

Nicolás Lynch

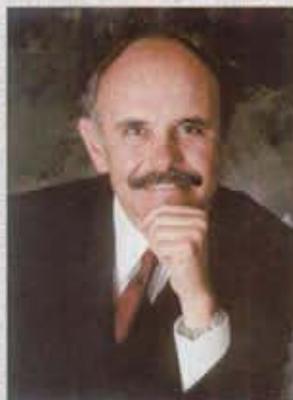
Los últimos de la clase

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



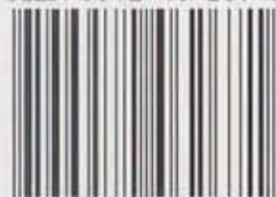


Doctor en Sociología por la New School for Social Research de Nueva York y Magíster en Ciencias Sociales en FLACSO-México. Profesor Principal de Sociología en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Columnista político del diario *La República*.

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

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.¹

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.² 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.³

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 MED⁴ 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 movilizadо 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.⁵ 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 desigualdad⁶ 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.⁷ 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.⁸ 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.⁹ 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 movilizado 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.¹⁰ 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, Jose 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>.

UNFPA

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

— Parte II —

**El pensamiento arcaico
en la educación peruana**

Introducción¹

Existe un pensamiento arcaico, anclado en otro tiempo, que impide enfrentar los problemas estructurales de la educación peruana. Se trata de una ideología radical, imitación de otras latitudes —el maoísmo criollo—, enarbolada por los principales grupos que hacen trabajo sindical y político en el magisterio peruano en las últimas tres décadas. Es una ideología sin pensamiento crítico que toma el ropaje de un «ismo» importado caracterizado por su simpleza y predispuesto a la radicalidad. Por ello, es la otra cara del poder: colonial, feudal y, finalmente, neoliberal. Intenta ser una de las formas de sacarle la vuelta, sin hacerlo en realidad, a las mezquindades históricas de

- 1 N. del A.: anteriormente he publicado dos artículos sobre el mismo tema y con igual título: «El pensamiento arcaico en la educación peruana», *Perú Económico*, vol. 26, n.º 10 (octubre 2003); «El pensamiento arcaico en la educación peruana», *Nosotros*, n.º 4 (julio-agosto 2004). Agradezco a las personas que comentaron diversos borradores de este trabajo, pero en especial a quienes lo hicieron por escrito, como fueron los colegas Carlos Iván Degregori, Edmundo Murrugarra y Osmar González. Agradezco también a María del Carmen Ghezzi por su corrección de estilo y acertados consejos editoriales.

los que mandan en el Perú. Combatirlo es difícil porque es una influencia que aparece como representante de los intereses de los docentes que luchan por mejorar las condiciones de aguda precariedad material, especialmente los bajísimos sueldos, en que se desenvuelve el magisterio. No es un pensamiento que se haya originado en el maestro común y corriente o que sea plenamente asumido por este, sino de grupos dirigentes con intereses específicos que defender, que quieren mantener las cosas tal como están, porque ello les significa un sistema de pequeñas ventajas que crea redes de clientela y les permite reproducirse en ese ámbito bajo su control.

El pensamiento arcaico es producto del encuentro de este maoísmo con la frustración de no poder hallar el camino hacia un futuro que brinde bienestar. De allí la necesidad de atajos, por más que vengan en la forma de ideas y de pequeñas ventajas para generar la ilusión de que se avanza hacia alguna modernidad. Pero no es solo organización —sindical y/o política—, sino también cultura lo que brota de este pensamiento. Cultura,² porque se trata de una influencia que desarrolla el liderazgo magisterial y sus círculos de allegados como una orientación subjetiva de comportamiento político entre sectores importantes de los maestros que determinan la manera en que se relacionan con sus colegas, con la comunidad, con las autoridades educativas y con el propio Estado.

2 Uso aquí el concepto «cultura política» en el sentido que refieren ALMOND Y VERBA (1992), como la actividad subjetiva que desarrollan los individuos en un determinado lugar o país hacia los «objetos políticos» o hacia la actividad política más en general.

Esto es muy importante porque, más allá de la presencia de dirigentes sindicales o políticos en tal o cual lugar, existe una cultura política que condiciona el comportamiento gremial en un determinado sentido.

Este pensamiento se ha mantenido vigente debido a nuestro estancamiento como país, que sostiene un orden excluyente y profundamente desigual que no está interesado, por lo general, en los servicios públicos, salvo que se trate de privatizarlos. Por ello, no hay interés en la escuela pública como un mecanismo fundamental de equidad e integración social, lo que lleva a despreciar a los docentes. Este desprecio se plasma en que la mayoría de intentos de «política educativa» ponen de lado al actor fundamental, es decir al maestro de carne y hueso. Para progresar en la educación peruana y convertirla en un mecanismo de igualdad e integración social, debemos terminar con las dos caras de la misma moneda: la exclusión omnipotente que practican los de arriba y el grito ideologizado que le responde desde un movimiento social signado por la frustración y la pobreza.

El propósito de estas líneas, además de revelar la hegemonía del pensamiento arcaico, es romper con la imagen dicotómica que se tiene en el Perú de la dirigencia de los maestros. A estos se los percibe, alternativamente, de acuerdo con el punto de vista que se tome, como demonios o como redentores del magisterio peruano. Creo que no se trata de unos ni de otros, sino de un liderazgo radical con una visión congelada en el tiempo pero con una extraordinaria capacidad de permanencia y reproducción en su base

social, a la que ha sabido segmentar y organizar en clientelas específicas cuyas demandas satisface, de manera muy limitada por cierto, dentro de un orden que ha establecido en el sistema educativo peruano en las últimas tres décadas. Es más, no solo se trata de un orden impuesto a los distintos gobiernos, sino que hoy es en buena medida aceptado por los otros partidos, tanto democráticos como autoritarios, que lo ven como un componente más de su gobernabilidad tradicional.

La educación como un problema político e ideológico

Ahora que parece haber una renovada preocupación por la educación peruana, habiéndosele incluso declarado en emergencia, llama la atención lo descaminado de las propuestas de políticos y expertos para encarar la crisis. La mayoría de los que toman la palabra pretenden enfocar el asunto, como pareciera lógico, desde una perspectiva pedagógica, y agregan, en el mejor de los casos, la necesidad de mayores recursos presupuestales para el sector. Pero el problema principal de la educación no es hoy pedagógico ni económico, sino ideológico y político. Lo he dicho muchas veces: aunque se doblara de inmediato el presupuesto para el sector, si no se combate y se derrota el dominio ideológico y político de aquellos que no quieren que la educación cambie, poco se podrá lograr.

Definir el problema como ideológico y político nos lleva, además, a la necesidad de relacionar la educación con el tipo de sociedad que queremos; es decir, a enlazar la educación con la construcción de una sociedad democrática, laica y abierta. Esta relación

de la educación con la democracia nos señala un parte aguas entre quienes ven la educación como un instrumento para someter y quienes la vemos como una herramienta liberadora que forme ciudadanos autónomos para la vida en sociedad.

Específicamente me refiero a la hegemonía de una forma de pensamiento arcaico en la educación peruana que se plasma en la influencia ideológica, a través de un largo y antiguo trabajo político, de diversos grupos maoístas que tienen como meta no solo al movimiento magisterial sino a todo el sistema educativo público.³ Una hegemonía que se mantiene además, como lo explico más adelante, a pesar del fracaso de esta dirigencia radical en conseguir aumentos de remuneraciones para los maestros. Esta influencia implica el control, por medio del susto, la conveniencia o la persuasión, de una parte importante de la burocracia estatal del sector, especialmente de los organismos intermedios, que son los encargados de hacer cumplir las directivas del Ministerio de Educación. El control, sin embargo, no elimina la actitud de beligerancia permanente frente a la autoridad educativa, que se convierte en algo así como la marca de identidad de este pensamiento arcaico. La autoridad, por su parte, suele tratar a los dirigentes

- 3 La influencia del maoísmo es importante tanto en la educación básica —primaria y secundaria— como en la educación universitaria. En el primer caso se mantiene en el tiempo mediante el control del gremio magisterial; en el segundo, a través de los gremios estudiantiles. Sin embargo, su presencia en la universidad ha sufrido un deterioro en los últimos 15 años debido, sobre todo, a la destrucción causada en las universidades públicas por la acción terrorista.

sindicales de dos maneras: con la policía, reprimiendo sus manifestaciones de protesta, y/o con complejo de culpa, confundiendo al maestro común y corriente, que ha sufrido los embates de una pauperización creciente, con el dirigente ligado a algún grupo radical y profundamente ideologizado.

Señalar esta hegemonía ideológica y política radical como un problema central que es preciso superar para la educación peruana no significa, por lo demás, que esta no tenga otros problemas fundamentales de carácter estructural que preceden la propia influencia maoísta. Significa simplemente que esta última constituye la traba que impide encontrar la solución a los problemas históricos de fondo. La principal dificultad para encarar esta traba está también en que se presenta no como parte del problema, sino como parte de la solución. Efectivamente, en sus inicios, treinta años atrás, esta presencia maoísta, a pesar del dogmatismo de sus puntos de vista y del sectarismo organizativo del que siempre hizo gala, llamó la atención sobre la situación de la educación y, en especial, la de los maestros. Hoy, sin embargo, se ha convertido en una fuerza regresiva en toda la línea, que vive del estado de cosas imperante y se opone, por ello, a cualquier intento serio de cambio.

¿Por qué lo llamo arcaico? Porque es una forma de pensamiento fijado en el pasado, que surge como reacción frente a la destrucción del mundo tradicional, feudal y oligárquico, e identifica como los culpables de esta situación a los sucesivos intentos de modernización parcial, muchas veces autoritarios, que

han trastocado un orden establecido donde cada quien tenía su lugar. Sin embargo, se mantiene en el tiempo porque, a pesar de que la destrucción del mundo tradicional es un proceso que se inicia hace varias décadas, no termina todavía, no salda sus cuentas con la historia, sino permanece como una «capa geológica» más entre estas múltiples transiciones y transacciones que caracterizan nuestro inacabado pasaje a la modernidad. Por ello, se expresa como una reacción profundamente conservadora contra cualquier cambio que quiera modernizar la educación. Los cambios, al igual que la destrucción del mundo tradicional, amenazan las posiciones que se han logrado y, en una sociedad signada por la escasez, brindan un futuro incierto. No es casual, en este sentido, que naciera como influencia durante el gobierno del general Juan Velasco (1968-1975) y su intento de modernización militar. Fue, en su origen, una respuesta de nuestro pasado semifeudal autoritario frente a un intento de modernización castrense también autoritario.

La característica antimoderna del pensamiento arcaico se desarrolla no solo porque se trata de intentos de modernización parcial, sino, lo que es más importante, porque estas modernizaciones carecen de las estructuras y las normas democráticas que permitan a la población afectada canalizar sus demandas y, en este sentido, integrarse a la sociedad nacional. Paradójicamente, es un pensamiento que extraña la integración, ausente en la modernización parcial, y manifiesta una nostalgia en forma de rebeldía

por el bien perdido de un mundo anterior. Esta nostalgia organizada por el maoísmo quiere hacerse pasar como una modernidad propia en la forma de ideología radical, pero, al no tener, tras varias décadas, resultados en cuanto cambio social, pacta progresivamente con la realidad hasta convertirse en una pieza más del *statu quo*.

El nacimiento de la influencia nacional del maoísmo criollo se dio, además, en oposición a la reforma educativa que lanzó el gobierno militar de Juan Velasco. Esta reforma, a pesar de haber sido propuesta por un régimen autoritario, fue el intento de mayor aliento transformador hecho en el campo educativo en la historia del Perú. El maoísmo se estrena entonces enfrentándose a la modernización de la educación y denunciándola, en uno de sus primeros ejercicios delirantes, como un ensayo del imperialismo norteamericano para someter culturalmente al país, cuando, como reconocen los expertos, era el intento de un gobierno nacionalista por, entre otras cosas, afirmar nuestra propia identidad. Por lo demás, su condena a la reforma de la educación ya había tenido un ensayo en su oposición como «FER pequinés»,⁴ junto con el entonces rector Luis Alberto Sánchez, al intento de modernizar la Universidad Nacional Ma-

4 El FER pequinés, una de las múltiples divisiones del antiguo Frente Estudiantil Revolucionario, es la primera versión estudiantil del maoísmo criollo que tuvo su expresión más poderosa en la Universidad de San Marcos en la década de 1960. Este grupo llegó a controlar rápidamente la Federación Universitaria de dicha casa de estudios y mantuvo su dominio, con altibajos y a través de diversas facciones, hasta 1979.

yor de San Marcos que había encabezado en la década de 1960 el filósofo Augusto Salazar Bondy.

Este pensamiento se opone también a la existencia de cualquier política educativa porque considera inútil, en las condiciones del actual sistema social, desarrollar un esfuerzo sectorial de mejora de la educación. En este sentido, combate, en especial, las políticas educativas que tengan como objetivo mejorar la calidad de la educación en el Perú. Esta oposición es particularmente dura en lo que corresponde a políticas de calidad referidas al magisterio, ya que estas suponen la introducción de criterios meritocráticos en la organización de la carrera docente. Estos criterios amenazan de manera directa las pequeñas ventajas que la dirigencia magisterial obtiene para clientelas específicas que están basadas, en buena parte de los casos, en la provisión de ciertas condiciones materiales para los maestros sobre la base de sus años de servicio o de la existencia o antigüedad de su título pedagógico.

La oposición a la idea de política educativa suele sustentarse en uno de los «textos sagrados» más importantes para el pensamiento arcaico: los *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana* de José Carlos Mariátegui, en especial en el ensayo dedicado a la educación titulado «El proceso a la instrucción pública» (MARIÁTEGUI [1928] 1979). Allí se busca una cita del Amauta referida a la frustración de los programas educativos demoliberales, donde este señala que «no es posible democratizar la enseñanza de un país sin democratizar su economía y sin democratizar, por

endé, su superestructura política». De aquí que el pensamiento arcaico concluya que, antes de producir una transformación económica en beneficio de las mayorías, será imposible llevar adelante cambios en el sistema educativo. El establecimiento de una relación de causalidad entre transformación económica y transformación educativa lleva a una parálisis en el último de estos campos y deja todo para cuando se produzca la transformación económica.

Es indudable que cualquier perspectiva reformista de la educación, en las actuales condiciones de la sociedad peruana, asume que los cambios educativos se producen, por lo menos, paralelamente a la democratización de la economía, pero no supone que aquellos deban desarrollarse como una consecuencia de esta. Asumir la pertinencia de la política educativa significa, por lo tanto, no establecer una relación de causalidad entre economía y educación, sino más bien una interrelación mutua que establezca un círculo virtuoso en el que el desarrollo económico influya, mediante la multiplicación de oportunidades, en la educación y esta a su vez brinde las calificaciones necesarias para que aquel se haga realidad. Dejar atrás dicha causalidad, propia de la ortodoxia marxista, es lo que nos permite entrar al debate sobre política educativa y, más en general, sobre políticas públicas, abandonando la actitud meramente contestataria que caracteriza, en términos programáticos, al pensamiento arcaico.

A primera vista, parecería sorprendente que un sector tan importante como la educación haya sido

abandonado por el Estado y por los partidos democráticos a una tendencia radical y autoritaria como el maoísmo. Ello solo se explica por el desinterés que históricamente las élites peruanas han mostrado hacia la educación, especialmente hacia la educación pública. El desinterés se vuelve flagrante cuando el sistema se masifica e intenta educar no solo a los sectores medios y altos, sino a la mayoría de la población étnica y socialmente distinta de aquellos que tienen el control de la mayor parte de los recursos públicos y privados del país.

La antigüedad de la presencia izquierdista en el movimiento social de los maestros exige, por otra parte, una diferenciación y un zanjamiento, desde la perspectiva de la izquierda democrática, con estas posiciones maoístas, las cuales han desarrollado una visión y una práctica autoritarias en la comunidad educativa que impide la vida democrática de esta y el progreso del país en general. Este zanjamiento es indispensable, además, porque el pensamiento arcaico continúa presentándose como portador del cambio social, cuando en realidad se trata de una tendencia regresiva que condena al magisterio a un economicismo radical sin proyección política democrática.

La hegemonía maoísta en el movimiento magisterial

La hegemonía del pensamiento arcaico se remonta a la fundación del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación en el Perú (SUTEP) en 1972 y se extiende, con serios problemas de sobrevivencia, hasta el presente. Se plasma, principalmente, en tres grupos políticos —Patria Roja; Puka Llacta, una disidencia radical del anterior, y Sendero Luminoso—, todos provenientes en su origen remoto de la vertiente maoísta del Partido Comunista Peruano.⁵ Es importante señalar que, a pesar de su tronco común, los dos primeros nunca llevaron las proclamas de lucha armada más allá del discurso y condenaron en diferente medida las prácticas terroristas de Sendero Luminoso. Ello no ha sido obstáculo, por supuesto, para que estas agrupaciones hayan vivido en un proceso de excomunión permanente, entre ellas mismas y con el resto de los grupos izquierdistas o de otros existentes, lo que les ha impedido la convivencia pacífica dentro

5 Estas van a ser las denominaciones que toman los grupos mencionados en razón de algún periódico que editaban o de alguna consigna que levantaban, porque en todos los casos ellos reclaman el nombre y la representación de lo que llaman el Partido Comunista del Perú.

del sindicato y las ha limitado también para extender su influencia a otros gremios laborales.

La presencia de estas agrupaciones, así como de otros grupos izquierdistas, es pública y notoria en el seno del magisterio por lo menos desde la fundación del SUTEP, por lo que llama profundamente la atención que diversos líderes de opinión muestren su sorpresa cuando queda clara la influencia de estas posiciones radicales en el seno del magisterio. Lo único que cabe preguntarse frente a semejante actitud es ¿en qué país habrán vivido estos señores?

El objeto de la hegemonía radical para el caso que nos ocupa es el movimiento social de los maestros de las escuelas públicas en la educación básica. Este movimiento social se agrupa principalmente en el SUTEP y en los distintos sucedáneos de este,⁶ pero no solo se restringe a él sino también abarca distintas asociaciones magisteriales en los espacios locales, regionales y nacional. Es importante señalar que se trata de un movimiento social que, a pesar de su deterioro, sobrevive a la aguda crisis del sindicalismo que se dio a finales de la década de 1980, en especial a la casi desaparición de los gremios de empleados públicos como producto del despido masivo de trabajadores estatales en los inicios de la década de 1990. Esta fuerza está dada por las características del sector que brinda un servicio indispensable como es la educación pública, por el perfil del docente que lo

6 Me refiero de esta manera al movimiento social magisterial porque considero que este no es idéntico al SUTEP, ni tampoco hay, por las divisiones existentes en la actualidad, una sola dirigencia reconocida como SUTEP por todos los maestros.

hace consciente de sus derechos, por la magnitud del cuerpo de profesores que se multiplica aceleradamente, por el deterioro de las condiciones de trabajo y por la trayectoria de lucha del magisterio en respuesta a la situación señalada.

Este movimiento social se desarrolló como un movimiento radical desde finales de la década de 1960, luego de la gran explosión demográfica magisterial ocurrida entre 1950 y 1970. En el curso de esta explosión demográfica se multiplicó por cuatro el número de maestros como producto de los esfuerzos por aumentar la cobertura educativa que desarrollaron los gobiernos de la época, desde el de Manuel Odría en adelante.⁷ El fenómeno continuó en los años siguientes, que son los de hegemonía maoísta, entre 1970 y el presente, y el número de maestros se multiplicó esta vez por tres.⁸ Tan formidable aumento es incluso proporcionalmente mayor al incremento del número de estudiantes matriculados que en el mismo período solo se multiplicó por algo más de dos.⁹ Al mismo tiempo, el sueldo de los docentes empezó

7 Los maestros de las escuelas públicas pasan de ser 24 433 en 1950 a 95 750 en 1970 (estimación propia basada en diversas fuentes del Ministerio de Educación).

8 Los maestros de las escuelas públicas pasan de ser 95 750 en 1970 a 293 524 en 2003 (estimación propia sustentada en diversas fuentes del Ministerio de Educación).

9 Los alumnos matriculados en las escuelas públicas pasan de ser 2 891 400 en 1970 a 6 986 815 en 2000 (estimación propia basada en diversas fuentes del Ministerio de Educación). No es clara la razón de este mayor aumento de maestros que de alumnos. Por un lado, podría pensarse que son razones de crecimiento y ordenamiento del sistema, mientras por el otro que se trata de la presión sindical para conseguir mayores puestos de trabajo.

a deteriorarse aceleradamente y ya no alcanzó para cubrir sus necesidades elementales. La remuneración total se redujo a la tercera parte entre 1965 y 1999 y el poder adquisitivo de esta a la sexta parte entre 1965 y la actualidad (CHIROQUE CHUNGA 2003a).¹⁰

La acción sindical de este movimiento social está signada por el hecho de que el denominado SUTEP carece de un padrón actualizado de afiliados. Se ha señalado que en el año 1984, para proceder a su reconocimiento legal por el Instituto Nacional de Administración Pública, presentó un padrón con 123 300 afiliados, lo que para la época representaba una afiliación bastante alta: el 74% del total de maestros (CHIROQUE CHUNGA 2004b). Sin embargo, no existen cifras de años posteriores y los estimados varían considerablemente entre el 28% que habría calculado, con base en una encuesta, un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la década de 1990 (CHIROQUE CHUNGA 2004b), y un 13,8% de maestros que en otra encuesta de 2001 se dice que participaría habitualmente en la vida sindical (RIVERO Y SOBERÓN 2002). Lo que sí existe es un descenso, no diríamos de la afiliación que es muy difícil de determinar, sino del reconocimiento de la dirigencia nacional del SUTEP como su dirección gremial por un número muy importante, quizá mayoritario, de maestros. En todo caso, el hecho de que la actual dirigencia nacional del SUTEP no pueda producir un padrón de afiliados para un sindicato que ya ha entrado a su cuarta década

10 Incluye también elaboración propia con base en diversas fuentes del Ministerio de Educación y Grade.

de existencia cuestiona la propia calidad de gremio de este.

