

REFORMAS EDUCATIVAS Y PROCESOS POLÍTICOS: la carrera magisterial y la transición democrática en Perú

EDUCATIONAL REFORMS AND POLITICAL PROCESSES:
the teaching career and the democratic transition in Peru

REFORMAS EDUCACIONAIS E PROCESSOS POLÍTICOS:
a carreira docente e a transição democrática no Peru

Yolanda Luisa Rodríguez González
(PUCP, Peru)

 <https://doi.org/10.29404/rtps-v5i9.693>

RESUMEN: El artículo discute el proceso de la reforma de la carrera pública magisterial en el marco de la transición democrática luego de la caída del régimen fujimorista a fines del 2000. En este escenario, el "problema docente" fue colocado en el debate público confrontándolo con el nuevo eje de comprensión del problema de la educación pública centrado en la calidad. La reforma cambió radicalmente los mecanismos de ingreso y ascenso en la carrera, instalando la idea del mérito y la evaluación periódica. Se realizó un análisis de notas periodísticas en el periodo julio/2000 – diciembre/2001 y documentos oficiales, así como entrevistas a dirigentes sindicales, exasesores, representantes de organizaciones empresariales y especialistas.

Palabras clave: Formación Política, Políticas Públicas en Educación, Política Educacional, Política del Magisterio.

ABSTRACT: The paper discusses the process of reform of the public teaching career in the framework of the democratic transition after the fall of the Fujimori regime at the end of 2000. In this scenario, the "teaching problem" was placed in the public debate, confronting it with the new axis of understanding the problem of public education focused on quality. The reform radically changed the mechanisms of entry and promotion in the career, installing the idea of merit and periodic evaluation. An analysis of journalistic notes was carried out in the period July 2000-December 2001 and official documents as well as interviews with union leaders, former advisers, representatives of business organizations and specialists.

Keywords: Political Formation, Public Policies in Education, Educational Policy, Teaching Policy.

RESUMO: O artigo discute o processo da reforma da carreira dos professores da rede pública no marco da transição democrática após a queda do regime de Fujimori no final de 2000. Nesse cenário, o "problema docente" foi colocado no debate público, confrontando-o com o novo eixo de compreensão da problemática da educação pública voltada para a qualidade. A reforma mudou radicalmente os mecanismos de ingresso e promoção na carreira, instalando a ideia de mérito e avaliação periódica. Foi realizada uma análise de notas jornalísticas no período de julho de 2000 a dezembro de 2001 e documentos oficiais, bem como entrevistas com dirigentes sindicais, ex-assessores, representantes de entidades empresariais e especialistas.

Palavras-chave: Formação Política, Políticas Públicas em Educação, Política Educacional, Política para o Magistério.

Introducción

El tema del artículo es el proceso de la reforma de la carrera docente que se implementa en el Perú desde mediados de la primera década del siglo 21. El inicio de este proceso de reforma se ubica en el periodo de la transición democrática, el mismo que se abre con la caída del régimen fujimorista fines del año 2000. La reforma modificó las condiciones para el ingreso, el ascenso y la permanencia en

la carrera pública magisterial de más de trescientos mil profesores de educación básica –inicial, primaria y secundaria- del sistema público; el mayor contingente de trabajadores del Estado¹.

La reforma transformó el estado anterior de la carrera docente. Hasta entonces el ingreso a la carrera era automático y el ascenso dependía del tiempo de servicios y la formación; el retiro no voluntario era prácticamente imposible una vez conseguido el nombramiento. Hoy el mecanismo para el ingreso a la carrera docente, así como el ascenso y la permanencia en la carrera, es la evaluación por medio de pruebas nacionales estandarizadas. Se trató entonces de un cambio radical, una vuelta de tuerca sin retorno que no es cuestionada por ningún actor social o político; tampoco por el sindicato nacional de profesores, el SUTEP, otrora actor gravitante de la escena social y política nacional. ¿Cómo llegamos, como sociedad, a tal consenso?

La reforma de la carrera magisterial se inicia en el terreno del debate de las ideas sobre la educación nacional que tuvo lugar en la transición democrática a finales del año 2000 (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 2013). Era un momento político único para la discusión sobre los grandes temas que la sociedad enfrentaba luego de diez años de un régimen autoritario y corrupto. Las condiciones eran propicias para un amplio debate nacional; en la lucha contra el fraude electoral y la lucha contra la corrupción enquistada en las altas esferas del poder, se organizó un amplio bloque democrático. Partidos políticos, gremios, organizaciones sociales y la ciudadanía se unieron tras un objetivo común, la defensa de la institucionalidad democrática. Uno de los actores claves de la movilización en las calles fue el sindicato de profesores; éste había sido desde su fundación en los años 70, el portavoz de las demandas salariales del profesorado, uno de los peor pagados en el continente latinoamericano. En el periodo del Gobierno de Transición (diciembre 2000-julio2001) y el primer año del gobierno democráticamente electo (2001-2002) tomó cuerpo una nueva forma de hablar públicamente del problema docente. Se trataba de un nuevo discurso que fue incorporando de manera sistemática otras referencias y otros términos en la comprensión del tema docente. Especialistas de la educación, líderes de opinión, autoridades oficiales y empresarios de la comunicación de distinta procedencia ideológica y política, confluyeron en torno a la preocupación por la calidad de la educación; esta se fue configurando como el eje o el paradigma que define el problema de la educación

¹ Este artículo está basado en mi tesis doctoral presentada el año 2013 en el programa de posgrado en Educación de la Universidad Federal Fluminense de Río de Janeiro.

en la sociedad peruana actual. Ciertamente no es un caso único; está inserto en una corriente global empujada por grupos de poder que ejercen gran influencia en la selección de los problemas que ameritan ser materia de políticas públicas, lo mismo que en las soluciones a dichos problemas.

