

Educación: ¿ayudará una pandemia a cerrar un largo ciclo?



Cuando nos aprestábamos a iniciar el año académico 2020, una pandemia alteró todo. Improvisamos soluciones y han surgido dudas e incertidumbre. Por ello, es necesario tomar un poco de distancia para, con responsabilidad, aprender de este momento.

Para ello, resulta oportuno plantear lo siguiente: (i) recordar dónde estamos con relación a nuestra educación; (ii) postular una explicación de esa situación, y (iii) sugerir aprendizajes que, finalmente, nos permitan pensar que luego de esta crisis podremos enmendar lo que haya que enmendar y fortalecer lo que sea el caso fortalecer.

¿Dónde estamos?

De modo sumario, la situación actual de nuestra educación puede ser descrita considerando que:

1. *Nuestra educación básica sigue en expansión y aproximándose a la universalidad.* Sin embargo, falta asegurar tres años de educación inicial (vamos en aproximadamente 2,6 años en promedio), elevar la retención en educación secundaria (donde la conclusión se encuentra alrededor del 85%) y reducir los niveles de atraso escolar. Hemos progresado mucho en estos frentes, pero falta un trecho importante que afecta de modo marcado a ciertos segmentos desfavorecidos de la población.
2. Al mismo tiempo y salvo casos destacados, *las condiciones en las que se experimenta la educación obligatoria son muy deficientes*, tanto en lo relativo a infraestructura física, equipamiento, materiales, docentes (solvencia profesional), otro personal necesario (para gestión, apoyo

pedagógico, psicológico, atención de necesidades especiales, etc.); y esta situación acontece de igual forma en los servicios educativos brindados por el Estado como por particulares, ya que ambos sectores son muy heterogéneos.

3. Lo anterior se traduce en que *los aprendizajes establecidos en el currículo nacional se logran en una fracción muy pequeña*; nótese, sin embargo, que tenemos muy poca evidencia sistemática sobre esto (algo sobre lectura y uso de números, y un poco menos sobre ciudadanía). Debemos reconocer que estos aprendizajes mejoran de modo constante desde hace, al menos, 20 años; aunque de forma lenta y muy dispar.
4. *La conexión entre la educación básica y la educación superior es frágil o distorsionada*, tanto por el anquilosamiento de la educación superior, como cuando la educación básica renuncia al currículo para adaptarse a exámenes de admisión que, por cierto, tampoco están alineados a los aprendizajes de la propia educación superior.
5. *La educación superior y técnicoproductiva, salvo excepciones, requiere de mayúsculos esfuerzos de mejora* (o reconstrucción) que hoy sólo existen como iniciativas aisladas de algunas instituciones. El logro reciente más saltante es que, tras un largo y difícil proceso, el Estado ha asumido su responsabilidad de garante del derecho a la educación universitaria y ha tenido éxito en depurarla lo que, sin embargo, no ha sucedido en otros ámbitos de la educación superior y técnico-productiva respecto de los cuales el rol estatal nunca estuvo en cuestión.

Las condiciones en las que se experimenta la educación obligatoria son muy deficientes, tanto en lo relativo a infraestructura física, equipamiento, materiales, docentes, otro personal necesario, y esta situación acontece de igual forma en los servicios educativos brindados por el Estado como por particulares.

Sin embargo, lo más complicado de nuestra situación es que *muchas personas, incluyendo hacedores de política, se quedarían en los puntos previos y obviarían algunos problemas mayúsculos*. Estos problemas incluyen:

- ***La incapacidad del sistema educativo para crear igualdad de oportunidades*** y, más bien, su capacidad para reproducir inequidades.

- Esto se asocia a tener **un sistema educativo profundamente segregado** lo que conspira contra los aprendizajes en general, y el desarrollo de ciudadanía, en particular. Si bien la segregación socio-económica es manifiesta (los pobres van a escuelas a las que solo van pobres y los privilegiados a escuelas en las que solo hay privilegiados), no es la única (por ejemplo, tenemos segregación por credo): la escuela no es un espacio de encuentro de la diversidad humana. Debe notarse que la segregación escolar está muy asociada a la profunda segregación existente en la sociedad peruana y que se expresa a nivel territorial.
- Si bien la educación no empieza ni termina en las instituciones educativas, **el trabajo con los hogares está muy descuidado**. Este es clave para asegurar el desarrollo infantil temprano y mejores condiciones para todos los miembros del hogar; asimismo, las acciones dirigidas a trabajar con hogares y gobiernos locales para atender adultos mayores es prácticamente inexistente o invisible, y el aprendizaje continuo de jóvenes y adultos es también muy débil. Una reciente evaluación de las habilidades básicas (lectura, uso de números y resolución de problemas con medios digitales) muestra una situación dramática entre nuestra población de 16 a 65 años a la que muy pocos prestan atención.
- La disposición del artículo 14 de la Constitución acerca del deber que tienen **los medios de comunicación** de colaborar con la educación de los peruanos no sólo es letra muerta, sino expresamente socavada por una programación que claramente atenta contra los principios y valores a los que legítimamente podemos aspirar.
- Tenemos **un sistema educativo profundamente centralista y, por ello, inoperante**. Esto desprofesionaliza a los docentes, pues no permite que exista un espacio para el juicio profesional autónomo. A esto se suma una estructura atomizada que, junto a una docencia convertida en un trabajo de tiempo parcial, dificulta el trabajo colegiado.
- **La asignación de recursos públicos a la educación tiene una lógica centralista, inercial, y de manejo contable** (y el cajero actúa como dueño del dinero público) que no solo es insuficiente (a pesar de los incrementos de los últimos 25 años), sino que tampoco atiende la

