre el 28 de setiembre y el 10 de octubre en zonas urbanas y rurales de 11 regiones del país, con una muestra de representatividad nacional. Fueron entrevistados un total de 1504 hombres y mujeres de 18 a 65 años de todos los niveles socioeconómicos.

<sup>107</sup> En este y otros resultados de la encuesta se expresan la escasa capacidad crítica y un evidente conformismo de los niveles socioeconómicos D y E; sus calificativos elevaron el promedio (el NSE A califica a la educación con un desaprobado 9,8, mientras el E la aprueba con 12,9 puntos).

<sup>108</sup> Es signo de preocupación que en las expectativas de la población en relación con valores educativos sobresalgan los de disciplina y patriotismo, entre otros (muchos añoran el retorno de la Instrucción Premilitar en los colegios). En términos generales, la gente asocia orden a disciplina, y libertad a caos e indisciplina.

Un 50% de los entrevistados afirma que la educación actual es «mucho mejor» que la de antes, aunque un 45% asume, esperanzadoramente, que en los próximos años será «mejor» o «mucho mejor». Para un 76% la educación privada es mejor que la pública (21%), y la religiosa (59%) mejor que la laica (34%). La educación que se da en Lima (67%) es mejor que la de provincias (20%). La que se brinda en el extranjero (80%) es mejor que la del Perú (11%). Las escuelas mixtas (53%) son mejores que las no mixtas (40%).

Ante la pregunta «¿Qué debería hacer el nuevo gobierno?», las medidas que se sugieren como urgentes son: Capacitación de maestros (74%) y el Aumento del presupuesto para la educación (70%). Dar mayores sueldos a docentes (54%) está ligado a la Evaluación Periódica del desempeño de maestros (47%). La Educación básica de calidad para zonas rurales representa el quinto mandato (44%) de la encuesta.

Respecto del perfil que debieran tener las autoridades educativas, alrededor del 80% de los entrevistados afirman que para ser buen ministro, director regional o director de una institución del sector educativo se necesita ante todo ser honesto y honrado. Al buen ministro de educación se le demanda como segunda cualidad «tener autoridad/capacidad de mando»; al buen director regional, «ser buen administrador»; y al buen director de colegio, «ser buen pedagogo/maestro».

### • **PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL Y CONSTRUCCIÓN DE PROYECTOS EDUCATIVOS REGIONALES**

La difusión y debate —más limitados de lo que desearan sus impulsores— del Proyecto Educativo Nacional, y la activa presencia de la sociedad civil en la construcción de varios Proyectos Educativos Regionales, dieron nuevos parámetros al debate educativo electoral; así, se demandó que las diferentes candidaturas establecieran su posición frente a estos mecanismos y propuestas considerando el largo plazo.

En todos los eventos mencionados se hizo explícito énfasis en la importancia de considerar como referente del cambio educativo demandado la propuesta de Proyecto Educativo Nacional (PEN) por el CNE. En un país como el nuestro, donde la opción por la coyuntura y la no continuidad de políticas es común en materia educativa, este PEN, su debate y concreción constituyen una prueba real de la visión de la Educación como política de Estado en las diferentes propuestas electorales en juego.

---

LOS CINCO PRINCIPALES PROGRAMAS QUE AFECTAN LA CALIDAD EDUCATIVA SON, SEGÚN LOS ENCUESTADOS, LOS SIGUIENTES: 1) LA CORRUPCIÓN EN LOS DIFERENTES NIVELES EDUCATIVOS. 2) LA POBREZA DE LAS FAMILIAS. 3) LA BAJA CALIDAD DE LOS PROFESORES. 4) LA ESCASEZ DE RECURSOS DEL ESTADO. 5) LA ESCASA PARTICIPACIÓN DE LOS PADRES DE FAMILIA.

---

- **PRINCIPALES ÉNFASIS EDUCATIVOS DE ALGUNOS PROGRAMAS DE GOBIERNO**

Si bien no es propósito de este trabajo hacer un análisis pormenorizado de las políticas educativas en los correspondientes planes de gobierno, importa señalar algunos consensos destacables, como la coincidencia en el carácter severo de la crisis educativa y la necesidad de priorizar el sector Educación incrementando su participación en el presupuesto de manera significativa (la mayoría hace alusión a lo demandado por el Foro del Acuerdo Nacional, esto es, un incremento anual de no menos del 0,25% del PBI).

Por razones de espacio, aquí se señalan solo los diferentes énfasis de las cuatro candidaturas presidenciales con mayor intención de voto:

- El APRA priorizó el programa de matrícula oportuna y enfatizó la ampliación de la jornada de educación escolar incrementando una hora diaria en los turnos diurnos y utilizando los sábados; explicitó una jornada semanal docente de 30 horas. Propuso fortalecer la atención integral de la primera infancia y transferir INFES a regiones para mejorar la infraestructura escolar. El soporte del programa Sierra Exportadora sería la educación superior no universitaria. Prometió implementar el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, impulsar el canje de deuda por educación y modernizar la Carrera Pública Magisterial.
- El Frente de Centro anunció una «revolución educativa» que tendría como pilar el Proyecto Educativo Nacional que se acuerde sobre la base del planteado por el CNE, que se aprobaría en los primeros sesenta días de legislatura. Propuso una nueva Ley de Carrera Pública Magisterial, la expansión del nivel de educación inicial, un promedio de escolaridad no menor de 8 años y secundaria completa para 9 de cada 10 peruanos. Planteó articular el sistema educativo con sectores de la

producción y hacer de la educación universitaria y tecnológica el motor del cambio. Enfatizó la descentralización y regionalización del sistema educativo.

- El Partido Nacionalista Unión por el Perú remarcó los aspectos interculturales y productivos en el currículo y la gestión y en el logro de los aprendizajes. Priorizó la atención intersectorial a la primera infancia y el logro de estándares de comprensión lectora disminuyendo la exclusión en los dos primeros grados. Demandó una nueva Ley de Educación Superior poniendo en ejecución un sistema de evaluación y acreditación de la calidad y pertinencia. Propuso la reestructuración del MED y una descentralización educativa. Enfatizó la recuperación del prestigio magisterial por medio de avances de aprendizajes, con una reorientación de formación docente y una remuneración adecuada.
- Unidad Nacional remarcó la necesidad de elevar la calidad educativa en la escuela pública creando una Superintendencia de Educación encargada de medir estándares del rendimiento escolar y acreditar instituciones educativas (asumió el planteamiento del Banco Mundial de «lectura y comprensión de 60 palabras por minuto»). Propuso como eje una nueva Ley de Carrera Pública Magisterial. Planteó «erradicar» el analfabetismo dando prioridad a la mujer rural e innovar la formación técnico-productiva, replicando buenas prácticas de SENATI y SENCICO. Especificó la necesidad de un diálogo permanente que permita, entre otros aspectos, erradicar la corrupción administrativa.

Hubo, sin embargo, algunas notorias ausencias: ninguna de las cuatro propuestas hacía referencia explícita sobre las importantes demandas educativas —aún no cumplidas— de la CVR.

La sensación final que dejó este proceso electoral fue que las propuestas educativas resultaban muy insatisfactorias y representaron improvisados planteamientos que no estuvieron a la altura de las expectativas ciudadanas respecto de la educación y la grave crisis que se afrontaba.

Cabe recordar que, por lo general, los comportamientos de los vencedores en comicios generales no toman en cuenta sus programas o acciones prioritarias ofertadas. Los casos de Alejandro Toledo y de Alan García confirman anteriores testimonios poselectorales.

La falta de continuidad entre los sucesivos ministros que designó el presidente Toledo durante su gestión fue evidente. El país conoció hasta dos propuestas públicas de políticas educativas: la presentada por el ministro Lynch, al comienzo del Gobierno —que no tuvo continuidad en las dos siguientes gestiones ministeriales—, y la del ministro Sota Nadal, durante los últimos años del quinquenio.

Como se especifica en otra parte de esta publicación, no ha habido correspondencia entre el programa mínimo (puesto en marcha en los primeros 180 días) y el desarrollado durante los ocho primeros meses de gestión del Gobierno del presidente García, con el programa educativo ofrecido en la campaña electoral.

### 3. LAS AGENDAS EDUCATIVAS DEL PRESIDENTE GARCÍA

«Una reforma radical en la educación plantea Chang»  
*(titular principal de portada del diario  
 El Comercio, Lima, 23 de febrero de 2007,  
 refiriéndose a declaraciones del Ministro de Educación).*

«El cambio verdadero no se da por el camino de lo espectacular,  
 sino por el de procesos continuos y sistemáticos [...]»  
*(carta al Ministro de Educación de directores de ISP  
 públicos y privados de la selva peruana, febrero de 2007).*

Apenas instaurado su segundo Gobierno, el presidente García afirmó que aspiraba a ser el Nicolás de Piérola del siglo XXI. En materia educativa, la administración de Piérola no estuvo a la altura de otros reconocidos logros. Así, Basadre señala: «Extrañará tal vez que habiendo abordado el segundo gobierno de Piérola problemas trascendentales como el electoral, el militar, el hacendario, el monetario y otros, *el capítulo de la educación pública esté en blanco dentro de su historia*».<sup>109</sup>

Por lo visto en sus primeros nueve meses de Gobierno, Alan García no aspira a repetir la historia pierolista de un capítulo educativo vacío de propósitos y acciones. Tiene los casi cuatro años que le restan de gobierno para demostrar que la lucidez y la franqueza de Piérola, indispensables para una comunión entre gobernante y gobernados, pueden ser emuladas para enfrentar con acierto el cambio radical que requiere nuestra educación.