En foco del artículo es el proceso de la reforma de la carrera docente y busca dilucidar las condiciones que permiten su continuidad hasta el presente, identificando los cambios a nivel institucional y en la sociedad, así como los actores que intervienen, posibilitando la continuidad de la reforma. A inicios del siglo, una dinámica de actores y procesos han dado lugar a nuevas formas de comprender el problema de la educación y particularmente el problema docente. A efectos de dilucidar esta cuestión sigo el eje diacrónico de tres periodos que corresponden a diferentes marcos político-institucionales: el periodo de gobierno autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000); el periodo del Gobierno de Transición (noviembre 2001-julio 2002) y el gobierno democráticamente electo de Alejandro Toledo (2001-2006); y el gobierno aprista de Alan García (2006-2011). Analizo en cada periodo las principales medidas de política educativa, la producción de la información sobre el estado de la educación, el debate público, los actores que intervinieron; a partir de lo cual identifiqué el proceso de configuración de una agenda gubernamental centrada en la calidad educativa y a su interior, la cuestión docente (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 2013).

La aproximación teórico-metodológica

La fundamentación teórico-metodológica es la sociología figuracional de Norbert Elias; en ella, las figuraciones son entramados o redes de relaciones entre seres humanos que se encuentran relacionados entre sí por cadenas de interdependencia. Las sociedades humanas no son simplemente un conglomerado acumulativo de personas; la convivencia de los seres humanos en sociedades tiene siempre, aún en el caos, la desintegración, en el mayor desorden social, una forma absolutamente determinada. La interdependencia fundamental de unos con otros lleva a los seres humanos a agruparse en la forma de figuraciones específicas (ELIAS, 2006, p. 26). Los seres humanos singulares se transforman y las figuraciones que ellos forman unos con otros también se transforman; ciertamente ambas son inseparables y están entrelazadas entre sí, pero son transformaciones en planos diferentes y de tipo diferente. No es posible explicar los procesos de cambio social a partir de las acciones singulares.

Las figuraciones son realidades, no son modelos teóricos; en la medida que el entramado de interrelaciones es más complejo, la figuración no es perceptible

directamente sino a través del análisis de las cadenas de interdependencia que vinculan entre sí a las personas (ELIAS, 2008). Las preguntas son entonces ¿qué es lo que relaciona a unos seres humanos con otros? ¿Qué es lo que les hace mutuamente dependientes? ¿De qué modo varían las interdependencias de éstos, en función de qué procesos sociales?

Las figuraciones son modelos cambiantes que los seres humanos constituyen en sus relaciones mutuas. Modelo refiere a la existencia de una estructura: del entramado de los comportamientos de muchas personas individuales surgen estructuras de entramados. Esta idea es muy importante en la teoría figuracional; el concepto de figuración construye un marco interpretativo distinto del marco sociológico dominante basado en la dicotomía individuo/sociedad; y supone más bien la interdependencia entre individuos, grupos e instituciones. Las figuraciones son estructuras de entramados que no se pueden comprender o explicar reduciéndolas a los comportamientos de cada uno de los que intervienen en ellas; a diferencia de las imágenes que provocan las ideas de medio, entorno, o contexto que denotan más bien la idea de algo no estructurado alrededor del individuo que sería una estructura-átomo. Situada en esta perspectiva, el intento es el de identificar el entramado de relaciones de interdependencia entre diferentes actores – locales e internacionalizados-, que pugnan por imprimir una determinada dirección en las políticas educativas, específicamente la referida a la regulación del trabajo docente.

La figuración constituye un tejido de tensiones. El tejido de tensiones que se deriva de la interdependencia de los actores constituye figuraciones específicas. La relación de interdependencia no da lugar a situaciones fijas y estables; todo lo contrario, una característica de las figuraciones es que éstas son cambiantes, fluidas. Se trata de un flujo de posiciones cambiantes de los jugadores en su mutua dependencia (ELIAS, 2008).

El flujo de posiciones cambiantes de los jugadores en su interrelación tiene que ver con el poder entendido como un concepto relacional. Se trata de una relación de fuerzas; en el centro del "proceso de figuración hay un equilibrio fluctuante en la tensión, la oscilación de un balance de poder, que se inclina unas veces más a un lado y otras más a otro"; el equilibrio fluctuante de poder es una de las "peculiaridades estructurales de todo proceso de figuración." (ELIAS, 2008, p. 156). La "plasticidad" de las figuraciones refiere al equilibrio a su interior entre dos tendencias que se mueven en direcciones opuestas: una tendencia a la permanencia y una tendencia al cambio. En la figuración hay un equilibrio inestable de poder (ELIAS, 2000); las disparidades de fuerza, o la desigualdad del equilibrio de poder entre grupos de una figuración puede variar, alterarse, por una

recomposición, disminución o incremento del poder de uno de ellos frente a los otros. En el análisis del proceso de la reforma de la carrera magisterial observamos una figuración definida por una menor/mayor regulación del trabajo docente, en la que el sindicato magisterial ha perdido fuerza y el empresariado ha ganado poder, alterando el equilibrio de fuerzas que caracterizó la figuración hasta los años 80, en donde la tensión estaba entre dos actores, el gobierno y el sindicato magisterial, y en la cual el empresariado no formaba parte de la figuración.

