

La agonía de la escuela pública¹

José Rivero*

Hacia fines de la década de los años noventa el sector público atendía al 85% de la matrícula del sistema educativo, el 15% restante era atendido por el sector privado. En lo que va del nuevo siglo el panorama se modifica sustantivamente. La cobertura de atención del sector privado en el 2011 creció 68% respecto a la del año 2000, incrementándose en un 1'057 estudiantes a costa de la caída creciente de matrícula en centros educativos estatales².

La tendencia fáctica a la privatización educativa tiene también otras expresiones. Entre el 2000 y el 2011 la inversión privada en educación subió de 6,683 millones de nuevos soles a 14,057 millones llegando a significar el 2,8% del PIB, cifra similar a la del presupuesto público (S/14,551 millones, es decir, el 3% del PIB). En Lima el 66.7% de sus centros educativos es de carácter privado, concentrando un 49% de la matrícula; Arequipa con un 57,3% de centros educativos privados tiene el más alto porcentaje de matrícula privada en el país: 50,1%³

Este fenómeno no podría haberse dado sin tres hechos o factores determinantes: a) la gradual devaluación de lo público en educación; b) la bonanza económica vigente y sus efectos en cuanto a percepciones; c) una clase política a espaldas de la educación como derecho básico de todos, particularmente de los más humildes.

LA DEVALUACIÓN DE LA ESCUELA PÚBLICA

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

La terca apuesta de padres de familia porque sus hijos tengan acceso a una educación adecuada contrasta con la no correspondencia de un sistema cuyo fin último no es el alumno. La escuela pública fue hasta fines del siglo pasado el gran referente para la inmensa mayoría del pueblo peruano, particularmente el de la considerable masa conformada por pobres, pobres extremos y clase media baja. Hoy está dejando de serlo.

Remontémonos a 1993. Una misión interagencial solicitada por el gobierno de entonces daba recomendaciones específicas al Estado peruano sobre cómo mejorar su educación pública⁴. Señalaba que faltaba un programa nacional de educación, que el liderazgo del MED era nulo, que había una reducida inversión en educación, rígida burocracia con normas y procedimientos superpuestos, sin idoneidad en el currículo para la educación básica, ausencia de materiales educativos pertinentes, gran deterioro de la infraestructura y falta de mobiliario.

La respuesta más inmediata del gobierno fujimorista fue construir escuelas como parte de campañas de reelección, dar un Decreto 882 que, sin control alguno ni acreditación por entes públicos, dio paso a la creación indiscriminada de centros privados en una perspectiva de mercado y de lucro antes que de servicio eficiente.

Si se hiciera un recuento de lo obrado por el Estado desde entonces a través de sucesivos gobiernos respecto a esas recomendaciones, concluiríamos que varias de ellas siguen sin cambio notable y con problemas agravados.

El Proyecto Educativo Nacional, tal vez el mejor logro colectivo desde entonces, fue aprobado el 2008, ninguneado por el gobierno que lo oficializó y recién retomado como política eje desde el año pasado. Los presupuestos destinados al sector educativo nunca crecieron más que las matrículas. Y la escuela pública, sin recursos humanos suficientes ni de tipo operativo, siguió decayendo.

Las opciones respecto a cómo invertir parte de la bonanza económica en el gobierno de Alan García, son reveladoras. Costosos colegios emblemáticos situados en su mayoría en la siempre rentablemente visible Lima, a pesar de que el Instituto de Defensa Civil alertaba el 2007 que por lo menos 4,700 centros educativos del país estaban en situación de emergencia y que en la propia Lima 415 de locales corrían alto riesgo y 57% riesgo moderado y que el Consejo Nacional de Educación denunciaba en el PEN que 650 mil niños se encontraban en riesgo por problemas de infraestructura y saneamiento en sus escuelas.

Las huelgas docentes, varias de ellas prolongadas artificialmente, constituyen factor clave para explicar el éxodo de alumnos de la educación pública a la privada. Algunos movimientos huelguísticos caracterizados por violentas escenas de maestros en calles han ayudado decisivamente a que en familias populares se convenzan de que el año escolar, por lo menos, no se va a perder en centros privados.

