

Dinámica de la transformación del sistema educativo en el Perú

Patricia McLauchlan de Arregui¹

Resumen

En este artículo se analiza la evolución del sistema educativo peruano, sus características, problemas y las reformas que se están emprendiendo. En la introducción se revisa la evolución de los niveles educativos alcanzados por la población peruana. En la segunda sección se describen algunas características institucionales del sistema educativo, tales como la expansión reciente, la cobertura actual, recursos disponibles y eficiencia interna de cada uno de sus niveles (inicial, primario, secundario, superior universitario y no universitario y ocupacional). De estas características se desprenden algunos de los problemas básicos de calidad, eficiencia y equidad del sistema, tratados con mayor amplitud en la tercera parte, diferenciando los que afectan a los niveles básicos de los que afectan a la educación superior y a la formación profesional. La cuarta sección describe las reformas propugnadas por el actual gobierno, así como el debate que ellas han suscitado. Finalmente, en el último acápite se revisan las principales carencias y vacíos de tal propuesta.

1. Introducción: Crecimiento de los niveles educativos de la población en el Perú²

El análisis de los datos sobre logros educativos contenidos en los cuatro últimos censos nacionales, evidencia con claridad que los niveles educativos formales de la población del Perú se han elevado velozmente. Hasta 1940, sólo 5.6% de los

1. La autora es directora ejecutiva e investigadora principal de GRADE. Este artículo se basa en el informe que ella preparara en noviembre de 1993 como contribución al Programa sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en las Américas del Diálogo Interamericano, una de cuyas primeras actividades ha sido la elaboración de un informe sobre los problemas que caracterizan a la educación en América Latina, las tendencias de cambio perceptibles y sus implicancias para el desarrollo futuro de la región, en el contexto de las transformaciones fundamentales que vienen experimentando sus economías y sociedades. La elaboración del informe fue posible gracias a los estudios realizados en el área de Políticas de Educación, Ciencia y Tecnología de GRADE, con el apoyo de la Fundación Ford, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID).

2. Las tres primeras secciones de este artículo se apoyan fuertemente en los resultados de una serie de estudios recientemente realizados por diversas instituciones nacionales, públicas y privadas,

peruanos mayores de quince años había alcanzado al menos alguna educación secundaria; en 1981, en cambio, la cifra correspondiente fue 40.3%. En 1940, más de la mitad de los adultos carecía de instrucción escolar alguna, mientras que en 1981 esa situación afectaba a una proporción mucho más reducida (15.2%) de la población. Por último, mientras en 1940 menos de uno de cada cien peruanos mayores de quince años tenía acceso al nivel educativo superior, uno de cada diez de ellos lo lograba en 1981 (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Población censal de quince años y más, según nivel de
educación alcanzado: Perú 1940-1981
 (en miles de habitantes)

Nivel alcanzado	Censos nacionales							
	1940	%	1961	%	1972	%	1981	%
Total	3596	100.0	5617	100.0	7602	100.0	9992	100.0
- Sin nivel	2072	57.6	2113	37.6	1998	26.3	1516	15.2
- Pre escolar y algún año de primaria	1325	36.9	2598	46.3	3624	47.7	4135	41.4
- Algún año de secundaria	168	4.7	629	11.2	1553	20.4	3042	30.4
- Superior	31	0.9	131	2.3	335	4.4	985	9.9
- Nivel no especificado	---	---	146	2.6	92	1.2	314	3.1

Fuente: INEI 1992 (Tomo I: 378).

Como cabría esperar, estos niveles de logro son bastante mayores para los grupos más jóvenes de la población. Por ejemplo, en 1981 17% de los peruanos entre los 25 y los 29 años de edad tenían alguna educación postsecundaria, y 35% de los mismos tenían por lo menos secundaria completa (Arregui y Melgar 1993b). Ello sugiere una expansión más significativa aun que la indicada por las cifras anteriores.

Estimados para fechas más recientes³ muestran que los niveles educativos alcanzados por la población han continuado elevándose. En 1991, 50% de la

como contribución a un diagnóstico general de la educación peruana actualmente en curso en el Ministerio de Educación. Las referencias a la educación superior están sustentadas principalmente en los estudios que sobre el tema se vienen desarrollando en GRADE.

3. Dado que los resultados del Censo Nacional realizado en 1993 aún no están disponibles, estos datos se basan en la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 1991-1992, reportados por el Ministerio de Educación (1993: tabla 1.18.A).

población de cinco años y más tenía por lo menos educación secundaria (mejorando el 30.2% en dicha situación en 1981). Otro indicador de logro educativo, el promedio de grados de educación recibidos por la población de cinco y más años de edad, confirma la tendencia: de 3.7 en 1972 se incrementó hasta 6.7 en 1990 y 6.8 en 1991 (Ministerio de Educación 1993: tabla 1.16). Para los adultos jóvenes (entre los veinte y 39 años de edad) dicho promedio está alrededor de once grados de escolaridad.

Aunque el promedio general apenas sobrepasa hoy el nivel primario, la tendencia hacia mayores niveles de logro educativo parece tener asegurada su continuidad, aun si no fuera por otra razón que la demanda creciente que harán los padres, cada vez más educados. En cambio, hay ciertos aspectos del patrón de expansión del sistema educativo cuyo impacto sobre la equidad, eficiencia, calidad y pertinencia del sistema son menos predecibles. Revisar esos aspectos es el propósito de la siguiente sección.

2. Expansión, cobertura, recursos y eficiencia del sistema educativo

La mejora en los niveles educativos de la población se logró gracias a una ampliación de la matrícula bastante más acelerada que el crecimiento poblacional. Incluso durante los difíciles años ochenta, la matrícula en todos los niveles y modalidades del sistema creció a un promedio anual de 3.5%, pasando de 5'445,400 a 7'657,300 alumnos a lo largo de la década. Entretanto, la población menor de 24 años sólo crecía a una tasa de 1.6% al año.

No obstante, datos para años más recientes revelan que los incrementos de matrícula vienen siendo bastante inferiores a los observados en el pasado. Como consecuencia de las inusualmente altas tasas de deserción que habrían seguido a la aplicación del severo programa de ajuste económico⁴, y de las prolongadas huelgas que afectaron el funcionamiento del sector desde inicios del año escolar de 1991, la tasa de crecimiento de la matrícula fue apenas equivalente a 0.06% en 1991 y a 1.26 en 1992, año en que se matricularon un total de 7'758,202 alumnos (Ministerio de Educación 1993: tablas 1.6.A y B)⁵.

4. Existen marcadas discrepancias sobre el particular. Algunos autores han estimado que en 1991 no se matriculó un 28% de la población escolar proyectada para ese año (Helfer s/f: 13). Sin embargo, otros han cuestionado el sustento de las proyecciones y el mismo cálculo oficial de la deserción, debido a que a lo largo del periodo 1985-1990 la estadística educativa no sólo estuvo severamente descuidada, sino que también fue deliberadamente inflada para justificar innecesarias contrataciones de personal docente y administrativo. Tras revisar las cifras y la metodología, el Ministerio de Educación (1993: 12) estima que en 1991 habría desertado 5.5% del alumnado.

5. Todos los datos sobre matrícula y número de docentes utilizados en ésta y las siguientes secciones provienen de esta fuente, que forma parte del diagnóstico general de la educación

Esta menor tasa de expansión de la cobertura ha hecho que subsistan algunos déficit que podrían ser importantes, de ser correctas las proyecciones poblacionales en que se basan las estimaciones del cuadro 2. Estimaciones más recientes, basadas en la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) de 1991-1992, confirman los datos del cuadro, hallándose que la tasa de escolarización de la población de seis a quince años era 87.8%.

Cuadro 2
Población, matrícula y tasas de escolarización por grupos de edades: Perú 1990

Grupo etáreo	Población	Matrícula	Tasa de escolarización
3-5	T 654,585	794,598	48.0
6-11	3'186,101	2'814,711	88.3
12-16	2'495,397	2'198,891	88.1
17-24	3'465,574	1'435,043	41.4
3-24	10'801,657	7'243,243	67.1
25+	9*006,348	395,498	4.4

Fuente: Ministerio de Educación (1993: tablas 1.11 y 1.12).

Esta cobertura es provista mediante un sistema organizado en cuatro niveles. El nivel inicial o pre escolar atiende a los menores de seis años. La educación primaria requiere una edad mínima de seis años para el ingreso y comprende seis grados, tanto en su modalidad para menores como en la dirigida a adultos o ingresantes tardíos. La educación secundaria, de cinco grados, se ofrece también en dos modalidades, para menores y para adultos, y admite opciones diversificadas durante los últimos tres años: la secundaria común (científico-humanista) y la secundaria técnica (especialización agropecuaria, artesanal, comercial o industrial). Por último, la educación superior se ofrece en universidades e institutos pedagógicos, tecnológicos o artísticos, con programas que se extienden a lo largo de tres o más años de estudios.

Los servicios educativos también se proveen bajo otras dos modalidades: educación especial y educación ocupacional, con programas de extensión diversa. Por último, existen programas de alfabetización de adultos y programas no escolarizados para todos los niveles.

desarrollado el Ministerio como supuesto paso previo a la realización de un programa de reforma sectorial.

Es importante resaltar que, pese a los avances logrados en el acceso de la población a alguna educación formal, subsisten tasas altas de analfabetismo. Los resultados de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) de 1985-1986 muestran que 16.6% de la población nacional mayor de quince años era analfabeta, si bien el promedio para los grupos menores de cuarenta años eran bastante más bajos. Ese es uno de los problemas a discutir en este artículo. Antes de ello, sin embargo, en lo que sigue se ofrecen algunas estadísticas básicas sobre las dimensiones, cobertura, recursos y eficiencia interna de cada uno de los niveles del sistema⁶.

2.1 Educación inicial

Este es el nivel educativo que más rápida expansión ha experimentado en los últimos decenios, habiéndose multiplicado diez veces el volumen de su matrícula entre 1970 y 1991 (de 74,000 a 808,580 alumnos)⁷. En la actualidad responde por 10.7% del total de alumnos matriculados en todos los niveles del sistema.

Aun así, su cobertura -de la cual 88% es provista por el sector público- continúa siendo relativamente deficitaria. Tras haberse expandido a un ritmo promedio anual de 18% durante los años setenta, su tasa de crecimiento se redujo a 7% durante los ochenta, seguramente como consecuencia de la crisis económica que forzó a los padres de familia a reducir la prioridad otorgada a la atención educativa de sus hijos⁸. En consecuencia, hacia 1990 sólo 48% de los niños entre los tres y cinco años de edad asistía a alguno de los programas disponibles en todo el territorio (30% de los de tres, 49% de los de cuatro años y 67% de los de cinco). Este nivel de participación incluye a una buena porción (37%) de asistentes a programas no escolarizados en zonas rurales y urbano-marginales.

Alrededor de 21,000 docentes dedicados a este nivel pertenecen al sector público. En proporción semejante a la observada hacia 1990 en el nivel primario y secundario, cerca de una preocupante mitad de ellos carece de título pedagógico.

En 1991, 6.8% del total del gasto público corriente en educación se destinó a este nivel, que concentraba 11% de la matrícula pública. El gasto promedio anual por alumno resultaba equivalente a 62 dólares (ILEE 1993); a esto debe sumarse el gasto complementario que hacen las familias de los escolares que asisten a la escuela pública inicial (cuyo monto no está disponible).

6. Debido a su tamaño relativamente pequeño y a la falta de información pertinente, no se hacen referencias a la educación especial y a los post grados universitarios, así como a las modalidades básicas para adultos.

7. La matrícula registrada para 1992 fue de 821,531 alumnos (Ministerio de Educación 1993).

8. Diversas encuestas de hogares realizadas en Lima entre 1985 y 1990 muestran que el gasto en educación se redujo de 3.6% a 2.4% del total de la canasta familiar en ese lapso (ILEE 1993).

La Constitución recientemente aprobada introduce como elemento novedoso la obligatoriedad de la educación inicial, así como la gratuidad de su oferta pública. Si la obligatoriedad se refiere no sólo al compromiso de los padres de familia de matricular a sus niños, sino también al del Estado de proveer los necesarios servicios, y si se considera el actual déficit de cobertura en este nivel, el cumplimiento de la nueva norma requerirá un considerable incremento en los recursos fiscales asignados a este nivel⁹.

2.2 Educación primaria

La matrícula anual en este nivel educativo fue 60% mayor en 1990 que en 1970, llegando a 3'944,843 alumnos en 1991¹⁰, cifra que da cuenta de poco más de la mitad (52.1%) de la matrícula global del sistema. A diferencia del nivel inicial, éste es el nivel educativo que menos ha crecido en los últimos años, lo que resulta explicable en vista de la ya extendida cobertura que exhibía desde tiempo atrás. En 1980, 88% de los niños entre los seis y los once años de edad estaban matriculados en alguna escuela, mientras que 87% de la matrícula en primaria era absorbida por el sector público; en 1990, 90% del grupo etáreo estaba matriculado y el sector público continuaba absorbiendo la mayor parte (88%) de la demanda por educación primaria. El déficit de atención a ese grupo de edad se habría reducido de 12.3% a 9.6% a lo largo del lapso mencionado.

También se percibe una mejora en la edad de ingreso a la escuela. En 1980, 22% de los ingresantes tenía siete o más años de edad, mientras que hacia 1990 sólo 10% excedía la edad normativa al iniciar sus estudios. Sin embargo, la repetición del primer grado es altísima, como lo sugiere el que la matrícula casi duplique el número de ingresantes. Una reciente revisión de los indicadores de eficiencia interna utilizados por el Ministerio de Educación (1993), basada en los datos de la cohorte que inició sus estudios en 1982, estima en 35% la tasa de repetición del primer grado, y en 5% la tasa de deserción del mismo¹¹. Estas tasas se reducen en los grados superiores, aunque siguen siendo elevadas: en prome-

9. Se ha realizado un cálculo grueso de ese costo adicional para el Estado, basado en los datos de 1990 y suponiendo que la obligatoriedad alcanza sólo al grupo de cinco años, que la provisión pública de los servicios se mantiene en la misma proporción, y que el costo unitario no varía mayormente respecto de lo arriba indicado. El cálculo arroja un mayor gasto corriente de por lo menos diez millones de dólares anuales, equivalente a 0.2% del gasto público corriente total.

10. En 1992 se matricularon 3'973,371 alumnos.

11. Entre los que repiten el primer grado se dan luego más casos de deserción, con lo cual este porcentaje se elevaría a 7.6% de los ingresantes. Este sería uno de los argumentos que justifican la importancia asignada a la educación inicial en la nueva Constitución.

dio, 22% de los estudiantes de primaria están repitiendo algún grado¹², lo que ocasiona que 28.5% de la matrícula en primaria de menores esté constituida por alumnos que superan la edad normativa. Además, 3.5% del total matriculado en el nivel primario deserta cada año¹³.