Los diferenciales de poder entre los grupos o individuos en una figuración no tienen una única fuente, ni se reducen a la posesión monopolista de armas o medios de producción. Una fuente importante son las diferencias en el grado de organización de seres humanos implicados en una figuración, como Elias (2000) observó en la figuración establecidos/outsideers. Al indagar por las bases de la jerarquización de las comunidades que conforman Winston Parva, Elías encontró que, siendo socialmente homogéneas, las comunidades diferían en la antigüedad de residencia de los pobladores; lo que se relacionaba con el grado de cohesión interna, identificación colectiva y adhesión a normas comunes de la comunidad más antigua. Los diferenciales en la cohesión interna de los grupos en una figuración desempeñan un papel decisivo en la relación de fuerzas entre un grupo y otro, siendo una fuente de desigualdad de fuerzas. Esto es iluminador en el análisis del proceso de la reforma, pues tan importante como identificar a los actores en una relación de interdependencia, lo es también considerar las dinámicas internas de los grupos, como fuentes de debilitamiento o de empoderamiento en la relación.

Los conceptos de figuración y de proceso social están estrechamente vinculados en la teoría figuracional. Los procesos sociales son movimientos de transformaciones amplias, continuas, de larga duración; figuraciones formadas por seres humanos, en una de dos direcciones opuestas, generalmente el ascenso o el declive de algo (ELIAS, 2006). Los procesos sociales se mueven ciegamente, sin dirección alguna – tan ciegamente y faltos de dirección como un juego de cartas según Elias –; éstos no son planificados, y es su dinámica inmanente de luchas de poder específicas la que determina las direcciones de los procesos. La “autonomía relativa” de los procesos sociales con relación a las acciones individuales se basa en el continuo entrelazamiento de sensaciones, pensamientos y acciones de diversos seres humanos singulares y de grupos humanos.

De Swaan (1992) estudia el proceso de la producción de medidas colectivas de asistencia nacionales y obligatorias a cargo del Estado, en Europa y Estados Unidos; proceso que el autor denomina colectivización. Esto es, el proceso de producción de bienes colectivos (sanidad, educación y asistencia social) cuyo propósito es

subsana deficiencias y adversidades, tales como epidemias, el analfabetismo o la pérdida del empleo, que afectan a las personas de una sociedad de manera diferenciada. En la perspectiva de este autor son centrales los conceptos de efectos externos y cadenas de interdependencia; éstos refieren a las consecuencias indirectas que la deficiencia o la adversidad de una persona conlleva para otras personas que no se encuentran afectadas por los mismos males; el estudio del proceso de colectivización implica el análisis de los intereses colectivos, diferentes pero interdependientes, en una sociedad dada.

De Swaan (1992) llama la atención sobre el carácter histórico de las colectividades y de los bienes colectivos; ni el colectivo como entidad social, ni el bien colectivo preexisten; no pueden darse como presupuestos. Este marco provisto por el autor nos lleva a observar el proceso de conformación de nuevos grupos de interés en la educación pública; proceso estrechamente asociado a la percepción de las elites – particularmente los segmentos más globalizados – de la baja calidad de la educación como una amenaza; y la configuración de la reforma de la carrera docente y la evaluación de los profesores como un bien colectivo.

Con ese marco analítico, se trata de identificar a los actores que intervienen en la definición de las políticas educativas en el país; observando los movimientos que llevaron a cada uno de ellos a situarse de una forma particular en el tejido de relaciones que los une, sea como aliados, sea como adversarios, en la definición de las políticas públicas para la educación. La reconstrucción de las coyunturas en las que fue tomando forma una determinada estructura de relaciones entre actores – individuos, grupos e instituciones-, en las que unos pierden fuerza y otros ganan en su capacidad de intervenir en la definición de políticas educativas, resulta iluminadora. Esa capacidad para intervenir deviene en gran medida de la fuerza de la relación que media entre los actores; no es una propiedad intrínseca de cada uno de ellos independiente de los otros. Esta capacidad está estrechamente vinculada con los grandes procesos de transformación que la economía y la sociedad peruana experimentan a partir de la implementación del neoliberalismo a inicios de los años 90. El ajuste estructural y la inserción del país en el mundo financiero internacional transformaron las estructuras del poder y emergió un nuevo mapa social. El campo de lucha de la definición de las políticas educativas está inserto en un campo mayor dado por la tensión regulación/ desregulación de esferas de la vida social, con una mayor o menor intervención del Estado en la economía y en la sociedad.

La metodología

Trabajé con diversas fuentes de información. El seguimiento de la prensa de referencia sobre las noticias acerca de la educación en el periodo julio 2000-diciembre 2001,² permitió identificar la ampliación de la agenda pública sobre la educación (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 2008). La revisión de encuestas de opinión (PUCP, 2007; UNIVERSIDAD DE LIMA, 2008) complementaron el seguimiento de la prensa al permitir una aproximación a la opinión pública y a los cambios en su percepción sobre el problema de la educación pública. Las entrevistas a ex ministros de Educación, asesores de equipos ministeriales y funcionarios del Ministerio de Educación; especialistas, investigadores, sindicalistas y líderes de opinión realizadas entre 2011 y 2013, posibilitaron incorporar la visión de los actores "desde dentro". Otras fuentes de información fueron documentos oficiales, actas de sesiones de la Comisión de Educación del Congreso de la República, estudios e informes del Ministerio de Educación, del Consejo Nacional de Educación, así como del Banco Mundial referidos a la educación en el Perú.

A fines del 2012, la ley de la Carrera Pública Magisterial que fuera promulgada el año 2007, fue reemplazada por la actual ley de Reforma Magisterial. El cambio de norma sin embargo no cambió la dirección de la reforma; todo lo contrario, la afirmó y profundizó.

