

Nicolás Lynch

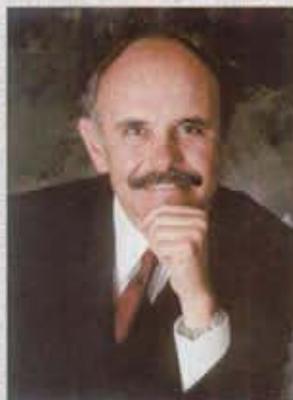
# Los últimos de la clase

Aliados, adversarios y enemigos  
de la reforma educativa en el Perú

serie ensayos polémicos

Fondo Editorial UNMSM  
Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales



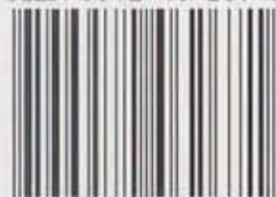


Doctor en Sociología por la New School for Social Research de Nueva York y Magíster en Ciencias Sociales en FLACSO-México. Profesor Principal de Sociología en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Columnista político del diario *La República*.

Ha publicado numerosos artículos académicos y varios libros, entre ellos *Los jóvenes rojos de San Marcos* (1990), *La transición conservadora* (1992) y *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos políticos y el origen de los independientes* (1999).

Ha sido Decano del Colegio de Sociólogos del Perú, Director de la Escuela de Sociología de la UNMSM y Ministro de Estado en el despacho de Educación.

ISBN 9972-46-267-6



9 799972 462671

ISBN: 9972-46-306-0

Hecho el Depósito Legal: 2006-0418

Primera edición: Lima, enero de 2006.

Tiraje: 500 ejemplares

© Nicolás Lynch Gamero

© Unidad de Posgrado de la Facultad de C.C.S.S. UNMSM

© Fondo Editorial de la UNMSM

*La universidad es lo que publica*

CENTRO DE PRODUCCIÓN FONDO EDITORIAL

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

Calle Germán Amézaga s/n Pabellón de la Biblioteca Central -

4.º piso - Ciudad Universitaria,

Lima-Perú

Correo electrónico: [fondoedit@unmsm.edu.pe](mailto:fondoedit@unmsm.edu.pe)

Página web: <http://www.unmsm.edu.pe/fondoeditorial/>

*Director / José Carlos Ballón Vargas*

—PRODUCCIÓN—

*Editor / Odín R. Del Pozo O.*

*Diagramador / Gino Becerra Flores*

—VENTAS Y DISTRIBUCIÓN—

*Edwin Matos Araujo*

*619-7000 (anexo 7530)*

—ADMINISTRACIÓN—

*Erminia Pérez Vásquez*

*619-7000 (anexo 7529)*

*Imagen de carátula: Oficina General de Relaciones Públicas UNMSM*

*Fotografía de contracarátula: W. P.*

*La editorial no comparte necesariamente las opiniones vertidas por los autores.*

*Queda prohibida la reproducción total o parcial sin  
permiso escrito de la casa editora.*

# Contenido

Prólogo	11
---------	----

## — PARTE I —

### LA POLÍTICA DE UNA REFORMA EDUCATIVA EN EL PERÚ

La opción por la política	29
El diagnóstico para la reforma: la presentación del caso peruano	51
Las características de la reforma planteada	71
Aliados, adversarios y enemigos de la reforma	97
Conclusión	131
Bibliografía	137

## — PARTE II —

### EL PENSAMIENTO ARCAICO EN LA EDUCACIÓN PERUANA

La educación como un problema político e ideológico	147
La hegemonía maoísta en el movimiento magisterial	155
El maoísmo como pensamiento arcaico	165
Reacción conservadora con discurso revolucionario	173
La otra cara del pensamiento arcaico	183
Del clasismo al clientelismo	191
Complacencia y complicidad frente al radicalismo clientelista	205
Conclusión	209
Bibliografía	215

— PARTE III —  
LA SEGUNDA REFORMA UNIVERSITARIA

El interés por la universidad	225
Las posiciones frente al tema	229
La masificación sin proyecto	235
El desinterés del Estado	241
La distorsión de la demanda	251
De la primera a la segunda reforma universitaria	255
La alternativa	269
La fuerza social y política para lograrlo	277
Bibliografía	279

*A la memoria de Juan Abugattas*



## Prólogo

La obra que tiene entre manos fue pensada como un libro orgánico con dos autores, el suscrito y Juan Abugattas. La vida, sin embargo, nos llevó por otra parte. Juan ya no está más entre nosotros y las dificultades para dedicarnos exclusivamente a la escritura hicieron que las partes empezaran a aparecer exigidas por las circunstancias.

El propósito es presentar las lecciones políticas de un intento de reforma educativa que llevamos adelante desde la gestión del Ministerio de Educación del Perú entre julio de 2001 y julio de 2002. El libro parte de la urgencia existente por la pésima situación de la educación peruana, pero no se queda en ella para justificar el desgano o la depresión sino que reitera la necesidad de encontrar un camino de salida que nos lleve a una situación cualitativamente distinta.

No pretendemos un diagnóstico porque hay varios y en algunos casos muy buenos diagnósticos de la educación peruana; es más, nos basamos en varios de ellos para el presente trabajo. Tampoco pretendemos un balance integral que seguramente requeriría

varios tomos. Nos limitamos exclusivamente al tema político e ideológico, porque sostenemos que ese es el problema principal de la educación peruana. Por ello nos referimos al desinterés de los que mandan para encontrar soluciones, por la sencilla razón de que resuelven sus necesidades educativas en otra parte, así como al clientelismo autoritario de dirigencias sindicales arcaicas que viven del desorden establecido. Creemos que éstas son las trabas fundamentales que impiden una reforma educativa integral en el Perú, una reforma que sea lanzada por una amplia coalición social y política de fuerzas y que sea sostenida en el tiempo, a lo largo de varios ministros y gobiernos, y me atrevería a decir también, generaciones, para que pueda rendir sus frutos a favor del desarrollo del país.

Nos ha guiado la convicción de que hay que educar para la construcción de una sociedad democrática. El programa que lanzamos en el año 2001 señalaba como objetivo fundamental la necesidad de formar personas y ciudadanos capaces de producir bienestar. Para ello, consideramos, hay que cambiar el concepto del derecho a la educación en el Perú. En los últimos cincuenta años hemos concebido el derecho a la educación como acceso al sistema educativo. Esta concepción, sin embargo, se ha agotado. Los resultados muestran una importante expansión del aparato educativo pero con muy pobres resultados de calidad. La falencia, notoria ya en décadas anteriores, es ahora más patente por las exigencias del proceso de globalización que intensifican las relacio-

nes humanas y demandan una mayor calificación de las personas que se educan. El derecho a la educación debe entonces sumar al acceso la calidad, para que podamos ser competitivos en el mundo global. Empero, acceso más calidad no es ecuación suficiente, porque no se trata de formar robots que sean intercambiables como mercancías. Hay necesidad por ello de que el acceso universal y la calidad sirvan para formar ciudadanos identificados como miembros del espacio inmediato y del país en el que viven, a la vez que proyectados a la comunidad global. Para ello, la escuela debe recuperarse como un espacio público participativo, célula básica de la República que pretendemos construir. Al acceso y la calidad debe agregarse entonces la participación de la comunidad en el proceso educativo y la responsabilidad del conjunto de la sociedad sobre los resultados del mismo. Sin un nuevo concepto del derecho a la educación que organice los programas de reforma poco avanzaremos en la necesaria transformación, de allí el peso que le concedemos al mismo.

A tres años y medio de la experiencia en el Ministerio de Educación creo que no aramos en el mar. Los términos del debate educativo han cambiado en el Perú y me parece que para bien. No será sólo ni mucho menos por nuestra gestión, pero pusimos un granito de arena para ello. Creo que cualquier programa de reforma que se intente de aquí para adelante nace de una base más cierta que en el pasado. Como digo en el texto central del presente libro: aliados, adversarios y enemigos del proceso de cambios

en educación han salido a la luz y ello será de inmensa ayuda para desarrollar una correlación de fuerzas favorable en la sociedad y la política para que la educación no siga igual en el país.

El primero de los textos a continuación presentado, «La política de una reforma educativa», ha sido el último en ser escrito y es inédito. Constituye un ensayo sobre la política de mi gestión como Ministro de Educación que creo fue el aporte más relevante de la misma. No reclamo, como en ninguno de los textos que siguen, neutralidad en los temas tratados. Soy un actor en la política nacional y por esta misma razón combino en mis apreciaciones mi formación de sociólogo con la pasión por lograr los objetivos que creo justos y relevantes para el país. Sin embargo, la experiencia combinada con la puesta en práctica de un enfoque puede brindar un aprendizaje importante y digno de tener en cuenta para gestiones futuras que tengan una perspectiva transformadora.

El segundo de los textos «El pensamiento arcaico en la educación peruana» fue escrito y publicado el año 2004, con algunas versiones anteriores más reducidas que aparecieron en distintas revistas. En él se busca exponer las características de un pensamiento regresivo, desafortunadamente anclado en algunas dirigencias gremiales de los maestros, que se convierte en cultura política en el sistema educativo peruano e impide el funcionamiento de cualquier programa transformador. Por último, «La Segunda Reforma Universitaria» es la versión escrita de una conferencia dada muchas veces en distintas universidades públicas du-

rante los años 2003 y 2004, editada luego en un folleto por la Oficina de Coordinación Universitaria del Ministerio de Educación. En ella señalo mi convicción de que necesitamos una nueva reforma universitaria que reconcilie la democracia y la calidad en los claustros y articule a la universidad con las necesidades del Perú. Mi condición de catedrático en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en los últimos 26 años, quizá me dé algunos sesgos propios de la casa de donde vengo para plantear el problema, pero también el conocimiento de primera mano para señalar los puntos más importantes y plantear salidas a los mismos distinguiendo la buena fe del ardid mediocre propio de una universidad peruana que envejece sin encontrar su destino.

Ojalá que estas ideas y la experiencia que las recorre despierten interés en el público interesado directa o indirectamente en la educación y puedan enriquecer el debate y la información sobre lo tratado. Ojalá, sobre todo, que tengan algún impacto en mis colegas, los políticos, que tenemos la inmensa responsabilidad de liderar urgentemente la transformación de la educación peruana.



— Parte I —

La política de una reforma educativa  
en el Perú



## Agradecimientos

Quisiera agradecer a distintas instituciones y personas que hicieron posible la realización del presente trabajo. Antes que nada, al equipo que me acompañó en el Ministerio de Educación, sin el cual hubiera sido imposible llevar adelante la gestión ministerial que motiva el estudio. Me refiero a Juan Abugattas, José Luis Velásquez, Rosa Mavila, Blanca Rosales, Manuel Iguíñiz, Claudia Ghezzi, Marco Olivera, Martín Oré, Fabricio Franco, Carlos Otero, Santiago Pedraglio, Luis Olivera, Fernando Montalbán, Juan Borea, Walter Hernández y Luis Carlos Gorriti. Así como a directores regionales de la talla de Arturo Sánchez Vicente en Lima, Esperanza Medina en Arequipa, Ricardo Baylón en Cusco y Santiago Araujo en Piura. Quisiera resaltar el papel de Juan Abugattas, no sólo un excelente Viceministro de Gestión Pedagógica sino también un amigo extraordinario y la persona que me instó en repetidas oportunidades a realizar este trabajo. Su inteligencia y su visión sobre los problemas educativos fueron claves para el programa de reforma que intentamos llevar adelante.

Quisiera agradecer también al Woodrow Wilson International Center for Scholars, en especial a su Presidente, el señor Lee Hamilton y al Dr. Joseph Tulchin, Director del Programa de América Latina, quienes me concedieron un Public Policy Award entre junio y septiembre de 2005, lo que me permitió –con la tranquilidad necesaria y las facilidades de una institución tan acogedora– dedicarme a la redacción de las páginas que siguen. Asimismo, quisiera también mencionar la labor realizada por mi asistente Vanessa Turner, por su entusiasmo y dedicación en la tarea empeñada. Por último, deseo agradecer a las personas que tuvieron a bien leer diferentes borradores de este trabajo y hacer los comentarios respectivos. Ellos fueron: Corinne Schmidt, Luis Crouch, Juan Carlos Navarro, Patricia Arévalo, Edmundo Murrugarra, José Rivero y Cleber Reyna, además de varios de los miembros del equipo de la gestión ministerial que aportaron con sus recuerdos y sus siempre agudas críticas. Todos los errores u omisiones son, sin embargo, de mi exclusiva responsabilidad.

## Introducción

Este es un texto acerca de la política de un intento de reforma de la educación en el Perú desde la experiencia que tuve como Ministro del sector entre julio de 2001 y julio de 2002. Cuando me refiero a la política de la reforma estoy aludiendo a la estrategia política que llevé adelante como responsable del sector en el período señalado. El punto de partida es la urgencia existente por la pésima situación en que se encuentra la educación peruana y la necesidad que hay de encaminar la solución de esta cuestión. Un repaso de las últimas evidencias al respecto es demoledor.

De acuerdo con la prueba, PISA (Program for International Student Assessment) que patrocina la UNESCO, en su última edición del año 2001, el Perú quedó en último lugar entre los países participantes, con el agravante de que la mayoría de los estudiantes peruanos que participaron en ella se ubicaron en el quintil más deficiente donde están los que casi no comprenden lo que leen. Asimismo, por lo que señala la Evaluación de Aprendizaje tomada por el Ministerio de Educación el mismo 2001, sólo un 11% de los estudiantes de sexto de primaria tienen la compren-

sión esperada en lo que a lectura se refiere. Esto no varió mucho en una evaluación similar que se realizó el año 2004 en la que sólo el 12,2% de los estudiantes de sexto de primaria lograban la comprensión de lectura esperada. Y, para terminar, los profesores que participaron en el Concurso Público para el Nominamiento de Plazas Vacantes del verano de 2002, obtuvieron en promedio tan sólo una cuarta parte de los puntos posibles en la evaluación respectiva.<sup>1</sup>

Por la gravedad de esta situación, asumo la necesidad de una reforma de conjunto del sistema educativo sin concesiones para los grandes y pequeños intereses que se oponen a cualquier cambio por el perjuicio que ello les pudiera traer. De la misma forma, expreso mi escepticismo por los cambios pequeños o incrementales que no tienen otro destino que el de ser devorados por la crisis educativa, si bien en el camino pueden cumplir con los objetivos de algunos técnicos, alguna agencia internacional y/o sus consultores respectivos.

La tesis central que recorre estas páginas es que el problema fundamental de la educación, ya adelantado en otras contribuciones (LYNCH 2004), no es pedagógico ni económico, sino político.<sup>2</sup> Esta prioriza-

- 1 Más abajo, en «Los resultados de las pruebas», desarrollaremos el asunto.
- 2 Cuando digo político quiero señalar la esfera del poder, donde se toman o se dejan de tomar de acuerdo con una determinada relación de fuerzas, las decisiones que afectan a la sociedad. La prioridad de lo político no excluye la necesidad de las políticas, en el sentido inglés de *policy*; nada más señala la necesidad de las grandes decisiones para que las políticas en el segundo sentido puedan proceder.

ción no significa que deje de tomar en cuenta los problemas económicos y/o propiamente educativos, sino que busco precisar la naturaleza del problema que impide enfrentar las demás cuestiones planteadas. Como problema político quiero señalar, tanto la falta de voluntad política de los actores involucrados —especialmente de los diversos gobiernos de turno— para reformar la educación peruana, como la falta de conciencia, en políticos y expertos, sobre la necesidad específica de construir grandes coaliciones pro reforma y consensos actuantes que permitan llevar adelante este propósito.<sup>3</sup>

Con esto no quiero decir que la educación no les importe a los políticos, sino que les interesa básicamente como una fuente de recursos para nutrir a su clientela y no como un sector fundamental a transformar para que la formación de nuestros niños y jóvenes contribuya al desarrollo nacional y democrático. Los políticos toman la educación como un tema más de su gobernabilidad tradicional. Es decir, como una moneda de cambio que ponen en acción cuando pueden obtener alguna ventaja. Esta es una dinámica «normal» en la política peruana que podría entrar

- 3 Existe aún otra dimensión de lo político, como bien me hace notar Edmundo Murrugarra, la que moldea los procesos básicos de aprendizaje de acuerdo con la repartición del poder en la sociedad. Esto tendría que ver con la pedagogía profunda que señala las pautas para la socialización de los individuos y está en estrecha relación con las raíces estructurales del tipo de política que tenemos. Esta segunda dimensión que llama poderosamente nuestra atención transformadora y debiera merecer pronta atención académica, no es, sin embargo, objeto del presente trabajo. Nuestro objeto se refiere al sentido más inmediato y quizá prosaico de la política.

en crisis, pero que es todavía la dinámica cotidiana de esta actividad. Así, el Estado busca integrar esta dinámica al conjunto de los actores, sociales y políticos, más allá de la dificultad para satisfacer cada una de sus agendas.

El ejemplo más notorio es la «salarización» del tema educativo y de paso del magisterial. En las últimas décadas los políticos han reducido la educación a una preocupación temporal por el sueldo de los maestros cuando éstos, con justicia, reclaman por las pésimas condiciones de trabajo en que se desenvuelven. Sin embargo, ésta es una preocupación pasajera que dura hasta cuando termina la amenaza o la realidad de una huelga de los maestros. Cuando las aguas vuelven a su cauce y los actores a sus asuntos cotidianos, estas preocupaciones también se olvidan y muchas veces hemos tenido que esperar a la siguiente amenaza gremial para volver a pensar en la cuestión. De paso, esta salarización también favorece a las dirigencias sindicales radicalizadas que de esta manera alientan el clientelismo de sus bases buscando mantenerlas en permanente movilización. Entonces vemos que la actitud de unos alimenta la de los otros, lo que genera un círculo vicioso que conduce a una aguda imagen de ingobernabilidad en el sector.

Es importante, por ello, diferenciar entre el interés por la educación y el interés por la reforma de la educación. Las propias encuestas señalan que hay un gran interés por la educación, en especial por tener acceso a la misma, y poco conocimiento de lo que la

reforma de la educación puede significar. Es la diferencia entre un interés práctico por una herramienta o recurso para conseguir objetivos determinados y un interés más elaborado que supone haber asumido la pésima situación en la que se encuentra la educación peruana y la necesidad de su transformación. La reforma, por lo demás, supone afectar posiciones establecidas por lo que suele despertar preocupación entre los actores involucrados, en particular entre los que viven relativamente bien en el inmovilismo.

La necesidad de construir grandes coaliciones y consensos actuantes pro reforma, es otro tema fundamental que ha sido gravemente descuidado. Algunos lo evitan porque consideran que los cambios educativos deben ser decididos por equipos de «alto nivel» ajenos a la comunidad educativa y al debate democrático en general; otros lo consideran importante pero lo restringen a la organización de plataformas de expertos y ONG que influyan en ciertas políticas o en determinado ministro. El caso es que la fuerza más precisamente política para producir cambios es dejada de lado, abandonando este terreno a los que sí se movilizan para defender el desorden establecido.

El contexto mundial ha traído, sin embargo, otra dinámica al tema. Me refiero a la renovada presión del proceso de globalización para que la gente se eduque más y mejor, y para que esta educación no sólo tenga que ver con el desarrollo de su capacidad cognitiva sino también con una formación como personas y ciudadanos útiles y activos en la comunidad

a la que pertenecen. Hay un intenso debate sobre si esta presión tiene que ver realmente con la demanda de la economía por una fuerza de trabajo más educada, ya que la mayor parte de los que se educan, al menos en América Latina, no consiguen un puesto de trabajo o si tiene que ver simplemente con las expectativas de la gente por una vida mejor. El caso es que esta presión existe y se justifica plenamente así sólo sea por expectativas que mañana puedan convertirse en realidades. Es más, ahora la presión tiene que ver ya no sólo con la demanda por un mayor acceso al aparato educativo sino también con la demanda por una educación de mayor calidad, que brinde mejores resultados a la comunidad.

Esta nueva dinámica lleva al impulso de políticas de reforma de la educación que buscan generar un cambio drástico en las condiciones en que se ofrece el servicio educativo en el país. Sin embargo, el término reforma, por la manera en que se ha usado en los últimos años en América Latina, adquiere un carácter engañoso. Para algunos, la mayoría en tiempos recientes, se trata de reformar los sectores sociales —la educación entre ellos— para ponerlos a tono con la lógica de mercado impuesta por las reformas económicas neoliberales ocurridas en la región. A la par que se ha establecido una alternativa en la economía, con un determinado sesgo ideológico, se quiere establecer otra en educación con el mismo sesgo. Esta es la visión de los que pretenden integrar subordinadamente a la región y al Perú a los centros de poder internacional. Reforma, por otra parte, también significa, en

la tradición latinoamericana, democratización e inclusión, en la perspectiva de brindar un servicio público que sirva a la igualdad y la integración de nuestras sociedades y nos ponga a tono con las exigencias del mundo globalizado.

Ante esta situación, los expertos – comunidad creciente y muchas veces valiosa – apuestan en su mayoría a ver los árboles y rara vez el bosque. Es decir, prefieren los proyectos o soluciones parciales antes que los grandes programas de reformas. Es lógico, por lo demás, porque ésta es la dinámica que les permite conseguir trabajo. Sin embargo, dicha conducta se agrava cuando se articula con el desinterés de alguna burocracia del aparato educativo, la que suele tener relación con los expertos; ella prefiere las soluciones parciales y los proyectos piloto porque suponen un menor riesgo laboral y, sobre todo, menos trabajo. Cosa similar sucede con los políticos, quienes suelen ser desaconsejados por los expertos para tomar grandes decisiones en el tema educativo, con lo que todos terminan contribuyendo al estado de cosas existente.