Como resultado de lo anterior, se estima que de cada mil alumnos inscritos en primer grado, sólo 198 completan la primaria en el lapso normal de seis años; 400 más lo harían en los siguientes dos años y, con el correr del tiempo (hasta con ocho años de demora), un total de 767 completarían sus estudios. Durante su permanencia en el nivel primario, "consumirían" un total de 6,710 años-alumno, lo cual significa 8.9 años-alumno por cada graduado y que cada uno de éstos ha permanecido en la escuela primaria 7.6 años en promedio (en lugar de los seis normativos)¹⁴. Esto representaría una mejora en relación a la situación imperante años atrás: para la cohorte que inició estudios en 1968 se estimó un promedio de 9.3 años por graduado, para la que empezó en 1971, 10.3, y para la que inició la primaria en 1974, 10.2 años¹⁵. Evidentemente, los promedios varían mucho de una región a otra, y están fuertemente correlacionados con sus características socioeconómicas¹⁶.

Se ha estimado que las aulas y docentes adicionales empleados en atender a los alumnos retrasados (y los que abandonan sus estudios sin lograr los objetivos mínimos de escolaridad) representan una inversión de 207 millones de dólares, y gastos corrientes anuales de alrededor de 40 millones de dólares (Ministerio de Educación 1993: 32)¹⁷.

12. Estas cifras se han estimado en base a la cohorte que inició sus estudios en 1982, y son significativamente más altas que las reportadas para 1988 en anuarios de organismos internacionales (Unesco 1992).

13. Hacia 1990, el "punto de quiebre" parecía estar alrededor de los nueve años. A esa edad, la tasa de escolarización, que ascendía a 93.16% entre los niños de ocho años, empieza a decrecer muy gradualmente. El abandono de la escuela parece luego intensificarse a los catorce años de edad y, más marcadamente, a los diecisiete.

14. Estas estimaciones se han hecho con las estadísticas correspondientes a la cohorte que inició sus estudios primarios en 1982 (Ministerio de Educación 1993: cuadro 4.3), tras una evaluación de las deficiencias conceptuales y metodológicas que subyacían a cálculos oficiales del mismo Ministerio en el período anterior (que produjeron indicadores de eficiencia muy distintos a los aquí presentados).

15. Datos de diversas fuentes, citadas en Fernández y Rosales (1990: 148 y 149). El desconocimiento de los supuestos y la metodología utilizados impide determinar si los datos son realmente comparables; incluso los cálculos de Fernández y Rosales para la cohorte que empezó la primaria en 1982 son muy distintos de los obtenidos por el Ministerio de Educación para la misma cohorte (10.1 contra 8.9 como promedio nacional).

16. En ocasiones se ha intentado medir la incidencia de factores propios del aparato educativo, pero los estudios no han sido particularmente acertados en su selección de variables explicativas, altamente correlacionadas entre sí y prácticamente idénticas a las variables dependientes, con lo cual las "fuertes relaciones" halladas son en verdad tautológicas.

17. Estimados para el período 1985-1991 hechos por Miranda y Pacheco (citados en ILEE 1993) colocan las cifras alrededor de 33 millones de dólares anuales, mientras que Schiefelbein y

El gasto público corriente en educación primaria ha venido decreciendo sostenidamente en términos reales desde 1987, a un ritmo ligeramente mayor que el gasto corriente educativo total¹⁸. Hacia 1991 era menor en casi dos tercios al gasto ejecutado en 1987; en ese año, cuando la matrícula en el nivel primario equivalía a 55% de la matrícula pública total, el gasto en primaria absorbió 34% del gasto corriente fiscal en educación.

En términos de gasto unitario, el subsidio estatal a la educación primaria en 1991 era de unos 62 dólares. Por encima de ello, el gasto que efectúan las familias -aun restringiendo el universo a aquéllas que envían a sus hijos a escuelas públicas- parece ser considerable: según estimados recientes, la contribución familiar por alumno¹⁹ que asiste a un colegio primario estatal sería equivalente a 188% del subsidio estatal en Lima, 151% en otras ciudades y 61% en el medio rural (Rodríguez 1993). Aun así, el costo unitario de la educación privada resulta bastante más elevado: estimados de esta última fuente, referidos a 1991, lo sitúan alrededor de 478 dólares anuales en Lima Metropolitana, 268 en otras zonas urbanas y 86 dólares en el área rural.

En cuanto a los docentes, de los 138,994 profesores dedicados a la educación primaria de menores en 1990²⁰, 90% pertenecía al sector público, y tenían una carga promedio de aproximadamente 28 alumnos. Datos para 1981 indican que, a diferencia de los maestros de otros niveles educativos, la proporción de ellos trabajando en áreas rurales (aproximadamente 40%) era similar a la proporción de la población nacional que residía en dichas regiones; la violencia imperante en el campo debe sin duda haber modificado esta relación desde entonces. Por otro lado, como ya se mencionó, cerca de la mitad de los docentes (47.6%) carecían de título pedagógico, situación que debe haberse agravado tremendamente en los últimos tiempos con el dramático deterioro de las remuneraciones²¹. Si se toma en cuenta que más de un tercio del total de los centros educativos del país

Heikkenen (1991) estiman que en 1988 la repitencia en primaria originó un gasto equivalente a 65 millones de dólares. Las diferencias resultan comprensibles por tratarse de un periodo de alta inflación y de retraso cambiario, lo cual dificulta la deflatación y conversión de las cifras.

18. El gasto ejecutado total durante 1987 y los años siguientes no refleja sino parcialmente las prioridades de atención que los planes formales del gobierno aprista asignaban a las áreas del Trapecio Andino, a las microrregiones, a las comunidades campesinas y nativas, a las áreas urbano-marginales, etcétera. Pese al intento de dar también prioridad a la inversión educativa, como parte de su estrategia reactivadora, el nivel de 8.6% de gasto de capital registrado en 1986 no se reeditó, habiendo en promedio girado alrededor de 4% del gasto total educativo (este cálculo excluye la educación universitaria; ILEE 1993).

19. Incluye gastos directos en matrícula, libros, uniformes y otros.

20. La educación primaria de adultos contaba hacia 1990 con no más de 100,000 alumnos en todo el país.

21. Según un reciente estudio de GRADE (Arregui 1993), el deterioro de los niveles de ingreso y empleo registrados entre 1986 y 1991 de quienes se formaron para ser maestros, es mayor que el de todas las otras carreras más comunes.

son unidocentes -principalmente las escuelas primarias situadas en el medio rural-, la falta de formación de los maestros resulta un factor más preocupante aun.

2.3 Educación secundaria

En 1991 se matricularon 1'921,220 estudiantes en el nivel secundario, cifra que casi triplica la registrada veinte años atrás y que corresponde a 25% de la matrícula total del sistema educativo²². Pese a que en los dos últimos años la tasa de crecimiento de la matrícula pública en este nivel ha sido negativa, 85% de los estudiantes continuaban siendo atendidos en colegios del Estado.

Del grupo de edad normativo, 12 a 16 años de edad, 88% estaba asistiendo a la escuela en 1990; muchos de ellos, sin embargo, estaban matriculados en algún grado de primaria, debido a un ingreso tardío, a deserciones temporales o a la repetición de uno o varios grados. La matrícula en secundaria de menores (1'697,943 en 1990) no llega a más de 68% del grupo de edad normativo, pero incluía a muchos estudiantes de mayor edad²³; por lo tanto, el porcentaje de los adolescentes de doce a dieciséis años que estaban matriculados en secundaria debe ser aun menor. No ha sido posible, con las cifras disponibles, calcular qué porcentaje de los que terminan la primaria se matriculan efectivamente en el primer año de secundaria²⁴.

Como ocurría en el caso del nivel primario, la repetición del primer año de estudios es muy alta (26.3% según los más recientes estimados disponibles), como también lo es la deserción (6.4%). En promedio para todo el nivel, la tasa de repetición es 22% y la deserción 5% (Ministerio de Educación 1993)²⁵. De cada mil alumnos que empiezan los estudios, 342 se gradúan en el plazo normal de cinco años, y otro tanto lo hacen en los siguientes dos años; con mayor demora, el estimado final de graduados llega a 744. Estos 744 graduados permanecen un promedio de 5.8 años en la secundaria (en lugar de los cinco necesarios), aunque la cohorte inicial "consume" 6.9 años-alumno por cada uno de ellos. Esto significa un "sobregasto" de aproximadamente veinte millones de dólares anuales (Ministerio de Educación 1993)²⁶.

22. La matrícula en 1992 llegó a 1'930,157 personas.

23. Cálculos para 1986 muestran que 20% de los matriculados en la secundaria de menores superaban la edad normativa. Por departamentos, ese porcentaje variaba en un rango de 8 a 37% (Ministerio de Educación 1993: tabla 4.5).

24. Hasta ahora, sólo la educación primaria ha sido obligatoria.

25. Los indicadores de eficiencia interna sólo se refieren a la educación de menores, que abarca un 88% del total de la matrícula en ese nivel.

26. Miranda y Pacheco (ILEE 1993) estiman una "pérdida" anual equivalente a quince millones de dólares anuales, con un periodo de referencia más reciente que el utilizado por el Ministerio para sus cálculos.

El gasto público corriente en el nivel secundario se ha reducido en términos reales prácticamente a la mitad del de 1987²⁷, y a tres cuartas partes del de 1985. Sin embargo, su caída ha sido relativamente menor a la experimentada por el conjunto del sistema y por el nivel primario. En 1991 el gasto corriente total en secundaria fue muy similar al destinado a la primaria (32.5% del gasto educativo corriente total), pero debido al menor tamaño de su matrícula (26% de la matrícula pública total), el monto disponible por alumno (125 dólares) resulta el doble del gasto unitario en primaria. Aun así, el gasto familiar adicional por cada hijo que asistía a un colegio secundario público fue en promedio mayor que el monto del subsidio, excepto en el medio rural.

Respecto de los docentes, 95% de los 90,377 que trabajan en este nivel se desempeñan en el sector público, con una carga promedio de 21 alumnos. La proporción de ellos que trabajaba en el medio rural, 9%, era cuatro veces menor al tamaño relativo de la población. Hacia 1990, 45% del personal docente carecía de título pedagógico²⁸.

2A *Educación superior no universitaria*

Se estima que hacia 1990, 41.2% de los peruanos entre los diecisiete y los 24 años de edad (el referente convencional para la educación superior) estaba recibiendo alguna educación formal. Si, considerando que buena parte de ellos estaba todavía cursando la secundaria, reducimos el grupo de referencia a los peruanos entre veinte y 24 años, se obtiene una cobertura aproximada de 30%, incluyendo a los estudiantes universitarios.

Buena parte de esa cobertura la realiza la educación superior no universitaria, que ha experimentado un crecimiento realmente explosivo durante los veinte años pasados. De 24,000 alumnos en 1970, la matrícula registrada en 1991 ascendió a 252,957 (3.3% de la matrícula global)²⁹.

Es destacable el surgimiento de una oferta considerable. Al darse la Ley de Educación de 1983, estaban operando 77 instituciones de educación superior no universitaria, que se convirtieron entonces en Institutos Superiores Tecnológicos (IST). Diez años más tarde, a inicios de 1992, existían 419 IST, de los cuales 53% eran estatales y el resto privados (GRADE 1993). Pese a la evolución bastante diferente de las instituciones de formación magisterial (muchas viejas Escuelas Normales se cerraron durante los años setenta, y durante los ochenta

27. Debe señalarse que éste fue el punto más alto de gasto público educativo total de los últimos veinte años, con la excepción de 1981, pero también, con excepción de 1983, el año de más alto déficit fiscal.

28. Apenas diez años atrás el porcentaje correspondiente ascendía sólo a 12%.

29. La cifra para 1992 fue 267,007 (Ministerio de Educación 1993).

crecieron vertiginosamente los Institutos Superiores Pedagógicos, en base a una provisión mayoritariamente estatal), éstas tuvieron resultados similares, pasando de dieciocho a cien establecimientos en apenas diez años.

Los institutos pedagógicos, tecnológicos y artísticos recogen actualmente a un tercio de los aspirantes a educación superior³⁰. Esto se debe, entre otras razones, a la gran variedad de carreras ofrecidas³¹, a la mayor dispersión geográfica de las instituciones que ofrecen este tipo de servicios educativos, a la promesa de una inserción más rápida y "garantizada" en el mercado de trabajo, y al menor crecimiento de las universidades en años recientes.

Se sabe poco sobre la eficiencia interna de estos institutos. Salvo excepciones, el acceso es relativamente abierto para los egresados de secundaria, siendo muchos los institutos que no someten a sus postulantes a una prueba de selección (especialmente en el sector privado). Las estadísticas publicadas no permiten estimar de manera agregada cuántos de los ingresantes culminan sus carreras; sin embargo, un estudio de GRADE limitado a quince casos representativos de IST en Lima Metropolitana (Fernández 1993), muestra que en promedio para todos los institutos y todas las especialidades, 29.8% de los ingresantes logra terminar su carrera a tiempo³². Si se concede dos periodos de gracia y se sigue a los repitentes, la tasa promedio de egresados se eleva a 35.2%, y el promedio de ciclos-alumno por graduado resulta 10.5, en lugar de los seis normativos. Las diferencias entre instituciones y especialidades fluctuaban entre 6.5 en el caso más exitoso hasta 33 en el menos eficiente, variaciones que pueden atribuirse, en el caso de los IST privados, tanto al estrato socioeconómico de sus estudiantes como al nivel de calidad de la formación impartida. En el caso de los IST estatales, cuya tasa promedio de egresados es mayor (52.5% contra 29.3% de los alumnos de los IST privados), el factor que mejor parece explicar su capacidad de retención del alumnado es el grado de selectividad en el ingreso y su relativa cercanía a los domicilios de sus usuarios.

30. Muchos de ellos se plantean esta opción como una alternativa al fracaso anticipado o experimentado en la admisión universitaria. En una muestra de más de 1,500 estudiantes de IST de Lima Metropolitana entrevistados por GRADE para un estudio en curso, se encontró que 52% habían postulado a la universidad, muchos de ellos en más de una oportunidad.

31. En 1989, en los IST hubo matrícula en más de cincuenta carreras, estando autorizado el funcionamiento de casi setenta. Un tercio de ellas son ocupaciones típicamente vinculadas al quehacer técnico-productivo (y la mayor parte de su oferta está en el sector público), mientras que los otros dos tercios son carreras del sector servicios, y constituyen el grueso de la oferta de las instituciones privadas. Pese a esta diversificación, 70% de los programas en funcionamiento se concentran en apenas diez de las carreras de mayor demanda.

32. Este estudio se hizo mediante el seguimiento a lo largo de ocho semestres de la matrícula y los resultados semestrales (deserción, desaprobación o aprobación) e inter semestrales (deserción, repetición, promoción) de una cohorte de cerca de 6,000 ingresantes a distintas carreras en los IST. Se consideró "ingresantes" sólo a los matriculados en primer ciclo que no eran repitentes ni reentrantes (pero podían ser trasladados de otros IST) y se descartó a aquéllos que abandonaron los

El gasto fiscal destinado a la educación superior no universitaria alcanzó en 1991 un monto estimado equivalente a 2.1% del total del gasto público, sólo muy ligeramente por debajo de la proporción de la matrícula pública que le correspondió atender (2.3%). El gasto corriente unitario bordea los 86 dólares, cifra que representa apenas un tercio de lo que en términos reales recibía cada estudiante en 1989 o en 1985, y menor a la invertida más recientemente en la educación secundaria. No se dispone de datos que permitan estimar el aporte privado a la educación pública de este nivel y modalidad, pero todo hace presumir que sea considerable, como también lo es el pago por servicios privados, que constituyen una proporción de la oferta mayor que en los niveles primario o secundario.

