



La educación, los planes de gobierno y el código samurai

Flavio Figallo y Juan Fernando Vega

Miembros del equipo de la Dirección de Asuntos Académicos de la PUCP

Febrero, 2006

Síntesis: Los planes de gobierno presentados por los partidos comparten dos conceptos comunes en el tema de educación: calidad y equidad. Y es que se reconoce que la discriminación no parte de la falta de acceso a la educación sino de la calidad de ésta. Para superar el problema, todos proponen mayor inversión; evaluación de aprendizajes y acreditación institucional; autonomía de centros educativos; y descentralización y organización de la administración educativa. Sin embargo, también hay singularidades en cada uno. Pero no basta con leer los planes de gobierno para no votar a ciegas, sino observar si los candidatos los comparten, ya que, a veces, los líderes son los menos informados.

Este artículo pretende aliviar la tarea del agobiado ciudadano que debe navegar en las aguas farragosas de las propuestas de plan de gobierno de los partidos políticos que se presentan a estas elecciones.

En primer lugar recomendamos no preocuparse por todos aquellos partidos que no han presentado plan de gobierno: buscar frases coherentes de sus candidatos sobre cualquiera de los temas importantes puede ser divertido pero es una tarea esforzada. Le advertimos además que el que no pone por escrito sus propuestas está siempre sujeto a la tentación de decir que piensa como usted, que lo que a usted le parece es exactamente lo que él va hacer, y así espera conquistar votantes con promesas no documentadas que jamás cumplirá.

Actualmente existen 41 organizaciones políticas inscritas, cinco de ellas son alianzas electorales y reúnen más de un partido, como el caso de los fujimoristas de Alianza para el Futuro -que presentan el mismo plan de gobierno del 2000, como si no hubiera pasado nada desde entonces. De manera semejante, la alianza Fuerza Democrática, que lidera Alberto Borea, no presenta plan alguno, tal vez siguiendo la frase del poeta que dice que se hace camino al andar, lo que es buena literatura pero mala política.

Entre los partidos la cosa no está mejor. De los 36 inscritos, 24 -dos terceras partes- no han creído necesario contarle al país los planes que tienen, siete porque pertenecen a alguna alianza, y 17 porque no lo han creído conveniente. Si quiere conocer a los cumplidos, vea la tabla 1.

Alianza para el progreso	AP
Avanza país - partido de integración social	APIS
Con fuerza Perú	CFP
Justicia nacional	JN
Movimiento descentralista Perú ahora	PA
Movimiento nueva izquierda	MNI
Partido aprista peruano	APRA
Partido socialista	PS
Reconstrucción democrática	RD
Renacimiento andino	RA



Renovación nacional	RN
Unión por el Perú	UPP
Concertación descentralista	CD
Frente de centro	FC
Unidad nacional	UN
Nota: No incluimos a partidos agrupados en alianzas, ni al partido nacionalista que se presenta como UPP, ni al Frente Amplio de Izquierda que se presenta como El Movimiento Nueva Izquierda	

Comenzaremos nuestro análisis desde una perspectiva general. A un lector desprevenido puede llamarle la atención esta especie de complejo fundacional de los planes de gobierno que hablan de establecer una nueva república. Esta forma de ver el pasado y tirarlo a la basura porque no ha producido lo que nos gustaría es una forma de evadir nuestra propia responsabilidad sobre los hechos, y por tanto evitar la reflexión sobre lo que realmente debemos hacer. Aunque éste no es el espacio para discutir ampliamente el asunto diremos que, a pesar de todo, en nuestro país hay hoy día mucho más libertad, igualdad y fraternidad que la que teníamos hace cincuenta años o cien años, y que echar por la borda el esfuerzo y la vida de generaciones enteras es cuando menos una tontería. En cuanto a educación, los conceptos comunes a todos los planes presentados son calidad y equidad.