Las políticas educativas en lo local y lo global

La educación ha pasado al primer plano en un discurso globalizado que describe la nueva era como la "sociedad del conocimiento". El interés de este artículo no es demostrar esto pues no constituye una controversia; es bastante evidente y está ampliamente estudiado el papel de fuerzas supranacionales en los sistemas nacionales de educación. Más bien, identificar de qué formas se articulan las agendas locales y las agendas globales; qué tramas de relaciones se establecen entre los grupos de poder local y los centros de poder global. Para algunos no es

² El seguimiento de la prensa a través de las noticias sobre la educación pública se dio en el marco del proyecto "El proceso político de las reformas educativas en el contexto de la transición democrática. Comunicación y políticas educativas" que la autora llevó a cabo el año 2018 con el apoyo del Vicerrectorado de Investigación de la Universidad Católica del Perú; Proyecto DAI-3522.

posible hacer la distinción entre lo local y lo global; aunque esta no es una discusión que se pretenda desarrollar en este artículo, no se puede dudar que el peso de la historia, la herencia, la cultura política (WEIR et. al, 1993), así como las estructuras de poder económico y el mapa social de cada "local", son fundamentales para comprender las formas de articulación con las tendencias globales. En esa perspectiva el concepto de "agenda educativa globalmente estructurada" resulta útil en la medida que plantea la necesidad de analizar cómo el Estado interpreta y responde a la agenda común que está siendo impuesta a los sistemas educativos nacionales (DALE, 2000).

Ciertamente la "calidad de la educación" ya era un tema de la agenda gubernamental en los años 90; inclusive dio nombre al programa de reformas de Fujimori, "mejora de la calidad educativa". Lo novedoso parece estar en que ahora muchos intervienen en la producción y circulación de la idea de la calidad educativa; y es a partir de esta idea que todos los otros problemas de la educación se ordenan y se jerarquizan; también el problema docente. La sociedad peruana sigue pensando que sus profesores están mal pagados; pero como lo demuestran las encuestas de opinión, la sociedad está convencida de que uno de los problemas más importantes de la educación en el país es la calidad de los profesores: 60% piensa que su nivel académico es regular y 30% que es malo o muy malo; 86% piensa que el sueldo de un profesor debiera ser determinado por su "calidad pedagógica"; 97% cree que es importante/muy importante la evaluación permanente de los profesores. La percepción del problema, según las encuestas de opinión, apunta crecientemente a los profesores, pero en nuevos términos: el año 2004 casi un tercio de los encuestados pensaba que el principal problema de la educación era la baja remuneración de los profesores, cuatro años después sólo 6% pensaba así; en el mismo periodo los que consideran el bajo nivel de los profesores como el problema principal pasó de 11% a 34% (UNIVERSIDAD DE LIMA, 2008). Esta información es un indicador de la difusión de la idea de la calidad de la educación, así como del consentimiento o aprobación social que tiene la reforma.

Durante el gobierno de Toledo se observan dos estadios definidos por el estilo de gestión de los ministros de Educación que se sucedieron en este gobierno y que fueron cuatro. El primer estadio es de confrontación entre el gobierno y el sindicato de profesores; dentro de este primer estadio se pueden distinguir dos momentos. El primer momento se configura por el primer ensayo por parte del ministro Lynch de incorporar la evaluación docente para el nombramiento y el acceso a la carrera magisterial; este tuvo como telón de fondo el debate sobre la meritocracia introducido por Lynch en la opinión pública. El segundo momento está dado por

las negociaciones del ministro Ayzanoa para poner fin a una larga huelga magisterial en demanda del cumplimiento de la promesa electoral del candidato Toledo en la campaña presidencial de duplicar el salario de los profesores.

El segundo estadio está caracterizado por una "paz sindical" pactada entre bambalinas por el ministro Sota Nadal, en el último tramo del gobierno de Toledo. El ministro mantuvo el tema de la reforma de la carrera docente en un perfil bajo, trabajando sólo en un nivel técnico la elaboración de una propuesta de ley que demoró en enviar al Congreso de la República para su debate y aprobación.

Electo presidente de la República el 2006, García tomó rápidamente la reforma de la carrera magisterial como una de sus banderas y encomendó al ministro Chang evaluar a todos los profesores. Una alianza en el Congreso de la República presidido por una figura del partido gobernante posibilitó la rápida aprobación de la nueva ley de carrera docente (Ley N°29062) en julio del 2007. El sindicato no consiguió articular una respuesta a la iniciativa gubernamental mostrándose dividido en varias facciones a su interior. La ley de la carrera magisterial se aprobó en plena huelga de los profesores.

La implementación de la ley tuvo varias críticas desde el inicio, todas ellas de orden técnico. El núcleo de la Ley, la evaluación de los profesores para ingresar y ser promovidos en la carrera, no ha sido cuestionado ni siquiera por el sindicato magisterial.

Lo anteriormente señalado me lleva a sostener que esta iniciativa de reforma presenta una continuidad, un rasgo poco común de las políticas educativas en el país. La reforma de la carrera docente es la principal reforma del post fujimorismo; por la profundidad del cambio que ella expresa, y por la continuidad que muestra; ella ha trascendido cuatro gobiernos. Esta es la hipótesis de trabajo y el intento es explicar qué permite a la reforma esa continuidad.

En setiembre del año 2012 el gobierno del presidente Humala derogó la ley del 2007 y en su reemplazo promulgó la Ley de Reforma Magisterial (Ley N° 29944). La norma del 2012 mantiene la misma orientación de su predecesora, la amplía y la profundiza. La reforma se mantiene vigente y ha trascendido a cuatro gobiernos. ¿Por qué la evaluación de los profesores devino en un asunto central de la agenda gubernamental? ¿Cómo devino el desempeño del profesor en el aula el problema

³ Para un análisis detallado de la Ley N°29062, así como de la circunstancia política de su aprobación, véase Paiba Cossíos (2007).

de la educación peruana; en un problema legítimo, digno de ser discutido, ¿público y garantizado por el Estado? (BOURDIEU, 2007).