Saber quiénes son los miembros del sindicato permite saber quiénes ejercen sus derechos dentro de él y, sobre todo, quiénes eligen a su dirigencia. Al no existir padrón actualizado, esto no se puede saber y, por lo tanto, se da margen a la manipulación, de la que muchos otros dirigentes magisteriales en diversos lugares del país acusan reiteradamente a la dirigencia nacional del SUTEP. Esta situación lleva a cuestionar si lo que existe es un gremio magisterial, como frente único de distintas tendencias y opiniones individuales, o, lo que parece acercarse más a la realidad, un movimiento social entendido como el trabajo sindical magisterial de distintas tendencias políticas, la mayoría de ellas supuestamente pertenecientes a la izquierda, en especial con antecedentes o presente radical. Es sintomático entonces que, siguiendo la pauta que dan los grupos radicales, no logren convivir bajo el mismo paraguas sindical dos o más tendencias políticas. Si por alguna razón la oposición le gana alguna base a la mayoría, esta inmediatamente expulsa a la primera y se proclama el auténtico representante de las siglas respectivas.

Se trata de un movimiento social que se organiza alrededor de la lucha por mejores sueldos, pero incluye en su agenda de demandas la defensa de sus conquistas anteriores, como bonificaciones, participación en la toma de decisiones a diferentes niveles del aparato educativo, nombramiento de los docentes por años de servicio y no por méritos y reconocimiento

del grupo sindical que se asume mayoritario en determinada región y en el país. Sin embargo, es una agenda defensiva que busca proteger un determinado estado de cosas más que lograr nuevas conquistas o formular maneras diferentes y creativas de satisfacer las necesidades de los maestros. Este carácter conservador de la plataforma gremial ha hecho que la distancia con los maestros sea cada vez mayor. De acuerdo con una amplia encuesta nacional (RIVERO Y SOBERÓN 2002) llevada adelante en 2001, el magisterio se mostraba ciertamente descontento con su situación salarial pero se presentaba abierto a nuevas tendencias pedagógicas que entienden al maestro como un facilitador del aprendizaje más que como un trasmisor de conocimientos. Estaba también de acuerdo con relacionar las remuneraciones con la evaluación de desempeño docente e incluir como criterio de esta el aprendizaje de los alumnos. Todos estos son puntos de vista contrarios a los que sostienen la mayor parte de las facciones de la dirigencia magisterial, lo que quizá explica la distancia entre dirigentes y bases que se nota en los últimos años.

Este movimiento se desarrolla, asimismo, en conflicto con un Estado que no atiende sus reivindicaciones porque tiene otras prioridades y también porque, por lo menos desde 1975, atraviesa una endémica crisis económica que busca solucionarse, cuando se trata de hacer algo, limitando la capacidad de consumo de las mayorías a través de los denominados «ajustes» (IGUÍÑIZ, BASAY Y RUBIO 1993). Tal actitud del Estado de no resolver el problema, no solo

por su pobreza inherente sino por no darle a la educación y a los maestros la importancia que debieran tener para poder lograr el desarrollo del país, le da al movimiento magisterial un argumento de fondo que propicia, sobre todo en los inicios de la hegemonía maoísta, gran simpatía entre la población. Se trata de un Estado que responde más a lealtades ancestrales, clasistas y coloniales, y que a pesar de los vientos democratizadores se resiste a asumir como reflejo propio la responsabilidad por las personas supuestamente bajo su autoridad. Por ello, frente al problema magisterial combina la indiferencia con la improvisación y no llega a aparecer, más allá de no contar con los recursos materiales, como seriamente interesado en encontrar un camino de solución. No puedo olvidar en este punto la respuesta que obtuve, ya durante el gobierno de Alejandro Toledo, de un alto funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas que venía del régimen fujimorista, cuando me señaló que en su ministerio eran reticentes a conceder mayor presupuesto al sector Educación porque era como echar dinero en un barril sin fondo.

La vía del conflicto es, por ello, las más de las veces, el enfrentamiento. No es diferente, en este sentido, el movimiento social magisterial, en su forma de hacer política, del resto de la sociedad peruana, que ha estado atravesada durante la mayor parte de nuestra vida republicana por el enfrentamiento. Lo que sí podemos decir es que este movimiento social ha constituido a través del tiempo uno de los últimos refugios del enfrentamiento como casi la única

forma de relacionarse cuando de una disputa de poder se trata. El movimiento de los maestros se convierte así en una fuerza antisistema, en un sentido, anticapitalista; es decir, contrario al imaginario de la modernización capitalista que el liderazgo magisterial desarrolla al influjo del maoísmo. Esta visión antisistémica es diferente a la visión antisistémica como antioligárquica, que es el tipo de «antisistema» que desarrollan la mayor parte de las fuerzas progresistas durante el siglo xx en el Perú. Además, este carácter antisistémico se da sin tomar en cuenta que el régimen político en el país sea democrático o autoritario; no importa el tipo de régimen político, sino el carácter de clase del Estado. Esta perspectiva antisistémica es la base para entender al sindicato como una herramienta revolucionaria, que debería ayudar al derrocamiento de las clases opresoras y explotadoras y a la instauración de una dictadura revolucionaria. El haber convertido a los maestros en una fuerza antisistema es probablemente el triunfo político de mayor envergadura logrado por el pensamiento arcaico en las últimas décadas.

Es notable al respecto la influencia de este tipo de pensamiento antisistémico en los movimientos locales y regionales contra las privatizaciones y la inversión en grandes proyectos, especialmente energéticos y mineros. El caso tipo es lo sucedido en Arequipa en junio de 2002. Frente al intento del gobierno central de imponer la privatización de dos empresas de generación eléctrica, se levanta un movimiento urbano, con importante influencia maoísta, que re-

chaza la imposición, pero, a la vez, cualquier otra alternativa de asociación con el capital para el desarrollo de esas empresas. Tenemos entonces que, frente a una concepción autoritaria del desarrollo capitalista, heredada del régimen fujimorista, se aviva un movimiento de rechazo al propio mercado, sin alternativa concreta más allá de la retórica revolucionaria.

Esta postura antisistémica es diferente de la posición gremial que tiene, por ejemplo, la dirigencia de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP). Esta central sindical fue refundada en 1969 al influjo del Partido Comunista Peruano de tendencia prosoviética. Sin embargo, la CGTP, de la cual el SUTEP forma parte pero no controla, ha abandonado la posición antisistémica que tenía hasta la década de 1980 y hoy plantea un reformismo democrático dentro de una economía social de mercado. Si bien comparte con la dirigencia del SUTEP un origen comunista, sus puntos de vista, luego de la caída del Muro de Berlín, han evolucionado en un sentido democrático. Fue muy revelador, en este sentido, que la CGTP no apoyara la oposición de la dirigencia nacional del SUTEP a la evaluación para el nombramiento de maestros en el verano de 2002, señalando así que no se oponía a los criterios meritocráticos para reformar la educación en el Perú.

El maoísmo como pensamiento arcaico

Señalo al maoísmo criollo como una forma de pensamiento arcaico por constituir la sobrevivencia local de una ideología casi extinta en el resto del planeta, que se recrea con características particulares en nuestro país, que le dejan a la postre un «parecido de familia» quizá lejano, pero importante, con el modelo original. El maoísmo en el Perú es recogido no solo como la variante del marxismo-leninismo que se desarrolla en el proceso revolucionario chino, sino como la versión que de este desarrolla, en la década de 1970, la denominada «banda de los cuatro» —aquel grupo liderado por Chiang Ching, la viuda de Mao Ze Dong—, con sus aristas especialmente antiintelectuales y radicalmente opuestas a cualquier forma de pluralismo, ya sea económico, sobre la base del mercado, o político, a través de la competencia entre distintas opciones por el voto ciudadano. Localmente es un pensamiento radical que no produce, como sí sucede con otras variedades del marxismo que se afincan en nuestro país, pensamiento crítico. Se trata, más bien, de un radicalismo que se debate

entre la rebelión absoluta y el acomodo, basándose en la negación de lo existente y la afirmación de la utopía, pero sin desarrollar sus puntos de vista sobre el orden imperante ni tampoco detallar sus propuestas de futuro. Esto ha hecho que una vez pasada de moda la ola revolucionaria de las décadas de 1970 y 1980, y carentes de pensamiento crítico propio, quienes adhirieron a la perspectiva del maoísmo criollo, por ejemplo en muchas de las facultades de Ciencias Sociales de las universidades públicas, cayeran en el instrumentalismo ramplón de reemplazar los libros de Mao Ze Dong por los cursos de «técnicas de investigación» y, en el extremo, por los manuales de *software windows, word y excel*, como he podido comprobar en diversos lugares a los que he acudido a dar cursos y conferencias de mi especialidad.

En estas condiciones el maoísmo, como una ideología holística y radical, permite a los maestros reorganizar su visión de un mundo que se desmorona para comprender el lugar que ocupan en él, y, lo que es mejor, el que estarían llamados a ocupar si se realiza la utopía que se les plantea. El maoísmo cumple entonces una doble función para este movimiento social. Por una parte, ante el deterioro del nivel de vida de los maestros, el discurso revolucionario explica y justifica el enfrentamiento, aparece como intransigente y no negocia sus fines últimos. Por la otra, garantizada la pureza de la perspectiva, le da la oportunidad a la dirigencia sindical de ganar múltiples pequeñas ventajas que le permiten organizar a su respectiva clientela y convertirla en el ámbito de su reproducción.

El pensamiento arcaico es, asimismo, un pensamiento totalitario. Recordemos que el maoísmo se reivindica como continuador del estalinismo, la supuesta ortodoxia del marxismo-leninismo, y el estalinismo es, junto con el nazismo, una de las dos grandes ideologías totalitarias del siglo xx. Es un pensamiento totalitario porque se desarrolla no solo como una visión autoritaria en su práctica sindical y su discurso político, sino que descalifica permanentemente a sus adversarios como inmorales y los trata como a enemigos, buscando someterlos o eliminarlos como tales. Es más, y esto suele ser común en las universidades públicas, identifica la corrupción con el pensamiento crítico, porque, según los arcaicos, todo pluralismo contiene las semillas de la perversión y de la decadencia. En esta trasgresión de lo público a lo privado estriba el carácter totalitario de su visión, que pretende llevar la imposición de sus puntos de vista de la arena política a la vida personal de los individuos. Es decir, mezcla, por lo menos en el discurso, virtudes y defectos privados y públicos para referirse a sus enemigos reales o potenciales. Usa, asimismo, la ideología como un código de traducción fantástica de la realidad donde quiere ver hechos o señalar intenciones que probadamente no existen.

Este pensamiento totalitario surge de su visión antisistémica profundamente autoritaria nacida del encuentro entre el maoísmo y la frustración, que lo lleva a señalar que la única solución posible a los problemas nacionales, y específicamente educativos, es la revolución en el sentido marxista-leninista del

término. Se desliga, por ello, del compromiso con el estado de derecho y su relación con este pasa a ser utilitaria, en la medida en que el uso de determinados derechos y libertades favorece a sus objetivos. Entiende, sin embargo, la solución revolucionaria en un sentido «chato» porque solo acepta reformas que amplíen su capacidad de control burocrático del aparato educativo, supuestamente para mejor cumplir con sus actividades de agitación y propaganda. Se opone a rajatabla, en cambio, a todas aquellas iniciativas pedagógicas destinadas a promover el espíritu crítico de los alumnos, con el argumento de que son soluciones foráneas que responden a otras realidades, cuando lo que sucede es que son metodologías que requieren capacitación y mayor trabajo del docente.

Ahora bien, sería bueno matizar los alcances de este pensamiento totalitario. Dentro de la misma matriz de confusión entre virtudes y defectos privados y públicos, hay quienes desarrollan una actitud antisistémica absoluta y los que, manteniéndola relativamente, participan de la institucionalidad democrática y del estado de derecho en general, pero desarrollando una conducta desleal con este. El primer caso es típico de aquellos sectores cercanos a Sendero Luminoso; el segundo, en cambio, de aquellos influidos por Patria Roja. La actitud antisistémica absoluta lleva a un totalitarismo sin grietas en el que la condena moral y política del otro, cualquiera que este sea, está a flor de labios y para la que cualquier negociación es una ofensa. La actitud antisistémica relativa, que tiende puentes hacia el orden jurídico

imperante, tiene un tono distinto que le permite una interlocución mayor con el resto de los actores políticos y una capacidad de liderazgo más desarrollada sobre los maestros. Esta última actitud, sin embargo, ha optado por desarrollarse a través del clientelismo y no por el camino del pluralismo y la competencia política, con lo cual a la larga podría distanciarse de su visión totalitaria pero permanecería inmune a la democracia.

Ello no quiere decir que el maoísmo no tenga antecedentes en la tradición de izquierda en el Perú. La tradición izquierdista en el país ha sido básicamente autoritaria, de raíz marxista-leninista, con una cultura política de enfrentamiento. Esta tradición se desarrolla en respuesta a la persecución oligárquica durante la mayor parte del siglo xx, pero sobrevive a esta como tradición dominante en la izquierda hasta por lo menos la década de 1980 (LYNCH 2000). Se trata de una izquierda en la que la ideología más influyente ha sido el marxismo, pero no un marxismo entendido como una herramienta para analizar la realidad, sino más bien como una religión en cuyos libros fundadores había que encontrar la cita precisa que iluminara determinada situación. Esto hace que el pensamiento crítico en esta tradición, en particular sobre la trayectoria propia, exista pero no sea mayoritario.

Por otra parte, el maoísmo en el Perú, como bien lo recuerda Iván Hinojosa, no solo se desarrolla como una disidencia del antiguo Partido Comunista Peruano, tronco de donde provienen tanto Patria Roja, Sendero

Luminoso como Puka Llacta, sino también de la denominada «nueva izquierda»¹¹ de los años sesenta (HINOJOSA 1999). Grupos como Vanguardia Revolucionaria, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria y el Partido Comunista Revolucionario van a sufrir una importante influencia maofista que durante algún tiempo pasa a ser dominante. Sin embargo, a diferencia de los anteriores, la participación electoral que desarrollan desde la Asamblea Constituyente en 1978 la mayoría de los que provienen de la nueva izquierda va a disminuir y en muchos casos desterrar este tipo de pensamiento de sus filas. Quizá el caso de Patria Roja pueda considerarse único porque, aparentemente sin renunciar a su matriz maoísta, participa desde 1980 en elecciones y pugna de formas indirectas por ganar legalidad. Esta actitud hace que algunos observadores en la izquierda lo consideren «el guardián de las fronteras del sistema» y que para otros, más dogmáticos aún, sea una organización oportunista.

El maoísmo es una de las variedades, probablemente la más importante, en que se expresa el autoritarismo y la vocación cuasi religiosa de la izquierda peruana, sobreviviendo donde se vuelve más aguda la contradicción entre modernización y desigualdad (DEGREGORI 1989); es decir, donde servicios como la educación aumentan su cobertura pero las oportunidades de trabajo y bienestar están muy por

11 La denominada «nueva izquierda» no tiene nada que ver como tradición política con el Movimiento Nueva Izquierda que promueve Patria Roja en la actualidad.

debajo de la demanda existente. Tal es el caso de muchas ciudades provincianas que cuentan con diversas modalidades de educación secundaria y superior, pero en las que no existen nuevas oportunidades de trabajo para la población que se califica. Sucede también, aunque de manera quizá no tan absoluta, en las universidades públicas de Lima, donde, por períodos, llega a existir una pluralidad política mayor. La debacle izquierdista de finales de la década de 1980 y la dictadura posterior al 5 de abril de 1992, arrinconan aún más a esta izquierda confrontacional, y al maoísmo como parte de ella, pero no los terminan. Sobreviven principalmente en el aparato educativo, en el que sigue siendo más claro que en otras partes el abandono del Estado y el desprecio de las élites dominantes por el resto de la sociedad.

Reacción conservadora con discurso revolucionario

Esta reacción conservadora con discurso revolucionario contra intentos de modernización de las sociedades atrasadas no es, por lo demás, privativa del Perú. Es un tipo de reacción que suele estar en la base de los movimientos radicales, principalmente anarquistas y comunistas, entre mediados del siglo XIX y finales del siglo XX (PARAMIO 1988). Dichas corrientes rechazan la modernización porque ella anuncia el fin de la sociedad tradicional y seguramente supone el sacrificio del relativo bienestar, o por lo menos del *statu quo*, de aquellos que no se benefician de inmediato con los cambios. Esta reacción debe, por lo tanto, anunciar una utopía inalcanzable como estrategia de defensa de su estado de cosas de manera tal que, quienes la enarbolan, puedan mantener su prestigio como fuerza supuestamente revolucionaria que quiere una transformación total a la vez que conseguir sus objetivos de estabilidad.

Esta reacción sucede en nuestro país en el contexto de un pasaje mayor que Carlos Iván Degregori denomina el paso «del mito del Inkarrí al mito del pro-

greso» (DEGREGORI 1986), aludiendo a un proceso que se da en el seno del campesinado andino a mediados del siglo XX por el que se abandona la espera de la vuelta del Inca y se asume sin ambages la lucha por el progreso, que se plasma en la imagen de la vida urbana y que tiene un primer peldaño en la lucha por la escuela. Caracterizando el conjunto del proceso, y ya no solamente su primera fase, dos sociólogos importantes como Julio Cotler y Sinesio López desarrollan, desde perspectivas opuestas, importantes propuestas al respecto. Julio Cotler llamará a este proceso la integración segmentada de sectores antes excluidos de la sociedad peruana, poniendo de relieve la integración desde arriba (COTLER 1994), y Sinesio López lo denominará las incursiones democratizadoras en el Estado, realizando la integración política de las clases populares por el camino de la movilización social (LÓPEZ 1992). En ambos casos, sin embargo, subrayarán la característica parcial del proceso que no lleva a la integración de todos o la mayoría de los que desean abandonar o efectivamente abandonan el medio rural, sino tan solo a una parte minoritaria de estos. Pero lo que sí hace esta integración parcial es generalizar un derecho a la educación, en el que, más allá del discurso, no caben materialmente todos los que lo reclaman. De este proceso de integración parcial, universalización del derecho e imposibilidad material de satisfacerlo es que surge el pensamiento arcaico.

En la búsqueda de este progreso la modernización que se ofrece, generalmente venida desde afuera

del mundo campesino y desde arriba, traída por los agentes del Estado, no es sinónimo para muchos jóvenes de futuro, sino de un asunto que perciben ajeno, como «de otros», que buscaría sacar provecho del país y de sus habitantes y no ofrecerles algo bueno. Esta visión de quienes desean progresar no es arbitraria porque la modernización ofrecida, como ya he señalado, no brinda oportunidades sino para un pequeño sector. De allí que consideren urgente encontrar un atajo (DEGREGORI 1990) para lograr una modernidad propia y eficaz para los fines de movilidad social que persiguen. El marxismo-leninismo, en su versión maoísta, constituye este atajo porque brinda una visión del mundo que se muestra como científica y completa. Asimismo, se presenta como una doctrina que permite organizar la movilización de los maestros para conseguir los certificados educativos necesarios y el trabajo, aunque sea pobre, pero con alguna estabilidad, que los acerque al mundo urbano y moderno. Como dice Edmundo Murrugarra,¹² el marxismo-leninismo se convierte así en un submito moderno para estos dirigentes magisteriales, que, decepcionados de la modernidad que les ofrecen desde arriba, buscan refugio en otra modernidad, discursiva en este caso, pero que asumen como propia.

