



INSTITUTO DE PEDAGOGIA POPULAR



## INFORME N° 63 Lima, julio-agosto 2007

### EDUCACIÓN: 365 DÍAS DESPUÉS (Balance de un año de gobierno en educación)

Equipo IPP

En las últimas elecciones presidenciales, los tres candidatos punteros prometieron cambios en el modelo económico-social del país. Cada uno, a su manera. Después de un año de gobierno aprista cabe preguntarse: ¿Hubo *cambios responsables* en el conjunto de la sociedad peruana y -entre ellos- *cambios responsables* en el sector educación? ¿Se están sentando las bases para alterar la crisis estructural del sistema educativo peruano, a favor de los más humildes de nuestra Patria?

#### DETRÁS DEL CAMBIO RESPONSABLE

La crisis de la educación peruana no es nueva. Quiso ser resuelta -con criterio progresista- a fines de la década del 60, mediante la *Reforma Educativa*; pero se impusieron las fuerzas contrarias al cambio. De 1975 a 1989, se profundizaron los problemas centrales de la educación peruana. En la década del 90, también el gobierno dictatorial del Ingeniero Fujimori quiso superar la crisis con el modelo neoliberal, pero como diría nuestro gran Vallejo: “el cadáver, ay, siguiendo muriendo”.

Ya en el siglo XXI, el gobierno del Dr. Valentín Paniagua postuló modificar la educación movilizandando la comunidad educadora y generando canales de participación ciudadana. El intento fue proseguido por el Dr. Toledo, quien objetivamente construyó tres pilares: (a) Un magisterio mejorado en su poder adquisitivo y con diseño en sus condiciones de carrera pública; (b) Una nueva ley general de educación; y (c) Un Consejo Nacional de Educación que finalmente elaboró un Proyecto Educativo Nacional.

Múltiples estudios señalan que la crisis social peruana prosiguió durante la gestión del Gobierno de la Chakana (2001-2006)<sup>1</sup>. En el fondo, lo que se hizo fue profundizar el modelo neoliberal como solución a los problemas. Y -dentro de este marco- cabía la ampliación de la participación ciudadana, siempre y cuando no se tocara el núcleo duro del sistema. En el Perú, al igual que en otros países de América Latina, se generaban como nuevas formas en el ejercicio de la hegemonía de las clases dominantes en todos los campos y también en el campo de la educación<sup>2</sup>. El criterio de “libre mercado” como que se imponía y generaba una *ampliación formal*<sup>3</sup> en las posibilidades de participación de las personas y grupos en la dinámica económica, social, política y también educativa. Surgía así una suerte de coherencia con el ejercicio de la libertad dentro del marco del sistema. En realidad, se trataba de una “ampliación” controlada y permitida, mientras no afectase los intereses estratégicos del capital. A nivel económico, se impulsó el “capitalismo popular” en las PyMES; mientras que –a nivel social y político- proliferaron los grupos de “participación”, vigilancia ciudadana, “rendición de cuentas”. Se impulsó que las mismas organizaciones populares se reorientasen en esta dirección, como una suerte de hacer ejercicio de un poder focalizado (microfísica del poder). En educación, se multiplicaron los organismos de participación, desde los “comités de aula”, hasta el “Consejo Nacional de Educación”.

*Toda esta ampliación en el campo de la “participación ciudadana” era permitida y – hasta cierto punto- impulsada por el sistema, en la medida que ella no ingresase al terreno central de las relaciones de producción y del ejercicio del poder central.*

En este contexto, para el 2006, la crisis de la sociedad peruana en general y de la educación en particular había llegado al fondo. Todos los candidatos presidenciales de este año, se presentaron como abanderados de transformaciones. Unos (como Lourdes Flores) postularon abiertamente la continuidad del modelo económico-social (neoliberal), pero buscando cambios en él para que sus beneficios “chorreasen” también a los sectores pobres. Otros (como Ollanta Humala) postularon un genérico cambio de modelo; mientras que Alan García enarbó la tesis de un “cambio responsable”.

Como sabemos, el Partido Aprista con el Dr. Alan García a la cabeza ganó en las elecciones presidenciales del 2006, inclusive con un 40% del voto magisterial<sup>4</sup>. Se impuso el abanderado del *cambio responsable*. Los peruanos votaron por una transformación, también en el campo educativo. El voto ciudadano manifestaba la aspiración de que se hicieran modificaciones para obtener resultados concretos en el campo del empleo, de las mejoras en sus ingresos, de seguridad, de bienestar y mejora en la concreción de sus derechos en educación, salud y alimentación. En el campo específico de educación, creemos que los cambios requeridos tenían que ver con:

<sup>1</sup> Ver TOCHE, Eduardo y PAREDES, Martín – Compiladores (2006). **Perú hoy. Democracia inconclusa: transición y crecimiento.** Lima, DESCO.

<sup>2</sup> Ver WANDERLEY NEVES, Lucia Maria (org.). **A nova pedagogia da hegemonia.** Sao Paulo, 2005, Xama editora.

<sup>3</sup> Preferimos usar el término “ampliación”, antes que el de “socialización” o “democratización” que algunos usan.

<sup>4</sup> De acuerdo a sondeo hecho en el IPP en conjunto con la FACSHE-UNPRG (setiembre 2006), un 39.8% de los docentes peruanos dieron su voto por el Dr. Alan García, en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales del 2006. Ver Informe N° 57. Lima, IPP, febrero 2007.