<sup>109</sup> A pesar de esta afirmación, nuestro primer historiador elogia la claridad y franqueza del recordado mandatario, aun cuando este afirmó que, respecto de la instrucción pública: «[...] nada eficaz he podido intentar acerca de ella». Piérola daba especial importancia a la mala educación como el origen de los males nacionales: «[...] la verdad es que se estudia poco, muy poco, mal y se aprende peor». Refiriéndose a las instituciones educativas y al sentido de la educación, afirmaba: «En las escuelas se pervierte la facultad de pensar; perversión que se acentúa con la lectura de malos periódicos; y como es allí donde se forman las clases dirigentes naturales, lógicos, necesarios, son los rumbos de extravío de la Nación entera. En cuanto a la educación, mucho más importante que la instrucción misma, ¿quién se preocupa seriamente de ella?» (Basadre 1983).

## a. DE LAS PROMESAS ELECTORALES A LA NUEVA AGENDA PRESIDENCIAL

Los diversos análisis de las principales características del segundo Gobierno del APRA coinciden en que el protagonismo mediático del presidente García marca la pauta de los sucesivos énfasis de su gestión y de los temas que deben ser privilegiados con el apoyo de los medios de comunicación. Y la educación no ha escapado de esta dinámica.

Es tarea difícil tratar de analizar las iniciativas impulsadas hasta mayo de 2007 en el ámbito de la educación, sobre todo si lo que se busca es su valía o insuficiencia y sus correspondientes efectos en lo pedagógico. Respecto del tema educativo, la labor del segundo Gobierno de Alan García ha tenido sobre todo connotaciones políticas. La búsqueda de impactos en la opinión pública y su enfrentamiento con el SUTEP han sido factores claves para la concreción de agendas en esta materia. Los contrastes entre la propuesta educativa electoral del Partido Aprista y las acciones promovidas desde el inicio del periodo presidencial son tan significativos<sup>110</sup> que hay razones para creer que el entorno que hoy influye en las decisiones del Primer Mandatario no participó en la elaboración de aquella propuesta. Así, el balance de los medios de prensa considera que el Plan de Acción Inmediata (PAI), que debía ser aplicado en los primeros 180 días de gestión, no ha sido puesto en práctica.<sup>111</sup>

Las principales iniciativas presidenciales en materia educativa han sido:

- Evaluación censal de docentes como base para una acción nacional de capacitación.
- Iniciar la municipalización de la educación.
- Alfabetización.

<sup>110</sup> La campaña electoral resultó frustrante en materia de ofertas educativas; las propuestas fueron pobres y presentadas sin mucha coherencia. Una saludable excepción fue la insistencia del doctor Valentín Paniagua en propiciar un cambio educativo global que consideraba como eje el Proyecto Educativo Nacional impulsado por el CNE.

<sup>111</sup> Dicho PAI comprendía los programas «Volver a Leer» y «Libro de a Sol», aún desconocidos en el país; la extensión «inmediata» de una hora adicional de la jornada educativa; y descentralizar, regional y municipalmente, la gestión de la educación secundaria y primaria (Fuente: Perú.21, suplemento «Los 180 días de García». Lima, 28 de enero de 2007).



- *Shock* de inversiones en infraestructura.
- Aumento de una hora de clases.<sup>112</sup>
- Propuesta al Congreso de Ley de Carrera Pública Magisterial y de medidas sobre ingreso a la carrera docente.

A ellas debe sumarse el reconocimiento del Proyecto Educativo Nacional<sup>113</sup> como política de Estado por la resolución suprema 001-2007-ED del 6 de enero de 2007.

Solo la alfabetización y el aumento de una hora de clases figuraban en el Plan de Gobierno Aprista.

El Primer Mandatario está convencido de que tales medidas constituyen el inicio de una revolución educativa. Influyentes medios de prensa dan importante cobertura a lo educativo y, estimulados por las iniciativas presidenciales y la imposición de su autoridad sobre un gremio al que se atribuyen características de intransigencia como el docente, asumen que se ha iniciado una reforma educativa que «no puede parar».<sup>114</sup>

Es preciso, entonces, un somero análisis de cada una de estas principales iniciativas presidenciales.

## **b. LAS PRINCIPALES INICIATIVAS PRESIDENCIALES EN MATERIA EDUCATIVA**

### **• LA EVALUACIÓN CENSAL DE DOCENTES**

El Gobierno recurrió inicialmente a una Misión Unesco para que «certificara» el urgente pedido presidencial de realizar una evaluación censal a todos los estudian-

<sup>112</sup> La «hora lectiva adicional» diaria se desarrollará en las instituciones educativas de gestión pública de educación secundaria de un solo turno, a escala nacional, asignándose tres para el área de Comunicación y dos para Matemática a la semana. El dispositivo ministerial (RM 0025-2007-ED del 1 de febrero de 2007) especifica que dichas instituciones extenderán su horario escolar a 8 horas pedagógicas diarias, 40 horas semanales, cumpliendo un mínimo de 1 400 horas efectivas al año. Los docentes recibirán 35 soles por hora adicional dictada. El total de colegios secundarios donde se aplicará es de 6 267.

<sup>113</sup> Hay que destacar la excelente disposición para el reconocimiento del PEN mostrada desde el inicio de su gestión por el ministro Chang y por el premier del Castillo. Sin duda, ambos influyeron en la decisión del Primer Mandatario de asumir su oficialización.

<sup>114</sup> «La reforma educativa no puede parar». Editorial de El Comercio, Lima, 25 de febrero de 2007.

tes de segundo grado de educación básica y a la totalidad de los docentes peruanos en diciembre de 2006. En sus recomendaciones y conclusiones, la Misión señaló con claridad:<sup>115</sup>

- «Las acciones aisladas, no estructuradas en un marco de políticas educativas claras y consistentes resultan de dudosa efectividad y sus potenciales efectos no deseados, ni deseables, podrían comprometer resultados que no se alcancen sólo a partir de la buena voluntad».
- «[...] la evidencia disponible es suficiente para dar cuenta, en trazos generales, de la gravedad de los déficit formativos de los docentes y, dada dicha gravedad, las urgencias pueden ser atendidas sin recurrir a una exhaustividad y detalle como la evaluación censal podría brindar».<sup>116</sup>
- «La escasa preparación de los procesos de evaluación previstos para diciembre, a causa, entre otras cosas, de unos objetivos poco claros, puede poner en riesgo el desarrollo de consensos sociales sobre la necesidad de la propia evaluación».
- «La carencia de soportes documentados hace riesgoso pronunciarse sobre su factibilidad, y llevaría a concluir que sería deseable que el Gobierno replanteara los términos de las actividades propuestas y constituya equipos técnicos con la posibilidad de ejecutarlas».

La opción de la Unesco por privilegiar su condición de fuente de cooperación técnica antes que de certificador de iniciativas gubernamentales no significó problema alguno para el Gobierno. Se decidió no tomar en cuenta tales recomendaciones y continuar con la evaluación docente, aunque sin el rigor, la calidad y la pertinencia deseables.

Las recomendaciones de la Misión coinciden con opiniones vertidas por expertos nacionales antes y después de la evaluación censal. Patricia Arregui señaló:

El proceso en curso hace menos viable la pronta implementación del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. Obstaculiza y retrasa el debate y aprobación de una nueva ley de carrera

<sup>115</sup> El informe de la Misión Unesco tiene como fecha 12 de octubre de 2007.

<sup>116</sup> La Misión Unesco se refiere a resultados de evaluaciones anteriores (vgr., la evaluación nacional de estudiantes de 2004), que dan evidencias suficientes para la definición de acciones de política, incluyendo programas de formación inicial y en servicio.

pública magisterial que tenga en la evaluación un mecanismo fundamental para el ingreso, ascenso y salida del ejercicio docente. Absorbe energías y recursos que merecerían estar más bien orientados a diseñar un paquete integrado de medidas que pudieran contribuir a un muy necesario fortalecimiento de la profesión docente. Enturbia el ambiente de manera tal, que hace poco posible imaginar una puesta en marcha del Proyecto Educativo Nacional, al cual han expresado su adhesión miles de maestros del país, luego de haber participado en su elaboración y revisión.<sup>117</sup>

Por su parte, León Trahtemberg, comentó:

Una buena evaluación docente debería abarcar todos estos factores. Siendo una tarea imposible para hacerse de aquí a diciembre, el ministro Chang la ha reducido a un solo criterio: una evaluación de habilidades básicas en lecto-escritura, aritmética y algunos conocimientos del área de docencia, evaluados en una prueba escrita de elección múltiple, fuera del aula y ajena a cualquier consideración psicológica, ética, administrativa o del propio ejercicio docente en el aula. Estará ausente el criterio del director, los alumnos y padres de familia. Por si fuera poco, los resultados no estarán conectados de modo alguno a la carrera docente, cuya ley está congelada en el Congreso.<sup>118</sup>

Los resultados de la evaluación censal de 192 mil docentes<sup>119</sup> confirmaron el bajo nivel de los maestros señalado en análisis anteriores. La diferencia central respecto de evaluaciones previas ha sido su gran cobertura periodística, resultado del abierto enfrentamiento entre el Gobierno y el SUTEP que acompañó todo el proceso evaluativo.