La demanda por calidad parte de reconocer que se ha culminado la tarea de asegurar el acceso a la educación, de modo que hoy la discriminación resulta de la falta de calidad y no de la imposibilidad de ir a la escuela; la idea de calidad también se relaciona fuertemente con el proceso de globalización que hace inevitable que nos comparemos con otros países del mundo usando estándares comunes. Por otro lado, el concepto de equidad está profundamente atado al de calidad: generar condiciones de igualdad de oportunidades requiere atender más y mejor a los más pobres.

Frente las propuestas en materia educativa, tomadas de planes y de declaraciones en la prensa, nos preguntamos lo siguiente: ¿Cuáles son las medidas consensuales, las que se caen de maduras y todos comparten? ¿Cuáles son las medidas que se formulan en solitario, o sólo son compartidas por algunos, y por tanto más difíciles de realizar? ¿Cuáles son las novedades que vale la pena analizar?

Palabra de partido

La medida más famosa, y común, es la del aumento de la inversión en educación. Nadie duda que haya que hacerlo, la discrepancia está en torno a la magnitud y a la fuente de donde provendrán estos recursos. Sólo el Partido Socialista (PS), UPP, el Frente de Centro (FC) y Concertación Descentralista (CD) proponen coherentemente aumentar la presión tributaria hasta 18% para conseguirlo, y sólo CD sostiene la necesidad de que esta inversión permita un incremento del gasto per cápita entre los más pobres, idea que debe tomarse en cuenta si queremos cerrar las brechas de equidad. El APRA no menciona este incremento de la presión tributaria pero en cambio propone reducir los sueldos de los altos funcionarios, lo que mágicamente permitiría atender ésta y muchas otras necesidades. Pero si todos dicen que hay que gastar o invertir más, pocos señalan cómo hacerlo. CD propone política de financiamiento descentralizado basado en la demanda según necesidades especiales, tamaño, etc.; el FC propone pacto fiscal de redistribución del Presupuesto de la



República, que suena bien pero habrá que ver de qué se trata. En otra línea, que se orienta por criterios de demanda o discriminación positiva, está UN, que propone becas y bonos educativos, y UPP que ofrece becas integrales en todos los niveles para estudiantes de buen rendimiento y escasos recursos. Finalmente el APRA y el FC añaden la idea de canje de deuda por inversión en educación.

La segunda medida en la que estarían de acuerdo los partidos es la de evaluación de aprendizajes y acreditación institucional. A todos parece quedarles claro que en lugar de seguir renegando frente a los resultados de las pruebas nacionales e internacionales -que muestran la ínfima calidad de nuestra educación-, deben tomarse medidas para que en los siguientes cinco años, por lo menos el 50% de los alumnos de segundo grado alcancen el estándar internacional de lectura (UPP), y que se coloquen metas de mejora en los resultados de las mediciones para los demás grados, en particular para sexto de primaria y quinto de media; el APRA propone una prueba nacional obligatoria al final de la primaria y la secundaria y UN propone pruebas que generarían un escalafón de todos los colegios del país. Sobre los niveles de logro, o los estándares, algunos son optimistas y proponen alcanzar los internacionales definidos por la UNESCO-PISA (MNI), otros se conformarían con el promedio latinoamericano (FC). Para organizar este proceso sólo el FC propone crear una institución con alta autonomía y recientemente los voceros de UN mencionaron la necesidad de crear una superintendencia educativa.