2.5 *Las universidades*

En el Perú, como en muchos otros países del Tercer Mundo, la segunda mitad de este siglo ha sido escenario de una expansión sin precedentes del sistema educativo en general y de la educación superior universitaria en particular. En efecto, como ya se señaló, mientras en 1940 menos de uno de cada cien peruanos mayores de quince años había alcanzado algún nivel de educación superior, en 1981 el porcentaje de peruanos adultos con estudios postsecundarios (10.1% de los mayores de 24) era casi equivalente al de Inglaterra (11.0%), y superaba largamente al de Italia (2.6%) y España (7.1%), así como al de muchos países cuyas capacidades científicas y tecnológicas excedían largamente las del Perú (GRADE 1990:4). Se ha señalado ya también que cerca de 30% de los peruanos de entre veinte y 24 años de edad estaban asistiendo a una institución educativa, probablemente de nivel superior, incluyendo tanto universidades como institutos de diversos tipos.

La matrícula en este nivel educativo ha seguido creciendo a lo largo de la década pasada, de un total de 257,220 universitarios en 1980 hasta 379,573 en 1991³³. Antes de 1960 existían nueve universidades en todo el país; treinta años más tarde existían 46 instituciones operando efectivamente y cinco más que, aun cuando no operaban, estaban oficialmente creadas. Pese a todo, la demanda

estudios antes de los primeros exámenes semestrales, suponiendo que gran parte de esos desertores, que alcanzan con frecuencia la mitad de la matrícula inicial, son personas que no estaban eligiendo una opción de formación, sino tan sólo ocupando su tiempo mientras encontraban otra alternativa. Debe mencionarse que no se ha podido considerar los traslados de especialidades o de instituciones que puedan haber ocurrido, los cuales, de ser significativos, bajarían los aparentes niveles de deserción, incrementando así los índices de eficiencia observados.

33. Estas son cifras recientemente revisadas por la Dirección de Estadística e Informática de la Asamblea Nacional de Rectores, bastante menores que las consignadas en anteriores publicaciones. Para 1992 se han registrado 398,206 alumnos.

insatisfecha es considerable, ya que sólo logra ingresar en promedio la cuarta parte de las personas que solicitan admisión a alguna universidad.

En 1992 existían 52 universidades, que en conjunto abarcaban más de seiscientos programas en 117 especialidades diferentes³⁴. 28 eran universidades públicas y 24 privadas³⁵, captando las primeras 62% de la matrícula y las segundas 38%. Resulta pues evidente que la participación del sector privado en el nivel superior, tanto en el universitario como en el no universitario (particularmente en la educación técnica), es mucho más intensa que en los niveles básicos. Es también notoria la "división del trabajo" entre ambos sectores: las carreras vinculadas al área agropecuaria, las ciencias naturales y exactas y las ingenierías se ofrecen principalmente en las universidades públicas, mientras las universidades privadas se concentran en las áreas administrativas y de leyes y en algunas de las ciencias sociales.

Los presupuestos de las universidades públicas han sido harto volátiles a través de las últimas dos décadas. A los frecuentes déficit de apertura seguían intensas movilizaciones institucionales y políticas que generaban asignaciones de recursos en forma más o menos errática de año en año. Pese a esa inestabilidad, se distingue una cierta tendencia declinante en la asignación de recursos para el conjunto de las universidades públicas, menos dramática que la detectada para los niveles básicos educativos.

Si se considera la expansión de la matrícula, sin embargo, la caída generalizada en la capacidad de gasto de dichas instituciones se hace mucho más clara. El gasto corriente promedio por cada estudiante de universidad pública en 1991 (398 soles) resultó en términos reales equivalente a menos de la cuarta parte del monto gastado en 1970, y apenas equivalente a 514 dólares norteamericanos³⁶. 1991 significó una recuperación del financiamiento universitario³⁷ (en 1990 el

34. Esto se refiere únicamente al pre grado, por lo cual cabría preguntarse hasta qué punto esta diversificación es real y responde a alternativas reales de desempeño ocupacional, o si se trata más bien de estrategias de mercadeo para reclutar estudiantes, sin diferenciar el contenido y orientación de la carrera: hay un gran número de especialidades que aparecen como simples desdoblamientos de carreras previamente existentes, incluso por su nomenclatura. Algunos expertos opinan que la mayor parte de la diversificación curricular no es más que un simple maquillaje de programas bastante tradicionales, realizado para justificar el crecimiento de las plazas docentes de una facultad o en respuesta a presiones de profesores jóvenes que no logran que el curriculum medular de la carrera se modernice. Nótese además que casi la mitad de los programas ofrecidos por las universidades se concentran en apenas diez especialidades.

35. Hasta 1960 sólo hubo una universidad privada.

36. Estos datos difieren de los reportados en Arregui y Melgar (1993a) debido a la actualización de cifras tanto sobre matrícula como sobre ejecución presupuestaria, las que anteriormente sólo estaban disponibles como datos estimados o preliminares.

37. Esto se debió principalmente a la distribución de recursos provenientes de un fondo especial creado el año anterior, al cual los profesionales aportaban 1% de sus remuneraciones, el cual dejó de operar posteriormente.

nivel de gasto per cápita fue 40% menor en términos reales), absorbiendo este nivel el 19.8% del total de recursos públicos corrientes destinados a la educación. Dado el menor volumen relativo de la matrícula pública en el nivel (3.8%), el gasto por alumno resulta ocho veces mayor que el gasto por alumno de primaria o inicial. Aun así, continuaba estando muy por debajo de los costos unitarios estimados de otros países³⁸.

Agrava la escena el hecho que el mencionado monto promedio oculta grandes diferencias entre instituciones. Las universidades menos afortunadas pueden disponer de apenas un décimo del monto utilizado por las mejor provistas, y sólo cerca de la mitad del monto promedio. Si bien las universidades limeñas suelen obtener un nivel de recursos por alumno algo superior que el conjunto de las universidades de provincias, no es posible detectar fuertes sesgos regionales en la distribución total de los recursos que provienen del Tesoro. Pese a todo, los criterios -primordialmente históricos y políticos- aplicados en la distribución de recursos a las distintas universidades (González Norris 1993), tienen poco que ver con el reconocimiento a los niveles de logro o de la eficiencia de cada una de las instituciones; el financiamiento no ha sido utilizado por el Estado peruano como mecanismo promotor de la calidad y pertinencia de la formación de sus profesionales.

Adicionalmente, la mayor parte de los recursos ha sido destinada a gastos corrientes (90% en promedio para todas las universidades durante los años setenta y los ochenta). El resultado es que muy poca inversión, si alguna, está siendo llevada a cabo en la mayoría de universidades; los efectos de esto sobre la calidad de la educación y sobre sus frutos resultan fácilmente previsibles. En lo que respecta a las fuentes de ingresos, han sido las transferencias directas, casi en su totalidad provenientes del gobierno central, las que han financiado la abrumadora mayoría del gasto de las universidades públicas: 92.8% del total de gastos durante la pasada década, porcentaje incluso algo mayor que el 89% registrado durante los años setenta. Sin embargo, esas transferencias han venido contrayéndose paulatinamente.

En vista de esto, resultaba natural que las universidades públicas buscaran nuevas fuentes de fondos, que no sólo contrarrestaran el declinamiento de las transferencias externas y el crédito, sino que también incrementaran su autonomía relativa. Esas fuentes, llamadas "recursos propios" en las cuentas públicas, normalmente han incluido cobros por servicios educativos distintos a la instrucción en sí (la cual es completamente gratuita en el sistema universitario estatal peruano), prestación de servicios educativos de extensión universitaria, venta de

38. Información personalmente proporcionada por José Joaquín Brunner señala que dichos costos unitarios estaban alrededor de 1,700 dólares en Chile en 1989, 4,760 dólares en Israel en 1988, 906 dólares en España en 1985, 8,724 dólares en Estados Unidos en 1984 y 5,986 dólares en Japón en 1985.

bienes y servicios, asesoría técnica y profesional, rentas por propiedad y otros cobros, pero en años recientes han abarcado una gama mucho más amplia de actividades generadoras de rentas³⁹. Si bien las cuentas oficiales muestran que las universidades públicas sólo han autofinanciado un promedio de 7% de todos sus gastos entre 1981 y 1989, la real contribución de esas rentas debe ser sustancialmente mayor y permanece no reportada⁴⁰; no se conoce tampoco su impacto sobre la calidad y relevancia de la investigación y la docencia universitarias.

Es difícil saber cuántos de los jóvenes peruanos que ingresan a la universidad obtienen el grado académico y título profesional y en qué plazos. Una aproximación gruesa podría darla la relación entre el número total de graduados entre 1980 y 1989 y el número total de ingresantes entre 1975 y 1984 (siendo seis años el tiempo mínimo requerido en el Perú para obtener un primer grado universitario en la gran mayoría de las carreras). Ese promedio, equivalente a 34%, varía intensamente de una universidad a otra (entre 66% y 20%) y de una especialidad a otra (entre 97% y 1%) (Arregui y Melgar 1993b).

Otra manera de evaluar la eficiencia interna consiste en comparar la relación entre el número anual de egresados y el número total de matriculados en ese mismo año. A diferencia de la modalidad anterior, ésta carece de contenido normativo implícito (por ejemplo, que todos los ingresantes deberían graduarse dentro de un lapso determinado) y sólo sirve para medir las desviaciones con respecto a un promedio (de un sistema, una región u otro ámbito pertinente)⁴¹. En el Perú ese porcentaje ha estado alrededor de 5% en años recientes, mientras que la cifra para nueve sistemas universitarios europeos es 11.3% (Brunner y Briones 1992), y para Chile fue 10.4% en 1990.

2.6 Educación ocupacional

Los más de 1,100 centros educativos ocupacionales (CEO) constituyen quizás el componente más heterogéneo del sector educación, y también uno de los de mayor crecimiento en los últimos años. Aunque su ritmo de expansión se frenó notablemente en el último decenio, bajando de 16.4% de crecimiento promedio

39. Para una descripción detallada de este proceso, véase Arregui y Melgar 1993a.

40. Las universidades temerían que si sus cuentas prueban una creciente capacidad de financiarse con recursos propios, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Comisión Bicameral de Presupuesto, lejos de premiar su eficiencia, podrían tener justificaciones para recortes adicionales en las asignaciones de fondos públicos.

41. Como cualquier otro índice comparativo, sin embargo, debe interpretarse con cuidado, especialmente cuando los ritmos de expansión y la heterogeneidad (mezclas de carreras de distintas duraciones, por ejemplo) de diversos sistemas difieran mucho unos de otros.

anual en los años setenta a 6.2% durante los ochenta, continúa muy por encima de la tasa de crecimiento general de la matrícula, gracias principalmente a la iniciativa privada. Quizá debido a ello es también la opción de formación para el trabajo menos conocida y estudiada, y la menos regulada por los organismos sectoriales. En principio, la formación ocupacional podría ofrecer tantas especializaciones como ocupaciones registradas tiene el Ministerio de Trabajo, encargado de formular los perfiles sobre los cuales se diseñaría el currículum. En la práctica, dichos perfiles casi no se han formulado y la capacitación se desarrolla de manera improvisada, no documentada ni evaluada.

En 1991 se registró una matrícula de 239,024 alumnos⁴², cifra equivalente a 3.2% de la matrícula total del sistema. Cerca de la mitad de ellos asistían a instituciones del Estado, conformando 1.8% del total de la matrícula pública y absorbiendo 2.1% del presupuesto corriente del sector. El gasto público promedio por alumno fue en 1991 de 101 dólares americanos, 20% menor al gasto en secundaria y 20% mayor que el gasto público en primaria.

Como en el caso de varios niveles educativos, se estima que casi la mitad de sus docentes carecen de título pedagógico. En los últimos tiempos el Ministerio de Educación ha realizado un esfuerzo especial para identificar y cuantificar adecuadamente las dimensiones y características del subsector, para una posterior evaluación y reorganización del mismo.

3. Principales problemas de calidad, eficiencia y equidad del sistema

Muchos de los principales problemas que afectan al sistema educativo peruano en sus distintos niveles se han podido ya visualizar en la breve caracterización anterior. En primer lugar, resulta claro que la política de ampliar el acceso y la cobertura seguida durante las últimas décadas, animada por un legítimo anhelo democratizador y de ampliación de la ciudadanía (o de cooptación de sectores emergentes, dependiendo de la perspectiva del observador), ha llevado a que se ponga énfasis en la cantidad antes que en la calidad de la educación. A juzgar por la situación actual del país, los resultados han estado muy alejados de lo esperado en lo que se refiere a la generación de un capital humano capaz de sostener un proceso de desarrollo económico que revierta, con la urgencia que las circunstancias políticas y sociales del país lo demandan, en una mejor calidad de vida para todos los peruanos.

No debe dejarse de reconocer el esfuerzo desplegado por generaciones anteriores en el desarrollo de un sistema escolar y una infraestructura de servicios

42. La cifra para 1992 fue 235,155 alumnos.

que han permitido el significativo acceso de cada vez mayores porciones de la población. El problema es que ello no necesariamente ha significado hasta ahora mejores oportunidades de adquirir conocimientos, habilidades y destrezas con los cuales los individuos podrían gobernar mejor sus propios destinos. Más aun, si se restringe inicialmente la observación al proceso de ampliación de la cobertura, se detectan deficiencias que requieren atención, desde la perspectiva de la equidad, eficiencia y relevancia del sistema. A continuación se analizan estos problemas tanto para la educación básica como para la superior.

3.1 Educación básica

Una preocupación fundamental en cuanto a la educación básica es la referida a la asignación geográfica de los recursos. Se ha podido constatar que entre los departamentos que reciben **menos** que el promedio de recursos corrientes **por alumno y por centro educativo** están precisamente algunos de los más pobres del país y aquellos donde mayor proporción de sus pobladores residen en zonas rurales. Nótese que, tratándose del gasto unitario por alumno y centro escolar, no es posible argumentar que el menor gasto en las zonas de menor desarrollo se deba a una menor demanda efectiva por educación.

Igualmente grave es el altísimo nivel de fracaso observado entre los alumnos del primer grado de primaria, y el hecho que este fracaso parece estar fuertemente vinculado tanto al ingreso familiar⁴³ como al "capital cultural" del medio en el cual se asiste a la escuela⁴⁴. Ello hace patente la imperiosa necesidad de reforzar y extender la educación pre escolar, si es que se pretende que el sistema educativo contribuya, entre otras cosas, a superar los déficit acumulados de la pobreza. El predominio de modelos no escolarizados de educación inicial en medios donde las carencias son mayores (zonas rurales o urbano-marginales) hace necesaria una cuidadosa revisión de la calidad de dichos programas y su impacto en el posterior desempeño de los estudiantes, especialmente en momentos en que el Estado se está comprometiendo a dar educación inicial gratuita y obligatoria en un contexto de severa restricción fiscal.

