

PROBLEMAS CENTRALES DE LA EDUCACIÓN BÁSICA DE CARA AL BICENTENARIO NACIONAL

*César Guadalupe**

INTRODUCCIÓN

Como muchos países en el mundo, la situación general de la Educación básica¹ en el Perú en 2014 puede ser caracterizada por la conjunción de importantes niveles de acceso y conclusión de estudios² con niveles dramáticos de aprendizaje.³

* El autor desea agradecer a Liliana Miranda, Fredy Injoque y Juan Fernando Vega por innumerables conversaciones en la que muchas de las ideas contenidas en este texto empezaron a cobrar forma. Ninguno de ellos es, sin embargo, responsable por las limitaciones de este texto.

¹ La educación básica en el Perú es obligatoria y comprende la educación pre-escolar (cuya obligatoriedad se ha establecido de modo “progresivo”); la educación primaria (con seis años de duración) y la educación secundaria (con cinco años de duración). Estos niveles son equivalentes a los niveles 0, 1, 2 y 3 de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación, revisión 2011.

² Los niveles de acceso a educación inicial para 2013 se encontraban en aproximadamente 73, 93 y 89% para las edades de 3, 4 y 5 años respectivamente. En el caso de los cinco años, debe añadirse un cinco por ciento de estudiantes que se encuentran matriculados de modo “precoz” en el primer grado de la primaria, con lo cual la atención a los niños de cinco años llega a aproximadamente al 94%. Asimismo, cerca del 97% de la población de 15 a 19 años ha concluido la educación primaria y cerca de 83% de la población de 20 a 24 años ha concluido la educación secundaria (datos de la Encuesta Nacional de hogares 2013).

³ De acuerdo con la evidencia generada mediante evaluaciones nacionales de aprendizajes que han sido conducidas desde 1996, así como por la participación peruana en estudios internacionales como el Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes —PISA, de la OCDE (del que Perú participó en 2001, 2009 y 2012) o los estudios del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación—LLECE conducidos en 1997, 2007, y 2013—.

Ahora bien, como ha sido señalado por Pritchett,⁴ la operación de los sistemas educativos suele estar más centrada en su auto-reproducción que, por ejemplo, en el aseguramiento de aprendizajes para todos, lo que, en último término, supone debe hacer un sistema creado para garantizar el derecho de las personas a la educación. Pero, ¿es acaso el sistema educativo uno que efectivamente tenga ese propósito?

Uno de los problemas centrales de la política educativa (el cual se presenta de modo recurrente a lo largo del mundo) es la capacidad del sistema educativo para absorber prácticas, innovaciones, reformas y demás intentos por mejorar el sistema sin que ello signifique cambios sustantivos en el mismo. Esta capacidad “adaptativa” o, mejor dicho, de *isomorfismo* de los sistemas educativos sugiere que una pista fundamental a seguir en el momento de entenderlos pasa por el análisis y la crítica de sus atributos como “sistema.”

En el Perú llevamos cuatro décadas hablando de la necesidad de hacer “reformas educativas” (y conduciendo algunas) y más de una década profiriendo una situación de “emergencia” en educación. Esto sugiere que hay cierta conciencia acerca de la profundidad de la crisis, el riesgo principal es que se puede agotar el sentido de urgencia de los cambios o simplemente deslegitimar cualquier esfuerzo de reforma.

En el momento actual, uno de los principales sostenedores del sentido de urgencia proviene de la dinámica económica: luego de más de una década de crecimiento continuo y elevado, la desaceleración económica es clara, como también lo es la dependencia de la exportación primaria. A partir de ello, las limitaciones que una mala educación impone sobre la economía (y el hecho de que la población valore el crecimiento económico reciente), aparecen como una urgencia de la hora actual, especialmente cuando se empieza a plantear el objetivo de llegar al bicentenario de la independencia nacional como un país “de primer mundo.” Si bien

⁴ L. Pritchett, *The Rebirth of Education: Schooling Ain't Learning*. 2013, Washington D. C., Center for Global Development, 2013.

uno podría preferir que el sentido de urgencia esté más asociado a percibir la situación actual como de violación de derechos fundamentales, eso no debe menospreciar el clamor económico por los cambios.