diversidad de necesidades y, por ello, contribuye poco (o negativamente) a que el sistema cree igualdad de oportunidades.

A esta lista de elementos podríamos añadir algunas otras cosas (como, por ejemplo, tener un sistema de acreditación en “reorganización” desde hace seis años sin que nadie proceda con dicha reorganización; o el desdén e incluso estigma que ha marcado las visiones sobre la educación a distancia). Sin embargo, ir a mayores detalles no cambiaría lo fundamental: *tenemos un sistema que progresa lentamente en algunas cosas y que arrastra de modo secular otras que, justamente, impiden que el progreso sea más marcado y ajustado a las finalidades públicas de la educación.*

¿Por qué estamos así?



Debido al aislamiento obligatorio, el Ministerio de Educación se vio en la necesidad de implementar, de manera inmediata, la educación a distancia a nivel nacional, con no pocas dificultades tanto para docentes como estudiantes y padres de familia.

Para responder a esta pregunta, planteo que debemos considerar:

La preponderancia de *una visión instrumental de la educación* asociada a una concepción del aprendizaje como un hecho individual (lo que contribuye a pensar en los puntajes en pruebas como lo clave) abstraído de los contextos específicos en los que este sucede, en un Estado centralista que, además, carece de

contenido y reflexión política (es decir, de intencionalidades) y, por tanto, donde la lógica de la eficacia y la eficiencia sustituyen a las finalidades públicas y los valores democráticos; y donde la complejidad de lo social (incluyendo la inequidad) son invisibles o desdeñables.

Esta visión de la educación, como muchas otras cosas en el país, se instaló en la política educativa a mediados de los años 90 y, a pesar de los cambios de gobierno y de los cambios de gestiones ministeriales, *se ha mantenido básicamente incólume*.

Esto nos lleva a preguntarnos por qué ninguna gestión ha modificado sustancialmente la visión y los pilares sobre los que se ha estructurado la política educativa y, de hecho, en algunos casos (como en el período 2013-2016) éstos fueron explícitamente reforzados al tiempo que se robustecía el carácter centralista y tecnocrático de la gestión. Sólo dos gestiones recientes (Martens y Pablo) han planteado ideas que podrían verse como distintas de esta matriz; sin embargo, el clima en el que se dieron y su brevedad no hizo que lo que postulaban se cristalizara en políticas establecidas que atiendan a los problemas de equidad, centralismo, atomización y dinámica poblacional en el territorio, financiamiento con criterios de equidad, etc.

Probablemente, deba tomarse en cuenta que la profunda crisis vivida por el país entre 1975 y 1990 ha marcado a generaciones y, por lo mismo, es posible que el país no cuente con un bagaje profesional suficiente para desafiar y alterar de modo sustantivo las cosas.

Asimismo, las dinámicas institucionales establecidas en años recientes dan poco margen de maniobra a las propias autoridades. El grueso de los recursos públicos está atado a los llamados *Programas Presupuestales* que se encuentran sujetos a decisiones de quien controla la caja y a mecanismos de gestión absurdos (como fijar casi cualquier meta en función de una evaluación estandarizada de aprendizajes en dos áreas en un solo grado), lo que deriva en que un titular del sector (y no se diga de las autoridades subnacionales) tenga muy poco margen a menos que pertenezca a la *panaka* que maneja la caja que se impone ante un servicio civil inexistente y la ausencia de política. Estas rigideces son uno de los elementos que hoy pasan la factura en medio de la crisis.

¿Qué aprender?

La pandemia torna manifiestas nuestras falencias y, por ello, nos permite revisar varios supuestos de lo que hemos hecho estos años y, si queremos mejorar, introducir cambios importantes en cómo manejamos la política educativa. A continuación, presento algunos temas que me parecen cruciales.