El mito del progreso, colonizado por esta versión ultraortodoxa del marxismo-leninismo, tiene entonces como vehículo a la escuela, que debe brindar los saberes para alcanzar el progreso deseado. De allí que la lucha por el progreso se plasme en la lucha

12 Comunicación personal con el autor, julio de 2004.

por la escuela. Rodrigo Montoya va a llamar a esto el «mito de la escuela», por el cual los campesinos de las comunidades identifican su condición analfabeta con el mundo de la noche, y el acceso a la escuela y a aprender a leer y escribir en castellano con el mundo del día. Se trata para ellos de despertar, abrir los ojos y ver la luz; de allí la importancia, nos dice Montoya, de la demanda educativa como reivindicación política (MONTOYA 1989). La generalización de la educación se choca, sin embargo, con la falta de oportunidades a la que hacía alusión líneas arriba. En otras palabras, se trata de un esfuerzo que no produce resultados, lo que da el espacio para el desarrollo del pensamiento arcaico. A ello se agrega el énfasis instrumental del maoísmo criollo en la escuela, el cual lleva a que esta se tome como un peldaño más en un camino de movilidad social y no como un centro de formación que debería brindar a los estudiantes conocimientos útiles para desempeñarse en la vida. La escuela es vista, entonces, como un lugar de pasaje que brinda un certificado, pero no como un centro de formación académica. Paradójicamente, no sirve para pasar de la noche al día, sino para dejar a los educandos en las tinieblas, unas tinieblas de las que buscarán salir por la vía del dogmatismo y el sectarismo. Se afecta así, decisivamente, la calidad del servicio educativo y se cambian saberes por papeles, influenciando perversamente la definición misma de educación que manejan los actores de la comunidad educativa. Si a esta precariedad de los saberes obtenidos agregamos la falta de oportunidades de tra-

bajo, podremos observar la magnitud de la frustración que se puede alcanzar. De esta manera, el mito de la escuela se demuestra falso para el progreso social, lo que permite que se asiente la perspectiva antisistémica que alienta el pensamiento arcaico.

Una de las muestras más patentes del fracaso del mito de la escuela es la sobrepoblación de la profesión docente. Tal ha sido el prestigio de la educación como posible forma de movilidad social en las últimas décadas, que cientos de miles de jóvenes estudiaron y siguen estudiando para convertirse en maestros. En el Perú se gradúan aproximadamente 18 mil profesores al año, para los cuales debería haber, sumando las nuevas plazas generadas por crecimiento de la población escolar y los puestos de los docentes que se retiran, unas 6 800 plazas. El resto de maestros pasa a engrosar anualmente una cifra cercana a 120 mil docentes titulados desocupados que pugnan por conseguir un puesto de trabajo.¹³ Cuesta creer que estos números sigan creciendo, pero el prestigio de la educación sigue generando muchas ilusiones y quizá lo más difícil sea deshacerse de ellas.

El progreso para este maoísmo solo puede venir, por ello, tras un cambio drástico como producto de una revolución social asociada con la lucha armada y, en el sentido leninista, a una vanguardia llamada a instaurar una dictadura revolucionaria que contenga un elemento de castigo para aquellos que considera sus enemigos, sean o no agentes directos del Estado al cual combaten. Paradójicamente, la promesa de

13 Fuentes varias del Ministerio de Educación.

castigo es especialmente explícita cuando se ataca a otras tendencias dentro del mismo movimiento magisterial. Asimismo, es una forma de pensamiento y de acción autoritarios que considera al régimen democrático un engaño de sus enemigos de clase para desviarlos de sus objetivos estratégicos. Es más, la existencia de algo parecido a una democracia sindical es desconocido en el gremio que es dominado por asambleas en las que deciden los que se quedan hasta el final, generalmente los más fieles a la tendencia política dominante (LYNCH 1990). El asambleísmo fue una práctica muy común en las organizaciones sociales influidas por la izquierda peruana en las décadas de 1970 y 1980. La idea de que la presencia física de los actores sociales podía reemplazar al sufragio universal estaba muy extendida, por lo que se puso poco cuidado en las formalidades propias de la representación. No es raro, por ello, que aún sobreviva en el sindicalismo magisterial. Sin embargo, esta permanencia es reforzada por la tendencia del pensamiento arcaico a imponer su verdad, una verdad supuestamente revelada por algunas «sagradas escrituras» o por algún líder extraordinario, sin interesarle el contraste de ideas para llegar a mejores conclusiones.

Este maoísmo encuentra terreno fértil entre la intelectualidad, especialmente la provinciana. Su esfera de influencia inmediata son los maestros y los estudiantes de institutos y universidades públicas, una población con alguna preparación inicial pero gravemente frustrada por las nulas perspectivas de movilidad social hacia arriba que encuentra en sus pue-

blos y ciudades, más aún en el ambiente de ruina campesina y de desinversión que han sufrido la mayor parte de las regiones del Perú en los últimos treinta años. El desarrollo de la influencia maoísta en la educación superior va a darse en el curso de lo que se denomina una masificación sin proyecto y sin recursos de estos centros de estudios, en las décadas de 1970 y 1980 (LYNCH 1990; DEGREGORI 1990). Esta masificación hace saltar a la población universitaria de 30 247 estudiantes en 1960 a 415 465 en 2000, multiplicándola en 14 veces, con el agravante de que las universidades públicas que agrupan a cerca del 40% de la población universitaria ven drásticamente rebajada la inversión por alumno por parte del Estado. Tal disminución lleva el gasto público por alumno de un aproximado de 4 000 dólares en 1960 a cerca de 1 100 dólares en 2000. Esto último se da junto con el agravante de que un 40% de esa suma es financiada con recursos propios de las universidades públicas.¹⁴ Como señala Degregori, la masificación sin proyecto y sin recursos lleva a la educación superior universitaria a un contingente que no había llegado jamás a este nivel educativo, que no está compuesto solamente por los hijos de la clase media provinciana urbana llegados en la década de 1960, sino por los hijos de los campesinos ricos o «mistis» de los pequeños pueblos del interior (DEGREGORI 1990). Se trata de estudiantes atrapados entre el mundo de sus mayores que se desmorona y que no comparten, y la rea-

14 INEI 2002; DEGREGORI 1990; SANDOVAL 2004; COMISIÓN NACIONAL POR LA SEGUNDA REFORMA UNIVERSITARIA 2002.

lidad urbana que los rechaza y agrede. Para ellos es urgente encontrar un camino que les permita continuar su movilidad social.

En estas condiciones, la tentación de negar la realidad y de reemplazarla por alguna utopía que les explique a estos jóvenes un mundo que no les presenta salidas y que no pueden entender, es muy grande. El extremo de esta contradicción dio origen a la aventura terrorista de Sendero Luminoso. Pero ello, para nuestro caso, no es en lo inmediato lo más importante. Para la situación actual de la educación peruana, mientras la utopía no se realice, la justicia, según el maoísmo, consiste en que todos se igualen hacia abajo; es decir, de acuerdo con las posibilidades del más pobre o del más mediocre profesionalmente. La función de equidad social que puede cumplir la educación es entonces entendida al revés. Para el pensamiento arcaico no se trata de luchar por una escuela pública de calidad que brinde una mayor igualdad de oportunidades a nuestros niños y jóvenes más allá de su nivel de ingreso. Por el contrario, se trata de facilitarles los requisitos formales para obtener un certificado o diploma sin importar los conocimientos que hayan adquirido en determinado nivel escolar, para que al fin y al cabo todos sean iguales en el desamparo y la inanidad. Es una lucha que se congeló en un momento anterior de la historia de la educación peruana, cuando el objetivo fundamental de esta era la cobertura o extensión cuantitativa del aparato educativo sin darle prioridad a la calidad del servicio que se brindaba. Por ello, cuando este pensamiento

arcaico habla de la «defensa de la escuela pública» lo que pretende es defender su espacio de reproducción ideológica y política para continuar con su prédica ultramontana y su práctica clientelista.

Esta visión gravemente distorsionada de la función igualadora que puede cumplir la educación tiene su origen en que el sistema educativo peruano no ha cumplido con los objetivos de equidad e integración que deben tener los sistemas educativos en una sociedad democrática. Quizá en un primer momento de la expansión contemporánea del sistema educativo peruano, en las décadas de 1950 y 1960, pudo existir la ilusión porque la cobertura del sistema todavía era parcial, pues estábamos en el camino para alcanzar los efectos de equidad e integración. Ello dejó en la memoria de algunos el recuerdo de que «en otros tiempos» la educación pública había sido buena e incluso envidia de la educación privada. Recuerdo que en una oportunidad, a los pocos meses de haber dejado el cargo de ministro, un distinguido intelectual peruano me señaló sonoramente en una reunión social que él había estudiado en un colegio nacional y que había recibido «una buena educación», y que no se explicaba por qué esto ya no sucedía en la actualidad. Por la edad de mi interlocutor pude concluir que probablemente había terminado la secundaria a finales de la década de 1950, lo que coincide con la ilusión motivada por aquella cobertura inicial, que habría concentrado una mayor cantidad relativa de recursos en una cobertura mucho menor que la actual. Pasé de inmediato a explicarle mi argumento,

sin convencerlo, creo, por la leve sonrisa que tuve por respuesta.

Sin embargo, esta ilusión se desvanece cuando el sistema se amplía en cobertura pero se deteriora gravemente la calidad del servicio que brinda. Al respecto, es interesante observar la drástica disminución del gasto por alumno que se da entre 1970 y 2000, que pasa de 385 a 230 dólares, mientras que la matrícula en los colegios públicos sube, como he señalado, de 2 891 400 a 6 986 815 estudiantes en el mismo período.¹⁵ Las dificultades para cumplir con los objetivos de equidad e integración se expresan en que la educación recibida no sirve como un instrumento, entre otros, para desarrollar movilidad social hacia arriba. Si no hay movilidad social, no hay igualación hacia arriba y, por lo tanto, no se produce el fenómeno de la integración social. Cuando un sistema educativo no es un medio en este sentido no sirve y causa una profunda frustración entre los educandos. El impulso a la igualdad hacia abajo se convierte entonces en un mecanismo de defensa frente al proceso de fragmentación y deterioro social. El maoísmo, con su apariencia de ideología austera que propugna esta igualdad hacia abajo, brinda una excelente coartada para desarrollar una explicación, seguramente fantasiosa pero no menos eficaz, sobre el impacto social de la bancarrota educativa.

15 Elaboración propia con base en diversas fuentes del Ministerio de Educación, del Ministerio de Economía y Finanzas y de Grade.

La otra cara del pensamiento arcaico

El pensamiento arcaico no es algo que surge de manera espontánea y unilateral. Se desarrolla, más bien, en contraposición con un sistema de dominación excluyente que se plasma en un Estado centralista y con una pesada herencia colonial. Su origen está ligado a un momento de crisis de este orden, cuando la exclusión política abierta se hace imposible y se producen las primeras formas de integración parcial a la institucionalidad del Estado y de reconocimiento por este de la organización de los sectores populares. Sin embargo, la esterilidad en su argumentación crítica lleva al pensamiento arcaico a ser la otra cara del orden que rechaza, convirtiéndose al fin y al cabo en funcional a los intereses dominantes.

El orden político excluyente le da poca o ninguna atención a la educación. Me refiero principalmente a la educación pública como una política social fundamental. Es un sistema de dominación patrimonial¹⁶

16 Los sistemas de dominación patrimonial consideran lo público como una prolongación de la esfera privada; en especial, tienden al uso de los bienes públicos como si salieran de su bolsillo particular. El patrimonialismo, fenómeno de origen colonial en el Perú, ha

que ha carecido históricamente de una visión nacional de los problemas peruanos, y que piensa al país en función de los intereses personales y de grupos más inmediatos de la élite dominante, sin tomar en cuenta al conjunto de la población. Esta visión, de origen colonial, divide a la sociedad en «nosotros» y «los otros», donde la discriminación étnico-social juega un papel determinante en la organización social, cultural y finalmente política, sintetizando al mismo tiempo la discriminación producto de otras diferencias de clase, edad, género y procedencia regional. Esta discriminación étnico-social conduce a un profundo desprecio de las mayorías nacionales por parte de las élites dominantes, lo que lleva a la organización del orden excluyente que la república hereda de la colonia y que persiste hasta el presente. Ahora bien, esto no significa que en los discursos oficiales la educación no se presente como un asunto importante, pero se trata de palabras sin consecuencias en la realidad, un ejemplo más de la formalidad republicana constituida sobre un suelo feudal o como la «República sin ciudadanos» de la que hablaba Alberto Flores Galindo (1988). Para este orden excluyente las mayorías nacionales no solo no merecen ser educadas, sino que su educación es innecesaria porque para la exclusión que practican es suficiente con los egresados de las instituciones privadas.

El orden excluyente, por otra parte, tampoco es absoluto. Los dominados, a través de sucesivas incur-

determinado el carácter no solo del poder político sino de las relaciones entre la sociedad y el Estado en la época republicana.

siones democratizadoras (LÓPEZ 1992), lograron avances en la lucha por el derecho a educarse y consiguieron un crecimiento del aparato educativo que ampliaba su cobertura y, en esa medida, ofrecía mayores espacios, tanto sociales como políticos, para el ejercicio de sus derechos como ciudadanos. Las incursiones democratizadoras, sin embargo, así como las respuestas reformistas del Estado, solo han alcanzado procesos de democratización parcial y con poca consistencia en el tiempo, sin lograr la democratización del aparato educativo ni tampoco conseguir que la educación se convierta en una herramienta de democratización de la sociedad. Quizá el mejor ejemplo de esto sea la reforma educativa promovida por el gobierno militar de Juan Velasco, que inició, desde arriba, un proyecto de democratización de la educación que a la postre fue presa de las propias contradicciones del régimen autoritario que le dio origen. Lo que ha quedado como resultado de estas incursiones democratizadoras ha sido más un espacio de pasaje y movilización que un conjunto de instituciones de aprendizaje.

Más allá de los intentos reformistas y de sus magros resultados, la despreocupación del Estado y de las élites por la educación se hace evidente cuando se produce una separación entre la educación pública y la privada, que expresa no solo distintas opciones educativas sino también una línea divisoria entre los estudiantes provenientes de las clases medias y altas, principalmente de ancestro europeo, que atienden las instituciones privadas, y aquellos provenientes de las

clases populares, principalmente pertenecientes a los pueblos originarios, que van a las instituciones públicas. Esta separación que expresa una división social va a motivar que la preocupación por la educación sea una de carácter cuantitativo, por ampliar la cobertura educativa construyendo colegios, autorizando institutos y universidades e incrementando las plazas docentes, pero sin interesarse por un aumento del gasto por alumno que significaría una disposición mucho mayor de recursos de manera tal que sea posible incidir en la calidad del servicio que se brinda. La educación interesa entonces como cosas que los políticos dan a una determinada población que las reclama, pero no como la atención a la formación de personas para su desarrollo tanto individual como colectivo, en función del país en su conjunto.

El desprecio secular y su orden excluyente se agudizan con la propuesta neoliberal autoritaria de la década de 1990. Esta propuesta permite el desarrollo de un reformismo tecnocrático, impulsado por los organismos multilaterales, el Banco Mundial y el BID, que busca adaptar la educación a la lógica del libre mercado. El reformismo tecnocrático intenta a través de préstamos y de la optimización de los magros recursos del sector mejorar la calidad del servicio educativo. Sin embargo, su sesgo ideológico, que le impide una visión de conjunto, sus procedimientos burocráticos y su temor a trabajar con los actores de la comunidad educativa, le han brindado pobres resultados a las entidades auspiciadoras y una abultada deuda que pagar al Estado peruano. Las

propuestas del reformismo tecnocrático causan una polarización aún mayor en el sector Educación porque cuestionan dos pilares del sistema educativo peruano hasta ese momento: la gratuidad de la enseñanza y la estabilidad de los profesores nombrados en su plaza respectiva. Lo característico de este cuestionamiento no es, por lo demás, un intento de mejorar la gratuidad para que se brinde en mejores condiciones o de darle un curso y señalar un horizonte a la profesión docente, sino dejar la gratuidad y la estabilidad libradas a la incertidumbre del mercado, incertidumbre que a la postre se convierte en amenaza para estudiantes, padres y maestros. Este cuestionamiento, además, se hace de manera velada; es decir, no es asumido plenamente por el discurso oficial de la autoridad educativa, sino que se deja saber a través de algunos altos funcionarios gubernamentales, los organismos multilaterales de cooperación señalados y algunas ONG ligadas a las consultorías que contratan esos bancos. El que sea un cuestionamiento hecho de manera velada causa gran confusión entre el magisterio e incluso entre los padres de familia, brindando aún mayor terreno a los voceros del pensamiento arcaico para avanzar sus puntos de vista.

En ambos casos, al tocar veladamente los temas de la gratuidad y la estabilidad, más allá de la discusión que se pueda tener sobre sus efectos reales, se tocan elementos símbolo de lo que han logrado las incursiones democratizadoras en el Estado en la lucha por el derecho a la educación. La gratuidad de la enseñanza en la educación básica, para un pueblo

con los niveles de pobreza como el peruano, significa la diferencia entre tener y no tener educación; por lo tanto, plantear el recorte de esta se traduce como un mensaje que propone limitar el acceso al aparato educativo. Además, la gratuidad permite la existencia de un espacio de socialización común para las clases populares, espacio de socialización que puede ir ampliándose conforme la calidad de la educación pública mejore y esta recupere a estudiantes provenientes de las clases medias. Asimismo, constituye una barrera contra una mayor fragmentación dentro de las propias clases populares, lo que dañaría más profundamente el tejido social peruano.

La estabilidad en la plaza docente es, igualmente, en un mercado de trabajo tan reducido, la diferencia entre la pobreza y la miseria para el maestro peruano. Cuestionar la estabilidad para él, librándolo a la incertidumbre del mercado, es entonces cuestionar su propia existencia social. El docente necesita seguridad en su carrera magisterial y debe tenerla. Esto no quiere decir avalar la estabilidad a rajatabla, como postula la mayor parte de la dirigencia magisterial, sino dentro de una carrera por méritos que lo evalúe y lo ratifique cada cierto número de años. La idea de la estabilidad absoluta es una concepción patrimonial¹⁷ de la plaza docente, en la que un bien público como es la educación se convierte en propie-

17 Entiendo patrimonial, en este caso también, como la apropiación privada de un bien público. No es raro, por ello, que en un mundo de escasez como en el que se debate el magisterio, la concepción patrimonial influya la percepción de muchos docentes sobre sus puestos de trabajo.

dad privada del maestro o del dirigente magisterial que maneja sus temores y riesgos.

Eso sí, existe un punto en que la percepción de la dirigencia magisterial calza con la realidad. Esta arremetida contra la gratuidad y la estabilidad ha tenido como objetivo, en el marco de la política de ajuste neoliberal de la década de 1990, ahorrarle dinero al Estado en el gasto educativo, haciendo aún menor la prioridad del gasto en educación dentro del presupuesto general de la República. Sin duda, esto es también percibido por los maestros y capitalizado por sus dirigencias. Ha sido tan fuerte el efecto de ese cuestionamiento en el imaginario magisterial, que incluso ahora, diez años más tarde de las primeras versiones, un importante número de docentes sigue considerando que todavía se dan normas privatistas y que atentan contra su estabilidad laboral.¹⁸ Esto es así a pesar de que el Ministerio de Educación en este período democrático ha tenido una acelerada política de nombramientos y no ha cuestionado la gratuidad de la enseñanza.

El pensamiento arcaico florece y vuelve a florecer aprovechando los fracasos de las reformas y la persistencia del orden excluyente, en especial sus planteamientos más irritantes. Este orden de exclusiones cree que puede vivir sin la educación pública, pero, sobre todo, sin los maestros.

18 Un caso paradigmático de querer escuchar lo que no se dice es el que sucede con la última Ley General de Educación, a la que la dirigencia magisterial acusa de privatista. Otros defectos podrá tener dicha norma, pero expertos de diversas tendencias coinciden en que no es, precisamente, privatista.

Del clasismo al clientelismo

Es a partir de la posición antisistema que la dirigencia de los maestros define al movimiento magisterial como «clasista», en una especial alusión a la lucha de clases, para subrayar el supuesto de que el SUTEP representa intereses contrapuestos e irreconciliables con el Estado que sólo encontrarán su realización con la llegada de la transformación revolucionaria. La polarización que desarrolla con el Estado es, por ello, una polarización «de clase», en la que, figuradamente, el Estado es el patrón y los maestros, los obreros. Este punto de vista está tan presente que hace poco, en julio del 2004, leía un volante del SUTEP cuyo encabezado se refería a la posición «propatronal» de un grupo de dirigentes opositor al dominante. Siguiendo esta línea, toda demanda que se logra en la negociación o en la huelga es «una conquista» o «una concesión» que se le arranca a un enemigo. Por ello, cuando alguna vez propuse a la dirigencia sindical la posibilidad de que en las negociaciones sobre su pliego participaran los padres de familia, como terceros interesados, obtuve como respuesta un ademán de

sorpresas y una profunda negativa. ¿Qué tenían que hacer los padres de familia, usuarios del servicio educativo, con una negociación entre el Estado y los maestros? Esa fue la pregunta que sirvió como respuesta a quienes tienen una concepción de la relación maestros/Estado como un conflicto perpetuo.