De otra parte, que 36% de los centros educativos del país sean unidocentes y que 80% de éstos estén en el campo, si bien amplía las oportunidades de acceso

43. Existe evidencia indirecta del mayor retraso escolar de quienes pertenecen a niveles socioeconómicos más bajos. Según datos de la ENNIV de 1985-86, de la población de doce a dieciséis años que asistía a algún centro educativo y que pertenecía al quintil más pobre, 66% estaba aún en el nivel primario, mientras que entre los que provenían del quintil más rico, sólo 37% no había empezado aún la secundaria.

44. Las tasas de repetición más altas ocurren en los mismos departamentos donde el nivel educativo promedio es menor y, donde el gasto promedio por alumno y por centro educativo es también menor.

a poblaciones desperdigadas en áreas extensas y poco comunicadas entre sí, no necesariamente asegura iguales oportunidades en términos de calidad educativa. Existen "etnografías del aula" que pintan cuadros desoladores sobre la interacción entre los alumnos y los docentes de dichas escuelas, en las cuales el dictado, la repetición memorística de discursos carentes de sentido y el "copiado" de la pizarra (malos sustitutos ante la inexistencia de textos y cuadernos de trabajo) no dejan espacio para un real aprendizaje y un desarrollo intelectual y emocional. Dado que es probable que sea mayor la proporción de docentes no calificados justo ahí donde se requieren habilidades especiales para contrarrestar las deficiencias del entorno, se refuerza la idea de que la mera ampliación de acceso no significa necesariamente una mejora en las oportunidades de aprendizaje y desarrollo. Los escasos progresos logrados en el desarrollo de una educación intercultural y bilingüe también contribuyen a la acumulación de déficit adicionales para los habitantes de las zonas andinas rurales.

Esto no debe llevar a pensar que, para solucionar el problema, bastaría con reemplazar a los docentes sin título pedagógico por los viejos retirados o por los nuevos egresantes de universidades e institutos. Por una serie de razones se requiere una radical reevaluación del magisterio, poco menos que su reconstrucción desde la base.

No obstante, en las actuales circunstancias la tarea resulta un reto gigantesco. En primer lugar, los ingresos por trabajo docente son con seguridad los que más han caído entre las ocupaciones que requieren formación de nivel superior para su ejercicio, permaneciendo muy por debajo incluso de los ingresos promedio de la mayoría de ocupaciones que no requieren educación superior⁴⁵. En Lima Metropolitana, pese a una ligera recuperación en 1992, en términos reales continúan estando bien por debajo de la mitad de lo que fueron en 1986⁴⁶.

Asimismo, se hace cada vez más palpable que los estudiantes de los institutos pedagógicos y de las facultades de educación provienen crecientemente de estratos socioeconómicos más bajos que el promedio de los estudiantes de educación superior, incluso dentro de una misma universidad, y parece que cada vez menos de los más capaces o con más altos rendimientos optan por la carrera

45. Entre las veinte profesiones de mayor volumen de matrícula y egresados, los docentes son los que perciben menores ingresos, "compitiendo" año a año con las enfermeras.

46. Pese a ello, cerca de la mitad de quienes se formaron para ser maestros practican su profesión, proporción mayor que la observada en buena parte de las carreras más comunes. Esta decisión podría estar vinculada en mayor o menor grado al fuerte componente vocacional de la carrera, a una falta de flexibilidad para incursionar en otras, o quizás a los "retornos no pecuniarios" de su ejercicio, esto es, las extendidas vacaciones de verano y el menor número de horas requeridas en el lugar de trabajo, muy convenientes para el creciente contingente femenino entre los educadores peruanos o para los maestros que, como tantos otros profesionales, tienen más de una ocupación como fuente de ingresos (Arregui 1993).

docente⁴⁷. Los docentes de los futuros maestros, a su vez, rara vez han recibido formación de post grado de calidad aceptable, lo que frecuentemente refuerza las deficiencias de la formación profesional originalmente recibida.

Adicionalmente, cerca de la mitad de los actuales profesores no son pedagogos calificados. Otra buena proporción obtuvo tales calificaciones a través de programas de profesionalización ofrecidos por universidades e institutos durante los meses de verano. Estos programas, si bien en muchos casos pueden estar contribuyendo a mejorar la práctica de quienes de hecho son los educadores de grandes mayorías de estudiantes, no logran neutralizar siquiera los estilos antipedagógicos, dogmáticos y autoritarios que prevalecen en las aulas del país.

Por otro lado, el empobrecimiento de docentes, alumnos y escuelas, y la radicalización de los gremios y sus dirigentes, abonó un terreno ya fértil para el proselitismo senderista. No resulta sorprendente, por lo tanto, que en el medio rural andino Sendero concentrara su trabajo en las escuelas. Lo que resulta más incomprensible es que la formación y capacitación magisterial no se haya convertido aún en prioridad del gobierno y del sector privado, aun si no fuera por otra razón que la de pacificar al Perú.

Para complicar el panorama, está el problema de la poca pertinencia del currículum escolar, "univalente, uniforme, determinista, orientado al pasado, enciclopédico, dogmático, individualista, castigador (...) rígido, memorístico, que rinde culto al orden y al método" (Trahtemberg 1993: 64,143). Se dice además que no define realista ni anticipadamente el perfil de capacidades básicas que debe reunir un egresado y que contiene un número excesivo de cursos y poca referencia a la realidad. Un balance de las reformas curriculares intentadas desde los años cuarenta en nuestro medio concluye que:

"Fueron aislados los casos de construcción del currículum que recogieron y sistematizaron los conocimientos y experiencias de los profesores de aula (...) En general, en el proceso de la reformulación de los planes y programas y del currículum, predominaron criterios político-partidarios y administrativos, dejando en segundo plano los criterios técnico-pedagógicos (...) En el proceso de reformas curriculares ocurridas desde 1957 se viene cuestionando el carácter enciclopédico de los contenidos curriculares. Se señalan como características negativas del currículum: el excesivo número de asignaturas o líneas de acción educativa, contenidos abstractos que no responden al nivel de desarrollo del niño, contenidos desvinculados del entorno sociocultural de los educandos, etcétera. Sin embargo, constata-

47. Los exámenes de ingreso a los programas universitarios de educación son menos exigentes que las pruebas generales de admisión y, a diferencia de lo que ocurre con la mayoría de las otras carreras, las universidades no son reacias a aceptar "traslados" de institutos superiores para completar el bachillerato.

mos que en todas las etapas de reformulación de los Planes y Programas o de las Estructuras Curriculares, se siguen repitiendo estas deficiencias" (Tincopa 1993).

Wolff, Schiefelbein y Valenzuela (1993: 49) estiman que menos del 20% de los requerimientos de textos escolares para primaria están satisfechos, muy frecuentemente bajo la forma de "enciclopedias" que reúnen material para todos los cursos que, según el curriculum oficial, debe dictarse en cada grado. Los criterios para la aprobación por parte del Ministerio de Educación parecen estar centrados en la ausencia de contenidos "no permisibles" más que en exigencias respecto a la calidad pedagógica de los textos (casi no existen guías para los docentes ni cuadernos de trabajo), su calidad material (durabilidad), ni mucho menos respecto a la diagramación, ilustraciones, etcétera. Los textos carecen de fecha de publicación, no indican su tiraje ni tienen tablas de contenido. El vocabulario frecuentemente excede el nivel de comprensión y utilización del lenguaje esperable de un niño de la edad normativa. Las "explicaciones" de fenómenos naturales o sociales acaban así por no explicar nada y resultan meras invitaciones al aprendizaje memorístico, vacío de significado.

Para colmo, buena parte de los estudiantes no tienen acceso ni siquiera a esos textos defectuosos. Sus padres no disponen de recursos para ello (sólo ocasionalmente se han distribuido ediciones gratuitas), y paralelamente las bibliotecas escolares son pobres en extremo. No sorprende, por tanto, que el cuaderno de apuntes siga siendo el material didáctico de mayor empleo, y que las clases consistan en su mayor parte en el copiado de lo que escribe el maestro en el pizarrón (Thorne, Cordano y Blumen 1993).

Sumados los problemas de la calificación de los docentes y las condiciones en las que deben trabajar a las deficiencias del curriculum y las limitaciones de los textos, no sorprende que el resultado mismo del proceso educativo esté en cuestión. No obstante, la escasez de evaluaciones y estudios ad hoc impiden ofrecer un panorama general más sustentado.

En lo que concierne a la secundaria, se suele afirmar que no es más que una antesala a la universidad, pero simultáneamente se la acusa de no preparar adecuadamente a los alumnos para los estudios superiores ni para, alternativamente, desempeñarse en el mercado de trabajo. Reportando los resultados de una prueba de conocimientos sobre historia, literatura y ciencias sociales aplicada a una muestra heterogénea de alumnos del **último año de secundaria**, Portocarrero y Oliart comentan:

"... Los menores niveles de rendimiento se concentran en aquellas ciudades en que la población escolar de los sectores populares proviene principalmente del campo, con una educación primaria bastante deficiente, lo que dificulta la lectura y la escritura. Pudimos observar, en algunos colegios, la

enorme dificultad de los alumnos para leer mentalmente la encuesta, produciendo con la lectura un constante murmullo" (Portocarrero y Oliart 1989).

Esa dificultad para la lectura que Portocarrero y Oliart comentan es muestra palpable de la pobreza de la formación impartida; téngase en cuenta que el "demostrar fluidez en la lectura oral y silenciosa" figura entre los objetivos del **tercer grado de educación primaria** (Trahtemberg 1993: 142). Esto obliga a hacer una observación muy importante: dada la escasez de mediciones de aprendizaje efectivo, hay que interpretar con mayor cuidado los "niveles de logro educativo" medidos mediante la simple matrícula en sucesivos grados escolares⁴⁸.

Aunque el tipo de análisis realizado por Portocarrero y Oliart no permite concluirlo definitivamente, parece evidente que existe un desempeño diferenciado del alumnado entre colegios bajo distintos regímenes de gestión:

"Es un lugar común relacionar el rendimiento escolar con las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, explicar los bajos niveles de rendimiento por la mala alimentación, la falta de materiales de estudio y el bajo grado de instrucción de los padres. Sin embargo, otras razones, vinculadas al funcionamiento mismo de los centros educativos, pueden ser igualmente importantes para el rendimiento escolar. Pensemos en factores tales como la organización de la escuela, la mística de autoridades y profesores, el seguimiento de la evolución personal de los alumnos, la relación cercana con los padres de familia, la vigilancia y evaluación constante de los objetivos pedagógicos prefijados. La ausencia de estos factores se expresa en el abandono, el caos organizativo y el sinsentido para alumnos y profesores de la asistencia al colegio" (Portocarrero y Oliart 1989: 145).

Por último, comentando las diferencias entre colegios estatales laicos y religiosos y entre los nuevos y los antiguos colegios estatales, concluyen:

"Salvo honrosas excepciones, el desorden y el caos es la regla general. Constituye un espectáculo sobrecogedor y desafiante ver colegios que, a pesar de no haber sido nunca terminados, se encuentran ya depredados. Es la ruina prematura de algo no concluido. Por lo general, los alumnos no tienen capacidad económica para adquirir textos, y los profesores, sin ninguna clase de estímulos, se encuentran muchas veces desmoralizados y

48. Tampoco debe confundirse matrícula con asistencia escolar, siendo esta última preferible como indicador de cobertura.

burocratizados, sin encontrar sentido al ejercicio docente" (Portocarrero y Oliart 1989: 146).

En el Perú existen amplios consensos aparentes respecto a la caducidad del modelo educativo orientado a la mera transmisión de conocimientos, a la necesidad de aprender a aprender, a la urgencia de proporcionar tempranamente al estudiante herramientas mínimas que le ayuden a insertarse productivamente en la sociedad⁴⁹ (pese a lo cual el mayor peso de la formación debe dirigirse a la educación general antes que a alguna especialización), y a la necesidad de modernizar y descentralizar la gestión. Sin embargo, todos estos principios no están ni siquiera incipientemente traducidos a los currículos escolares ni incorporados en la formación magisterial, lo cual hace imposible su puesta en práctica.

Buena parte de los problemas hasta aquí reseñados pueden atribuirse en última instancia al sistema de gestión altamente burocratizado y centralizado del Ministerio de Educación, a su falta de capacidad para sustentar sus demandas ante el Ministerio de Economía en época de vacas flacas, y a su incapacidad de tomar decisiones sobre la base de una planificación adecuada, incluso en épocas mejores⁵⁰. Desde hace mucho tiempo no existen lineamientos claros en la política educativa oficial ni nada que se parezca a un proyecto educativo nacional. Esto, que se debe en parte al gradual desmantelamiento del sistema nacional de planificación, también puede atribuirse a la corporativización de los actores del sector y a la falta de grupos de presión que trasciendan sus intereses inmediatos y sus diferencias ideológicas, y compartan un mínimo de visiones sobre hacia dónde debe conducirse la educación peruana en el mediano y largo plazos.

Como resultado, los planes anuales se aprueban cuando ya el año está avanzado, siendo inútiles para fines de integración y coordinación de políticas y presupuestos. Los cambios de ministro han sido numerosos y la proliferación de cargos de confianza hasta niveles relativamente bajos de la estructura funcional del Ministerio ha sido notoria, con lo cual la capacidad de tomar decisiones fuera del despacho ministerial -excepto quizás en lo que a emisión de normas menores se refiere- se ha tornado casi nula. Ha sido notable desde hace ya buen número de años la alta rotación del personal del Ministerio (hasta cuatro personas ocuparon una Dirección General en sólo un año), buena parte de la cual obedeció al objetivo de dar acceso al relativamente generoso sistema de pensiones a sinnúmero de funcionarios transeúntes. En este contexto, no sorprende la profusión de normas inconsistentes y hasta contradictorias que

49. Lo cual es fundamentalmente una respuesta de emergencia a algo indeseable pero cierto: muchos muchachos se ven obligados a dejar la escuela antes de culminar los estudios.

50. Esta parte del texto dedicada a analizar la gestión sectorial se apoya en el diagnóstico elaborado por INTEREDU, resumido en Acha y Ansión (1993).

arriban a las oficinas de los órganos ejecutores; afortunadamente para ellos, son también abundantes los mecanismos disponibles para obviarlas.

El esquema de incentivos para la renuncia del personal del sector público aplicado en años recientes sirvió para que un buen número de personal de carrera pasara al retiro. Si bien el deterioro de la calidad promedio de los cuadros del sector a lo largo de años anteriores era ampliamente reconocido, y quizás no hay grandes pérdidas que lamentar en las recientes renunciaciones, es dudoso que el actual recurso intensivo a asesores externos, a consultores independientes y a misteriosos "equipos técnicos" contratados por cada ministro pueda sustituir eficientemente una planta estable de profesionales y técnicos motivados y comprometidos institucionalmente.