En estas circunstancias, este texto pretende plantear una salida política al problema de la reforma educativa a partir de las lecciones aprendidas en la experiencia de gestión ministerial. Una salida política que señale los nuevos elementos de diagnóstico existentes que le dan contenido a la acción educativa, el tipo de reforma a llevarse adelante y, lo que es más importante, la coalición social y política a construir y el camino a tomar para llevarla a cabo.



## La opción por la política

### *Un anuncio inesperado*

Siempre me he preguntado por qué el presidente Alejandro Toledo me propuso asumir el despacho del Ministerio de Educación (MED) en el primer gabinete de su gobierno, ya que no formaba parte de su entorno político ni tampoco había sido miembro de la Comisión de Plan de Gobierno de Perú Posible. Nos habíamos conocido algunos meses antes de la elección en el fragor de la lucha final contra la dictadura de Fujimori y Montesinos, cuando yo formaba parte de la dirección del Foro Democrático y, a la vez, intentaba con un grupo de amigos dar vida a un colectivo socialista, a la postre de corta duración, denominado «Justicia y Libertad». En esa condición me acerqué, junto con otros compañeros, a la candidatura de Toledo, pues considerábamos que era la que en ese momento encarnaba las mayores posibilidades de sacar a Fujimori y abrir un curso democrático para el Perú.

Producto de este acercamiento fue mi fallida candidatura al Congreso por Lima en la lista de Perú

Posible y luego la propuesta para que fuera Ministro de Educación. Antes de la propuesta conversé varias veces con Toledo sobre el tema educativo y, especialmente, organicé la visita que hizo en el curso de la campaña electoral a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, mi alma máter y, además, mi centro de trabajo. Creo que esa ligazón con la universidad pública – y en especial con San Marcos – le causó buena impresión, además de saber que, como él, tengo un doctorado en los Estados Unidos, cuestión que, me parece, tiene o tenía singular peso para el Presidente.

Definitivamente, el ambiente que rodeaba a Alejandro Toledo, candidato, era desconocido para mí. Por mi formación anterior como militante de izquierda estaba acostumbrado a la política relativamente organizada y a las decisiones mínimamente colectivas. El ambiente cortesano me resultó chocante y difícil de interpretar. Creí que la colaboración con Toledo terminaría con mi participación en la lista, pero su convocatoria posterior para ayudarlo en la segunda vuelta electoral y luego en el proceso de transferencia hizo que me quedara cercano a su esfuerzo político.

El anuncio me empezó a ser hecho un domingo, por quien en ese momento era un amigo común, que me llamó para comunicarme que Toledo quería hablar conmigo al día siguiente. Luego de una larga espera la reunión con el entonces Presidente electo fue corta y directa. Me propuso ser Ministro de Educación y me pidió que le expusiera en detalle mi pasado político. Acepté la propuesta del Presidente y le

relaté mi trayectoria en la izquierda peruana, tratando de no dejar nada afuera para que no hubiera problemas posteriores al respecto. Luego conversamos sobre el sector y prometí alcanzarle una propuesta lo más pronto posible. El temor del momento no resultó infundado porque cada vez que tuve problemas salía a relucir, por parte de mis ocasionales opositores, mi antigua militancia izquierdista, que yo reiteraba y señalaba lo orgulloso que estaba de ella, pero que estos blandían como un descrédito en contra mía.

Acepté el cargo ministerial porque consideré que ésta era una oportunidad para demostrarle al país que desde una posición de izquierda democrática se puede realizar una gestión efectiva en un sector tan complejo como el de Educación. Sabía que en este gobierno mis puntos de vista eran minoritarios pero creí, en ese momento, en las potencialidades de la transición que había iniciado el gobierno de Valentín Paniagua y que confiaba podría continuar el de Alejandro Toledo. Además, había vivido desde dentro el proceso de lucha antidictatorial en organizaciones plurales como el Foro Democrático y el Comité Cívico por la Democracia y confiaba, quizá en exceso también, en que los peruanos de distintos sectores políticos habíamos aprendido las lecciones de la polarización estéril de épocas anteriores, me refiero sobre todo a la década de 1980. Por todo ello me entusiasmó — como a muchos — la ventana de oportunidad que significaba el primer gobierno elegido luego de la dictadura para iniciar un período de colaboración fructífera.

Entramos al Ministerio de Educación del Perú el 28 de julio de 2001, con la inauguración del nuevo gobierno elegido. Uso el plural porque entramos (y luego salimos) un equipo político y profesional que siempre entendió su tarea en forma colectiva. Los que formaron el equipo que convoqué eran personas que conocía, en su gran mayoría, de muchos años atrás y con quienes había compartido militancia política y en varios casos labor profesional, por lo que podía dar cuenta directa de sus altas calificaciones para la tarea que teníamos por delante. Permanecemos en la conducción del sector hasta el 12 de julio de 2002, cuando el presidente Toledo produce el primer cambio de gabinete de su gobierno y decide la salida de nuestro equipo del Ministerio. Los casi doce meses de gestión creo que dejan lecciones muy importantes sobre la posibilidad de empezar a producir reformas de fondo en democracia, en el manejo del aparato central del Estado y en especial del sector Educación.

Hago hincapié en el proceso de transición democrática porque ésta es la característica que marcaba la época. Había caído una dictadura y se reiniciaba la construcción democrática, cortada abruptamente casi una década atrás: el 5 de abril de 1992. El clima de transición, impulsado por el gobierno de Paniagua, dio origen a un primer gabinete que el entrante presidente Toledo calificaba «de todas las sangres» para resaltar su pluralidad. En este ambiente es que acepté el cargo de Ministro de Estado en el Despacho de Educación.

Ciertamente, no se trataba de un gabinete de ruptura con la década anterior, sino más bien de un ga-

binete de transacción, producto de la carencia de partidos con objetivos claros que había resultado de la destrucción del régimen democrático luego del 5 de abril de 1992. Después de la caída de Fujimori lo que existía era un vasto movimiento antidictatorial, sin expresión política definida, y un conjunto de partidos e independientes, viejos y nuevos, que no lograron organizarse en sistema de partidos. Alejandro Toledo es uno de estos independientes que expresa en la coyuntura el movimiento antidictatorial y esto le permite ganar las elecciones. En un primer momento, impresionado por la coalición del triunfo, es que produce este gabinete plural. Sin embargo, el asunto se toma como una iniciativa personal del Presidente por darle amplitud a su gobierno y no como un intento más organizado de expresar el movimiento antidictatorial y canalizar sus inquietudes.

El gabinete continuó con el reestablecimiento del clima de libertades iniciado por Paniagua pero no tocó la estructura constitucional de la dictadura ni el programa económico de esta última. Continuó, asimismo, con el esfuerzo anticorrupción iniciado pero sin el empuje de los primeros momentos, lo que le restó gravemente liderazgo político y debilitó su proyección y posibilidades. Es más, conforme ha avanzado el gobierno de Toledo y han aparecido escándalos de corrupción en el mismo, este esfuerzo anticorrupción se ha debilitado hasta casi desaparecer. La ausencia de enfoque general no fue óbice para que se desarrollaran políticas sectoriales de relieve. Este fue el caso del programa de reforma que lleva-

mos adelante en el MED, así como de otros importantes en las áreas de Interior, Defensa y Trabajo.

El carácter de esta transición como transacción, sin embargo, fue el gran límite que marcó la época. Los años posteriores demostrarían que los problemas que afronta el gobierno de Toledo y más todavía el régimen democrático tienen que ver con la falta de ruptura con el legado de la dictadura anterior. A esta falta de ruptura se agrega la carencia de una coalición de gobierno lo suficientemente amplia que diera una base sólida a la acción gubernamental y tuviera una visión de lo que había que hacer. Quienes ganaron las elecciones del año 2001 no calaron el sentido profundo del movimiento antidictatorial. Más bien, erróneamente, asumieron que ellos habían sido el movimiento contra la dictadura y que la ampliación del gobierno dependía de su sola voluntad y conveniencia. Esta equivocación les impide entender la necesidad de un gobierno verdaderamente más amplio y de concertación real entre distintos sectores políticos.

Este carácter de la transición como transacción fue también el límite de las políticas sectoriales. Al carecer el gobierno de un programa general, su objetivo —pasado el entusiasmo inicial— pasó a ser, poco a poco, la supervivencia y el usufructo del poder, sin una perspectiva clara sobre la necesidad de producir reformas sectoriales importantes. Las reformas que intentaron lanzarse respondieron más a las iniciativas de ministros específicos y los equipos que éstos llevaron que a una convicción del gobierno en su conjunto. Ello tuvo como consecuencia que el gobier-

no no quisiera asumir los costos políticos que las reformas sectoriales implican y, por lo tanto, despidiera a quienes insistían en hacer su trabajo.

En el caso de sectores como Educación, además, necesitados de una alta inversión pública, el tipo de programa económico neoliberal en el que insistió, a pesar de promesas en contrario, el gobierno de Alejandro Toledo, fue otra limitación crucial. A manera de ejemplo tenemos que entre los años 2000 y 2004 el gasto público en educación básica tuvo un aumento del 27%, pero este incremento se gastó en aumentos de remuneraciones, que crecieron como porcentaje del gasto en el mismo nivel educativo del 87 al 94%, no dejando casi nada para inversión. Esta tendencia no es gratuita, responde a criterios monetaristas primitivos de reducir la inversión pública como una manera de controlar la inflación, qué importa que esto sea en grave detrimento de la calidad de vida de la población (MEF 2005). Esta tendencia se llevó al extremo en los últimos años reduciendo la inversión pública como porcentaje del PBI de 4,7% en 1994 a 2,8% en el 2004 (página web del Banco Central de Reserva del Perú, 2005).

Estos límites, que podemos ver con claridad una vez ocurridos los acontecimientos, eran difíciles de observar al inicio del gobierno de Toledo. Por ello, el equipo que entró al MED, en su mayoría también profesionales y activistas del movimiento antidictatorial, tomó la opción de colaborar con el *gabinete de transacción* porque consideraban que, ante la ausencia de partidos establecidos, ésta podía ser una vía para impulsar la transición democrática y en-

trar a un nuevo período de consolidación institucional. Parte de este esfuerzo era el desarrollo de políticas sectoriales exitosas. La opción, sin embargo, no fue ingenua. Sabíamos del gobierno en el que estábamos y que inevitablemente habría límites para nuestra actuación. Me refiero sobre todo al costo político de la reforma y cuánto del mismo el gobierno estaría dispuesto a soportar. Lo que no sabíamos era cuándo llegarían esos límites. Decidimos, a pesar de todo, hacer las cosas con la mayor seriedad, estableciendo un programa y varios calendarios tentativos para nuestra actuación. Recuerdo que en un primer momento, trayendo a la memoria los pocos meses que había estado Glora Helfer en el MED<sup>4</sup> en el año 1990, creímos que el límite podía ser fin de año, luego el mes de marzo de 2002 que parecía iba a ser un período de cambios en el gobierno, por último las Fiestas Patrias, que son el 28 de julio, momento con el que casi coincide nuestra salida que se dio el 12 de julio, unos días antes. A pesar de la precariedad temporal en que nos movimos, ello no fue impedimento para la labor que realizamos porque considerábamos que nuestro objetivo era tener un efecto demostrativo de las políticas lanzadas que le hiciera ver a los peruanos lo que una izquierda renovada puede hacer por el país. El tiempo, sin embargo, nos haría ver que las contradicciones que se arrastraban del período autoritario pesaban más que las oportunidades de la transición y, por supuesto, que nuestros modestos esfuerzos parciales por sacar un sector adelante.

4 Ministra de Educación progresista de las filas, en ese momento, de Izquierda Unida.

## *El dilema de entrada: políticos o expertos*

Existe la idea de que hay necesidad de un buen programa «técnico» para resolver los problemas de la educación peruana. Esta idea posiblemente hubiera tenido algún asidero quince años atrás. Sin embargo, los múltiples programas de la década de 1990 y los pobres resultados obtenidos crean serias dudas sobre la pertinencia de este enfoque puramente técnico y por ello supuestamente neutral.

Para entender este problema quizá sea bueno exponer la impresión que me causó la situación educativa cuando llegué al Ministerio. La educación en el Perú se divide en dos mundos: el aparato educativo, formado por el MED y su estructura burocrática, las organizaciones de los maestros y de los padres de familia, por una parte; y la cooperación internacional, las ONG, los consultores y algunas dependencias del propio MED colonizadas, total o parcialmente, por alguna de estas últimas entidades. Uno es el mundo de la realidad educativa; el otro, el mundo de los que dicen que tienen las soluciones a los males del primero. Hay excepciones de expertos que buscan entrar al mundo de los actores reales, pero son eso, excepciones y sirven para confirmar la regla. Ambos mundos tienen vidas paralelas, tienden a rechazarse mutuamente y parece que esta distancia sea una condición de supervivencia para ambos.

Esta dualidad hace que las soluciones técnicas, que suele crear el segundo de estos mundos para el primero, tengan escasa relevancia práctica. De allí que en el sector Educación se vive una dinámica de pro-

gramas frustrados y un aparato burocrático que sigue funcionando a su propio ritmo, con relaciones de compromiso y enfrentamiento entre los diferentes actores, pero sin perspectiva de renovación profunda a la vista. Recuerdo que contándole mis impresiones sobre el MED a un amigo le señalé que éste era, entre otras cosas, «un cementerio de programas piloto» que duran mientras existe el financiamiento, frase que luego he usado en diversas exposiciones sobre la experiencia y que resume mi impresión de estos programas en buena medida impostados.

La razón para la existencia de estos dos mundos se explica por la fragmentación y el aislamiento en que viven diferentes sectores de la sociedad peruana y por el interés, principalmente originado en el exterior, respecto del tema educativo. Este interés exterior produce la cooperación internacional y crea un mercado que multiplica ONG, consultores y expertos, con el poder no sólo de su conocimiento sino también de los países desarrollados que patrocinan la cooperación.

Esta dualidad se da en un contexto de aguda pobreza del sector Educación que justifica en sentidos diferentes la conducta de los demás actores. La pobreza brinda a los sectores radicales de la dirigencia magisterial el pretexto para decir que no se puede hacer nada en la educación antes que ocurra una transformación revolucionaria global en la sociedad. Pero también da a buena parte de los expertos la justificación adecuada para negar la posibilidad de una reforma integral, dejándolos en el reino de los programas piloto y las iniciativas parciales donde pueden continuar viviendo sin arriesgar su condición.

Esta pobreza se proyecta, en un sector de la dirigencia de los maestros, en un pensamiento que en otra parte he denominado arcaico, juntando ideología, clientelismo y frustración, que defiende el estado de cosas y paraliza cualquier iniciativa tendiente a cambiarlo. La dirigencia magisterial y su visión arcaica le dan al sector el aura de universo impenetrable que atemoriza a propios y extraños y alimenta la idea de que es imposible cualquier proyecto educativo.

A la pobreza y sus usos se agrega la indiferencia de la mayor parte de los políticos, en el gobierno y la oposición, que, debido a la alta conflictividad del sector prefiere el estancamiento a cualquier riesgo, que pudiera generar una política de cambio. Esta indiferencia santifica la parálisis existente y permite que las cosas sigan igual.

¿Qué hacer para romper con este círculo vicioso? Para empezar, afrontar el reto de darle gobernabilidad a la educación peruana. Sin gobernabilidad, es decir sin la posibilidad de establecer políticas y finalmente un programa de reforma educativa, que señale una visión y objetivos a lograr, es imposible emprender cualquier iniciativa de cambio. Darle gobernabilidad al sector significa también romper con este aislamiento entre mundos distintos y, a la vez, aislar a los sectores radicales gravemente equivocados y a quienes tienen objetivos ajenos al país, porque ambos niegan la posibilidad de la gobernabilidad. Ello pondría en disposición al sector Educación para exigir un lugar en la agenda nacional y terminar de esta manera con la indiferencia de los distintos gobiernos y su alta aversión al riesgo cuando se trata de estos temas.

Optar por la gobernabilidad supuso en mi gestión hacer un ministerio altamente político para permitir, paradójicamente, que una reforma bien orientada tuviera un lugar. Considero que esta opción por la gobernabilidad fue el activo más importante de la gestión y lo que le permitió, si cabe, dejar una huella en Educación. Ahora bien, la opción por la gobernabilidad sorprendió a los distintos sectores de la comunidad educativa y la política nacional. A los primeros, porque significaba terminar con las distancias, sincerando a los proyectos con la realidad, además de buscar romper con la parálisis a la que el radicalismo tenía acostumbrado al sector. A los segundos, porque un sector educativo en condiciones de gobernabilidad le significaba el desafío de prestar atención a los problemas y tener una palabra al respecto.

Gobernabilidad, sin embargo, no significa falsos consensos ni aguas tranquilas sino, como ya he señalado, gestar condiciones para hacer un programa viable. Esto supuso enfrentar a los que se oponían y oponen a que el sector sea gobernable, porque viven de la ingobernabilidad del mismo. Ello llevó a un enfrentamiento político, bastante visible, con un sector de la dirigencia magisterial, influenciado por el Partido Comunista del Perú-Patria Roja, y a la resistencia a veces y ocasional distancia de los organismos multilaterales que lideraban la cooperación internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Pero también a la molestia de sectores de la élite política, ya fuera en el gobierno o en la oposición, que rompiendo su indiferencia

frente a los temas educativos de fondo se empezó a preocupar porque alguien tuviera la intención de mover las fichas en un sector que han condenado, más allá del discurso oficial, al estancamiento.

La prioridad de la gobernabilidad le dio visibilidad a la gestión porque la opinión pública, un gran aliado de la misma, se dio cuenta de que para producir cambios en educación había que crear un ambiente político que los hiciera viables. Esto iba más allá de lanzar tal o cual programa y suponía que los temas iban de la mano con la voluntad de los actores a favor o en contra de los mismos. De poco valían entonces las buenas intenciones, había que juntarlas con una correlación política de fuerzas favorable tanto dentro como fuera del sector. Y eso fue lo que nos dispusimos a hacer.

Por ello nos propusimos construir una coalición que superara los límites tradicionales de las ONG y los expertos y convocara a los actores naturales de la comunidad educativa como son los estudiantes, padres y maestros; sobre todo estos dos últimos que son quienes se han movilizado más en los últimos tiempos. Con ellos se tuvo especial éxito a través de los mecanismos participativos que impulsó la gestión. Los padres de familia, interesados de primer orden en el impulso a la calidad, pudieron participar en acciones específicas como la evaluación a los maestros y la integración a mecanismos consultivos en la gestión de las escuelas mismas. Es muy destacable el especial apoyo de buena parte del magisterio, emancipado de la tutela radical, que vio en el programa de reforma un nuevo camino de desarrollo profesional,

defendiendo en las calles la necesidad de una educación de calidad, cuestión inédita en la historia del magisterio peruano. Éstos, sin embargo, como veremos más adelante, fueron nada más que primeros pasos de una tarea de construcción de una coalición social y política todavía pendiente.

Dentro del sector diría que tuvimos suerte: la hegemonía de Patria Roja se encontraba debilitada por décadas de autoritarismo y otras corrientes, tanto educativas como gremiales mostraban su interés y también su apoyo al programa de reformas que proponíamos. Fuera del sector, la situación no fue la misma. Dependíamos de un Presidente cuyo interés por la educación, más allá de la retórica que lo acompañaba, se ha probado 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. Y, por último, haberle entregado en sus manos un informe del año de gestión pocos días después de mi renuncia. Teníamos, por otra parte, un partido de gobierno cuyo interés fundamental era la captura de puestos de trabajo a como diera lugar, situación que se fue convirtiendo en el problema político más complicado de manejar y que a la postre determinaría nuestra salida. Entre los otros actores políticos, principalmente de oposición parlamentaria, predominaba el desconocimiento frente al tema y el

recelo por alguna futura competencia. Los pocos que desde afuera nos apoyaban no tenían, por la dispersión existente, un compromiso firme con el programa lanzado.

Optar por la política y la construcción de coaliciones, junto con una visión y un programa adecuados, permitió, a pesar del corto tiempo en el MED —once meses y días— desarrollar una gestión perdurable, no sólo porque pudieran continuarse determinados programas sino porque contribuyó a cambiar los términos del debate educativo en el país.

### *La orientación programática*

Dentro de esta opción por la política y de acuerdo con la necesidad de darle gobernabilidad al sector es que se define una orientación programática. Sin embargo, la definición de una orientación programática tiene detractores entre diversos actores involucrados. Me refiero a sectores de la izquierda radical, que van más allá del sindicato de maestros, a los expertos ligados a los organismos internacionales y a la clase política tradicional.

Entre sectores de la izquierda radical existe la idea de que no vale la pena la formulación de una política educativa, cualquiera que ella sea, porque mientras no se supere el sistema de explotación capitalista ésta no va a tener ningún efecto en la sociedad más que colaborar con la alienación de la población. Por eso señalan que lo que corresponde mientras esperamos la transformación social es el desarrollo de una «crítica de la educación» existente. A

eso se dedican algunos pequeños partidos de este sector, parte importante de los gremios de maestros e incluso algunas ONG influenciadas por esta corriente política. Debido a mi antigua filiación izquierdista muchos en esas filas esperaban que mi gestión fuera una «crítica de la educación» y que no cometiera el error de elaborar una política educativa. La opción por elaborar una política educativa fue entonces un primer punto de ruptura con el izquierdismo testimonial y también con sus vertientes clientelistas.

