

CARMEN MONTERO
NATALIA GONZÁLEZ
CAROLINA DE BELAUNDE

MARIANA EGUREN
FRANCESCA UCCELLI

El Estado de la educación

Estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector

IEP Instituto de Estudios Peruanos

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
<i>Carmen Montero</i>	
INTRODUCCIÓN	11
<i>Martín Tanaka</i>	
LA EMERGENCIA EDUCATIVA 2003-2006	
ANDANZAS Y NINGUNEOS DE UN PROGRAMA ESTATAL	17
<i>Carmen Montero</i>	
EL ESTADO Y LA BUROCRACIA DE LOS ORGANISMOS INTERMEDIOS DEL SECTOR EDUCACIÓN: UN ACERCAMIENTO DESDE LOS FUNCIONARIOS	163
<i>Natalia González, Carolina de Belaunde, Mariana Eguren</i>	
LOS PROGRAMAS NO ESCOLARIZADOS DE EDUCACIÓN INICIAL: ¿DEBILIDAD, NEGLIGENCIA O INCAPACIDAD ESTATAL?	213
<i>Francesca Uccelli</i>	

Presentación

CARMEN MONTERO

DOS PREOCUPACIONES centrales confluyen en la elaboración de este libro y de los artículos que lo componen. En primer lugar, el interés del IEP por entender la naturaleza y características del Estado peruano nos llevó a considerar que –dada la importancia de la escuela pública en nuestro país– el sistema educativo constituía sin duda un espacio privilegiado para ver y analizar el aparato estatal. En efecto, en tanto el funcionamiento de la educación nacional compromete a toda la jerarquía institucional, es posible encontrar al Estado, con sus variados actores y manifestaciones, en la autoridad central del sector, en los organismos regionales y locales y, por supuesto, en las propias escuelas. Se trata además de un segmento estatal que –como ningún otro servicio o dependencia– conforma la más vasta red de atención pública y –siendo un sistema socialmente masivo– obliga al establecimiento de un amplio espectro de relaciones con los diversos grupos de la sociedad peruana.

En segundo lugar, interesadas en que nuestra labor de investigación ayude a identificar algunos derroteros para revertir la crisis educativa, se hizo cada vez más evidente que la calidad de la educación peruana se ve seriamente afectada por problemas de gestión institucional. En este sentido, más allá de la responsabilidad que le quepa al maestro respecto de su labor pedagógica en el aula y de su compromiso con el aprendizaje de sus alumnos, la conocida debilidad de los organismos públicos explicaría buena parte de las limitaciones, ineficiencias

o fracasos detectados en la aplicación de políticas educativas y en el funcionamiento de los programas, proyectos y acciones del sector.

Con el propósito de aportar a esa reflexión, hemos venido realizando estudios que –como lo indica el título de este texto– tratan sobre políticas, programas y burocracias, y ponen el foco de atención en el Estado que tenemos en el sector educación.

El primero de los estudios referidos en este libro se centra en el análisis del Programa Nacional de Emergencia Educativa que fuera inaugurado, desarrollado y desactivado entre los años 2003 y 2006; aquí se da cuenta de un conjunto de decisiones que se fueron adoptando en el más alto nivel del gobierno y del sector, del modo en que estas recorrieron las diversas instancias de gestión, y de las dificultades que encontraron para llegar y mejorar las escuelas en distintos ámbitos del país.

El estudio de Natalia González, Carolina de Belaunde y Mariana Eguren aborda el tema de la gestión educativa a partir del papel que desempeña la burocracia de los organismos intermedios del sector educación y de las posibilidades que ofrece para afrontar procesos nacionales en curso como la descentralización.

Por último, la investigación sobre el Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI), realizada por Francesca Uccelli, se dirige más bien a observar el funcionamiento del Estado en y desde el ámbito local. A partir de un estudio de caso –un PRONOEI que opera en un distrito popular de Lima– se analiza la relación que se establece con los niños, con sus familias y con otras instituciones estatales presentes en el barrio, con los funcionarios de los organismos intermedios encargados de orientar y supervisar el programa, y con las políticas de atención a la infancia que norman este tipo de servicio en el sector educación.

Los artículos son precedidos por un breve texto de introducción en el que Martín Tanaka, desde una perspectiva más amplia y una mirada del conjunto, analiza el Estado realmente existente en el sector educación. Así, desde ópticas diversas, se han ido recogiendo evidencias que a nuestro juicio levantan ideas y argumentos en pro de la necesaria reforma del Estado y del cambio requerido en los organismos del sector.