El presente texto busca poner sobre la mesa algunos problemas centrales, sin cuyo abordaje los intentos de reforma probablemente sigan destinados a lograr, si acaso, mejoras marginales. El texto identifica cinco problemas o nudos centrales que son necesarios destrabar, si es que se pretenden lograr cambios dramáticos proporcionales al dramatismo de la situación presente.⁵ Asimismo, se muestra en la sección final un conjunto de consideraciones acerca de cómo se podrían abordar dichos nudos.

PRIMER NUDO: LA LÓGICA DEL SISTEMA EDUCATIVO

El primer tema se relaciona con la desvinculación entre la dinámica del sistema y las necesidades educativas del país. Se supone que el sistema educativo existe para atender las necesidades de aprendizaje de un país; así, es lógico considerar que su dinámica debería corresponder con algunas variables que caracterizan al país al que se sirve.

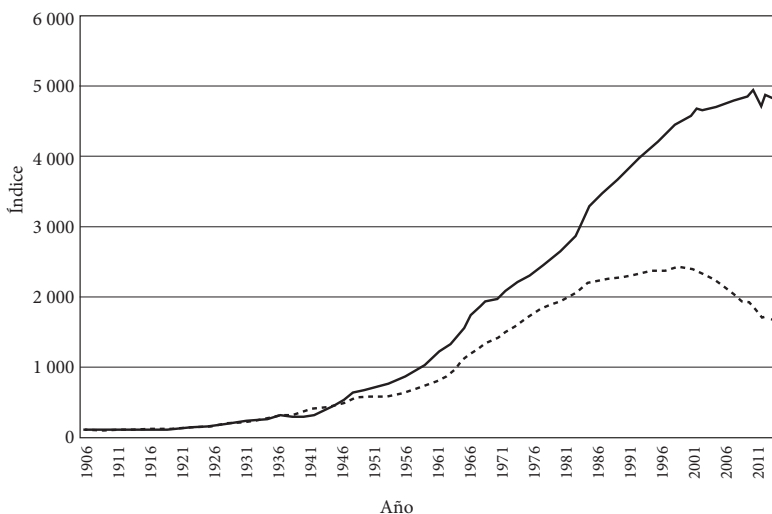
Por ejemplo, es posible esperar que el número de centros educativos y docentes oscile en función de dos variables clave: el tamaño de la población a atender, y su patrón de asentamiento geográfico. En contextos de ampliación de la cobertura, deberíamos encontrar un crecimiento del número de escuelas y docentes superior al crecimiento de la población objetivo, mientras que en contextos de cobertura universal, el número de docentes debería corresponderse con el número de estudiantes, a menos que haya un cambio intencional y significativo en la forma de operar (por

⁵ Este es el tipo de planteamiento con el que el actual Ministro de Educación inauguró su gestión hace poco más de un año. Véase <http://elcomercio.pe/lima/sucesos/ministro-educacion-necesitamos-cambios-dramaticos-sistema-educativo-noticia-1667823>.

ejemplo, que se pase a una estructura de dos docentes por aula en educación primaria). Del mismo modo, en contextos de urbanización, el número y tamaño medio de las escuelas debería tender a ser menor que en situaciones de dispersión poblacional.

GRÁFICA 1

VARIACIÓN RELATIVA DEL NÚMERO DE DOCENTES Y ESTUDIANTES DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA ESTATAL 1906-2014 (1906=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de los Extractos y Anuarios Estadísticos del Perú (1919-1973), de información disponible en el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y en el Ministerio de Educación.

Ahora bien, si se observa la evolución del número de docentes y estudiantes de la educación primaria estatal peruana de los últimos 108 años (véase la Gráfica 1), se notará que hay claramente tres períodos diferentes: hasta mediados del siglo XX donde ambas magnitudes variaban juntas; una primera separación de las líneas que corresponde con la expansión de la cobertura sobre zonas rurales (hasta inicios de los años 80) y el período final donde

el número de docentes resulta completamente insensible respecto de la matrícula a atender. Así, cuando en 1973 el Estado se ocupaba de aproximadamente 2,5 millones de estudiantes con 63 mil maestros; hoy atiende una magnitud similar de estudiantes con 2,2 veces más docentes, además, en un contexto de creciente urbanización y de expansión del acceso a/desde las zonas rurales.⁶

Al mismo tiempo, de las aproximadamente 22 mil escuelas primarias rurales estatales actualmente existentes, unas seis mil quinientas se encuentran a menos de 30 minutos de una capital distrital o provincial con mayores y mejores servicios educativos.⁷