En cuanto a los expertos y a la clase política tradicional la necesidad de un programa suele suscitar escepticismo entre los primeros y rechazo entre la segunda. Buena parte de los expertos, especialmente los ligados a la cooperación, prefieren trabajar con agendas implícitas y programas piloto. Me refiero a las agendas implícitas porque en la década de 1990, cuando florece el trabajo de los expertos, el Banco Mundial señala una agenda a seguir para la educación en general y el Perú en particular, formulando proyectos y repartiendo consultorías tanto esta entidad como el BID, para llevar adelante su punto de vista. A este impulso del Banco Mundial algunos gustan denominarle reforma educativa, aunque sea difícil encontrar un sustento específico, una definición precisa, del significado del tema «reforma» en la época. Si insistimos en una definición, ésta sería contextual y tendría que ver con la realización entre las décadas de 1980 y 1990 de reformas económicas neoliberales en América Latina, que deberían ser continuadas por reformas institucionales y sociales, también denominadas de «segunda generación» o «se-

gunda ola» de reformas, tal como señalan diversos intelectuales (NAIM 1995, KAUFFMAN y NELSON 2004), llamadas a generalizar los mecanismos de mercado aplicados en la economía a la política y a la sociedad. Sin embargo, esta referencia contextual nos dará pobres resultados y el término merecerá una reconstrucción, como la que intentaremos más adelante

Por otra parte, sería abusivo señalar que todos los expertos están ligados a la cooperación y que toda la cooperación se resume en el Banco Mundial y el BID. Hay diversos tipos de expertos y, afortunadamente, diversos tipos de cooperación. Tal como lo señalaremos en detalle más adelante tenemos expertos dependientes de las organizaciones financieras internacionales y expertos que manifiestan distintos grados de autonomía, así como existe una cooperación ligada a los bancos y sus préstamos y otra que se limita a la asesoría y las donaciones.<sup>5</sup> Sin embargo, es bastante generalizado el escepticismo frente a los programas de conjunto y bastante difundido también el enfoque que parte del Banco Mundial y el BID que tiene como objetivo poner a la educación en el mercado.

Nos encontramos entonces en una situación en la que existe una agenda de conjunto pero se prefiere no mencionarla como tal. Ello es justificado por los expertos señalando que los esfuerzos de conjunto, que

5 En este punto incluso hay quienes se resisten a considerar «cooperación» la actividad que desarrollan entidades como el Banco Mundial y el BID, por la prioridad que estos organismos les dan, en su calidad de bancos, a los préstamos que realizan y la necesaria devolución con los intereses respectivos que persiguen.

se plasman en programas, terminan muchas veces, por la ambición que suponen, sin conseguir ninguno de sus objetivos. En cambio los programas parciales, con objetivos menos ambiciosos, tendrían más posibilidades de lograr algunos avances, siempre de acuerdo con la agenda implícita existente. Esto podría deberse también al esfuerzo de parte de algunos expertos por evitar una identificación directa entre las políticas sectoriales y los organismos multilaterales, debido al desprestigio político de los mismos o, quizá, a evitar un debate, que deba afrontar la discusión de las premisas de lo que se viene desarrollando. Los organismos multilaterales por su parte, cuando hay poco entusiasmo de los gobiernos por su reforma, no por desacuerdo ideológico sino por el costo político que podría suponer, como fue el caso del Perú con Fujimori, tienden a «proyectizar» su influencia, procediendo a millonarios préstamos en múltiples proyectos que mientras existen tienen contentos a los funcionarios que los colocan y a los tecnócratas que los implementan.

El rechazo entre los políticos viene de su rechazo a una reforma de la educación por las razones de aversión al riesgo que ya señalamos. Este rechazo, entonces, no debe confundirse con un rechazo a la educación como tal. La educación les interesa porque les da elementos para su discurso político y eventualmente recursos para su clientela. La reforma de la educación, en cambio, pone en riesgo sus maneras de proceder. Un punto interesante a tomar en cuenta es la relación de buena parte de los políticos con los organismos multilaterales. Generalmente aceptan lo que

ellos dicen no porque les interese su discurso ni se hayan convencido del mismo, sino porque buscan convertir las donaciones y/o préstamos de dichos organismos en recursos para su red de clientela.

La necesidad de un programa de reforma partió del convencimiento de que la bancarrota educativa peruana no se arregla con esfuerzos parciales sino con una visión y un programa de conjunto. El mayor valor de la gestión fue precisamente éste, el lanzar una reforma ambiciosa. El intento de reforma no sobrevivió a la gestión pero ello se debió a la falta de voluntad política del gobierno más que a su contenido intrínseco. Es más, el hecho de que se haya mantenido como referente, a pesar de los esfuerzos de distintos sectores por olvidarla, se debe precisamente a que plantea un rumbo a seguir.

### *El objetivo democrático*

Los lineamientos de política educativa 2001-2006 se denominaron «Educación para la Democracia» y tuvieron una fuente muy importante para su elaboración en la «Consulta Nacional de Educación» llevada adelante por la gestión anterior, del gobierno de transición, que encabezó el ministro Marcial Rubio. El objetivo primero y fundamental de la orientación programática era «Formar niños y jóvenes como ciudadanos capaces de construir la democracia, el bienestar y el desarrollo nacional, armonizando este proyecto colectivo con su propio proyecto personal de vida».

Este énfasis en el tema democrático no era gratuito, salíamos de una dictadura especialmente odiosa que había permitido comprobar que uno de los déficits más graves en la sociedad peruana era el de ciudadanía. Ello no sólo por las dificultades de acceso a los derechos que conforman la ciudadanía sino, sobre todo, por la escasa capacidad de rechazo al régimen autoritario que había existido, en particular al inicio del régimen, lo que permitió el asentamiento del mismo. La prioridad entonces debería estar dada en educar ciudadanos capaces de impedir que algún otro grupo de delincuentes se apoderara del Estado, como sucedió la noche del 5 de abril de 1992. La prioridad democrática se expresaba de dos maneras, con el énfasis en la educación ciudadana y la introducción de la participación como un mecanismo fundamental para promover políticas de reforma que fueran eficaces. Estas dos maneras deberían darle contenido a la escuela como un espacio público fundamental, una célula de la República a través de la cual las personas se identifican y se hacen miembros de la comunidad y del país. La prioridad democrática, en el sentido de formar ciudadanos, es un componente esencial, por lo demás, de la definición de calidad que da la propia UNESCO en su informe de seguimiento del programa «Educación para todos en el mundo» en el mundo del año 2005, titulado: «Educación para todos. El imperativo de la calidad». Allí, ciudadanía y capacidad de conocer se ponen al mismo nivel para definir calidad educativa.

Paradójicamente, el señalar de manera explícita objetivos políticos democráticos fue recibido con si-

lencio por parte de los distintos actores dentro y fuera de la comunidad educativa, aludiéndose este énfasis en alguna conversación suelta al carácter de «ministro político» que gustaba de ideologizar el discurso, pero jamás planteando una objeción seria sobre la mesa.

Junto con este objetivo fundamental el Programa tenía otros tres objetivos que tenían que ver con «lograr una educación básica de calidad accesible a los niños, jóvenes y adultos de menores recursos», donde se ponía el énfasis en la falta de calidad misma que se consideraba el problema fundamental a superar, «mejorar drásticamente la calidad del desempeño y la condición profesional de los docentes», donde se apuntaba a transformar a los docentes como sujetos clave del proceso educativo, reforma que a la postre se convertiría en la más importante de la gestión y pasaría a distinguirla, y «fortalecer la escuela pública, asegurándole autonomía, democracia y calidad de aprendizajes», que estaba dirigido a fortalecer la escuela pública gratuita como un centro de socialización fundamental donde reciben su educación la abrumadora mayoría de los peruanos, promoviendo su mejoramiento y descentralización.

Este énfasis en la escuela pública significaba revalorar a la misma, no como una institución de caridad, como la plantean algunos neoliberales, sino como un espacio de encuentro en un país heterogéneo que tiene la función de convertirse en un mecanismo de igualdad e integración social. Esta fue otra marca de distinción en el programa lanzado, tanto porque significaba un discurso distinto desde el pro-

pio MED luego de una década de énfasis privatizador, como porque implicaba otras prioridades de las que se habían venido tomando y características diferentes en la reforma que se buscaba promover. Los implicados acusaron el cambio y más de un experto ligado a los organismos multilaterales señaló a disgusto que se trataba de una ruptura con lo que se había venido realizando.

Todos estos objetivos tenían una realización de largo plazo, de allí la necesidad de que su implementación trascendiera la gestión de un ministro y el período de un gobierno. Este programa estuvo pensado como una política de Estado que debían llevar adelante varios gobiernos y cuyos resultados probablemente no se verían sino en dos o tres generaciones. De allí que se retomó una idea que venía de la gestión anterior que señalaba la necesidad de un «Acuerdo Social por la Educación». A lo de social se agregó la política y quedó un «Acuerdo Social y Político por la Educación» y hacerlo costó más de un intercambio con diversos expertos desconfiados de todo aquello que pudiera aludir a la política. Este no era un cambio menor porque suponía no sólo el compromiso de las organizaciones de la sociedad civil, a las que el gobierno de transición había promovido de manera especial, sino también de los partidos políticos —ya fuera en el gobierno o en la oposición— con la reforma de la educación. El compromiso de los partidos, que son los que toman las decisiones ejecutivas y hacen las leyes, es muy importante para que una reforma pueda tener futuro, máxime cuando se entiende como un esfuerzo de largo plazo.

## El diagnóstico para la reforma: la presentación del caso peruano

### *La estructura de la desigualdad y su impacto en la educación*

Hay un viejo debate cuando se discute en educación sobre qué es primero, si el desarrollo económico o una buena educación que pueda tener efectos decisivos sobre el primero. Sí, esto se parece a la discusión aquélla sobre si el huevo o la gallina, por eso mismo hay que hacer las precisiones respectivas, porque de ambos lados, la economía y la educación, existen intentos por definir las cosas en un sentido o en otro. Por una parte hay quienes desde una perspectiva determinista señalan que los avances y retrocesos en el desarrollo económico se expresan directamente en el nivel de desarrollo educativo, en su extremo quienes adhieren al marxismo ortodoxo señalan que mientras no haya una revolución que cambie las estructuras económicas y sociales no tiene sentido promover ningún cambio educativo porque éste será fácilmente revertido o en el mejor de los casos servirá para educar a la mano de obra que va a ser

explotada por el capital. Desde el punto de vista opuesto se señala que una buena educación o en los términos de la retórica reinante el desarrollo del «capital humano» adecuado, es decisivo para el desarrollo económico. Incluso se llega a señalar que la desigualdad tiene como una de sus causas principales el bajo nivel de desarrollo educativo (Banco Mundial 2004). En su extremo, este punto de vista señala también que la calidad educativa está dada casi exclusivamente por las calificaciones que los individuos obtengan en un sistema determinado.

Creo que hay mucha razón en el primer punto de vista, pero no nos podemos quedar en él porque caeríamos en la parálisis y el pesimismo absolutos. No creo tampoco que la educación por sí sola, por más que en ella se inviertan ingentes recursos, tenga grandes posibilidades de producir otros resultados que no sean la frustración o la vitrina política. Me parece, más bien, que hay necesidad de crear un círculo virtuoso en el que se proceda a una transformación educativa en el marco de un proceso de desarrollo económico y social más general. De esta forma, economía y educación se retroalimentarán mutuamente para lograr resultados apreciables.

Por esta razón es indispensable establecer un sumario diagnóstico de la educación peruana haciendo referencia a los índices de pobreza y desigualdad que afectan al Perú en el contexto de la región latinoamericana, como una expresión de las condiciones materiales en las que nos desenvolvemos. Pobreza y desigualdad son las realidades que encarnan el mayor peligro para el desarrollo de cualquier política

social sectorial y que constituyen, asimismo, los límites en los que se mueve la política educativa. De esta forma, las condiciones de precariedad que pasamos a señalar se reflejan en las tendencias que se han desarrollado en el sistema educativo peruano en las últimas décadas.

El Perú es un país muy pobre y gravemente desigual, en una región pobre y la más desigual del mundo como es América Latina. Si comparamos a la región con el mundo el contraste salta ante nuestros ojos. Mientras América Latina tiene un coeficiente Gini de desigualdad<sup>6</sup> de 0,552 y un 42,8% de la población en situación de pobreza, Europa tiene un coeficiente de desigualdad de 0,290 y un 15% de la población en pobreza y Estados Unidos un coeficiente de 0,344 de desigualdad y 11,7% de la población en pobreza (PNUD 2004). Todo esto resalta la seria desventaja en que como región nos encontramos. Ahora bien, si comparamos al Perú con el resto de América Latina podemos observar que tenemos un coeficiente Gini de desigualdad de 0,525, lo que nos coloca en una lista de dieciocho países de la región como el quinto menos desigual, cuestión que a primera vista podría no parecer tan mal. Sin embargo, si miramos la desigualdad en la distribución del ingreso la cosa cambia. En el Perú el 10% más rico se apropia del 37,2% del ingreso nacional, mientras que el 10% más pobre lo hace sólo del 0,7% del mismo. Esta desigualdad se da con 54,8% de la población,

6 El coeficiente Gini es una medida de la desigualdad en universos específicos que va del 0, que indica la mayor desigualdad, al 1 que indica la menor desigualdad.

15 millones de peruanos, en situación de pobreza y 24% ó 6,5 millones de peruanos en situación de extrema pobreza. En la misma tabla de los dieciocho países anteriores ocupamos el lugar del sexto país más pobre (PNUD 2004). De esta manera, podemos tener un cuadro completo y nada alentador de la situación, lo que hace nuestra desigualdad especialmente polarizante e intolerable.

Esta situación se da además en medio de una honda frustración. Me refiero a la situación resultado de la aguda contradicción entre el importante desarrollo democrático ocurrido en los últimos 25 años, producto de diferentes transiciones que dejaron atrás gobiernos autoritarios, y el estancamiento económico y en algunos casos regresión —como fue en el Perú de Fujimori— ocurrido en el mismo período. Se trata, además, de transiciones a la democracia que empezaron con la promesa del desarrollo económico. Se había agotado el modelo de crecimiento hacia adentro y sustitución de importaciones y se aplicaron las políticas del llamado Consenso de Washington que supusieron en muchos casos ajustes traumáticos de la economía en diversos países. Los resultados, no obstante, dejan mucho que desear. El PNUD señala que las reformas económicas han avanzado en su implementación, situando este avance al año 2002 en un «índice de reforma económica» que va de 0 a 1 en 0,83, y también la democratización, ya que todos los países en el área —salvo Cuba— tienen regímenes democrático-representativos. Sin embargo, la pobreza se ha reducido sólo ligeramente de 46% a 42,8% y la desigualdad ha aumentado de un

coeficiente Gini de 0,551 a 0,577 (PNUD 2004). Esto ha dado como resultado que el crecimiento promedio del PBI en la región no llegue al 2%, en contraste con el crecimiento de 5% observado en el período 1950-1980, bajo el modelo ya señalado de crecimiento hacia adentro y sustitución de importaciones. Esta contradicción entre democratización y resultados económicos explica el grave descontento que se vive en la región y es el peligro mayor para el futuro de la misma.

La frustración ha sido aún más profunda en el Perú, donde no sólo se agravaron los índices de pobreza y desigualdad, producto del ajuste estructural de la economía en 1990, sino que además tuvimos un período de regresión política con el golpe de Estado del 5 de abril de 1992. Esta situación ha sido parcialmente revertida por el retorno de la democracia el año 2001; sin embargo, los pocos cambios al modelo económico neoliberal han llevado a un crecimiento del PBI de 4,5% en promedio en los últimos tres años pero sin mejorar la distribución del ingreso ni tener impacto en la ocupación, la pobreza y la desigualdad.

Estas condiciones definitivamente afectan a la educación. Los organismos internacionales en promedio señalan que entre el 50 y el 60% de los logros de aprendizaje se explican por variables ligadas al entorno familiar. Pero si recurrimos al especialista de la UNESCO Juan Carlos Tedesco (2005), éste nos va a decir que la cifra se puede elevar al 80% dejando nada más el 20% para la acción de la escuela. José Rivero (1999) es de la misma idea, señalando que «la educación sola no puede» y que una reforma de la

misma debe ir acompañada de otras reformas económicas y sociales. Señala, además, que la educación tal como está no es un factor de igualdad en América Latina, es decir, no cumple las funciones de movilidad social que se le había asignado al sector en otros tiempos. Si a esto agregamos los intentos de reforma focalizada que promueven los organismos multilaterales, Banco Mundial y BID, cuyo efecto en función de la igualdad puede ser gravemente regresivo por afectar los derechos de acceso universal al servicio educativo público, nos encontramos frente a un panorama difícil de afrontar para encontrar el camino de una reforma educativa que encuentre perspectiva.

Por lo demás, la relación entre pobreza y logros de aprendizaje se puede observar en las pruebas «Crecer» tomadas por el MED en 1998, donde las diferencias entre departamentos según puntaje en las áreas de matemáticas y comunicación integral, están en relación directa con los índices de pobreza de los departamentos respectivos (MED 2004). Es decir, los departamentos más ricos tenían puntajes superiores y los departamentos más pobres puntajes inferiores.

### *El diagnóstico educativo*

El enfoque que tengamos frente al tema del diagnóstico educativo es una cuestión muy importante para determinar lo que consideramos como los problemas de la educación peruana. Durante la segunda mitad del siglo xx el diagnóstico estuvo enfocado en las cuestiones de cobertura educativa porque se consi-

deraba, de acuerdo con las demandas y los análisis de la época, que el sistema debía expandirse para abarcar a la mayoría, si no a toda la población. Como veremos más adelante, estos objetivos en buena medida, aunque no totalmente, se han cumplido. Sin embargo, las exigencias del proceso de globalización en las que nos desenvolvemos han sacado a luz las profundas debilidades de esta expansión educativa, mostrándonos los pobres resultados en función de la calidad del sistema en cuestión. El análisis de la cobertura es entonces necesario pero insuficiente, hay necesidad también de estudiar la baja calidad de nuestra educación para poder aplicar los correctivos necesarios y ponernos a la altura de los tiempos. Quizá los únicos reticentes a abordar el tema de la calidad en el debate educativo contemporáneo sean los «críticos de la educación» que niegan la necesidad de una política educativa y se afincan en las posiciones radicales del marxismo ortodoxo. Es más, cuando alguno de ellos alcanza a señalar el tema de la calidad lo relaciona exclusivamente con la falta de presupuesto y defensa de los intereses corporativos del magisterio, pero rara vez con responsabilidad individual en la prestación del servicio. La mención a la calidad para ellos suele identificarse con exclusión, porque erróneamente se cree que evaluar los méritos del maestro lleva necesariamente a poner en peligro sus derechos laborales. A pesar de su escaso peso social no debemos ignorar su influencia entre sectores importantes de maestros que frustrados por las malas condiciones laborales en que se desempeñan prestan todavía oídos a estos puntos de vista.

El diagnóstico entonces tiene un nuevo gran tema en cuestión: la calidad educativa. Si durante casi medio siglo el asunto fue cómo expandir el aparato educativo, hoy de lo que se trata es de un aparato educativo que garantice acceso universal de calidad. Pero cobertura más calidad no son suficientes, hay necesidad de definir el tema de la calidad y señalar los énfasis que debe tener el desarrollo de la misma para que un programa de reforma sea exitoso. Existe consenso respecto de que los elementos que definen la calidad educativa son dos: el desarrollo de la capacidad cognoscitiva en el estudiante y la formación de un ciudadano responsable con derechos y obligaciones en relación con una comunidad local y nacional determinada (UNESCO 2005). La calidad incluye entonces dos grandes elementos: conocimientos y ciudadanía. Es difícil que alguien en el debate contemporáneo niegue alguno de ellos, pero las posiciones se diferencian por el énfasis respecto de cada cual. Hay quien prefiere, desde una perspectiva instrumental de la educación, entender el tema de la calidad como la formación del capital humano necesario para el actual proceso de globalización económica en curso (HANUSHEK 2005), mientras otros preferimos poner el énfasis en la formación de ciudadanos capaces de producir bienestar (MED 2002). Son dos visiones que tienen consecuencias importantes en política educativa, pero que se ubican ambas en el nuevo momento de debate sobre el desarrollo de la educación en general y específicamente sobre las urgencias de países gravemente rezagados como el Perú.

Es importante señalar la dimensión del sistema educativo al que nos referimos. Se trata de un sistema que atiende, aproximadamente a 8,5 millones de escolares; siete millones en la educación pública y 1,5 en la privada. Es decir, que el sector público tiene el 83% de la demanda y el sector privado el 17% de la misma. Los docentes suman 420 mil; de ellos 300 mil están en la educación pública y 120 mil en la privada. Asimismo, el Estado cuenta con un presupuesto aproximado de 1 800 millones de dólares con un promedio de gasto por alumno en la educación pública de 230 dólares al año y un sueldo docente promedio en el sector de 280 dólares al mes (fuentes varias del MED, 2002-2004).

En cuanto al diagnóstico mismo es importante —para ponerlo en el contexto de la política general del Estado— establecer, tal como lo hace un equipo coordinado por César Guadalupe (2002), una relación entre las cifras que se refieren a la educación propiamente dicha y aquellas que dan cuenta del desarrollo nacional. En un período largo, de 32 años, entre 1968 y el año 2000, las variables población, matrícula y maestros, crecen de una manera importante: la población en un 106%, la matrícula en un 169% y el número de maestros en 350%. Sin embargo, el PBI aumenta solamente en 119%, un crecimiento modesto respecto del crecimiento de la población. Esto se da con un tamaño del Estado que aparece con un promedio constante de 16% del PBI, bastante bajo en el concierto mundial y con un gasto en el sector educación que desciende en el período señalado en un 40%.

Asimismo, el gasto estatal por alumno baja también a la mitad de lo que era en 1968, y el sueldo de los docentes peor todavía a un 35% del punto inicial. Tenemos entonces que las cifras de la demanda cuantitativa, matrícula y maestros, crecen y las del gasto, que podrían darle algún contenido a la demanda, bajan, lo que nos hace ver que mientras se amplía la cobertura se debilita su contenido al disminuir el financiamiento relativo de la misma. Esto es producto del discurso demagógico, tan común en nuestros políticos, que multiplica colegios y plazas docentes sin tener el dinero necesario para los mismos.