Es dramático para el país constatar que un 32,6% de docentes tiene nivel cero en comprensión lectora, y que un 85,7% de los evaluados no está en capacidad de resolver operaciones y ecuaciones fundamentales (en niveles 0, mayoritario, y 1, de razonamiento lógico-matemático).

<sup>117</sup> Patricia Arregui coordina la Red sobre Evaluación Docente en PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe) y es consejera en el CNE. Su artículo «Evaluación docente: Urgente y necesaria, pero no así ni ahora» se publicó en Perú.21, Lima, 17 de diciembre de 2006.

<sup>118</sup> León Trahtemberg, miembro del CNE, publicó el artículo «Evaluación docente al revés» en su columna semanal del diario Correo, Lima, el 13 de octubre de 2006.

<sup>119</sup> Discurso del Ministro de Educación del 16 de abril de 2007. Según anteriores fuentes del MED, de los 200 051 profesores que tomaron parte en la evaluación, 174 491 cumplían con todas las normas y permitieron que se los identificara (6 201 no colocaron sus datos en la prueba y 19 359 fueron retirados por actos de violencia de las sedes de evaluación).

Con base en estos resultados, alguna prensa y parte de la opinión pública responsabilizan sobre todo a los maestros de la baja calidad educativa imperante.

Ricardo Morales señala que es fácil caer en la tentación «[...] de culpar a los maestros por la situación inaceptable de nuestra educación». Y advierte que la mala educación es consecuencia de causas que van más allá del desempeño de los docentes y que son en esencia extraeducativas. Acto seguido, remarca la ausencia de:

[...] un conjunto de políticas que deben articularse para hacer de la educación «la política central», la que dé horizonte y sentido a las demás políticas, porque tiene que ver con el desarrollo humano de los peruanos, sin el cual no hay crecimiento económico y social, ni construcción de una democracia auténtica.<sup>120</sup>

En todo caso, los resultados y la pugna Gobierno-SUTEP han significado la «magisterialización» de la crisis de la educación, pues han atribuido al docente la principal responsabilidad por ella. Se olvida o atenúa que la unidad de análisis y de intervención debe ser la escuela, que en los fracasos en materia de formación inicial y continua docente un Estado ausente tiene mucho que ver y que, sobre todo, las condiciones ofrecidas por el Estado peruano para el desarrollo magisterial son deplorables. Hoy, el desprestigio de la figura y del trabajo del docente es mayúsculo; cunde la idea de que los maestros están como están (mal pagados y sin derechos) por sus propias incompetencias. La desmoralización de muchos buenos maestros se ha acentuado. Los réditos políticos para el Gobierno han sido evidentes: se ha fortalecido el liderazgo del MED y su respaldo por la opinión pública. ¿A costa de todo lo aquí señalado?<sup>121</sup>

A pesar de las limitaciones de la evaluación aplicada y de la ausencia de una estrategia integral de desarrollo docente, las cifras exigen tomar con absoluta seriedad el tercer objetivo del PEN.<sup>122</sup> La capacitación de 220 horas «de acuerdo a sus

<sup>120</sup> Ricardo Morales, primer presidente del Consejo Nacional de Educación, publicó el artículo «Con los actuales maestros debemos mejorar» en La República, Lima, el 10 de enero de 2007.

<sup>121</sup> Mirko Lauer, refiriéndose a las disculpas del SUTEP ante la opinión pública, precisa que en el problema de la baja calidad educativa dicho gremio magisterial no está solo, pues el Estado, a través de sucesivos gobiernos, es tanto o más culpable (véase su artículo «La política educativa intermitente», en La República, Lima, 28 de febrero de 2007).

<sup>122</sup> El objetivo estratégico 3 («Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia») plantea, como se ha señalado, dos resultados principales: un Sistema Integral de Formación Docente y una Carrera Pública Magisterial renovada.

necesidades», entregada a las mismas universidades que no garantizan una buena formación de los futuros docentes, genera razonables dudas y configura un escenario poco prometedor.<sup>123</sup> Los ISP han quedado devaluados porque no se les reconoce capacidad para intervenir en la citada capacitación,<sup>124</sup> y porque el Gobierno Central les ha impuesto la nota de ingreso de sus postulantes.<sup>125</sup>

El Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente 2007-2011 ha sido motivo de análisis en la parte II de este libro.

## • LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Quando se plantea una propuesta que debe tener éxito, hay que generar las condiciones que permitan concretarla. Los componentes de la estrategia del MED para hacer posible la municipalización de la educación primaria no apuntan precisamente a la claridad y a la viabilidad de la propuesta; generan, más bien, grandes dudas sobre su diseño y su futuro.

El anuncio presidencial de la municipalización de la educación primaria<sup>126</sup> sorprendió a propios y extraños.<sup>127</sup> El presidente García fue enfático al alentar las bondades de la descentralización y municipalización educativa:

Superemos el argumento de que los municipios no pueden ofrecer servicios eficaces de salud, educación, seguridad o de vivienda; eso no es cierto [...]

<sup>123</sup> ¿Cómo capacitar a cerca de 200 mil maestros con tan escasas instituciones de calidad? ¿Cómo superar el academicismo de las universidades, desligado de las demandas específicas de los docentes?

<sup>124</sup> Fueron nueve los docentes convocados a Palacio de Gobierno para recibir distinciones por haber obtenido los mejores calificativos en la evaluación censal nacional. Ocho de estos docentes estudiaron en ISP, solo una en una Facultad de Educación.

<sup>125</sup> La reacción de directores de ISP —privados y públicos— de nuestra selva ante la apresurada medida de un proceso de admisión (con nota 14 incluida) es reveladora. Señalan en su carta dirigida al ministro Chang que dicha norma contraviene el actual proceso de descentralización a través de «procesos únicos» ya superados, desconoce la condición multicultural del país y sus diferencias culturales y lingüísticas. Protestan porque luego de tres años de autoevaluaciones promovidas por el propio MED, se excluya a los ISP de toda participación en el inminente proceso de admisión.

<sup>126</sup> Discurso del 28 de julio de 2006.

<sup>127</sup> Esta iniciativa presidencial ocurre cuando, a escala internacional, Chile —país prototipo de la opción municipal en lo educativo— está replanteando un modelo que ha sido factor de mayor inequidad, y, en el ámbito nacional, aún están frescos los torpes y fallidos intentos de municipalizar la educación en la década fujimorista.

## ¿QUÉ SEÑALA EL PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL SOBRE LA EVALUACIÓN DOCENTE?<sup>(i)</sup>

Las evaluaciones de enero no dejaron tiempo suficiente para garantizar que su diseño, aplicación y análisis sirvan a la finalidad que se les asignó: el diseño de programas *personalizados* de capacitación. Lo que se requiere ahora es adoptar medidas que conviertan la evaluación docente en una política de Estado, en el marco del Proyecto Educativo Nacional, en función de objetivos más amplios. Conviene recordar lo que el Proyecto señala al respecto:

- a) *La buena enseñanza*: Deben establecerse y difundirse públicamente criterios de buena enseñanza y buena gestión escolar, ganando a las familias a favor de los cambios que demanda la formación magisterial. Una política de divulgación social y promoción de la buena enseñanza debiera incluir criterios relativos a la calidad del trato al estudiante, así como estándares concertados de aprendizaje.
- b) *El progreso profesional*: Debe crearse un programa nacional de evaluación y certificación profesional docente en todo el país, pues las evaluaciones deben ser requisito para permanecer en la nueva Carrera Pública y para acceder a aumentos de remuneraciones o bonificaciones.
- c) *La efectividad del centro educativo*: Debe crearse en cada centro educativo mecanismos para la evaluación periódica de la efectividad del papel administrativo, pedagógico y formador de los directores y docentes, según el caso; y de las condiciones que favorecen o perjudican esos desempeños. Esta evaluación debe contar con procedimientos que garanticen su transparencia, estar sujeta a criterios de calidad previamente concertados e incluir mecanismos institucionales para la autoevaluación, la coevaluación y la heteroevaluación.
- d) *El estímulo al cambio y la renovación*: Debe hacerse difusión de las mejores prácticas educativas —identificadas gracias a la evaluación—, encargando a los centros educativos con experiencias destacables cooperar en la formación de docentes de otras escuelas del mismo distrito. Se requiere incentivos individuales y colectivos que promuevan logros, para los equipos docentes o maestros que demuestren buenas prácticas pedagógicas, efectivas, inclusivas, interculturales, con enfoque de género o buen uso de TIC.<sup>(ii)</sup>

<sup>(i)</sup> CNE, página web, julio de 2007.

