
LA CRISIS EDUCATIVA EN EL PERÚ

CINCO HIPÓTESIS EXPLICATIVAS

Dr. Otoniel Alvarado Oyarce

RESUMEN

A través del presente ensayo el autor propone cinco hipótesis de trabajo, debidamente dimensionadas en sus respectivas categorías epistemológicas, acerca de la deficiente calidad de la educación nacional. Sin dejar de reconocer algunos logros parciales, asume una posición crítica acerca del accionar de los gobiernos que en los últimos años han descuidado o abandonado alguna de las acciones –a su juicio prioritarias– para atender con coherencia y racionalidad las demandas del sistema educativo nacional, principalmente a nivel básico.

PALABRAS CLAVE

Teoría, teoría educativa, teoría pedagógica, gestión, supervisión, politización, supervisión.

ABSTRACT

In this essay, the author proposes five work hypotheses, properly adjusted in their epistemological categories, which deal with the poor quality of public education. Although the author recognizes some partial achievements, he assumes a critical position towards different governments' performance, as they have neglected or abandoned some actions of great priority in the last years, according to the author's judgment, in order to attend the demands of the public educational system, specifically at a basic level coherently and rationally.

KEYWORDS

Theory, educational theory, pedagogical theory, management, supervision, politicization.

La crisis educativa en nuestro país se ha convertido en un problema y, a la vez, en un tema que tiene múltiples y diversas vertientes de estudio y, por ende, de explicación, posiblemente todas ellas válidas o por lo menos demostrables. Tal problemática puede ser dimensionada, de acuerdo a su naturaleza y complejidad, como estructural; por su alcance espacio-temporal, como nacional e histórica, porque afecta a toda la sociedad peruana. De manera sincrónica, epistémicamente también se constituye en un problema semiótico, en razón a que resulta casi imposible arribar a una concepción más o menos consensuada del término “calidad”, dada su reconocida multivocidad o polisemismo.

Es evidente que cada una de estas y otras dimensiones del problema puede seguir siendo analizadas de acuerdo al interés y dominio de los estudiosos y, sobre todo, de los responsables de su atención o solución. De allí que, desde una perspectiva docente, centramos el análisis –bastante somero, por cierto– planteando *cinco posibles hipótesis* que a nuestro juicio han sido soslayadas, o tratadas muy tangencialmente, en otros análisis. Reiteramos que el problema es complejo y vasto, incluso demasiado polémico, porque de por medio están los enfoques ideológicos utilizados para el análisis.

Para el caso del presente ensayo, las hipótesis las encuadramos dentro de las siguientes dimensiones:

Dimensión epistemológica: *la dualidad conceptual entre educación y pedagogía.*

Dimensión ideológica: *la liberalización del sistema educativo.*

Dimensión política: *el predominio de la ideología del gremio magisterial.*

Dimensión académica: la insuficiencia de formación en gestión educativa.

Dimensión sistémica: la carencia de un sistema de control de la calidad en el proceso.

A continuación, un posible análisis de cada uno de estos temas, que a nuestro juicio condicionan negativamente la calidad del sistema educativo de nuestro país.

I. ¿Teorías de la educación o teoría pedagógica?

La mayoría de los aportes doctrinarios sobre teorías educativas, con mucha frecuencia se confunden o se centralizan en lo que podrían ser exclusivamente las teorías pedagógicas. Sin embargo, la teoría educativa es integral e incluye a la pedagógica, por ser esta parcial. En todo caso, considerando sus diferencias, resultan inevitablemente complementarias. Al respecto, nos preguntamos, ¿no será que los gobiernos entienden, y atienden, la educación solo como proceso pedagógico y no como un fenómeno social global, multidimensional; por lo que su preocupación se centre solo en lo que pasa dentro de las aulas y no en el entorno? Este quizás es un primer punto de partida para entender la problemática educativa de nuestro país.

Es que, en el Perú, los grupos políticos que acceden al gobierno lo hacen sin ninguna concepción educativa que los identifique ni diferencie, debido a que no tienen concepciones ideológicas definidas y tampoco planes de desarrollo educativo que sustenten tal concepción. A lo sumo, se formula propuestas que luego pueden incluirse en los planes de gobierno para el período de turno, que por lo mismo resultan incoherentes e insuficientes para lograr un verdadero desarrollo educativo nacional.