El carácter clasista que la dirigencia le da al movimiento también es muy significativo por las distinciones que establece. Va a ser un resumen de las distintas marcas de identidad que diferencian al sindicalismo magisterial conducido por el maoísmo del anterior sindicalismo magisterial bajo conducción aprista, en las décadas de 1950 y 1960, que identificaba al movimiento de los maestros con un sindicalismo de profesionales de clase media. El clasismo surge como la nueva identidad social de los movimientos populares que se desarrollan en la década de 1970 (LYNCH 1992), principalmente en torno a los paros nacionales de 1977 y 1978 que abren las puertas a la transición democrática. En un principio, si bien el término provenía de una versión ortodoxa del marxismo, lo que buscaba era reivindicar la condición autónoma de los nuevos actores que surgían como movimiento social. Esta condición autónoma fue fundamental para el desarrollo de la «sociedad civil popular» a la que se refiere Sinesio López, que se constituyó en la base política sobre la que se desarrolló Izquierda Unida en la década de 1980 (LÓPEZ 1991). Cabe señalar, sin embargo, que en el caso magisterial el clasismo se desarrolla desde un principio más como corporativismo clasista, en referencia casi

exclusiva al gremio magisterial, que como una identidad compartida con otras organizaciones sindicales y populares. La raíz de esta diferencia está en el sectarismo que los grupos maoístas desarrollan en su acción sindical, que busca identificar de manera más rigurosa que otros grupos de la izquierda marxista de la época, el gremio con el partido, cuestión que tiene su origen en la creencia de que cada una de las capillas maoístas era la expresión de la clase obrera llamada a dirigir la revolución social. La denominación clasista en el seno del magisterio es por ello, a diferencia de lo que ocurre en otros gremios, motivo de conflicto y no de unidad entre los maestros.

El clasismo, sin embargo, se diluye como identidad social con la crisis del sindicalismo en la década de 1980 y se aísla —casi se minimiza— tras el ajuste estructural de agosto de 1990 y del golpe de Estado consecuente del 5 de abril de 1992. Lo que queda de esta identidad clasista permanece principalmente en el magisterio, pero sufre la evolución de casi todos los movimientos remanentes hacia el clientelismo. En el caso del magisterio, la red de clientela supone dos instancias: una inmediata, que es la relación de los maestros con los dirigentes sindicales, y otra siguiente, que es la relación de la dirigencia con el Estado. Los dirigentes, más allá de su representatividad, organizan las demandas de las bases y ellos, a su vez, se clientelizan con el Estado. Otras organizaciones como las barriales o las de sobrevivencia (comedores populares, clubes de madres, comités del vaso de leche), más débiles en su estructura, se convierten en clientes

inmediatos del Estado. Este pasaje de clasismo a clientelismo ha hecho que pierda prestigio la calificación de la identidad magisterial como clasista y lleve en muchos casos a que colectivos de maestros, disidentes del maoísmo dominante, prefieran identificarse como profesionales y no como clasistas. Esto último no significa necesariamente una vuelta a la hegemonía aprista o una añoranza por ser clase media, sino más bien una reivindicación de la devaluada condición social del docente en la actualidad.

El paso de la revolución a la clientela se justifica haciendo de la remuneración el eje de la lucha magisterial, lo cual tiene una base objetiva muy fuerte que son los bajísimos sueldos, pero, a la vez, deja de lado otros aspectos sustantivos que se supone deben ser preocupación profesional de los maestros, como es la calidad del servicio que se brinda. Esta «salarización» de la lucha magisterial es la que ha impedido que otras tendencias políticas sin una perspectiva antisistémica, especialmente los partidos de centro y de derecha, hayan tenido importancia entre los maestros. El asunto se reduce a que es muy difícil establecer, en el diálogo entre Estado y maestros, una relación entre el bajo sueldo magisterial y los escasos recursos fiscales. Más allá de que efectivamente haya derroche de los recursos fiscales y se señalen otras prioridades distintas al sueldo magisterial, la dirigencia rara vez acepta el argumento de que «no hay dinero» para aumentos. Por más buenas que sean las razones del momento, casi siempre la idea es que alguien se roba los recursos o que estos se utilizan para

otra cosa que no es importante. Ahora, el que se ponga a las remuneraciones como eje de los sucesivos pliegos de reclamos del magisterio no significa necesariamente el éxito en la lucha por mejores sueldos, sino más bien una marca de identidad entre los maestros cuya condición de grupo pauperizado justifica su actitud de enfrentamiento con el Estado.

El pasaje del clasismo al clientelismo en el magisterio no es, por lo demás, una fatalidad. También cabría la evolución del clasismo a la democracia, pero ello supondría la superación del dogmatismo y el sectarismo de la dirigencia magisterial. Esto es así porque el pensamiento arcaico que señalo puede esconderse en las prácticas clientelistas, a las que en última instancia justifica en función de su trabajo gremial, pero no podría esconderse en la democracia, donde estaría obligado a practicar el pluralismo sindical y político, y compartir o eventualmente ceder el poder en las instancias gremiales en las que trabaja.

Para entender el sentido de este pasaje es muy importante conocer la forma operativa como se desarrollan sus organizaciones políticas. Se trata de partidos, generalmente de pequeña influencia en la opinión pública, pero con una gran capacidad de movilización de masas y de agitación callejera. Probablemente esta capacidad de movilización sirve poco durante un proceso electoral, en especial en la realidad del dominio mediático de la política, pero tiene un papel de primer orden cuando se trata de organizar una protesta, tomar un local o cerrar una carretera. Estas acciones alcanzan fácilmente primeras planas y

relevancia nacional. Esta capacidad operativa que heredan de su tradición izquierdista es confundida muchas veces por los gobernantes con verdadero arraigo de estos partidos radicales entre la población, lo que los lleva a que les concedan, asustados, reivindicaciones que luego no se pueden satisfacer a menos que sea a costa de sacrificar el interés general. Un caso clamoroso al respecto son los famosos «40 puntos» que firmó el gobierno de Alejandro Toledo con la dirigencia nacional del SUTEP en junio de 2003 y que no tiene, salvo que entregue, literalmente, el Ministerio de Educación, ninguna posibilidad de cumplir.¹⁹

Ahora bien, con la decadencia en general de la idea de revolución, producto de la caída del Muro de Berlín y, en nuestro país, del fracaso de la Izquierda Unida, de la debacle del gobierno aprista de Alan García y también de la derrota militar de Sendero Luminoso, la perspectiva utópica de cambio revolucionario empieza a pesar menos en el imaginario de este pensamiento arcaico. La creencia en un determinado tipo de revolución es sustituida progresivamente por la demanda de un conjunto de reivindicaciones inmediatas. En otras palabras, los creyentes, en un proceso similar al ocurrido con el Partido Aprista, son, cada vez más, reemplazados por los clientes. La perspectiva de organización de un movimiento popular poderoso y con ideales revolucionarios es poco

19 Para poner fin a la huelga que desarrolló el SUTEP entre mayo y junio de 2003, el gobierno del presidente Alejandro Toledo firmó un acta de cuarenta puntos en la que se comprometía a permitir la influencia de la dirigencia nacional del magisterio en la administración del aparato educativo.

a poco suplida por la formación de distintas clientelas, sindicales y políticas, con reivindicaciones de distinto grado de especificidad, pero con el propósito común de mantener un sistema de pequeñas ventajas que les permita vivir en la mediocridad y la pobreza y los proteja en alguna medida de caer en la miseria. En el extremo, puedo decir, tratando de encontrar cierta racionalidad en el pensamiento arcaico, que es una defensa de la pobreza de los maestros frente a la posibilidad de caer en la miseria. A su vez, el argumento de la pobreza le sirve a la dirigencia para señalar que los maestros no pueden desarrollar políticas de calidad, ni siquiera capacitarse, porque no tienen los recursos, en dinero o en tiempo, para ello. El estado de cosas organizado en clientelas cautivas pasa a ser el mecanismo de seguridad que, por lo menos en la fantasía de los seguidores, impide algo peor.

El ejemplo paradigmático de esta transición es Patria Roja, que, hasta donde se tiene noticia, mantiene como lema de su organización «El poder nace del fusil» —recordemos el fusil de palo que exhibía Horacio Zeballos, a la sazón líder del SUTEP y candidato presidencial promovido por Patria Roja en la campaña electoral de 1980—, pero cuya práctica política dista mucho de hacer honor a dicha afirmación. Patria Roja ha sido el partido político con el trabajo más antiguo, constante y exitoso entre los maestros y, me atrevería a decir, que, a pesar de los embates que ha recibido desde distintos flancos en los últimos años, es el que mantiene una mayor influencia

en el magisterio. Conserva, sin embargo, formas de actuación que se remontan a décadas anteriores: evita actuar públicamente de forma directa y escoge organizar movimientos más amplios como en su momento fue la Unión de Izquierda Revolucionaria (UNIR) y hoy lo es el Movimiento Nueva Izquierda. Sus métodos son claramente autoritarios. Al igual que otros grupos radicales, le es muy difícil aceptar la pérdida de alguna base sindical y, cuando esto sucede, suele denunciar a los ganadores y formar otro sindicato que tiene el reconocimiento inmediato de la dirigencia nacional del SUTEP. Este es el origen en los últimos años de diversos grupos disidentes que más allá de su color político protestan contra la falta de democracia sindical. Combina, asimismo, el autoritarismo con una política de entendimiento con el poder de turno que suele venir acompañada por la complacencia de los gobiernos democráticos y de autoritarismos como el de Alberto Fujimori, que redujeron las aristas más agresivas de su comportamiento político.

La expresión más acabada en la esfera legal del conservadurismo de este pensamiento arcaico es la denominada «Ley del profesorado». Promulgada en el segundo gobierno de Fernando Belaunde (1980-1985) y «perfeccionada» en el gobierno de Alan García (1985-1990), esta ley establece que la carrera pública magisterial tiene como criterio básico los años de servicio y la antigüedad del título pedagógico, además de las múltiples constancias y certificados, en muchos casos falsificados, que los maestros puedan

presentar. Este criterio se contrapone a los conocimientos que la autoridad educativa pueda comprobar a través de exámenes. La razón es muy sencilla, como me lo repitieron en múltiples oportunidades los dirigentes magisteriales de tendencia clientelista: nadie tiene por qué evaluar a un profesional que ya tiene el título de docente. Pero quizá una anécdota ilustre mejor el poco aprecio que tienen por la autoridad educativa. En una oportunidad, dialogando con la dirigencia nacional del SUTEP, uno de sus líderes me preguntó airadamente: «¿Quién le da a usted el derecho para tomar la decisión de evaluar a los maestros?». Ante mi respuesta, señalando que era el ministro de Educación de un gobierno recién elegido, no recibí sino una amplia y socarrona sonrisa de quien me había interpelado.

Desde esta perspectiva, el conocimiento se ve como estancado en el tiempo y, una vez adquirido, no varía. Queda entonces tan solo evaluar la capacidad de aguante del docente, generalmente larga por la carencia de otras oportunidades de trabajo, en un sistema en decadencia. En el fondo, el argumento sigue siendo la pobreza del maestro: un docente sin recursos no tiene cómo capacitarse; por lo tanto, no cabe pedirle méritos académicos ni evaluar el desarrollo de sus conocimientos. Esta ley del profesorado fue modificada durante el gobierno de Alan García con el objetivo de brindar mayores ventajas en términos de bonificaciones por diferentes conceptos a los docentes. Sin embargo, sus provisiones han sido presupuestalmente imposibles de cumplir, lo que

obligó a que luego se dieran disposiciones que dejaron en suspenso buena parte de su articulado. Por esta razón, permanece como la bandera de los grupos radicales ya que significa el «estado de cosas», por lo menos en la letra, que hay que defender, al mismo tiempo que constituye la traba legal más importante para llevar adelante cualquier programa de reforma educativa.

La concepción plasmada en la ley del profesorado explica la oposición de la dirigencia nacional del SUTEP al concurso para cubrir plazas docentes en calidad de nombrados en 2002. Los criterios de dicho concurso, único en su género en años recientes, no fueron los años de servicio o la antigüedad del título pedagógico sino los méritos y la capacidad docente, que fueron medidos a través de una evaluación, que incluía un examen de aptitud y conocimientos. La oposición de esta dirigencia al criterio meritocrático reafirma su pensamiento arcaico, que prefiere criterios de relación personal a la evaluación mediante un examen, y revela sus posiciones conservadoras muy alejadas de una perspectiva de modernización de la educación.

Es importante, sin embargo, señalar que la hegemonía maoísta, en particular de Patria Roja, persiste luego de treinta años en la dirección del SUTEP. Esta continuidad se da a pesar del fracaso de su labor reivindicativa en relación con el incremento de haberes, ya que, si observamos la serie histórica del poder adquisitivo de las remuneraciones magisteriales, podemos darnos cuenta de que, desde 1965,

hay un permanente declive de este. Tomando 1942 como año base igual a 100%, el poder adquisitivo llega a 330,4% en 1965, a 152,2% en 1970, a 132,6% en 1980, a 73,1% en 1990 y a 51,4% en marzo de 2003 (CHIROQUE CHUNGA 2003a, 2003b). Ante este fracaso ostensible en la lucha por remuneraciones con mayor poder adquisitivo, la persistencia del liderazgo se da por otras razones que tienen que ver con la defensa de la estabilidad absoluta del maestro en su plaza como docente nombrado; es decir, con la defensa de una situación «pobre pero estable», frente a la incertidumbre de los contratos o la desocupación. A esto se suma la organización de clientelas sindicales que permiten el acceso a pequeñas ventajas, como podrían ser la influencia de los dirigentes en la decisión de los traslados, destacados y nombramientos de maestros, así como el control de la dirigencia nacional del SUTEP de la Derrama Magisterial²⁰ y el ya anotado férreo control del aparato sindical por encima de los procedimientos democráticos. La actitud de enfrentamiento del antiguo maoísmo ayuda, asimismo, a la lealtad con esta dirección, sobre todo en momentos de lucha reivindicativa. Esto es así porque la experiencia histórica señalaría a los maestros que no hay otra forma de obtener concesiones. En realidad, es

20 El caso de la Derrama Magisterial es particularmente interesante. Se trata de un fondo de ayuda mutua de los maestros al que estos aportan una cantidad fija mensual. Por resolución ministerial está bajo el control mayoritario del Comité Ejecutivo Nacional del SUTEP desde 1984. Si bien no se han detectado irregularidades en su funcionamiento, es obvio que el control de este le da poder a la dirigencia.

una reacción cultural establecida a lo largo de muchos años, por la que la relación subjetiva de los maestros con la política encuentra «natural» que las demandas se obtengan por la vía del enfrentamiento. La dureza ideológica, sin embargo, parece ya no tener hoy el papel que tuvo en los primeros años del sindicato y ello contribuye a debilitar la hegemonía absoluta del pensamiento arcaico que comento.

Por otra parte, el pasaje de movimiento popular con estrategia revolucionaria a la atención a clientelas específicas que le reclaman a un Estado con poquísimos recursos ha debilitado la influencia radical, especialmente la influencia del grupo maoísta dominante. Esta situación ha aumentado ciertamente la influencia de otros grupos más radicales, como es el caso de Puka Llacta y de Sendero Luminoso, pero también la tentación democrática entre los maestros. Los denominados «Sutes democráticos» han aparecido en el sur, en Cuzco y Arequipa, y en el norte, en Piura y Lambayeque, buscando replicar en el sindicato lo que los maestros experimentaron en la calle, en las luchas contra la dictadura de Fujimori y Montesinos a finales de la década de 1990.²¹ Sin embargo, su grado de organización es bajo y carecen de una coordinación nacional aparente. Ello no dismi-

21 En entrevistas con maestros en diferentes lugares del país he recibido un comentario similar, en el que se señala que gran parte de la rebeldía contra lo que se percibe como una «dictadura sindical» de la dirigencia nacional del SUTEP proviene de la participación de los maestros en la lucha contra la dictadura de Fujimori y Montesinos. La reflexión ha sido que si peleaban contra una dictadura que se había apoderado del Estado, ¿por qué tenían que soportar otra dictadura en el sindicato?

nuye que el solo hecho de su aparición, fenómeno inédito en el magisterio, presagie un tiempo de cambios. Empero, es difícil que la hegemonía del maoísmo se vaya a disolver entre los maestros por obra exclusiva de sus contradicciones internas. Es necesario que los partidos democráticos desarrollen trabajo político e influencia ideológica entre los maestros, con alguna propuesta de política educativa entre manos que incida de manera directa en el problema de la carrera magisterial y aborde creativamente el tema de las bajísimas remuneraciones del magisterio. De lo contrario, la cuestión docente siempre sobrevivirá en el universo de la política antisistémica, vetada para los partidos democráticos pero terreno fértil para las posiciones de extrema izquierda. Esa será, creo, la única manera de generar una movilización contraria a la hegemonía maoísta, que demande mejoras salariales para el magisterio, pero en el marco de una reforma que empiece a remontar los bajísimos índices de calidad de nuestro sistema educativo.

Complacencia y complicidad frente al radicalismo clientelista

En el diagnóstico del pensamiento arcaico es importante reflexionar sobre la complacencia de los dos gobiernos democráticos de la década de 1980, la que, sin embargo, no merma la tónica de enfrentamiento del movimiento magisterial. Dicha complacencia de aquellos gobiernos democráticos es la que le brinda, por lo demás, lo que hasta ahora es su mejor marco legal de desarrollo. En esta conducta se mezclan el complejo de culpa al que he hecho alusión, con el entendimiento de la democracia como un régimen de reparto de prebendas entre los actores, sociales y políticos, con algún poder importante. Los gobiernos de la época pensaban que con estas concesiones «integraban» a la dirigencia del SUTEP y a los grupos que estuvieran tras ella a su juego político, y estos últimos, según como se quiera ver, desarrollaban mejores condiciones para su acción revolucionaria o bien establecían su red de clientela para reproducirse como dirigencias.

A pesar del radicalismo de los grupos maoístas, es posible que se establezcan estas relaciones ya que

se trata, como he señalado antes, de un radicalismo que no produce pensamiento crítico; es decir, no produce alternativas de solución específicas, reformistas o revolucionarias, para los problemas educativos. Esta carencia de pensamiento crítico abre un espacio muy importante para convertir a estos grupos en funcionales al poder de turno. Al no tener una alternativa que plantear, es indispensable que ofrezcan algunas pequeñas ventajas a sus clientelas para sobrevivir.

A la complacencia de estos gobiernos democráticos se suma el desprecio por los maestros durante los años de la dictadura de Fujimori, en la década de 1990, cuando se entregó la política educativa a algunos organismos multilaterales de desarrollo y se neutralizó, a través de la represión fujimorista o mediante algún arreglo de conveniencia mutua, la acción de los grupos radicales, en especial la de la dirección nacional del SUTEP, estableciéndose una excepción en lo que había sido su historia de enfrentamiento como movimiento social. Es importante al respecto observar que durante la dictadura de Fujimori no se produjeron huelgas nacionales del SUTEP. La última huelga nacional previa a la dictadura ocurrió entre mayo y septiembre de 1991, prolongándose por 88 días, y la siguiente no sucedió sino hasta 2003, con una duración de 22 días, entre mayo y junio de ese año (CHIROQUE CHUNGA 2004a). Algunos han caracterizado esta conducta de la dirección nacional del SUTEP como «sindicalismo de resistencia» (CHIROQUE CHUNGA 2004c), por la política de represión sindical que llevó adelante la dictadura de Fujimori contra todo lo que fuera orga-

nización social independiente, lo que habría motivado una estrategia defensiva en los otrora radicales. Sin embargo, esta conducta contrasta con la actitud de enfrentamiento que la dirigencia nacional del SUTEP, con la misma dirección política, desarrolló en la década de 1970, frente a la dictadura militar de la época, que fue de conflicto intransigente y de sucesivas huelgas nacionales. En esa época llegó incluso a rechazar la creación de las cooperativas magisteriales que promovía el gobierno militar y a sabotear su funcionamiento hasta que la mayoría de ellas desapareció.

La inercia de esta conducta estatal de complacencia y complicidad, luego del interregno del primer año del actual gobierno democrático, parece continuar con la firma de acuerdos imposibles o posibles a costa del sacrificio de las demandas de los demás peruanos. Sin embargo, no se trata exclusivamente de una permisividad de los encargados del Poder Ejecutivo. También se extiende al Congreso de la República, donde la actitud hacia la dirigencia magisterial suele ser también de complacencia frente a sus reclamos, como ha sido el caso de las leyes que han permitido nombramientos indiscriminados más allá de las evaluaciones respectivas, olvidando la mayoría de veces el interés de estudiantes, padres de familia y la mayoría magisterial que no se identifica con la dirigencia radical.

Conclusión

La gran influencia cultural y política del pensamiento arcaico revela un vacío de liderazgo para llevar adelante políticas públicas en el terreno educativo. Este vacío de liderazgo es causado por el desinterés de los políticos que se dicen demócratas en la actividad educativa. Ello tiene como consecuencia que la educación, especialmente la pública, marche a la deriva y que las buenas intenciones de diversos sectores de la sociedad naufraguen en la indiferencia de los que deben tomar las decisiones.

Sin embargo, el pensamiento arcaico y sus planteamientos delirantes no son fenómenos arbitrarios en la sociedad peruana. Por el contrario, tienen su origen en la severísima situación de carencia económica de los maestros y hunden sus raíces en nuestro estancamiento como país que no brinda oportunidades de trabajo a los que intentan el camino de la educación. Esta frustración de quien no alcanza el progreso por la vía de la escuela es lo que lo lleva a la búsqueda de un atajo, como es el caso del pensamiento discutido en estas páginas. El atajo, sin embargo,

La alternativa debe tomar la forma de un programa integral de reforma educativa que enfrente los problemas de fondo de la educación peruana y empiece a poner en práctica soluciones de largo plazo para estos, como lo empezó a hacer el Ministerio de Educación entre julio de 2001 y julio de 2002. Sin embargo, se ha preferido reemplazar el programa global por la emergencia educativa y usar esta última para no tocar los temas de fondo, y de esa manera proteger a los grandes y pequeños intereses en juego.