El análisis se enfoca en el proceso de la reforma; desde la inserción en la agenda pública del problema docente articulado subordinadamente al tema de la calidad de la educación; atravesando la creación del nuevo marco normativo que expresa nuevas formas de comprender la educación pública por parte de los líderes; y las medidas de política adoptadas por los gobiernos, que modificaron sustantivamente los requisitos para el acceso, la promoción y la permanencia de los profesores en la carrera docente. Poner el foco en el proceso lleva a la pregunta por los actores que intervienen en la configuración del tema de la evaluación docente como un asunto central de la agenda gubernamental en materia de políticas educativas. Me referí recientemente a dos de ellos: las autoridades gubernamentales y el sindicato de profesores; desde la fundación del SUTEP en 1972, imbuido de un ideario marxista y una orientación clasista, la dinámica ha sido la confrontación y negociación entre el gobierno y la dirección central del sindicato. Hasta muy poco tiempo atrás, estos eran los dos actores relevantes en la definición de las medidas de política educativa. Las transformaciones en la estructura del poder y en la sociedad producto de la crisis económica de finales de los 80 y la implementación de las medidas neoliberales en los 90, trajo un nuevo mapa social. En este nuevo mapa social, un sector del empresariado más estrechamente articulado a las redes internacionales de poder económico, vinculado con las actividades extractivo exportadora y financiera, se han constituido en el "nuevo centro gravitacional de la sociedad peruana" (DURAND, 2005).

Los actores del proceso

Los años 90 abrieron un nuevo ciclo económico en el país con la instalación de un régimen político autoritario que gobernó toda la década. Los profundos cambios sociales y políticos que tomaron lugar en ese periodo fueron efecto de la implantación de lo que Durand (2005) denomina el "paradigma neoliberal" y la trama de poder que constituye el soporte del neoliberalismo.

Las políticas neoliberales dejaron consecuencias en varios órdenes de la sociedad peruana: la ampliación de la pobreza, el bajo nivel de empleo, la disolución de las formas de acción colectiva, el debilitamiento institucional. Transformaron la estructura de poder y trajeron un nuevo mapa social. Estos dos elementos son fundamentales para comprender la continuidad de las ideas neoliberales en los gobiernos democráticos que sucedieron a la década de Fujimori. En la nueva estructura del poder que emerge de los 90 y que continúa al

presente, los segmentos empresariales más vinculados con el mercado internacional son el centro gravitacional de la sociedad; y las actividades económicas a ellos vinculadas son el centro alrededor del cual gira la economía nacional. Estrechamente vinculados a estos, las grandes empresas multinacionales son una pieza fundamental en esa nueva estructura del poder. En el nuevo mapa social, los gremios empresariales tienen un papel cada vez más relevante; todo lo contrario ocurre con los gremios de trabajadores y asociaciones populares que perdieron capacidad de representación y de articulación de acciones colectivas. Estos son efectos de la precarización del empleo y la ampliación del contingente de los llamados, por la tecnocracia estatal, los "extremadamente pobres". Entre los nuevos pobres que produjeron las medidas neoliberales de los 90 se encuentran los profesores de la educación pública.

Durand (2005) llama la atención sobre un aspecto de fundamental importancia para explicar la continuidad de las reformas emprendidas en los 90; así como sus desdoblamientos posteriores, en donde se ubica la reforma de la carrera docente. Se trata de la capacidad de influencia de la "familia neoliberal", una red conformada por individuos e instituciones; grandes empresarios, gremios empresariales, intelectuales, técnicos, dueños de medios de comunicación, investigadores e institutos de investigación. Esta red es el centro de producción de ideas que alimentan y refuerzan propuestas de políticas públicas.

Las ideas neoliberales determinaron fuertemente las políticas públicas en el decenio de Fujimori. Estas ideas fueron viabilizadas por intelectuales y economistas con fuertes vínculos con organismos internacionales, particularmente con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo⁴. Para la reforma de la educación el pensamiento neoliberal planteó a inicios de los 90 la necesidad de introducir elementos de mercado para incrementar la eficiencia en el gasto público y definir un nuevo rol para el Estado. Esta era la recomendación del Banco Mundial, la que ya se venía implementando en otros países de la región desde los años 80. Ello dio lugar a dos intentos de reforma de la gestión del sistema educativo a través de la municipalización de las instituciones de enseñanza básica. Sin embargo, ambos intentos fracasaron pues suscitaron el rechazo del sindicato de profesores, de los padres de familia y de la iglesia católica. En el Congreso de la República los partidos

⁴ Existe una extensa literatura acerca de la participación de los organismos internacionales en las reformas educativas, así como la participación del empresariado e de intelectuales vinculados con sectores del capital más globalizado. Para el caso brasilero véase por ejemplo Neves y Pronko (2008). Para el caso peruano, aunque no referido específicamente a las reformas educativas, Durand (2005) analiza el peso que fue tomando a partir de los años 90 en las principales reformas económicas y sociales, lo que el autor denomina la familia neoliberal.

no oficialistas que conformaban la mayoría se opusieron a la aprobación de las medidas, las que finalmente fueron desactivadas. La razón del rechazo a la llamada municipalización de la educación fue el temor de varios sectores de que la reforma implicara la privatización de la educación y recortes del derecho a la gratuidad de la enseñanza.

Las siguientes medidas de política gubernamental aún en el decenio de Fujimori se dan ya en otro contexto político; la nueva Constitución de 1993 expresa los nuevos arreglos institucionales necesarios para enrumbar la nueva estructuración de la economía nacional volcada hacia el mercado externo.