Con el fin de dar mayores precisiones a esta distorsión conceptual, consideramos necesario establecer posibles relaciones que nos permitan diferenciarlas convenientemente:

- Tanto la educación como la pedagogía no son hechos aislados, están ligadas a un mismo propósito, cuyos elementos concurren a un mismo fin, conformando de esta manera un complejo sistema educativo.
- Aunque por definición no son lo mismo, es indudable que van relacionadas, estrecha y causalmente, de tal manera que una reflexiona (pedagogía) la acción que debe ejercer la otra (educación).
- Sin embargo, se observa que mientras más se amplía el concepto educativo (mejorando y superándose a lo largo de la historia, con la realidad social y cultural que la condiciona), la pedagogía, por su lado, avanza de igual manera logrando alcanzar un dominio propio.

- Ambas, tanto la pedagogía como la educación, son guiadas de una manera u otra por la realidad social de un momento determinado.
- La pedagogía contemporánea cuenta, entre sus aportes fundamentales la ampliación del concepto de la educación. A lo largo de la historia de cada una de estas, se puede ver que van de la mano; es decir, la educación ha cobrado una proyección social importante junto al desarrollo de la pedagogía.
- Hoy en día, la pedagogía se ha constituido como una disciplina omnicomprensiva y reflexiva de todo lo que ocurre en la educación.

¿Es importante esta distinción?

Centrarnos en un enfoque meramente pedagógico de la educación podría conllevar a una serie de errores no solo conceptuales sino también teleológicos y operativos. Tal vez esta visión parcializada del fenómeno educativo propicia que se culpe de la mala calidad educativa solo al trabajo de la escuela a nivel de aula, es decir a los maestros, soslayando otros factores tan o más importantes como el de las inequidades sociales, la disfuncionalidad hogareña, la irracional asignación de recursos, la anomia social, los elevados índices de pobreza y de desnutrición, entre otros, que indudablemente tienen que ver con una educación integral y de calidad.

Por esta consideración, debemos afirmar una vez más la naturaleza multidisciplinaria de la educación, a la cual coadyuvan todas las demás ciencias, desde las sociales hasta las naturales, y que la pedagogía, siendo la operativización de la teoría educativa, solo es una dimensión tecnológica que sigue prioritariamente los cánones de la disciplina psicológica. Creemos que es una distinción válida en tanto que la comprensión y atención del fenómeno educativo es tarea básicamente política, es decir, del gobierno, responsable de la regulación de todos los factores antes mencionados; en tanto que la pedagogía es útil e indispensable para el ejercicio docente de los maestros y de la escuela.

II. Liberalización del sistema educativo

En la década de los noventa, bajo el énfasis pragmático debido al régimen neoliberal adoptado por el gobierno de entonces, se postuló y puso en práctica, por recomendación de organismos internacionales, después de algunos intentos transitorios, la modificación del sistema de gestión educativa. Se asumió, entonces, que la gestión estatal era ineficiente y, por tanto, causante de la baja calidad. Pero la crisis se agudiza aún más a partir del reconocimiento oficial (D. L. 882) del servicio educativo como una "mercancía" más, sujeto a las azarosas y libérrimas leyes del mercado, y con lo cual se oficializa

y se autoriza el negocio educativo a ultranza, sin lugar a control estatal alguno. Sin embargo, dada la naturaleza de ser un servicio público, debiera ser un imperativo del Estado, propiciando, a su vez, una situación dicotómica muy diferenciada entre educación pública y educación privada. Hoy en día, el Estado abdica de la obligación de cautelar la educación estatal, favoreciendo, de este modo, la educación privada. Es decir, a menor calidad de la educación pública, mayor cantidad de instituciones de educación privada que, en la mayoría de los casos, son de dudosa calidad. Es a partir de esta política –aún vigente– que se acentúa la crisis de la educación, por los siguientes hechos, evidentes por sí mismos:

- a) *El crecimiento incesante de entidades educativas privadas, sobre todo, las del nivel superior* (tema de por sí trascendente y complejo, que amerita otro artículo), no nos exime de expresar nuestra preocupación por el desempeño deficitario y anárquico de las universidades de reciente creación. Bastaría solo con indicar que resulta irracional que, para un país de 28 millones de habitantes, haya cerca de un centenar de universidades, en tanto que para Francia, con 60 millones, haya apenas 60 universidades, y de indudable calidad.
- b) *El descuido en la formación docente.* ¿No sería acaso conveniente cerrar un buen número de institutos pedagógicos, e incluso recesar un par de años algunas facultades de educación, para evitar seguir frustrando las justas aspiraciones de los futuros maestros? No es del caso detallar cifras para demostrar lo perentorio de esta medida, pues los más de 300 institutos, las más de 40 facultades y los más de 120 mil profesores desocupados, así lo justifican.

Bajo este sistema, las instituciones educativas de carácter privado han sido intencional y legalmente convertidas en propiedad privada, por tanto, sujeto a los intereses mercantilistas de sus propietarios (antes promotores). Al amparo de esta formalidad, no es raro observar cómo se compran licencias de funcionamiento, se traspasan instituciones, se negocian franquicias, se seudo acreditan instituciones sin mayores méritos que observar. Como si esto no fuera suficiente, se siguen formando, en especialidades tradicionales innecesarias, mediante planes curriculares demasiado débiles. De tal manera que hoy en día ya no se habla de *educación básica* sino de *educación mínima*, más aún, ya no hay el rigor académico indispensable, tanto para los procesos de admisión como para los de graduación.

Si bien es importante destacar la participación creciente del sector privado en el desarrollo educativo, esta no puede quedar al libre albedrío del voluntarismo económico y, menos aún, divorciada del modelo de

sociedad, democrática, solidaria, equitativa, justa, inclusiva, que todos aspiramos, porque a este paso el sistema social se irá desequilibrando cada vez más, pudiendo incluso llegar a la fractura del orden social.

Sobre este acápite y con el fin de dar alguna explicación sobre la validez y utilidad práctica de la política dispuesta, a partir del dispositivo legal mencionado, cabría preguntarnos:

- ¿En cuánto se incrementó el PBI con la inversión privada en educación?
- ¿Cuál es la tasa de incremento del empleo en este rubro y en qué condiciones?
- ¿A cuánto asciende el beneficio tributario que realmente percibe el Estado?
- ¿Cuáles innovaciones significativas han introducido las nuevas entidades educativas?
- ¿En qué medida estas nuevas instituciones educativas estarán realmente coadyuvando al desarrollo nacional?

Todas estas interrogantes se constituyen en posibles líneas de investigación que los expertos en el tema podrían desarrollar para demostrar el impacto de la política neoliberal en el campo educativo.

III. Ideologización del gremio magisterial

De principio nos reafirmamos en la real importancia de un sindicato de maestros, pues tenemos la convicción de que es necesario y positivo, siempre que exista una conducción coherente. Asimismo, es perfectamente razonable e indispensable que todo maestro tenga una convicción y una posición ideológica, gremial o política. Lo que sí resulta preocupante es que el color político de las personas que conducen el gremio se anteponga al servicio pedagógico que se ofrece a los niños y jóvenes del país, en representación o por encargo del Estado. El sindicato de maestros de nuestro país, precisamente, se caracteriza por la excesiva ideologización de sus dirigentes y de muchos agremiados, y se halla hegemonizado por el grupo político “Patria Roja”, aunque no necesariamente por convicción y menos por afiliación de todos los agremiados, sino fundamentalmente por la –posiblemente– obligada filiación de sus directivos, quienes, como es muy notorio, rotan en los cargos indefinidamente con el fin de mantener el dominio del gremio. Esto lo afirman muchas personas cercanas a esta temática como Lynch (2006) y Rivero (2007), entre otros.

De otro lado, es evidente que, casi siempre, el ejercicio de un cargo sindical conlleva una serie de prebendas, y que el gremio magisterial tampoco es una excepción. Por lo cual, se observa la presencia de dirigentes ya longevos, que muy bien podrían disipar sus energías

Durante nuestra ya prolongada práctica docente con maestros, incluso con sindicalistas, llegamos siempre a la conclusión y al convencimiento de la urgente reorientación del enfoque y praxis sindical, porque a estas alturas de la historia ya no es posible mantener posiciones sindicales dogmáticas, ya superados por la realidad y por la ciencia.

y experiencias en otro tipo de actividades, como las de asesoría, dejando paso al surgimiento de nuevos y jóvenes líderes que tanta falta hacen en nuestro país.