Un programa integral debe tener como eje mejorar la bajísima calidad de la educación, que es hoy la principal deficiencia que hay que encarar. Pero existen dos formas de enfrentar el problema de la calidad: una es de manera burocrática, desde arriba y limitándose a desempacar paquetes ajenos y muchas veces poco pertinentes; otra es de manera participativa, poniendo la ejecución de los programas en manos de la comunidad educativa para que sea esta la que los asuma como propios y los lleve adelante en estrecha relación con la realidad cotidiana en que se desenvuelve.

La clave para derrotar al pensamiento arcaico es, por ello, la participación ciudadana, que es la antítesis del sectarismo y autoritarismo, incapaces, por naturaleza, de manejar un ambiente participativo. La participación en educación tiene que darse desde abajo, desde el centro educativo, y debe propiciar el protagonismo de estudiantes, padres y maestros, cuya voz debe dejarse oír en la gestión misma del sistema. La política educativa por excelencia que une

la calidad con la participación es el desarrollo de la carrera magisterial por méritos y no solo por años de servicio. Allí se encuentran la necesidad de evaluar a los docentes para que avancen en su carrera profesional con la necesidad de que esta evaluación sea hecha por la propia comunidad educativa para que cuente con la calidad y legitimidad correspondientes. Este tipo de políticas son las que aíslan de la sociedad y debilitan a las dirigencias radicales, como se vio con el examen a los maestros en el verano de 2002.

Las políticas burocráticas, por otra parte, que pretenden cambios técnicos sin persuadir ni tomar en cuenta la participación de los actores de la comunidad educativa, no solo están condenadas al fracaso sino que se convierten en factores de promoción del pensamiento arcaico, que vuelve a encontrar justificación para sus acciones en estas políticas equivocadas. La participación, por último, debe tener como objetivo inmediato el cuestionamiento de la actitud antisistémica del movimiento magisterial. Ello le dará viabilidad política al programa reformista. Si esta actitud se mantiene será imposible una reforma participativa y la educación continuará en su situación actual.

Frente al pensamiento arcaico que plantea la defensa de la exclusión parcial ante la amenaza de la miseria y la exclusión total de los maestros, y frente al neoliberalismo que plantea tomar el riesgo de la exclusión total, es necesario insistir en una política de mayor inclusión que vaya de la mano de mayores recursos que le den al docente un horizonte de desarrollo personal y profesional. Esto hará que los sujetos

de la educación peruana confíen en que la mejora para todos está en curso. Los protagonistas de este cambio no pueden ser los policías que reprimen una movilización magisterial; deben, por el contrario, ser los partidos que se asumen como democráticos y que creen en la necesidad de una política educativa con calidad y participación. Son estos los llamados a comprometerse frente al país para desterrar este pensamiento regresivo y crear las condiciones de una verdadera reforma educativa.

Bibliografía

- ALMOND, Gabriel A. y Sidney VERBA
1992 «La cultura política». En Albert BATLLE (ed.). *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona: Ariel.
- CHIROQUE CHUNGA, Sigfredo
2003a «Poder adquisitivo de los maestros peruanos y calidad educativa». *Informe n.º 5*. Lima: Instituto de Pedagogía Popular.
2003b «Pauperización magisterial». *Informe n.º 7*. Lima: Instituto de Pedagogía Popular.
2004a «Remuneraciones docentes y lucha gremial». *Informe n.º 19*. Lima: Instituto de Pedagogía Popular.
2004b «¿Cuántos maestros son sutepistas?». *Informe n.º 20*. Lima: Instituto de Pedagogía Popular.
2004c *Conflicto en el sistema educativo peruano, 1998-2003: Estudio de caso*. Lima: Instituto de Pedagogía Popular.
- COMISIÓN NACIONAL POR LA SEGUNDA REFORMA UNIVERSITARIA
2002 *Razones para una nueva reforma universitaria*. Lima: Ministerio de Educación.
- COTLER, Julio
1994 «La mecánica de la dominación interna y del cambio social». En *Política y sociedad en el Perú: Cambios y continuidades*. Lima: IEP.
- DEGREGORI, Carlos Iván
1986 «Del mito del Inkarrí al mito del progreso: poblaciones andinas, cultura e identidad nacional». En *Socialismo y Participación*, n.º 36.

- 1989 *Qué difícil es ser dios: ideología y violencia política en Sendero Luminoso*. Lima: El Zorro de Abajo Ediciones.
- 1990 «La revolución de los manuales». En *Revista Peruana de Ciencias Sociales*, n.º 3.
- FLORES GALINDO, Alberto
- 1988 *Buscando un inca*, 3.ª ed. Lima: Editorial Horizonte.
- HINOJOSA, Iván
- 1999 «Sobre parientes pobres y nuevos ricos: las relaciones entre Sendero Luminoso y la izquierda radical peruana». En Steve J. STERN (ed.). *Los senderos insólitos del Perú*. Lima: IEP-UNSC.
- IGUÍÑIZ, Javier; Rosario BASAY y Mónica RUBIO
- 1993 *Los ajustes: Perú, 1975-1992*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA - INEI
- 2002 *Compendio estadístico: Perú, 2002*. Lima: INEI.
- LÓPEZ, Sinesio
- 1991 *El dios mortal: Estado, sociedad y política en el Perú del siglo XX*. Lima: Instituto Democracia y Socialismo.
- 1992 «Perú: una modernización frustrada, 1930-1991». En Juan ABUGATTÁS, Rolando AMES y Sinesio LÓPEZ (eds.). *Desde el límite: Perú, reflexiones en el umbral de una nueva época*. Lima: IDS.
- LYNCH, Nicolás
- 1990 *Los jóvenes rojos de San Marcos: el radicalismo universitario de los años setenta*. Lima: El Zorro de Abajo Ediciones.
- 1992 *La transición conservadora: movimiento social y democracia en el Perú, 1975-1978*. Lima: El Zorro de Abajo Ediciones.
- LYNCH, Nicolás
- 2000 «Resignificar el socialismo en el Perú». En *Política y antipolítica en el Perú*. Lima: Desco.
- MARIÁTEGUI, José Carlos
- 1979 [1928] *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, 18.ª ed. Lima: Empresa Editora Amauta.
- MONTOYA, Rodrigo
- 1989 *Lucha por la tierra, reformas agrarias y capitalismo en el Perú del siglo XX*. Lima: Mosca Azul Editores.

PARAMIO, Ludolfo

1988 *Tras el diluvio: la izquierda ante el fin de siglo*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.

RIVERO HERRERA, José y Luis SOBERÓN ÁLVAREZ

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.

SANDOVAL, Pablo

2004 «Una lectura desde el Informe de la CVR: Educación, ciudadanía y cultura de paz» (mimeo).

— Parte III —

La Segunda Reforma Universitaria

El presente texto es la versión escrita de múltiples conferencias sobre el tema dadas en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Universidad Nacional de Piura, la Universidad Nacional del Centro, la Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión de Huacho, la Universidad Nacional Hermilio Valdizán de Huánuco, la Universidad Nacional Jorge Basadre de Tacna y la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, casi todas a lo largo del año 2004. En la mayor parte de los casos se trató de conferencias auspiciadas por un convenio entre la Oficina de Coordinación Universitaria del Ministerio de Educación del Perú, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y el Consejo Nacional de Educación.

Introducción

La institución universitaria en el Perú, si persiste en su situación actual, no tiene futuro como tal. Quizá existan espacios pequeños que cumplan tal o cual función de enseñanza o investigación, pero eso no los califica como el sistema universitario que el país necesita. Ello nos obliga a buscar en nuestra propia historia, nacional y universitaria, las causas de la bancarrota, lo que significa hacer un balance de la tradición que heredamos y señalar, en ruptura y continuidad con lo anterior, un derrotero a seguir para transformar la universidad. Se trata de tomar un camino distinto al de aquellos que no valoran la trayectoria con que contamos y creen que hay que importar algún diseño de moda para hacerlo pasar por universidad. Aquí ha existido, desde el primer aliento reformista, el afán hasta ahora incumplido de juntar democracia y calidad en función del desarrollo del país. Recojamos entonces de nuestra tradición para poder volver a crear el futuro.

Cuando en junio de 1918 los estudiantes de Córdoba lanzaron el grito de la reforma universitaria¹

1 «La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de Sud América. Manifiesto. Córdoba junio 21, 1918» (en MAZO 1967).

y cuando al año siguiente, con motivo de la visita a Lima de don Alfredo Palacios, el gran socialista argentino, intelectuales y estudiantes limeños recibieron al detalle las noticias del movimiento (MARIÁTEGUI 1970 —El proceso de la instrucción pública), un solo propósito recorría las cabezas de estos precursores: lanzar un gran cruzada de renovación cultural de nuestra América.² El grito de libertad universitaria era ante todo eso: una voluntad de transformación cultural que buscaba terminar con el dominio oligárquico de la universidad. De allí la fuerza de la impronta reformista, su capacidad para capturar a tantos espíritus jóvenes que se prolongó durante buena parte del siglo xx e incluso su influencia en movimientos políticos decisivos que cambiarían América Latina y nos darían, para bien y para mal, la región del mundo que hoy habitamos.

El impacto de la reforma, sin embargo, fue dispar. Este aliento de transformación cultural encontró el contexto político necesario para fructificar allí donde la democracia y las iniciativas públicas encontraron terreno fértil. No fue el caso, desafortunadamente, del Perú, donde sucesivas dictaduras cerraron la universidad y suspendieron cada avance de la reforma. Pasaron los años y las décadas, y podemos decir que las banderas de aquella primera reforma se agotaron antes de que dieran sus frutos. En especial, la bandera

2 Es importante destacar en este punto que el primer antecedente de Reforma Universitaria en América es el movimiento estudiantil ocurrido en la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco en 1909, que tuvo como consecuencia la reorganización de dicha universidad. Ver al respecto LYNCH 1979.

del gobierno democrático de los claustros, tan acariaciada como una conquista central, que a la postre se convertiría en un factor de ingobernabilidad, más que por la voluntad de los actores por el ambiente de escasez de recursos y cultura política autoritaria reinantes. De este modo, como en tantos otros campos, se aplicó el programa reformista con singular retraso, lo cual produjo como resultado no una nueva universidad sino el estancamiento, la mediocridad y el desorden que finalmente imperan en la mayoría de las universidades hasta la actualidad.

Pero este aliento de transformación cultural que trajo la primera reforma sigue vivo. Está latente en la voluntad de los profesores y estudiantes que se niegan a aceptar la actual universidad como la única realidad que podemos tener en el Perú. Si antes esa voluntad de transformación cultural apuntaba al dominio oligárquico de la universidad, hoy tiene a otro oscurantismo como objetivo, aquel que jalonea la institución en múltiples direcciones sin reparar en sus necesidades más elementales. Me refiero al interés particular de diferentes personas o grupos, en universidades públicas y privadas, que ponen por delante el aprovechamiento personal o de clientela, el afán de lucro desmedido o la intolerancia producto del sectarismo político. Hay por ello necesidad de potenciar este aliento de transformación cultural para poner la universidad a la altura de los tiempos y lograr que se convierta en una institución que, más allá de su origen, sea verdaderamente de servicio público.

Éste es el sentido profundo de una segunda reforma universitaria, como un gran movimiento que recoja la impronta cultural de la primera y mantenga en alto sus banderas democráticas, pero le agregue la necesidad ineludible del trabajo académico de calidad. Trabajo académico que genere un espacio de producción de conocimientos de acuerdo con las necesidades del país y una profesionalización pertinente, que no gradúe fantasmas para que deambulen sin destino sino personas con capacidades para generar la riqueza y el bienestar que este país reclama con insistencia.

El interés por la universidad

¿Por qué interesa la universidad peruana como conjunto y la universidad pública en especial? Esta pregunta que podría sonar retórica y cuya respuesta para algunos es obvia debería, sin embargo, movernos a una profunda reflexión. Interesa porque la universidad en el Perú, como institución educativa y cultural, más allá de las acciones encomiables de algunas casas de estudio, algunas facultades y algunos profesores valientes, ha caído en una profunda crisis y un grave desprestigio que amenazan con convertirla en una institución marginal. Paradójicamente esta situación se da cuando existen 81 universidades, 34 públicas y 47 privadas, con 496 181 estudiantes matriculados el año 2003. Estos estudiantes se reparten 1 183 escuelas profesionales, alojadas en 471 facultades, que brindan una diversidad de 126 opciones profesionales distintas.³ Jamás en el Perú ha habido tantas universidades y universitarios con una oferta tan alta y diversificada. Sin embargo, estos números no significan mucho en resultados. Las universidades,

3 Ministerio de Educación. Oficina de Coordinación Universitaria, 2005. Sobre la base de estadísticas de la Asamblea Nacional de Rectores.

salvo algunos cotos privados, languidecen en su multitud y en su pobreza, sin brindarle al país los resultados de calidad que urgentemente se necesitan.

Por otra parte, la relación de la universidad peruana con los distintos actores sociales y políticos es utilitaria o simplemente no existe. Esta situación ha hecho que la universidad como institución pierda su papel de liderazgo sobre la educación y la cultura en general, así como el papel de institución líder en el tratamiento de los grandes problemas nacionales. La universidad es hoy incapaz de ponerse a la altura de los retos, en función de creación del conocimiento, desarrollo de capacidades intelectuales y profesionalización que le demandan las necesidades de desarrollo nacional y el actual proceso de globalización de las relaciones humanas. Por eso podemos decir que nunca tampoco, por lo menos en los últimos cuarenta años, la producción de conocimientos ha sido tan escasa y la profesionalización tan poco útil tanto para que las personas que han pasado por ella se ganen la vida como para el progreso del país.

Hablo de «universidad peruana» y con ello quiero resaltar unos términos quizá fuera de uso en estos tiempos pero que aluden no a las universidades individualmente consideradas sino a la institución como un todo que tiene funciones comunes que desarrollar, en particular el liderazgo ya señalado, que no puede ser patrimonio de una universidad o de un tipo de universidades. Frente a la crisis, con el acicate de múltiples leyes y el supuesto coqueteo con el mercado, los distintos tipos de universidades se resisten a compartir un término común que tiene

la virtud de sacarlas de su dinámica autárquica. Incluso se piensa que este individualismo universitario puede ser una virtud y hay quienes rechazan la posibilidad de discutir la hipótesis de un sistema universitario que articule los varios tipos de universidad, prefiriendo, por un supuesto respeto a la diversidad, continuar contemplando el caos existente.

Es innegable que un factor clave que acelera la crisis universitaria y la muestra en toda su dimensión está constituido por las exigencias del actual proceso de globalización. Juan Abugattas (2001) nos señala que el modelo de universidad clásica que se establece en el siglo XIX pretendía formar para el desarrollo de un Estado-nación, mientras que la formación que se le exige a la institución universitaria el día de hoy es para la competencia en el mundo globalizado. En este sentido, un elemento que casi no se ha tomado en cuenta en las actuales discusiones sobre tratados de libre comercio es, precisamente, nuestra capacidad de producción de conocimientos y profesionalización pertinente de cara a la globalización. Con los índices actuales en ambos aspectos es claro que se acentuaría nuestro papel subordinado, hasta caer prácticamente en una servidumbre, si es que no se modifica la situación al respecto.

Es importante también resaltar este papel de liderazgo que le tocó cumplir a la universidad peruana a mediados del siglo XX. Edmundo Murrugarra denomina a este momento «el encuentro con el país», refiriéndose al espacio público antioligárquico que constituyeron las pocas universidades –todas públicas a excepción de la Pontificia Universidad Católica

de Lima— existentes en la época. Esta calidad de espacio público, surgido en las luchas por la primera reforma universitaria, llevó a que la universidad fuera un activo centro de democratización de la sociedad, la política y el Estado en el Perú. Es más, buena parte de los líderes políticos e intelectuales del Perú del siglo xx surgen de este espacio público. El desarrollo de la universidad como espacio público exitoso se dio, sin embargo, como lo apuntara tempranamente Augusto Salazar Bondy (1957), prestando poca atención a la calidad académica. Ello hizo que, con la multiplicación de universidades y universitarios y sin la vida académica correlativa, la universidad como institución decayera en importancia en la sociedad peruana. Esta pérdida de importancia junto con el surgimiento de nuevos espacios públicos, producto del desarrollo de la sociedad civil, los partidos políticos y los medios de comunicación, hicieron que la universidad pasara de ser el espacio público por excelencia a convertirse casi en una institución marginal, que no genera hoy democracia ni calidad académica. Un diagnóstico reciente (CNSRU 2002) ha llamado a este pasaje el tránsito del espacio de todos a la tierra de nadie y Zenón Depaz (2003) nos dice que en su decadencia la universidad pública de las últimas décadas ha producido personajes tan nefastos como Abimael Guzmán y Alberto Fujimori. Lo que queda entonces es la universidad nacional vista como fuente de problemas y algunas universidades privadas que se esfuerzan sin mayor éxito en reconstituir el espacio público de otrora, pero logrando tan sólo algunos efectos cosméticos en coyunturas muy específicas.

Las posiciones frente al tema

Este interés nuestro dista, sin embargo, de ser consenso entre quienes forman opinión sobre el tema en los últimos años. Para empezar, no se considera que el liderazgo educativo y cultural deba o siquiera pueda estar en el país, ni menos que la universidad pública pueda jugar un papel al respecto. Asimismo, se trata de sacar a la universidad privada del problema, todas las referencias son a «la crisis de la universidad pública». Los que así piensan, afirman que «el problema de la universidad pública no tiene solución». Su situación de crisis respondería, paradójicamente, a las necesidades de los que las manejan, y los sucesivos gobiernos con sus respectivas oposiciones, por el alto riesgo de conflicto en el espacio universitario, no están interesados en asumir los costos de ninguna solución. Esta es la actitud de los que resuelven sus necesidades de educación universitaria en un contado número de universidades privadas o fuera del país. Para ellos, de acuerdo con César Germaná (2003), se ha producido un proceso de «privatización del conocimiento» y serían las grandes empresas transnacionales las que deberían deter-

minar qué se investiga y qué no. Esta cuestión es un elemento decisivo en el mundo contemporáneo en el que la producción de conocimientos se ha convertido en un factor de poder de primer orden, que reordena los mapas geopolíticos y define, como señalamos, de qué manera nos integramos al proceso de globalización. En esta dinámica, la actividad de producción de conocimientos tiende a ser retirada de la universidad y debe ser controlada estrictamente por intereses privados. A lo sumo se acepta que las universidades deban ser escuelas de profesionalización, aunque no se sepa exactamente para qué, si para el mercado que es inexistente en buena parte del país o para las expectativas de consumo educativo de estudiantes y padres de familia, las que, desafortunadamente, tienen poco que hacer con la demanda real de profesionales de la sociedad.

Los más radicales dentro de este punto de vista (BUSTAMANTE BELAUNDE 1998) señalan que la única forma de solucionar el problema de las universidades es dejarlas al libre influjo del mercado. Es decir, que tanto las universidades estatales como las privadas deberían todas tener un dueño claro, en un caso el Estado en otro algún empresario, que las maneje dentro de una lógica mercantil. Este mecanismo seleccionaría automáticamente a las mejores universidades según las demandas de los consumidores y desearía aquellas que no cumplan con sus funciones. Sin embargo, en los pocos años que tenemos universidades con régimen de mercado, desde 1996, la experiencia es muy poco alentadora, habiendo más que todo multiplicado instituciones universitarias sin

brindar —salvo poquísimos casos— producción académica de calidad.

Están también los que señalan, restringiéndose en la mayoría de los casos al ámbito público, la posibilidad de cambios selectivos a partir de experiencias exitosas, que constituirían «palancas» para producir por emulación transformaciones en cadena. Estos serían los interesados en procesos de inversión pública focalizada y mecanismos de control de calidad que mejoren la eficiencia de los procesos y consigan eventualmente buenos resultados.⁴ La experiencia, sin embargo, señala que la inversión focalizada tiene poco impacto sobre el conjunto del aparato educativo, si es que no se cambia la estructura general del sistema. Las intervenciones focalizadas duran lo que dura el programa que las sustenta, para ser luego devoradas por la inercia de una estructura en bancarrota. Nos enfrentamos entonces a una opinión dominante que coloca de hecho a nuestra educación universitaria y especialmente a la universidad pública, en una situación subordinada frente a los centros, básicamente internacionales, que buscan monopolizar el desarrollo del conocimiento. El debate es entonces «cuesta arriba» y enfrentamos la tarea de cambiar no sólo una situación de abandono sino casi un sentido común que nos quiere dejar en ese abandono.