Una radiografía del Estado peruano desde el sector educación

MARTÍN TANAKA

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, se toma cada vez más conciencia de la necesidad de estudiar el Estado como una entidad autónoma, capaz de influir en el camino que siguen los acontecimientos sociales y políticos. Esta conciencia va a contramano de una tendencia a considerar el Estado como “reflejo” de la sociedad: de sus conflictos, de sus correlaciones de fuerza y de sus intereses (Tanaka, 2005). En el debate público peruano, nos referimos con creciente frecuencia a la importancia del Estado para dar cuenta de temas tan variados como la dinámica de la protesta y de la conflictividad social, la implementación de políticas sociales, recursos que no son gastados o lo son de manera ineficiente, entrampamientos burocráticos que impiden llevar a la práctica decisiones adoptadas por la autoridad política, temas de los que hemos tomado más conciencia en los últimos años, en tanto ahora el Estado cuenta con más recursos; antes en contexto de escasez no se notaba. Así, por ejemplo, los ingresos corrientes pasaron de 35 mil millones de nuevos soles en el 2004 a 51 mil millones en el 2006 (Francke y Mendoza, 2006).

El creciente interés sobre el Estado ha desnudado también lo poco que sabemos sobre él. ¿Cómo funciona? ¿Dónde están sus limitaciones? ¿Se trata de problemas de voluntad política, corrupción, ineficiencia, calidad de funcionarios, diseño institucional, intervención de grupos de interés, presiones y condicionamientos externos, caracterís-

ticas del modelo económico general? ¿Es nuestro Estado uno signado por su dependencia de grupos de poder, capturado por políticos y burócratas que buscan rentas, o es autónomo y tecnocratizado? ¿Cómo varía según áreas, espacios, momentos? ¿Cómo se relacionan esas diferencias entre sí? Leyendo diversos trabajos encontramos evidencias parciales que apuntan en todas direcciones y carecemos de visiones de conjunto mínimamente coherentes.¹

Para estudiar estos temas tan complejos, tenemos una entrada privilegiada a través del sector educación. Se trata de un sector considerado unánimemente como fundamental para el desarrollo del país y, al mismo tiempo, es conocida su clamorosamente mala situación, expresada elocuentemente en los bajos niveles de desempeño de estudiantes y maestros en pruebas internacionales; un sector considerado clave para la socialización política de los jóvenes y su proclividad a radicalizarse y optar por alternativas antisistema y violentas, como sostuvo la Comisión de la Verdad y Reconciliación; un sector de gran importancia política, por su tamaño (300 mil maestros y funcionarios repartidos en todo el país) y capacidad de movilización, con capacidad de poner en jaque a los gobiernos que enfrenten al magisterio; un sector de los más grandes, complejos, enmarañados y burocratizados del Estado; que además pasa por un proceso de reforma y descentralización, donde convergen el gobierno central, los gobiernos regionales y los locales. En suma, un sector que ilustra muy bien la naturaleza del Estado peruano, por lo que estudiar este a través de aquel resulta muy revelador.

El texto de Montero plantea una excelente entrada al tema: el estudio de la declaratoria en emergencia del sector. Las emergencias ayudan a desnudar la anatomía de las instituciones en tanto permiten ir por encima de rutinas y procedimientos ordinarios, haciendo posible analizar el peso de las inercias, evaluar hasta qué punto es posible superar restricciones que abruman bajo circunstancias normales. En

1. Existen muy pocos trabajos al respecto; entre ellos ver Crabtree, 2006; Vich, 2005; y Wise, 2003.

su trabajo, hace un recuento que demuestra el proceso complejo que parte de decisiones tomadas en la Presidencia del Consejo de Ministros, que deben implementarse y llegar a todas las escuelas del país, y detecta algunos nudos problemáticos.

Un primer tema tiene que ver con la falta de voluntad política de los gobernantes y con problemas de eficacia. Frente a estos, los gobiernos toman decisiones, dictan normas, implementan programas; en principio son capaces de responder a los desafíos que se presentan. Sin embargo, suele ocurrir que estas decisiones y programas no son acompañados por mayores presupuestos, lo que revela la inexistencia de una voluntad política fuerte que busque cambiar las cosas. De allí que sea típico del sector que crezca en cobertura, competencias y funciones, pero que la efectividad y calidad de sus acciones sean cada vez menores.

Un segundo tema se refiere a problemas de diseño en las políticas que se deciden. Se trata de políticas sin metas claras, sin indicadores y plazos que permitan evaluar el desempeño; basadas en supuestos no realistas, que nos llevan a problemas serios de diseño y gerencia. Esta falta de claridad en cuanto a qué y cómo hacer las cosas hizo que la emergencia educativa terminara diluyéndose en las políticas generales del sector.

Un tercer asunto nos lleva a los funcionarios. Enfrentan cada vez más exigencias, tienen cada vez más funciones y responsabilidades, pero sin mayores recursos, sin capacitación, y deben además poner en marcha políticas mal diseñadas. Esto los hace seguir cursos de acción según los cuales “hacen como que cumplen”, pero eludiendo en realidad el cumplimiento de las disposiciones que les llegan desde arriba. Esto se expresa en conductas excesivamente burocratizadas y formalistas. En suma, podría decirse que el trabajo de Montero sugiere que podemos detectar problemas que parten desde las decisiones en las alturas del poder.

González *et al.* estudian con mayor detenimiento lo que ocurre en los espacios intermedios del Estado, donde se ubican los funcionarios del sector. Aquí las autoras detectan como problemas la ausencia de una carrera pública magisterial, la escasa coordinación de programas e instancias, y el exceso de funciones, los limitados recursos para