Tanto en el caso de las escuelas rurales (multigrado, con menores recursos que escuelas completas de zonas urbanas) como en el de las escuelas pequeñas hoy existentes en zonas urbanas,⁸ no se ha observado iniciativa estatal alguna destinada a optimizar la prestación del servicio, lo que no sólo tendría obvias ventajas desde el punto de vista de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, sino fundamentalmente podría permitir que un número importante de estudiantes acceda a escuelas con equipos docentes (que *podrían* operar como equipos profesionales y no como individuos aislados), con mejor infraestructura y equipamiento, y grandes probabilidades de recibir apoyo y supervisión de los órganos de gestión intermedia, así como la factibilidad de garantizar la seguridad de los estudiantes en locales escolares con mayores recursos y posibilidades de recibir mantenimiento.

Ante tan obvias razones, cabe preguntarse ¿por qué el aparato estatal no reacciona ante los cambios evidentes en la dinámica

⁶ Véase R. Webb, *Conexión y despegue rural*, Lima, UPSMP, 2013.

⁷ De acuerdo con la información computada mediante el modelo de accesibilidad (versión 1) del Sistema de Información Geográfico del Ministerio de Educación. Evidentemente, existe un número muy grande de escuelas aisladas que atienden población dispersa para las cuales es imprescindible pensar en formas diferentes de atención.

⁸ De 897 escuelas primarias estatales ubicadas en la ciudad de Lima en 2014, 122 cuentan con menos de una sección de cada grado con al menos 25 alumnos cada una. De hecho, existen dos escuelas unidocentes con 10 y 22 estudiantes respectivamente, y otras 37 con menos de seis docentes. Este patrón se observa también en otras ciudades.

de la matrícula? La respuesta pasa por entender la lógica de operación del sistema educativo (que no es muy diferente de la forma de relación general que existe entre los peruanos y el Estado en general) donde lo que prima es maximizar el acceso preferencial a recursos públicos que, en el caso de la educación, se expresan centralmente bajo la forma de puestos de trabajo docentes. En cierto sentido es posible afirmar que el sistema educativo terminó convertido, principalmente, en una maquinaria de asignación y preservación de puestos de trabajo.⁹

SEGUNDO NUDO: LAS POLÍTICAS DOCENTES

El primer nudo tiene directa relación con el tema docente pero no lo agota. La lógica del sistema que ha priorizado la cantidad (es decir, el reparto de recursos públicos a efectos de generar lealtades, aligerar presiones políticas, o simplemente dotar de pequeños poderes a múltiples actores nacionales y locales que operan beneficiando a sus respectivas clientelas y/o *panakas*)¹⁰ en un contexto de carestía económica, produjo una esperable destrucción de los salarios reales de los docentes. A mayor número de docentes, menor el salario real; fue la regla general que primó, especialmente, en la segunda mitad de los años 80.¹¹

⁹ Véase J. F. Vega, *Para que la educación (pública) eduque*, Lima, IPESM, 2005. Disponible en <http://blog.pucp.edu.pe/media/835/20110315-ensayo%20JFV%20fin.pdf>, así como C. Guadalupe, *Teachers in Peruvian public primary schools: views on teaching as a profession in a challenging context*, University of Sussex, Brighton, 2009. Disponible en <http://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?uin=uk.bl.ethos.506814>.

¹⁰ Palabra quechua que hacía referencia al linaje de cada uno de los incas (familia real). Se usa para hacer referencia a círculos pequeños de lealtad/reciprocidad/obligación moral que permiten establecer una distancia entre propios y extraños. Abugattás hablaba de “mini-corporaciones” para referirse a la forma como los peruanos establecemos relaciones fundamentalmente pre-modernas entre sujetos que siempre son vistos como diferentes. J. Abugattás, “Ideología y Ciudadanía en el Perú actual”, en *Quehacer*, núm. 42, 1983, pp. 54 y 55; lo que se corresponde con los círculos menores de Singer: P. Singer, *The Expanding Circle: Ethics, Evolution, and Moral Progress* (Kindle), Princeton, Princeton University Press, 2011.

¹¹ Véase C. Guadalupe, J. Huillcamisa, L. Miranda, M. L. Quintana, J. Rodríguez, N.