Una opción distinta es la de quienes creemos en la necesidad de una reforma integral, que tenga como resultado un nuevo sistema universitario que

4 «Universidad Peruana. La urgencia de un cambio. Agenda para el debate». Consejo Nacional de Educación. Comisión de Educación Superior. Lima, 2004 (fotocopia).

transforme al conjunto y replantee la relación entre universidades públicas y privadas. Esta perspectiva de reforma integral propone una «segunda reforma universitaria», que tome en cuenta los logros de la primera, iniciada en la Universidad de Córdoba en 1918 y recogida en la Universidad de San Marcos en 1919, pero que asuma la necesidad de una reforma académica profunda que mejore la calidad de las universidades en general y en especial de la universidad pública. La propuesta de segunda reforma universitaria aspira a que la universidad en el Perú recupere el papel de liderazgo educativo, cultural y nacional y nos permita desarrollar las capacidades intelectuales y profesionales para integrarnos a la globalización en curso.⁵

Esta recuperación de la reforma de Córdoba es muy diferente a la recuperación romántica que es moneda corriente en algunas universidades públicas. Esta recuperación romántica lo que señala es que la transformación de nuestras universidades empezó con la reforma de Córdoba y sigue hasta el día de hoy, queriendo tapar la situación de crisis existente y ensayando un discurso negador de la realidad. Esta falsa continuidad convierte al romanticismo en un cri-

- 5 Este movimiento por la Segunda Reforma Universitaria tiene su origen en la Comisión Nacional por la Segunda Reforma Universitaria que creó el Ministerio de Educación a fines del año 2001 y que produjo un diagnóstico y un anteproyecto de ley universitaria. Ver al respecto: Diagnóstico de la Universidad Peruana. Razones para una nueva reforma universitaria. Lima: Comisión Nacional por la Segunda Reforma Universitaria. Lima, invierno de 2002. Asimismo, el Anteproyecto de la ley del Sistema de Educación Universitaria Nacional. Lima, diciembre de 2002.

terio muy peligroso para enfocar los cambios que necesita la universidad peruana en la actualidad. Su difusión atenta contra cualquier recuperación creativa del legado de Córdoba porque les da argumentos a los que quieren suprimir todo, lo bueno y lo malo, del primer intento reformista, especialmente el gobierno democrático, en el nuevo modelo de universidad que se plantee. Este último, es el caso de Luis Bustamante Belaunde que en su libro *La nueva universidad* (1998) señala que el movimiento de Córdoba se da cuando «en el mundo bullían ideas desordenadas», desvalorizando la influencia democrática del movimiento en cuestión. En el fondo, se trata de dos caras de la misma moneda, unos que niegan los problemas de la primera reforma y otros que quieren negarla toda de plano. De allí la importancia de distinguir la ruptura y la continuidad con la primera gran reforma universitaria para así establecer de manera transparente la articulación con el legado de la misma y la propuesta nueva que señalamos.

Quizá resulte ocioso mencionarlo a estas alturas, pero existe también un pasivo, especialmente en las universidades públicas, que despierta cada cierto tiempo acicateado por la crisis endémica que las co-roee. Más que proyecto es un humor reivindicativo. Me refiero al radicalismo político, tributario de variedades diversas de pensamiento arcaico, que van del maofismo al anarquismo supérstite. Este radicalismo, aliado con grupos de profesores mediocres, recorre de tanto en tanto los claustros recordándonos que en otros tiempos la universidad también sirvió para expresar rebeldías que abrieron sus puertas

a nuevas ideas y sectores sociales pero sin haber sabido conducirla a un nuevo destino, lo que llevó a paralizar el desarrollo universitario por décadas. Frente a cualquier solución estos grupos apuestan por el inmovilismo que les garantiza la supervivencia y les da pretexto para sus espasmódicas movilizaciones.

La masificación sin proyecto

La universidad peruana es hoy un conjunto caótico que responde a múltiples intereses particulares ante la indiferencia, casi abandono, del Estado. El proceso central que explica este grave desorden es una masificación de la universidad, pero casi sin proyecto y definitivamente sin recursos para sostenerla (LYNCH 1990). Esta masificación responde a la demanda de cientos de miles de jóvenes a lo largo y ancho del país, la misma que llevó a que en el año 2003 se presentaran 377 579 postulantes a las universidades públicas y privadas del Perú. Esta masificación la podemos resumir en el último período de 43 años de la siguiente manera: en 1960 había nueve universidades y 30 247 estudiantes, mientras que el 2003 hay 81 universidades y 496 181 estudiantes, nueve veces más universidades y dieciséis veces más estudiantes. Asimismo, la cobertura de educación universitaria se multiplica en el mismo período por seis, ya que el número de estudiantes en relación con la población total se eleva de 0,3% en 1960 a 1,8% en el año 2003.⁶

6 Ministerio de Educación. Oficina de Coordinación Universitaria, 2005. Sobre la base de estadísticas de la Asamblea Nacional de Rectores.

El único proyecto que existió en todo este tiempo fue el que intentó el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, a través de dos decretos leyes, el 17437 y el 19326, promulgados en 1969 y 1972 respectivamente, pero el carácter autoritario de los mismos que expresaba a la dictadura en funciones impidió que tuvieran éxito.

Es abusivo decir que la masificación que se produce a partir de 1960 es producto del movimiento de reforma universitaria de 1919. La primera reforma de 1919 será tal vez el telón de fondo, la justificación ideológica para algunos de la masificación, pero no —tal como veremos más adelante— la causa directa de la misma. Podemos decir mejor que la reforma de 1919 ya se había agotado cuando se produce la masificación. Esta última es más producto de la explosión demográfica de la época que se traduce en demanda por educación universitaria, la cual es manejada de determinada manera por los políticos de turno. No sólo me refiero a los pequeños partidos universitarios de tendencia radical sino a los políticos en general que usan la demanda universitaria para sus fines proselitistas y electorales, que suelen estar desligados de una reflexión mayor sobre la importancia de la educación universitaria y del desarrollo de conocimientos.

En este contexto hay quienes afirman, como es el caso de César Germaná (2003), que el proyecto universitario del gobierno de Velasco era un intento de adecuación tecnocrática de la universidad a las demandas de desarrollo del capitalismo. Probablemente en el papel tuvo la ambición de la reforma tecno-

crática, pero en la práctica no llegó a tanto. Fue simplemente un intento de poner orden, sobre todo político, en un espacio agudamente desordenado e hiperpolitizado como era la universidad de la época. Un intento de poner orden ciertamente al estilo militar, lo que explica sus características represivas. Es importante señalar que se trata de una tentativa de ordenamiento justamente cuando la universidad acababa de perder su carácter de esfera pública por excelencia, el que —salvo en algunos cotos cerrados de las universidades privadas— ni siquiera intenta recuperar hasta la actualidad.

Se dio luego la ley universitaria 23733 de 1983, que alguna vez he caracterizado, usando una metáfora arqueológica, como un «Córdoba tardío», porque buscaba plasmar las banderas de aquella reforma más de medio siglo después, cuando el modelo ya estaba totalmente fuera de tiempo. Esta aplicación tardía del modelo de la primera reforma condena a la mayoría de las universidades a una mediocridad de la que no podemos salir hasta el día de hoy. La ley de 1983 sacraliza un concepto de autonomía que lleva a las universidades a la autarquía y, paradójicamente, a la situación de ser autónomas hasta de sí mismas, porque, por ejemplo, si una universidad decidiera reorganizarse fuera de estos marcos anacrónicos, esta ley se lo impediría. El concepto de autonomía de la reforma de Córdoba entendido como autonomía de la comunidad universitaria respecto de los poderes de la sociedad, estuvo pensado en función de enfrentar al Estado oligárquico, que buscaba controlar directamente la universidad e impedía su

renovación. Sin embargo, es un concepto que deviene anacrónico cuando se desarrollan estados democráticos que buscan integrar el desarrollo universitario dentro de una visión de desarrollo nacional de conjunto. La autonomía en este caso ya no puede ser en contra del Estado democrático sino un instrumento que promueva, a través de la institución universitaria, la cada vez mayor democratización del mismo. Autonomía, entonces, sí, pero no como autarquía y enfrentamiento, sino como libertad académica, de enseñanza e investigación, junto con la autonomía administrativa necesaria para el cumplimiento de estos fines.

Es interesante cómo en muchas universidades públicas se sigue sosteniendo la necesidad de la autonomía como autarquía y aun extraterritorialidad. Existen estudiantes y docentes de buena fe que mantienen estos puntos de vista, pero de acuerdo con mi experiencia en la mayor parte de los casos se trata de cúpulas de mediocres cuya única agenda es permanecer el mayor tiempo posible en el control de los claustros. Se trata en este último caso de grupos, principalmente de docentes, acunados por la endogamia universitaria que permite este anacrónico concepto de autonomía. Ellos levantan, basados en los restos de la ideología marxista-leninista, las banderas de la «universidad popular» contra el «Estado de clase», señalando que la autonomía como autarquía es necesaria porque la universidad, especialmente la pública, se debe desarrollar como un contraestado o un espacio alternativo al poder estatal que desarrolle una cultura y un conocimiento para contribuir a

una futura revolución social. El caso es que tampoco desarrollan nada alternativo que no sea su permanencia indefinida en la dirección de estas universidades.

Asimismo, está el decreto legislativo 882 de 1996 que dio origen a las universidades con dueño y a la proliferación de universidades y sucursales por todo el territorio nacional, casi carentes de control alguno respecto del servicio que brindan. Se ha querido ver también en el caso del decreto legislativo 882 un proyecto de conjunto para el sistema universitario, proyecto que se califica de «neoliberal». Creo que, ciertamente, hay quienes impulsan estas nuevas universidades y tienen una visión de proyecto neoliberal, pero son los menos, quizá restringidos a dos o tres universidades de este nuevo tipo en Lima. Los más, ven en la posibilidad de expandir esta forma de educación universitaria nada más que un negocio de rápido retorno al que hay que mantener ajeno a cualquier forma de control público. Por ello, estas dos últimas normas legales, la ley de 1983 y el decreto legislativo de 1996, no las podemos considerar proyectos universitarios, en el sentido estricto del término, porque no diseñaban un nuevo modelo de universidad que pudiera tener una proyección al futuro, sino más bien expresaban dos maneras de adaptarse a las circunstancias.

Es importante entonces subrayar los diferentes tipos de universidades existentes. Tenemos las públicas, las privadas de la comunidad universitaria y las privadas con dueño o privadas-empresa. Hasta antes del decreto legislativo 882 era claro que las universidades públicas o privadas no tenían fines de lu-

quiera con sus propios medios estas casas de estudio puedan hacer algo por ellas mismas. Además, es también un desaliento general al estímulo del manejo eficiente de las universidades públicas, ya que poco importa el esfuerzo en generar ingresos propios si luego éstos van a ser asaltados por el MEF para devolverlos luego de haber tapado sus propios huecos financieros. Tenemos, asimismo, la resistencia del Poder Ejecutivo a pagarles a los docentes de las universidades nacionales sus remuneraciones completas, tal como señala la ley universitaria vigente, igualando los sueldos de los profesores universitarios a aquellos que ganan los magistrados del Poder Judicial. Esta es una prescripción normativa que sucesivos gobiernos se han negado a cumplir desde el año 1983 en que entró en vigencia la ley que nos rige. Sin embargo, en el gobierno del presidente Alejandro Toledo esta burla a la universidad ha tenido ribetes de escándalo mayúsculo, cuando para evitar las consecuencias de una sentencia conminatoria del Tribunal Constitucional sobre el tema del pago a los profesores se incluyó un artículo en la ley de presupuesto que suspendía por un año los efectos del articulado respectivo en la ley universitaria de 1983. Ello evidencia el poco interés del Estado por acompañar el crecimiento universitario con algún tipo de apoyo efectivo, pues restringe el uso hasta de los propios fondos que genera la universidad y se niega a pagar el sueldo completo a sus docentes.

A esta negativa a pagarle su sueldo a los catedráticos se agrega el congelamiento de dos iniciativas

que tuvo el autor de estas líneas cuando ejerció el cargo de Ministro de Educación. En primer lugar, la formación por resolución suprema 305-2001-ED, de la Comisión para la Segunda Reforma Universitaria que luego de casi un año de trabajo presentó en el segundo semestre del año 2002 los resultados de su labor: un diagnóstico de la situación de las universidades en el Perú y un anteproyecto de ley universitaria. El primero vive el sueño de los justos en el cajón de algún burócrata y el segundo jamás fue presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República para su discusión, a pesar de ser quizá la propuesta más audaz de transformación de la educación universitaria en el Perú. En segundo lugar, la creación por decreto supremo 068-2001-ED, del Programa de Incentivos a la Investigación Científica Universitaria. Este programa buscaba promover la investigación entre los docentes nombrados de las universidades nacionales con grados de magíster y doctor, dándoles por concurso una bolsa de aproximadamente veinte mil soles, hasta agotar un fondo de veinte millones de soles, lo que permitiría brindar cerca de mil bolsas de investigación. A pesar de contar con la aprobación del Consejo de Ministros, incluido el Ministro de Economía y Finanzas del momento, este programa también fue «olvidado» cuando se produjo el cambio de gabinete y no se le volvió a prestar importancia oficial.

Una muestra más de esta falta de interés es la reducción drástica del gasto nacional en investigación básica y aplicada —que se hace sobre todo en la uni-

versidad— que de ser el año 1975 de 0,36% del PBI pasa a ser tan sólo del 0,102% en el año 2002 (CONCYTEC 2003). Este decrecimiento nos coloca, en una muestra de veinte países presentada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), en el puesto número 16, superando nada más a Ecuador, El Salvador y Honduras, mientras que nos superan en la región Bolivia, Chile, Colombia, Argentina, Uruguay y Brasil. Esta drástica reducción se expresa de acuerdo con los cálculos que hace Eduardo Ísmodes, en una bajísima inversión en investigación básica y aplicada con relación al PBI per cápita del país. Es decir, el Perú no sólo gasta poco en general, sino muy poco en relación con lo que podría gastar. Ísmodes (2004) calcula que sólo se gasta la quinta parte de los recursos potencialmente disponibles para promover el proceso de producción de conocimientos. Si bien esto no es sólo responsabilidad de la universidad, afecta gravemente su función central que es producir conocimientos.

Ello es especialmente grave cuando sabemos que la velocidad de duplicación del conocimiento, considerando sólo la era Cristiana, se ha elevado a índices impensables dos o tres décadas atrás. En un primer ciclo, el conocimiento tardó 1 750 años en duplicarse, luego lo hizo en 150, después en 50 años y ahora se duplica cada cinco años, estimándose que para el año 2020 lo hará cada 73 días (BRUNNER 2002). Si la universidad crece cuantitativamente en alumnos, profesores e instituciones pero el dinero para invertir en su función central de producción de conocimientos por el contrario decrece, es lógico que los

resultados en función de formación intelectual y profesional de estudiantes y profesores, caigan de manera dramática, configurando la situación de crisis que intentamos caracterizar.

La crisis por la que atraviesa la investigación universitaria se refleja en el tipo de posgrados que se han multiplicado en los últimos diez años en el país. El posgrado, teóricamente hablando, debería ser resultado del desarrollo de la investigación en cada área específica. Sin embargo, el desarrollo de los posgrados, especialmente de los diplomas de segunda especialización y de las maestrías, no ha tenido que ver, en la mayor parte de los casos, con el desarrollo de la investigación, sino que más bien ha respondido a la demanda de un público que quiere un grado académico especializado que sea fácil y rápido de obtener. Según CONCYTEC (2003), entre los años 1996 y 2002, los programas de segunda especialización se han casi triplicado, pasando de 64 a 165, mientras que las maestrías se han duplicado, aumentando de 267 a 541. Esto les ha dado a los posgrados un perfil profesionalizante, alejado de la reflexión teórica y la producción de conocimientos, que en muchos casos repite los programas de licenciatura y se limita a clases los fines de semana y un pequeño trabajo para graduarse.

En este conjunto seriamente maltratado en los últimos años hay que distinguir, sin embargo, la labor de algunas pocas universidades nacionales en el terreno de las ciencias básicas y la investigación. Por ejemplo, en la enseñanza de Biología, tenemos a trece universidades nacionales frente a dos privadas, en

la enseñanza de Física a once nacionales y dos privadas, en la de Química a siete nacionales y dos privadas y en las Matemáticas igualmente diez nacionales y dos privadas. Asimismo, en el terreno de la investigación básica y aplicada, de las cinco universidades que tienen una consideración internacional por su producción científica, tres son nacionales: la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Universidad Nacional Agraria y la Universidad Nacional de Ingeniería.⁹ Estos datos nos hacen ver que a pesar de los graves problemas que enfrentan estas instituciones aún existe en las universidades públicas una vocación por el desarrollo del conocimiento que no se encuentra en las universidades privadas.

Cabe reflexionar, de igual manera, sobre el crecimiento explosivo del número de universidades. Éstas pasan de 9 en 1960 a 81 en el 2003; y, sin proyecto ni visión de por medio, el asunto es de cuidado. Importa precisar, sin embargo, que el aumento más significativo se da para las universidades públicas en las décadas de 1960 y 1970, llegando en este período a 25 casas de estudio frente a las 34 actuales, mientras que las universidades privadas crecen entre la década de 1990 y la actualidad, pasando de 22 a 47 universidades particulares.¹⁰ Las 34 públicas superan hoy el número de departamentos que tiene el Perú, con la paradoja de que hay tres universidades de carácter general en la misma área geográfica de

9 Oficina de Coordinación Universitaria. Ministerio de Educación, 2005.

10 Elaboración propia sobre la base de diversas fuentes del Ministerio de Educación y la Asamblea Nacional de Rectores.

Lima metropolitana y el Callao (la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Universidad Federico Villarreal y la Universidad Nacional del Callao). Además, con la creación de la Universidad Nacional José María Arguedas de Andahuaylas, tenemos dos universidades en Apurímac, un departamento más bien pequeño, con lo que se puede abrir la puerta para que muchas provincias, ya no sólo departamentos, con más razones, reclamen universidad propia financiada por el Estado. Es indudable que la creación de las universidades públicas dista de haber tenido alguna evaluación de las necesidades de investigación y profesionalización del país y/o de la región en las que funcionan. Pero quizá peor situación vivimos en lo que se refiere a las universidades con dueño. De 1996 al presente se han creado veinte¹¹ de estos nuevos centros de estudio sin que exista una clara línea de control de sus actividades por autoridad pública alguna. Esto se demuestra con la proliferación de sucursales de estas universidades privadas y también de algunas públicas, por todo el país, llegando su número según diversas fuentes consultadas a aproximadamente 217.¹² Lo grave es que la abrumadora mayoría de estas sucursales sería ilegal, provocando la estafa de miles de estudiantes a lo largo y ancho del país. De mantenerse esta situación podríamos ir del caos actual al laberinto de la inviabilidad y el punto de no retorno.

11 Ministerio de Educación. Oficina de Coordinación Universitaria, 2005.

12 Cifra publicada por el diario *El Comercio* el 15-5-05 y obtenida de la Asamblea Nacional de Rectores y el Ministerio de Educación. Sin embargo, nadie cuenta con una información certera al respecto.

Contra lo que pueda pensarse, existe un rechazo social de la población en general a la creación de nuevas universidades. Una encuesta de marzo de 2004 de la Universidad de Lima señala que 68,6% está en contra de la creación de nuevas universidades, mientras que sólo el 23,4% se muestra de acuerdo. Este rechazo nos hace ver que la creación de nuevas universidades es más la ilusión de poblaciones circunscritas, aprovechada por determinados políticos, que un reclamo generalizado. De igual forma, la misma encuesta de la Universidad de Lima señala que, también contra lo que pudiera creerse, existe un rechazo a las universidades con dueño producto del decreto legislativo 882. Un 65,2% de los encuestados se muestra en contra de su existencia y sólo un 18,1% está a favor.¹³ Esto podría indicar que hay una reacción contra la baja calidad y el exclusivo afán de lucro de buena parte de estos centros de estudios.

Existe entonces un grave contraste entre el interés real del Estado por el desarrollo universitario, que se debería expresar en el apoyo económico y financiero efectivo, y la continua concesión al clientelismo que atraviesa nuestra sociedad y nuestra cultura política. Por un lado se quitan recursos y por otro se aumentan universidades en una tendencia sin fin de la que nadie avizora como salir.

En cuanto al tipo de profesionalización, tenemos que las cinco carreras más ofertadas: Administración, Contabilidad, Educación Secundaria, Derecho y Enfermería; son todas carreras que según los expertos

13 Dato recogido por la Oficina de Coordinación Universitaria del Ministerio de Educación.

tienen bajas posibilidades de empleabilidad para sus egresados, inclusive si hubiera un desarrollo significativo en los próximos años. Por lo demás, se trata de carreras cuya implementación es relativamente barata, carreras de tiza y pizarra con algún laboratorio, por lo que garantizan, sobre todo en el caso de las universidades privadas, un alto retorno con baja inversión. Mientras que las doce carreras con más alumnos: Derecho, Contabilidad, Educación Secundaria, Administración, Ingeniería de Sistemas, Medicina Humana, Economía, Enfermería, Ingeniería Civil, Ciencias de la Comunicación, Ingeniería Industrial y Arquitectura concentran el 52,83% de la matrícula con 217 691 estudiantes en el año 2003,¹⁴ resaltando la atracción de los estudiantes por carreras más bien tradicionales. Tanto la mayor oferta de carreras «saturadas» como la alta concentración de la demanda en carreras tradicionales hace ver la escasa relación entre la profesionalización que se promueve y las necesidades de las regiones y del país.