Las evaluaciones hechas al magisterio tuvieron particular gravitación. Sus desastrosos resultados y la publicidad que sirvió de eco en diarios y medios que alienan la idea de que el magisterio es el gran culpable del desastre educativo, junto a resultados en pruebas censales nacionales y la incómoda situación de estar entre los últimos en pruebas como PISA, han ayudado activamente a ahondar la mala imagen de la escuela pública⁵.

LA PRIVATIZACIÓN COMO EFECTO DE LA BONANZA ECONÓMICA

Los sucesivos esfuerzos gubernamentales de destinar muchos mayores recursos al denominado gasto social no han sido suficientes para enfrentar los marcados contrastes entre el notable crecimiento económico observado en el país y claros desajustes de orden social como los observados en el ámbito educativo.

Es curioso escuchar o leer a líderes de opinión o políticos/congresistas de corte liberal que abogan por seguir el ejemplo de Finlandia, el país con mejores rendimientos en materia educativa y aquí hacen todo lo posible por estigmatizar la escuela pública y al magisterio que trabaja en ella. Ignoran u olvidan que el país nórdico tiene como principal característica en lo educativo contar con un sistema de carácter público, con maestros muy bien preparados y con excelentes salarios, gozando de prestigio social y del respeto ciudadano.

Entre nosotros prima la idea de que fuera de la competitividad no es posible alcanzar calidad alguna en materia educativa. Hay un mayoritario conjunto de medios masivos abogando porque lo privado es intrínsecamente mejor que lo público y que el Estado debe empequeñecerse dando curso a más dinámicas y eficientes iniciativas privadas.

Ello impacta en un grueso de la población ahora con más recursos económicos y con justo afán de superación. En un país segmentado como el nuestro está primando la idea de que acceder a lo privado es acceder o aproximarse a una élite. La posibilidad de pagar matrícula y pensión en una escuela privada forma parte de tales aspiraciones.

La liberalización del servicio público durante la opción por el capitalismo sin restricciones en el gobierno de Fujimori ha dado lugar a creciente oferta privada en la educación básica, cuya demanda más alta se haya en los distritos más pobres de Lima, ciudad donde hoy el ingreso per cápita es 58% superior al resto del país urbano y 72% más que en las áreas rurales⁶. Lamentablemente, la calidad de la nueva oferta privada en estos ámbitos es muy baja y sólo está a la altura de los miedos y de la desconfianza creciente en la oferta pública.

Hoy sectores populares están en mejor condición económica para poder escoger donde colocar a sus hijos para ser educados. La pregunta de rigor es ¿porqué entre una deficiente escuela pública y una escuela privada no necesariamente mejor que la fiscal, las familias pobres emergentes están optando por las privadas?

Ayuda a responder la pregunta que en el imaginario general, el servicio educativo privado es de mayor calidad que el ofrecido por el Estado. En el Perú, la opinión pública es tajante en este tema⁷. Además, y esto no es menor, vivimos en una sociedad de individuos donde las creencias comunes se diluyen, donde las apuestas por proyectos colectivos de sociedad se diluyen por un individualismo exacerbado que privilegia intereses particulares por sobre un bien común.

La comprobación más evidente de la mala calidad de la educación privada en áreas poblacionales pobres de Lima Metropolitana la dan los resultados de la última evaluación censal a alumnos del 2° grado de primaria en comprensión lectora y matemática. Los resultados nacionales fueron deficitarios y en el conjunto del país los centros educativos privados tuvieron mejor desempeño que los fiscales. Sin embargo, en las zonas más pobres de Lima Metropolitana los resultados de aprendizaje de estudiantes que asisten a las escuelas privadas están por debajo o al nivel de aquellos que asisten a las escuelas públicas⁹.

La fuerza de lo privado en el país ha impedido revisar el DL882, que si bien ha dado lugar a algunas instituciones privadas de excelencia, ha significado por lo general un abuso de particulares a quienes por el mismo DL se les faculta para “fundar, promover, conducir y gestionar instituciones educativas particulares con o sin finalidad lucrativa”¹⁰. Hoy pedir su revisión o derogatoria implica acusaciones al Estado de amenazar la educación privada.