Esto se ha traducido en un menor atractivo de la profesión docente lo que, por su parte, lleva a las instituciones de formación magisterial a relajar los requisitos de ingreso (en aras, evidentemente, de proteger los puestos de trabajo de sus docentes que, en la mayoría de los casos, son financiados con recursos públicos), conllevando a un proceso de selección adversa que deriva en un cuerpo profesional docente con muy limitadas capacidades profesionales. No hay duda que en este espacio hay excepciones, docentes destacados que con esfuerzo, y muchas veces en total abandono, logran hacer un trabajo a la altura de la necesidad de sus estudiantes; sin embargo, el sistema de *reparto* de plazas y protección de intereses corporativos no está diseñado para detectar y apoyar estos casos.

El sistema de contratación docente parte de un principio contrario a la necesidad de los estudiantes: todos los docentes deben ganar un mismo salario y ser tratados de la misma forma independientemente de que, por ejemplo, la enseñanza bilingüe, o la multigrado supongan capacidades y desempeños específicos. El sistema fue pensado desde la perspectiva corporativa, donde los nuevos docentes deben “pagar derecho de piso” ingresando a trabajar a las zonas más distantes y desafiantes donde, uno podría suponer, se necesitan docentes más experimentados. Si bien en el caso peruano no se ha llegado a bonificar a los docentes que trabajan en escuelas de mayor tamaño (como se hace en otras latitudes); lo que constituye un mecanismo regresivo de distribución de profesores debido a que resultan más atractivas las escuelas de centros urbanos mayores, lo que contribuye a la reproducción de desigualdades sociales (al menos si se consideran los conocimientos temáticos de los docentes y el impacto de éstos sobre el aprendizaje).¹²

Santillán, Juan Pablo Silva, G. Zambrano, *La educación peruana al inicio del nuevo siglo*, Lima, Ministerio de Educación, 2002.

¹² No se cuenta con información sistemática sobre el desempeño docente (como cabe esperar en un sistema que no se preocupa por este tema); sin embargo, hay alguna evidencia producida en los últimos años que sugiere esto; en particular las evaluaciones nacionales de estudiantes de 2001 y 2004 incluyeron una prueba administrada a docentes que justamente muestran una alta asociación entre los desempeños

Frente a esta situación, suelen alzarse voces que claman por una política docente punitiva que acostumbra a chocar con el hecho de que el sistema legal sanciona un conjunto importante de derechos laborales a los docentes, entre los que destaca una estabilidad laboral que, en determinados periodos, ha resultado totalmente infranqueable, incluso en casos de absoluto incumplimiento de las tareas o de una sistemática violación a la dignidad de los estudiantes.¹³ Estas voces olvidan que el régimen legal de los docentes no fue elegido por ellos, sino sancionado por la comunidad nacional, y que el deterioro de la formación inicial ha sido perpetrado por quienes tienen a su cargo las instituciones de educación terciaria y con pleno conocimiento (y total desinterés) de la comunidad nacional; etcétera. Por estas razones, cualquier solución al problema docente que pase por el desconocimiento de sus derechos laborales no sólo está condenada a fracasar, sino que sería profundamente injusta por descargar toda la responsabilidad sobre los maestros y no asumir, como sociedad, el costo de nuestras propias decisiones.

En los últimos años, sin embargo, se ha avanzado en un nuevo marco legal que busca introducir elementos basados en el mérito

de estudiantes y docentes. Véase J. Metzler y L. Woessmann, *The Impact of Teacher Subject Knowledge on Student Achievement: Evidence from Within-Teacher Within-Student Variation*, Bonn, 2010; C. Guadalupe, J. León, y S. Cueto, *Charting progress in learning outcomes in Peru using national assessments*, París, 2013 (background paper for the education for All Global Monitoring Report). Disponible en <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/background-papers/20134/>; y Perú: Ministerio de Educación, *Aproximación a las habilidades de los docentes de los estudiantes evaluados en la Evaluación Nacional 2004 (en 2004)*, Lima, Ministerio de Educación, 2006. Uno de los hallazgos más importantes de la evaluación de 2004 consiste en que, al menos en el caso de matemáticas, los estudiantes que logran mejores desempeños (controlando por todas las variables posibles y relevantes) son aquéllos que tienen como docentes a personas que no son docentes de profesión.