<sup>(ii)</sup> Tecnologías de la Información y la Comunicación.

---

LA UNESCO SEÑALÓ AL MED «LA ESCASA PREPARACIÓN DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN PREVISTOS PARA DICIEMBRE (2006), A CAUSA, ENTRE OTRAS COSAS, DE UNOS OBJETIVOS POCO CLAROS, PUEDE PONER EN RIESGO EL DESARROLLO DE CONSENSOS SOCIALES SOBRE LA NECESIDAD DE LA PROPIA EVALUACIÓN.

---

por eso debemos comenzar la descentralización de la educación primaria, entregando a los municipios su responsabilidad. Así el alcalde, la comunidad, los padres de familia, unidos en un comité local de gestión educativa; la escuela como centro de decisiones y los directores escolares, con mayores atribuciones y responsabilidad, podrán impulsar la calidad educativa, la exigencia para los alumnos, las evaluaciones y la infraestructura educativa [...] Hay que entregar a los municipios los recursos destinados a cada plantel y la responsabilidad de concentrar su gestión concreta con la comunidad, con los padres y docentes. Naturalmente ello debe comenzar con prudencia, a través de un amplio plan piloto en algunos municipios provinciales y/o distritales [...].<sup>128</sup>

El MED decidió, con inteligencia, reducir esta municipalización a un plan piloto aplicado inicialmente en 18 distritos del país y que luego fue creciendo hasta llegar a 56 circunscripciones municipales.<sup>129</sup> Mas ni el documento distribuido por el MED<sup>130</sup> ni las acciones desarrolladas con las autoridades municipales apuntan hacia un buen inicio de la experiencia.

El documento orientador del MED asigna hasta 18 competencias a las municipalidades, que demandarían que se conviertan en tomadoras de decisiones pedagógicas, institucionales y administrativas. Antes del inicio de clases, el MED convocó a las autoridades de regiones y municipios seleccionados a una única reunión, y esta no fue suficiente. Los recursos asignados para esta acción no han bastado,<sup>131</sup> y la

---

<sup>128</sup> El presidente García hizo alusión a que ese modelo ha dado buenos resultados en salud, donde los comités locales de administración: «[...] han mejorado la responsabilidad técnica y profesional de las postas médicas» (discurso del 28 de julio de 2006).

<sup>129</sup> En el plan piloto participarán 1 883 instituciones educativas de inicial y primaria. En total serán 186 164 alumnos y 7 823 docentes, de ambos niveles educativos.

<sup>130</sup> «Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007". Lima: MED, 2007

<sup>131</sup> Luciano Chang, jefe de la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional del MED, señala que las municipalidades recibirán la transferencia de partidas (pago de planillas, de bienes y servicios, de

premura con la que fueron seleccionados los municipios, a lo que se suma que tal elección se hizo sin consultar con los interesados, ha resultado contraproducente; así, la medida quedó desarticulada del proceso de descentralización y del Proyecto Educativo Nacional hacía poco oficializado.

No obstante lo atractiva que aparecía la idea de otorgar a los gobiernos municipales una mayor presencia en la educación, en virtud de su mayor cercanía con la población y como una nueva alternativa de gestión, y pese a que la actual Ley Orgánica de Municipalidades les asigna funciones en el campo educativo, la iniciativa no está libre de severos riesgos. ¿Cómo encomendar la educación a municipalidades heterogéneas que, en su mayoría, no están en condiciones de asumir sus propias funciones municipales? ¿Se está optando por una educación más pobre para los pobres al asignarle esa función a municipios con menores recursos? ¿Cómo evitar interferencias en la línea de autoridad y en el ejercicio de supervisiones con las actuales UGEL? ¿Se desarticulará la primaria municipal de la secundaria no municipal? ¿Se duplicarían las funciones del FONDEP, entidad con insuficientes recursos, con las del FONCOMUGE, que promueve la municipalización educativa? ¿A qué quedarían reducidas las instancias de participación que promueve la Ley General de Educación y los valiosos esfuerzos de constituir Consejos Educativos Institucionales? ¿Cómo superar la idea, acentuada en la opinión pública y entre los maestros, que asocia municipalización a privatización y a menoscabo de la escuela pública?

Por lo demás, ni el propio Gobierno tiene suficientemente clara esta medida: mientras el Ejecutivo respaldó la propuesta de un plan piloto,<sup>132</sup> la Célula Parlamentaria Aprista presentó un proyecto de ley con una propuesta de municipalización de la gestión educativa a escala nacional.<sup>133</sup>

## • EL «*SHOCK DE INVERSIONES*»

En la primera parte de este libro el lector puede encontrar referencias específicas a esta iniciativa presidencial, a las dificultades que tuvo el aparato estatal para hacerla efectiva en los plazos previstos, y a las secuelas en materia de corrupción que acompañaron algunas licitaciones.

---

inversiones y de gastos de capital) al constituir el Consejo Educativo Municipal por un monto de 136 194 096 nuevos soles y de solo 5 millones de nuevos soles para gastos imprevistos o de emergencia (diarios de Lima del 7 de marzo de 2007).

<sup>132</sup> Discurso del premier Del Castillo ante el Congreso el 24 de agosto de 2006.

<sup>133</sup> Ese proyecto de ley plantea en 12 líneas la transferencia del conjunto de la educación primaria (más de cuatro millones de estudiantes, más de 37 mil escuelas, más de 181 mil maestros) en plazos muy breves a los gobiernos provinciales para su gestión (Tovar 2007).



## LA REBELIÓN DE LOS PINGÜINOS<sup>(i)</sup>

El 10 de marzo de 1990, último día de su Gobierno, Pinochet dictó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, que sentó las bases para la gestión y el financiamiento del actual sistema educativo chileno. La LOCE restó protagonismo al Estado y convirtió a la educación en un sector económico más, sujeto a las leyes de la oferta y la demanda. Los colegios públicos pasaron a manos de las municipalidades, que competían con los colegios particulares subvencionados y los colegios privados —sin subvención estatal— para las élites.

Los quince años de transición democrática constituyen un intento sostenido por superar esas ataduras y concretar una reforma educativa que ha merecido la atención regional. El esfuerzo de los gobiernos de Aylwin, Frei y Lagos ha sido sin embargo insuficiente.

Las cifras son elocuentes: ya en democracia, de cada cinco plazas creadas en la enseñanza básica y media, cuatro correspondieron a colegios particulares y solo una a establecimientos municipales. Desde 1981 los colegios públicos se han reducido del 78% al 50%; el resto es negocio privado. La prueba nacional de medición de la calidad educativa certifica que solo el 10% de los alumnos de los sectores socioeconómicos medio bajo y bajo superaron los 300 puntos.

Chile presenció la masiva movilización de 600 mil estudiantes de secundaria que demandaban una reforma del sistema educativo chileno. La «revolución de los pingüinos», como se llaman a sí mismos los estudiantes por su camisa blanca y su uniforme oscuro, llevó al primer plano el debate sobre la calidad de la educación, pues puso en claro que había varios tipos de enseñanza según los ingresos de cada grupo social. Demandaban una educación para la sociedad global, para que todos los estudiantes puedan desempeñarse en un mundo digital de redes y procesadores en el que la lengua predominante es el inglés.

Lo acontecido en Chile merece nuestra mayor atención. Luego de las elecciones de 2006, el tema de la desigualdad ha cobrado enorme importancia en el Perú. Todos están de acuerdo en que el principal instrumento para superarla es la educación. Pero todos suelen olvidarlo con facilidad. El Gobierno de Alan García tiene la oportunidad histórica de asumir el gran cambio que la situación educativa demanda. No hay tiempo que perder.

<sup>(i)</sup> Artículo de José Rivero con el mismo título, publicado en el diario Perú.21 del 15 de junio de 2006.

Sin embargo, es útil señalar que en su anuncio del 14 de noviembre de 2006 el presidente García enfatizó que el monto previsto para educación ascendía a 200 millones de nuevos soles, y que esta cifra decuplicaba la establecida en el presupuesto aprobado. Dijo, además, que la mitad de ese dinero se destinaría a obras de mantenimiento y rehabilitación de 1 370 centros educativos en 22 regiones del país, y 81 millones a trabajos de sustitución de infraestructura y construcción de nuevas aulas en 68 locales escolares; se entregarían también 35 300 módulos educativos, mesas para alumnos y pupitres para maestros, todo ello por un valor de 7 millones de nuevos soles; y 300 aulas prefabricadas por 11 millones de nuevos soles.<sup>134</sup>

Las buenas intenciones, sin embargo, se estrellaron contra una realidad previsiblemente difícil de superar. La ineficiencia en su aplicación fue evidente.<sup>135</sup> La urgencia de realizar las obras entre noviembre y diciembre se estrelló con los últimos meses de gestiones regionales en un contexto mayoritario de entrega de cargos a nuevas autoridades y con decisiones tomadas en Lima sin consulta con las regiones.<sup>136</sup>

Por lo demás, como bien señala Tovar, esta iniciativa no estaba articulada a una voluntad política comprometida con un incremento sustantivo y estructural del presupuesto educativo público del país (Tovar 2007).