Pero aún, pasando por alto estas irrefutables aseveraciones, lo que más preocupa de esta evidente ideologización de la cúpula sindical es el constante -casi mecánico- rechazo a los cambios educativos que los sucesivos gobiernos desean implementar, pues aún antes de someterlos a un análisis serio y meditado se esgrime cualquier pretexto o hecho anecdótico como presunto argumento o categoría epistemológica, para oponerse a la medida en ciernes.

Esta es y ha sido una práctica sindical de todas las dirigencias, prácticamente desde los inicios del funcionamiento del gremio, tal como se puede inferir a partir de las experiencias de las cuatro últimas décadas:

i.- La reforma educativa de los años 70 tuvo su fracaso -reconocido por propios y extraños-, entre otros factores, por la no participación de los maestros en su aplicación. Se llegó, incluso, al extremo de no reconocer su validez, pese a ser oportuna, coherente y legal.

Las consignas dirigenciales, los consiguientes acuerdos sindicales de base, a la par del poco entusiasmo del magisterio, tuvieron un rol preponderante en resistir su aplicación en desmedro de los aportes que dicha reforma portaba.

ii.- En la década de los 80, con un gobierno de régimen constitucional, se pretendió cautelar la buena marcha de los centros educativos (sobre todo en las zonas rurales, donde el índice de inasistencias es demasiado elevado) mediante la partici-

pación de las autoridades locales o municipales. Esta medida ni siquiera llegó a normarse, debido al evidente y antelado rechazo del gremio, situación que lamentablemente hasta hoy persiste.

iii.- En la década de los 90, si bien hubo cierta obligada participación de los maestros en los programas de capacitación docente, financiados con costosos créditos de los organismos internacionales, en la práctica dicha capacitación no ha tenido ninguna repercusión, pues por versión de los mismos maestros ni el constructivismo ni los proyectos institucionales se aplican, pese a la utilidad y validez de dichas innovaciones.

iv.- En lo que va de la presente década, y más recientemente, hemos sido testigos del absurdo rechazo a la evaluación docente, felizmente llevada a cabo contra viento y marea por las actuales autoridades educativas. Tal habrá sido posiblemente el dogmatismo para oponerse, que, luego de la reflexión sobre los resultados obtenidos, los propios dirigentes han hecho su mea culpa al haberse visto rebasados por el apoyo mayoritario de toda la comunidad hacia dicha medida y, por ende, el rechazo masivo a la actitud negativa del gremio.

Parece que en nuestro país el principio científico de la causalidad, entre el ejercicio magisterial y el desarrollo (calidad) educativo, no tiene ningún valor significativo. Por el contrario, seguiremos en una deriva de mantenerse el divorcio entre estas dos categorías, como si ambas no formaran parte de un mismo hecho, problema o proyecto, cuya solución nos corresponde a todos, sobre todo a los maestros en cuyas manos recae la responsabilidad de la formación cultural de la nación. No deja de dar cierta envidia constatar cómo, en otros países (Argentina, por ejemplo), son los gremios magisteriales los principales impulsores de reformas que llevan adelante sus gobiernos.

Durante nuestra ya prolongada práctica docente con maestros, incluso con sindicalistas, llegamos siempre a la conclusión y al convencimiento de la urgente reorientación del enfoque y praxis sindical, porque a estas alturas de la historia ya no es posible mantener posiciones sindicales dogmáticas, ya superados por la realidad y por la ciencia. Tal es el caso, por ejemplo, de la estabilidad laboral absoluta, cuando ya está debidamente estudiado y comprobado que la rutina a la que conlleva dicha estabilidad (en asignatura, aula, centro) ocasiona estrés laboral y otras patologías sicosomáticas.