El sistema educativo no es una maquinaria, es un *sistema dinámico complejo* en el que sus propiedades emergen de la acción autónoma de muchas personas en una multiplicidad de contextos y condiciones. Así, el centralismo no sólo tiene un carácter poco democrático sino también es profundamente inoperante. Este carácter ha recrudecido en el pasado reciente y ha ido acompañado del desdén por la reflexión estratégica y política que han sido sustituidas por un extraviado activismo; de esta forma, el Ministerio se ha convertido en una maquinaria pesada que entorpece y desvirtúa el desempeño del sistema. Por ello, es clave profesionalizar todas las instancias de gestión (que sean parte de un servicio civil), así como asegurar que se enfoquen en sus dos tareas principales: fijar rumbos (es decir, hacer política basada en un análisis estratégico) y favorecer la acción de las personas e instituciones, dejando de lado la profunda lógica *prescriptiva*, hoy manifiesta de múltiples formas (estas semanas hemos visto memos que exigen reprogramación de horas que luego serán reprogramadas pensando en una siguiente reprogramación). Necesitamos construir un sistema capaz de adaptarse e innovar para responder a la diversidad. Esto sólo es posible contando con la acción autónoma de todos, la que es hoy ahogada por la maraña de “ocurrencias” (ilustrativamente llamadas “intervenciones”) muchas veces sobrepuestas y contradictorias y profusamente aderezadas por un *elán* burocrático y controlista.

Es probable que en la educación superior las familias suspendan los estudios por un período académico o dos, mientras que en la educación inicial es posible que haya mayores niveles de abandono por todo el año escolar, lo que afecta, principalmente, a los estudiantes; y puede mermar los progresos que habíamos logrado en este ámbito crucial del desarrollo de las personas.

Lo anterior supone pensar el sistema educativo desde las personas y sus experiencias educativas y poner el aparato estatal al servicio de estas. Sin embargo, esto no es fácil. En primer lugar, tenemos un sistema atomizado y poco integrado en el que la mayoría de las unidades (lo que llamamos “servicios educativos”) no cuenta con una escala suficiente para operar autónomamente, por

lo que necesitamos organizarlos según una lógica territorial que, además, permita integrar los servicios que corresponden a la trayectoria escolar. En segundo lugar, la operación autónoma también tiene riesgos que deben ser manejados con instrumentos de contrapeso, como una supervisión estatal efectiva que necesariamente tiene que ser independiente de los supervisados.

Décadas atrás el Perú contaba con una educación a distancia que era ejemplo para muchos. Hasta hace pocas semanas, la educación a distancia era inexistente para la política educativa, cuando no estigmatizada (como lo hace la Ley Universitaria). Así, en un contexto en el que hay que apelar a esta, no debe sorprendernos que contemos con pocos recursos para ello y que gran parte de la población sospeche de su eficacia. La actual crisis nos muestra que necesitamos una educación no presencial que sea una parte fundamental de nuestro sistema educativo, como soporte de la educación regular y como espacio propio que pueda atender necesidades educativas de la población joven y adulta, así como llegar a los hogares como sujeto colectivo. En este terreno, los esfuerzos por brindar una educación apoyada en medios digitales son absolutamente encomiables, pero no debe traducirse en desdeñar otros medios (como la radio, la TV y la telefonía móvil) que tienen una mayor penetración, a efectos de evitar ahondar inequidades. Asimismo, el uso masivo de tecnologías digitales supone resolver un conjunto complejo de aristas que van desde cobertura, calidad y capacidad de nuestra infraestructura de comunicaciones, hasta problemas evidentes de seguridad de las personas, pasando por lo problemas usuales de mantenimiento y reposición, para no hablar del fondo del asunto: cómo se integra el uso de dispositivos electrónicos a la búsqueda por lograr los aprendizajes a los que aspiramos.

En este marco, debemos entender que *el aprendizaje no es únicamente un proceso individual*, sino que descansa o puede estar completamente organizado desde espacios y sujetos colectivos. La emergencia, y la cuarentena asociada a esta, sugería que la acción educativa del Estado debía tomar al hogar como unidad: tener a todos sus miembros reunidos muchas veces en espacios reducidos, donde sólo hay un aparato de TV, etc., no sólo es un potencial riesgo de estrés y mayor violencia familiar, sino también una oportunidad para trabajar lo educativo de modo conjunto con todo el grupo familiar, lo que justamente es clave, no sólo para el desarrollo socio-emocional de los menores, sino para atender a los riesgos mencionados. Lo mismo sucede cuando uno piensa en

oportunidades de formación para el trabajo ya que, en general, los trabajos suponen cooperación y coordinación que se aprenden ejerciéndolas en grupos de personas. Ver la educación solo como habilidades de individuos es profundamente limitante.