Una de las expresiones más perversas de la privatización de la educación se expresa en los “exámenes” de admisión a que son sometidos niños desde la más tierna edad. Los excesos afectando la autoestima infantil y familiar han obligado al MED actual a prohibir dichos exámenes. Esta clara opción por proteger a los niños ha sido cuestionada por dueños de colegios que creen que pueden seguir exigiendo a niños y niñas habilidades que no corresponden a su edad¹¹.

RESPONSABILIDADES DE LA CLASE POLÍTICA

La desconfianza frente al sistema político adopta en nuestro país características más pronunciadas¹². La ilegitimidad del orden político aparece en la conciencia colectiva como el reconocimiento de la incapacidad de los gobernados para influir en la modificación del propio sistema.

La educación pública ha sufrido los efectos de una clase política no comprometida con su mejor desarrollo. La Constitución de 1979 si bien recogió gran parte del diseño del Estado promovido por las reformas velasquistas que heredaron el segundo gobierno de Belaúnde y el primero de García, sufrió un desmontaje total con las reformas neoliberales de Fujimori y las reglas de ajuste estructural promovidas desde organismos multilaterales. Se sacrificaron políticas sociales sin que en el ámbito educativo se dieran estrategias integrales de atención a zonas excluidas. Sin embargo el país vivió engañado con la masiva construcción de centros educativos y propaganda de “tener la mejor educación latinoamericana” sujetas a afanes electorales. El deterioro de la escuela pública se expresó en los malos resultados peruanos en la evaluación comparada LLECE/UNESCO que el gobierno prohibió difundir¹³.

El gobierno de Toledo fue opaco en lo educativo. No cumplió con el Acuerdo Nacional de ampliar el presupuesto educativo más allá de un 2,9% del PIB y si bien

crea el Consejo Nacional de Educación, aumentó salarios docentes y declara en emergencia la educación nacional (2003) luego de paupérrimo resultado peruano en PISA, nunca el denominado Programa Nacional de Emergencia significó atisbo serio para enfrentarla.

Lo de Alan García es más reciente. Mal utilizó hasta su distorsión una Carrera Pública Magisterial que nace manteniendo vigente la Ley del Profesorado en cuyo mal nacimiento participó activamente también el Apra. Los resultados de las evaluaciones censales mostraron bajos aprendizajes y los de la segunda evaluación comparada LLECE/UNESCO señalaron a nuestro país como el que presenta la mayor inequidad educativa en la región. El despilfarro en programas como PRONAMA y las construcciones costosas con ética dudosa caracterizaron su gobierno. El imperio de una noción tradicional de calidad educativa sin homogeneización y con enfoque utilitarista, también afectó gravemente la escuela pública.

Patria Roja y su dominio pleno durante décadas de la dirigencia y accionar del SUTEP es otro actor político por considerar en esta debacle de la educación pública. Desde su creación contestataria al régimen militar de Velasco el SUTEP es sinónimo de lucha gremial contraria a todo gobierno que se haya sucedido en las últimas tres décadas¹⁴.

Hay que reconocer que ha sido el único portavoz de maestros sin voz en el país y que como organización social vela por los intereses y las mejores condiciones laborales y salariales de sus asociados. Mas, los problemas surgen cuando sus dirigentes conciben al SUTEP como una instancia alternativa de gobierno a las decisiones ligadas a la educación. Hubo intentos de crear su propia ley general de educación, su propio PEN y sus propias propuesta de ley magisterial. Lamentablemente han privilegiado el control político sindical más que la representatividad de todo el magisterio.

El panorama gremial magisterial se complica y complejiza este 2012 con motivo de la dación de la nueva Ley de Reforma Magisterial. Las condiciones de precariedad salarial docente y los procesos de regionalización han generado últimamente la incursión en el gremio docente de un movimiento político cercano a Sendero Luminoso generando gran preocupación en la opinión pública y los padres de familia¹⁵. Los efectos de las luchas dentro del gremio¹⁶ se expresaron en la huelga generada en distintas regiones por el CONARE desde junio y la del CEN del SUTEP en septiembre tomando como base de la huelga "indefinida" la dación de la Ley de Reforma Magisterial unificando a todos los maestros en un solo régimen profesional y la deuda social no asumida por el Estado¹⁷.

Se calculan en 3'972,021 los niños y niñas afectados por la interrupción de sus clases¹⁸.