¹³ En los casos en los que se ha llegado al litigio judicial, el interés público ha tendido a verse menoscabado por la imposibilidad de respaldarse en argumentos judiciales más contundentes como el soborno. Esta no es sino una manifestación de uno de los problemas institucionales que dificultan que exista algo que quepa ser llamado *Imperio de la Ley* en el Perú contemporáneo.

profesional como determinantes del progreso en la carrera y en la propia permanencia en el servicio docente del sector estatal. La implementación de esta nueva normatividad, sin embargo, se enfrenta a problemas operativos complejos¹⁴ y presenta áreas que requieren ser perfeccionadas.

La mejor forma de ilustrar la necesidad de ajustes al marco legal está dada por la propia práctica de la política educativa actual. Dos de los programas emblemáticos más importantes que se vienen desarrollando, y que cuentan con una gran aprobación por parte de expertos y público en general, son: la creación de colegios secundarios de alto rendimiento y la ampliación de la jornada escolar en educación secundaria. En ambos casos, las implicaciones que estos programas tienen sobre la contratación de docentes (cambio en jornadas de trabajo, exigencia de mayor desempeño, etc.) se están resolviendo mediante el recurso de mecanismos de contratación diferentes a los previstos en la actual legislación laboral sobre docencia. Así, si para “hacer las cosas bien” se necesita operar con un marco regulatorio diferente ¿qué sentido tiene dicho marco regulatorio?

TERCER NUDO: LOS DOCENTES REALMENTE EXISTENTES

El tercer nudo se vincula con otro aspecto del tema docente: sus capacidades profesionales.

Como ya se adelantó, la poca evidencia existente muestra de manera sistemática que la fuerza laboral docente actual tiene profundas deficiencias de formación, tanto en relación a contenidos elementales de la educación básica como en competencias pedagógicas. El abordaje de este problema puede conjugar un conjunto de herramientas, a saber:

¹⁴ El número de empresas/instituciones con la capacidad operativa para manejar evaluaciones conducidas de modo simultáneo y con seguridad a lo largo y ancho de todo el territorio nacional es profundamente limitada y se transforma en una carga operativa difícil de manejar para la propia autoridad educativa.

- El marco actual de la Ley de Reforma Magisterial, que podría verse simplificado para facilitar su aplicación, en especial en lo que corresponde a las modalidades de evaluación, su frecuencia y quiénes están a cargo de qué elementos de estos procesos. Un esquema simple podría permitir que el Gobierno Central administre un primer paso *obligatorio y eliminatorio* (para evitar los riesgos de clientelismo y corrupción en las fases siguientes) del proceso consistente en simplemente evaluar competencias básicas (que de manera paulatina se podrían complejizar) mediante una prueba escrita que bien podría aplicarse a través de un esquema basado en computadoras, y luego las instancias regionales o locales podrían continuar con la evaluación de los aspectos sustantivos no observables a través de pruebas escritas.
- Iniciar un proceso profundo de reforma perteneciente a la formación inicial magisterial. Para esto se puede retomar una propuesta ya existente de identificación de un único centro de formación magisterial por región en el cual invertir esfuerzos para asegurar su excelencia académica. Esos centros de formación podrían conformar una red nacional única encabezada por el Instituto Pedagógico Nacional quien tendría como responsabilidad asegurar que cada centro opere según los mejores estándares.
- Junto a lo anterior, se podría integrar la labor de esos centros de formación magisterial con la operación de los Colegios de Alto Rendimiento (se espera contar con uno en cada capital regional) de modo que éstos se conviertan en el espacio de formación práctica de los nuevos docentes.
- Al mismo tiempo, este núcleo, formado por los centros de formación magisterial regionales y los Colegios de Alto Rendimiento, puede operar como nodo de buenas prácticas que se difunden sobre sus áreas de influencia mediante la rotación de docentes y la colaboración con las instancias de gestión sub-nacional para labores de supervisión/apoyo a las escuelas.

- La reforma de la formación inicial de docentes supone tener claridad sobre perfiles de egreso que partan por reconocer los límites de entrada de los futuros maestros (que son formados por la deficiente educación básica actual) y que preste atención no sólo a los ideales de formación que se pueden tener, sino a los desafíos nacionales que la educación debe enfrentar.
- Brindar materiales de apoyo a los docentes actuales como las “sesiones de aprendizaje” en las que se encuentra embarcada la gestión presente del Ministerio de Educación. Este tipo de material puede ser considerado un *script* demasiado rígido e inaceptable para un profesional que sabe cómo definir su trabajo de modo independiente; sin embargo, éste es justamente uno de los componentes centrales del problema. Los mejores maestros seguramente podrán prescindir de ese material, pero los otros pueden encontrar en ellos una ayuda fundamental para enfrentar sus tareas diarias.