Para finalizar, paradójicamente, a la luz de las plataformas de lucha de los últimos años, no deja de

llamar nuestra atención la notoria incoherencia entre el discurso en defensa de la educación pública y la praxis concreta del gremio. Las acciones que a continuación se enuncian así lo evidencian:

- La directa o indirecta resistencia a todo cambio pedagógico.
- El escaso compromiso con las innovaciones educativas.
- La escasa identificación con las instituciones educativas estatales.
- Más y mejor trabajo en instituciones educativas privadas, y no siempre con mejores salarios.
- La irrelevante aplicación del constructivismo, después de los programas del PLANCAD y del PLANGED que tanto costaron.
- La burocrática elaboración y escasa aplicación de los PEIs.
- A más huelgas y más inasistencias en las entidades educativas estatales, mayor aceptación de las privadas.

Con estas acciones, lo único que se está posibilitando es precisamente lo contrario, es decir, el fortalecimiento de la educación privada.

IV. Carencia de formación en gestión

Otro de los problemas gravitantes en la calidad educativa, por lo menos desde mi perspectiva académico-profesional, radica en la deficiente, insuficiente y aún mediocre gestión ejercida por un gran sector –probablemente mayoritario– de los directivos de las instituciones educativas estatales y también de numerosas no estatales, sobre lo cual poco se ha reparado, menos aún estudiado, pues todavía no existen propuestas racionales y coherentes que ayuden a superar tales limitaciones.

En las instituciones educativas del Estado, esta situación se presenta porque no existe la especialidad de una *carrera de administración de la educación* que implique la formación, selección, ejercicio, monitoreo y evaluación que el Estado debería estar obligado a planificar y ejecutar, por ser una de las áreas específicas y estratégicas claves para el desarrollo educativo. Las incipientes y aisladas experiencias (como la Escuela de Directores en un par de regiones, auspiciadas por los Gobiernos Regionales respectivos y la capacitación a través del programa del PLANGED) resultan insuficientes para satisfacer la demanda cuantitativa y cualitativa de gestores del sistema educativo a nivel nacional.

En el sector privado, la situación deficitaria se

presenta motivada por la legislación vigente, por cuanto al amparo de dicha normatividad los promotores hacen y deshacen en sus instituciones como les viene en gana, como en cualquier entidad o actividad económica comercial convencional. No es raro ver, por ejemplo, a los directivos que se contratan para conducir sus entidades en la condición de subalterno sumiso, sin capacidad discrecional, ni decisional, dando la impresión que se tiene que poner al servicio del empleador y no de los objetivos trascendentes de la institución para lo cual fue contratado. Todo esto, además, del enfoque mercantilista con el que funcionan muchísimas entidades educativas privadas, hace pues que se privilegien los objetivos económicos de los dueños, antes que los sociales o pedagógicos de los niños, de los jóvenes y de las familias, que es la razón de ser de toda entidad educativa.

Por lo tanto, la conducción o gestión de entidades educativas requiere de una formación sistemática y especializada, más que formación pedagógica inicial. Se requiere de la formación en base a un perfil específico para el cargo, en el cual debe primar la formación especializada con una mentalidad gerencial, emprendedora, innovadora, motivadora, y que se traduzca en resultados concretos, que es precisamente lo que nos hace falta en la actualidad.

Los programas de maestría en gestión educativa, que tan profusamente vienen desarrollando la mayoría de las universidades del país, se ejecutan más con un criterio comercial, antes que con un enfoque académico, racional y coherente con las demandas educativas de nuestro país. Es más, la diversidad de modalidades, en la mayoría de los casos de dudosa credibilidad, dejan mucho que desear en su ejecución para lograr una adecuada calidad formativa, más aún tratándose de un grado académico de tanta significación y trascendencia. Al paso que vamos, pronto el grado académico se verá tan masificado y devaluado, si es que ya no lo está, que poco será el aporte que ofrezca al desarrollo personal, institucional y menos al desarrollo educativo nacional. No quisiera ser pesimista, pero la realidad así lo indica. Creo que todavía es tiempo de tomar algunas medidas para enfrentar esta situación, a mi juicio, pernicioso.

Pero aún existen algunos desfases más. Como todos los programas de maestría en gestión son autofinanciados, las autoridades educativas estatales se ven limitadas para lograr el aporte de los mejores egresados –que seguramente los hay y lo seguirán habiendo–, porque estos, al no sentirse obligados a servir al Estado, tienen que recuperar la inversión realizada, en otras áreas o funciones, y no precisamente en la dirección de entidades estatales, dada la limitación de estímulos que se ofrece.