Es importante reparar en dos carreras que cuentan, directa e indirectamente, con estudios recientes. Se trata de Educación (RIVERO 2003) y Derecho (PÁSARA 2004); en ambos casos, los trabajos citados coinciden en la absoluta desligazón entre enseñanza y práctica profesional. En Educación, donde contamos con mayor información estadística, tenemos que las universidades y los institutos pedagógicos producen tres veces más profesionales de los que el

14 Ministerio de Educación. Oficina de Coordinación Universitaria, 2005. Sobre la base de estadísticas de la Asamblea Nacional de Rectores.

aparato educativo puede captar. En Derecho, además de la proliferación de facultades de dudosa calidad, se señala la mala formación recibida y las pocas posibilidades que existen para cambiarla.

La distorsión de la demanda

Frente a esta demanda por educación universitaria encontramos múltiples actores que sólo ven su interés inmediato. En primer lugar, muchos políticos que han creado universidades en los últimos cuarenta años de acuerdo con sus intereses electorales; también algunos grupos radicales, felizmente cada vez menos, que usan las universidades como espacios de agitación y propaganda ofreciendo utopías y facilidades académicas; profesores con trabajo precario que multiplican las carreras para satisfacer sus necesidades laborales; algunos empresarios que han encontrado en los últimos años una fuente rápida de utilidades manejando las grandes expectativas de consumo educativo existentes con la fundación de universidades y sucursales por doquier. Asimismo, grupos de docentes y administrativos que capturan el rectorado de algunas universidades, principalmente públicas, para vivir de su pobreza por algún tiempo, situación que recibió la inestimable ayuda del gobierno fujimorista cuando éste promovió una norma para permitir la reelección de los rectores. Por último, grupos heterogéneos de estudiantes que en este desorden luchan por la rebaja de las exigencias académicas.

cas hasta hacerlas imperceptibles, de manera tal que puedan satisfacer sus necesidades de profesionalización a como dé lugar, sin darse cuenta de que la empleabilidad de esta profesionalización es muy reducida y en algunos casos inexistente.

La demanda es entonces un factor clave para entender la explosión demográfica de la universidad en las últimas décadas, pero su curso ha sido gravemente distorsionado por actores diversos que la han estimulado prefiriendo sus intereses de corto plazo al desarrollo universitario. Además, no ha existido una autoridad que ponga orden en este caos, abdicando el Estado de la función rectora que le toca en la regulación de un servicio que es público, más allá de que sus proveedores sean estatales o privados.

En estas condiciones, donde el interés público no está servido por casi nadie y los intereses particulares jalan en distintas direcciones, podemos decir que la universidad peruana está de espaldas al país. No responde a las necesidades del mercado, salvo espacios privados que satisfacen demandas específicas, no responde a necesidades sociales, luego de medio siglo de retórica revolucionaria en los claustros, no responde, al fin y al cabo a las necesidades de desarrollo del Perú. Esta universidad, de espaldas al país, definitivamente no tiene futuro como tal, es decir, como centro productor de conocimientos. Quizá lo tenga como fábrica de títulos, centro de entretenimiento de la juventud desocupada o, en el peor de los casos, como simple depósito de estudiantes, pero dejando de lado la función que se supone le es inherente y fundamental.

En estas condiciones imperantes el viejo espíritu de la reforma que buscaba poner la universidad al servicio del interés general es disuelto por el interés corporativo de estamentos y grupos de poder, por un lado, y por el interés económico de quienes sólo ven en la universidad una ocasión para hacer negocios (CNSRU 2002). Vivimos, salvando tiempo y espacios, la traición del espíritu de Córdoba por quienes, por una u otra razón anteponen su interés particular o de grupo y no quieren mirar a nuestra historia para sacar de ella provecho hacia el futuro.

Todo esto configura la crisis actual como una crisis estructural de modelo o de articulación de modelos universitarios. Lo que existe, mezcla de lo que he llamado el «Córdoba tardío» con el decreto legislativo 882 y sus universidades con dueño, difícilmente podemos decir que configura un conjunto que funcione. Es, más bien, un híbrido sin objetivos comunes que cuenta con una pequeñísima producción científica en algunas islas universitarias, una profesionalización inexistente o ligada a las expectativas de consumo educativo de los estudiantes, un estancamiento y mediocridad docente y algunos centros de agitación y propaganda radicales probablemente en vías de extinción. Esta crisis estructural necesita de una alternativa de conjunto, de lo contrario continuará el desorden, el dispendio de recursos por parte del Estado, de los estudiantes y padres de familia y, lo que es peor, el país no contará con los centros de enseñanza e investigación que requiere para su desarrollo.

De la primera a la segunda reforma universitaria

En la raíz de esta situación está una determinada forma de entender el derecho del pueblo a la educación. En el último medio siglo se han dado luchas muy importantes por parte de los distintos sectores populares para conseguir acceso al aparato educativo. Este proceso, que ha sido fundamental para el desarrollo de la educación básica, lo ha sido también, como hemos visto, para la educación universitaria. La demanda por más universidades, por más carreras, por más vacantes, por más profesores y, por lo tanto, por más presupuesto, ha sido la constante. La creencia de que tener una universidad en cada departamento es de por sí «un factor de desarrollo», más allá de si este centro superior de estudios responde o no a las necesidades de la región y del país, ha constituido un dogma que muy pocos se han atrevido a cuestionar. En este proceso, el derecho del pueblo a la educación se ha entendido como acceso al aparato educativo. Este entendimiento estuvo también en la base de las luchas sociales por la educación universitaria, lo que aumentó, como vimos, por seis la cobertura

existente, en relación con la población total, entre 1960 y el año 2003.

El éxito numérico no ha tenido, sin embargo, su correlato cualitativo. Cuando se insiste, por lo tanto, en entender el derecho a la educación exclusivamente como acceso se cae en una grave distorsión del derecho mismo ya que la lucha sólo por acceso ha producido un sistema caótico y de mala calidad, cuyos resultados tienen un impacto muy limitado en la movilidad social de los egresados, tanto de la educación básica como de la educación universitaria. De allí que al ver minimizado su impacto en función de movilidad, la educación disminuye su función igualadora, produciendo un estancamiento de las personas en la estructura social e incluso, en muchos casos, situaciones de retroceso o de igualación hacia abajo, que contribuyen a los altos índices de pobreza y extrema pobreza existentes. Esta falta de disposición de la educación para promover la igualdad impide también que contribuya a la integración de la sociedad. En un país altamente fragmentado como el Perú esto tiene connotaciones muy graves.

En otra parte he denominado «pensamiento arcaico» a las ideas, detrás de esta insistencia, por entender el derecho del pueblo a la educación exclusivamente como *acceso* (LYNCH 2004). Este tipo de pensamiento promueve, a diferencia de las fuerzas progresistas en el Perú y el mundo, una igualdad hacia abajo, donde se busca que todos sean iguales de acuerdo con el más pobre y/o el más mediocre. En una sociedad de escasez, donde el producto social no crece, este pensamiento arcaico es una forma de de-

fensa de la situación de pobreza que viven estudiantes y profesores frente a la posibilidad de caer en la miseria y el desamparo absolutos. En estas condiciones cualquier planteamiento que suponga un esfuerzo para mejorar en función de la calidad es visto como una amenaza a la situación existente y una posibilidad de caer en el abismo.

Hay necesidad, sin embargo, por la gravedad de la situación actual de una nueva definición del derecho del pueblo a la educación. Una definición que incluya acceso más calidad. Esta nueva definición podrá permitir encauzar la demanda por educación en general y por educación universitaria en particular. Además, una definición de este tipo permitiría poner a la educación en disposición para cumplir con su función de igualdad e integración social, que en el caso universitario es de suma importancia debido al liderazgo que debe jugar la universidad en el desarrollo de la educación en su conjunto. Una educación universitaria de mala calidad tiene, además, un profundo contenido antidemocrático porque coloca a los profesionales producto de la misma en inferioridad de condiciones en la sociedad y condena a la población en su conjunto a sufrir las malas prácticas de esos profesionales mediocres (DEPAZ 2003).

La dificultad inmediata para marchar a una nueva definición es el extendido clientelismo en las universidades peruanas. El derecho a la educación como acceso es funcional al clientelismo porque encaja perfectamente con la lógica del «toma y daca» prevaleciente. Toma recursos para una profesionalización sin mayores exigencias académicas y brinda el apoyo

profesores, estudiantes y graduados; y no como profesores, estudiantes y trabajadores. Esta definición que incluye a los trabajadores no-docentes y excluye a los graduados, es la que quiso imponer el maoísmo en la década de 1970 en algunas universidades públicas, con motivo de los denominados «gobiernos tripartitos». Se trata de una definición que desnaturaliza el concepto de comunidad universitaria al incluir a un grupo que no es inherente a la labor académica. Esto no quiere decir que no se pueda escuchar la voz de los trabajadores no-docentes en el gobierno de la universidad, pero su participación debería tener una condición supernumeraria y sin ser considerados estamento universitario. Muchos considerarán esto un rezago feudal en la concepción de la universidad, sin embargo, creo que admitir la ampliación de la comunidad universitaria de esta manera sólo llevaría a relajar el concepto y darle paso a la crítica reaccionaria del mismo.

La expresión más conocida de este gobierno de la comunidad universitaria es la participación estudiantil en la proporción de un tercio, que es para muchos la piedra de toque de la crisis universitaria. El gobierno de la comunidad universitaria tiene, sin embargo, una duración intermitente entre 1919 y el presente, siendo el período más largo de vigencia del mismo, en las universidades nacionales y algunas universidades privadas, entre 1983 y el presente. Este último es justamente el período en el que se manifiestan de manera más aguda las consecuencias de la masificación sin proyecto y sin recursos de las décadas anteriores. El gobierno democrático era el que

se suponía que debía garantizar que la universidad continuara siendo un espacio público por excelencia, en el se investigara y se formaran profesionales de acuerdo con las necesidades del país. Sin embargo, este tipo de gobierno sufre, en el contexto de la masificación, el embate de la politización de los claustros que lleva a que diversos campus a lo largo y ancho del país se conviertan en verdaderos campos de batalla entre las distintas facciones radicales. Asimismo, una vez pasada la politización radical, esta forma de gobierno democrático permite el manejo de las universidades nacionales y algunas privadas por redes de clientela que buscan la satisfacción de intereses particulares.

Es claro entonces que se trata de una forma de gobierno que carece de las salvaguardias necesarias para no caer en manos de minorías que se arrogan la representación de los demás. Estas debilidades del modelo implementado no invalidan, sin embargo, el principio de gobierno de la comunidad universitaria, sino la forma que éste ha tomado en el Perú. Al respecto, es importante prestar atención al asambleísmo reinante en los órganos de gobierno, en especial en los consejos universitarios y los consejos de facultad, y a la confusión de funciones, de gestión, deliberación y control, que se mezclan y finalmente se neutralizan en cada uno de los órganos de gobierno referidos. El asambleísmo y la confusión de funciones son los que llevan a la ingobernabilidad a muchas universidades, impidiendo, por muy buena voluntad que exista en catedráticos y estudiantes, una adecuada conducción de la institución universitaria.

para que una persona o un grupo se haga del control de tal facultad o universidad. Al introducir criterios de calidad, los instrumentos de pago de la relación clientelista se hacen muy complicados y ésta entra en cuestión. Por ello, la importancia crucial de este nuevo concepto del derecho a la educación, para que los actores y los movimientos sociales, así como los partidos interesados, dirijan las energías de la demanda en un sentido correcto.

Por todo esto hay necesidad de llevar adelante una segunda reforma universitaria. Pero ¿por qué hablar de una segunda reforma buscando establecer una relación con la primera de principios del siglo pasado? Porque la primera reforma marcó un derrotero de democratización de la universidad, en especial de la universidad pública, que hay necesidad de continuar, con las correcciones del caso, para que la nueva universidad en el Perú sea también una universidad democrática. La primera reforma, sin embargo, siguió un itinerario accidentado. El movimiento de 1919 tuvo una muy corta primavera a principios del gobierno de Leguía, quien la suspendió cuando no convino a sus intereses reeleccionistas. Vino luego el movimiento encabezado por el Dr. José Antonio Encinas, de regreso de su exilio europeo, pero con una vigencia también corta, comenzando en 1931 hasta que la universidad fue tomada por Sánchez Cerro en 1932. Otro momento ocurrió entre 1946 y 1948, cuando se da el Estatuto Universitario y se elige rector de San Marcos, por primera vez, a Luis Alberto Sánchez, en el interregno democrático encabezado por el doctor José Luis Bustamante y Rivero. Un pe-

ríodo mayor se da entre 1961 y 1969, con la ley 13417, el inicio de la masificación y el sometimiento partidario de los claustros. La reforma es suspendida por los decretos-leyes del gobierno militar (1968-1980) que introducen, con una voluntad desconocida por gobiernos anteriores, algunas modificaciones de intención modernizante, que finalmente se frustran por la resistencia del movimiento estudiantil. Recién es retomada e implementada en su mayor amplitud con la ley 23733 de 1983, producto del retorno a la democracia algunos años antes. Este itinerario accidentado deja de todas maneras la impronta reformista, pero con un grave retraso que lleva a que la reforma se establezca cuando el tiempo había dejado atrás el modelo de universidad que proponía. Esto es especialmente cierto con respecto al concepto de autonomía que maneja la reforma de 1919, que como vimos, responde a un momento anterior de enfrentamiento al Estado oligárquico y no al actual de desarrollo del Estado democrático.

Empero, el itinerario accidentado de la primera reforma también afecta el establecimiento de algún modelo de desarrollo del conocimiento y la profesionalización en las universidades peruanas. Es cierto que la primera reforma permite la entrada de nuevas ideas a la universidad. Pero entre un conjunto de nuevas ideas y un modelo de investigación y profesionalización hay una distancia grande. No podemos decir entonces que la primera reforma pone en funcionamiento una universidad en el sentido napoleónico o tecnocrático del término porque quizá no tuvo tiempo ni condiciones para ello. Su labor

fue más de lucha contra el oscurantismo académico desde un ánimo modernizante, en una primera época, para luego ser reabsorbida por el clientelismo que trajo la masificación, de la década de 1960 en adelante. Esto último, con el agravante que ese clientelismo ha querido hacer pasar sus mezquindades como democratización, manchando seriamente la enseña de Córdoba.

Hoy, sin embargo, nos ha ganado el tiempo. Implementar a principios del siglo XXI el modelo de conocimiento y profesionalización de mediados del siglo XX, o sea, hacer lo que podría haberse hecho a la luz del movimiento de Córdoba no tendría sentido. Nos encontramos más bien ante el reto de llevar adelante rupturas epistemológicas profundas que no sigan separando, como nos dice César Germaná (2002) y nos recuerda Immanuel Wallerstein (2000), la búsqueda de la verdad, de la búsqueda del bien y la belleza. El desafío del conocimiento en la universidad peruana actual es entonces doble, no sólo hay que desarrollar un modelo de desarrollo del conocimiento y la profesionalización, ahora inexistente, sino que también hay que hacerlo más allá de la racionalidad instrumental que divide nuestro quehacer entre dos culturas de conocimiento aparentemente irreconciliables, las de las ciencias naturales y exactas por un lado y la de las humanidades y ciencias sociales por el otro. Esto supone una reorganización académica de nuestras universidades donde, además de poner la investigación en el centro de la actividad, se fortalezcan los ciclos iniciales de estudios básicos, llamados ciclo básico, cultura general o estudios ge-

nerales, y se promueva al mismo tiempo el trabajo interdisciplinario y transdisciplinario, para poder dar respuestas a problemas concretos y no sólo repetir paquetes importados.

No se trata, sin embargo, del desarrollo de cualquier conocimiento, sino de un conocimiento pertinente que permita nuestro desarrollo como país. Por ello, es importante tomar en cuenta tanto el desarrollo de la investigación básica y aplicada en las diferentes disciplinas como la sistematización del conocimiento ancestral generado por nuestras propias culturas a lo largo de miles de años. Este último punto cobra singular importancia en momentos en que se promueve la integración comercial producto de la globalización en curso, multiplicándose las oportunidades y riesgos para la investigación científica. La articulación del conocimiento ancestral y el moderno es lo que debe permitirnos un saber útil que resulte en una profesionalización adecuada, combinando las necesidades sociales, las demandas del mercado y nuestra propia tradición para que el conocimiento resultante tenga efectos en la producción de bienestar.

Es fundamental también, en esta recuperación de la primera reforma, resaltar la importancia de la relación de la universidad con la democracia. El primer elemento es el acceso. La universidad oligárquica era una universidad cerrada, la universidad reformada empezó a permitir el acceso de los sectores populares a la educación superior. En este proceso la gratuidad, una de las banderas históricas de la reforma, jugó un papel central, porque desligó la riqueza personal de la posibilidad de seguir estudios uni-

versitarios. Además, la gratuidad permitió también que la universidad se convirtiera en el espacio público que comentábamos líneas arriba, al ser espacio de encuentro y socialización de personas provenientes de distintas clases sociales. Es cierto que este efecto de la gratuidad se perdió en el curso de la masificación, ¡qué paradoja!, en especial con la hegemonía de los grupos radicales de procedencia maoísta en las décadas de 1960 y 1970, y el uso que los grupos armados hicieron de los claustros en los años de 1980 y principios de 1990, pero ya había jugado un rol central en un momento anterior, cuando la universidad logra un papel de liderazgo en la sociedad peruana a mediados del siglo xx.

Esta situación produce un efecto contradictorio. Por un lado la imagen queda y es fácil encontrar referencias a las glorias pasadas de universidades como San Marcos de Lima, San Agustín de Arequipa o San Antonio Abad del Cusco y a los importantes intelectuales que estudiaron y enseñaron en ellas. Pero, por otro, los hijos de las clases medias tratan, hasta donde pueden, de alejarse de las universidades nacionales, a las que identifican, más allá de los esfuerzos que éstas hagan, con el desorden y la mediocridad. La extraordinaria virtud que tuvieron las universidades nacionales en el pasado, de ser espacio de encuentro y socialización, se pierde, y con ello la influencia de estas universidades en el país y la importancia que los gobiernos y las sociedades, tanto regionales como nacional, le dan a las mismas.

Ahora bien, el acceso democrático no ha significado que cualquiera entrara a una universidad nacio-

nal. Si tomamos las estadísticas para el año 2000 (CNSRU 2002) podemos observar que las universidades nacionales en su mayor parte admiten menos del 20% de los postulantes y que universidades emblemáticas como la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, sólo admitió ese año al 7,88% de los que postularon, mientras que la Universidad Nacional Agraria al 15,52% y la Universidad Nacional de Ingeniería al 15,59%. Definitivamente en estas universidades existe un proceso selectivo, lo que no hay, en la mayoría de los casos, es una educación adecuada una vez que los estudiantes ingresan a la universidad. Totalmente diferente es el caso de las universidades privadas que, angustiadas por conseguir la mayor cantidad de fondos posibles, han liberalizado el ingreso de forma inimaginable. Si tomamos los mismos números para el año 2000 tenemos que salvo la Pontificia Universidad Católica de Lima que admitió ese año al 26,64% de los que postularon, todas las demás admitieron a más del 50% de sus postulantes, llegando a casos de antología con dos universidades privadas de reciente creación que admitieron ese año 112% y 128% de los estudiantes que postularon, cifras que, al menos en el papel, parecen traídas de la cuarta dimensión.

Además del acceso está el gobierno universitario. La reforma introduce el concepto de gobierno de la comunidad universitaria, o sea, el gobierno de profesores, estudiantes y graduados. Al respecto es importante aclarar que el planteamiento original de la reforma, y que es el de la ley de 1983, es la definición de la comunidad universitaria como conjunto de

profesores, estudiantes y graduados; y no como profesores, estudiantes y trabajadores. Esta definición que incluye a los trabajadores no-docentes y excluye a los graduados, es la que quiso imponer el maoísmo en la década de 1970 en algunas universidades públicas, con motivo de los denominados «gobiernos tripartitos». Se trata de una definición que desnaturaliza el concepto de comunidad universitaria al incluir a un grupo que no es inherente a la labor académica. Esto no quiere decir que no se pueda escuchar la voz de los trabajadores no-docentes en el gobierno de la universidad, pero su participación debería tener una condición supernumeraria y sin ser considerados estamento universitario. Muchos considerarán esto un rezago feudal en la concepción de la universidad, sin embargo, creo que admitir la ampliación de la comunidad universitaria de esta manera sólo llevaría a relajar el concepto y darle paso a la crítica reaccionaria del mismo.

La expresión más conocida de este gobierno de la comunidad universitaria es la participación estudiantil en la proporción de un tercio, que es para muchos la piedra de toque de la crisis universitaria. El gobierno de la comunidad universitaria tiene, sin embargo, una duración intermitente entre 1919 y el presente, siendo el período más largo de vigencia del mismo, en las universidades nacionales y algunas universidades privadas, entre 1983 y el presente. Este último es justamente el período en el que se manifiestan de manera más aguda las consecuencias de la masificación sin proyecto y sin recursos de las décadas anteriores. El gobierno democrático era el que

se suponía que debía garantizar que la universidad continuara siendo un espacio público por excelencia, en el se investigara y se formaran profesionales de acuerdo con las necesidades del país. Sin embargo, este tipo de gobierno sufre, en el contexto de la masificación, el embate de la politización de los claustros que lleva a que diversos campus a lo largo y ancho del país se conviertan en verdaderos campos de batalla entre las distintas facciones radicales. Asimismo, una vez pasada la politización radical, esta forma de gobierno democrático permite el manejo de las universidades nacionales y algunas privadas por redes de clientela que buscan la satisfacción de intereses particulares.