- Superar problemas de **cantidad** (por ejemplo, ampliar la cobertura educativa en el rango de edad de 0-5 años y controlar los índices de retiro);
- Mejorar la **calidad, equidad, pertinencia** en los servicios y en logros de aprendizajes. Es decir, una educación de calidad que supere las grandes desigualdades y que sea coherente a la diversidad de contextos socio-culturales-productivos del país y se relacione al desarrollo estratégico regional-nacional.
- Desarrollar el **profesionalismo docente**;
- Generar mejores **condiciones de educabilidad y contexto** en los procesos de aprendizaje y de enseñanza;
- Ampliar en cantidad y calidad los **recursos** económicos y didácticos para educación;
- Promover sistemáticamente la **probidad** en todos los estamentos del sistema educativo;
- Reformulación en el **enfoque pedagógico**. Los enfoques pedagógicos que se han ensayado en los últimos decenios (currículo por objetivos, currículo por competencias) han fracasado. Pero también la aceptación práctica de la “moratoria curricular” (aprendizajes básicos y solamente en dos o tres áreas priorizadas) deben ser revisadas;
- Avanzar en la coherencia entre la gestión nacional del sistema y el proceso de **descentralización educativa**. Los avances en el Proyecto Educativo Nacional y los Proyectos Educativos Regionales: ¿Cómo se traducen en currículos regionales y locales, en proyectos educativos locales e institucionales? ¿Qué efecto tiene la descentralización en la toma de decisiones a nivel de regiones?

Siendo así -después de un año de Gobierno- el balance en el campo educativo debe responder a cuestiones como las siguientes: ¿Qué cambios responsables se han dado en el sector, para atender las demandas centrales requeridas? ¿Ya hay resultados derivados de estos cambios o –por lo menos- ellos se orientan en la dirección de saldar los problemas centrales de la educación peruana? ¿De darse cambios en educación, ellos tendrán impacto positivo, sin modificaciones en el conjunto de nuestra sociedad?

## **DISCURSOS Y PLANES**

El segundo tiempo de Alan García en la educación estuvo precedido de un proceso electoral de características particulares. Antes de la primera vuelta, el partido de gobierno en lo que a propuesta se refiere, resaltaba su perfil social demócrata y su distancia respecto de la política económica neoliberal, de manera tal que reivindicaba, en ese aspecto, la Constitución de 1979. En la segunda vuelta, el discurso del Candidato del *cambio responsable* se fue adaptando a una nueva circunstancia en la cual su contendor se ponía a la izquierda y los votos adicionales que necesitaba se ubicaban a la derecha.

Vistos como totalidad los dos momentos (primera y segunda vuelta), prefiguraban el estilo de gobierno del Dr. Alan García: un enfoque neoliberal en lo económico y un discurso social en lo político. Pero, detengámonos en el campo educativo.

En el Discurso de Fiestas Patrias 2006, el Dr. Alan García -si bien no enfatizó el tema educativo- planteó algunos aspectos no desarrollados con mucha claridad cuando todavía era candidato. Postuló: la municipalización de la educación, el

incremento de una hora de clase, la alfabetización y la evaluación de los maestros entre otras. Estas propuestas, tendrían mayor concreción en la presentación ante el Congreso del Primer Ministro (24 de agosto 2006).

Es importante señalar que en ninguno de los discursos -del Presidente y del Premier- se dio importancia al Proyecto Educativo Nacional elaborado por el Consejo Nacional de Educación.

Ya en el ejercicio del gobierno y ante el requerimiento de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Juventud y Deportes del Congreso de la República, el ministro José Chang (06 de setiembre 2006) presentó un intento interesante de estructurar la propuesta gubernamental a partir de los lineamientos de política educativa 2006–2011. Hay que resaltar que la propuesta ya hacía alusión explícita, en algunos aspectos, al Proyecto Educativo Nacional.

Importa recordar que -entre setiembre y noviembre del 2006- el Banco Mundial en textos públicos y otros documentos de circulación más restringida hizo “recomendaciones” al MED sobre políticas priorizadas en educación. Algunas de estas “sugerencias” alteraban los discursos iniciales del Ejecutivo, por ejemplo, en referencia a la evaluación censal de los estudiantes del 2º grado de primaria. Pero (¡oh coincidencia!) posteriormente los hechos se dieron tal y cual estaba en las “sugerencias”, inclusive en cronograma.

Más allá de los discursos y planes: ¿qué sucedió en la práctica? Postulamos la hipótesis de que el Gobierno –a nivel formal y de la figura presidencial- ordena su accionar en educación dentro de un objetivo genérico de “hacer un buen gobierno” y, para ello, ha cronogramado su práctica: primer y segundo año de gobierno, desarrollar acciones de impacto inmediato y de posibles resultados mediatos; tercer año, afianzar los cambios; cuarto año, propagandizar los resultados positivos, minimizando los efectos negativos; quinto año, aprovechar los resultados en términos electorales. Dentro de esta estrategia, aprovecha de tres circunstancias específicas:

- En el campo de la economía, se beneficia de las cifras en azul que dejó el Gobierno de Toledo, del alza en los precios de los productos de exportación y la posible firma del TLC. Pero esta situación al ser propagandizada genera expectativas y atiza conflictos;
- En el campo de política interna, le favorece una situación donde la oposición interna no tiene organicidad ni propuestas y más bien avanza la alianza con organizaciones de la derecha peruana. Pero esta condición también genera contradicciones aún en el seno del mismo partido de gobierno;
- En el campo de política externa y más específicamente dentro de la Región, lo que sucede en el Perú se presenta como un modelo alternativo al bloque Hugo Chávez – Evo Morales. Sin embargo, esta circunstancia parece ser una cuestión secundaria para los gobernantes de Estados Unidos, en coyuntura electoral.