Por otra parte, en cuanto a cobertura se han hecho avances significativos pero quedan aún importantes vacíos por llenar. Si tomamos las cifras del Diagnóstico Sectorial 2004 tenemos el siguiente panorama. Un índice bastante rezagado en educación inicial, donde la cobertura de 0 a 2 años es de apenas 2,5% de la demanda potencial, mientras que la cobertura de 3 a 5 años es de 50,2% de los infantes en ese rango de edad. En este nivel se han hecho progresos pero el trecho por recorrer es todavía muy grande. En educación primaria, por el contrario, tenemos una cobertura de 96,5%, prácticamente universal, aunque con un atraso significativo porque sólo el 63% termina primaria en la edad apropiada (12 años). En educación secundaria la cobertura también es importante, aunque menor, pues llega al 83,4% de la demanda potencial y el atraso es bastante mayor con sólo un 37,4% de la población que culmina la secundaria en la edad prevista (17 años) y otro 37% que nunca termina la educación secundaria.

Si contrastamos estas cifras con la que nos brindan diferentes pruebas que se han tomado en los últimos años podremos observar el abismo entre cobertura y calidad en la educación peruana.

### *Los resultados de las pruebas*

Empecemos por la denominada prueba PISA (Program for International Student Assessment) que patrocinan la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la UNESCO, que se tomó en el año 2001 a jóvenes de 15 años, de cuarto grado de secundaria en 41 países (UNESCO-OCDE 2003). En dicha prueba, el Perú en el examen de lectura ocupó el último lugar, o sea puesto 41 de 41 países participantes. Ello, con el agravante de que el 54% de los estudiantes peruanos que rindió la prueba tuvo calificaciones en el nivel 5, el más bajo de todos, en el que se sitúa a aquellos que no han entendido lo que han leído. En la práctica, entonces, la mayoría de los estudiantes peruanos participantes podrían ser calificados como analfabetos funcionales, es decir que aparentan saber leer pero en la práctica no pueden hacerlo. Esto se completa con un 26% en el nivel 4, de los que empiezan a comprender algo, 20% en los niveles 3 y 2, donde están los que tienen una comprensión promedio buena y nadie en el nivel 1 donde se ubican los que tienen una comprensión de excelencia. Asimismo, PISA da también otro dato muy relevante, la relación directa que existe en casi todos los casos entre el gasto por alumno en cada país y el

desempeño medio del estudiante. El caso peruano, es el de más bajo gasto por alumno entre los participantes, 230 dólares per cápita el año 2000 y también el que obtiene la peor nota.

Sigamos con la Evaluación Nacional de Rendimiento Escolar efectuada por la Unidad de Medición de Calidad del MED en noviembre del año 2001 y publicada, luego de ser expuestos sus resultados al Presidente de la República y al Consejo de Ministros, en mayo del año 2002 (MED-UMC 2002). Esta fue una evaluación tomada a una muestra de aproximadamente cuarenta mil estudiantes de 1 226 colegios públicos y privados. Se evaluó a estudiantes de cuarto y sexto de primaria y de cuarto año de secundaria. Entre los resultados más relevantes tenemos que en sexto de primaria, en el área de Comunicación Integral, en comprensión de textos en castellano sólo un 11% logra la tasa de acierto requerida y si distinguimos entre los distintos tipos de escuelas, sólo el 5,8% de los que atienden escuelas públicas logra el requerimiento estipulado. Si vamos a las escuelas bilingües para la población de habla quechua, en el mismo sexto grado de primaria, tenemos que casi nadie o sea el 0% llega a la tasa requerida. En función de la resolución de problemas matemáticos simples para los alumnos de sexto de primaria sólo un 6,2% logra la tasa de acierto requerida y si vemos el dato para los alumnos de escuelas públicas, éste baja al 2,4%. En lo que corresponde al cuarto año de secundaria en el área de Comunicación en lo que concierne a la comprensión de iconos verbales, es decir, una combina-

ción de letras con figuras, tenemos como dato relevante que nada más que el 5,9% logra la tasa de acierto requerida. Si entendemos la relevancia que esto tiene para comprender las múltiples señales de la vida laboral y cotidiana, nos podemos imaginar el bajísimo nivel en el que estamos. En general, los que administraron esta prueba consideran que comparativamente los estudiantes de cuarto de secundaria que participaron en esta evaluación tuvieron un rendimiento inferior a los de sexto grado de primaria.

Resultados parecidos tenemos en una evaluación similar hecha también por la Unidad de Medición de Calidad del MED en noviembre del año 2004 (MED-UMC; 2005). En esta evaluación hecha a aproximadamente 58 mil estudiantes de 843 escuelas primarias y 636 secundarias, de segundo y sexto de primaria así como tercero y quinto de secundaria, se repiten los resultados desastrosos. Lo más grave quizá sea que para quinto año de secundaria solamente el 9,8% alcanza índices satisfactorios en Comprensión de Lectura, mientras que sólo el 2,9% lo hace en Matemáticas. De manera parecida en sexto año de primaria, un 12,9% logra los aprendizajes esperados en Comprensión de Lectura y nada más el 7,9% los alcanza en Matemáticas. Igualmente, los resultados en cuanto a equidad también son muy preocupantes. En el sexto de primaria mientras un niño de colegio público tiene un aprendizaje esperado en Comprensión de Textos de 10,5%, uno de colegio privado logra el 35,2%, más del triple que el anterior. La novedad es que en esta evaluación también se trabaja sobre los

docentes. Allí se señala que entre el 49 y el 72,9% de los profesores, de acuerdo con el área evaluada, en sexto de primaria en Comunicación Integral, no trabajan o dedican menos del tiempo esperado. De la misma manera, entre el 59,2 y el 74,4% de los docentes en sexto de primaria en Matemáticas, tampoco trabaja o dedica menos del tiempo previsto. Con lo que se completa un cuadro en el que los estudiantes no aprenden casi nada y los profesores dedican muy poco tiempo a enseñar.

Por último, tenemos los resultados del Concurso Público para el Nombramiento de Plazas Docentes de Profesores de Educación Inicial, Primaria, Secundaria, Ocupacional y Superior no Universitaria que se llevó adelante en el verano de 2002, en especial el examen de suficiencia profesional que se tomó como parte de esa evaluación los días 2 y 9 de marzo de ese año (PISCOYA 2005 e información varia del MED). Este examen fue tomado a 95 219 postulantes que competían por 34 508 plazas vacantes. Estos postulantes ya habían superado una primera etapa de entrevista y evaluación del expediente personal. El examen se tomó en 14 niveles, dependiendo de la plaza a que se presentara el docente. Cada nivel tuvo una prueba diferente con una parte de aptitud pedagógica y otra de conocimientos. Los resultados del examen fueron, sin embargo, devastadores. El promedio general de notas en el ámbito nacional sobre un máximo de 40 puntos fue de 11,9230, si ponemos esto en escala vigesimal tenemos que el promedio sobre 20 puntos fue de 5,9615. La cantidad de postulantes que superó los 22 puntos, que se podría considerar la nota

mínima aprobatoria, fue de 2 837 docentes, apenas el 3% del universo evaluado. Por supuesto que esta no fue la nota aprobatoria considerada sino que se tomó un promedio regional, observando las diferencias que a este respecto existen en el magisterio entre las diferentes regiones y niveles educativos, por lo que los aprobados fueron finalmente muchos más.<sup>7</sup> Sin embargo, esto no quita contundencia al bajísimo promedio nacional y los pocos docentes que obtuvieron más de la mitad de los puntos posibles.

Los resultados someramente señalados nos dan cuenta del panorama desolador de la educación peruana y del fracaso de los múltiples programas de reforma parcial realizados, en especial de los llevados adelante en la década de 1990, durante la dictadura fujimorista.

### *El diagnóstico educativo y su impacto en la democracia, el bienestar y también la desigualdad*

El diagnóstico presentado de expansión de la cobertura con pocos recursos y pésimos resultados en función de la calidad va a tener un efecto en la democracia, el bienestar y la desigualdad entre los peruanos que es importante precisar para comprender el papel que juega la educación en nuestro desarrollo, en especial en la construcción de nuestros actores sociales y políticos.

7 Es importante remarcar que el criterio de la mitad más uno de los puntos posibles no fue el criterio aprobatorio, para salir al paso de comentarios malicentes que buscan desprestigiar esta evaluación señalando que la mayoría de los docentes nombrados no aprobaron el examen.

La expansión de la cobertura educativa en la segunda mitad del siglo xx es producto de un vasto movimiento social por el derecho a la educación que se desarrolla a lo largo y ancho del país. Quizá la lucha por la educación sea la más importante lucha por derechos sociales que se desarrolla en el Perú y, en este sentido, una de las más importantes luchas por la ciudadanía que se hayan llevado a cabo. La lucha por la educación, sin embargo, tal como hemos visto en el diagnóstico, se entiende como una lucha principalmente por acceso a un sistema educativo que en buena medida no existía. De allí, la multiplicación de la matrícula y los docentes para satisfacer la demanda inmediata llevada a cabo sin un correlato por los distintos gobiernos y políticos de turno; ello con el aumento del gasto público respectivo y, por lo tanto, de manera irresponsable, sin tomar en cuenta el perjuicio que le causaba al propio sistema la satisfacción desordenada de la demanda educativa.

La lucha por la educación como expansión de la cobertura educativa, más allá de las graves limitaciones que siempre mostró, tiene vigencia en un momento histórico determinado en el que se está ampliando la cobertura para la mayoría de la población en un determinado nivel y en el que el aparato educativo se concibe para educar en los marcos de un Estado-nación. Pero esta lucha se agota cuando se cuestionan las fronteras del Estado-nación y se exigen resultados que estén a la altura de las demandas internacionales. Dicha situación no se comprende ni se soporta en los marcos del viejo esquema de lucha por mayor cobertura por lo que algunas dirigencias sin-

dicales suelen reaccionar rechazando el cambio producido y los programas de calidad consecuentes.

Esta expansión en la pobreza contribuye a que a la lucha por la educación le suceda lo que pasa con la lucha por la democracia más en general. La lucha por la educación es importante porque constituye, en la organización y movilización, ciudadanos como sujetos conscientes de sus derechos, pero no desemboca en el logro de un aparato educativo lo suficientemente sólido para establecerse como parte de los espacios públicos sobre la base de los cuales se desarrolla el régimen democrático. Sus logros entonces están en el proceso, no en los resultados de un sistema institucionalizado. Este tipo de desarrollo ciudadano contribuye a que se forme, también en el sector educación, una «ideología de los derechos» sin las responsabilidades y obligaciones respectivas.

Este fracaso de la educación para formar ciudadanos que se desarrollen en un entorno institucionalizado lleva a una gran frustración, tanto social como política, a la población involucrada porque la poca y mala educación que recibe le sirve para darse cuenta del país en que vive pero sin tener las posibilidades y oportunidades de que su participación, en distintos ámbitos, efectivamente cuente para cambiarlo.

La cobertura, sin embargo, por la formidable expansión de las últimas décadas ha motivado algunas concepciones gravemente equivocadas sobre el tema educativo. La más importante ha sido confundir educación con la multiplicación de escuelas y maestros. En tanto existan escuelas y maestros, se cree, existe educación. Aparte de ello se reclama por el bajo sueldo

de los profesores y el casi nulo mantenimiento de la infraestructura educativa, pero en muy pocos casos se atiende el problema de los malos resultados de calidad que brinda el sistema. Con esto, por supuesto no quiero decir que las labores de cobertura estén completas ni que la cobertura existente, como hemos visto, sea lo suficientemente sólida. Aludo, más bien, a un imaginario educativo que se ha generado a partir de la expansión, el mismo que impide ver otros y quizá sí más importantes problemas.

En su extremo, esto ha llevado a identificar a la escuela con una institución de pasaje, en la que es importante estar, más allá de lo que se aprenda en la misma. Para los docentes este pasaje se traduce en años de servicio que se deben reflejar en una constancia de reconocimiento de los mismos. Para los estudiantes y los padres de familia en certificados de estudios y diplomas, que den cuenta de su paso por la institución. Desgraciadamente, son ajenos a esta visión los temas de las calificaciones de los profesores y el aprendizaje de los alumnos. La escuela pasa así a ser tomada por muchos e importantes actores de la comunidad educativa como un centro productor de papeles y ya no, como se supone debe ser, como un centro productor de saberes. Esta distorsión tiene grandes efectos en la demanda por educación que se sigue centrando en fundar nuevas escuelas, construir más locales y, aunque en menor medida, crear nuevas plazas docentes. Todo esto permite a cierta dirigencia del gremio magisterial mantener sus clientelas, a los políticos y gobernantes hacer gala de su demagogia y a muchos estudiantes y padres de fa-

milia perder de vista la importancia de los conocimientos pertinentes para la vida en sociedad. Esta concepción de la escuela como productora de papeles quizá sea la idea más importante a dejar de lado para cambiar la educación en el Perú.

Así como hemos visto que la desigualdad social establece límites sobre lo que puede conseguir la educación, la expansión de la cobertura educativa tiene también efectos en la estructura de la desigualdad. Si tomamos la desigualdad social como una variable que va más allá de la distribución del ingreso y sumamos otros factores como la esperanza de vida y los años de escolaridad, esta última íntimamente ligada a la cobertura educativa, tenemos un panorama peculiar. Mientras la esperanza de vida y los años de escolaridad aumentan, la primera de 64 a 69 años en los últimos 20 años y la segunda de 5,4 a 8,7 años de estudio en los últimos 25 años, tenemos, por el contrario, una disminución en las remuneraciones como porcentaje del PBI que va del 30,1% en 1991 al 23,7% en el 2003 (UNFPA 2004, Banco Mundial 2004, INEI 2005). Ello hace que la gente viva más y, aunque sea rudimentariamente, tenga un mayor acceso al conocimiento del mundo que le rodea pero, sin embargo, cuente con menos plata en el bolsillo. Esta aguda contradicción en la estructura de la desigualdad lleva a una aún mayor frustración social y es caldo de cultivo para resentimientos de consecuencias impredecibles.

Ahora bien, estos problemas que se presentan con la cobertura no quieren necesariamente decir que los años de escolaridad no tengan ningún impacto en los

ingresos de la gente. Si bien la baja calidad de los resultados resta drásticamente posibilidades a quienes pasan por el sistema educativo peruano, hay evidencia que señala que por más que la formación sea escasa, quien más años de escolaridad posea tiende a tener mejores ingresos y acceso a empleo formal (SAAVEDRA y NAKASONE 2003). Esto podría explicar, además de la concepción de la escuela como generadora de papeles, por qué a pesar de todos los problemas existe una gran demanda por la educación.

## Las características de la reforma planteada

### *Los antecedentes históricos en América Latina*

Es preciso distinguir, por el intenso uso que ha tenido la palabra «reforma» referida a educación en América Latina en los últimos veinte años, entre el concepto de reforma que se desarrolla en la gestión ministerial y el que usan habitualmente el Banco Mundial y el BID, así como sus consultores y expertos ligados directa y/o indirectamente a dichas organizaciones.

Una brevísima referencia histórica es necesaria porque para poder formular una nueva visión de cambio que sea eficaz en su utilidad inmediata y en la perspectiva que abre hacia delante es indispensable recoger de la tradición de reforma que existe en la región. El concepto de reforma social y política está asociado en América Latina al período de lucha anti-oligárquica que ocurre en la primera mitad del siglo xx. Este período es la primera gran etapa de democratización que se lleva adelante en la región y que tiene como característica fundamental la demanda de inclusión de las mayorías en la vida de los diversos

países. La reforma como inclusión fue levantada por los movimientos nacional-populares o populistas en la época. Esta inclusión, sin embargo, tuvo efectos más de participación como movilización de masas por sus reivindicaciones que como institucionalización representativa. Ello llevó a una plasmación desigual de las políticas de reforma, convirtiéndolas en algunos casos en políticas de gobierno y en otros nada más en bandera reivindicativa. El Perú tuvo, salvo quizá en el gobierno militar de Juan Velasco, más de lo segundo que de lo primero.

En el plano educativo, estas reformas de la primera etapa democratizadora significaron un gran movimiento de lucha por el derecho a la educación, entendiendo la misma como una lucha por el acceso al sistema educativo y la multiplicación de escuelas y plazas docentes. El ejemplo paradigmático de esta etapa es el movimiento de Reforma Universitaria iniciado en Córdoba en 1918 y continuado en varios otros países latinoamericanos en los años y décadas siguientes. Si bien este movimiento refiere a una forma de la educación superior que es la educación universitaria su visión e influencia, tanto política como cultural, fueron muy grandes para la definición de los objetivos que debía tener la educación en América Latina.

La retórica de la época, como gusta llamarla Luis Ratinoff (1994), tiene tres elementos que se encuentran de variada manera en los distintos intentos de desarrollo educativo. El primero, la institución educativa como herramienta para ayudar a constituir Es-

tados-nación y afirmar los procesos de identidad nacional respectivos. El segundo, la educación como instrumento para promover los procesos de inclusión y movilidad social que se buscaba tuvieran efectos en la integración y la igualdad social. Y el tercero, el impulso al desarrollo democrático teniendo a la escuela como un espacio público de encuentro de personas de procedencia social distinta. Todos estos elementos apuntan a afirmar el eje de la demanda por educación en esta primera etapa que es el acceso al aparato educativo.

El problema es que el desarrollo de la educación como acceso al sistema educativo cumple sólo parcialmente sus objetivos, se muestra claramente insuficiente para enfrentar los retos de la educación en la región y se agota con la intensificación del proceso de globalización, conducido bajo liderazgo neoliberal, entre fines de la década de 1970 y principios de los años 1990. El agotamiento de esta visión deja clientelas establecidas, especialmente gremios de maestros, que se enfrentan a estados débiles y consiguen algunos sistemas de pequeñas ventajas, pero no toca el aparato educativo, especialmente el público, que clama por una transformación.

En estas condiciones, de sistemas educativos con múltiples problemas irresueltos, es que sucede la intensificación de la globalización bajo liderazgo neoliberal. Dicho fenómeno cuestiona la centralidad de la política y busca reorganizar la vida social sobre la lógica del mercado, abriendo una nueva etapa en el proceso de reformas sociales en la región. Ello significa

el cuestionamiento no sólo de los Estados-nación *per se*, propio de la globalización como tal, sino también de la soberanía de los pueblos para decidir sobre su destino. Esto es especialmente cierto en materias económicas y se proyecta en el cuestionamiento a la movilidad social como objetivo de la educación. Por lo demás, la globalización establece una nueva demanda que es la calidad de los resultados para que los que se forman en las instituciones educativas se pongan a la altura de las necesidades de la sociedad mundial en la que el conocimiento tiene cada vez más una importancia crucial. En esta etapa los neoliberales, con importante apoyo de las organizaciones multilaterales, introducen una nueva retórica, la de la formación del «capital humano» para el mercado global como el objetivo que debe de cumplir el proceso educativo, dándole de esta manera su sesgo a la propuesta del logro cognitivo en la globalización. Este sesgo de formar capital para producir capital busca apropiarse del proceso globalizador a toda costa, tratando de desplazar a cualquier otra perspectiva crítica sobre el asunto. De esta manera, el objetivo prioritario del proceso educativo deja de ser el acceso y pasa a ser la calidad, pero una versión de la calidad colonizada por el neoliberalismo, en la que lo importante es la capacidad técnica para darle un orden a las cosas y no la capacidad necesaria para elaborar enfoques que desarrollen una perspectiva crítica de los aprendizajes.

## *Los dos caminos posibles de reforma*

Frente a la situación descrita, en la que la calidad de los resultados se pone en primer plano, se abren dos posibles caminos de reforma. Uno es la continuidad de la globalización neoliberal que lleva a las reformas impulsadas por los organismos multilaterales y el otro la reconversión de la tradición reformista anterior y su puesta al día de acuerdo con las necesidades de la lucha por una globalización democrática.

En el primer caso, tenemos una concepción de la reforma educativa ligada a las reformas económicas de mercado impulsadas alrededor del llamado Consenso de Washington. Estas últimas serían las reformas de primera generación y darían el marco a las reformas sociales, entre ellas la educativa, denominadas de segunda generación. El cordón umbilical entre ambas es la lógica de mercado que se supone es la que brinda los incentivos a los diferentes actores para obtener los resultados de calidad. En este caso, sin embargo, se trata de una lógica que se extiende fuera de la esfera económica, su nicho natural, a distintas esferas sociales, buscando aplicar la racionalidad microeconómica de las ganancias y pérdidas a la gestión de sectores como el educativo. Este enfoque promueve la búsqueda de soluciones individuales a través de «la posibilidad de escoger» entre distintas opciones de escuela en detrimento de las soluciones colectivas a las necesidades educativas por parte de una determinada comunidad o país. En esta concepción la educación es una mercancía que se bus-

ca transar en uno o varios mercados que se deben crear o expandir. La escuela privada y/o diversas formas de privatización de la educación, vía la introducción de mecanismos de mercado, pasa a ser lo fundamental. La intensificación de esta perspectiva, centrada en un concepto utilitario de la calidad, puede, como señalan Rosa María Torres (1999) y José Rivero (1999), poner en peligro los logros de acceso de un sistema educativo determinado y anular la función igualadora de la educación que es clave para el proceso de integración social.