Un problema clave en este terreno es la imposibilidad actual para separar el trigo de la paja. No existe información sistemática que permita determinar quiénes son los docentes con mayores fortalezas que pueden ser movilizados para afrontar estos retos, y quienes son los que probablemente podrían estar cumpliendo otras funciones de apoyo pero que no deberían estar en un aula.

CUARTO NUDO: EL CURRÍCULUM

Un cuarto problema está dado por el currículum nacional de la educación básica. En 2009 se aprobó un Diseño Curricular Nacional (DCN) que, más allá de sus debilidades, contribuyó a crear un poco de orden en un campo de profundo caos. Sin embargo, este instrumento nunca llegó a ser plenamente apropiado por el magisterio y a sólo dos años de su aprobación se inició un proceso

que debía llevar a su sustitución. Este proceso tiene como virtudes centrales la identificación de un conjunto acotado de “aprendizajes fundamentales” que deben articular toda la educación básica (de la inicial hasta la secundaria), y la formulación de estándares para cada uno de ellos. Sin embargo, a más de tres años de iniciada esta revisión, se ha creado un clima de mayor confusión en que el viejo DCN no termina de ser reemplazado, las herramientas del nuevo marco no terminan de ser desarrolladas, y aún se requieren afrontar deficiencias importantes de éste.

En este contexto se requiere de un esfuerzo de prudencia y tratar de, pausada y juiciosamente, culminar el nuevo marco en un período razonable y lograr un acuerdo político que permita darle estabilidad en el tiempo de modo que se pueda empezar a alinear los diversos componentes del sistema (incluyendo la formación magisterial inicial y en servicio) a un nuevo marco que tenga entre sus atributos, mecanismos regulares de ajuste.

QUINTO NUDO: LA GESTIÓN Y LA AUSENCIA DE SUPERVISIÓN

Como cabe esperar en un sistema como el antes descrito, al que se ha sumado el proceso de descentralización vivido por el país en los últimos años, la gestión de la escuela y de los órganos intermedios no tiene forma de centrarse en asegurar el derecho a la educación, sino más bien se enfoca a canalizar y operar los repartos de puestos de trabajo, y a manipular una maquinaria burocrática pesada que no parece servir a ningún propósito sustantivo.

Un área en la que se revelan estas dificultades de modo claro es la ausencia de políticas sistemáticas y mecanismos que las instrumenten para la supervisión de las escuelas. Un ámbito en el que esta ausencia es profundamente notoria y dramática es la operación de la educación privada.

La imagen de escuela estatal como sinónimo de mala escuela, durante la última década, se ha consolidado en los discursos corrientes. Si a esto se suma la mejora de los niveles de vida de la

población, el resultado es un éxodo de matrícula, del sector estatal al sector privado, y con éste, una proliferación de oferta privada destinada a capturar dicho flujo de matrícula. Si a inicios del siglo XXI la matrícula no estatal alcanzaba el 10% del total en educación básica, para 2014 esa participación había subido a más de 25%. Este crecimiento, como es de esperar, se ha concentrado en las ciudades principales, donde la matrícula privada ya supera el 50% del total.

Ahora bien, la incapacidad estatal para supervisar la prestación de servicios educativos (y, en algunos casos, el desinterés por el tema ya que éste escapa de la lógica del reparto de recursos públicos) aunada a la precariedad de los ingresos y la imagen de educación estatal como estigma, ha derivado en la existencia de un mercado de instituciones educativas de bajísima calidad a distintos costos, en el que las familias pagan por un servicio educativo probablemente tan deficiente o incluso más deficiente que el estatal, aunque en ocasiones con algunas ventajas como seguridad, no estigmatización y jornadas más extendidas.

Al mismo tiempo, la precariedad general del empleo permite que en este sector también imperen contrataciones informales o formas de esquivar la legislación laboral y tributaria.