Dentro de este marco, podríamos ordenar la experiencia de un año de Gobierno aprista en educación en tres acápites:

- Aparente desarticulación general de acciones educativas;
- Articulación en las políticas magisteriales; y
- El PEN como paraguas relativo.

## ACCIONES APARENTEMENTE DESCONEXAS

Como hemos dicho, recién en septiembre del 2006 el Partido de Gobierno tuvo un discurso formal más o menos coherente sobre política educativa. Sin embargo, esta coherencia –de manera aparente y formal- se perdió, en la medida que las políticas referidas al magisterio se impusieron. Otras políticas quedaron relegadas a un segundo plano.

En el presente Balance, hemos identificado 54 medidas de política educativa o acciones importantes propuestas por el Gobierno del Doctor Alan García. Para ello, hemos usado cuatro fuentes:

- El Plan de gobierno usado en la campaña electoral (PLAN);
- El discurso del Presidente Alan García al asumir el mando (PRES);
- El discurso del Dr. Jorge de Castillo ante el Congreso de la República (PCM); y
- La presentación del Ing. José Antonio Chang –Ministro de Educación- ante la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología del Congreso (MED).

En el Cuadro adjunto, señalamos –de acuerdo a nuestra base de datos- los niveles de avance o desarrollo sobre cada una de las medidas. Se han tipificado tres situaciones centrales:

- Medidas para las cuales se ha asignado un **Presupuesto** (PTO) explícito. Hay medidas que solamente tienen recursos financieros de manera indirecta;
- Medidas que cuentan explícitamente con **Acciones** (AC) ejecutadas o en ejecución. Algunas de estas acciones no cuentan con mayor perspectiva estratégica (ACC-1), mientras que otras están bien estructuradas como una suerte de sistema (ACC-2);
- Medidas que se han quedado en enunciados genéricos o acciones muy puntuales; es decir, fundamentalmente se han quedado **Pendientes en su Realización** (PDR).

De 53 medidas anunciadas –independientemente de su importancia- unas 35 han quedado básicamente como pendientes en su realización. Esto significa que apenas la tercera parte de ellas han tenido algún nivel de ejecución. En algunos casos, hay políticas anunciadas que suponen varias medidas, pero solamente se han concretizado algunas. Es decir, no se han abordado a plenitud la política enunciada.

Solamente encontramos 7 medidas que fueron propuestas y tienen presupuesto específico para su ejecución. En dos casos, el presupuesto específico no guarda relación con medidas concretas (recursos previstos para aumento en jornada de estudio); mientras que en otros casos (por ejemplo, en alfabetización), los montos asignados son récord históricos. En general, los enunciados de política no han tenido una correspondencia adecuada en cuanto a recursos asignados.

Hemos encontrado que de las 53 medidas enunciadas, unas 22 (41.5% del total) tienen alguna acción ejecutada. Sin embargo, solamente 8 medidas cuentan con niveles importantes de organicidad y sostenibilidad (15.1%). El 85% de las medidas o simplemente ha tenido acciones desarticuladas y parciales o su concreción ha sido muy incipiente, hasta hoy.

**Cuadro N° 1**  
**NIVEL DE AVANCE EN POLÍTICAS EDUCATIVAS:**  
**Con Presupuesto (PTO), con Acciones en marcha (ACC) o Pendientes en su Realización (PDR)**

N°	MEDIDAS DE POLÍTICA	FUENTE	NIVEL DE AVANCE		
			PTO	AC	PDR
1	"Histórico quinquenio en que erradiquemos el analfabetismo". Programa innovador y prioridad en Ayacucho, Huancavelica y Apurímac donde reducción debe llegar a menor 4%	PLAN, PRES, PCM, MED	X	AC-1	
2	Vigorous programa de inversión en infraestructura educativa (en próximos 17 meses). "Campaña para mejorar la infraestructura educativa" – INFES al MED. Mejoramiento y equipamiento de Instituciones Educativas (1501 y 1014 respectivamente)	PLAN, PRES, PCM, MED	X	AC-1	
3	"Añadiremos una hora de clase adicional por día" (desde el próximo año 2007). Finalidad: Calidad educativa y sólo en educación secundaria.	PLAN, PRES, PCM, MED	X		
4	Descentralización de la educación: Piloto de municipalización en 50 instituciones educativas de Educación Primaria / Impulso de la participación de los municipios en la gestión educativa	PRES, PCM, MED		AC-2	
5	Ampliación de programas y servicios de educación inicial: Atención integral a niños 0-2 años y 3-5 años: cobertura al 69% niños de 3-5 años. Para ello: movilización intersectorial / Participación familiar / Wawa Pukllana / Fortalecimiento de PRONEIs	PRES, PCM, MED		AC-1	X
6	Formación de los educandos en valores, comunicación integral y pensamiento lógico matemático. Mejorar calidad.	PLAN, PRES, MED			X
7	"Impulso a la educación física": ampliación de plazas para profesores en educación física – Primaria / Con IPD: Impulso de centros especializados para promover rendimiento deportivo de alta competitividad	PLAN, PRES, MED		AC-1	
8	Incrementar el porcentaje de estudiantes con "desempeño suficiente" en Comprensión de textos escritos y Matemática. Uso de indicadores (de velocidad lectora, por ejemplo).	PLAN, PRES, MED		AC-1	
9	Continuar y perfeccionar con las evaluaciones nacionales e internacionales de los logros de aprendizaje	PRES, MED	X	AC-1	
10	Fortalecer el aprovechamiento educativo de las TIC en estudiantes y profesores. Rediseñar el Programa Huascarán	PLAN, MED		AC-1	
11	Estimular el desempeño profesional de los maestros: Ley de CPM / Sistema Nacional de Evaluación Docente / Sistema de Información de la Evaluación del Desempeño Docente	PLAN, MED		AC-2	
12	Equidad en el acceso y calidad en ámbitos rurales	PLAN, MED			X
13	Medidas de moralización y transparencia. Hacer frente a la corrupción.	PLAN, MED			X
14	Textos escolares por alumno y área. Especiales para estudiantes con discapacidad visual. Distribución gratuita.	PLAN, MED		AC-1	
15	Participación ciudadana en rendición de cuentas para calidad educativa: CONEIs y COPAREs	MED			X
16	1,100 horas efectivas de clase en Primaria y 1,200 horas en secundaria. Incremento de una hora adicional de trabajo educativo en IIEE de Ed. Secundaria con un solo turno	MED	X		
17	Bibliotecas de aula por grado y sección.	MED			X
18	Materiales didácticos en general y para atención de necesidades educativas especiales	MED			X
19	Orientaciones para la diversificación y evaluación de los aprendizajes	MED			X
20	Implementación del sistema nacional de acompañamiento y monitoreo descentralizado	MED			X
21	Mejorar la formación inicial : Continúa suspensión de creación de ISPs públicos y privados / Culminar diseño de Programa de Formación y Capacitación Permanentes / Cambios en currículo de ISPs y Facultades Educación.	MED		AC-2	
22	Formación docente en servicio. "Formación permanente de los maestros en convenio con las facultades de educación " (acreditadas y de manera presencial)	PLAN, PRES, MED	X	AC-2	X
23	Movilizaciones nacionales para mejorar los aprendizajes fundamentales: Plan lector, Olimpiadas de matemática, juegos florales, Juegos nacionales deportivos, concursos de argumentación, redacción y cuento	MED		AC-1	
24	Acceso de los estudiantes con discapacidad a las aulas regulares	MED			X
25	Impulso de la educación intercultural en todo el sistema educativo	MED			X
26	Mejorar la calidad de la Educación Superior mediante acreditación: Reglamento SINEACE	MED		AC-2	
27	Consensuar un Proyecto Educativo Nacional por 15 años	PLAN		AC-1	