Más allá de la justeza de algunas de las reivindicaciones esgrimidas, el daño que se ha hecho con estas huelgas a las escuelas públicas es inmenso.

ALGUNAS DE LAS POSIBLES TAREAS

La crisis de la educación pública es acumulada. Está también asociada a que en las últimas décadas el énfasis en la privatización se da junto a una fuerte impugnación del Estado y de la política, los asuntos públicos se privatizan a la par que intereses privados se tornan públicos

En educación la construcción de la escuela pública requirió muchos años. Una de sus virtudes era que daba una educación de mejor calidad que la actual y a la que podía acceder todo el que quisiera. Hoy la escuela pública es vista por la gente como “la escuela de los pobres”.

Revertir esa situación es necesario por muchos motivos. La escuela pública revalorada posibilitará ejercitar a la mayoría su derecho a educarse bien, particularmente los menos pudientes; formación e identidad de la ciudadanía en contextos de multiculturalidad; posibilitar a la mayoría ciudadana que sus hijos sean educados con un conjunto de conocimientos, destrezas y valores compartidos; integración y socialización, etc.

Será tarea difícil, no sólo por las políticas privatizadoras de gobiernos conservadores y ambiguos, sino que el mal, más profundo, radica en la propia subjetividad de los ciudadanos, ahora convertidos en clientes.

La extensión del artículo no posibilita hacer balance sobre el actual contexto político institucional. El actual gobierno en el que hoy más creen quienes no votaron por él que sus anteriores seguidores, tiene en el MED un capital valioso a pesar de las serias dificultades por las que ha atravesado este año, algunas de las cuales ahondadas por propia impericia. Respecto a la educación pública no tengo duda de que el actual equipo ministerial está identificado con su importancia, con la necesidad de abordar la calidad de la enseñanza y de considerar al docente como aliado real o potencial y no como obstáculo. Es notable el contraste con la gestión Chang en cuanto a disposición al diálogo y a transparencia y a un real interés en lo que están realizando.

Su coherencia e idoneidad serán puestas a prueba con una adecuada aplicación de la Ley de Reforma Magisterial. Convencer al magisterio de sus bondades no será tarea fácil; deberá demostrarle que su formación en servicio será tarea prioritaria y que no se volverán a repetir los gruesos errores en materia evaluativa.

Enfrentar la descentralización en diálogo compartido con regiones, mejorando sustantivamente la deplorable imagen y gestión de los organismos intermedios, es aún asignatura pendiente. Será fundamental en este conjunto de tareas que el MEF no ponga trabas para más recursos y flexibilice sus exigencias a sectores sociales como el educativo.

La difusión y el análisis en las escuelas de los resultados evaluativos de alumnos están significando levantar conciencia en padres y maestros sobre la importan-

cia de la calidad en los aprendizajes. No puede haber buena escuela pública sin rendición de cuentas y con padres desinformados y desinteresados en sus logros.

Será fundamental, asimismo, que el SUTEP copartícipe en la reconstrucción de la escuela pública. Su posibilidad de aporte será mayor si en él se asume que si bien la naturaleza de la educación es política, no debiera concebirse en los términos estrechos de una ideología determinada o de un modelo político determinado, de un partido determinado.