Reiteramos nuestra convicción profesional que, aún con un presupuesto suficiente, docentes capacitados y motivados, currículos pertinentes, infraestructura adecuada, nada o poco de esto se podrá aprovechar si es que no existe una buena capacidad de gestión; porque al gestionar, dirigir, gerenciar, o como se le quiera llamar, más que trabajar y lograr resultados con recursos tangibles, se trabaja con conductas, valores, voluntades y potencialidades. Sin ellos no es posible ningún logro, y ésta es precisamente la parte más compleja en toda gestión institucional, más aún cuando tenemos acendrada la cultura de la rutina, por ende, de la resistencia al cambio, a la mediocridad, a la ley del menor esfuerzo, al hacer todo a medias, con lo que no se puede avanzar satisfactoriamente en el logro de las metas. Ya Albert Einstein decía que “*más fácil es desintegrar el átomo que cambiar el esquema mental de las personas*”.

Por todo ello, nuestra reflexión y advertencia final para de una vez por todas encarar este vacío, ahora que existen recursos suficientes y procesos de descentralización en marcha, que bien se podría implementar una política coherente y sostenida orientada a la formación de cuadros directivos que el sistema educativo requiere de manera urgente.

V. Ausencia de control de calidad en el proceso

La teoría y la tecnología que conlleva el control de la calidad en las distintas actividades del quehacer humano se han desarrollado vertiginosamente en los últimos tiempos. Pero, lamentablemente, es muy poco lo que se ha incorporado al quehacer educativo de nuestro país, pese a que los fenómenos de la globalización, la competitividad y la modernidad así lo obligan.

Nuestro país es posiblemente el único en América Latina que no tiene institucionalizado algún mecanismo que posibilite la cautela de la calidad educativa. Lo que existe podemos catalogarlo como *previsiones de calidad* a nivel de insumos (programación, PEI) y también mecanismos de *medición de la calidad*, vale decir, de los resultados, pero en el intervalo entre los insumos y los productos, nada ni nadie cautela que el proceso sea llevado a cabo con calidad, es decir con eficiencia y eficacia. Este vacío podría ser asumido por algún mecanismo, como el de la

Supervisión por ejemplo, hoy mal llamado monitoreo, que lamentablemente ha sido dejado de lado, rezagado o minimizado, por el Ministerio de Educación desde hace un buen tiempo, por lo menos desde hace tres décadas.

Consideramos que la *Supervisión Educativa* bien concebida, es decir, debidamente planificada e implementada y técnicamente ejecutada y evaluada, podría posibilitar buenos resultados, pues con esta función se podría cautelar o verificar y retroalimentar:

- La correcta aplicación de los planes educativos.
- El cumplimiento de la normatividad educativa vigente.
- El uso racional de los recursos asignados.
- La práctica de un clima institucional saludable y, por ende, beneficioso al proceso educativo.
- El real desempeño de los docentes en aula.
- El nivel real de logros en el aprendizaje de los alumnos.
- La correcta aplicación de los procesos y políticas educativas.
- La promoción y seguimiento a las innovaciones, como es el caso de la inminente municipalización de la gestión educativa.
- El mejoramiento de la calidad profesional y de la autoestima de los docentes, entre otros.

En conclusión, es preciso reiterar que la *Supervisión Educativa*, pese a ser una función o actividad histórica, y por lo mismo trascendente, en nuestro país ha perdido interés de parte de los gobiernos. No se sabe si esto será así por la miopía gerencial o la incapacidad en su implementación, a la inversa de lo que continúan haciendo otros países de la región, razón por la cual nos superan de manera amplia en los resultados de las mediciones de calidad en los aprendizajes. Felizmente, todavía estamos a tiempo para volver a potenciar este o cualquier otro mecanismo que nos permita cautelar que los procesos educativos sean de calidad para lograr resultados de calidad.

DR. OTONIEL ALVARADO OYARCE

Profesor y Licenciado en Administración y Magíster en Administración de la Educación. Ha sido funcionario del Ministerio de Educación en cargos técnicos y directivos. Es profesor de diversas Escuelas de Postgrado. Ha escrito un buen número de libros de su especialidad. Ha sido premiado con las Palmas Magisteriales en los Grados de Maestro y Amauta respectivamente.