## • LA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL

El Primer Mandatario demandó al MED que elaborara rápidamente un proyecto de ley de CPM, y luego exigió a la Célula Parlamentaria de su partido su debate y aprobación «urgente» en el Congreso. De esta manera el Presidente dio muestras no solo de buenos reflejos políticos, sino también de que coincidía con múltiples indicios de que sin CPM no habrá profesionalización magisterial posible.<sup>136</sup>

<sup>134</sup> Fuente: El Comercio, Lima, 15 de noviembre de 2006.

<sup>135</sup> El ministro Chang, en su discurso en el que presentó el balance de su gestión hasta marzo de 2007, hizo referencia a 236 obras «en proceso de subsanación de observaciones», y adujo haber encontrado procedimientos de gestión inadecuados «que no pudieron modificarse en razón de la urgencia de atender los déficits».

<sup>136</sup> En Ayacucho, el Director Regional de Educación se negó a recibir en abril de 2007 obras de refacción y adaptación de locales escolares que consideraba mal ejecutadas por las empresas constructoras contratadas en el MED sin conocimiento regional.

<sup>138</sup> Tomar esta decisión significó vencer escollos en el propio Partido Aprista, con voces como la de la Presidenta del Congreso, quien defendió la vigencia de la actual Ley del Profesorado.

Esta iniciativa y la oficialización del PEN son las dos medidas más importantes tomadas por la actual Administración para enfrentar la profunda crisis del sistema educativo nacional.

El proyecto de CPM del Poder Ejecutivo y el presentado por la bancada de Unidad Nacional tienen la misma base: el documento propuesto al Congreso en la última fase del Gobierno anterior, durante la gestión del ministro Javier Sota Nadal. El presentado por el actual MED<sup>138</sup> cuenta con 59 artículos y establece, entre otros aspectos, los siguientes: una estructura de cinco niveles para la CPM, que comprenderá tres áreas (docencia, gestión e investigación); los directores de colegio deberán tener una experiencia mínima de cinco años; habrá evaluaciones cada tres años, y se destituirá a los docentes que desaprobren tres veces el mismo nivel; y deberán pasar 21 años para que un docente alcance el quinto nivel. Los cambios respecto del anterior proyecto anulan y restringen mecanismos de participación integrados por padres o por representantes gremiales.<sup>139</sup> Se prevé que, una vez aprobado, el proceso de ingreso de la totalidad de maestros a la CPM tardará diez años. Para hacer realidad la propuesta de CPM se requerirán 910 millones de soles adicionales a los que hoy se destinan al sector Educación. La viabilidad de la nueva CPM demanda no solo la obtención de esa importante suma, sino también que su debate en el Congreso cuente con la participación del magisterio, principal interesado en su concreción y beneficios.

## • LA ALFABETIZACIÓN

El Gobierno se ha propuesto reducir la tasa nacional de analfabetismo por debajo del 4% en sus cinco años de gestión.<sup>140</sup> No hay claridad acerca de si esta meta

<sup>138</sup> Las notas de prensa señalan que el consultor Hugo Díaz jugó un papel protagónico como principal asesor del proyecto del Ejecutivo.

<sup>139</sup> Los principales cambios introducidos en el proyecto enviado por el MED del actual Gobierno son: (a) la evaluación del desempeño se extiende a todos los docentes y no solo a quienes forman parte de la CPM; (b) el periodo de acompañamiento será prerrequisito para postular; (c) se elimina toda participación sindical en el proyecto, y el Colegio de Profesores es mencionado solo respecto de su afiliación como requisito para ingresar a la carrera; (d) no se considera a los CONEI como instancia de evaluación del concurso público, y son sustituidos por los Consejos Académicos integrados solo por docentes; (e) la enseñanza básica es definida como «servicio público»; (f) se prevé que en la educación secundaria, técnico-productiva y superior tecnológica ejerzan la docencia profesionales no docentes.

<sup>140</sup> Discurso del primer ministro Jorge del Castillo en el Congreso de la República (24 de agosto de 2006).

parte de una línea de base de 2 millones o de 3 millones de peruanos analfabetos.<sup>141</sup>

Se ha creado el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA). Es poco aún lo que puede decirse de este Programa, salvo que se han priorizado proyectos piloto en Ayacucho y Huancavelica y que se utilizarán círculos de estudio, aunque sin considerar las características sociolingüísticas de los alfabetizandos.<sup>142</sup> A pesar de que se sabe que es el más favorecido en términos de recursos entre las distintas unidades operativas del MED,<sup>143</sup> no hay información pública que permita hacerle un seguimiento y un análisis.<sup>144</sup>

Para 2007 se tiene como meta el desarrollo de 54 511 círculos de estudio. El reto mayor consiste en realizar una convocatoria nacional de 22 000 alfabetizadores para impulsar la creación de 232 138 círculos de alfabetización; los alfabetizadores y los supervisores serían seleccionados entre las personas con nivel secundario completo (Tovar 2007).

No se observa en el país ni en las regiones priorizadas un clima de movilización social orientado a esa reducción drástica del analfabetismo. Preocupa aun más que se insista en asociar alfabetización solo con la que se desarrolle con adultos en situación de analfabetismo absoluto. La experiencia latinoamericana señala con claridad que tanto o más importante que esa focalización es la concepción que se tenga de la alfabetización como respuesta a un problema de carácter estructural.

<sup>141</sup> En su discurso inaugural ante el Congreso, el presidente García señaló: «Tenemos un 15% de analfabetismo, lo que hace un total de 3 millones de peruanos mayores de 15 años que no saben leer ni escribir». El discurso del premier Del Castillo redujo a 11,1% ese promedio nacional, equivalente a 2 millones de personas. De acuerdo con Farid Matuk, ex jefe del INEI, que privilegia los métodos de la ENAHO (Encuesta Nacional de Hogares), la cifra de tres millones es subestimada (artículo «Sin analfabetos ni desempleados», en *La República*, Lima, 25 de febrero de 2007).

<sup>142</sup> Al haberse optado por el método cubano «Yo sí puedo», con antecedentes exitosos en contextos que no demandan Educación Intercultural Bilingüe, los primeros círculos de estudio en Ayacucho y Huancavelica se harán en castellano.

<sup>143</sup> Se ha anunciado oficialmente que se destinarán más de 300 millones de soles durante el quinquenio para ser utilizados en el PRONAMA. Un cuadro en él generado especifica presupuestos anuales de 80 millones de nuevos soles de 2007 a 2009 y un presupuesto de 75 590 156 nuevos soles para 2010.

<sup>144</sup> La única noticia sobre el PRONAMA que mereció la atención de los medios (3 de marzo de 2007) fue la que declaró nula la compra de útiles escolares que debían ser enviados a 213 localidades beneficiarias, por existir diferencia considerable entre los precios de referencia en la licitación pública. Esa medida —tomada por el ministro Chang a solicitud del señor Ángel Velásquez F., director del PRONAMA— tuvo como antecedente inmediato la escandalosa compra de vehículos sobrevalorados en los ministerios del Interior y de Salud.

La idea de campañas de alfabetización, por lo general fracasadas en la región, es hoy obsoleta.

Se demanda enfrentar el problema de modo tal que se considere tanto los efectos de una falta de escolarización o de deficientes aprendizajes como la prevención de que aparezcan futuros casos de analfabetismo.

No se observa en el PRONAMA preocupación ni estrategias tendientes al fortalecimiento de la educación básica en sus modalidades regular y alternativa, ni los nexos con indispensables medidas para el mejoramiento de la educación primaria. El estudio y la acción para combatir el analfabetismo funcional y sus expresiones en el país, así como previsiones para enfrentar la necesaria alfabetización digital, también brillan por su ausencia.

### **c. EL RECUENTO OFICIAL DE LO REALIZADO HASTA MARZO DE 2007<sup>145</sup>**

- Se ha logrado alfabetizar a 91 798 iletrados.<sup>146</sup>
- Por primera vez se inició el año escolar el 1 de marzo, y se incrementó en una hora diaria el dictado de clases en instituciones de educación secundaria con un solo turno.
- Se realizó una evaluación censal a los alumnos de segundo grado de primaria, con una cobertura del 80% para Lima y del 51% para provincias. El Perú se reinscribió en el Programa PISA.
- Se entregaron 18 614 módulos de materiales didácticos para los PRONOEI de todo el país.
- 6 635 820 textos escolares de educación primaria y 1 859 139 libros de secundaria fueron entregados a escala nacional, así como 28 509 (primaria) y 8 259 (secundaria) módulos de bibliotecas escolares; también, 95 776 módulos de material fungible y 1 099 módulos de bibliotecas para docentes (primaria), además de 50 000 microscopios y otras tantas calculadoras científicas (secundaria).

<sup>145</sup> «Políticas y prioridades educativas. Balance agosto 2006 y marzo 2007". Exposición al país del Ministro de Educación, José A. Chang, del día 16 de abril de 2007.

<sup>146</sup> No dio más elementos respecto de cómo y dónde se validaron esas cifras.