El Diagnóstico General de la Educación de 1993-1994 (PERÚ, 1993) planteó un conjunto de nudos problemáticos que el Estado debía enfrentar; a partir del Diagnóstico el gobierno desarrolló algunos lineamientos de política sectorial que dieron lugar al Programa de Mejoramiento de la Educación Peruana (en adelante MECEP). El MECEP se implementó en la segunda mitad de los 90 gracias a los préstamos efectuados por el Banco Mundial y el BID; y dio lugar al programa nacional de capacitación docente, la reforma curricular y el mejoramiento de la infraestructura educativa. Estas medidas de política respondieron a tres objetivos del MECEP encuadrados en las recomendaciones de los organismos internacionales; los objetivos fueron, (a) mejorar la calidad en los procesos de enseñanza; (b) modernizar la administración educativa; y (c) rehabilitar la infraestructura educativa. Sin embargo, las recomendaciones contenidas en el Examen del Banco Mundial (1996) están claramente centradas en la reforma de los sistemas de financiamiento y de gestión: buscar nuevas fuentes de financiamiento, alentar el financiamiento privado, introducir recortes a la gratuidad de la enseñanza en Secundaria; y dar mayor autonomía a las instituciones educativas. Así mismo el BM recomendaba implementar medidas para evaluar el desempeño de los profesores y capacitarlos.

El gobierno no avanzó en la municipalización de la educación que era un camino de reforma de la gestión y del sistema de financiamiento. La evaluación del desempeño de los profesores sin embargo no dio lugar a ninguna medida de política orientada a ello.

Además de los factores ya mencionados que llevaron al gobierno a cancelar el proyecto de la municipalización de la educación, otro elemento contextual es que 1995 y 2000 eran años electorales, y el gobernante Fujimori tenía ambiciones de reelección, como efectivamente sucedió. Medidas de política que pudieran ser rechazados por los padres de familia y sobre todo por los profesores que recibirían el impacto en sus condiciones de trabajo, resultaban impopulares en esa

coyuntura. Los profesores de la enseñanza básica son el mayor contingente de trabajadores del Estado y una considerable base electoral. Había en aquel momento grupos con capacidad de incidir en las opciones de política educativa; el SUTEP mantenía una capacidad de convocatoria sobre sus bases a nivel nacional y un nivel de cohesión interna a pesar de las tensiones entre posiciones que se iban diferenciando a su interior. De otro lado, hasta antes de la implementación en 1998 de las medidas que favorecen la inversión privada en la educación, la red pública era predominante en la provisión de la educación básica. La iglesia católica es una institución relevante y con peso social; además de educar a las elites en colegios privados, tiene a su cargo la gestión de una red importante de escuelas y colegios públicos localizados en zonas de pobreza. El derecho a la educación y la gratuidad de la enseñanza eran entonces aspiraciones fuertemente instaladas en la sociedad. Muchos centros escolares en sectores pobres urbanos y rurales fueron construidos con el dinero y el trabajo de los padres de familia. El sindicato de profesores levantó la bandera de la defensa de la gratuidad de la enseñanza contra la privatización percibida como una amenaza detrás de la propuesta de la municipalización. En ese momento se encontraron estas corrientes de oposición a la iniciativa gubernamental, y se fortaleció un espectro de fuerzas que empujó el equilibrio en la figuración regulación/desregulación por el lado de mantener una forma de regulación sobre la educación con primacía del Estado.

El Perú no es un caso aislado de implementación entusiasta de medidas económicas con altísimos costos sociales, sin las consecuentes reformas educativas en la misma dirección; alentadas por organismos internacionales que también ayudaron en el diseño de las reformas estructurales. Corrales (1994) sugiere que ello puede explicarse a partir de costo-beneficio de las reformas para los gobernantes; las reformas educativas sobre todo aquellas referidas a la calidad, suelen tener un ciclo mucho más largo hasta apreciar sus efectos; a diferencia de las medidas económicas que siendo muy impopulares generan efectos en el corto plazo. Esto quedó ilustrado en el caso peruano de la implementación del fujishok que, no obstante, las drásticas medidas económicas, contó con respaldo de las elites económicas y la aprobación popular.

Corrales (1994) argumenta que hay tipos de medida de política educativa que generan mayor resistencia al cambio por parte de diferentes sectores sociales y políticos. Desde esa perspectiva resulta claro que una alteración del sistema de gestión del sistema público educativo generó una alta resistencia al afectar grupos de interés precisos, de los que menciono al menos dos: la burocracia enquistada en un sistema centralizado y poco operativo; y el gremio docente organizado sobre la misma base nacional centralizada. El tercer intento de municipalización de la

educación implementado durante el gobierno de García (2006-2011) fue desactivado por el gobierno que le sucedió. Se trata sin duda de una medida que genera un alto grado de resistencia.

Es posible pensar en otros factores no contextuales que tuvieron un peso gravitante en esta opción que tomaron el gobierno y las elites en el poder. Estos factores están asociados con las estructuras estatales y la herencia política (WEIR; SKOCPOL, 1993); dimensiones afectan, limitándolas, las posibilidades de formular y aplicar nuevas ideas para innovar las políticas gubernamentales. La matriz populista histórica presente en la relación del Estado con la sociedad peruana ha modelado por décadas este vínculo y ha sido especialmente definidor de la relación del Estado con los profesores. Las políticas docentes se restringieron históricamente a asuntos referidos a los salarios de los profesores y generalmente en respuesta a medidas de fuerza del gremio docente. Entonces, en la figuración regulación /desregulación, la interrelación del gobierno, el profesorado y los padres de familia, no es solamente de oposición; en un plano son también aliados en el interés de mantener un estado de cosas, una tradición y una herencia en los términos planteados por Weir y Skocpol (1993). En ese momento, el empresariado se estaba constituyendo como grupo de interés en la educación; ese interés aún no aparecía claramente como en el presente si lo está. Sus hijos se educan en el sistema privado, por lo que no "sufren" las limitaciones del sistema educativo público; como también lo hacen los hijos de las clases medias. De otro lado se trata de un empresariado poco articulado con el mercado interno y su base no es industrial, por lo que no era significativamente demandante de mano de obra calificada.