N°	MEDIDAS DE POLÍTICA	FUENTE	NIVEL DE AVANCE		
			PTO	AC	PDR
28	"Impulso a la instrucción premilitar"	PLAN, PRES			X
29	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa – Aplicada a Educación Superior	PLAN, PCM		AC-2	X
30	Estado invierte en ciencia, tecnología, creación artística, cultura física y deportes. Programas de Ciencia y Tecnología invertirán 36 millones de dólares. 116 becas de doctorado y capacitación especializada	PLAN, PCM			X
31	Escuela como centro y mayores atribuciones a directores, buscando calidad educativa y participación social	PRES			X
32	"Las clases comenzarán el primero de marzo" (desde el próximo año 2007)	PRES		AC-1	
33	("Desarrollo de capacidades humanas" como estrategia para "superar pobreza y reducir brechas de inequidad y exclusión de más de 13 millones y medio de peruanos")	PCM		AC-1	X
34	Incentivo a mejorar cobertura escolar en zonas pobres, vía Programa Juntos / Crecer	PCM	X	AC-2	X
35	Programa de matrícula oportuna	PLAN			X
36	Atención preferente a educación de fronteras	PLAN			X
37	Atención particular a escuelas unidocentes	PLAN			X
38	Aprendizaje de lenguas extranjeras, respetando educación pluricultural	PLAN			X
39	Formación artística de estudiantes	PLAN			X
40	Revaloración de la profesión docente: Aumentos salariales / Créditos preferenciales para adquirir computadora / Programa vivienda para docente	PLAN		AC-1	
41	Estado coordina con Universidades y empresa privada para una educación p/ desarrollo productivo	PLAN			X
42	Conservación de patrimonio cultural	PLAN		AC-1	
43	Potenciar Biblioteca Nacional: Nexo virtual con bibliotecas municipales, universitarias e instituciones tecnológicas	PLAN			X
44	Ministerio de educación y Cultura, como paso previo a crear Ministerio de Cultura	PLAN			X
45	Educ. superior no universitaria sirve de soporte investigativo para programa "Sierra Exportadora"	PLAN			X
46	Creación del Consejo Nacional de Educación Superior	PLAN			X
47	Incremento anual de 0.25% del PBI para presupuesto de educación, según Acuerdo Nacional	PLAN			X
48	Canje de deuda por educación	PLAN			X
49	Facilidades para aumento de ingresos propios en universidades	PLAN			X
50	Impulso a innovaciones: sirven de espacio de pasantía	PLAN			X
51	Precisar rol del Consejo Nacional de Educación	PLAN			X
52	Transferencia del INFES a las regiones	PLAN			X
53	Concluir proceso de transferencia de competencias educativas a regiones	PLAN		AC-2	X
TOTALES			7	AC-1: 14 AC-2: 8	35

En resumen: encontramos que la mayoría de medidas de política educativa anunciadas por el Gobierno –en su primer año- o han sido postergadas en su ejecución plena o se han iniciado con acciones desarticuladas entre sí. Cabe preguntarse: ¿lo que se ha iniciado sientan las bases de cambios sustantivos en educación?

Analicemos de manera sintética algunas de las medidas más importantes, dejando para más adelante las referidas a política magisterial.

### **Municipalización de la educación / Descentralización**

La municipalización educativa se postuló en el marco de la descentralización. Esto generó una situación interesante: no hubo mayor apoyo gubernamental a las regiones educativas, como tales. La transferencia de funciones –en este campo- fue muy limitada; y hasta se obvió el proceso de descentralización cuando se elaboró la flamante ley de Carrera Pública Magisterial y en la toma de decisiones acerca de la capacitación docente. Todo se focalizó en la municipalización de la educación.