Por otro lado, los colegios públicos carecen de la mínima autonomía para contratar, remunerar y promover a docentes en función a su desempeño, más que a su antigüedad o calificación formal. Los organismos intermedios se limitan a cumplir actividades de control, principalmente enfocadas sobre la actividad administrativa; la supervisión pedagógica es prácticamente inexistente y la evaluación de resultados no va más allá de la que realiza cada maestro de sus propios alumnos y la contabilización del número de estudiantes aprobados y desaprobados. Asimismo, la deserción se disfraza ante el temor de que su correlato sea la disminución de plazas docentes del centro educativo.

Las operaciones administrativas se han hecho rutinarias al extremo de perder sentido. Las estadísticas -voluminosas, de dudosa confiabilidad y escaso procesamiento- se generan con considerable retraso. Por lo tanto, quienes deben tomar decisiones no pueden sustentarse en ellas, limitándose a utilizar su sentido común y las estimaciones o intuiciones de sus asesores. A su vez, la constatación de la inutilidad de los resultados de su trabajo no contribuye a motivar un mejor desempeño de las unidades responsables de generar los datos. Se genera así un círculo vicioso que obliga, muy de vez en cuando, a la realización de esfuerzos gigantescos para generar información relevante.

Esa falta de planificación y programación induce a una pésima asignación del gasto. Pese a la prioridad explícitamente concedida a la inversión educativa en todos los planes y programas educativos divulgados durante los últimos lustros, el rubro principal continúa siendo el pago de remuneraciones y pensiones de retiro a docentes y trabajadores administrativos, siendo buena parte del remanente para adquisición de bienes y servicios; para gastos de capital no se destina más de 7% del presupuesto total del Ministerio (ILEE 1993: cuadro I.4)⁵¹. Esto no puede sino incidir sobre la ya baja dotación de materiales de estudio y la mala situación de la infraestructura⁵², la cual hasta hace muy poco fue prácticamente

51. De este cálculo se excluye el gasto universitario,

52. Se estima que 45% de los 32,190 locales escolares registrados hacia 1990 serían obsoletos, que 25% de los locales urbanos y 83% de los locales rurales carecen de agua, desagüe y electricidad,

responsabilidad de los padres de familia⁵³. Todo ello, a su vez, afecta la calidad de la educación impartida.

Entre los pocos aspectos del sistema educativo que no parecen merecer preocupación preferencial está la diferencia de oportunidades vinculada al género. Si bien hacia 1990 la frecuencia del analfabetismo era mucho más alta entre las mujeres y el número de grados promedio alcanzados por la población femenina era 6.1, frente al 7.3 de los hombres (Ministerio de Educación 1993: tabla 1.16), esto parece ser más un rezago de condiciones prevalecientes en el pasado que de las hoy vigentes. De la población entre seis y quince años de edad, la diferencia entre el porcentaje de varones que asiste a la escuela (88.2%) y el de mujeres (87.5%), es poco significativa. Incluso en zonas rurales la diferencia sólo es de dos puntos porcentuales (83.6% contra 81.5%) (Ministerio de Educación 1993: 18).

Las diferencias más acentuadas entre el logro educativo de hombres y el de mujeres se dan ahí donde el logro educativo general es más bajo⁵⁴, como es el caso de los departamentos del Trapecio Andino. Esto refuerza la importancia de concentrar esfuerzos de captación y retención del alumnado en las áreas más pobres del país. En tanto los niveles educativos de las madres parecen gravitar fuertemente sobre los niveles de asistencia escolar de los jóvenes (directa e indirectamente, a través de sus efectos sobre la tasa de natalidad y sobre la nutrición y salud familiar, por ejemplo) y dada la altísima prevalencia de analfabetismo femenino en las zonas rurales, sí sería urgente reforzar los programas de alfabetización en dichas áreas, asegurando su adecuación a las exigencias del trabajo de las mujeres del campo.

Es importante resaltar que, pese a los avances logrados en el acceso de la población a alguna educación formal, subsisten tasas altas de analfabetismo. Los resultados de la ENNIV de 1985-1986 muestran que 16.6% de la población nacional mayor de quince años era analfabeta, si bien el promedio para los grupos menores de cuarenta años eran bastante más bajos (4.4% para los de quince a 19, 7.2% para los de veinte a 29 y 14.5% para los de treinta a 39). A esos promedios contribuyen fuertemente las mujeres (73.8% del total de analfabetos) y los pobladores de zonas rurales, cuyas tasas de analfabetismo, incluso entre los grupos más jóvenes, son diez veces mayores que en las ciudades (Webb y Fernández Baca 1991: cuadro 4.20).

que 85% necesita rehabilitación importante, que tres alumnos se disputan una carpeta y que sólo dos de cada cinco profesores disponen de pupitres (Ministerio de Educación 1993).

53. Contribución que no está contabilizada en los gastos privados que realizan las familias para la educación de sus hijos, mencionados anteriormente.

54. Medido, por ejemplo, en términos de grados aprobados por el promedio de la población o del porcentaje de la población que no ha tenido instrucción formal alguna.

Al anterior problema está asociado el de la multiplicidad cultural del Perú y el reto de la integración pluralista, respecto a lo cual hay diagnósticos, propuestas y experiencias valiosas, que no han podido o sabido ser recogidas aún por el sistema formal.

Finalmente, debe mencionarse que, debido entre otros factores a la gestión altamente centralizada predominante en el sector educativo peruano, y a su no obligación de rendir cuentas ante la sociedad, no se han desarrollado herramientas de evaluación de los resultados logrados por las distintas instituciones educativas. No existen en el Perú pruebas estandarizadas de conocimientos u otros métodos de evaluación extensiva que permitan detectar deficiencias o reconocer logros, para corregir las primeras y estimular los segundos, ambos aspectos indispensables para una gestión eficaz.

3.2 *Educación post secundaria y ocupacional*

La educación superior en el Perú comparte muchos de los problemas señalados para la educación básica. Sin embargo tiene también una problemática específica, en cierta medida similar a la de otros países de la región.

Si bien algunas manifestaciones de los problemas de eficiencia interna -de los cuales se habló anteriormente- han ocupado hasta hace poco a la opinión pública⁵⁵, puede afirmarse que lo que más preocupa a la población es el tema de la eficiencia externa. Hace buen tiempo que se duda que la creciente oferta de recursos humanos calificados haya reportado beneficios tangibles al país en términos de crecimiento económico y de desarrollo. Más recientemente, ya en el contexto del severo programa de ajuste en curso, se ha empezado a cuestionar el que la educación superior garantice siquiera un puesto de trabajo o una remuneración adecuada. Las ya comunes imágenes del abogado taxista, el médico vendedor de productos farmacéuticos y el maestro dedicado a la venta ambulatoria de golosinas se han ido convirtiendo en el más recurrido argumento contra la formación superior en general y universitaria en particular.

Sin embargo, la información disponible no parece avalar estas creencias y actitudes (que además podrían estar ya traduciéndose en comportamiento efectivo, como lo sugiere la caída en la tasa de crecimiento de la demanda por educación universitaria). Si bien la caída del empleo y de los ingresos tras el shock y el inicio del programa de estabilización afectó gravemente a profesionales y técnicos calificados (al menos en Lima Metropolitana, éstos fueron los más

55. La introducción de limitaciones a la enseñanza gratuita en las universidades públicas en la recién aprobada Constitución, ha sido defendida por sus mentores argumentando que es la mejor forma de acabar con los "estudiantes eternos", dedicados a la política y a la subversión.

afectados), su situación respecto a los grupos menos educados continuó siendo ventajosa (Arregui 1993). A un más alto nivel de participación en la fuerza laboral⁵⁶ se suman menores niveles de desempleo abierto (5.4% contra 9.3%) y un mayor porcentaje de personas adecuadamente empleadas, en términos de los ingresos que recibían (43% contra 14%). El promedio de ingresos de los graduados universitarios duplica largamente el obtenido por quienes sólo completaron la secundaria⁵⁷. Aunque las ventajas de quienes siguieron estudios superiores tecnológicos no son tan claras (debido principalmente a sus menores ingresos y mayor desempleo), su tasa de participación en la fuerza laboral es mucho más alta y sus ingresos en 1992 eran por lo menos 20% superiores a los de los egresados de secundaria⁵⁸.

Distinto, penoso y paradójicamente muy costoso para el país es el caso de los egresados de los institutos pedagógicos. Como ya se dijo, los docentes son el grupo ocupacional cuyos haberes parecen haber experimentado las mayores reducciones. En 1992, en promedio, sus ingresos no eran iguales ni siquiera a los de quienes sólo completaron la secundaria. Por tanto, no sorprende que más de la mitad de quienes completaron su formación pedagógica en institutos superiores se mantengan inactivos, ni que 22% esté abiertamente desempleado.

También se critica a la universidad el que continúe ofreciendo carreras en áreas profesionales "tradicionales", de corte humanista y de poco (o negativo) impacto sobre el proceso productivo. Sin embargo, es necesario un examen más detallado de esta cuestión, si es cierto lo que sugieren algunas estadísticas de la UNESCO (1992). Las ingenierías, ciencias naturales y agropecuarias absorben 31% de la matrícula universitaria en el Perú, cifra que se puede comparar favorablemente con los promedios de todos los continentes, a excepción de Europa (35%). En América Latina, de doce países para los cuales hay datos disponibles alrededor de 1988, sólo Chile y Argentina tienen una proporción mayor de sus estudiantes en esas áreas; de los países asiáticos industrializados, Japón sólo tiene 23% de su matrícula en esas tres áreas e Indonesia 21%, mientras que Corea tiene 36% y Taiwán 35%. Así pues, de existir el problema, radicaría más bien en la eficiencia interna del sistema, en la calidad de la formación y en la capacidad del aparato productivo para absorber la oferta de recursos humanos capacitados.

Otro argumento esgrimido contra la universidad es que continúa ofreciendo vacantes en carreras al parecer saturadas, con el resultado de que los egresados acaban trabajando en ocupaciones muy distintas a aquélla para la cual se

56. 21% de las personas con educación universitaria completa estaban en 1992 fuera de la PEA, frente a un nivel general de no participación de 43%.

57. Ello es así incluso si se controlan las diferencias de edad promedio entre ambos grupos.

58. Los diferenciales reportados se refieren al grupo más joven; aumentan hasta más de 40% en promedio para los mayores de treinta años.

formaron. Sin embargo, cálculos realizados recientemente en GRADE sugieren que tal saturación aun no se ha presentado (especialmente "gracias" a las bajas tasas de terminación de los estudios); asimismo, es bien sabido que el desempeño de personas con educación superior en ocupaciones distintas a aquélla para la cual se prepararon -incluyendo algunas no estrictamente profesionales, técnicas o directivas- ha sido una ocurrencia de larga data en el país, como lo es posiblemente en casi todos los lugares del mundo (Arregui y Melgar 1993b).

Este cuestionamiento, sin embargo, llama a reflexión sobre un aspecto importante de la educación superior y la formación profesional: la tradición nacional de una especialización temprana. En el Perú, los jóvenes egresados de secundaria tienen que optar por una carrera desde la edad de los diecisiete años, y no se ha evaluado si los currículos tienen componentes suficientes y adecuados para permitir la flexibilidad que el mercado de trabajo requerirá eventualmente de ellos. Los estudios generales incorporados a cada carrera⁵⁹ suelen ser diseñados como cursos de nivelación o como filtros adicionales⁶⁰ más que como la provisión de herramientas esenciales para el desarrollo de la actividad intelectual y el desempeño en cualquier campo de actividad laboral y ciudadana. Aunque ya es bien sabido que los empleadores reclaman que sus trabajadores más educados arriben a sus empresas con capacidades básicas que los hagan "entrenables", y no necesariamente con una especialización avanzada, la demanda social por una profesionalización temprana (entendida principalmente como especialización) continúa imponiéndose.

Los cuestionamientos sobre la eficiencia interna y externa de la educación superior han hecho surgir naturalmente la pregunta de si es justificable asignarle recursos. Se ha mencionado ya que el gasto público por alumno universitario fue ocho veces mayor que el asignado a los alumnos del nivel inicial o primario en 1991. Esta diferencia -no vista desde mediados de los sesenta, y quizás no cuestionable en sí misma- tiene sin embargo consecuencias indeseables sobre la distribución del ingreso, por lo menos en el corto plazo. Según un estudio realizado en GRADE con datos de 1986⁶¹, la política de gasto público en educación es menos progresiva, en términos de redistribución de los ingresos,

59. Los estudios generales se concentran usualmente en los dos primeros años, durante los cuales se presentan las más altas tasas de deserción.

60. No faltan quienes opinan que son un eficaz mecanismo de financiamiento, ya que permiten absorber a un número de estudiantes mucho mayor que el que la facultad o programa está en condiciones de preparar, a sabiendas de que buena parte de ellos desertarán antes de acceder a la especialidad.

61. En ese año, el gasto público en el nivel universitario fue sólo 6.6 veces mayor que en primaria; 16% del gasto público total en educación se destinó a las universidades en las cuales entonces (como ahora) estaba matriculado sólo 5% del total de personas que asistían a un centro educativo estatal.

que lo deseable (Rodríguez 1992); ello responde a que incluso dentro de las universidades públicas los estudiantes provienen de los quintiles más altos de ingresos⁶², así como a que el gasto estatal en cada uno de ellos es mayor que el destinado al nivel básico (donde la participación de estudiantes de los sectores menos favorecidos es relativamente mayor)⁶³.

Aparte del tema de la equidad del gasto, se cuestiona también, principalmente en círculos académicos, la eficiencia del mismo. Este cuestionamiento responde al hecho que las tasas de retorno a la inversión en educación superior, tanto privadas como sociales, son bastante menores (entre un tercio y la mitad) que los retornos de la educación primaria (Rodríguez 1993). En un contexto de insuficiente cobertura de la educación inicial o secundaria, de altas tasas de deserción de la primaria y de pobre calidad y pertinencia de la educación escolar en general, resulta comprensible que haya quienes consideren injustificado el actual patrón de asignación de recursos públicos entre los distintos niveles educativos. Al margen de la validez de ese argumento (resulta difícil aceptar que el dar mayores recursos a un nivel educativo implique necesariamente quitárselo a otro), es evidente la necesidad de que las universidades justifiquen su situación relativamente "privilegiada" mediante su impacto en la sociedad y mediante la utilización eficiente de los recursos que absorben.

Otro de los principales problemas que aquejan a la educación superior es el concepto trasnochado de autonomía universitaria, tras el cual se escudan temores a procesos de evaluación de cualquier tipo. Es por ello que poco se puede decir respecto a la calidad de la misma que no esté basado en impresiones subjetivas o indicadores muy parciales. Sin embargo, algunos de éstos son muy reveladores: creación de programas e instituciones sin dotación mínima de recursos humanos, financieros y de infraestructura; inexistencia de mecanismos de acreditación y evaluación académica; currículos obsoletos o simplemente inexistentes; concursos de méritos para ingreso y ascenso en la carrera docente que ni sirven para seleccionar a los más idóneos ni estimulan la productividad de los profesores; incremento de la carga docente sin cambios registrados en la tecnología educativa; práctica desaparición de la dedicación exclusiva, y "tiempos completos" que no lo son; maximización de horas dedicadas al dictado de cursos en detrimento de preparación de clases, asesoría a los alumnos, capacitación continua, investigación o publicación; insuficiencia de docentes con títulos

62. Estimados basados en la ENNIV de 1985-86 sugieren que 30% de los estudiantes de universidades públicas provienen de familias del quintil de ingresos más alto, mientras que sólo 7% pertenecen al quintil más pobre.