NOTAS

- ¹ Artículo publicado en revista IDEELE (Lima, Perú) de diciembre 2012
- ² En educación primaria el éxodo de estudiantes de lo público a lo privado llegó a 865 mil estudiantes, en la secundaria a 239 mil estudiantes. La educación superior no universitaria, fundamentalmente en Institutos Superiores Pedagógicos por la racionalización de matrícula impuesta por la gestión del ministro Antonio Chang, disminuyó con 46 mil alumnos menos. La educación inicial (con 78 mil estudiantes) y la superior universitaria (con 99 mil estudiantes) fueron las únicas modalidades que crecieron en el sector público. (Fuente: INIDEN. Noviembre de 2012, Año 21, N° 11)
- ³ En síntesis, en los últimos once años la oferta privada en servicios educativos aumentó en 12%, asistiendo a uno de sus centros 3 de cada 10 estudiantes (Fuente: INIDEN. Noviembre de 2012, Año 21, N° 11)
- ⁴ El PNUD, la UNESCO y la GTZ integraban esa misión.
- ⁵ Dos evaluaciones fueron determinantes. La de enero 1999 para nombrar a 29,256 docentes y directores, en la que sólo 16,2% aprobaron el examen, y de ellos, 60% con la nota mínima 11. La evaluación punitiva de marzo 2008 en la que se "evaluó" a 181.118 docentes con fines de nombramiento y contratación en la CPM, en la que solo 151 lograron aprobar con 14 o más, en medio de graves, contundentes y generalizados cuestionamientos a la validez técnica de la prueba. (Fuente: "Educación, docencia y clase política en el Perú" de José Rivero)
- ⁶ Fuente: Ricardo Cuenca "La escuela pública en Lima Metropolitana. ¿Una especie en extinción?", IEP, 2012
- ⁷ En las Encuestas Nacionales de Educación (ENAED 2005 y ENAED 2007) realizadas por Foro Educativo, el 76% y el 79% de la población, respectivamente, consideran que la educación privada es mejor que la educación pública. (Fuente: Ricardo Cuenca *ibídem*)
- ⁸ La educación privada es de mejor calidad a medida que se da en distritos con mayores ingresos siendo la variable económica más que la educativa la determinante en la calidad de las escuelas privadas.
- ⁹ El porcentaje de estudiantes que alcanzaron el nivel 2 en ambas materias según grupos del Índice de Desarrollo Humano fue mayor en las escuelas públicas que en el de las privadas. Me refiero a distritos con el menor IDH: Lurigancho, Lurín, Villa María el Triunfo, Carabayllo, Cieneguilla, Puente Piedra, Pucusana, Pachacámac, y a los distritos en el segundo IDH más bajo: San Bartolo, Ancón, Punta Negra, El Agustino, Ate, Villa El Salvador y San Juan de Lurigancho. (Fuente: MED, "Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2011" Exposición de la Ministra Patria Salas)
- ¹⁰ Artículo 2° del DL 882 suscrito en 1996 por A. Fujimori, A. Pandolfi (Premier) y D. Palermo (Ministro de Educación). Uno de los efectos perversos de la mala aplicación de este instrumento legal sin ningún contrapeso de acreditación y supervisión, fue la creación indiscriminada de ISP formadores de docentes.
- ¹¹ Patricia del Río publicó una lúcida columna al respecto ("Mala educación", El Comercio, 13.12.12)
- ¹² "El Perú es uno de los países de la región que menos confían en el sistema político" fue titular de diario El Comercio del 29.4.2007. El informe del Latinobarómetro 2011 señala que nuestro país es el que menos aprecia el sistema democrático

- ¹³ Fue el gobierno de transición de Valentín Paniagua el que los dio a conocer a través de su ministro Marcial Rubio
- ¹⁴ La corta y recordada transición de Paniagua fue tal vez la única que significó relativa paz laboral.
- ¹⁵ Maestros ligados al Comité Nacional de Reorientación y Reconstitución (CONARE)/ Movimiento por Amnistía y Derechos Fundamentales (MOVADDEF) así como el tema de docentes condenados por terrorismo generaron intensa presión mediática sobre el gobierno de Ollanta Humala exigiéndosele “mano dura”
- ¹⁶ Contar con dos directivas de Colegio de Profesores es otra expresión de una lucha cainita entre dirigencias docentes, una de ellas ligada al SUTEP dependiente de Patria Roja y la segunda a tendencias gremiales contestatarias.
- ¹⁷ Hay evidencias de que la huelga de septiembre fue precipitada por la iniciativa anterior de CONARE
- ¹⁸ Fuente: Sigfredo Chiroque “Huelga magisterial 2012: algunos puntos sobre las íes” (Boletín Educación Esperanza 24.09.2012)

* José Rivero

Bachiller y Licenciado en Educación con mención en Lengua y Literatura. Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Tiene estudios de Doctorado de Ciencias de la Educación en la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile, así como un post-título en Educación y Desarrollo Comunitario por el Centro de Educación Fundamental para el Desarrollo de la Comunidad en América Latina (CREFAL, México). Actualmente es Consejero del Consejo Nacional de Educación y se desempeña como consultor internacional independiente en políticas educativas. Fue especialista Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe y consultor del BID, la UNICEF, la OEI y la GTZ.