En el segundo caso, de reconversión de la tradición reformista, se trata de recuperar el legado de la reforma de la primera ola democratizadora en la región pero conectándolo con las necesidades de la sociedad del conocimiento que exige la globalización en curso, para obtener resultados de calidad. Ello supone en primer lugar el desarrollo de la escuela pública como garantía de acceso igualitario y lugar de encuentro de distintos sectores sociales, privilegiando por esta vía las soluciones de conjunto y no las soluciones individuales al problema educativo. En esta perspectiva, la educación es un derecho que los seres humanos tienen por su condición de tales; de este derecho surge un servicio público al que todos, sin excepción, deben poder acceder. La combinación de la formación ciudadana, estableciendo la relación de pertenencia con la comunidad vía la escuela, con el desarrollo de la capacidad cognitiva del individuo es lo que define la calidad en esta perspectiva. Además, esta concepción supone la participación de los

miembros de la comunidad –estudiantes, padres y maestros– en la acción educativa, de tal manera que hagan suyo el proceso de cambio. Este planteamiento no niega que puedan haber mecanismos que promuevan la competencia y la eficacia, incluso mecanismos abiertos de mercado, pero subordinados a la existencia de un aparato de educación pública de acceso universal. En esta perspectiva se enriquece la antigua concepción del derecho a la educación como acceso y la búsqueda de la calidad no pone en peligro los logros obtenidos en el primero de los procesos ni el papel igualador que juega la educación.

Un buen ejemplo de las diferencias entre los dos conceptos de reforma lo da la catalogación que hace el Banco Mundial (2001) del sistema educativo peruano como inequitativo. Esta caracterización, extensiva en los análisis de dicha entidad también a otros países, señala que el sistema peruano es inequitativo porque el Estado gasta dinero en la educación pública como conjunto, sin diferenciar a quienes no son tan pobres y podrían pagar algo por la educación que reciben, para de esta manera liberar recursos que se puedan invertir en la población más pobre. Este razonamiento, aparentemente impecable, deja de lado el hecho de que la gratuidad de la enseñanza, en especial en la educación básica, tiene por objeto garantizar el acceso universal al servicio educativo, considerado, como señalábamos, en tanto derecho y no como una mercancía. Además, la compra por unos de su participación en la escuela llevaría a la destrucción de la misma como espacio público en el que deben

converger individuos distintos precisamente para proceder a un proceso de igualación e integración social. Por lo demás, si alguna diferencia debe haber en las contribuciones que los ciudadanos hacen al Estado, ésta se debe dar al momento de pagar el impuesto a la renta o ingresos y no en la compra de un servicio público como la educación.

El sólo mencionar la palabra reforma para calificar un intento de programa educativo distinto al neoliberal causa en algunos expertos una profunda irritación, de allí la importancia de ligar este intento a una tradición reformista, antigua en América Latina, pero de una estirpe distinta respecto de lo público, de la que han traído los organismos multilaterales. Además, como se trata de una concepción inclusiva y no excluyente, que busca soluciones universales y no solamente para los que pueden pagar o tengan capacidad de escoger determinado servicio, su porvenir político puede tener mejores augurios. De allí la insistencia en la distinción.

### *El nuevo contenido del derecho a la educación*

El eje de esta segunda idea de reforma es un nuevo concepto del derecho social a la educación que debe agregar a la bandera histórica de la cobertura resultados de calidad. Sin embargo, la suma de cobertura más calidad todavía no hace una diferencia. Lo mismo se señala desde las reformas de mercado.

La manera de recuperar los contenidos de la primera ola democratizadora en una reforma sectorial

y, a la vez, darle perspectiva democrática en las nuevas condiciones existentes implica comprometer a los actores directamente involucrados, es decir, levantar el elemento participativo. Se trata entonces de cobertura más calidad y participación.

El elemento participativo, sin embargo, ya está presente en la definición que dimos de la calidad líneas arriba, en el entendido de que ésta no sólo es desarrollo de capacidades cognitivas sino también formación ciudadana. Este elemento participativo, además, es el que le da vida al carácter público de la escuela, permitiendo en la práctica que la misma se convierta en una unidad básica de la República, en el sentido del espacio que es de todos.

Formación ciudadana en el ámbito escolar es por esto participación en un espacio público que pertenece a la comunidad. Por ello, cuando definimos nuestro objetivo fundamental pusimos como eje el tema de «formar niños y jóvenes como ciudadanos capaces de construir el bienestar, la democracia y el desarrollo nacional». A pesar de que el tema participativo ya esté incluido en la definición de calidad por la que hemos optado, sin embargo, vale la pena reiterarlo, tanto por su importancia como por la tendencia que existe a dejarlo de lado.

### *Las primeras medidas del intento de reforma en función de calidad y participación*

Durante la gestión ministerial impulsamos un conjunto de acciones en esta perspectiva; ello fue el meollo

del programa de reforma y a través de él se buscó juntar calidad con participación. Así, con la visión de fortalecer la escuela pública como una institución donde se forman personas y ciudadanos capaces de producir bienestar, se desarrollaron los siguientes programas:

Para acortar las brechas de calidad:

- La nueva secundaria, que tenía como objetivo producir una drástica mejora de este nivel educativo y brindar opciones múltiples que permitieran a los jóvenes tanto formarse para el mercado de trabajo como para ingresar a la universidad.
- El proyecto de educación rural que, con la ayuda financiera del Banco Mundial debía permitir a lo largo de ocho años cambiar la educación rural, especialmente primaria en el Perú. Una negociación de ocho meses permitió llegar a un proyecto favorable para el país, pero que fue minimizado y desnaturalizado por las gestiones siguientes.
- El programa de educación inicial, que en coordinación con los Ministerios de Salud y de la Mujer y Desarrollo Social, buscaba atender a la niñez menor de cuatro años, quizá el sector más olvidado de la población objetivo del sector Educación. Fue desactivado a los pocos días de terminada la gestión.
- El Plan Nacional de Educación Bilingüe que apuntaba, en una perspectiva intercultural, a superar los múltiples pilotos para que esta educación abarque todos los niveles y modalidades. Se elaboró, asimismo, un anteproyecto de ley de lenguas.

- El Proyecto Huascarán, una iniciativa presidencial, que buscaba establecer una red de información para interconectar el sistema educativo y establecer un puente que nos permitiera cubrir la brecha digital. Se avanzó en establecer el programa y realizar la primera etapa de interconexión.
- El nuevo reglamento de la Educación Superior no Universitaria correspondiente a los Institutos Tecnológicos. Esta norma ha permitido un nuevo proceso de creación, seguimiento, verificación y acreditación de estas instituciones para adecuarlas a las necesidades del país.
- La Evaluación Nacional de Rendimiento Escolar, que midió el rendimiento de aproximadamente 40 mil escolares de 1 226 colegios públicos y privados, de cuarto y sexto de primaria y cuarto de secundaria, en las áreas de Comunicación y Matemática. Los pésimos resultados de esta evaluación, junto con los que darían el Concurso Público de Docentes y las pruebas PISA, conmovieron al país por los resultados obtenidos.

Para mejorar el desempeño y la condición profesional de los docentes:

- El Concurso Público para el Nombramiento de Plazas Docentes que se llevó a cabo en el verano de 2002, con la participación de aproximadamente 109 mil docentes y el nombramiento de casi 23 mil ganadores. Este concurso incluyó una entrevista personal y un examen, convirtiéndose en una experiencia única en su género en la historia de la educación en el Perú. Este concurso público se consideraba el primer paso en el desarrollo de una

Carrera Pública Magisterial por Méritos que reemplazara a la vetusta Ley del Profesorado.

- Como parte del concurso público anterior se llevó adelante el nombramiento o ratificación de los cargos directivos y jerárquicos. Este proceso permitió la renovación más importante en muchos años en el ámbito de los cargos de directores y subdirectores de los centros y programas educativos estatales. Como resultado se nombraron 1 319 directores y 903 subdirectores, a la vez que no fueron ratificados 581 directores.
- La propuesta «Nueva Docencia en el Perú», elaborada por un equipo a cargo del especialista José Rivero Herrera, que hizo un diagnóstico de la situación del docente peruano y quizá el planteamiento más elaborado de carrera pública magisterial que se conozca. Esta propuesta, que varios han tratado de silenciar, recién se pudo publicar a principios del año 2003 y fue presentada al público sólo el 2004.

Para promover la participación de la participación de la comunidad educativa:

- Se establecieron los Comités de Moralización y Democratización de la Gestión Educativa, iniciativa que estuvo a cargo del Viceministro Manuel Iguíñiz, como instancias de las Direcciones Regionales de Educación, para propiciar la participación de la comunidad, en el ámbito de los departamentos y provincias respectivos, en la acción educativa.
- Se dio un nuevo reglamento de las Asociaciones de Padres de Familia, a través del decreto supremo 016-2001, para favorecer su organización democrática y su parti-

cipación responsable en la gestión educativa. Se promovió, asimismo, la participación de los padres en los mecanismos que les señalaban las normas respectivas, para constituirse en una instancia consultiva y vigilante en el proceso de educación de sus hijos. Este trabajo ha continuado en el MED, dándose luego el decreto supremo 018-2004, que perfecciona el anterior y luego una ley que recoge los aportes anteriores y hace una síntesis de la experiencia en el tema en los últimos años.

- Se estableció la obligatoriedad de los Consejos Escolares Consultivos, más tarde recogidos en la Ley de Educación como Consejos Educativos Institucionales, en los centros educativos del país. Estas instancias cuentan con la participación de representantes de los padres, maestros y estudiantes, cuando son secundarios, y del personal directivo de la institución respectiva. Si bien su carácter es consultivo tienen un gran potencial como instancia participativa de base para promover la descentralización educativa.
- Se aprobó la participación de representantes de los padres, maestros y estudiantes en los comités de evaluación del Concurso Público para el Nombramiento de Plazas Docentes, dándose un paso fundamental en la participación de la comunidad educativa para fiscalizar directamente un proceso tan importante como el nombramiento de los nuevos docentes. Se calcula que se formaron más de diez mil comités de evaluación en los diferentes lugares del país.
- Se creó el Centro de Atención a la Comunidad Educativa, para atender inmediata y directamente las consultas o reclamos de los diferentes sectores de la comunidad del sector, y promover su participación en las acciones

de política educativa. Rápidamente tuvo un gran éxito entre padres y maestros, pero el uso sectario por posteriores administraciones llevó a su desaparición.

Para impulsar la reforma de la universidad en el país:

- La Comisión Nacional por la Segunda Reforma Universitaria, presidida por el Arq. Javier Sota Nadal y conformada por distinguidos profesores universitarios, que elaboró un Diagnóstico de la Universidad Peruana y un Anteproyecto de Ley Universitaria.
- El Programa de Incentivos a la Investigación Científica Universitaria, que estableció un fondo para promover la investigación de los profesores universitarios con grado de magíster y/o doctor y trayectoria de investigación. La administración del fondo se encargó al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC). La indiferencia de los burócratas del Ministerio de Economía y Finanzas impidió que este proyecto aprobado se llevara adelante.

Asimismo, en la planificación de largo plazo de la tarea educativa se nombró el Consejo Nacional de Educación, como un grupo de expertos que debía tener como tarea fundamental la confección de un Proyecto Educativo Nacional que se ocupara de diseñar el futuro de la educación nacional. El consejo se ha constituido y es hoy un actor importante en el debate educativo nacional.

Todo este conjunto de medidas se llevó adelante con una estrategia de comunicaciones conducida por

personal especializado que desarrolló su trabajo sobre la base de tres conceptos: calidad, participación y ciudadanía. Ello permitió articular un mensaje que contribuyó a recolocar el tema de la educación en la agenda nacional, pasando de la anécdota y/o el incidente, a propiciar el debate de fondo sobre los resultados del proceso educativo. Para ello se desarrolló una relación bastante buena con la mayor parte de los medios de comunicación, tanto dueños como periodistas, que recogieron el mensaje y lo retransmitieron a la ciudadanía generando una importante opinión pública sobre lo que se trataba de hacer. Asimismo, el propio MED desarrolló un conjunto de actividades de comunicación propias, que fueron desde publicar encartes en diarios de circulación nacional sobre los programas más importantes hasta lanzar el programa «Educación en Democracia» en el canal del Estado, cuyo contenido y conducción estuvo a cargo de los especialistas del MED. De igual forma y en el afán de centralizar los múltiples boletines que se publicaban en la sede central del Ministerio y promover la reflexión sobre el tema educativo, se decidió la publicación de la revista Nudos, de la que desafortunadamente no pudo salir sino un primer número.

*El ejemplo de la reforma: Concurso Público para el Nombramiento de Plazas Docentes (verano de 2002)*

El Concurso Público para el Nombramiento de Plazas Docentes que se llevó a cabo el año 2002 fue un hito en la historia de la educación peruana. Por pri-

mera vez, de manera seria – como se ocupa de recalcarlo el doctor Luis Piscoya (2005)– se evaluó un universo de más de cien mil maestros buscando poner por delante criterios meritocráticos, lo que causó singular revuelo, serias resistencias y no pocos apoyos en la sociedad peruana. Por sus características, que perseguían articular calidad con participación, el concurso constituyó el mejor ejemplo de lo que se pretendió hacer en la gestión ministerial que reseñamos, dando un primer paso a lo que ojalá pueda ser en el futuro una Carrera Pública Magisterial por méritos.

En dicho concurso se inscribieron 109 612 postulantes, de los cuales 95 219 superaron la primera fase de evaluación del expediente y entrevista personal, tomando el examen respectivo y 22 973 que ganaron un lugar y ocuparon la mayor parte pero no todas las 34 508 plazas ofrecidas. Ciertamente, el concurso tuvo fallas de diverso tipo, pero el nuevo carácter que se le dio a la evaluación y la magnitud de la operación llevada adelante señalan un derrotero a recorrer para quien quiera hacer cambios de verdad en la educación. Es curioso, sin embargo, la ceguera de algunos expertos que, porque no se procedió de acuerdo con sus particulares puntos de vista, llegaron al extremo de ignorar este hecho. Tal es el caso del Informe del Progreso Educativo Perú (PREAL 2003) e incluso de instancias del propio MED como el Diagnóstico Sectorial (Secretaría de Planificación Estratégica, noviembre de 2004).

El concurso se llevó adelante siguiendo el mandato de la ley 27491 que buscaba avanzar en una so-

lución para el alto número de profesores contratados existentes en el sector. En la gestión anterior del ministro Marcial Rubio ya se había realizado un primer concurso nombrándose aproximadamente 15 mil maestros. Sin embargo, para un siguiente concurso la nueva gestión ministerial consideró conveniente la elaboración de un nuevo reglamento que dejara atrás criterios obsoletos que restringían la evaluación al expediente que presentara el postulante, dando paso a criterios meritocráticos que resaltarán la calidad académica del candidato. Al efecto se abrió un período de debate de 60 días, en el que se recibieron por Internet más de 500 sugerencias para incorporar a un nuevo reglamento. Así, el Consejo de Ministros por decreto supremo 065-2001 ED aprobó el 7 de noviembre de 2001 el reglamento respectivo.

El nuevo reglamento tenía modificaciones de fondo respecto al anterior; así, a los criterios de calificación del expediente, centrado en la antigüedad del título pedagógico, la procedencia y residencia del postulante y la antigüedad de la solicitud, agregaba la experiencia docente, la evaluación de la calificación académica y profesional mediante un examen junto a la entrevista personal. Asimismo, en lugar de una sola fase, que antes se realizaba en el organismo intermedio, la Dirección Regional de Educación (DRE) en el interior del país o la Unidad de Servicios Educativos (USE) en Lima, el nuevo reglamento señalaba dos fases, la primera en el centro educativo y la segunda en el organismo intermedio, teniendo la primera carácter eliminatorio respecto de la segunda. De igual manera, había una composición totalmente dis-

tinta del jurado calificador. Anteriormente, el jurado estaba conformado por el Director de la DRE o USE, el Jefe de Personal de la misma y de un delegado del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP); en el nuevo sistema de evaluación, en una primera fase, había un Comité Especial de Evaluación formado por el director del colegio, el subdirector del nivel, dos profesores elegidos por sus colegas y un padre de familia elegido en asamblea. La naturaleza de las modificaciones salta a la vista: se introducía una entrevista personal y un examen, se descentralizaba el inicio del concurso en el ámbito del centro educativo y se democratizaba la composición del jurado, incluyendo a directores, subdirectores y delegados elegidos de la comunidad educativa.

La publicación del nuevo reglamento motivó una inmediata respuesta del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SUTEP, vinculado a Patria Roja, en la que se rechazaba de manera tajante su contenido. A pesar de que no se había recibido ninguna sugerencia de su parte vía Internet, apenas se publicó el decreto supremo se produjo un rechazo total. Ello fue el comienzo de una campaña contra el reglamento, que incluyó acciones judiciales y una huelga de hambre en el mes de febrero de 2002, que fueron sucesivamente derrotadas por la conducción política del MED. El caso de la huelga de hambre fue especialmente significativo por el impacto que estas acciones suelen tener entre la población. Esta medida de lucha, con una duración de 18 días, se llevó adelante

en la ciudad de Lima, en el atrio de la Catedral, y en seis ciudades del interior del país. Sin embargo, fue motivo para que grupos de maestros y padres de familia, favorables al nuevo reglamento, desarrollaran contramanifestaciones a favor del nuevo reglamento para el concurso público desafiando a quienes defendían posiciones corporativas por encima de los intereses de la educación nacional. La huelga de hambre, finalmente, fue derrotada y se fue levantando la medida paulatinamente en las distintas ciudades en los últimos días del mes de febrero, sin haber conseguido los huelguistas ninguna concesión sustantiva de parte del MED.

La primera fase, que ocurrió en el mes de febrero en el ámbito de los centros educativos, fue exitosa y se llevó a cabo en más de diez mil colegios. Lo más destacable de la primera fase fue el alto grado de participación de los delegados de la comunidad educativa, en una acción de participación y vigilancia sin precedentes en el sector. El momento más álgido, sin embargo, sucedió en la segunda fase, en la fecha del examen de aptitud y conocimientos, el día 2 de marzo de 2002, cuando los maestros opositores al examen, que en su mayoría respondían a las directivas del CEN del SUTEP, procedieron al boicot activo y muchas veces violento de la prueba. Estos sucesos, que llevaron a serios enfrentamientos en diversos lugares del país, motivaron la suspensión o abierta interrupción del examen en 15 de los 60 lugares en los que se estaba procediendo a tomarlo, abarcando aproximadamente un 33% de los maestros postulantes

a una plaza docente. El MED reaccionó rápidamente y convocó de inmediato a una nueva fecha de examen, una semana más tarde, el día 9 de marzo de 2002. En esta oportunidad y gracias nuevamente a la masiva movilización de maestros y padres de familia que apoyaban el concurso, el examen pudo ser tomado sin novedad en todos los lugares donde había sido boicoteado en primera instancia. Las únicas localidades donde no pudo tomarse el examen en ninguna fecha —debido a la actitud beligerante de una dirigencia magisterial influida por posiciones de la izquierda más arcaica— fueron en seis de las siete provincias del departamento de Huancavelica, donde se quedaron por esta razón aproximadamente 700 plazas por llenar.

Desgraciadamente, no todas las plazas pudieron ocuparse, debido sobre todo a las bajas calificaciones obtenidas, tal como señalamos líneas arriba, llegando a adjudicarse el 66% de las plazas vacantes. El problema es que las plazas sobrantes, en lugar de salir nuevamente a concurso fueron adjudicadas de cualquier manera por legislación posterior que sancionó el Congreso de la República debido a presiones de alguna dirigencia magisterial y al afán de congresarse con la misma por parte de ciertos congresistas. La peregrina tesis que se esgrimió en el Congreso fue que había un número importante de profesores aprobados y que por dicha razón debía considerárseles ganadores. El caso es que de acuerdo con las reglas del concurso público aprobar la evaluación no significaba necesariamente obtener una

plaza; como concurso que era, además de aprobar había que ganarles en puntaje a los demás que se presentaran a dicha plaza. Por lo tanto, no todos los aprobados eran automáticamente ganadores, considerarlo así era dar prioridad a los criterios de facilismo académico que tienen sumido al sector Educación en la más honda mediocridad.

El mérito mayor de este concurso fue que rompió con el sistema clientelista anterior que permitía la adjudicación de las plazas docentes en función de la relación que tuviera el maestro aspirante con algún dirigente sindical, autoridad intermedia del MED o algún miembro del poder local en su jurisdicción. Como me lo dijeron muchos maestros en diversos lugares del país, la evaluación por méritos era una liberación de las pequeñas cúpulas de poder de diverso tipo a las que antes debían rendir pleitesía para avanzar en su carrera profesional. Ello explica el apoyo masivo al concurso público, en particular de los maestros más jóvenes, que de esta manera podían empezar a basarse en sus propios esfuerzos.

Esta ruptura con el clientelismo tuvo que ver primero con la introducción de una prueba de suficiencia profesional. Al respecto, los dirigentes del CEN del SUTEP señalaban que no había ningún examen que tomarles a los maestros porque éstos eran graduados de educación superior que ya habían demostrado su conocimiento en las pruebas rendidas en la universidad o el instituto pedagógico respectivo. La ligereza de este argumento ocultaba la razón de fondo que era el establecimiento de un sistema de cali-

ficación difícil de ser manipulado por la dirigencia sindical y exigente también para los maestros debido a la pobreza de su formación académica; por lo tanto, gravemente amenazante para una hegemonía que había aprendido a reinar promoviendo la mediocridad y la igualdad hacia abajo. Esta promoción de la igualdad hacia abajo veía en el reconocimiento del mérito individual, que emergía de los resultados del examen, una seria amenaza a su hegemonía que se basa en que nadie destaque a no ser por la lealtad ciega que se profesa a la dirigencia.