63. Aun cuando resulte paradójico, este cuestionamiento se circunscribe al círculo de académicos y economistas, sin alcanzar a la mayoría de la población, como lo atestigua la movilización intensa en contra de la limitación a la gratuidad de la enseñanza superior propuesta en la nueva Constitución.

académicos avanzados; bajísima participación de peruanos entre los autores de artículos científicos publicados en revistas de circulación internacional; escasa vinculación de la investigación universitaria con las necesidades del aparato productivo y de los formuladores de políticas, etcétera.

Existe un consenso respecto al deterioro de la educación universitaria, que no suele considerar el mucho más diversificado capital cultural con que llegan las masas estudiantiles en la actualidad. Si bien tiene mayor aceptación que en el pasado la posibilidad y deseabilidad de introducir mecanismos de evaluación, no existen acuerdos mínimos sobre si lo que hay que evaluar es el resultado o los procesos; nadie ha sugerido aún que la evaluación tome como referente el punto de partida de cada programa o institución y mida el progreso logrado hacia objetivos trazados para un periodo, sin que sea necesario que esos objetivos sean iguales para todas las instituciones. De hecho, el mito del Sistema de la Universidad Peruana (así, con mayúsculas) según el cual todas las instituciones deben tener los mismos objetivos y desarrollar las mismas actividades (docencia, investigación, desarrollo tecnológico, extensión o proyección social, producción de bienes y servicios) sigue vivo y goza de buena salud, pese a los reiterados desmentidos que hace la realidad. Son pocas las autoridades universitarias dispuestas a reconocer, incluso en privado, que su institución atiende principalmente a un segmento determinado de la población que ocupará un nicho específico del mercado de trabajo. Se prefiere suponer que todas las universidades son iguales, y se pretende que el egalitarismo sea sinónimo de equidad. Así, cualquier propuesta en la dirección de ligar financiamiento a desempeño, por ejemplo, es vista como un mecanismo que agravaría o incluso introduciría diferenciaciones indeseables, como si esas diferenciaciones no existieran ya de hecho.

En la discusión pública al respecto, se suele invocar al mercado de trabajo como el último evaluador, sin considerar que para estos fines resulta un indicador poco transparente. Es difícil controlar los factores extraeducativos que inciden en la adjudicación de un puesto de trabajo a un egresado de una u otra institución. Aun si no fuera así, sin embargo, no existe información que permita evaluar o comparar resultados de distintas rutas educativas. Los resultados de los escasos estudios de seguimiento de egresados que realizan algunas universidades e institutos privados no son puestas a disposición pública, y no se conocen evaluaciones sistemáticas del asunto por parte de los empleadores.

Si bien el discurso más reciente de las autoridades universitarias está cargado de referencias a la necesidad de evaluación, pueden anticiparse grandes resistencias a mecanismos externos y a la ligazón del financiamiento con el desempeño. Significativamente, la Asamblea Nacional de Rectores, el organismo coordinador de las universidades, de escasa efectividad en lo que respecta a capacidad de efectuar propuestas de política, acordó hace algún tiempo instituir un organismo independiente responsable de la acreditación y evaluación institucional al interior de la misma Asamblea.

En cuanto a los aspectos positivos, y al igual que en la educación básica, tampoco en la educación superior parecen existir procesos discriminatorios en función al género. En el caso de las universidades, el porcentaje de postulantes de sexo femenino a fines de los ochenta ascendía a 40% del total, cifra algo menor que su participación en la masa de egresados de secundaria⁶⁴ pero muy similar a la encontrada para la distribución por género de los ingresantes, matriculados y graduados. Esto significa que el proceso de formación no contiene elementos discriminatorios (por lo menos no insalvables) para las mujeres.

Por el contrario, sí resulta preocupante la mucho menor presencia de mujeres entre los docentes universitarios, que hacia 1990 sólo era de 19% del total. Para evaluar si existen factores intrauniversitarios que puedan estar contribuyendo al mantenimiento de esta baja participación femenina, sería necesario conocer su participación en las distintas categorías académicas y en las distintas especialidades, pues la actual distribución podría estar reflejando solamente la tradicionalmente menor participación de las mujeres en la fuerza de trabajo y su escasa presencia en las profesiones que más abundan en la actual oferta de programas universitarios (por ejemplo, las ingenierías).

Cabe aquí también destacar que las tasas de retorno privadas y sociales a la educación superior son muy similares para ambos géneros, resultando incluso más "rentable" para las mujeres que para los hombres en Lima y en las zonas rurales (Rodríguez 1993).

4. Dinámicas de transformación del sistema educativo peruano

"Escribir sobre los últimos treinta años de educación en el Perú es una tarea muy dolorosa, porque exige hacer conciencia (...) de lo poco que se ha avanzado y cuan irreversible parece el proceso de deterioro en caso de mantenerse los modelos educativos y las políticas de acción formuladas y ejecutadas durante estas tres décadas" (Trahtemberg 1993: 33).

La tarea de discutir las dinámicas actuales del sistema educativo, partiendo de la observación de las conductas y no sólo de los discursos oficiales, genera la misma sensación de pérdida que menciona Trahtemberg, particularmente a quienes participaron de la euforia de los intentos por realizar la Reforma Educativa de los años setenta, y que atestiguaron luego la disolución de muchos de sus esfuerzos. Así, ante la pregunta sobre la actual situación del sistema,

64. En 1981, según datos extraídos del Censo Nacional, 45% de los matriculados en el último año de secundaria eran mujeres.

surgen como respuestas el agotamiento del mismo, el deterioro de la institucionalidad pública (desprofesionalización del magisterio, déficit de infraestructura, inadecuada dirección y administración), la no sostenibilidad de los niveles de cobertura, la indefinición de las políticas y del modelo educativo como excusa para la desatención a los problemas inmediatos, el inmovilismo frente al deterioro (Iguñiz 1993).

Sin embargo, las políticas y programas de reforma en curso permiten cierto optimismo. Se insinúa en el gobierno el propósito de al menos darle al sistema un mínimo de coherencia y sostenibilidad. Aun cuando los pronunciamientos oficiales han resultado, a más de escasos, contradictorios, y poco de lo anunciado ha sido puesto en práctica, es posible especular que la situación puede eventualmente mejorar, si lo que se puede colegir de las normas hasta hoy dictadas resulta cierto. A continuación se hace un análisis de las reformas emprendidas por el actual gobierno en el plano educativo.

4.1 *El Decreto 699*

A principios de noviembre de 1991 se expidió el Decreto Legislativo 699 utilizando las facultades legislativas delegadas en el Poder Ejecutivo por el Congreso⁶⁵. En dicha norma se declaraba "de interés nacional y de necesidad pública la participación de la comunidad organizada en la prestación del servicio educativo, en todos los niveles y modalidades", como manera de contribuir a la pacificación nacional y a la generación de empleo.

El decreto autorizaba la transferencia de la administración y conducción de los centros educativos estatales a entidades promotoras, reservándose para control estatal directo un número de centros y programas que, por diversas razones (entre ellas, la disponibilidad presupuestaria), se considerara necesario retener. Se cedía en uso la infraestructura, el mobiliario y las plazas docentes y administrativas de los centros transferidos a las promotoras mediante convenios temporales, sujetos a supervisión y evaluación por parte del Ministerio.

Entre los promotores posibles (asociaciones de padres de familia, cooperativas de servicios educacionales, entidades religiosas, etcétera) se mencionaba también a las Fuerzas Armadas y a las municipalidades. Entre las obligaciones y los derechos de los promotores destacaban los de recibir los recursos cedidos por el Estado, generar recursos adicionales para el centro educativo, asumiendo el financiamiento de la expansión de las plazas docentes, seleccionar a sus trabaja-

65. 1991 fue un año muy turbulento para el sector, gravemente afectado por el inicio del programa de estabilización y por las normas de racionalización de personal -que llevaron a una huelga magisterial y administrativa de muchos meses-, así como por la intervención militar de las universidades donde se había asentado Sendero Luminoso.

dores y racionalizar las plazas, y coordinar con las Asociaciones de Padres de Familia (cuando no fueran éstas mismas las entidades promotoras) el cobro de pensiones.

La reacción inmediata al decreto fue variada. Algunos sectores, como la Asociación de Colegios Particulares, lo recibieron con beneplácito. Expertos y ex funcionarios lo declararon, cautelosamente, "digno de estudio". Las reacciones negativas se sucedieron poco después, focalizadas en el cariz privatizador de las reformas, en el impacto que tendría sobre la exigua canasta familiar la posible reducción de la gratuidad de la educación, y en una alegada militarización de la escuela que sólo agravaría la tensión ya existente en ella. Se criticó que el Estado reservara para sí exactamente aquellas funciones que nunca había desempeñado adecuadamente, tales como la supervisión; que el proyecto ignoraba las atribuciones de los gobiernos regionales; por último, que librar la educación a la competencia aseguraría cualquier cosa menos mayor calidad.

Las críticas terminaron por inclinar a la opinión pública y a los partidos políticos -que reconocían como positiva la promoción de una mayor participación de los padres de familia en la gestión escolar- en contra de la ley. Aunque la Cámara de Diputados declaró que el decreto no atentaba contra lo estipulado en la Constitución, y algunos connotados educadores aconsejaron prudencia (Trahtemberg 1991; López Soria 1991), el Senado decidió derogarlo el 6 de diciembre, por considerar que atentaba contra la gratuidad de la enseñanza y que rebasaba las facultades extraordinarias concedidas al Poder Ejecutivo. A ello contribuyeron la oposición al decreto liderada por el Partido Aprista y Acción Popular, la preocupación de la Iglesia Católica expresada por la Comisión de Educación de la Conferencia Episcopal, el recurso de amparo planteado por el sindicato magisterial y -quizás los dos factores más importantes- el escaso papel asignado al magisterio en la reforma propuesta y la falta de disposición del gobierno para un diálogo aclarando un texto que dejaba mucho por definir.

Fue éste uno de los incidentes que más afectó las relaciones entre el Parlamento y un Poder Ejecutivo que enarbolaba la bandera de la "antipartidocracia", deterioro que culminó en el ya conocido autogolpe de abril de 1992. La atención de la opinión pública estuvo centrada desde entonces sobre los problemas internos y externos que ello generó, aunque debe anotarse que el tema educativo continuó ocupando a la prensa de manera permanente.

4.2 *Los Decretos Leyes de 1992*

A fines de 1992, tres días antes de la instalación del Congreso Constituyente, se publicó una serie de decretos tendientes a iniciar la denominada modernización educativa. El conjunto de normas incluyó el DL 26011 referido a la participación comunal en la gestión y administración educativas, el DL 26012 referido al

financiamiento educativo, y el DL 26013, Ley de Mejoramiento de la Calidad y Ampliación de la Cobertura de la Educación Peruana, muchos de cuyos contenidos no hacían sino ratificar los del polémico Decreto Legislativo 699.

La primera de las normas mencionadas dispuso el inicio inmediato de una transferencia gradual de la gestión y administración de los centros educativos estatales a los municipios. Para promover una mayor eficiencia en las funciones educativas, del personal docente y no docente, el cuidado de los locales y los demás recursos sectoriales, se dispuso la creación de Consejos Comunales de Educación (Comuned), que reemplazarían al Ministerio en esas funciones en los niveles inicial, primario y secundario. Dichos Comuned estarían presididos por los alcaldes y estarían integrados por un regidor, un representante electo de los directores de todos los centros educativos de la circunscripción, un representante de los docentes y otro de las asociaciones de padres de familia, además de representantes de la Iglesia y de la actividad empresarial privada. A ellos se transferiría también la propiedad de los locales y el personal de los centros, quienes conservarían el régimen laboral previo. Los Comuned serían responsables de aplicar la política nacional y los planes y programas de educación establecidos por el Ministerio, y de establecer la política comunal al respecto.

Podría decirse que el margen para la participación comunal en el diseño de la ley que normaría su propia actuación futura en la gestión educativa fue escaso. Significativamente, el Decreto Ley 26011 fue dado a conocer el día 20 de diciembre, invitando a dirigir sugerencias al Ministerio de Educación hasta el 24. La ley, que junto con las otras dos mencionadas conformaría el marco legal de una anunciada reforma educativa, fue publicada en el diario oficial el día domingo 27 de diciembre... ¡firmado en la Casa de Gobierno el día 7 de diciembre! Sin embargo, debe reconocerse que el anteproyecto circuló informalmente durante algunos meses, e incluso fue filtrado a través de la prensa a fines de octubre.

La segunda ley modificaba el patrón de asignación de fondos a los servicios educativos públicos, reemplazando la distribución que solía hacer el Ministerio de Educación, por la transferencia mensual directa que haría el Ministerio de Economía a los Comuned, equivalente a una cantidad por cada alumno cuya asistencia estuviera registrada en cada uno de los centros educativos a su cargo. Dicha cantidad variaría según niveles educativos de acuerdo a una norma establecida, y fluctuaría según la disponibilidad de recursos fiscales.

El Decreto 26013, por último, establecía la posibilidad de transferir los centros educativos a otras personas jurídicas, distintas a los Comuned, que lo solicitaran y suscribieran un convenio con el Ministerio, previa aprobación de los Comuned y los padres de familia. Estos promotores podrían recibir una asignación (de magnitud no especificada) por alumno asistente. Así, se abría la posibilidad de subsidio estatal a la educación privada.

El mismo decreto instituyó la evaluación anual de la calidad de la enseñanza impartida en los centros estatales y los dependientes de los Comuned, con la provisión de estímulos (reconocimiento público) y castigos y correctivos (declaración de reorganización, reasignación de personal, asignación de recursos adicionales para los centros educativos con problemas) para quienes excedieran o incumplieran metas establecidas de manera no especificada. Dicha evaluación podría también aplicarse a los centros no estatales a iniciativa del Ministerio o a solicitud propia, pudiendo los resultados ser o no publicados según lo solicite el centro.