El análisis lleva a observar el cambio en esta correlación de fuerzas en la figuración regulación/desregulación de la educación que se produce en la transición democrática. Entendiendo por transición democrática no sólo el periodo de ocho meses de gobierno del Gabinete de Transición, sino el proceso de recuperación de la institucionalidad democrática que se prolonga unos años más. Hay una continuidad del pacto neoliberal como señala Durand (2005) y se consolida la "familia neoliberal" con los grupos hegemónicos en la estructura del poder. En el régimen democrático los grupos de poder económico buscan legitimarse ante la sociedad; más aún por ser conocida su alianza con el régimen corrupto durante la década de Fujimori. Segmentos del empresariado y sus gremios, entre los que destaca la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, CONFIEP, participaron en los espacios y foros creados para canalizar la participación de la sociedad civil en la recuperación del orden civil democrático.

El tema de la educación estuvo en el centro del debate público en los primeros años de la transición democrática; al lado de los otros grandes temas que la sociedad enfrentaba luego de diez años bajo un régimen autoritario y corrupto. La democratización de la política y la lucha contra la corrupción fueron los ejes que definió el Gobierno de la Transición para enrumbar el proceso hacia las elecciones generales en el 2001. En un lapso corto e intenso se produjo una movilización de fuerzas con distintos grupos – partidos políticos, gremios, instituciones-, que abrían y ocupaban los nuevos espacios para la participación ciudadana; foros, comisiones, consejos, mesas se instalaron como espacios multipartidarios. Este movimiento se expresó con particular intensidad alrededor del tema de la educación nacional: el CADE por la Educación⁵, la Consulta Nacional de Educación “Puertas Abiertas” (2001), el Acuerdo Nacional por la Educación (2001), el debate sobre la nueva Ley General de Educación (promulgada el 2005); son eventos que colocaron dos cuestiones que resultan claves en el análisis.

De un lado, los temas sobre la educación que entraron al debate público fueron diversos; incluían el tema de los salarios de los profesores, pero se sumaron otros asuntos de interés público relacionados con la educación. De otro lado, las voces que se pronunciaban sobre los asuntos de la educación provenían de diferentes fuentes y grupos, ya no provenían solamente de las autoridades oficiales y del gremio magisterial, como había sido la tradición dominante. Producto de todo ello, los problemas de la educación y las alternativas para solucionarlos fueron también cobrando mayor amplitud y diversidad.

En ese sentido este movimiento hacia la ampliación de la agenda pública sobre la educación en la transición democrática puede ser visto como la “apertura de una ventana de oportunidad”, tomando la expresión de Kingdon (1995). En aquella coyuntura confluyeron el proceso político de cambio institucional -el derrumbe del régimen de Fujimori y el inicio la transición-; la percepción por el público o la ciudadanía de los problemas en el sistema educativo; y la difusión de las ideas sobre las posibles soluciones. Se juntaron tres condiciones propicias para un

⁵ La Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE), desde su primera versión en 1972 ha sido un foro tradicional de discusión del más alto nivel entre el gobierno y el empresariado y un termómetro sensible del humor en la clase dirigente nacional. Las Conferencias han sido tribunas abiertas donde los empresarios y altos ejecutivos plantean sus puntos de vista sobre el acontecer económico del país. El CADE del año 2001 se tituló “CADE por la Educación”; el año 2009 se creó CADE Educación, foro anual que reúne a ministros y exministros, empresarios y personajes políticos sobre temas de debate de la agenda educativa; la conferencia ha realizado su décimo segunda edición en setiembre de este año.

cambio; (a) un contexto político apropiado para el cambio; (b) la comprensión del problema de la educación como un asunto de calidad, a partir de la producción sistemática de información sobre el estado de los aprendizajes de los estudiantes; y (c) las alternativas de solución que se encontraban “flotando”, disponibles para ser adscritas al problema identificado; y que provienen en gran medida de lo organismos internacionales,

Los gremios empresariales se fueron colocando en esos espacios, ocupándolos también desde su propio interés. El equilibrio en la figuración se alteró con la instrucción o emergencia de nuevos grupos de interés en la educación; el centro alrededor del cual se empezaron a tejer las interrelaciones entre os grupos, era la forma comprender y de enfrentar el tema la calidad de la educación.

En la medida que el problema de la calidad de la educación fue tomando el lugar de centro gravitacional para definir el estado del sistema educativo; el “factor docente” fue siendo colocado en la base del problema y como el eje de la solución. Esto está claramente expresado en la legislación a partir de la nueva Ley de Educación del 2003, y está enunciada en la ley de la carrera docente.

En el nuevo equilibrio de fuerzas, el gremio docente tiene ahora varios potenciales adversarios y se encuentra en una situación de debilidad que obedece a procesos de largo plazo. Observo en el sindicato docente la existencia de dos dinámicas en paralelo, distantes una de la otra, cual dos lógicas distintas. De un lado está el proceso de fragmentación al interior del sindicato debido a las pugnas entre grupos políticos por el control de su dirección; el SUTEP ya no es un sindicato Unitario, sino que está dividido en varias facciones. De otro lado, hoy en día el cuerpo docente está constituido mayoritariamente por jóvenes profesionales de la educación, que no tienen experiencia sindical; no vivieron las jornadas de lucha que hacen parte de la memoria y la identidad de los sutepistas. Para estos y estas jóvenes profesionales estar o no agremiados probablemente no significa mayor diferencia; ellos están, como la mayor parte de la de la sociedad, imbuidos de emprendedurismo; persuadidos de que el esfuerzo individual es la clave para salir de la pobreza. Y ahí sintonizan con la dirección de la reforma.