- Se han concluido 887 obras de mejoramiento físico, y 236 están en proceso de subsanación en locales escolares; asimismo, se han adquirido 38 950 módulos de mobiliario escolar y 150 aulas prefabricadas.
- Desarrollo de la primera evaluación censal a 192 284 docentes, y organización de un Programa Nacional de Capacitación.
- Suspensión de la creación de instituciones de formación magisterial hasta diciembre de 2011 y examen nacional a postulantes con nota mínima 14 (80 ISP no recibieron autorización para realizar exámenes de ingreso).
- Plan Piloto de Municipalización de la Gestión de Educación para los niveles inicial y primaria en 56 distritos municipales.

En su exposición al país, y como parte de la «promoción de propuestas legislativas y cambios normativos», el ministro Chang sometió a aprobación el Proyecto Educativo Nacional, presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley de Carrera Pública Magisterial, promovió la promulgación de la ley que declara la EBR como servicio público esencial y las modificaciones al reglamento de la Ley del Profesorado vigente.<sup>147</sup> Acotó la prepublicación en página web del reglamento del SINEACE.

A pesar de que en la exposición ministerial se trató de asociar algunas de las acciones mencionadas al cumplimiento de los objetivos del PEN, ello no fue convincente. El que su aprobación haya quedado reducida a un simple cambio normativo, sin mención alguna al sentido transformador de las políticas de Estado y de la educación que encarna el Proyecto Educativo Nacional, contrasta con el esfuerzo por organizar un conjunto de acciones que no muestra un norte específico ni un liderazgo convincente.<sup>148</sup>

<sup>147</sup> Tales modificaciones fueron: disminución de licencias sindicales, reorganización de las comisiones de procesos administrativos para docentes y directores, suspensión de la estabilidad laboral para los que atentan contra la integridad de los alumnos.

<sup>148</sup> El educador León Trahtemberg, en su columna semanal del diario Correo (edición del 20 de abril de 2007), refiriéndose al mensaje al país del ministro de Educación José Antonio Chang, señala que lo presentado en ese mensaje «[...] no asegura ni remotamente el despegue de la educación peruana».

#### **d. TEMAS NO ASUMIDOS O INSUFICIENTEMENTE ASUMIDOS HASTA ABRIL DE 2007<sup>149</sup>**

- No se ha asumido la recomendación del Acuerdo Nacional y del propio Plan de Gobierno del APRA de incrementar cada año el presupuesto educativo en 0,25% del PBI hasta alcanzar el 6%.
- No existen políticas vigorosas y con presupuesto suficiente para cerrar las brechas de inequidad. Pese a los anuncios y a la fijación de metas sobre el tema, no se han fortalecido los programas de atención integral (educación, salud, nutrición y protección) para la primera infancia, con participación intersectorial de gobiernos locales y organizaciones de base.<sup>150</sup>
- El programa Matrícula Oportuna no ha sido priorizado.<sup>151</sup>
- Se ha avanzado muy poco en materia de dar autonomía a las instituciones educativas. La ejecución de proyectos de innovación pedagógica está condicionada a los escasos recursos e importancia que se da en el MED al Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FONDEP).
- La educación rural no es objeto de tratamiento diferenciado. Las experiencias institucionales de la sociedad civil otorgan mayor prioridad a las escuelas unidocentes que el propio Estado.<sup>152</sup>
- El MED no ha liderado con suficiente firmeza la adopción de medidas de moralización, transparencia y acceso a la información de la gestión educativa nacional, re-

<sup>149</sup> En el mencionado trabajo de Tovar (2007) se hace referencia a varios de estos temas.

<sup>150</sup> Alarma el facilismo de las declaraciones oficiales indicando que el Gobierno está cumpliendo con el primer objetivo del PEN referido a la mayor equidad en nuestra educación, relevando sobre toda otra acción el haber iniciado el PRONAMA que, como se ha señalado, dista de tener una estrategia coherente y una acción pública transparente.

<sup>151</sup> En los primeros días de mayo de 2007 dos regiones, Cusco y Loreto, exigieron presupuesto para plazas de docentes con miles de niños que no han tenido escuela el 1 de marzo. El presidente de la Región Loreto, Yván Vásquez Valera, dio inicio, el 4 de mayo de 2007, a una huelga de 48 horas exigiendo la contratación de mil dos profesores; precisó que nadie atiende el problema de 25 mil niños que hasta la fecha no inician sus estudios; por su parte, el secretario general del SUTEP-Maynas, César Coral, indicó que por falta de docentes 20 mil escolares no estudian, por lo que pidió declarar al sistema educativo de Loreto en emergencia (Fuente: CNE: Educación al día, 4 de mayo de 2007).

<sup>152</sup> Véase la parte I de esta publicación.

gional y local para hacer frente a la escandalosa corrupción en el sector educativo.<sup>153</sup> A este respecto, la Defensoría del Pueblo, en alianza con Proética, ha mostrado una actitud más decidida.<sup>154</sup>

- Si bien el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad debe aún definirse en el Congreso, no hay evidencias públicas de que el Poder Ejecutivo esté organizando cuadros ni estrategias específicas para su adecuada implementación.

Para confirmar que la gestión educativa de este Gobierno representa una caja de sorpresas respecto de lo ofrecido por el candidato García, el 6 de mayo el ministro Chang anunció que en el segundo semestre de 2007 se firmaría un convenio con el programa «One Laptop per Child» («Una computadora para un niño») del Media Lab del MIT para dotar gratuitamente de computadoras portátiles a estudiantes peruanos de educación básica a partir de 2008.

Esta medida granjeó a sus gestores aceptación y aplausos. Las críticas o dudas públicas han sido mayores. Carvallo precisa:

Las PC no han surgido de una necesidad sentida por la escuela [...] y no resulta claro todavía el uso pedagógico que debieran tener. En un sistema educativo que no desarrolla el pensamiento ni busca la autonomía intelectual las PC pueden ser una forma nueva de lo mismo: memorización, repetición, desmotivación.<sup>155</sup>

En su columna semanal, Trahtemberg formula preguntas ante este sorpresivo anuncio:

Pero ¿por qué no está esto en el plan de gobierno aprista? ¿Por qué no figura en ninguno de los discursos al Congreso de Alan García, Jorge del Castillo, Antonio Chang? ¿Por qué al ser consultados los funcionarios del Ministerio de Educación ninguno pudo dar detalles a la prensa sobre este programa, cantidades, costos, prioridades para el reparto, adquisiciones futuras, articulación con los programas escolares y con los planes de capacitación de profesores?<sup>156</sup>

<sup>153</sup> En su balance al país, el ministro Chang hizo referencia a la reestructuración de la Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos para agilizar su funcionamiento.

<sup>154</sup> Véase la parte I de esta publicación.

<sup>155</sup> Columna «No más ídolos huecos», de Constantino Carvallo, en *El Comercio*, Lima, 12 de mayo de 2007.

<sup>156</sup> Artículo «Laptop a 100 dólares», en *Correo*, Lima, 11 de mayo de 2007.



## e. DOS ACTORES INFLUYENTES EN LAS AGENDAS PRESIDENCIALES

### • EL BANCO MUNDIAL

La influencia del Banco Mundial en materia educativa tuvo en el Gobierno de Alberto Fujimori su mejor escenario. Hay evidencias del resurgimiento de tal influjo en la Administración García, e incluso con ideas instrumentales<sup>157</sup> y otras ideas claves a largo plazo.

La lectura de los últimos textos del BM acerca del Perú ofrece avances respecto de otros en materia educativa. El análisis de Luis Crouch sobre la educación básica trata de explicar las causas de los pobres aprendizajes y las brechas entre cobertura y calidad, y asume demandas de una educación bilingüe. Crouch reconoce la potencialidad de un proyecto nacional liderado por el CNE y de buenas prácticas que debieran extenderse a la calidad de nuestra educación.

Los textos del BM ponen el énfasis en los aprendizajes como problema central y en una solución basada en políticas de rendición de cuentas a partir de estándares, a las que se sumarían otras medidas relativas a subsidios condicionados a la demanda; además, sugieren sistemas de apoyo a directores y docentes para que las metas sean alcanzadas. En el lenguaje utilizado la educación deviene mercancía y el usuario cliente o consumidor; alienta la competencia entre centros educativos y regiones en función de determinados estándares de aprendizaje.<sup>158</sup> En un país en el que casi todas las instituciones con influencia en lo educativo (Acuerdo Nacional incluido) claman por mayores recursos y financiamiento para la educación, el BM plantea que el incremento del gasto en educación no necesariamente mejorará la calidad y

<sup>157</sup> Una anécdota radial en plena campaña presidencial es ilustrativa. En un programa (Enfoque de los sábados) de Radio Programas del Perú, con Alan García como entrevistado central, se hizo alusión a las sugerencias del Banco Mundial para medir el rendimiento de alumnos en lectura por el número de palabras por minuto (60 para un alumno de tercer año de primaria). El entonces candidato fue más audaz que quienes vendían esa discutible idea, y, confundiendo el síntoma con la causa, planteó la conveniencia de que en cada hogar se disponga de cronómetros para evaluar si sus hijos tenían buenas escuelas o docentes.