Algunos meses después, la Comisión Episcopal de Educación solicitó, mediante carta dirigida al Presidente de la República, "un gran debate sobre el tema educativo, a fin de encontrar, entre todos, las líneas de convergencia y de consenso". El texto de la carta muestra una posición muy equilibrada frente a las propuestas del gobierno:

"Nos preocupa el marco teórico global en que se insertan los cambios de la Reforma Educativa actualmente en curso. (...) En ella podemos identificar numerosos aspectos positivos que inspiran su articulado: el esfuerzo descentralizador, el deseo de simplificación burocrática, la participación comunal y de los padres de familia, el esfuerzo de racionalización y eficaz utilización de los recursos educativos, el mayor acercamiento de las instituciones a la problemática educativa, etcétera. (...) Pero nos preocupan sobre todo aspectos esenciales de la misma, aquellos que darían la clave para interpretar el valor y el significado de los cambios propuestos dentro del Sistema Educativo. Podríamos enumerar los siguientes: la falta de referencia a lo que serían las líneas maestras en las que se inspira la Reforma Educativa (sólo la Filosofía de la Educación daría sentido y orientación a estos cambios), la carencia de un Proyecto Educativo definido y viable, la falta de una reglamentación precisa (que podría poner a la educación en peligro de caer en manos de extremistas o en poder de ideologías extrañas a la unidad e identidad nacional)⁶⁶, la no explicitación de los mecanismos de financiamiento adecuado y permanente de la educación, el temor de que no quede suficientemente garantizada la gratuidad de la Educación para la inmensa mayoría del país, y finalmente el temor de que los Comuned sean condenados a la ineficiencia por falta de recursos presupuestarios para su normal funcionamiento" (Gurruchaga s/f).

66. Poco después, el Consejo Permanente del Episcopado Peruano emitió un manifiesto de contenido muy similar, en el cual se sustituía esta cláusula por otras dos, la primera de las cuales aludía a "una reglamentación excesivamente fiscalizadora" y la segunda a una "atomización de la educación, entregada a un mercado de intereses privados..." (Conferencia Episcopal Peruana 1993).

Una intención evidente del conjunto de cambios propuestos por el gobierno es acercar al sector educativo a la lógica del mercado, utilizando el financiamiento y la competencia por recursos como una palanca para mejorar la calidad y la cobertura, tanto en el sector público como en el privado. Sin embargo, existe un temor razonable a que, dadas las actuales condiciones de la economía y de las instituciones sociales, se podría estar librando la educación a las fuerzas de un mercado inexistente y sin estar satisfechos los requisitos mínimos para que éste funcione. Para los más críticos del proceso, el real propósito no sería otro que liberar al Estado de sus responsabilidades financieras con este sector, ignorando las repercusiones que ello podría tener en una sociedad con profundas desigualdades como la peruana.

Otro objetivo de la reforma es descentralizar la gestión educativa, otorgando mayor autonomía a los centros educativos y a las comunidades para definir y aplicar su propia propuesta pedagógica. El Ministerio de Educación se reserva las funciones básicas normativas y de supervisión, pero en la práctica sería el Ministerio de Economía quien tome las decisiones fundamentales respecto al financiamiento, sin resultar claros los canales mediante los cuales el primero podría influir en tales decisiones. Ello ha hecho que la autenticidad de este objetivo de descentralización sea cuestionada. En realidad, ha sido notoria la desconfianza en los gobiernos locales y la poca voluntad del Ejecutivo de aclarar los alcances e implicancias de sus propuestas, pese a los razonables cuestionamientos hechos desde todas las posiciones. Si esto obedeció principalmente a los fragores de la coyuntura económica y política que requerían, según sostiene el Presidente Fujimori, controlar centralizadamente los gastos fiscales y evitar la "utilización política" de las reformas, o si en realidad obedeció a un proyecto implícito de desarrollo nacional que no deja espacio para una descentralización real de las funciones del gobierno, es algo que se irá aclarando en los próximos meses⁶⁷.

Aunque la oposición política preparó algunos proyectos de ley alternativos, en los meses subsiguientes el debate político se centró en la nueva Constitución. El gobierno, preocupado por la posible "utilización política o partidaria" de la municipalización de la gestión educativa y al no contar con casi ningún sector que la apoyara resueltamente, no avanzó en la reglamentación e implementación de las reformas.

4.3 El debate constitucional

El debate constitucional incluyó en tres momentos el tema de la educación. En un principio, la mayoría gobiernista de la Comisión de Constitución intentó que

67. Una omisión reincidente de la norma, resaltada tanto por simpatizantes como por opositores de la reforma, ha sido la definición del papel que tendrían que jugar los maestros.

el texto reflejara claramente la posición fuertemente liberal de algunos de sus miembros. Así, el articulado en conjunto tenía como idea básica la reducción de la intervención estatal, que sólo se debía darse en circunstancias que la iniciativa privada fuera insuficiente o requiriera ser estimulada. Esta tendencia se aprecia con mayor claridad en textos como aquél con el cual se pretendía normar la creación de universidades: en él se suprimió el párrafo de la Constitución de 1979 que establecía que "las universidades nacen por ley", derivándose la iniciativa a "entidades promotoras".

Un punto que fue motivo de confrontación entre la mayoría oficialista y la minoría opositora fue la eliminación de la asignación obligatoria de 20% del Presupuesto General de la República al sector educativo. Para los congresistas de la mayoría, tal eliminación se justificaba por las dificultades fiscales para atender el gasto. El argumento de uno de ellos, "¿qué hacemos con un porcentaje que en el futuro puede no ser necesario si el sector privado se hace responsable del servicio educativo?", revela la intención privatizadora subyacente.

El tema que fue motivo de mayor debate durante la primera fase de discusiones fue la interpretación que podía hacerse de una redacción poco clara sobre la gratuidad de la educación. Se pensó que lo que se quería era limitar la gratuidad a los niveles básicos, excluyendo la educación superior, gratuidad que además se insinuaba más como una subvención a la educación privada que como un derecho irrestricto en las instituciones estatales. Esta interpretación resultaba hasta cierto punto fundamentada por el antecedente de los decretos sobre transferencia de la gestión, ya comentados.

Cuando el proyecto redactado por la Comisión de Constitución fue elevado al pleno del Congreso Constituyente, algunos de los textos iniciales ya habían sido modificados en respuesta a las presiones de diversas fuentes. Mientras la oposición mantenía su abierta discrepancia respecto a temas como la gratuidad, la supresión del profesorado de las instituciones estatales como carrera pública y los mecanismos de creación de las universidades, la mayoría oficialista mostró su disposición a aceptar ciertos planteamientos que redujeran las tensiones políticas y evitaran conflictos con los intereses populares.

La postura de la mayoría oficialista se tradujo en el resurgimiento de algunas tendencias populistas, reflejadas en la aprobación de la gratuidad irrestricta de la educación en todos los niveles. Este paso atrás motivó que en su mensaje a la nación del 28 de julio el Presidente Fujimori hiciera un severo llamado de atención sobre el particular. Algunos de los rectores protestaron también por la medida, la cual podía afectar gravemente la economía de las instituciones públicas. Se dijo que se estaba favoreciendo a un grupo de estudiantes que disponen de recursos suficientes para financiar su educación⁶⁸, y de alguna

68. Algunos rectores de universidades públicas sostienen que entre 20 y 30% del alumnado podrían sufragar los costos de su educación, o al menos parte de ella.

manera asegurando la permanencia de elementos que utilizan la universidad con fines políticos o que no tienen capacidad para continuar con estudios superiores. Ante tales argumentos, el texto fue nuevamente modificado.

Finalmente, el Congreso Constituyente entró en una etapa de reconsideración de algunos de los textos, la cual se vio influida por el hecho del próximo sometimiento del proyecto de Constitución a un referéndum para su aprobación⁶⁹. Entre los cambios estuvo la inclusión de un párrafo sobre el reconocimiento de la docencia en centros estatales como carrera pública. Esto, sin embargo, no bastó para obtener la anuencia de la dirigencia del gremio docente, ya que con el nuevo régimen gran parte de los maestros pasarían a depender de los Comuned (no mencionados expresamente en la Constitución) o del sector privado, introduciendo diferenciaciones salariales que debilitarían al sindicato único de los educadores.

Durante la campaña política previa al referéndum, el intenso debate sobre la educación estuvo teñido de un alto contenido ideológico y político, usándose argumentos no muy contundentemente sustentados por la oposición. Se dijo que el proyecto propuesto amparaba la progresiva transferencia de las responsabilidades del Estado al sector privado; que se perdería la gratuidad de la enseñanza, sobre todo en las universidades donde el establecimiento del requisito de un rendimiento mínimo podría eliminar una gran masa de estudiantes; que se eliminaría el cogobierno estudiantil, y que la supresión de derechos como la estabilidad laboral haría irremediable la situación del magisterio. Por parte del gobierno, la campaña no sólo se limitó a desmentir a la oposición; el propio Presidente Fujimori se tiñó de populismo al anunciar la gratuidad del examen de ingreso a las universidades públicas, ante lo cual la Asamblea Nacional de Rectores declaró su anuencia siempre y cuando el Estado entregara los fondos que las universidades dejarían de percibir por dicho concepto. Aun así, la aprobación del proyecto por un estrechísimo margen sugiere que el tema educativo -fundamentalmente, el temor a recortes en la gratuidad- gravitó fuertemente en el voto popular, casi tanto como el no totalmente desvinculado tema de la descentralización.

Los siguientes son los principales cambios que ha introducido el nuevo texto constitucional:

- a) La diferencia fundamental radica en que la Constitución de 1979 concebía al Estado como un ente omnipresente, que debía abarcar desde la formulación de políticas hasta la implementación administrativa; la nueva Constitución plantea un Estado que sólo debe establecer lineamientos, dando preponderancia a la comunidad, las instituciones y la iniciativa privada.

69. El referéndum consistió en someter el íntegro del texto propuesto a decisión popular, mediante la fórmula simplista de elección entre las opciones "Si" (aprueba) y "No" (desaprueba).

- b) Se ha extendido la obligatoriedad a la educación inicial y a la secundaria (anteriormente sólo la primaria era obligatoria), excediendo todas las sugerencias o demandas al respecto. Cabe resaltar, sin embargo, que el texto constitucional no define con claridad quién se obliga a qué: los padres a cumplir su deber de educar a sus hijos, o el Estado y la sociedad a proveer los servicios necesarios para posibilitar esa educación.
- c) Como ya se mencionó, se ha eliminado la obligación de asignar 20% del presupuesto público al financiamiento educativo.
- d) Se ha abierto la posibilidad de que el Estado subvencione la educación privada de quienes no puedan pagarla, reemplazando a la fórmula meramente declarativa del texto anterior ("El Estado reconoce, ayuda y supervisa la educación privada"). En el pasado esto se hizo mediante subsidios encubiertos como exoneraciones tributarias y estímulos de igual naturaleza a potenciales donantes.
- e) Se ha eliminado el compromiso -largamente incumplido- del Estado a asegurar a los maestros una remuneración justa "de acuerdo a su elevada misión"⁷⁰.
- f) Se ha limitado la gratuidad a aquellas personas que no teniendo recursos, muestren buen rendimiento en las universidades⁷¹. Una libre interpretación sugiere que esta misma selectividad puede extenderse a otros niveles.
- g) Se ha eliminado el requisito de "creación por ley" para las universidades, sustituyéndolo por el enunciado de que la ley fija las condiciones para autorizar el funcionamiento de las mismas (sin indicar qué organismo las autoriza).
- h) Finalmente, se ha hecho que la decisión sobre el régimen de gobierno universitario sea prerrogativa de la propia universidad, lo que en la práctica puede llevar a la desaparición del cogobierno estudiantil.

Hoy, tras el resultado del referéndum, es de prever una fase de intensas negociaciones en la elaboración de nuevas leyes de educación, incluyendo alguna referida especialmente a las universidades. En este ambiente de incertidumbre, el Ministerio de Educación está intentando armar un proyecto más o menos integral de reforma, con el cual poder acceder a los recursos de la cooperación internacional. Pese a que ha convocado a numerosas y heterogéneas instituciones no gubernamentales para esta tarea, y cuenta con el apoyo técnico y financiero de múltiples organismos extranjeros y multilaterales, es dudoso que logre implementar con éxito algo que trascienda la introducción gradual, casi experimental, de algunos cambios. El poco tiempo que este gobierno tiene por delante juega en contra de ello.

70. La nueva Constitución se aparta así de lo establecido en los textos constitucionales de muchas otras repúblicas latinoamericanas (Tovar 1993).

71. En realidad, sólo se ha elevado a precepto constitucional una condición que se desprendía de la ley universitaria de 1983.

Para que esos cambios perduren y se conviertan en gérmenes de una verdadera reforma, parece ser necesario un cambio radical en la actitud del gobierno (y del Ministerio de Educación en particular) respecto al diálogo y a la generación de consensos mínimos. Igualmente, es imprescindible promover la incorporación de nuevos (o renovados) actores al terreno de la discusión y diseño de políticas educativas. Ello requerirá esfuerzos bastante mayores que los que ocupan hoy al gobierno, esto es, la construcción de locales escolares y la reformulación de planes y programas de estudio mínimos con el apoyo de asesores técnicos externos e insumos provistos por expertos locales.

5. La agenda educativa en el Perú y las propuestas de la CEPAL y UNESCO: coincidencias, divergencias y vacíos

Sorprendentemente, incluso durante los momentos más duros del proceso de estabilización y ajuste económico, cuando la falta de un adecuado programa de emergencia social afectó particularmente la marcha del sector educativo y se temía una deserción masiva y un retroceso en la cobertura del sistema formal, todos los actores del debate insistieron permanentemente en la necesidad y urgencia de una educación de calidad para todos. Parece por lo tanto que sí existe en el Perú un cierto nivel de acuerdo básico sobre ese requisito, que la CEPAL y UNESCO plantean como indispensable tanto para el desarrollo del país como para la integración de la nación (CEPAL-OREALC 1992).

Sin embargo, no existe el mismo acuerdo respecto a qué se entiende por "de calidad", qué implica el "para todos", y si se debe o no incluir las palabras "e igual" entre una y otra frase. Detrás de ello está, evidentemente, la clara vinculación de la política educativa con un poco claro proyecto nacional de desarrollo social y económico, cuya base de apoyo no es necesariamente mayoritaria. Allí bien puede residir la principal dificultad para lograr la movilización de la ciudadanía en apoyo de las reformas propuestas por el Ejecutivo⁷².

El razonable temor a que la "devolución" de autonomía a los centros educativos y a las diversas organizaciones sociales que se harían cargo de su gestión provoque, por lo menos en un inicio, un mayor deterioro de la calidad promedio de la educación y de los problemas de equidad, encuentra sustento en la clara percepción de un Estado exánime, sin capacidad de asegurar las

72. Mientras se redactaba este documento estaba a punto de publicarse el resultado del trabajo de diagnóstico realizado por el Ministerio a lo largo de doce meses; a él deben seguir los objetivos de política emanados del mismo y los primeros esbozos de lo que sería un programa sectorial a ser apoyado con recursos de cooperación externa. Es deseable que esto dé lugar a un debate, cuyo manejo adecuado podría brindar una oportunidad para el necesario viraje en las relaciones entre las autoridades sectoriales, la comunidad de educadores y la opinión pública en general.

indispensables acciones compensatorias y de promoción. Ese temor sólo podría ser calmado con el inicio de una campaña intensa de capacitación en la cual los capacitadores incluyan, entre otros agentes, a docentes y directores con reconocida experiencia de gestión. En esa capacitación se debería evitar la tradicional tentación de concentrarse en los aspectos administrativos, incursionando más bien en los terrenos de la innovación y evaluación pedagógicas.