Reflexiones finales

El sindicato de profesores ha perdido cohesión interna. Esta dimensión tiene un papel decisivo en la relación de fuerzas entre un grupo y otro, y es una fuente de desigualdad de fuerzas en una figuración (ELIAS, 2000). Esto es iluminador en

el análisis del proceso de la reforma de la carrera docente; revela que tan importante como identificar a los actores en una relación de interdependencia, es también considerar las dinámicas internas de los grupos, como fuentes de debilitamiento o de empoderamiento en la relación.

En cambio, los empresarios y los medios de comunicación tienen mayor fuerza, pues actúan en consonancia, son aliados en la dirección de la reforma. La educación ha dejado de ser un tema de especialistas y de pedagogos. En la sociedad peruana de hoy la educación es un tema opinable y debatible por todo el mundo. La opinión pública hoy es relevante para los gobernantes: respalda o quita apoyo a medidas gubernamentales; ella se expresa a través de los medios de comunicación o de las encuestas de las empresas de opinión; y todo indica que la reforma de la carrera pública docente goza de aprobación por parte del público.

El gran empresariado es cada vez más un actor fundamental en la definición de las políticas por su capacidad de influir en el Estado. La intervención de la clase empresarial en la educación pública, sobre todo el gran empresariado, se da a través de pronunciamientos gremiales; su participación en foros para concertar políticas de Estado; y a través de proyectos de responsabilidad social empresarial. Estos últimos están enfocados en la capacitación de profesores; de esa manera refuerzan la idea de que es ahí donde está el problema y contribuyen a legitimar la necesidad de la reforma de la carrera docente.

El gran empresariado es hoy en día un grupo de interés en la educación pública. Dada la historia reciente de violencia política que azotó al país en los 80, la tranquilidad social y el orden son condiciones necesarias para atraer y mantener la inversión privada; probablemente para el empresario minero un pueblo educado es un pueblo menos violento.

De otro lado, el gran empresariado está cada vez más articulado con redes globales para las cuales, colaborar con la educación o la salud de las comunidades de su entorno, o cuidar el medio ambiente, son "valores que agregan valor". Un segmento de la cúspide económica necesita que el Estado refuerce su intervención en lo social: que mantenga el orden para resguardar el clima propicio para la inversión extranjera que es su aliada económica; y, en segundo lugar, la preparación de una mano de obra mejor calificada. Hace 20 años la educación pública no era un tema de la agenda del gran empresariado; hoy lo es; lo veo a través de su participación en proyectos de responsabilidad social, en foros y pronunciamientos públicos demandando la continuación de la reforma de la carrera pública docente.

Bajo esas condiciones, todo indica que el proceso de la reforma de la carrera pública docente mantendrá la continuidad que hasta ahora ha mostrado.

Referencias

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y Estrategias para la Educación**: examen del Banco Mundial. Washington D.C., 1996.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CORRALES, Javier. Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas. **Documento de Trabajo**, N° 14, Santiago de Chile; PREAL, 1999.

DALE, Roger. Globalization and Education: demonstrating a 'Common World Educational Culture' or locating a 'Globally Structured Educational Agenda'? **Educational Theory**, 50(4), 427-448, 2000.

DE SWANN, Abram. **A cargo del Estado**. Barcelona: Pomares-Corredor, 1992.

DURAND, Francisco. Cleptocracia y empresariado en el Perú. **Nueva Sociedad**, 194, noviembre-diciembre 2004, p. 119-132.

DURAND, Francisco. **La mano invisible en el Estado**. Efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política. Lima: DESCO, 2005.

ELÍAS, Norbert. **Escritos & Ensaio**. Estado, Processo, Opinião Pública. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

ELÍAS, Norbert. **Os estabelecidos e os Outsiders**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

ELÍAS, Norbert. **Sociología fundamental**. Barcelona: GEDISA (segunda reimpresión), 2008.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies** (2nd Ed.). New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

NEVES, Lúcia; PRONKO, Marcela. **O Mercado do Conhecimento e o Conhecimento do Mercado**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2008.

PAIBA COSSÍOS, Manuel. **Carrera Pública Magisterial**. Luces y sombras de la norma aprobada (Ley N° 29062). Lima: Tarea, 2007.

PERÚ. **Diagnóstico General de la Educación Peruana**. Lima: Ministerio de Educación- PNUD-GTZ, 1993.

PERÚ. **Ley N° 29062, de 21 de julio de 2007**. Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial.

PERÚ. **Ley N° 29944, de 24 de noviembre de 2012**. Ley de Reforma Magisterial.

PUCP. **Estado de la opinión pública: Educação**. Instituto de Opinión Pública, Pontificia Universidad Católica del Perú; Año II, Marzo de 200. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Yolanda L.C. **Políticas educacionais na re-institucionalização democrática do Peru: o processo da reforma da carreira docente (2001-2007)**. Niterói (RJ): 2013, 239 f. Tesis (doctorado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal Fluminense.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Yolanda. **El proceso político de las reformas educativas en el contexto de la transición democrática**. Comunicación y políticas educativas. Informe final de investigación. Proyecto DAI-3522, Dirección de Gestión de la Investigación, Pontificia Universidad Católica del Perú, noviembre 2008.

UNIVERSIDAD DE LIMA. **Estudio 396**. Barómetro Social. VII Encuesta Anual sobre Educação. Grupo de Opinión Pública. Lima: Universidad de Lima, 2008.

WEIR, Margaret; SKOCPOL, Theda. Las estructuras del Estado: una respuesta "keynesiana" a la Gran Depresión. **Zona Abierta**, 63/64, p. 73-153, 1993.

SOBRE A AUTORA:

Yolanda Luisa Rodríguez González

Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense. Atua como professora na Pontificia Universidade Católica do Peru.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9455-1724>

E-mail: rodriguez.y@pucp.edu.pe

Submetido em: 30/08/2020

Aprovado em: 04/10/2020



Esta obra está licenciada com uma Licença
[Creative Commons Atribuição – Não Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)