La municipalización de la educación primaria -planteada como “piloto” en el plan de gobierno- se comenzó a ejecutar en 56 distritos del país (dos municipios de cada región)<sup>5</sup> la misma involucra a 1.883 instituciones, 7823 docentes y 186164 estudiantes. La propuesta ha perdido su condición de “piloto” y se propone como una estrategia a cumplirse en tres etapas; es decir, ya está tomada la decisión de municipalizar la educación antes de saber los resultados del piloto.

En realidad, los avances han sido de carácter formal: se han constituido 50 Consejos Educativos Municipales; sin que la población de veras esté involucrada. Algunos distritos verticalmente seleccionados han renunciado, a tal punto que el MED ha solicitado que otros distritos puedan ingresar a la primera parte de la estrategia. Allí, donde hay una aceptación formal, las indicaciones gubernamentales (Hojas de Ruta N° 01 y 02 – 2007-ME/VMGI-OCSR-Plan Piloto) establecen más bien tareas y no lineamientos de política. Por ejemplo, la HR N° 2 culmina señalando *“5.1 Adicionalmente al material educativo que se ha enviado a todas las instituciones educativas del país, el Ministerio de Educación con carácter exclusivo ha decidido enviar a las Municipalidades del Plan Piloto, el libro ‘PERU. Un país maravilloso’ en cantidad suficiente para ser entregado a cada uno de los docentes de las instituciones educativas públicas de primaria”*. Como en los viejos tiempos, cuando el párroco distribuía estampitas a los feligreses.

Más allá de la aceptación relativa o postura crítica de algunas municipalidades<sup>6</sup>, lo cierto es que se trata de una propuesta ajena al enfoque señalado en el Proyecto Educativo Nacional. En este documento de política al 2021, no se propugna la entrega de la gestión educativa a las municipalidades; sino que éstas participen en

<sup>5</sup> Decreto Supremo N° 078-2006-PCM. Autorizan al Ministerio de Educación con la participación de las Municipalidades, llevar a cabo un Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa de niveles educativos de Inicial y Primaria.

<sup>6</sup> Ver Acta de Reunión de VII Mesa de Trabajo – Municipalización de la Gestión educativa. Los alcaldes del departamento de Lima donde se ejecuta la experiencia reportan un conjunto de vacíos y constatan los avances relativos en la experiencia.

la gestión de la educación. Tampoco se puede olvidar, que la última huelga del SUTEP tuvo dos ejes de articulación: contra la estabilidad laboral vía la nueva ley de Carrera Pública Magisterial y contra la privatización de la educación, que se daría vía la municipalización de la educación. En realidad, la experiencia en otros países (por ejemplo Chile o Argentina) señala que este tipo de propuestas –lejos de resolver los problemas- han agudizado las situaciones de inequidad en la educación de nuestros pueblos.

En este balance, no podemos olvidar positivos avances en las regiones. No solamente se han elaborado *Proyectos Educativos Regionales*, sino que en algunos casos ya se ha iniciado la construcción de *Diseños Curriculares Regionales*. De esta manera, desde abajo, se avanza en calidad, equidad y pertinencia en el desarrollo de los aprendizajes.

### **Aumento de horas de clase**

El incremento de las horas de clase escolares se ha planteado mediante dos posibilidades: aumentar las horas diarias o estudiar los días sábados. Con esto se pretende tener como mínimo un promedio de 40 horas semanales, para mejorar la calidad de los aprendizajes. Es necesario reconocer que el número de horas de clase es insuficiente, tanto en el área urbana como en el área rural, sin embargo, si la educación que se ofrece ahora es de mala calidad, nada se saca con incrementar las horas de clase sin aplicar medidas complementarias.

En el año que estamos analizando, más allá de la propaganda inicial de la medida, no se han dado avances sostenidos en este campo, a pesar que el presupuesto del 2007 destina S/. 100 millones para este fin. En todo caso, la propuesta de incremento de “40” horas de dictado de clases, no guarda mucha coherencia con lo que se ha aprobado en la reciente ley de Carrera Pública Magisterial donde se señalan “30” horas cronológicas de trabajo docente.

### **Infraestructura educativa**

Para mejorar la infraestructura educativa con acciones de mantenimiento, rehabilitación, sustitución y equipamiento en las instituciones educativas, el Ministerio de Educación ha instituido el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PROINIED). En calidad de unidad ejecutora de presupuesto, ésta ha solicitado para el “Shock de Inversiones” un monto de S/. 239 millones y tan sólo se la ha asignado S/.158 Millones; es decir 34% menos. A esto se le suma las dificultades que se han presentado en la ejecución de estos recursos y que merecido la intervención de la Comisión de Fiscalización del Congreso de la República. Es decir, no solamente se recortaron las metas previstas, sino que la disminuida ejecución tuvo teñida de sospechas de moralidad.

### **Analfabetismo**

Tal como lo explicita el discurso gubernamental que anuncia el “Histórico quinquenio en que erradiquemos el analfabetismo” poniendo en marcha un proyecto innovador y prioridad en Ayacucho, Huancavelica y Apurímac donde reducción debe llegar a menor 4%, el Ministerio de Educación ha implementado el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA). Sin embargo, al respecto no se conoce en que estado de avance se encuentra el Programa, ni mucho menos la

metodología que se está aplicando, ni su plan de operaciones. El presupuesto público consideró en el 2007 S/. 18.3 millones para este propósito, lo cual significa un récord histórico en este programa.