Otro aspecto en el cual la propuesta de reforma del gobierno está fallando es en definir las acciones concretas que es indispensable tomar para reforzar las capacidades institucionales de diseño de políticas y la planificación en todos los niveles. Asimismo, tampoco se ha definido cómo se regularán los sistemas y subsistemas, incluyendo la capacidad de evaluación y supervisión y el desarrollo de sistemas de información adecuados.

La información filtrada sobre los avances logrados por el Ministerio en la definición de los contenidos curriculares mínimos para la educación básica, da una imagen de apresuramiento e improvisación. Parecería que los responsables del sector tienen escasa familiaridad no sólo con el manejo del instrumental de gestión educativa sino hasta con los conceptos más básicos de lo que es y debe ser la educación. No hay mucho sustento, pues, para una posición optimista respecto al fortalecimiento del desarrollo de capacidades básicas de aprendizaje, de un fuerte refuerzo de la lectura, escritura y capacidad de cálculo en la primaria, etcétera.

Falta también definir con claridad las funciones y responsabilidades complementarias de los diversos organismos que tendrán ingerencia en la educación, incluyendo el Ministerio de la Presidencia y el FONCODES. Es posible que las metodologías desarrolladas por este último organismo sirvan en un inicio para focalizar mejor las intervenciones de apoyo educativo, aunque sin duda habrá que mejorar los sistemas de medición de logros y carencias educativas.

Está todo por definirse en lo que respecta a sistemas de evaluación de la educación básica y media que impulsaría el Estado, según anunció en algún momento el propio gobierno. Lo mismo ocurre con los mecanismos de autoevaluación y acreditación de universidades, los cuales, pese a ser reclamados con frecuencia por algunas autoridades universitarias, no podrán sino afectar algunos intereses y suscitar reacciones defensivas o negativas de distintos grupos de actores e instituciones universitarias.

Por otro lado, la determinación de extender la obligatoriedad a la educación inicial puede no ser la mejor respuesta a la propuesta de CEPAL de expandir la educación pre escolar hacia los más pobres. La demanda más audible de los sectores populares urbanos y capitalinos (ciertamente pobres, pero no los más pobres del Perú), puede bien absorber todos los recursos adicionales que se obtengan para este efecto. Hubiera sido quizás más conveniente reservar la expansión de la educación pre escolar para programas focalizados en ciertas regiones y sectores.

En lo que respecta a la profesionalización y protagonismo de los educadores, no se está discutiendo mucho sobre cambios en el proceso de reclutamiento, formación y capacitación docentes, pudiendo preverse fuertes reacciones defensivas por parte de algunos sectores del gremio magisterial. Es indispensable empezar a reevaluar la carrera del maestro, quizás con dos medidas básicas. La primera, evidente, es la necesidad de elevar las remuneraciones del sector público, ya que éstos habrán de servir como señales a los nuevos promotores privados o comunitarios. Sin embargo, hay que encontrar maneras de que parte de los ingresos de los docentes estén en función a su productividad, desempeño y compromiso, más que en función a su antigüedad o "heroica resistencia" en el sector.

La segunda exigencia es, junto a la capacitación de los responsables de la formación de los nuevos educadores, elevar el nivel del alumnado de los institutos pedagógicos y facultades de educación. Es indispensable atraer a estudiantes más capaces y talentosos a la carrera magisterial, quizás mediante un programa de becas que asegure la gratuidad de todos los estudios en algunas instituciones seleccionadas a egresados de secundaria que estuvieran en los primeros puestos de sus promociones -sin considerar incluso sus posibilidades de pago. Mientras la carrera magisterial continúe siendo una opción deseable sólo para sectores empobrecidos o para estudiantes secundarios de desempeño medio y bajo, difícilmente aparecerá una oferta con niveles mínimos de excelencia como para estimular el avance del conjunto. En la misma línea, la propuesta de atraer a la carrera docente a egresados de otras especialidades universitarias, a quienes se daría capacitación pedagógica, si bien habrá de chocar con pequeños y cortoplacistas intereses gremiales, debe ser considerada seriamente, tanto como la necesidad de capacitar adecuadamente a profesionales para el papel crítico del director de escuela.

En lo que respecta a la necesaria estabilidad y coherencia del financiamiento público, debe reconocerse que poco hay en la normatividad propuesta hasta ahora que, aunque no lo garantice⁷³, por lo menos denote un compromiso firme y sustentable. Por otro lado, resulta razonable que frente a su propia incapacidad de estimar los costos de cualquier proyecto educativo o reforma, el Estado se abstenga de comprometerse de manera mensurable.

Sobre este tema del financiamiento, cabe destacar aquí que la "privatización" de la educación universitaria en el Perú resulta una tendencia claramente emergente durante los años ochenta, que podría ser vista no sólo como una respuesta transitoria al impacto de la crisis económica sobre el sector público, sino como el inicio de nuevas formas de articulación entre la educación superior

73. El reiterado incumplimiento de casi todas las "garantías" constitucionales a lo largo de la historia republicana ha vaciado de contenido dicho término.

y el sector productivo, y entre aquélla y el Estado. Lo que caracteriza a esta tendencia no es sólo un mero cambio en el sector (público o privado) que domina la oferta educativa: la "privatización" también emerge bajo la forma de una penetración gradual de criterios de mercado en el manejo de los recursos, incluso en las universidades públicas -espacio donde hasta hace poco el Estado solía cumplir su papel paternalista de manera incuestionada.

Hasta el momento, los cambios más notables inducidos por la austeridad que la crisis ha forzado y por el mayor ajuste de los sectores sociales, son los cambios en actitudes y comportamientos de académicos y administradores de educación superior, así como de algunos líderes estudiantiles. El primer cambio importante es la apertura a discutir la cuestión de la conveniencia, viabilidad y justicia de una educación superior pública completamente financiada por el Estado⁷⁴. El segundo cambio notable, que podría estar augurando una nueva tendencia, es la voluntad de cobrar tarifas realistas por todo tipo de servicios y actividades de extensión. Un sentido de responsabilidad respecto a mantener e incrementar los activos institucionales, no menos que la evidencia del agotamiento de las fuentes de financiamiento tradicional, hacen probable la generalización de prácticas de recuperación de costos hasta hace poco inéditas. Es deseable que ese sentido de responsabilidad y eficiencia perdure una vez remontada la crisis, y que lleve también al diseño de mecanismos para asegurar que el acceso a las oportunidades que brinda la educación superior pública no quede vedado a quienes no pueden en el corto plazo financiar por sí mismos los costos de su formación profesional.

74. Pese a la mencionada gravitación del rechazo al recorte de la gratuidad universitaria en los resultados del pasado referéndum constitucional.

Cuadro resumen

Dimensiones, cobertura, recursos y eficiencia del actual sistema educativo peruano

Nivel del Sistema Educativo	Número de grados que incluye	Grupo de edad normativo	Tasa de escolarización 1990 a/	Matrícula por nivel b/		Matrícula pública por nivel 1991	Cobertura pública del nivel 1991 c/	% del gasto público corriente educativo total 1991	Gasto público unitario 1991 (US\$) d/	Docentes 1990	Eficiencia terminal	
				1970	1991						e/	f/
Inicial		3-5	48%	74,300 (2.2%)	808,580 (10.7%)	707,873 (11.2%)	88%	6.8	62	21,682	n.d.	n.d.
Primaria	6	6-11	88%	2'488,400 (73.1%)	3'944,843 (52.1%)	3'469,558 (54.9%)	88%	34.4	62	142,012	19.8	59.8
Secundaria	5	12-16	88%	674,500 (19.8%)	1'921,220 (25.4%)	1'628,485 (25.7%)	85%	32.5	125	90,377	34.2	68.9
Superior No Universitaria	6 semest. aprox.	17-24	41%	24,100 (0.7%)	252,957 (3.3%)	143,352 (2.3%)	57%	2.1	86	11,735	29.8	35.2
Superior Universitaria	10 semest. mínimo		4%	109,230 (3.2%)	379,573 (5.0%)g/	242,215 (3.8%)	64%	19.8 i/	514 j/	27,599		34
Especial	n.a.	n.a.	n.a.	3,700 (0.1%)	19,405 (0.3%)	16,054 (0.3%)	83%	1.6	608	2,818		n.d.
Ocupacional	variable	n.a.	n.a.	33,400 (0.9%)	239,024 (3.2%)	116,195 (1.8%)	49%	2.1	101	7,418		n.d.
Otros h/	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0.7	n.a.	n.a.		n.a.
Total				3'407,630 (100.0)	7'565,602 (100.0)	6'323,732 (100.0)		100.0		303,641		

GRADE - Banco de Datos de Educación,

n.d. no disponible,

n.a. no aplicable.

a/ Porcentaje del grupo de edad de referencia matriculado en algún programa educativo, de cualquier nivel.

b/ Incluye tanto al sector público como al privado.

c/ Porcentaje del total de matriculados, en cada nivel, atendidos por el sector público,

d/ Sólo considera el gasto público corriente total, dividido entre la matrícula pública en cada nivel.

e/ Porcentaje estimado de los ingresantes que se gradúan a tiempo, esto es, dentro del plazo mínimo normativo.

f/ Porcentaje estimado de los ingresantes que se gradúan hasta con dos años de retraso,

g/ Datos últimamente revisados por la ANR, notablemente inferiores a estimaciones previas.

h/ Campañas de Alfabetización, etcétera.

i/ Ascende a 25% del gasto público educativo total (corriente y de capital).

j/ Ascende a 712 dólares si se incluye el gasto de capital.

Bibliografía

- ACHA, Elizabeth y Juan ANSION
1993 Políticas sociales en el Perú: sector educación (mimeo). Lima, INTEREDU-Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ARREGUI, Patricia McLauchlan de
1993 Empleo, ingresos y ocupación de los profesionales y técnicos en el Perú (mimeo). Lima, GRADE.
- ARREGUI, Patricia y Ernesto MELGAR
1993a "Financiamiento de las universidades públicas en el Perú: respuestas a la crisis y al ajuste económico". En Notas para el Debate 8: 13-35. Lima, GRADE.
1993b Demanda, oferta y resultados de la formación de profesionales y técnicos de nivel superior en el Perú (mimeo). Lima, GRADE.
- ASAMBLEA NACIONAL DE RECTORES (ANR)
1991 Universidad peruana y desarrollo nacional. Lima.
- BRUNNER, José Joaquín y Guillermo BRIONES
1992 Higher education in Chile: effects of the 1980 reform. Santiago de Chile, FLACSO.
- CEPAL-OREALC
1992 Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CONFERENCIA EPISCOPAL PERUANA
1993 Hacia un Proyecto Nacional Educativo: reflexiones de los obispos del Perú sobre los cambios en la educación.
- CONTADURÍA PÚBLICA DE LA NACIÓN
s/f Cuenta General de la República. Universidades Nacionales: Estado Consolidado del Presupuesto de Ingresos y Gastos, Ejercicio 1990 y Ejercicio 1991.
- FERNANDEZ, Hernán
1993 Eficiencia interna de los institutos superiores tecnológicos: una aproximación a través del seguimiento de cohortes reales (mimeo). Lima, GRADE.
- FERNANDEZ, Hernán y Jorge ROSALES
1990 Educación, una mirada hacia dentro: analfabetismo, repitencia y deserción. Lima, Instituto de Pedagogía Popular (Serie Aula de Cristal, 2).
- GONZÁLEZ NORRIS, Antonio
1993 "Asignación de recursos públicos para la educación superior universitaria: Perú 1960-1990". En Notas para el Debate 8: 37-74. Lima, GRADE.

GRUPO DE ANÁLISIS PARA EL DESARROLLO (GRADE)

1990 Educación superior en el Perú: datos para el análisis. (Documento de Trabajo 9). Lima.

GURRUCHAGA, José Ramón

s/f "La reforma educativa: precisiones de la Comisión Episcopal de Educación". En Educación y Constitución. Agenda Educativa, 4: 35-37. Lima, Foro Educativo.

HELPER PALACIOS, Gloria

s/f Política educativa y política social en las estrategias de desarrollo (mimeo). Lima, EDUCA.

1991 Derogatoria con propuesta: análisis del Decreto Legislativo 699 (Material para la discusión). Lima, Tarea.

HENRIQUEZ, Soma

1993a Educación: un largo camino por recorrer (Serie Apuntes Educativos, 6). Lima, EDAPROSPRO.

1993b "Educación y nueva Constitución". En Tarea, 31: 5-13.

IGUÍÑIZ, Manuel

1993 La educación en el contexto actual (manuscrito).

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA DE LA EDUCACIÓN (ILEE)

1993 Financiamiento de la educación (mimeo). Lima.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

1992 Perú: Compendio estadístico 1991-92. Lima.

LAU, Elias

1993 Prueba de aptitud escolar. Piura, Universidad de Piura.

LÓPEZ SORIA, José Ignacio

1991 "Los decretos sobre educación: dos razones". En La República (edición del 25 de diciembre: 19).

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA.

1992 Estadísticas básicas de la educación: 1985-1991. Lima.

1993 Indicadores cuantitativos del Sector Educación (mimeo). Lima.

PORTOCARRERO, Gonzalo y Patricia OLIART

1989 El Perú desde la escuela. Lima, Instituto de Apoyo Agrario.

REPUBLIC OF CHINA, COUNCIL FOR ECONOMIC PLANNING AND DEVELOPMENT

1992 Taiwan statistical data book. Taiwan.

RODRÍGUEZ, José

1992 Gasto público en educación y distribución del ingreso en el Perú. Lima, GRADE (Documento de Trabajo No. 19).

1993 Retornos de la educación en el Perú. Lima, CISEPA-Pontificia Universidad Católica del Perú.

SCHIEFELBEIN, Ernesto y S. HEIKKENEN

- 1991 Perú: acceso, permanencia repetición y eficiencia en la educación básica (mimeo). Santiago de Chile, OREALC.

THORNE, C, D. CORDANO y S. BLUMEN

- 1993 Los textos escolares de primaria en el Perú (mimeo). Lima, INTEREDU-Pontificia Universidad Católica del Perú.

TINCOPA, Lila

- 1993 "El curriculum de educación primaria y secundaria en las reformas educativas ocurridas en los últimos 50 años". En Agenda Educativa, 2: 3-40. Lima, Foro Educativo.

TOVAR, Teresa

- 1993 "Magisterio y Carta Magna". En Educación y Constitución. Agenda Educativa, 4: 21-23. Lima, Foro Educativo.

TRAHTEMBERG, León

- 1991 "Decreto Legislativo 699: tres semanas después". En Expreso (edición del 1 de diciembre: A27).

- 1993 Educación peruana: un drama en ocho actos. Lima, Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE).

UNESCO

- 1992 Informe mundial sobre la educación 1991. París, Santillana-UNESCO.

WEBB, Richard y Graciela FERNANDEZ BACA

- 1991 Perú en números 1991. Lima, Cuánto.

WOLFF, Laurence, Ernesto SCHIEFELBEIN y Jorge VALENZUELA

- 1993 Mejoramiento de la calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe: Hacia el siglo XXI. Banco Mundial, Programa de Estudios Regionales del Departamento Técnico para América Latina y el Caribe (Informe 28).