La autonomía de centros educativos sigue en la agenda política, sin embargo, la idea de otorgar mayores responsabilidades a este nivel es algo difusa. Autonomía para qué, y responsabilidad para quiénes, habría que preguntarse. Para CD es necesaria la constitución de Juntas Educativas con participación de PPF y representantes de la comunidad con capacidad de contratación de directores y docentes; para el PS, lo mismo que para UN, se trata de reforzar a los Consejos Educativos Institucionales dándoles la responsabilidad de evaluar profesores; el APRA abre la posibilidad de que manejen fondos públicos para proyectos educativos; y RN va más allá señalando que los centros educativos deben elaborar, aprobar y ejecutar su presupuesto de acuerdo con los recursos fiscales disponibles. El MNI señala que la autonomía es sólo administrativa, quizá queriendo remarcar que los padres de familia no deben estorbar a los profesores en la educación de sus hijos, y añade crípticamente que debe adaptarse a las culturas y realidades locales. UPP es el único que relaciona autonomía con responsabilidad de las instituciones educativas sobre el aprendizaje. Y según el FC la autonomía de los centros educativos será para adquisiciones de textos y materiales.

Directamente relacionado con el tema anterior están los temas de descentralización y organización de la administración educativa. El asunto de construir un país sin centro es un tema recurrente en el que la claridad está ausente; qué relación debe haber entre las regiones, las instancias locales (provincias, distritos, centros poblados) y el quehacer educativo, es un misterio. El FC propone crear 2000 redes de calidad educativa con centros de servicios e incluso reinventar las instituciones educativas, pero allí se queda. Avanza País propone crear los Consejos Regionales de Educación que asegurarán la implementación de un Proyecto Educativo Nacional por hacer. El PS plantea la reestructuración del Consejo Nacional de la Educación con participación gremial, profesional y de usuarios en sustitución del actual, basado en personas individuales. UPP propone concentrar el MED en normatividad, planificación y monitoreo, y apoyo pedagógico.

El tema de los docentes aparece también de manera importante. Es un lugar común hablar de aumentar los salarios, realizar capacitaciones, e incluso la idea de impulsar una nueva carrera docente basada en méritos o en el desempeño docente. Quizás el tema más frágil es el de la relación entre capacitación y nueva carrera docente. ¿Cuáles son los límites de la capacitación? ¿Puede ésta reemplazar la formación que no se tiene? El único que atisba el



asunto es Avanza País que habla de reconversión docente en función de la demanda específica de todos los pueblos. Y el único que no teme anunciar que la implementación de la nueva carrera tendrá consecuencias es CD que propone una política de evaluación docente que identifique y premie el buen desempeño y dé de baja a los maestros de bajo rendimiento. El APRA, el PS y CD anuncian bonos que premien la excelencia profesional, pero el asunto está en el cómo. Para el PS primero hay que establecer un piso de 1,200 y por encima bonos por mérito, hasta llegar a un promedio salarial de 2000. Los de CD señalan que el 30% de la remuneración debe vincularse con los resultados de aprendizaje de los alumnos. UPP plantea iniciar la remuneración al logro de aprendizajes y elevar la remuneración hasta alcanzar el promedio andino. Para el MNI, en cambio, la cosa es más sencilla: el tema salarial se arregla con un aumento del 50%. En general, nadie habla de la formación del docente radicalmente distinta de la actual (el FC es el único que menciona el tema y anuncia una reconstrucción), o de la posibilidad de incorporar otros profesionales a la carrera magisterial.

Medidas solitarias, ausencias y novedades

Lo que parece faltar en estos discursos son los alumnos. Ellos son los actores centrales, la justificación de la existencia del proceso educativo, y no hay mención al principal de sus derechos: que el Estado garantice los aprendizajes que requieren. Nadie parece tomar en serio la frase de que si no cambia lo que ocurre en el aula y la lógica de la enseñanza es sustituida por hacerse responsable por los aprendizajes, no ha cambiado nada.

Queremos terminar mencionando algunas ideas poco frecuentes o nuevas que sugieren rumbos de acción interesantes, o que muestran cierto oportunismo o una ignorancia sobre el tema. Entre las novedosas están la de reubicar centros educativos para acercarlos a la población además de crear un servicio de voluntariado para mejorar la calidad educativa (JN) porque hay razones para pensar que los patrones de poblamiento se han transformado radicalmente en las últimas décadas dejando muchas escuelas con maestros y sin alumnos. También nos ha sorprendido positivamente que en el plan de AP liderado por el otro Humala (Ulises) se presente (en el mejor estilo francés) una ponencia científica sobre el tema de oralidad, escrituralidad y electronidad cuyas fuentes son las discusiones sobre cómo conocemos, el futuro de las culturas indígenas y la posmodernidad.