### **Evaluación de los estudiantes**

Para noviembre del 2006, el Perú y la UNESCO tenían previsto evaluar a una muestra de estudiantes del 3º y 6º grados de Educación Primaria. Esto se ejecutó. Sin embargo, intempestivamente el MED –coincidiendo con recomendaciones del Banco Mundial- realizó una evaluación “censal” a estudiantes del 2º grado de 15000 escuelas. En realidad, solamente se llegó a menos del 50%, sin adquirir el carácter censal al cual se quería llegar.

Los resultados de la evaluación son asumidos como “línea de base” y ratificó lo que ya se sabía: nos encontramos en pésimas condiciones de calidad educativa. Sin embargo, la evaluación solamente contempló áreas priorizadas: lecto-escritura y lógico.-matemáticas.

### **Condiciones de educabilidad**

En este campo, el Gobierno del Dr. Alan García ha tenido algunos avances significativos, que seguramente tendrían impacto positivo en el mediano plazo de la educación nacional si ellos adquieren sostenibilidad. En efecto, habríamos iniciado un proceso de merma en la condiciones de pobreza; mientras se han fusionado 82 programas sociales en “Crecer”, generándose condiciones para controlar el proceso de desnutrición, principalmente en unos 220 mil niños de 0 a 5 años de edad. De igual manera, “Crecer” permitiría avanzar en “discriminación positiva”, en el campo de salud y alimentación de la población, lo cual permite desarrollar mejores condiciones de educabilidad en la población de mayor vulnerabilidad.

### **Financiamiento**

El financiamiento de la educación “cuello de botella” de la propuesta gubernamental, sigue siendo un tema pendiente en la agenda del Sector, en la medida se que el porcentaje del Gasto Público en Educación (GEP) con respecto del Producto Bruto Interno (PBI) se mantiene aún en sus niveles históricos (3.2%), como es evidente, muy lejos de la meta propuesta por el Acuerdo Nacional y el Proyecto Educativo Nacional (6%). Una condición necesaria para mejorar la argumentación de mayores recursos del Fisco es que el aprobado Proyecto Educativo Nacional debe articularse, mediante el diálogo constructivo, con los Proyectos Educativos Regionales (PER) y los Planes Educativos Locales (PEL).

En el denominado shock de inversiones, correspondió al sector unos 235'677 nuevos soles, de los cuales 87% fueron para infraestructura y el 13% para alfabetización.

## POLÍTICA MAGISTERIAL, COMO EJE CENTRAL

El actual gobierno –más allá de los discursos- asumió como eje central de su accionar en el sector, un conjunto de medidas referidas al magisterio nacional.

Desde el punto de vista remunerativo, en los últimos doce meses hubo un aumento reducido en setiembre del 2006, que había sido normado y presupuestado en el Gobierno del Dr. Toledo (ver Cuadro N° 2). En un período de bonanza económica del país, se cerró el “goteo” para el magisterio nacional.

Mirando el poder adquisitivo, en el largo plazo, vemos que la capacidad de compra de los maestros peruanos sigue equivalente a la quinta parte que tenía en 1965. Durante el actual gobierno no hubo mejora y más bien se nota un declive poco significativo, en la medida que el proceso inflacionario es muy reducido. .

**Cuadro N° 2**  
**PERÚ 1965-2007:**  
**PROMEDIO DE REMUNERACIÓN Y PODER ADQUISITIVO DOCENTE**

AÑO	REMUNERACIÓN LÍQUIDA	PODER ADQUISITIVO	
		1965=100.00%	Jul-2006=100.00%
1965	S/ 4,935.8	100.0	
2006 (julio)	S/ 1,057.29	21.12	100.00
2007 (julio)	S/ 1,087.29	21.34	101.03
2007 (diciembre/est)	S/ 1,087.29	21.10	99.92

FUENTE. Educdata-IPP, julio 2007.

Sin modificar los sueldos magisteriales, el Gobierno del Dr. Alan García realizó un conjunto de medidas sistemáticas referidas a: Evaluación docente / Sindicalización docente / Formación magisterial inicial: Ingreso a los ISPs / Capacitación docente y / Ley de Carrera Pública Magisterial (CPM). Aquí solamente vamos a detenernos en tres de estas medidas.

Queremos destacar que la política magisterial no solamente articula otras medidas de política educativa, sino que sus diversas acciones guardan niveles de coherencia entre sí. Esto –a nuestro entender- tiene que ver con claridad que tiene el partido de gobierno acerca de la importancia del magisterio en el campo pedagógico (dentro del sector) y en el campo socio político (dentro de la dinámica global intersectorial).

### Evaluación docente

El tema de la evaluación inauguró la política gubernamental en relación al magisterio nacional, en octubre del 2006. Inicialmente el MED y la dirigencia del Sindicato Único de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) fueron prácticamente los convocantes de la medida que se frustró en diciembre del 2006, pero que se aplicó en enero del 2007.

Los maestros de base, como hemos dicho, había votado mayoritariamente por el Dr. Alan García. Ellos –sin embargo- ante el anuncio de la evaluación docente, comenzaron a recibir información mediática con dos mensajes centrales e insistentes: “Con la evaluación, comienza una reforma para eliminar a los malos

maestros” y; “los maestros son unos ignorantes y por eso la educación peruana tiene pésima calidad”.

Paulatinamente fue acumulándose en el magisterio de base un sentimiento de rencor y de creencia de que la razón de fondo de la evaluación era: purgar docentes y fue prosperando un rechazo a la medida. Esto coincidía con la opinión de la mayoría de técnicos y especialistas –de diversas tendencias- quienes aceptaban la necesidad de la evaluación docente, pero no “esta” evaluación<sup>7</sup>. El *sentimiento* de rechazo docente a la evaluación se consolidó con el discurso presidencial ante padres de familia, a quienes llamaba a “evaluar” al magisterio. Por ello, un paro del SUTEP contra la “municipalización educativa” fácilmente fue convertido en una medida de fuerza contra la evaluación docente. Y finalmente se obligó a la dirigencia nacional a oponerse a la medida, a pesar de su apoyo inicial.