El segundo elemento de ruptura era la descentralización de la evaluación, que empezaba con la formación de comités de evaluación en los centros educativos estatales y no en el ámbito del órgano intermedio como había sido con anterioridad. Y el tercero y fundamental, la participación de autoridades de base y delegados elegidos de la comunidad educativa en los comités de evaluación. Al respecto, los dirigentes del CEN del SUTEP fueron muy duros en cuestionar que los delegados de los maestros fueran directamente elegidos por sus colegas en cada plantel y no señalados a dedo por la dirigencia nacional y/o departamental. Asimismo, se mostraron muy sorprendidos por la introducción de delegados de los padres de familia, que según ellos no tenían qué aportar al proceso de evaluación. De esta manera, el concurso público apuntaba a romper el principal nudo de manipulación e incluso, a veces, corrupción que existe en el sector educación, que es aquel formado en muchos lugares por la burocracia intermedia del

MED, alguna dirigencia sindical y representantes del poder local en la provincia y/o departamento.

Esta ruptura con el clientelismo y la mediocridad fue claramente percibida por la opinión pública que por esta razón apoyó en todo momento el concurso público y el examen que se tomó como parte del mismo. Este apoyo de la población se benefició también del apoyo de los principales medios de comunicación que en su momento invitaron a debatir al Ministro y al viceministro Juan Abugattas en múltiples oportunidades. Es interesante señalar también que el concurso tuvo el apoyo de líderes, en ese entonces en oposición al gobierno, como fue el caso de los doctores Alan García y Lourdes Flores. Incluso, en el caso de García, éste tuvo una intervención especial para que la célula parlamentaria aprista no se pronunciara en contra del concurso, tal como lo promovía una de sus integrantes. Diría que el debate promovido por el concurso y el examen puso nuevamente en la agenda pública el tema educativo pero desde otro ángulo, el ángulo de la reforma y la necesidad de enfocarla ya no sólo como expansión del aparato educativo sino también como exigencia social de mejores resultados de calidad. Este inicial punto de ruptura en la conciencia pública sobre el tema educativo quizá sea lo que ha hecho a nuestra gestión en el MED perdurable, señalando su contribución a una nueva perspectiva sobre la educación peruana.

Otro aspecto que quedó claro ante la opinión pública fue que la traba más importante para realizar una reforma educativa que ponga por delante el tema

de la calidad es la influencia del pensamiento arcaico que difunden diversos grupos de izquierda autoritaria y origen maoísta. La arbitrariedad de su oposición al concurso y en especial a la prueba de suficiencia profesional, les produjo un agudo aislamiento de la mayoría de la población, que quiere definitivamente mejores maestros. Esta cuestión es muy importante porque permitió diferenciar en el debate nacional entre los intereses del país por una mejor educación, los intereses de superación profesional de los maestros y los intereses de determinadas –no todas– las dirigencias sindicales por mantener sus clientelas homogeneizadas colectivamente con afiebrados discursos y algunas concesiones.

Por el lado de los expertos también hubo reacciones significativas; quizá la más importante fue la que cuestionó la evaluación en su conjunto y sobre todo la prueba misma de suficiencia profesional, con el argumento de que era una prueba demasiado cargada a los conocimientos y que la evaluación no hacía hincapié en la capacidad pedagógica del profesor.<sup>8</sup> Esto nos lleva a un debate candente en la educación actual que ha tenido, a propósito del concurso público que comentamos, algunas intervenciones para el debate. Quizá la mejor síntesis sea la del doctor Luis Piscoya (2005) que resume el intercambio, si así cabe llamarlo, como una controversia entre el saber qué y el saber cómo, es decir, entre los conocimientos sobre las materias específicas y la manera de

8 No hay, por lo demás, un texto ordenado con este punto de vista, sino comentarios dispersos de tipo oral por lo que no puedo citar uno específico.

transmitirlos. Piscoya señala que no se puede transmitir lo que no se sabe, por lo tanto cuestiona los criterios, que llama «pedagógicos», de algunos expertos que ponen por delante la forma de transmitir antes que la sustancia a ser transmitida. Es fácil, si se exagera esta línea de razonamiento, llegar a una oposición formal y a la postre falsa entre conocimientos sobre materias específicas y manera de transmitirlos, lo que no es el caso con este argumento. Sin embargo, en un país como el Perú donde predomina una cultura académica proclive a la mediocridad y no existe respeto social por el conocimiento científico y humanístico, el argumento adquiere particular relevancia. Es indudable que el saber qué está por encima del saber cómo, es más, lo ordena y articula de acuerdo con sus necesidades. Un indicador de la influencia de los conocimientos en el aprendizaje de los estudiantes está dado en las conclusiones de la Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2004 (MED-UMC 2005). En ella se señala que hay una clara asociación entre los aprendizajes de los alumnos y las habilidades de los maestros en materias específicas como Comunicación o Matemáticas, obteniendo los estudiantes de los mejores profesores las más altas notas en las pruebas respectivas.

Se ha querido también ver en esta discrepancia un desprecio por la profesión docente, porque el sólo plantear una oposición entre las preguntas fundamentales del qué y el cómo llevaría según algunos a cuestionar la pedagogía como un saber especializado que merece organizarse como profesión. Nada más ale-

jado, creo, de estas observaciones que privilegian el valor de conocimientos específicos. Por el contrario, si algo busca establecer la jerarquía entre las preguntas respectivas es darle su verdadero sitio a la profesión de maestro, sin la cual la educación sería imposible. Descarto por ello estas críticas como equivocadas en su base epistemológica. Empero, este no es el problema mayor con ellas, sino los argumentos que pueden brindar al status quo clientelista, todavía reinante, para continuar con una educación que no sale de su crisis y sigue navegando en la mediocridad.

Una crítica, en su momento de efecto menor, fue la que procesó algunos sectores de ONG conocidas como progresistas, que no se referían a la dificultad o pertinencia de la evaluación sino a la inconveniencia de tomar un examen a los maestros porque ellos no estaban preparados para ello, coincidiendo en este sentido con el clientelismo sindical pero desde un punto de vista agudamente paternalista.

## Aliados, adversarios y enemigos de la reforma

### *La necesidad de construir una coalición social y política*

La estrategia política es fundamental para cualquier reforma en los sectores sociales y más todavía si se trata de la reforma educativa, por la multitud de actores que ella implica. Una estrategia, sin embargo, está en función de lo que se quiera hacer y más específicamente del tipo de reforma que se quiera hacer.

Cuando fui nombrado Ministro de Educación muchos observadores desprevenidos, que no toman nota de los cambios que ocurren en la escena política peruana y mundial, creyeron que por mi antigua filiación izquierdista iba a sellar una alianza con la conducción arcaica del SUTEP para «mantener tranquilo» el sector Educación. Por el contrario, como alguien de filiación izquierdista pero a tono con los tiempos, era un convencido, por los debates en los que había participado sobre la reforma de la educación universitaria y la pobreza de nuestra investigación académica, de la necesidad de producir una transformación edu-

cativa en el Perú. Definida la voluntad política de reforma había que trazar un camino.

Como señalé líneas arriba se distinguen en América Latina, y por supuesto en el Perú, dos líneas que buscan definir lo que es reforma y a cada una de ellas corresponde, más o menos, una estrategia distinta para encarar el problema. A la definición de reforma, en el marco del llamado Consenso de Washington, que busca poner los servicios sociales en el mercado, corresponde una concepción de reforma que concibe a ésta como una operación «desde arriba» que realiza un grupo de convencidos que encuentra un Presidente o un Ministro que se ha comprado la propuesta y que cuenta con el apoyo de la cooperación internacional, en particular del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Esta es la sistematización que con matices hacen tanto Merilee S. Grindle (2004) y Javier Corrales (1999) de lo que es la política de la reforma educativa y de lo que habría venido ocurriendo en América Latina. En esta visión se asume como correcta y única la propuesta que emana del Consenso de Washington, se presume que los grupos de interés involucrados, en especial los sindicatos de maestros, son enemigos y se cree que la única manera de neutralizarlos, si es que existe alguna, es con concesiones materiales. Pero lo que caracteriza con más precisión este punto de vista es su entendimiento de la acción reformista. Para que la reforma tenga éxito debería lanzarse por sorpresa, por parte de un grupo que trabaja en secreto, al margen incluso del propio Ministerio de Educación, es decir, practicar lo que en otros círculos no

muy santos se denomina «la política como emboscada». Ésta es una concepción profundamente autoritaria de la política de las reformas sociales que tiene como consecuencia que éstas, si es que se persiste en hacerlas en un régimen democrático, no perduren. De hecho, la evaluación que hace Merilee S. Grindle de algunas experiencias que se parecerían a su modelo en la región no es muy auspiciosa. En el Perú hay indicios de que la dictadura de Fujimori intentó una reforma de este tipo luego del golpe de estado del 5 de abril de 1992. Sin embargo, parece ser que luego de evaluar los costos políticos de la misma desistió de hacerla, optando por un programa menos ambicioso con la cooperación del Banco Mundial y el BID, que tomó el nombre de Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa (MECEP). Los resultados del mismo han sido bastante cuestionables, en especial a la luz de las pruebas tomadas años más tarde y que ya reseñamos oportunamente.

A diferencia de la concepción anterior y a partir de la definición de una voluntad de cambio se planteó una idea distinta de reforma que buscaba articular calidad con participación, teniendo como eje el fortalecimiento de la escuela pública y su desarrollo también como un espacio de formación ciudadana. Para este punto de vista había necesidad de construir una coalición social y política que le diera sustento al intento de reforma. La idea de acuerdo rondaba por la cabeza de algunos expertos cuando asumí el MED a mediados de 2001. Era una influencia positiva de la Consulta Nacional de Educación que había hecho mi antecesor, el Dr. Marcial Rubio. Sin embar-

go, esta idea de acuerdo por la educación se veía más como un «acuerdo social», promovido por expertos y ONG, que debía encontrar un consenso mayor en la sociedad peruana. A pesar de lo positivo de esta idea, había en ella una alta dosis de ingenuidad e ineficacia. Ingenuidad porque suponía que a partir de la sociedad civil puede cambiarse la educación e ineficacia porque al dejar fuera a actores clave no puede alcanzar sus objetivos. Había que trascender el estrecho marco de la idea inicial y por ello en nuestro programa planteamos un «acuerdo social y político por la educación» convencidos de que había necesidad no sólo de un consenso de la sociedad civil sino también del compromiso de los partidos políticos, que son a la postre los que toman las decisiones. El primer paso en este sentido fue trazar una estrategia que hiciera posible empezar a construir esta coalición social y política sobre la base del programa de reforma para avanzar en el logro de un acuerdo de largo plazo. Entonces buscamos ganar la mayor cantidad posible de actores, dentro y fuera del sector, para el cambio propuesto, con resultados mixtos y variados como suele suceder en estos casos.

La política como emboscada no funciona entonces en las reformas sociales sectoriales porque lo que hay que hacer en ellas es construir no destruir, como es el caso de las llamadas reformas macroeconómicas de mercado. Y para construir hay que convencer e involucrar en un proceso, no sólo arrollar y descalificar. Vale decir, sin embargo, que si bien me reafirmo en la necesidad de una coalición social y política, ésta presentó y presenta dificultades especiales en el

Perú, las mismas que tienen que ver con una arraigada cultura de desprecio y clientelismo en la relación de los partidos con los diferentes sectores de la población. Como varias otras cuestiones, ello es algo que no valoramos suficientemente al principio de la gestión y que en el curso del tiempo apareció en toda su magnitud. El desprecio al que me refiero es un tema de distancia general con el país que ya hemos analizado aquí y en otras contribuciones. Supone, ante todo, la poca seriedad con la que los políticos toman la educación, especialmente la pública. El clientelismo, refiere al entendimiento de la demanda educativa como una moneda de cambio, que ellos satisfacen en sus aspectos epidérmicos para conseguir apoyo electoral. La formación de la coalición referida es, por lo tanto, un proceso que implica luchar contra esta cultura política reinante y su concreción significará también el inicio de la desaparición de estas prácticas.

### *La actitud de los actores*

Paso a revisar la actitud de los diversos conjuntos de actores respecto de la propuesta de reforma y la gestión ministerial.

#### a) Los maestros

Ellos son el actor más socorrido cuando se analiza el tema educativo. Las muy difíciles condiciones en que desarrollan su labor y el alto grado de organización sindical que han tenido en las últimas tres décadas

han hecho que la atención prestada a la educación se refiera principalmente a sus problemas. Sin embargo, éste es también el origen de sesgos de distinto tipo y falsas identidades que han usado la problemática magisterial para agendas distintas a las de los maestros y la educación en general.

Entre otras hay la tendencia, especialmente por parte de los medios de comunicación pero también de algunos expertos, a identificar al magisterio en su conjunto con el sindicato y, en el caso peruano, a identificar el sindicato con el grupo del SUTEP que influencia Patria Roja. Estas identidades son falsas y si bien en algún momento fueron una sólida realidad hoy no reflejan lo que sucede entre los maestros peruanos. Lo primero a tomar en cuenta es la falta de identidad y declinante simpatía de los maestros en general, especialmente los más jóvenes, por sus dirigencias gremiales. No hay una forma exacta de conocer el declive de esta simpatía pero dos encuestas relativamente recientes señalaban que el sindicato tiene el 28% de reconocimiento (Según el BID, citado en CHIROQUE CHUNGA 2004) y otra el 13,8% (RIVERO y SOBERÓN 2002). Si bien estos números son dispares si los comparamos con el 74% de maestros afiliados según el padrón sindical de 1984 (CHIROQUE CHUNGA 2004), la diferencia es muy significativa.<sup>9</sup> Esta crisis de identidad sindical tiene que ver, sobre todo, con el autoritarismo de la tendencia dominante en el gremio que es la influida por Patria Roja.

9 El padrón de 1984 es el último padrón sindical del SUTEP que se conoce, lo que dice mucho —o muy poco— del mismo como organización sindical.

La distancia entre los maestros en su conjunto y las dirigencias, así como la poca identidad sindical existente reflejan una crisis profunda en el magisterio peruano. Esta crisis tiene que ver con el abandono de la identidad clasista o, mejor dicho, el corporativismo clasista que impusieron las tendencias maoístas hegemónicas en la década de 1970. Este clasismo buscaba darles a los maestros una identidad antisistema, buscando que asumieran una posición de conflicto irreconciliable con el Estado (LYNCH 2004). Este corporativismo clasista, con la crisis de la izquierda y las utopías revolucionarias, deviene en simple y llano clientelismo administrado por las dirigencias sindicales de acuerdo con sus intereses de corto plazo. Esto ha hecho que pierda prestigio la calificación de clasista y que diferentes colectivos de maestros prefieran identificarse como «profesionales de la educación» y no como «trabajadores de la educación».

Este autoritarismo ha tenido como resultado la división, distinguiéndose en la actualidad hasta tres tendencias: el CEN del SUTEP influido por Patria Roja, la Coordinadora de Bases Democráticas, que promueve los denominados «Sutes-democráticos» influida por diversos partidos democráticos e independientes y la Coordinadora de Bases Clasistas, influida por posiciones de extrema izquierda que según algunos analistas estarían cercanas a Sendero Luminoso. Es difícil saber el peso específico de cada sector entre los maestros, aunque un cálculo aproximado señala que el sector influido por Patria Roja mantiene la hegemonía. El sector «democrático» y las «ba-

ses clasistas» por su parte, dirigen bases departamentales importantes así como algunos distritos de Lima, en algunos casos dentro de la estructura del SUTEP y en otros de manera independiente. La situación, sin embargo, tiene gran fluidez y es difícil señalar porcentajes de control o asentamientos definitivos por parte de cualquiera de los grupos. La animosidad entre los distintos sectores es bastante alta y una muestra de ello fueron las constantes peleas callejeras entre distintos grupos que se pudieron observar durante la huelga magisterial que sucedió entre mayo y junio de 2003. Desgraciadamente no han existido iniciativas para avanzar en la solución de las diferencias. Más bien, el sector mayoritario ha continuado con su política de desconocer a las dirigencias que no comulgan con sus puntos de vista, desarrollando congresos nacionales a los que acuden, casi exclusivamente, delegados que están de acuerdo con ellos. Esto ha motivado que los disidentes se organicen de manera paralela e incluso busquen tener una voz sindical independiente. El MED, sin embargo, más allá de la gestión que reseñamos, sólo reconoce a la dirigencia influida por Patria Roja.

A diferencia de lo que suelen repetir algunos dirigentes magisteriales que señalan que mi gestión fue la que causó esta situación, ésta era la realidad que encontré en el sector cuando llegué al MED en julio de 2001. Frente a ella la política de mi gestión fue dialogar con todos aquellos dirigentes que tuvieran responsabilidad gremial efectiva. En algunos casos nos encontramos con una cerrada intransigencia donde el diálogo era prácticamente imposible y se llega-

ba rápidamente a situaciones de enfrentamiento sin salidas a la vista; ese es el caso de los dirigentes influenciados por posiciones de extrema izquierda que señalamos líneas arriba. El ejemplo más claro fue la imposibilidad de tomar las Pruebas de Suficiencia Profesional en seis de las siete provincias de Huancaavelica, en el marco del Concurso Público para el Nombramiento de Plazas Docentes, por la negativa cerrada de la dirigencia magisterial y la colaboración, tanto activa como pasiva, que tenían en esta actitud por parte de funcionarios intermedios y autoridades del lugar.

En otros, con una combinación de flexibilidad e intransigencia muy pragmáticas, como era el caso del CEN del SUTEP, influido por Patria Roja, cuyos límites estaban dados por el cuidado de su clientela. Un ejemplo interesante al respecto fue su actitud frente al concurso público. En un primer momento participaron en la comisión nacional del mismo, luego se retiraron, pero cuidaron que los delegados que respondían a sus puntos de vista se quedaran en las distintas comisiones departamentales que se constituyeron al efecto. Es importante señalar que al principio de la gestión buscamos el diálogo con la dirigencia política de este sector y le expusimos nuestra voluntad de reforma y de sumar voluntades en función de ese objetivo. Sin embargo, nunca tuvimos una respuesta sino más bien reacciones de enfrentamiento abierto frente a las diversas medidas que llevamos adelante, en especial ante a todo lo que significara cambios en la política sobre el magisterio.

Por último, están los denominados «democráticos» que manifestaron, casi desde un primer momento, su simpatía con el programa de reforma educativa del MED y coordinaron activamente el apoyo al mismo. Esta es una actitud fuera de lo común en el magisterio peruano ya que rara vez ha existido un Ministro de Educación que tuviera el apoyo de un sector importante de los maestros para su programa de cambios. Ello fue especialmente relevante en el caso del Concurso Público para el Nombramiento de Plazas Docentes, cuya realización hubiera sido imposible si el MED no hubiera tenido el apoyo movilizadado de un sector importante de maestros, el mismo que fue decisivo para contrarrestar la violencia de los sectores opuestos a la evaluación.

El primero de estos sectores, si bien contaba con una gran capacidad de movilización en algunos pocos lugares, se aislaba fácilmente de la opinión pública por sus planteamientos extremistas y sus métodos usualmente violentos. El segundo, en cambio demostraba una gran habilidad para ubicarse políticamente no sólo en el mundo complejo de la política gremial sino también en la escena política nacional, queriendo hacer pasar los intereses de su clientela como los de la educación en general. Sin embargo, su oposición a los temas de calidad no tomó en cuenta que las condiciones del debate educativo empezaban a cambiar y que comenzaba una nueva sensibilidad de la opinión pública frente a estos. Se produce, por ello, un grado importante de aislamiento, desconocido hasta entonces, de las posiciones del CEN del SUTEP, cuando se oponen a la evaluación docen-

te, especialmente a la Prueba de Suficiencia Profesional, así como a la implementación de los mecanismos de participación para los padres de familia. Es interesante señalar que no consiguen siquiera la solidaridad de la CGTP, central sindical a la que el SUTEP pertenece, en su oposición a la evaluación. El último sector, en cambio, es el que más avanza en los últimos años porque se pone a tono con los cambios en el debate educativo. Esto significa que asume las banderas de democratización de las organizaciones de los maestros e incluso levanta el tema del cambio de identidad, promoviendo la consideración de los docentes como profesionales y no ya como trabajadores de la educación. Sin embargo, su escasa capacidad organizativa, al no tener ligazón directa con un partido o una central sindical nacional, le impide por el momento disputar la representación de los maestros con el grupo influido por Patria Roja.

#### b) Los padres de familia

Los padres de familia se han constituido como un actor tradicionalmente excluido en el sector educación, por una actitud profundamente conservadora frente a los mismos que han compartido tanto los maestros como los funcionarios del MED. Las dirigencias sindicales por su parte, buscando recoger el sentimiento docente, suelen mirarlos con recelo, aunque lo que más les preocupe sea la competencia que puedan tener de parte de los padres como interlocutores frente a la autoridad educativa.

En el programa de reforma que llevamos adelante los padres de familia eran un actor fundamental porque significaban el elemento nuevo que se buscaba potenciar para darle una dinámica distinta a la comunidad educativa. La participación de los padres permite terminar con la polarización Estado-maestros que es la contradicción impuesta por el clasismo corporativo de ciertas dirigencias sindicales en los últimos 35 años. Terminar con esta contradicción permite crear un trípode Estado-maestros-padres a través del cual se puede resolver de mucho mejor manera y con mayor realidad los problemas educativos. Esto no quiere decir, como han sugerido repetidas veces distintos dirigentes sindicales, que se quiere diluir el conflicto Estado-maestros con procedimientos burocráticos para dejar de lado las demandas de estos últimos, sino que se busca poner sobre la mesa las demandas de todos los actores, incluidos los padres, para llegar a resultados que beneficien verdaderamente a la comunidad en pleno.