<sup>158</sup> La indudable importancia de la rendición de cuentas y de estándares de aprendizaje es asumida por el PEN, pero con un enfoque diferente: formulación transparente del currículo para reflejar la diversidad cultural; selección concertada de aprendizajes fijando indicadores y metas en coherencia con el marco curricular nacional y los currículos regionales; evaluaciones periódicas a cargo del SINEACE; difusión regular de resultados; y rendición de cuentas con una política de fomento en las familias de un nuevo sentido común sobre la buena enseñanza. En suma, para el PEN el éxito de aprendizajes se debe a un conjunto de factores, y no solo al currículo o a la falta de estándares de aprendizaje.

tenderá a diluirse en salarios o en infraestructura.<sup>159</sup> Coincidimos con el BM en la necesidad de hacer más racional el gasto y de superar la actual incompetencia del sector para gestionarlo. Hay en sus documentos, sin embargo, un craso olvido: las desigualdades sociales y educativas tienen raíces históricas e influyen en las posibilidades de los actores. No se va a salir de la actual situación de inequidad con estrategias de «apoyo», sino con políticas de equidad educativa unidas a un cambio en la gestión que priorice la educación de los más pobres y el fortalecimiento de la escuela pública.

Entre sus prioridades de corto plazo, el BM propone a los gobernantes «generar logros relativamente rápidos y aun en forma circunscrita geográfica o socialmente». Y luego remarca: «Para conseguir logros concretos se puede pensar en ‘acciones especiales’ que vayan conformando el abordamiento de largo plazo, pero que lo hagan en ‘zonas especiales’».<sup>160</sup>

Algunas de las iniciativas gubernamentales coinciden con elementos de esta estrategia institucional.

## • EL SUTEP

La dirigencia nacional del SUTEP no sopesó debidamente que oponerse con tanta beligerancia a la evaluación implicaba salir de los espacios habituales de diálogo con sectores de la dirigencia aprista más permeables y enfrentarse a un político como Alan García, dispuesto a ejercer autoridad y a utilizar el enfrentamiento con el SUTEP para lograr réditos ante la opinión pública. Los sucesivos pasos dados por el MED en este intercambio de medidas de fuerza fueron consultados con la Presidencia o tuvieron su origen en ella.<sup>161</sup>

<sup>159</sup> La participación del presupuesto de Educación de 2007 en el PBI descendió de 3,51% a 3%, y así se incumplió una vez más la promesa electoral de asumir la meta del Acuerdo Nacional de aumentar cada año dicha participación en 0,25%. En el texto de fundamentación del Presupuesto de la República se señala una necesidad anual de 189,9 millones de dólares para mantenimiento, pero se destinan recursos para un tercio de esa necesidad (Fuente: INIDEN, agosto de 2006).

<sup>160</sup> Las razones indicadas para esta estrategia de acción son: (a) «[...] hay que ir probando en forma mensurable para ir refinando las estrategias»; (b) «[...] sin logros concretos y visibles es difícil ir creando consenso social entre los técnicos»; y, (c) «[...] sin logros el país —o por lo menos el sector— se hace cada vez más ingobernable» (Banco Mundial 2006: 634).

<sup>161</sup> Tres acciones políticas —las dos fases de evaluación, la disminución de licencias sindicales y la desatención en el MED de fondos para la Derrama Magisterial— dieron al Gobierno igual número de victorias mediáticas y frente a la opinión pública, y generaron el debilitamiento del SUTEP, que reaccionó tardíamente.

Los argumentos con los que el SUTEP hizo frente a la evaluación fueron débiles.<sup>162</sup> La dirigencia nacional fue rebasada por bases opuestas a todo tipo de evaluación. En la opinión pública quedó la percepción de un magisterio reactivo a todo cambio. Los resultados de la evaluación censal ahondan la imagen de un considerable porcentaje del magisterio casi irrecuperable en las materias objeto de la evaluación censal.

A pesar de las declaraciones claramente autocríticas de diversos dirigentes magisteriales —algunos de ellos incluso ofrecieron públicas disculpas a los padres de familia—, de que asumieron que el país cuenta con un Proyecto Educativo Nacional como política de Estado y de que estaban dispuestos a «crear sinergias» con el Gobierno, el SUTEP tendrá que dar muestras tangibles de que su compromiso por la escuela pública pasa por dar mayor importancia a los factores pedagógicos y a un desempeño docente respetuoso y amable con sus alumnos. Ser parte de una decidida lucha contra la corrupción enquistada en el sector implica actuar con seriedad contra maestros que violan o agraden e incumplen sus deberes esenciales con sus alumnos. La renovación sindical pasa también —como se ha señalado en la parte II de este libro— por democratizar sus sistemas de representatividad magisterial, con el propósito de que el sindicato sea capaz de expresar la pluralidad vigente en el magisterio. Supone, asimismo, persistir en el combate por la mejora de las condiciones de vida de sus afiliados, incluyendo la lucha por mejorar el nivel académico de los maestros y por obtener una carrera pública que estimule su condición profesional.

## **f. EL PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL COMO FACTOR TRANSFORMADOR**

Para que el PEN se convierta efectivamente en el principal orientador de un proceso de cambio educativo y supere el riesgo de servir de «mampara» que justifique cualquier medida o iniciativa gubernamental, será indispensable:

<sup>162</sup> Reducir toda la crítica sUTEPista sobre la evaluación censal a un problema de formación inicial, de capacitación en servicio o de bajos niveles de vida magisterial es a todas luces insuficiente. Tiene también inconsistencia el no reconocer que existen conocimientos denominados básicos como la lectura, la escritura, las matemáticas, que todo docente tiene la obligación de dominar. Seguir insistiendo en demandar la evaluación de conocimientos especializados en contraposición con los generales tampoco conduce a mucho. Afirmar que todos los problemas se originan en la reducción del presupuesto sin señalar cómo debiera mejorarse la gestión y enfrentar la elevada corrupción, corre el riesgo de ser tomado como frase manida y poco efectiva.

- Un Ministerio de Educación que promueva y lidere una propuesta educativa orientada a dar una educación gratuita y de calidad a las niñas y los niños peruanos. Urge que modifique su esquema de organización actual para superar acciones aisladas o medidas específicas que son apenas el reflejo de una normatividad y un presupuesto desfasados respecto del PEN.
- Una sociedad civil vigilante del cumplimiento del PEN y proactiva, con sugerencias y acciones propias en beneficio de una mejor educación.
- Un presupuesto educativo suplementario, con fondos intangibles, que supere el absurdo de querer dar una educación de mayor calidad con recursos presupuestarios siempre mezquinos e insuficientes.
- Dar real prioridad a la escuela pública como principal factor de ciudadanía y de democratización del país. El respeto y el estímulo constantes a sus directores y docentes, así como enfrentar la calamidad de la infraestructura y falta de servicios básicos de la mayoría de centros educativos, serán otra buena señal.
- Brindar al maestro la importancia que tiene en el proceso educativo y apoyarlo reconociendo su calidad de actor central de toda reforma.
- Una reingeniería del sector, es decir, modificar sustantivamente las DRE y las UGEL como organismos de gestión. Ello supone disminución de trámites, enfrentamiento y desaparición de coimas y acabar con el acoso sexual a docentes y con los cacicazgos de muchos funcionarios.
- Aplicar la LGE 28044 y difundir el PEN en el país, como imperativo previo.<sup>163</sup>

### • **POLÍTICAS Y METAS PRIORITARIAS 2006-2011 EN EL MARCO DEL PEN**

El CNE ha propuesto al país seis cambios fundamentales, veinte políticas educativas prioritarias y un conjunto de metas para los próximos cinco años, que el Gobierno de Alan García debiera por lo menos analizar y, mejor aun, llevar a la práctica. Todas ellas buscan poner en marcha un proceso de transformación a gran escala de

<sup>163</sup> ¿Cuántos ejemplares de este importante y hoy oficializado Proyecto se ha comprometido a publicar y difundir el MED en el país? Las fuentes consultadas señalan que —esperemos que solo por ahora— escasos mil ejemplares.

la educación en el Perú, absolutamente indispensable para poder avanzar como país hacia el desarrollo, la consolidación democrática y la integración social.

Lo que supone esta propuesta del CNE es una concentración preferente de energías, esfuerzos y recursos públicos en el logro de seis cambios fundamentales en el quinquenio mediante el desarrollo de veinte políticas:<sup>164</sup>

### **Objetivo específico 1**

1. Buen inicio en la vida (0-3 años).
2. Calidad y equidad educativa en inicial y primaria (4-12 años).
3. Educación secundaria de calidad para todos en áreas rurales (12-17 años).
4. Educación básica alternativa para jóvenes (12-20 años).

### **Objetivo específico 2**

5. Sistema nacional descentralizado de apoyo técnico y estímulo de las buenas prácticas.
6. Recursos tecnológicos y bibliográficos de calidad usados óptimamente para mejorar aprendizajes.
7. Estándares nacionales y regionales en áreas prioritarias de aprendizaje.
8. Evaluación nacional de aprendizajes de manera regular a cargo de un órgano especializado y autónomo.