La evaluación “censal” -impuesta a unos 192,284 docentes- aparentemente significó una triple victoria para el Gobierno: (a) El haber impuesto autoridad en el Sector, (b) El haber ganado a su favor a la opinión pública con apoyo mediático; y (c) El arrinconamiento y de debilitamiento del SUTEP. Sin embargo, quienes trabajamos en el mundo magisterial detectamos allí una mayor acumulación de temor-rechazo contra la políticas gubernamentales.

### **Sindicalización docente / CPM**

El partido aprista tiene experiencia con el magisterio. Reconoce su potencialidad para emprender cualquier cambio en el sistema educativo; pero también sabe que el gremio magisterial –más allá de su capacidad reivindicativa propia- ha venido cumpliendo el rol de articulación y movilización de otras organizaciones sociales de diversos sectores y diversos espacios geográficos del país. El Sindicato Único de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) tiene una amplia presencia en los Frentes de Defensa existentes en casi todas las regiones.

Estamos en una etapa donde los movimientos sociales como que reemplazan en su función a los partidos políticos en crisis. Por ello, el SUTEP adquiere una mayor importancia socio-política. Lo convierte en un espacio de poder y, por lo tanto, de disputa.

El APRA quisiera tener “paz social” para llevar adelante sus actividades de gobierno. Y –en este sentido- desde el inicio ha querido neutralizar el poder del estratégico gremio magisterial; de esta manera, podía controlar el grupo articulador de la dinámica social en el país. Pero, también necesita plasmar algunos logros en el campo educativo (por ejemplo, municipalización de la educación); y esto requiere necesariamente hacer modificaciones en la práctica del magisterio nacional.

En los tres primeros meses de gobierno, el partido de gobierno tuvo acuerdos con la dirigencia nacional. Inclusive el MED y el Consejo Ejecutivo Nacional (CEN) del SUTEP coincidieron en convocar la evaluación docente (octubre 2006). Como veremos en seguida, los maestros de a pie impulsaron al CEN a tomar distancia de la evaluación censal de docentes. El pacto inicial se rompió y el Gobierno comenzó a tomar un conjunto de medidas cuyo objetivo central era relativizar el poder del gremio. Las principales acciones son las siguientes:

---

<sup>7</sup> Ver Informes del IPP N° 45 y 54 (enero y noviembre del 2006).

- Disminuir drásticamente el número de dirigentes con licencia sindical;
- Prohibir los descuento automáticos, por cotización sindical o para fondos de la Derrama Magisterial<sup>8</sup>;
- Declarar la educación como un “servicio público esencial”, relativizando las posibilidades legales de realizar paralizaciones;
- Inscripción de maestros reemplazantes, ante la eventualidad de paralizaciones laborales;
- Campaña mediática, satanizando el accionar el sindicato magisterial.

En un contexto de marchas y contramarchas del CEN respecto a la evaluación docente, el SUTEP realizó el paro del 14 de octubre del 2006 (formalmente contra la municipalización educativa, pero realmente contra la evaluación docente). La medida fue acatada por un 62% del magisterio nacional. El gremio se encontraba en debilidad orgánica y argumentativa<sup>9</sup> y –en esta situación- la respuesta a la evaluación docente de enero 2007 fue vista como una derrota sindical.

Los 5 primeros meses del 2007 fue un período donde muchos pensaron que el SUTEP se encontraba en la recta final. Varios periódicos proclamaban esta situación y arreció el vituperio al magisterio nacional. Se les dijo de todo: “ignorantes”, “comunistas”, “burros”, “comechados”. Los maestros de a pie fueron acumulando un sentimiento de rechazo y rebeldía: se estaba vulnerando la **dignidad magisterial**<sup>10</sup>. Algunos vieron que era el momento más oportuno para aprobar la Ley de Carrera Pública Magisterial (CPM), aunque fuese usando procesos nada democráticos en el Congreso<sup>11</sup>.

Desde Huancayo y el sur-andino, el profesor Robert Huaynalaya supo interpretar el *sentimiento contra la dignidad magisterial*, en un contexto en que se discutía la nueva Ley de CPM y se ponía en marcha la municipalización de la educación. Al “sentimiento” le dio un contenido: luchar por la estabilidad laboral (supuestamente amenazada en la ley de CPM) y contra la privatización de la educación (supuestamente impuesta en la municipalización educativa). El primer punto apuntaba al magisterio y el segundo a los padres de familia.

La prédica del dirigente huancaíno caló en sectores importantes del SUTEP. El 14 de junio en 6 regiones se inició una huelga indefinida, mientras unos 300 maestros de provincia ingresaban a Lima. El trabajo sistemático de estos activistas hizo aflorar el rencor acumulado, dentro de un contexto de conflictos varios a lo largo y ancho del país. El CEN del SUTEP percibió la favorable coyuntura y decretó inicialmente una huelga de hambre y posteriormente un paro nacional, para impedir que se promulgase la ley de CPM y pidiendo debate sobre ella. En realidad el sindicato -que supuestamente estaba agonizando- comenzaba a revivir. Para el 7 de julio, se decretó el inicio de la IX Huelga Nacional del SUTEP.

---

<sup>8</sup> La DM es vista como un soporte y apoyo a las dirigencias del SUTEP.