Sin embargo, el problema de la supervisión no se limita a este tipo de educación privada. Existe un gran número de escuelas gestionadas por el Estado que operan peor que las mediocres escuelas privadas y, a fin de cuentas, es esta situación la que impulsa a los padres de familia a buscar alternativas. Al mismo tiempo, una de las iniciativas magisteriales mejor recibidas por los actores del sistema es la vinculada a conducir acciones de “acompañamiento pedagógico” en las escuelas. Entre otras virtudes, un programa de este tipo ha permitido a gestores sub-nacionales contar con recursos para visitar escuelas y resolver un número importante de asuntos administrativos que entorpecen la operación del sistema.

Las mejoras experimentadas en los últimos años podrían contribuir a desincentivar el éxodo actual, pero lo más importan-

te es que el Estado establezca formas y mecanismos de supervisión hoy inexistentes. Ahora bien, esto supone separar funciones ya que no cabe que quienes gestionan escuelas estatales se supervisen a sí mismos.

Lo anterior sugiere repensar globalmente la gestión del sistema. En un nuevo esquema sería conveniente tener un Ministerio pequeño, concentrado en la definición de políticas y del currículum nacional sin ninguna capacidad de intervención sobre las escuelas; una gestión descentralizada (con capacidad operativa en el plano local y orientada a resolver los nudos planteados y con flexibilidad y recursos para hacerlo)¹⁵ que se vea acompañada por la operación de un organismo de supervisión independiente y profesional y de la generación autónoma de información que permita hacer los ajustes de política que se requieran. Esta reorganización del sistema puede beneficiarse del volumen de docentes que hoy aparece excesivo, ya que muchos de éstos pueden estar en mejores condiciones y mayor disposición para cumplir labores operativas en el plano local o de supervisión y apoyo.

COMENTARIOS FINALES

La situación educativa peruana no es atípica. En muchas latitudes se cuenta con sistemas educativos que se han transformado en maquinarias que se auto-sirven y que, al hacerlo, operan básicamente como mecanismos de distribución de recursos públicos y de extracción de valor en vez de generación de éste.

¹⁵ Por ejemplo, con información y capacidad para hacer los ajustes destinados a optimizar el servicio según lo identificado en el primer nudo. Cabe mencionar que esa optimización también requiere flexibilidad para atender las peculiaridades de escuelas aisladas que necesitan atender a poblaciones dispersas donde las posibilidades de fusionar escuelas es inexistente. Si bien la normatividad actual permite, por ejemplo, que los órganos sub-nacionales ajusten sus calendarios escolares de acuerdo a las características propias de la población que atienden, esto es prácticamente imposible debido a que toda la planificación central (que abarca desde la distribución de materiales educativos hasta la contratación de docentes, entre muchas otras actividades) supone un ciclo anual único.

La transformación de un sistema complejo como éste supone abordar nudos mayores y no implementar cambios pequeños o medianos que el sistema puede absorber isomórficamente. Estos cambios mayores han de tocar los elementos centrales que definen las posibilidades de accionar sobre el sistema, en este capítulo se han abordado cinco de ellos que no son necesariamente los únicos, pero que constituyen espacios en los que se establecen los candados que permiten la permanencia del sistema actual.

Estos cambios dramáticos suponen acuerdos políticos complejos y asignaciones de recursos que hoy no parecen estar fuera del alcance de un país como el Perú. Quizás el tiempo político (encontrarnos en el período final de una gestión gubernamental que parece más concentrada en preservar cierto capital político) no ayude, pero justamente la proximidad de un proceso electoral nacional sea el mejor momento para iniciar un diálogo sobre los nudos aquí identificados.

Un elemento final que cabe destacar se vincula a la manera en como se pueden pensar los cambios en un sistema complejo como el educativo. Uno de los fracasos mayores de las gestiones nacionales obedece a una vocación de control o de movilizar el poder político para “aplicar lo que uno sabe” de modo que la acción política se define como prescriptora de los comportamientos de los agentes del sistema. Esta forma de abordar la gestión pública choca con la propia complejidad del sistema donde cada agente actúa de acuerdo con un conjunto complejo de razones y condiciones. Así, es necesario pasar de un esquema de *prescripción* a otro de *habilitación* que favorezca que los agentes encuentren las razones, los medios y el entorno propicio para operar con miras a un objetivo que la sociedad nacional considere valioso. En este caso, se requiere cambiar el sistema educativo desde un esquema de reparto a uno de garantía de derechos y éste es un desafío de gran complejidad.