Las menciones a la liquidación del analfabetismo y a la expansión de la cobertura de educación inicial y secundaria se cumplirán independientemente de quién gane. Forman parte de las inercias de incremento de la cobertura y de recomposición del rol de la familia en la que los padres deben incorporarse al mundo del trabajo.

En cambio, forman parte del anecdotario las propuestas de educación inicial obligatoria a los cero años (PP, APRA), la formación técnica desde la inicial (JN), y la de alcanzar el 6% o 12% del presupuesto nacional para educación.

Finalmente, debemos decirle que si, a pesar del tiempo y trabajo que toma, quiere tomarse el asunto en serio debe no solo leer los planes de gobierno, sino observar si los candidatos comparten lo que allí está escrito, ya que a veces los menos informados son los líderes. Si ése es el caso, tenga cuidado; los samurai son escasos en estos tiempos y usted acabará votando a ciegas.



De cómo convertir algo interesante en una cosa inútil

Hay acuerdos absolutamente tontos (en francés se les denomina “*consensus molle*” que significa literalmente consenso muelle, comodón, blandengue, inútil), cuyo destino es el fracaso y la frustración. En la mayoría de los planes de gobierno se evita decir que es indispensable garantizar profesores competentes a los alumnos de la escuela pública, aunque en algunos casos se indica que el principal elemento para que el sistema educativo cumpla con la promesa de asegurar aprendizajes en los alumnos son los buenos profesores. Solo CD se atreve a señalar que esto requiere más que aumentos: capacitación y carrera pública. Es decir que retirar a los incompetentes, pero declarar esto resulta impopular. La política posible de aumentos, más capacitación y carrera magisterial por méritos es un *consensus molle* mientras no ofrezca garantizar profesores competentes. Consensos de este tipo arrancan las sonrisas y mantienen los privilegios de todos políticos y dirigentes gremiales pero no consiguen que los niños aprendan un ápice adicional.

Pero hay otro consenso que puede ser aún más tonto: el que dice que más tiempo de escuela producirá *per se* más aprendizaje. Eso es claramente falso a menos que se garantice claridad sobre los aprendizajes que se espera y se supervise su logro. Reducido al absurdo el argumento diría que los alumnos de hoy de horario corrido requieren de 12 años para concluir lo que antes se lograba en 6 años de jornada completa, y que mañana podrían necesitar 24 años. Sin las garantías mencionadas, ampliar la jornada resulta un consenso inútil porque las señales a todo el sistema generan expectativas independientes del logro de los alumnos. Entonces, lo único que se habrá conseguido es que los padres tendrán más horas a sus hijos en la guardería en que se ha convertido la escuela pública; los profesores verán aumentar sus remuneraciones junto con sus jornadas; el sindicato celebrará la creación de más plazas; se construirán más colegios dando oportunidad a la administración de cultivar favores y clientelismo. Pero para los niños el mismo aburrimiento y no habrán aprendido nada.

Aunque suene arriesgado, es posible llegar a consensos aún más blandengues o insulsos, como los que se deducirían de la propuesta de ampliar la inicial a los recién nacidos (PP, APRA) para asegurar que los educandos tengan una formación adecuada y no la que pueden brindarles padres y madres sin formación docente. También hay quien propone comenzar una formación profesionalizante en el Centro de Educación Inicial (JN), ya que así –suponemos– se incrementará el valor del capital humano y nos desarrollaremos más rápido. Y aunque hay más ideas, felizmente, son minoritarias.