<sup>9</sup> Los planteamientos de los/as dirigentes cuando no eran ambiguos, adolecían de seriedad técnica.

<sup>10</sup> El maestro peruano podrá tener bajo niveles en su desarrollo cognitivo, pero tiene altamente desarrollada su dimensión valorativa, principalmente hacia lo que ellos mismos llaman “dignidad magisterial”. Esta categoría merece un estudio aparte.

<sup>11</sup> La propuesta de ley de CPM estaba en el Congreso desde el 2005 y había sufrido varios cambios. Ver nuestros Informes N° 59, 60 y 62 (Lima, IPP. abril, mayo y julio 2007)

El 6 de julio, día del maestro, sin mayor debate<sup>12</sup>, el Congreso aprobó la ley de CPM y el 11 fue promulgada. El magisterio asumió esta medida como una ofensa a su pedido de diálogo y debate sobre este dispositivo. La IX Huelga Nacional del SUTEP se dio con un acatamiento de un 89% del magisterio nacional. No es objeto de este informe hacer una evaluación de esta medida, ni de la ley de CPM; sino hacer un balance sobre las políticas del Gobierno. Por ello, importa señalar que las medidas gubernamentales contra el gremio tuvieron éxito inicial; pero -a la larga- consiguieron revitalizar al sindicato debilitado.

### **Formación de docentes en servicio**

A partir de la evaluación en Ministerio de Educación crea el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP). Usamos el término “capacitación docente”, en la medida que el MED sigue llamando así a la formación de docentes en servicio

Las acciones de capacitación han sido encargadas a las universidades públicas de Lima y provincias y deberían llegar a unos 43387 maestros. En realidad, se está llegando al 22.6% de los maestros evaluados y al 13% del universo magisterial.

Es notable la improvisación en el Programa no solamente en cuanto a “capacitadores”, sino en la misma orientación temática:

- Las instituciones escogidas sin concurso han tenido que improvisar nómina de “capacitadores”;
- Los temas que se abordan son tópicos necesarios, pero incompletos dentro de una estrategia de formación integral del magisterio. Además, en algunas regiones, se han presentado incoherencias con los temas decididos desde sus propios Proyectos Educativos Regionales.

## **EL PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL, COMO PARAGUAS.**

A mediados del 2005, el Consejo Nacional de Educación (CNE) produjo un borrador de Proyecto Educativo Nacional (PEN). Este primer documento no solamente generó consenso en la opinión pública y en las filas del SUTEP, sino que recibió múltiples sugerencias de varias instituciones y especialistas. El documento final se entregó por setiembre del 2006, cuando ya estaba en el Gobierno el Dr. Alan García, a quien se le solicitó –desde variados sectores- que oficializase el PEN.

El consenso relativo acerca del PEN permitió que ya –desde antes de su oficialización- el MED lo asumiese como referente. En la presentación del Ministro Chang ante el Congreso (setiembre del 2006), se presentaba al PEN como uno de los marcos en que se ubicaba el plan de trabajo del MED.

El consenso que suscitaba el PEN llegó a su punto alto cuando el *Foro Acuerdo Nacional* (AN) decidió darle su respaldo, en una coyuntura en que estaba en debate el tema de la evaluación docente y del inicio de la municipalización educativa (diciembre 2006). El Ministro Chang nuevamente aceptó la propuesta, pero relacionándola con la evaluación docente y la municipalización educativa. El

---

<sup>12</sup> Este acto, a la larga, significó una provocación al magisterio nacional que venía solicitando diálogo y mayor debate respecto a la ley de CPM.

consenso del PEN era aprovechado para insertar en él políticas no siempre coincidentes con su letra y espíritu. Esta tendencia también se vio cuando se oficializó el documento el 6 de enero del 2007.

En los siete meses que han pasado, se han multiplicado las referencias formales al PEN dentro de las políticas gubernamentales y del mismo SUTEP. Como si cada quien tomase la propuesta como un simple paraguas, orientado según sus propios intereses. La referencia formal al PEN no guarda correlato con su concreción, todavía como esperanza. Así lo señala el mismo balance público del Consejo Nacional de Educación<sup>13</sup>.

## **A GUIA DE CONCLUSIONES**

En educación, los procesos tienen un período de maduración muy lento. Por ello, sería injusto pedir resultados precisos en un año de gestión; sin embargo, es posible vislumbrar tendencias. Y éstas se pueden resumir en las siguientes:

- Las medidas del Gobierno en educación continúan siendo desarticuladas. El Proyecto Educativo Nacional (PEN) continúa siendo un simple referente formal;
- El punto más alto de logro del Gobierno es el haber avanzado en condiciones de educabilidad;
- No hemos encontrado políticas sostenidas que busquen resolver los problemas de: cantidad, calidad, equidad, pertinencia, , probidad, enfoque pedagógico y; recursos (infraestructura, medios didácticos y presupuesto)
- El eje de las políticas gubernamentales se ha centrado en el magisterio nacional. Importantes y posibles avances -en el campo de la formación inicial y de docentes en servicio, así como de una nueva ley de carrera pública magisterial- se han visto empañados dentro de medidas de corte autoritario y antisindical. Estas políticas han dejado un magisterio resentido.
- Importa señalar que las medidas relativas al sindicato no estaban previstas en las políticas explícitas del Gobierno.
- En el marco de la descentralización -a nivel de gobiernos regionales- hay importantes avances en relación a Proyectos Educativos Regionales. Sin embargo, paralelamente se avanza en una municipalización educativa, que dejó de ser experiencia-piloto y se ejecuta sin mayor perspectiva.

---

<sup>13</sup> CNE. Balance hecho público el 25 de julio 2007.