Es claro entonces que se trata de una forma de gobierno que carece de las salvaguardias necesarias para no caer en manos de minorías que se arrogan la representación de los demás. Estas debilidades del modelo implementado no invalidan, sin embargo, el principio de gobierno de la comunidad universitaria, sino la forma que éste ha tomado en el Perú. Al respecto, es importante prestar atención al asambleísmo reinante en los órganos de gobierno, en especial en los consejos universitarios y los consejos de facultad, y a la confusión de funciones, de gestión, deliberación y control, que se mezclan y finalmente se neutralizan en cada uno de los órganos de gobierno referidos. El asambleísmo y la confusión de funciones son los que llevan a la ingobernabilidad a muchas universidades, impidiendo, por muy buena voluntad que exista en catedráticos y estudiantes, una adecuada conducción de la institución universitaria.

Este asambleísmo se refleja también en la elección de rectores y decanos, donde se usa el sistema vía elección de delegados de profesores, estudiantes y graduados a un organismo colegiado que luego elige a la autoridad (DEPAZ 2003). Esta elección vía delegados produce multitud de acuerdos debajo de la mesa y detrás de la puerta que tienen como denominador común el reparto de cuotas de poder entre los diferentes grupos y estamentos. Este reparto de cuotas muy rara vez tiene en cuenta el interés general de la institución y generalmente atiende a las necesidades individuales o de grupo de quienes hacen los acuerdos, desnaturalizando así el mecanismo democrático de elección de las autoridades. Por ello, para romper con el «cuoteo» de poder, hay necesidad de llevar adelante elecciones directas de decanos y rectores, de manera tal que éstos expresen mejor la voluntad de sus representados.

El fracaso de esta forma de gobierno de la comunidad universitaria lleva a algunos promotores de las universidades con dueño a descalificar toda forma de gobierno democrático de la universidad. Estos voceros señalan que la única solución es una conducción autoritaria, que responda a sus dueños, sean éstos el Estado o algunos privados, debiendo los dueños nombrar a las autoridades sin intervención de estudiantes ni profesores. Esta alternativa niega a la universidad como un espacio democrático, tanto en su quehacer como en su influencia sobre la sociedad y la concibe, a lo sumo, como un centro de profesionalización en función del interés de las grandes empresas. Las debilidades de la democracia planteada

por la primera reforma se convierten, entonces, en uno de los pretextos más importantes que permiten la constante vuelta de péndulo al autoritarismo en la universidad. Por ello, es fundamental encontrar modelos democráticos alternativos que mantengan el principio del gobierno de la comunidad universitaria, pero que corrijan sus deficiencias en función de la gobernabilidad de los claustros que es una condición primera y fundamental para el desarrollo de la actividad académica.

Las carencias de la primera reforma se sintieron desde mediados del siglo pasado y un buen ejemplo de las mismas fueron los sucesivos y frustrados intentos de cambiar la Universidad de San Marcos que se dieron a lo largo de la década de 1960, por el grupo de profesores que encabezaron Augusto Salazar Bondy y Alberto Escobar. El fracaso de las reformas en las facultades de Letras y Educación y el fracaso de la Facultad de Estudios Generales fue el fracaso de poner a la Universidad de San Marcos a la altura de los tiempos. Este propósito de cambio tuvo una coalición inesperada en contra: el naciente maoísmo junto con el rector aprista Luis Alberto Sánchez. Para unos se trataba de tener los espacios que creían les podían dar mejores condiciones de agitación y propaganda para sus objetivos supuestamente revolucionarios, para el otro, de mantener incólume la realización de sus ideales de juventud así como su red de clientela universitaria que se había forjado en la lucha por estas banderas. Pero las carencias de la primera reforma se han visto sobre todo en el Córdoba tardío de la ley de 1983. Esta ley, como ninguna

otra, ha llevado al estancamiento a la universidad pública y ha permitido, entre otras causas, que exista el espacio para la legislación que permite el nacimiento desordenado de docenas de universidades privadas, que se inspiran en un modelo no sólo distinto al de la reforma sino en muchos sentidos opuesto al mismo. Tenemos entonces que el modelo de la primera reforma universitaria se agotó en el Perú sin lograr su cometido y cuando finalmente adquirió forma jurídica y se estableció institucionalmente fue, en el caso de la mayoría de las universidades nacionales y algunas privadas, sólo un cascarón para acunar la mediocridad sobreviviente de una ya larga crisis universitaria.

Por todo esto la necesidad de una segunda reforma universitaria que mantenga las conquistas democráticas de la primera, mejorándolas en cuanto sea posible, pero que agregué a las mismas la necesaria lucha por resultados de calidad que vuelvan a establecer la universidad como un centro de investigación y profesionalización pertinentes de acuerdo con las necesidades de desarrollo del país. Ello significa superar el híbrido actual que mezcla el Córdoba tardío con las universidades con dueño y da producto al actual desorden universitario. La superación de este desorden debe dar origen a un modelo universitario que permita convivir a distintos tipos de universidades, pero dentro de un conjunto articulado que le brinde beneficios a la sociedad en la que se desenvuelven y no sólo tenga que ver con los intereses inmediatos de quienes manejan esta o aquella casa de estudios.

La alternativa

Primero que nada hay que terminar con el actual concepto de autonomía que condena a la mayoría de las universidades a la autarquía y a la mediocridad. Esta autonomía ha terminado poniendo a la institución universitaria de espaldas al país, llevándola a que se encierre en sus cuatro paredes y defina su futuro en función, en el mejor de los casos, de intereses corporativos de corto plazo. Terminar con el actual concepto de autonomía no significa agredir la libertad de cátedra y de investigación, tampoco vulnerar la necesaria autonomía de gobierno y de gestión de las universidades; por el contrario, lo que se busca es darle a la institución el contexto indispensable para que puedan desarrollar sus labores con la mayor libertad. Decimos esto a la luz de la experiencia del último medio siglo, lejos del sectarismo político, de la cultura clientelista y del afán desmedido de lucro que tienen sometida a la universidad a fuerzas ajenas a su propósito. Terminar con este concepto de autonomía debe abrir paso a uno nuevo, que permita desarrollar el quehacer universitario en sintonía

con las demandas del país y contando con los recursos necesarios para ello.

Segundo, hay que trabajar por un sistema universitario que articule los diversos tipos de universidades y las universidades de las diferentes regiones del país. El sistema universitario no es una idea nueva, estaba en el proyecto universitario del gobierno militar de la década de 1970 y quizá por ello no será del agrado de algunos. No obstante, creo que en un país pobre y con grandes urgencias de desarrollo universitario hay necesidad de juntar esfuerzos de la mejor manera para sacar la universidad adelante y un sistema que articule puede ser un instrumento en este sentido. El sistema supone la existencia de una autoridad del conjunto que podría ser un Consejo Superior de Educación Universitaria que tenga las funciones de planificación, evaluación y control de las universidades. En este consejo debieran estar representados, además de los estamentos universitarios, la sociedad civil, vía los colegios profesionales, los gremios laborales y empresariales, así como el gobierno de turno. Es absurdo que el gobierno no tenga participación, en algún ámbito, en la gestión universitaria, de allí la necesidad de que esté en una instancia nacional. No está por demás señalar que así ocurre en la mayoría de los países de América Latina.

La carencia de un sistema universitario es otra de las consecuencias de la mal entendida autonomía. Supuestamente el sistema atentaría contra la autonomía de cada universidad y sobre la base de este diagnóstico es que se diseña la autarquía de la ley de 1983. El rechazo al sistema es reforzado a partir de la apa-

rición de las universidades con dueño en 1996, en este caso para defender la libertad de empresa que se enarbola como atributo supremo de las instituciones que surgen del decreto legislativo 882. El dispendio, la mediocridad y el desorden dan, sin embargo, razón a los que proponemos la necesidad de organizar un sistema universitario. Es más, un sistema con una autoridad central puede superar los obstáculos que han tenido organismos como la Asociación Nacional de Rectores, cuya mera función coordinadora la lleva a ser, prácticamente, una espectadora del caos existente. La existencia de una autoridad central, por otra parte, no tiene por qué significar una autoridad absoluta ni una intervención permanente de un poder externo a las universidades, sino la existencia de un consejo con atribuciones específicas, organizado sobre la base de la comunidad universitaria, que le dé un marco de eficiencia y calidad a un conjunto institucional muy necesitado de las mismas.

Tercero, hay que limitar el excesivo número de universidades existentes. El país no puede seguir soportando el escándalo que significa que algunos políticos, incluso el Presidente de la República, se paseen el país prometiendo universidades a cambio de votos. De igual manera, la educación universitaria tampoco puede quedar librada a la voracidad de empresarios inescrupulosos. Seguramente va a ser muy difícil cerrar universidades o incluso convencer a algunas de que se fusionen con otras, pero lo que sí debe hacerse es una acreditación institucional de las casas de estudio que existen en la actualidad para darles los plazos necesarios para que reparen sus de-

ficiencias y, en caso de que no sea así, se pueda eventualmente proceder al cierre de las mismas. Otro mecanismo alternativo a la fusión o el cierre, sobre todo en el caso de las universidades nacionales, puede ser la creación de redes macrorregionales universitarias. En estas redes, las distintas universidades de cada macrorregión podrán coordinar sus actividades y articular sus programas de enseñanza e investigación, de tal manera que en una misma macrorregión no se dupliquen o tripliquen las mismas carreras y proyectos, lo que hoy lleva a la dilapidación de recursos y afecta la calidad del servicio que se brinda.

Las que sí deben de cerrarse de inmediato y prohibir su creación posterior son las llamadas filiales universitarias que se han convertido en uno de los elementos más perniciosos del actual caos existente. El solo hecho de que nadie pueda dar una cifra exacta sobre el número de estas filiales debería llamarlos a sospecha.

Cuarto, hay que cambiar la estructura del gobierno de las universidades. Me refiero fundamentalmente a las universidades públicas, cuyo gobierno surge de la comunidad universitaria. Creo que es importante apoyar y promover a las universidades cuyo gobierno surge de la comunidad universitaria, pero ello no debe significar, como ya dijimos, caer en el asambleísmo que a la postre sólo conduce al reparto de prebendas y a la ingobernabilidad de la universidad. La seria confusión que hay en la actual normatividad entre gestión, deliberación y control lleva a que parezca que los mismos órganos tuvieran las tres funciones. Es imposible que ello suceda

en cualquier organización compleja y la universidad ciertamente lo es. Es urgente separar la función ejecutiva en las universidades que debe ser cumplida por los rectores y decanos con libertad para escoger a sus colaboradores, de la función deliberativa que debe estar en manos de consejos más amplios donde exista representación de profesores, estudiantes y graduados, manteniendo la proporción tradicional de dos tercios para los profesores y un tercio para los estudiantes, así como una representación supernumeraria para los graduados. De igual forma, la función de control debe también especializarse, para que esa función clave se desarrolle con independencia de los órganos de gobierno y adquiera así la mayor transparencia. Una herramienta útil en este proceso de separación de funciones debe ser la elección directa de aquellos encargados de la función ejecutiva, me refiero al decano y al rector. Además, para evitar peleas en la cúpula, creo que al rector se le debe elegir por sufragio directo y conjuntamente, en una misma plancha, con los vicerrectores, de manera tal que se consiga una mayor solidez y continuidad en la conducción de la universidad.

Quinto, hay necesidad de una profunda reforma académica. Una reforma académica que vuelva a centrar la actividad de las universidades en la investigación, pero de una investigación articulada con las necesidades nacionales y regionales. De esta manera la profesionalización y el trabajo de posgrado partirán de la investigación. Así, las carreras profesionales, las maestrías y los doctorados tendrán como origen el proceso de producción de conocimientos y no

las expectativas de consumo de los estudiantes, las necesidades de trabajo de los profesores y/o el afán de lucro de algunos dueños, como sucede el día de hoy. Asimismo, centrar las universidades en la investigación debe significar también una reforma interna, que debe terminar con la proliferación de carreras que no tienen ninguna relación con la demanda, con las necesidades sociales ni con la investigación, así como también con la proliferación de facultades que sólo responden a las necesidades de reparto de cuotas de poder entre los diversos grupos de profesores. Se debería promover también, de inmediato, una red de universidades, tanto públicas como privadas, dedicadas prioritariamente a la investigación, para que se pueda empezar a cubrir lo más pronto posible el abismo que nos separa de países más desarrollados en el proceso de producción de conocimientos. Esta reorganización en función de la investigación debe llevar a la creación del Vicerrectorado de Investigación y Posgrado, que ayude a promover la producción de conocimientos y la más alta especialización en las universidades. Por último, la reforma académica debe también diseñar una nueva carrera docente, de carácter estrictamente meritocrático, en la que sólo ingresen a la docencia y sean promovidos los profesores que tengan el título profesional y los grados académicos de maestría y doctorado respectivos y que, a la vez, investiguen y publiquen sus trabajos de especialidad.

Sexto, el financiamiento estatal para las universidades nacionales tiene que aumentar, la universidad nacional no puede seguir viviendo de las migajas que

le da el Estado. Este aumento debe significar mejores sueldos para los profesores, más recursos para la investigación y la enseñanza y mejor infraestructura. Pero este financiamiento estatal no puede ser ciego e igualitarista como hasta ahora, porque este tipo de financiamiento promueve la mediocridad que reina en las universidades nacionales. El tesoro público debe financiar a las universidades nacionales en dos tramos. Primero, dotarlas de un financiamiento que cubra sus requisitos más básicos, pero luego, las universidades deben conseguir el resto del financiamiento público de acuerdo con sus resultados, lo que estimularía la emulación entre las diferentes instituciones universitarias. Se debe promover también la generación de ingresos propios por parte de las universidades nacionales, pero las universidades deben tener libertad para gastar estos ingresos sin necesidad de entregárselos al Ministerio de Economía y Finanzas como sucede en la actualidad. Asimismo, los estudiantes de universidades públicas que provienen de colegios privados deben pagar una pensión similar a la que pagaban en el colegio de origen, ello también ayudaría al financiamiento universitario. De igual manera, las universidades privadas con dueño deben pagar todos sus impuestos, no es posible que universidades que se definen como empresas con fines de lucro no paguen impuestos en un país con las necesidades que tiene el Perú.

Séptimo, ninguna de las reformas anteriores será posible si no se establece un sistema de control de calidad que tenga base en cada universidad pero que sea centralizado nacionalmente. Este sistema de con-

trol de calidad debe de abarcar tanto las universidades nacionales como las particulares, ya que el servicio educativo que brindan, más allá del origen de los recursos de que disponen, es un servicio público. Sin embargo, en el caso de las universidades nacionales el Consejo Superior de Educación Universitaria debe ser la última instancia de este sistema de control, debiendo ser la autoridad final en lo que respecta a creación de universidades, creación o supresión de facultades, carreras profesionales y posgrados; nombramientos y ratificaciones de docentes. Es muy importante sacar del ámbito de cada universidad nacional la palabra final sobre creaciones, supresiones, nombramientos y ratificaciones, porque ésta ha sido la fuente de reproducción de la mediocridad en las últimas décadas. Como reza un dicho que recorre los claustros y algunas otras dependencias públicas «Otorongo no come otorongo», lo que alude a la dificultad de calificarse entre colegas para ver quién es promovido y quién no, qué carrera se abre y cuál se suprime, etc., etc.

La fuerza social y política para lograrlo

Lograr una segunda reforma universitaria en el Perú va a ser una cuestión difícil. No obstante, vale la pena el esfuerzo por lo mucho que está en juego en este asunto. Digo que va a ser muy difícil porque a ella se oponen fuerzas poderosas. En primer lugar, la indiferencia del Estado y la clase política, casi en su conjunto. La educación superior para ellos no es un tema en agenda y cuando piensan en ella lo hacen más desde la perspectiva de una potencial o real fuente de conflictos que desde la posibilidad de desarrollo de la institución universitaria. En segundo lugar, la mayoría de los que lucran en el actual desorden universitario, multiplicando universidades y sucursales que sólo responden al mercado de expectativas que se ha creado pero que tienen escasa relación con necesidad alguna. En tercer lugar, no tan poderosos pero ciertamente influyentes, los grupos al interior de muchas universidades, especialmente nacionales, que viven del actual estado de cosas repartiéndose una y otra vez diversas cuotas de poder, no desean tampoco cambio alguno. Estos últimos, de manera más descarada que los demás, ensayan discursos diversos para aparecer modernizadores con tal que no los saquen de donde están.

Frente a esta situación hay necesidad de una coalición de la sociedad civil con los partidos políticos que reconozca la importancia del tema universitario y esté dispuesta a plantear una alternativa. Una coalición que no se someta a los influyentes *lobbies* del negocio universitario tanto público como privado. Cuando hablo de sociedad civil me refiero a actores directamente interesados como son los colegios profesionales y los gremios empresariales y laborales que, articulados con los profesores y estudiantes que están de acuerdo con una reforma profunda de la institución universitaria, impulsen un movimiento a favor de una segunda reforma. Esta coalición social es la que debe poner en la agenda nacional el tema de la universidad y exigir a los partidos que se pronuncien al respecto para que eventualmente asuman las banderas del cambio. El movimiento no va a ser como en oportunidades anteriores desde adentro de los claustros hacia la sociedad, por la sencilla razón de que el deterioro interno ha avanzado sustantivamente en muchas universidades y hace casi imposible un movimiento principalmente universitario. Se trata entonces de un frente muy amplio, universitario y extrauniversitario, para cambiar la universidad. Un movimiento que asuma la necesidad de la relación de cada universidad con su sociedad regional y con el país en su conjunto y por ello se atreva a trascender los límites del claustro académico para llevar este debate a una esfera pública mayor en la que se reciban los más distintos aportes y donde salvar la universidad se convierta en una tarea verdaderamente nacional.

Bibliografía

ABUGATTAS, Juan

2001 «El debate actual sobre la universidad». En *La universidad que el Perú necesita*. Lima: Foro Educativo y Consorcio de Universidades.

BRUNNER, José Joaquín

2002 «Tiempo de Innovar; políticas innovativas». En Hugo ORDÓÑEZ SALAZAR (ed.). *El rol de la universidad en el siglo XXI*. Tacna: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo Regional e IESAL/UNESCO.

BUSTAMANTE BELAUDE, Luis

1998 *La nueva universidad*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

CNSRU-Comisión Nacional por la Segunda Reforma Universitaria

2002 *Diagnóstico de la Universidad Peruana: Razones para una nueva reforma universitaria*. Lima, invierno de 2002.

CONCYTEC

2003 *Perú ante la sociedad del conocimiento. Indicadores de Ciencia Tecnología e Innovación, 1960-2002*. Lima: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

DEPAZ, Zenón

2003 «Universidad y Democracia». *Nosotros* N.º 2. Lima-Perú, agosto.

GERMANÁ, César

2002 *La racionalidad en las Ciencias Sociales*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

- 2003 «La universidad peruana en proceso de transición». *Medicina* N.º 8. Trujillo: marzo.
- ÍSMODES, Eduardo
- 2004 «Países necios: la persistencia de vivir en el subdesarrollo». *Palestra*. Portal de asuntos públicos de la Pontificia Universidad Católica del Perú: <<http://palestra.pucp.edu.pe>>.
- LYNCH, Nicolás
- 1979 «La polémica indigenista y los orígenes del comunismo en el Cusco». *Crítica Andina* N.º 3. Cusco: enero-junio.
- 1990 *Los jóvenes rojos de San Marcos. El radicalismo universitario de los años setenta*. Lima: El Zorro de Abajo Ediciones.
- 2004 *El pensamiento arcaico en la educación peruana*. Lima: Fondo Editorial Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- MARLÁTEGUI, José Carlos
- 1970 *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. 18.ª edición. El proceso de la instrucción pública. Lima: Empresa Editora Amauta, ,
- MAZO, Gabriel del
- 1967 *La Reforma Universitaria*. Tomo 1. El movimiento argentino. Compilación y notas de. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- PÁSARA, Luis
- 2004 *La enseñanza del Derecho en el Perú: su impacto sobre la administración de justicia*. Lima: Ministerio de Justicia del Perú, agosto.
- RIVERO HERRERA, José (coord. general)
- 2003 *Propuesta. Nueva Docencia en el Perú* (Julia Alba, Luisa Pinto y Manuel Bello; coordinadores adjuntos). Lima: Ministerio de Educación del Perú.
- SALAZAR BONDY, Augusto
- 1957 *Mitos, dogmas y postulados de la Reforma Universitaria*. Lima: Facultad de Letras. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- WALLERSTEIN, Immanuel
- 2000 «Social Science and the Quest for a Just Society». En *The essential Wallerstein*. Nueva York: The New Press.

*La presente edición ha sido trabajada íntegramente en equipos
y con insumos de Hewlett-Packard.*



invent