Iniciamos un trabajo de consulta con diversas asociaciones de padres de familia para un nuevo reglamento de las Asociaciones de Padres de Familia (APAFAS) que finalmente se dio en el mes de junio de 2002. En este nuevo reglamento se buscó democratizar las APAFAS, hacerlas más accesibles a los padres de base y, sobre todo, evitar la partidización en su funcionamiento. Un punto importante es que con este nuevo reglamento y las elecciones consecuentes empezaron a quedar de lado las APAFAS y peor todavía Federaciones de APAFAS fantasmas,

así como los dirigentes eternos de las mismas, que funcionaban y en algunos casos todavía funcionan con una dinámica clientelista similar a la de algunas dirigencias sindicales del magisterio. En este trabajo de consulta pudimos observar el enorme interés de los padres por participar en la educación de sus hijos si es que cuentan con los mecanismos para ello.

El primer momento participativo se dio con la inclusión de un delegado de los padres de familia, elegido en asamblea, en los Comités Especiales de Evaluación del Concurso Público para el Nombramiento de Plazas Docentes. Estos comités que funcionaron en el ámbito de cada centro educativo en número mayor a diez mil, dieron efectivamente una nueva dinámica a la participación de los padres, no sólo porque respondieron a lo que se indicaba en la norma sino porque tuvieron que ganarse este derecho en las calles, movilizándose no contra la autoridad que en este caso les abría la puerta, sino contra las dirigencias sindicales que respondían al CEN del SUTEP, que se oponían frontalmente a esta participación. Los padres, como ya señalamos, fueron muy importantes en la derrota de la resistencia a la Prueba de Suficiencia Profesional, en especial a la huelga de hambre nacional que lanzaron los maestros influidos por el CEN del SUTEP.

Luego del concurso público se dieron las Normas para la Gestión y Desarrollo de las Actividades en los Centros y Programas Educativos. En ellas se buscó desarrollar los Consejos Escolares Consultivos, volviéndolos obligatorios no con la idea de que apare-

cieran automáticamente en todo el país sino con el ánimo de acelerar su constitución. En estos Consejos Escolares Consultivos participan los padres de familia con delegados elegidos. Es cierto, sin embargo, que este último tipo de participación ha desatado serias resistencias por parte de las autoridades del centro educativo, especialmente de los directores. Estos ven amenazada su autoridad con la constitución del Consejo Escolar, más allá de que sólo sea consultivo y más todavía si en ellos participan los padres. Quizá sea la falta de distinción entre gobierno en un sentido amplio, que incluye consultas, y gestión del centro educativo, que debe ser privativa del director, el origen del problema. Ciertamente, lo que se intenta es un nuevo tipo de relación en un ambiente tradicionalmente jerárquico en el que a lo sumo se aceptaban las presiones del gremio de maestros y eventualmente las de la APAFA, pero casi nada más. Empero, habrá que esperar todavía un tiempo más para ver si una situación, muchas veces de conflicto, puede transformarse en una interacción de colaboración en beneficio de la comunidad en su conjunto.

### c) Los expertos

Por mi labor académica y profesional anterior a la gestión ministerial había conocido directa o indirectamente a buena parte de los expertos educativos en el Perú. Sin embargo, la reacción inicial de un sector importante de los mismos ante mi nombramiento como Ministro creo que fue de sorpresa y quizá si hasta de distancia frente a lo que tal vez considera-

ban un nombramiento muy político o ajeno al sector. Esto se podría explicar por el altísimo rechazo, en la mayor parte de los casos justificado, que existe en el Perú hacia los políticos, pero también, como consecuencia de lo anterior, al criterio de muchos líderes de opinión de que los ministros de sectores específicos deben ser expertos en el tema y no políticos de profesión. Asimismo, a la no consideración de parte de muchos de estos expertos de la educación universitaria, en especial las universidades públicas, lugar de donde vengo, como una parte significativa o importante de la educación en general. Todo esto no fue óbice para que nombrara a expertos de primera línea en los puestos clave del Ministerio, que poco a poco fueron recibiendo el reconocimiento de diversas audiencias. Igualmente, conforme se fueron dando cuenta de la seriedad de las propuestas y de la voluntad política existente detrás de ellas, la actitud inicial fue también cambiando.

Un recorrido por esta comunidad nos permitirá, sin embargo distinguir entre diversas conductas. Los más conocidos son los tecnócratas ligados al Banco Mundial y al BID, que casi monopolizan las consultorías que reparten estas entidades para llevar adelante sus proyectos y que tienen una actitud generalmente acrítica y en algunos casos sumisa frente a estas instituciones. Suelen estar ligados a gobiernos autoritarios y/o políticos de derecha que son los que requieren sus servicios, no es casualidad que hayan florecido en el Perú durante la dictadura de Fujimori. Son los expertos que no quieren que la ayuda externa termine nunca porque de ella viven y, en este sen-

tido, desarrollan los *lobbies* respectivos para asegurarse de que ello sea así. Están también aquellos ligados a otros organismos internacionales, como la OEA o la UNESCO, que suelen tener una mayor independencia de opinión y propuestas creativas para enfrentar los problemas educativos. Existen asimismo los expertos ligados a las ONG de influencia cristiana con un financiamiento menor y con una perspectiva más crítica. Suelen ser los más activos en promover la preocupación pública por la educación, aunque su visión peque, a veces, de ingenua respecto de las intenciones de algunos de los actores de la comunidad educativa. Están por otra parte los «críticos de la educación», testimonio del marxismo supérstite, alojados en las universidades públicas y algunas ONG de tendencia radical pero cuyo discurso por la frecuencia de sus lugares comunes está seriamente devaluado. Existen también los francotiradores que animan el debate, son apreciados por los medios de comunicación y tienen diversos orígenes profesionales, ideológicos y políticos. La variedad de la tipología, sin embargo, no brinda todavía el debate necesario ni tampoco las visiones comprensivas y de largo plazo para que la educación encuentre perspectiva. En este concierto se extraña la opinión institucional de las facultades de educación, especialmente de las facultades de educación de las universidades nacionales que forman miles de maestros y suelen tener posgrados en educación de variada calidad. Curiosamente son los profesores de dos universidades privadas, la Pontificia Universidad Católica y la Universidad Peruana

Cayetano Heredia, quienes tienen mayor intervención en el debate, con el sesgo que ello supone.

Paradójicamente, la desconfianza de los dos extremos del espectro: los tecnócratas ligados a los bancos y los críticos de la educación nunca desapareció. Los expertos neoliberales coincidieron con los marxistas en sus reservas frente a un programa que pretendía educar para la democracia y fortalecer la escuela pública. Los primeros perdieron durante algún tiempo el monopolio de las consultorías que daba el MED, los segundos no comprendían que un socialista pudiera hacer política educativa. Para los primeros no era su reforma y les afectaba de manera especial que se usara el término, para los segundos era una insolencia usar un concepto que pudiera expresar cambio social en un momento en que juzgaban que esto era imposible. Distinta fue la actitud de otros expertos ligados a organismos internacionales más democráticos y a las organizaciones cristianas. Ellos colaboraron con la gestión asumiendo posiciones de dirección en viceministerios, direcciones nacionales y regionales, así como ayudando en aspectos fundamentales del programa, como fue el caso del diseño de la Carrera Pública Magisterial.

En este sentido, un ejemplo de trabajo crítico e independiente fue el que realizó José Rivero Herrera para formular la propuesta «Nueva Docencia en el Perú». Este trabajo, con financiamiento del BID y asesoría del Instituto Internacional de Planeamiento Educativo de la UNESCO, no se sometió a los especialistas que quiso imponer la entidad financiadora y realizó una investigación y una propuesta indepen-

dientes, buscando responder a las necesidades del país. Cabe destacar, como parte de este trabajo, el desarrollo del Taller Internacional con dirigentes sindicales procedentes de diversos países latinoamericanos, incluido el Perú, para discutir los avances de la propuesta, así como la encuesta de opinión y actitudes al docente peruano, que permanece hasta hoy como la mayor fuente sobre el tema en el país.

El nombramiento del Consejo Nacional de Educación fue un intento por establecer de manera ordenada un canal de influencia de las distintas corrientes existentes, por lo que se trató de que su composición fuera lo más plural posible. Sin embargo, esta pluralidad tampoco gustó, reclamando en distintos momentos los diferentes grupos el monopolio de la opinión educativa. El establecimiento del Consejo, empero, fue un avance significativo que permitirá una influencia permanente de la opinión especializada en la educación nacional.

El escepticismo, no obstante, fue la nota dominante en la comunidad de expertos ya que no valoraban la importancia de la acumulación de fuerzas en el debate educativo, sino, en la mayoría de los casos la factibilidad puntual e inmediata de los programas que pudieran desarrollarse.

#### d) La cooperación internacional

La importancia de la cooperación internacional ha sido creciente en el sector Educación, en especial a partir de la década de 1990. Me refiero no sólo a la importancia económica, sino sobre todo a la impor-

tancia política que fue adquiriendo la cooperación, tanto como un actor con poder propio en las grandes decisiones que se tomaban como en la definición de la agenda sectorial que se llevaba a cabo.

El líder entre las agencias cooperantes era el Banco Mundial, por ello sentaba la pauta para la actuación del BID y en diferente medida para las otras agencias. Destacaban también la cooperación alemana, reconocida por sus siglas GTZ, la más significativa aparte de la de los bancos, así como la cooperación española, la inglesa, la suiza y la que brindaba directamente el gobierno estadounidense a través de la AID. Existe también la ayuda de otros organismos internacionales como la UNESCO y la OEA, pero su alcance está más referido a ayuda de tipo puntual y técnico, de acuerdo con la solicitud del MED, así como a la organización de reuniones internacionales que permiten un fructífero intercambio de experiencias. También desarrollamos cooperación bilateral con varios países de la región, pero en especial con dos naciones hermanas: Chile y Bolivia. Hicimos visitas a los ministerios respectivos e intercambiamos especialistas para discutir tópicos específicos. Encontré este intercambio bilateral muy enriquecedor, barato y libre de presiones políticas.

El Banco Mundial y el BID, conformaron en 1994 el MECEP (Programa de Mejoramiento a la Calidad Educativa en el Perú) a través del cual administraban su ayuda para educación y ejercían su influencia política. Parece ser, porque es difícil encontrar evidencias al respecto, que a través de este programa se buscó lanzar una reforma educativa desde una

perspectiva de mercado en la década de 1990, pero estos esfuerzos se frustraron por la poca voluntad de la dictadura de Fujimori de asumir los costos políticos de la misma. Sin embargo, el Banco Mundial continuó hablando de reforma hasta, por lo menos, el 2001 (Banco Mundial 2001). A través de este programa se lanzaron varios proyectos grandes y costosos, que significaron al Perú alrededor de 360 millones de dólares en endeudamiento externo. Por lo demás, su impacto en la comunidad educativa, a la luz de los resultados de las distintas pruebas, habría sido bastante pobre. En este sentido, el caso del Proyecto de Calidad de la Educación Primaria, que significó un préstamo de 146 millones de dólares entre los años 1995 y 2001, de parte del Banco Mundial, merecería una reflexión especial. A más de diez años de firmado el contrato que dio origen al MECEP hay necesidad de una evaluación a fondo de sus resultados que creo sería un buen examen del impacto profundo de la cooperación internacional para educación en el Perú.

Cuando llegué al MED encontré una realidad sorprendente. El programa MECEP funcionaba como un ministerio dentro de otro ministerio, algo así como un enclave con poder y dinámica propios y su propia administración. Varios expertos conocedores de la cooperación e incluso un ex ministro me advirtieron que «no me metiera» con el MECEP porque de inmediato sería despedido del cargo. Me di cuenta rápidamente que ese poder dual no podía continuar si es que pretendíamos hacer algún cambio en educación. En un primer momento, tanto directamente

como a través de distintos funcionarios tratamos de articular el funcionamiento del MECEP con el del conjunto del MED sobre la base del programa de reforma que traíamos, pero fue imposible. Más allá de lo que dijeran los papeles, ese programa no seguía las directivas de este u anteriores ministros sino las órdenes de los bancos respectivos. Ciertamente es que en gestiones anteriores no había existido, en la mayor parte de los casos, políticas claras. Sin embargo, la concepción detrás de este tipo de cooperación no llevaba al fortalecimiento del MED y a la colaboración con los programas que se decidieran en él sino al desarrollo de una agenda muchas veces ajena al país. Enfrentarlos no era fácil porque contaban con el respaldo de los expertos adictos a la cooperación que ellos brindaban y de políticos dóciles a sus deseos, los que realizaban un *lobby* poderoso en distintos ámbitos. Tuvimos que cambiar a los responsables del MECEP y decidir su progresiva desactivación, integrando sus instancias al MED como la única forma de que esos recursos de la cooperación sirvieran al programa de reforma y a los intereses del Perú. La reacción del Banco Mundial, sin embargo, que era el que «llevaba la voz cantante» en estos casos, fue de carácter conciliador. No sé si producto de una evaluación institucional o de la flexibilidad demostrada por su representante. El caso es que pasada la tormenta pudimos reiniciar la cooperación en otros términos. Con el BID, sin embargo, mi impresión fue distinta. Nunca aceptaron lo sucedido y establecieron una distancia frente a la gestión que tendría otros episodios lamentables y que no sería superada. La

decepción vendría algún tiempo después cuando una gestión posterior restableció una versión disminuida del MECEP, entiendo que por presión de los bancos, abdicando de la autonomía que se había logrado en el uso de recursos que finalmente son deuda de todos los peruanos.

Mención aparte merece la cooperación europea cuyos recursos constituyen donación y no préstamos. En especial, dentro de ella, la cooperación alemana, que se destacaba por su metodología especialmente participativa. Si bien una cooperación de magnitud más pequeña que la de los bancos, en todo momento buscaron articular sus planes con la agenda del MED y mantuvieron una actitud abierta a las inquietudes de la comunidad educativa sin intentar imponer puntos de vista sino más bien recogiendo lo que encontraban. De la misma forma, tampoco buscaron establecer una influencia política en el sector ni desarrollar presiones sobre los funcionarios del Ministerio. Un detalle menor lo constituye la cooperación española, diminuta e insolente, buscando imponer programas que no eran del interés del MED por la sencilla razón de que alguno de sus funcionarios era experto en los mismos. A tal punto llegó esta conducta que en alguna oportunidad hubo que decirles que no deseábamos continuar la relación con ellos, situación que felizmente fue salvada por la oportuna intervención de su Embajador.

Por lo expuesto, el balance sobre la utilidad de la cooperación es mixto. La cooperación de los bancos es definitivamente la de más alcance, pero su ne-

cesidad de controlar el sector es tal que la hace prácticamente inútil para el Perú. Creo que si no hubiera existido la cooperación del Banco Mundial y el BID hubiera sido más fácil lanzar el programa de reforma educativa que llevamos adelante. El elemento préstamos-condiciones políticas quizá sea el núcleo que hacía muy difícil el entendimiento. Los préstamos suelen envenenar, más temprano que tarde la cooperación, porque le dan un poder inusitado al funcionario internacional que quiere colocarlos a como dé lugar y que, además, va a ser evaluado por su éxito en este terreno por sus superiores.

Conviene aquí relatar dos anécdotas sobre el punto. La primera, una conversación con el representante de una organización multilateral que vino al despacho ministerial a ofrecer un préstamo para ciencia y tecnología por, aproximadamente, 50 millones de dólares, pero con la condición de que el Perú cambiara la ley del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología para darle mayoría en el directorio del mismo a la empresa privada. Le llamé la atención al funcionario señalándole que a él no le correspondía pedir cambios en la legislación nacional y que yo no iba a continuar con una conversación de ese tipo. Tiempo después, ya fuera del MED, me enteré de que el *lobby* del organismo multilateral había continuado y que el Congreso había cambiado la ley en el sentido solicitado. Sin embargo, el préstamo todavía no se ha concretado porque los funcionarios del Ministerio de Economía, más coloniales aún en su pensamiento que el propio organismo multilateral, se niegan a dar la contra-

partida respectiva.<sup>10</sup> Definitivamente más sencillo fue entenderse con quien brindaba ayuda técnica y daba, eventualmente, donaciones. La constante era que los primeros querían intervenir en la toma de decisiones mientras que los segundos respetaban, salvo algún despistado, la independencia de la instancia nacional para tomar sus propias decisiones.

La segunda anécdota se refiere a los avatares de un préstamo sobre educación rural con otra organización multilateral. Luego de aproximadamente ocho meses de negociaciones con los representantes de este organismo, que se esmeraban por consignar su criterio hasta en los mínimos detalles, llegamos al acuerdo de que el préstamo sería de 90 millones de dólares en cuatro años, ya que menos dinero, por el esfuerzo que se iba a desplegar en el Perú, no le interesaba al MED. En este entendido asistimos a una reunión de varios ministros con las representantes de la organización multilateral para llegar conjuntamente a los acuerdos definitivos de los préstamos para diferentes sectores. En esa reunión el organismo cambió los acuerdos a los que habíamos llegado tras arduas negociaciones y ofreció sólo 52 millones de dólares para los mismos cuatro años. De inmediato rechazamos la oferta, señalamos el esfuerzo y el acuer-

10 Hace poco me enteré, a mediados del año 2005, de que el gobierno de Venezuela, con Hugo Chávez como Presidente, acaba de obtener un préstamo por 100 millones de dólares de la misma organización multilateral para el mismo tema de ciencia y tecnología, pero sin ninguna condición política, lo que nos dice de la osadía de algunos representantes en su trato con los países o, quizá, de las múltiples varas que tienen estos organismos para medir a las distintas repúblicas.

do anteriores, y volvimos a argumentar que por esa cantidad no valía la pena. Esta actitud llevó a un cuarto intermedio y a que la organización multilateral volviera al monto inicial de 90 millones a ser desembolsados en un período algo mayor. Sin embargo, algún tiempo después de dejar el MED me enteré de que habían impuesto su criterio original con un préstamo de 52 millones, para el período 2003-2007, en un proyecto de menos alcances cuyos efectos serán reducidos. Esto me hace ver que incluso si se construye con paciencia una sólida posición negociadora estos organismos van a usar todas las artimañas posibles para colocar su dinero, más allá de si ello es o no de algún significado para el país en cuestión.

La nueva actitud de la gestión ministerial frente a la cooperación fue, sin embargo, una sorpresa en el MED. Diría que se había establecido, sobre todo por la presencia de los bancos en los diez años anteriores, un clima adicto a la cooperación, al punto que muchos funcionarios del MED preferían contratar consultores, pagados con dinero del endeudamiento, antes que realizar su trabajo. Romper este clima de adicción y entender la cooperación internacional como un proceso que ayuda al país en un determinado momento pero con el cual se busca en el mediano plazo terminar, fue una de las tareas más difíciles de realizar y quizá sólo sea posible llevarla adelante cuando el Estado en su conjunto cambie de actitud frente a la ayuda externa.

## e) Los políticos

La actitud de los políticos en general —ya que hablar de partidos en ese momento sería un exceso— frente al intento de reforma fue patética. Quizá la mejor forma de ejemplificarla sea la Comisión de Educación del Congreso de la República en el primer año del gobierno de Alejandro Toledo, a donde tuve oportunidad de asistir en varias ocasiones. 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 interesado 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. Existe la imagen, aunque ésta dista de ser cierta por la cantidad de presupuesto y el número de plazas existentes, de que el MED es una gran fuente de empleo disponible. De allí el interés, más que institucional, individual o de grupo, por algún empleo que se pudiera proporcionar. Como estos individuos y/o grupos no veían satisfechas sus aspiraciones, la gestión ministerial se ganó rápidamente la animadversión de sectores importantes de ese partido. A la luz de los indicios que tengo y algunos comentarios que escuché creo que la decisión final del Presidente de despedir a este Ministro tuvo que ver directamente con las presiones de sus partidarios.

Lo que sí llamó la atención de los políticos fue el examen a los maestros con motivo del concurso público al que ya hemos hecho referencia. Este fue el caso del gabinete ministerial, donde rara vez se discutían temas educativos, en el que se tomó conocimiento de los acontecimientos y se felicitó al Ministro del sector por el éxito de la prueba. Al respecto, fue muy importante el apoyo del Presidente del Consejo de Ministros, Dr. Roberto Dañino, quien se compró la causa de la lucha por la calidad educativa y facilitó con sus buenos oficios muchos de los proyectos lanzados desde el MED. Similar apoyo tuve, desde la función de cada cual, de Fernando Rospigliosi como Ministro del Interior y de Fernando Villarán como Ministro de Trabajo. La sensación, sin embargo, era que había admiración coyuntural pero no apoyo por lo que hacíamos en el MED. En lo referente a los congresistas, a excepción de algunos que tenían relación de clientela con sectores ligados al CEN del SUTEP, la mayoría tomó una actitud de expectativa frente a la evaluación. Como ya destaqué líneas arriba, distinta fue la actitud de líderes opositores como Alan García y Lourdes Flores que sí manifestaron su apoyo a la medida. Creo que un elemento importante para esta conducta fue la simpatía de la opinión pública con la prueba y el aislamiento de los dirigentes magisteriales que se habían opuesto a la misma. Sin embargo, esta actitud de expectativa no se tradujo en ningún momento en un apoyo militante que permitiera, por ejemplo, rechazar la movilización de los dirigentes que se oponían al concurso público.

Recuerdo haber reclamado a más de un responsable político del partido de gobierno para que apoyara al MED en la lucha política por sacar adelante el concurso, recibiendo por respuesta indiferencia e ignorancia, como si el tema fuera de otro gobierno u otro país.