### **Objetivo específico 3**

9. Fortalecimiento de la calidad de la formación inicial docente mediante su acreditación.

---

<sup>164</sup> «Atender estas prioridades, sin embargo —precisa el CNE—, no implica que el Estado suspenda cualquier otra actividad o compromiso relacionado con la educación que esté fuera de esta agenda» (Fuente: «Políticas y metas prioritarias 2006-2011». Lima: CNE, 2006).

10. Programa descentralizado de formación profesional en servicio a cargo de instituciones educativas.
11. Implementación progresiva de la nueva Carrera Pública Magisterial.

#### **Objetivo específico 4**

12. Incremento presupuestal invertido con equidad, calidad y eficiencia, según prioridades de los PER y del PEN.
13. Descentralización de la gestión del sistema educativo.
14. Moralización de la gestión del sistema educativo.

#### **Objetivo específico 5**

15. Educación superior productora de ciencia y tecnología apropiada.
16. Racionalización de la oferta nacional y regional de formación profesional de la educación superior.
17. Programa nacional de acreditación de excelencia en la educación superior.
18. Reforma de la estructura de gobierno de la universidad pública.

#### **Objetivo específico 6**

19. Programas municipales de apoyo a la educación ciudadana.
20. Apoyo educativo de los medios masivos de información y difusión.

En el documento propuesto por el CNE, cada una de las políticas tiene programas por desarrollar y las correspondientes metas de verificación.

*«Una voluntad política no es sinónimo de un mesías.  
Es el resultado del encuentro entre ideas, programas,  
planteamientos y fuerzas sociales  
capaces de llevarlos a cabo»*

**Flores Galindo 1988**

En síntesis: hay avances importantes, fruto, en gran medida, de una persistente acción de instituciones y actores educativos para asumir la educación como factor fundamental en el desarrollo del país y de sus ciudadanos. El tema educativo es hoy primera noticia. Las acciones desarrolladas, más allá del sentido de los énfasis puestos por el Gobierno, están creando mayores posibilidades para asumir la educación como tarea colectiva y para movilizar esfuerzos a favor de una reforma de la educación peruana. La concreción del Proyecto Educativo Nacional sigue siendo reconocida como la base de toda opción de reforma en las actuales circunstancias. Hay exigencias para superar la opción por medidas cortoplacistas y de impacto mediático privilegiando el trabajo sistémico con amplia participación de actores nacionales y regionales. El sustantivo aumento de recursos y la buena gestión de estos, así como estrategias específicas para orientar la acción del Estado y la sociedad al cumplimiento en el largo plazo de los seis objetivos y políticas implícitos en el PEN, serán requisito para que la reforma se haga realidad.

La publicación de los resultados de la encuesta nacional de Apoyo correspondiente a junio 2007 constituyó una seria advertencia al segundo Gobierno de Alan García en materia educativa. La pregunta «¿Considera que el gobierno está avanzando mucho, poco o nada en la reforma educativa?», tuvo los siguientes resultados: 59% afirmaron que «poco», 25% que «nada» y solo 13% que «mucho». Es decir, 84% de los encuestados opinó que no percibía reforma educativa alguna en el país.<sup>165</sup>

Lo anterior exige voluntad política aquí y ahora, al mismo tiempo que permanencia y estabilidad institucional para que el esfuerzo de cambio se sostenga y dé frutos visibles a lo largo del tiempo. Asumir una indispensable reforma edu-

<sup>165</sup> Fuente: Diario El Comercio, Lima, 24 de junio de 2007.

cativa sostenible demandará un camino largo y persistente que implica modificar radicalmente la situación actual y emprender acciones persistentes que no siempre serán políticamente rentables. El Gobierno del presidente Alan García alentará la comprensión y el apoyo de muchos durante su mandato si asume su responsabilidad histórica dando pasos como estadista preocupado en las próximas generaciones. Los éxitos momentáneos, avalados por encuestas de opinión, no necesariamente conducen a ello.



## BIBLIOGRAFÍA

- ADRIANZÉN, Alberto  
2005 "Los años perdidos", en *La República*, Lima, 4 de agosto.
- ANDRADE DE, Mariano  
2005 "Las razones de un fracaso", en *Quehacer* n.º 154. Lima: Desco, mayo-junio.
- BASADRE, Jorge  
1983 *Historia de la República del Perú*, volumen X. 7.ª edición corregida y aumentada. Lima: Editorial Universitaria.
- BÉJAR, Héctor  
2001 *Política social, justicia social*. Lima: CEDEP.
- BURGA, Manuel  
2007 Entrevista con Mariela Balbi, en diario *El Comercio*, Lima, 28 de marzo.
- CÉSPEDES, Nélica  
2005 "A propósito del balance de la educación 1999-2003", en revista *Tarea* n.º 61. Lima: TAREA, agosto.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN  
2003 *Informe final*. Lima: CVR.
- CROUCH, Luis  
2006 "Educación básica", en Banco Mundial: *Perú: La oportunidad de un país diferente. Próspero, equitativo y gobernable*. Lima: Banco Mundial.
- DELGADO, Kenneth  
1981 *Reforma educativa: ¿Qué pasó?* Lima: Ediciones Sagsa.
- FERNÁNDEZ R., Hernán y Carmen MONTERO CH.  
1982 *Desigualdades en el acceso a la escuela (Análisis de la cobertura y el atraso escolar)*. Lima: Ministerio de Educación-INIDE.
- FLORES GALINDO, Alberto  
1988 *Tiempo de plagas*. Lima: El Caballo Rojo Ediciones,.
- FRANCO, Carlos  
2005 "De las expectativas e ilusiones a un realismo desencantado", en *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

- GALL S., Norman  
1976 *La reforma educativa peruana*. Lima: Mosca Azul Editores.
- GAMIO GEHRI, Gonzalo  
2006 "Sobre la necesidad de 'mitologías democráticas': Apuntes sobre el conflicto entre la ética cívica y la cultura autoritaria", en revista *Páginas* n.º 197, febrero.
- LIZARZABURU, Alfonso  
1983 *La formación de promotores de base en programas de alfabetización*. Santiago de Chile: Unesco-Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- LLANOS, Martha y Otto FLORES  
1976 "Evaluación del Proyecto Experimental de Educación Inicial No Escolarizada en Puno". Lima: DGEL,.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, Sinesio  
1998 "Cultura y ciudadanía en el Perú", en *Revista de Sociología*, vol. X, n.º 11. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- LYNCH, Nicolás  
1998 "Crisis y perspectivas de los partidos políticos en el Perú", en *Revista de Sociología*, vol. X, n.º 11. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.  
2006 *Los últimos de la clase: Aliados, adversarios y enemigos de la reforma educativa en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la UNMSM-Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales.
- MONTERO, Carmen  
2005 "Estrategias para afrontar la emergencia educativa: Experiencias y opciones". Lima: OEI. Documento de trabajo.
- MORILLO, Emilio  
2001 "Reformas educativas en el Perú del siglo XX". I Foro Nacional del Centro de Investigación y Capacitación Lev Vigostki-ISP José Antonio Encinas, Huancayo.
- MOROTE, Herbert  
2006 *Pero... ¿tiene el Perú salvación?*. Lima: Campodónico Editores.
- NEIRA, Hugo  
1997 *Hacia la tercera mitad, Perú XVI- XX: Ensayos de relectura herética*. 2.ª edición. Lima: Fondo Editorial del Sidea.

- PALOMINO, Eduardo  
 1997 *Política educativa peruana: Historias, análisis y propuestas*. Lima: Asociación de Servicios Educativos Católicos (SEDUCA) con el Consorcio de Centros Educativos Católicos.
- PAULSTON, Rolland G.  
 1970 "Estratificación social, poder y organización educacional en el Perú", en revista *Apuntes* n.º 16.
- RIVERO H., José  
 1979 *La educación no formal en la reforma peruana*. Buenos Aires: Unesco-CEPAL-PNUD. Proyecto de Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe.  
 1980 *La formación de recursos humanos en la reforma educativa peruana*. París: Unesco.  
 2006 "La educación peruana: Crisis y posibilidad", en *Socialismo y Participación* n.º 100. Lima: CEDEP.
- SALAZAR BONDY, Augusto  
 1976 *La educación del hombre nuevo: La reforma educativa peruana*. Buenos Aires: Ed. Paidós, p. 101.
- SARAVIA, Luis M.  
 2007 "Qué me mira cadete", 21 abril, página web de Pronunciamento Latinoamericano.
- SILVA SERNAQUÉ, Santos A.  
 2002 *Control social, neoliberalismo y Derecho Penal*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos-Fondo Editorial.
- TOURAINÉ, Alan  
 1987 *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL/OIT.
- TOVAR, Teresa  
 2007 *Balance de los primeros*
- UNESCO  
 2001 *Una mirada a la educación en el Perú: Balance de 20 años en el Perú del Proyecto Principal de la UNESCO para América Latina y el Caribe 1979-1999*. Lima: UNESCO y Tarea.



SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 – BREÑA

CORREO E.: TAREAGRAFICA@TERRA.COM.PE

TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

SEPTIEMBRE DE 2007, LIMA – PERÚ







*tarea*

ISBN: 978-9972-235-09-2



9 789972 235092