La crisis que estamos viviendo deriva en muchas manifestaciones complejas, incluyendo su impacto sobre la educación privada pagada. Esta, como la educación estatal, es muy heterogénea y por ello no cabe hacer generalizaciones simples. En cierta forma, es posible identificar tres segmentos relevantes para esta reflexión: un primer segmento de élite, solvente tanto en lo profesional como en lo económico, que responde a la crisis de modo eficaz aunque no exento de dificultades; un segundo segmento que atiende a sectores medios, también solvente profesionalmente, pero mucho más frágil frente a las limitaciones económicas que enfrentan las familias y que, por ello, está pasando por una situación complicada que demanda atención pública; un tercer segmento de menores costos y en muchos casos de muy baja calidad, que probablemente sucumba ante la imposibilidad de las familias de pagar las pensiones. Que la educación de pésima calidad zozobre podría no ser una mala noticia, siempre y cuando las personas puedan trasladarse a otros servicios educativos (estatales o no), y esto no es tan evidente. Asimismo, no todos los niveles educativos experimentan la crisis de igual forma, es probable que en la educación superior las familias suspendan los estudios por un período académico o dos (lo que afecta, básicamente, a las instituciones), mientras que en la educación inicial es posible que haya mayores niveles de abandono por todo el año escolar, lo que afecta, principalmente, a los estudiantes; y puede mermar los progresos que habíamos logrado en este ámbito crucial del desarrollo de las personas.



El sistema educativo actual necesita de cambios profundos y estructurales, que tal vez la actual situación ayude a promover. Debemos adecuarnos a un sistema educativo más dinámico, acorde a la realidad del país.

Pero, más allá de lo puramente educativo, la pandemia ha puesto sobre el tapete la tremenda precariedad del país en muchos frentes. Con ello, alguna dosis de realismo debe permitir superar la ilusión según la cual para el 2021 seríamos un país desarrollado[2]. Seguramente, una buena parte de la reducción de la pobreza lograda en veinte años se ha esfumado en dos meses, desnudando la fragilidad de lo logrado, mientras algunos patrimonios personales no se han visto mayormente afectados y, gracias a la especulación, crecerán en los próximos años de una forma que nadie anticipaba.

El crecimiento económico y la disciplina fiscal son elementos muy importantes para alcanzar una vida digna para todos, pero no bastan. Ha sido bueno tener reservas fiscales para enfrentar la crisis, pero hubiese sido mejor que esas reservas no sean tan grandes debido a que construimos un sistema de salud pública, una buena educación y un sistema de protección social. Todo ello renunciando a la práctica de un Estado paternalista que “da cosas”, y entendiendo que existe el ejercicio del derecho de las personas a la salud, a la educación y a la protección frente a situaciones como la presente que descansan, a su vez, en la capacidad del propio Estado para asegurar comportamientos ciudadanos responsables (empezando por el pago de tributos). El crecimiento y la disciplina fiscal nos pueden proporcionar recursos, pero si estos no son invertidos en construir institucionalidad, capacidad estatal para garantizar el imperio de la

ley y derechos para todos, entonces vivimos lo que hoy estamos viviendo.

Es suicida creer que el Estado es una carga que mientras más frágil, mejor. Tampoco es un dador de servicios. El Estado es el espacio institucional que nos permite tener una mejor vida siempre y cuando cuente con los recursos para asegurar libertades y justicia. La condición ciudadana de las personas (el ejercicio responsable de derechos y obligaciones) es la razón de ser del Estado democrático.

Para avanzar no sólo necesitamos “soluciones”, sino también principios y valores democráticos que la escuela, pero no sólo esta, debe ayudar a construir. Por ello, debemos afirmar que el Estado es política, que la política es dirección, intención, sueños y proyectos y no lo que hemos vivido las últimas cuatro décadas. Para lograrlo, nuestra responsabilidad ciudadana nos impele a participar en la vida pública, y a construir una clase política y una burocracia que encarne principios y valores democráticos. Necesitamos gobierno y no sólo gestión, y eso sólo lo podemos asegurar los ciudadanos.

[1] Los resultados pueden consultarse en: OECD. (2019). *Skills Matter. Additional Results from the Survey of Adult Skills*. Paris: OECD

[2] Al respecto podemos recordar el mensaje presidencial de 2009 (<http://portal.andina.com.pe/EDPEspeciales/especiales/2009/julio/fiestaspatrias/mensajepresidencial2009.pdf>), o las declaraciones del ministro de Economía en agosto de 2014 (<https://rpp.pe/economia/economia/castilla-el-peru-se-convertira-en-un-pais-desarrollado-en-el-2021-noticia-716970>).

Invierno 2020

César Guadalupe Mendizábal

Jefe del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas, docente y miembro del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.