En cuanto a los sectores de izquierda, la dispersión existente durante el primer año de gobierno, herencia todavía de la dictadura fujimorista, les restaba grandemente capacidad de movilización. No existió apoyo organizado de tendencia alguna de este sector a la gestión en el MED, salvo la simpatía de antiguos activistas independientes deseosos de apoyar una gestión ministerial progresista. Lo que sí existió, más bien, fue oposición organizada a la gestión de parte de diversos partidos marxistas-leninistas entre lo que destaca Patria Roja. Estos fueron los sectores que se movilizaron y buscaron impedir, por ejemplo, el examen a los maestros. En los casos en que esta movilización fue neutralizada se debió más bien a maestros y padres de filiación independiente que apoyaban el examen. Por lo demás, el éxito inicial de diversas medidas llevadas adelante, sí llevó a nuevas simpatías, provocando que activistas e intelectuales de diverso origen progresista empezaran a mirar la labor del MED con expectativa, lo que tuvo como resultado el aislamiento de las posiciones más arcaicas entre la opinión popular.

A pesar de todo esto, el apoyo de sectores más precisamente políticos a la reforma fue mínimo. En algún momento el gobierno, alguno que otro líder nacional, algunos activistas sueltos, pero en ningún

caso un apoyo orgánico y constante. La movilización política vino de parte del propio MED que buscó con iniciativas de este tipo multiplicar su presencia y eficacia, de allí su fuerza, pero quizá también, a la postre, su debilidad. No se puede reemplazar un apoyo gubernamental y/o político partidario con un aparato que responda a dinámicas burocráticas. De allí la necesidad y las dificultades de construir la coalición múltiple a la que ya hemos hecho alusión.

### *La definición de campos*

La gestión ministerial, como dice el título del capítulo, tuvo aliados, adversarios y enemigos. Sin embargo, en una realidad tan fluida como la de una gestión sectorial en una democracia precaria que carece de un sistema de partidos es difícil precisar a cabalidad qué papel cumple cada cual. Es más, aunque estemos evaluando el papel político de los actores, ellos fueron en unos casos colectivos organizados con intereses específicos muy claros, en otros colectivos desorganizados que actuaban coyunturalmente y también organizaciones internacionales que respondían a dinámicas decididas en lo fundamental fuera del Perú. En pocos casos, quizá en sólo uno, se trató de partidos bien organizados con objetivos y propósito definido. Todo ello, por supuesto no les quita su ubicación política a estos actores sino que le da contexto a la misma.

El núcleo base que impulsó políticamente la reforma era el equipo llevado por el Ministro al MED

para ejercer la dirección política y técnica del mismo. Éste era un núcleo con vasta experiencia política y profesional así como con una renovada convicción en la posibilidad de un cambio social en democracia, cambio que necesariamente pasaba por el desarrollo de reformas sectoriales profundas. Este núcleo tomó las iniciativas que descolocaron a los adversarios y permitieron avanzar en una serie de terrenos, además de proporcionar cuadros experimentados capaces de recorrer el país y enfrentar las situaciones más disímiles.

Los aliados más importantes de este núcleo que ejerció la dirección del MED fueron grupos de maestros, padres y expertos que poco a poco se fueron convenciendo de las bondades del proyecto de reforma. En todos los casos se trató de individuos y colectivos con baja o ninguna organización pero con un grado entre medio y alto de formación política.

En primer lugar, los dirigentes magisteriales que habían venido luchando desde años anteriores contra la dirigencia nacional del SUTEP bajo una perspectiva democrática y que cuando llegué al MED ya habían empezado a ganar elecciones universales en muchas provincias, incluidas varias ciudades importantes del país. Este fue el caso de Piura, Chiclayo, Cajamarca, Arequipa, Moquegua, Tacna, Cusco y Abancay; donde con el tiempo se desarrollarían los «Sutes democráticos». El apoyo de parte del magisterio permitió nombrar a directores regionales con un claro espíritu reformista como fue el caso, entre otros, en Piura, Arequipa y Cusco. Es importante di-

ferenciar a las dirigencias de estas ciudades de otras, también opuestas a la dirigencia nacional del SUTEP, pero desde posiciones de una izquierda aún más extrema y con importante influencia en ciudades como Huancayo, Huancavelica, Ayacucho y Puno. Estas últimas, por su sesgo ideológico y político, se opusieron a la gestión ministerial, en algunos casos con una alta dosis de violencia como fue el caso de su oposición al examen a los maestros, donde llegaron en algún momento a quemar públicamente las pruebas. Sin embargo, muchas veces con similar energía estas dirigencias extremistas se opusieron también a la dirigencia nacional del SUTEP, lo que indirectamente favoreció al programa reformista. La disidencia existente en el gremio de maestros y el apoyo de un sector importante de éstos a la gestión ministerial fue crucial para el éxito inicial de los diversos programas lanzados, pero sobre todo para, como ya señalamos, el Concurso Público de Nombramiento de Plazas Docentes reseñado.

Luego de los maestros estuvo el apoyo de los padres de familia. En primer lugar el apoyo social de los padres, muy difícil de medir pero no tanto de sentir conforme apreciaban el camino que iba tomando la gestión. Empero, también el apoyo de los dirigentes de base que empezaron a ser consultados sobre el nuevo reglamento de APAFAS y los mecanismos participativos en los colegios. El apoyo de los padres, sin embargo, por la todavía escasa organización y la menor centralización de la misma, tuvo un impacto político pequeño.

Entre los expertos los apoyos fueron individuales, más que institucionales o corporativos. Salvo unos cuantos que se jugaron por entero a favor de la gestión y que colaboraron directamente con la misma, la mayor parte de los apoyos se dieron por medidas específicas que despertaban simpatías en uno u otro sentido.

El sector más importante de la cooperación, me refiero al Banco Mundial y al BID, se mantuvo a la expectativa, sin asumir como suyo —como que no lo era— el programa de reforma, continuando con varios de los proyectos que habían venido desarrollando, buscando readecuarse en otros y desarrollando alguna nueva iniciativa como fue el caso del Proyecto de Educación Rural con el Banco Mundial. Su disgusto con el proceso de disolución del MECEP se alivió en algo con el nombramiento por la gestión ministerial de personal calificado en puestos de responsabilidad así como por la eficiencia en el uso de los recursos que proporcionaban. Sin embargo, la distancia lógica frente a un Ministro con el que no compartían la misma visión los alejaba de cualquier coalición pro reforma en ese momento. En otras cooperaciones, como el caso de la alemana y la inglesa, así como por parte de la representación de la UNESCO, hubo apoyo entusiasta que se tradujo en diversas iniciativas comunes.

Los que se declararon enemigos para todos los efectos fueron los dirigentes que respondían al CEN del SUTEP influido por Patria Roja. Su actitud irreductible y su poca capacidad de negociación res-

pondían a la amenaza que significaba la reforma propuesta, la misma que afectaba la base de su reproducción social que era el sistema de clientela gremial organizado desde la década de 1970. Muchas cosas podía negociar este grupo pero no, como seguro diría Marx, su base de reproducción social. Además, la influencia entre los maestros no se hallaba en buen pie. El autoritarismo en el sindicato y su incapacidad de renovación ideológica había llevado a la división del gremio, lo que les quitaba el monopolio de la representación magisterial —«sindicato único» como rezaba su nombre— que había sido una de las marcas de identidad desde su origen. Al haber sido tocado en el núcleo de su poder sólo les quedaba dar una pelea, ciertamente cuesta arriba, que les costaría aún más apoyos entre los maestros y un mayor aislamiento en la sociedad. Sin embargo, el hecho de tener un partido bien organizado y con alta capacidad de movilización como Patria Roja les permitió dar una pelea importante contra los cambios propuestos. Esta pelea aparecía ante la opinión pública como el conflicto mayor en el sector, aunque a diferencia de otras peleas que había dado este partido, ésta era una que lo hallaba en retirada como un rezago de otros tiempos que se resiste a salir de la escena política.

En resumen, en la construcción de una coalición social y política pro reforma la convocatoria fue amplia pero la recepción más bien limitada. La iniciativa de la conducción política en el MED no contó con el apoyo pleno del gobierno y sí más bien con la indiferencia del partido de gobierno. No contó tam-

poco con el apoyo de ningún otro partido político de derecha, centro o izquierda. Los apoyos individuales y/o partidarios fueron episódicos y, por lo tanto, volátiles. Existió, eso sí, una amplia audiencia social que se tradujo en el apoyo de colectivos importantes pero de organización limitada y en una opinión pública favorable en coyunturas específicas. La iniciativa y su repercusión social fueron claves para lanzar el programa de reforma pero no para mantenerlo. De allí, los límites de una gestión ministerial que no contó con el compromiso político del gobierno del que supuestamente formaba parte.

## Conclusión

¿Valió la pena el esfuerzo? A tres años de distancia, cuando el tiempo ha permitido que decanten las emociones inmediatas de la gestión ministerial creo que es un buen momento político y existe un mejor estado de ánimo para hacer un balance. Un crítico neoliberal, haciendo eco de algún ruido maoísta, me decía hace poco tiempo cuando presentaba estas ideas que todo era sólo una ilusión de mi parte, que lo que yo había hecho era presentar algunos programas y provocar mi despido por mis actividades políticas. Su intervención me hizo recordar los dilemas iniciales de mi gestión cuando hubo que escoger entre «hacer el muertito», como decimos en el Perú, que es no hacer nada para durar el mayor tiempo posible en el cargo, o lanzar un programa de reforma para probar los límites del gobierno y ver qué suerte correría el mismo. La alternativa de mi crítico, hacerle caso a los bancos, era una opción disminuida en la época por el auge de la transición y el desprestigio de estos cooperantes en los años anteriores, pero sobre todo porque a quienes nos dieron el encargo

del sector educación creíamos en un cambio en otros términos.

Efectivamente, hacer algo en política sectorial y mejor todavía si era algo diferente, sobre todo en un área tan prioritaria, era el reto para la democracia peruana que volvía a empezar. Lo ideal hubiera sido que el régimen democrático, gobierno y oposición incluidos, o por lo menos el gobierno, avalaran un conjunto de reformas sectoriales, entre ellas la educativa. Sin embargo, no fue así. Hoy podemos decir que ese fue el resultado de una transición como transacción. Tan pobre la transacción que no dio para un mínimo de afirmación institucional ni menos para sostener reformas sectoriales que suponían, como educación, tomar el riesgo de un costo político alto. Sin embargo, a pesar de las limitaciones, asumimos el reto que demandaba la transición democrática con todos los riesgos encima.

¿Cuál fue el objetivo de esta opción? Hacer un efecto demostración del potencial que podía tener un programa de reformas y cambiar de tal manera el debate público sobre el tema para que se asumieran las cuestiones de calidad y participación como ejes de cualquier reforma en el futuro. El asumir los riesgos, que finalmente nos reventaron en la cara, con la frustración resultante, sí valió la pena porque logramos el efecto demostración buscado. La corta gestión ministerial que encabezé ha contribuido a impulsar en la conciencia y el debate públicos la necesidad de una reforma con las características señaladas. Hoy la opinión pública tiene más elementos para distinguir a los

funcionarios mediocres y a los que sólo les interesa administrar lo que encuentran sin atreverse a cambios mayores. En este nuevo cuadro, además, ya no hay lugar para considerar a la educación pública en el desván, ni tampoco para que la comunidad educativa y la sociedad en general viva atemorizada por una cúpula sindical radical que hacía lo que le venía en gana. La escuela como espacio público, si bien todavía muy maltratada, ha empezado a reivindicarse y los maestros, en medio de sus problemas, afirman cada vez más su identidad como profesionales de la educación.

Existen, además, lecciones políticas aprendidas muy importantes a tener en cuenta. La fundamental es que hay necesidad de una gran coalición social y política para poder desarrollar la transformación educativa que el país requiere. Es verdad que la frase corre el riesgo de desgastarse a costa de repetirla pero no hay otra salida al problema entre manos. La política como emboscada que plantean los teóricos del mercado no funciona en las reformas sociales sectoriales. La gestión que encabecé fue, nada más, un campanazo de partida en este sentido. La coalición debe convertirse en un objetivo del régimen político, no sólo del gobierno, y la democracia debe poner en la reforma su marca distintiva. La reforma en los marcos estrictamente sectoriales señala ejemplos pero no funciona como tal. Asimismo, la coalición debe tener, aunque parezca una verdad de perogrullo, elementos sociales y políticos. No se debe diluir en ONG, comunicados y expertos. Hay nece-

del sector educación creíamos en un cambio en otros términos.

Efectivamente, hacer algo en política sectorial y mejor todavía si era algo diferente, sobre todo en un área tan prioritaria, era el reto para la democracia peruana que volvía a empezar. Lo ideal hubiera sido que el régimen democrático, gobierno y oposición incluidos, o por lo menos el gobierno, avalaran un conjunto de reformas sectoriales, entre ellas la educativa. Sin embargo, no fue así. Hoy podemos decir que ese fue el resultado de una transición como transacción. Tan pobre la transacción que no dio para un mínimo de afirmación institucional ni menos para sostener reformas sectoriales que suponían, como educación, tomar el riesgo de un costo político alto. Sin embargo, a pesar de las limitaciones, asumimos el reto que demandaba la transición democrática con todos los riesgos encima.

¿Cuál fue el objetivo de esta opción? Hacer un efecto demostración del potencial que podía tener un programa de reformas y cambiar de tal manera el debate público sobre el tema para que se asumieran las cuestiones de calidad y participación como ejes de cualquier reforma en el futuro. El asumir los riesgos, que finalmente nos reventaron en la cara, con la frustración resultante, sí valió la pena porque logramos el efecto demostración buscado. La corta gestión ministerial que encabezé ha contribuido a impulsar en la conciencia y el debate públicos la necesidad de una reforma con las características señaladas. Hoy la opinión pública tiene más elementos para distinguir a los

funcionarios mediocres y a los que sólo les interesa administrar lo que encuentran sin atreverse a cambios mayores. En este nuevo cuadro, además, ya no hay lugar para considerar a la educación pública en el desván, ni tampoco para que la comunidad educativa y la sociedad en general viva atemorizada por una cúpula sindical radical que hacía lo que le venía en gana. La escuela como espacio público, si bien todavía muy maltratada, ha empezado a reivindicarse y los maestros, en medio de sus problemas, afirman cada vez más su identidad como profesionales de la educación.

Existen, además, lecciones políticas aprendidas muy importantes a tener en cuenta. La fundamental es que hay necesidad de una gran coalición social y política para poder desarrollar la transformación educativa que el país requiere. Es verdad que la frase corre el riesgo de desgastarse a costa de repetirla pero no hay otra salida al problema entre manos. La política como emboscada que plantean los teóricos del mercado no funciona en las reformas sociales sectoriales. La gestión que encabezé fue, nada más, un campanazo de partida en este sentido. La coalición debe convertirse en un objetivo del régimen político, no sólo del gobierno, y la democracia debe poner en la reforma su marca distintiva. La reforma en los marcos estrictamente sectoriales señala ejemplos pero no funciona como tal. Asimismo, la coalición debe tener, aunque parezca una verdad de perogrullo, elementos sociales y políticos. No se debe diluir en ONG, comunicados y expertos. Hay nece-

sidad de comprometer, tanto a los actores de la comunidad educativa, estudiantes, padres y maestros, como a la sociedad más en general, de manera tal que generemos un consenso activo sobre el punto. A ellos hay que agregar los partidos políticos, de manera tal que el programa se mantenga en el largo período y no repitamos las frustraciones que hemos vivido.

Para que esta coalición sea posible también hay que hacer el trabajo, muchas veces ingrato, de señalar a aquellos que se oponen a cualquier reforma. Me refiero al desinterés de los políticos por el cambio, que es una de las principales fuentes de nuestros problemas, así como al pensamiento arcaico de muchos de los dirigentes sindicales que al defender el status quo defienden también la red de clientela de la cual viven y se reproducen. Estos sectores deben ser transformados o aislados, de lo contrario tienen la capacidad de impedir cualquier cambio.

Por otra parte, la reforma debe hacerse con recursos propios y algunas donaciones menores. Si la reforma se hace con dinero prestado corre el riesgo de ser la reforma de otros y no de los peruanos. No se conoce dinero prestado que venga sin condiciones. El dinero prestado casi inevitablemente trae las condiciones políticas y seguidamente también impone la receta técnica respectiva. Utilizar recursos propios seguramente que significará un esfuerzo mayor pero creo que es la única forma de llevar adelante una reforma auténtica y perdurable. Esto no significa que se deba rechazar necesariamente la ayuda de los bancos, pero ella debe limitarse al asesoramien-

to, en el verdadero sentido de la palabra, que el país requiera y no al revés.

Asimismo, el eje de la propuesta tiene que ser la democracia. Si no se educa para formar ciudadanos, la educación carece de sentido. No hay que olvidar que la calidad en estos tiempos se define por el desarrollo de la capacidad de conocer y la formación ciudadana. Sin la segunda, la primera es un tema de robots o esclavos y, eso sí, no vale la pena.

En otras palabras el problema educativo y la necesidad de una reforma en el sector Educación deben dejar de ser únicamente tema de la comunidad educativa o de los expertos interesados en estos asuntos y pasar a convertirse en una cuestión de prioridad nacional, que ocupe la agenda de quienes definen los destinos del Perú. Los ciudadanos debemos reclamar que así sea y participar en los mecanismos a nuestro alcance para lograrlo. Por lo demás, el tiempo corre en contra nuestra y ya vamos gravemente retrasados. Si nos seguimos comportando con la misma incuria sobre el tema nuestro porvenir en esta época de exigente globalización es la subordinación definitiva a intereses ajenos a los del Perú y América Latina. Asumamos la responsabilidad que se plantea delante de nosotros.



## Bibliografía

### BANCO MUNDIAL

- 2001 *Perú, la educación en una encrucijada retos y oportunidades para el siglo XXI*. Washington, D.C.
- 2004 *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?* Editores responsables David DE FERRANTI, Guillermo E. PERRY, Francisco H.G. FERREIRA y Michael WALTON. Washington, D.C.

### CHIROQUE CHUNGA, Sigfredo

- 2004 «¿Cuántos maestros son sutepistas?» *Informe número 20*. Lima: Instituto de Pedagogía Popular.

### CORRALES, Javier

- 1999 «The Politics of Educational Reform: Bolstering the Supply and Demand; Overcoming Institutional Blocks». *The Education Reform and Management Series*, volumen 2, N.º 1.

### GRINDLE, Merilee S.

- 2004 *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Princeton: Princeton University Press.

### GUADALUPE, Cesar

- 2002 *La educación peruana a inicios del nuevo siglo*. Lima: Ministerio de Educación del Perú.

### HANUSHECK, Eric A.

- 2005 «Por qué importa la calidad de la educación: Aunque la educación estimula el crecimiento económico, simplemente gastar más es rara vez la solución». *Finanzas y Desarrollo*, 25 de junio, pp. 15-19.

- INEI-Instituto Nacional de Estadística e Informática  
 2005 Estadísticas poblacionales varias. En <>.  
 KAUFMAN, Robert R. y Joan M. NELSON  
 2004 *Crucial Needs: Weak Incentives*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- LYNCH, Nicolás  
 2004 *El pensamiento arcaico en la educación peruana*. Lima: Fondo Editorial Universidad Nacional Mayor San Marcos.
- MED-MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL PERÚ  
 2002 *Magisterio, educación y sociedad en el Perú: Encuesta de opinión y actitudes a docentes peruanos*. Lima: MED-Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente y UNESCO.  
 2004 *Diagnóstico sectorial: documento de trabajo*. Lima: MED-Secretaría de Planificación Estratégica.
- MED-UMC (Unidad de Medición de Calidad)  
 2002 *Cobertura y calidad en el sistema escolar peruano*. Lima, mayo: MED.  
 2005 *Evaluación nacional de rendimiento estudiantil 2004*. Lima, octubre 2005: MED-UMC.
- MEF-MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
 2005 *Resultados prioritarios y desempeño de la intervención pública: educación básica para todos y logros de aprendizaje en educación primaria*. Lima: MEF.
- NAIM, Moisés  
 c1995 «Latin America the Second Stage of Reforms». En Larry DIAMOND & Marc F. PLATTNER (eds.). *Economic reform and democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- PISCOYA HERMOZA, Luis  
 2005 *Cuánto saben nuestros maestros. Una entrada a los diez problemas cardinales de la educación peruana*. Lima: Fondo Editorial Universidad Nacional Mayor de San Marcos-Corporación Financiera de Desarrollo.
- PNUD  
 2004 *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas por el Desarrollo.
- PREAL  
 2003 *Informe de Progreso Educativo, Perú*.

RATINOFF, Luis

1994 «Las retóricas educativas en América Latina: La experiencia de este siglo». *Boletín*, N.º 35, diciembre, pp. 22-38.

RIVERO, José

1999 *Educación y exclusión en América Latina: Reformas en tiempos de globalización*. Madrid: Mino y Dávila Editores.

RIVERO, José y Luis SOBERÓN

2002 *Magisterio, educación y sociedad en el Perú: una encuesta a docentes sobre opinión y actitudes*. Lima: Ministerio de Educación, UNESCO, Instituto de Planeamiento Educativo.

SAAVEDRA, Julio y Eduardo NAKASONE

2003 «Una nota sobre la informalidad y el autoempleo en Lima Metropolitana, 1985-2000». *Boletín Agencia de Análisis para el Desarrollo*, enero.

TEDESCO, Juan Carlos

2005 «Igualdad de oportunidades y política educativa». En *Políticas educativas y equidad*. Santiago de Chile: UNESCO.

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*. 2.ª edición. Madrid: Centro de Estudios Multidisciplinarios/Mino y Dávila Editores.

UNESCO

2005 *Educación para todos: El Imperativo de la Calidad*. Versión electrónica en <<http://unesco.org>>.

UNESCO y OECD

2003 *Aptitudes básicas para el mundo de mañana: Otros resultados del Proyecto PISA, 2000*. Versión electrónica en <[www.pisa.oecd.org/dataoecd/59/27/2960640.pdf](http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/59/27/2960640.pdf)>.

UNFPA

2004 *Education is Empowerment: Promoting Goals in Population, Reproductive Health and Gender*. Nueva York: UNFPA.

