

El derecho a la educación en el Perú en tiempos neoliberales

VANETTY
MOLINERO NANO

RESUMEN

A través del presente texto se busca reflexionar acerca del derecho a la educación en el Perú, con el objetivo de delinear algunos mecanismos para que este derecho pueda ser asegurado, protegido y promovido desde el Estado y la sociedad civil. Para ello, el análisis presentado se inicia desde una perspectiva histórica, en donde se identifica que los derechos humanos son construcciones sociales. Asimismo, se revisa el marco legal peruano que ampara el derecho a la educación y las transformaciones que van surgiendo en su conceptualización desde el contexto neoliberal. Finalmente, se concluye el análisis y las reflexiones buscando identificar las luchas que se han dado para garantizar el derecho a la educación en el Perú.

Palabras clave: derecho a la educación, educación pública, movimientos sociales, exclusión

ABSTRACT

This article attempts to make a reflection about the right to education in Peru, in order to draw some mechanisms to secure, protect and promote this right from the state and civil society. In this way, the analysis begins from an historic perspective, to demonstrate that human rights are social constructions. Then, Peruvian legislation referred to the right to education is reviewed, showing how the conceptualization of this right is transformed with the neoliberal context. Afterwards, the analysis is concluded by identifying the strifes that have been developed with the aim of guarantying the right to education in Peru.

Keywords: right to education, public education, social movements, exclusion

En el Perú, quienes asisten a la escuela pública son aquellos cuyas familias no pueden pagar una escuela privada. El abandono de la educación pública por parte del Estado y la búsqueda de mayores oportunidades de desarrollo lleva a quienes tienen mayores recursos económicos a resolver sus necesidades educativas en el sistema privado, quedando el sistema público para la atención de poblaciones con menores ingresos.

Como señala Ames (2008), la oferta privada de diversas calidades y costos se presenta como alternativa de solución. Es a esta oferta a la cual migran los que pueden. Los que no pueden, es decir, la mayoría de los peruanos, deben conformarse con la precariedad de la educación pública y en el mejor de los casos, hacen migrar a sus hijos a escuelas públicas que gozan de cierto prestigio o a la escuela de la ciudad, porque consideran que es mejor que la de su comunidad. Como señalan Calónico y Ñopo (2007), en el Perú es comúnmente aceptado que los servicios educacionales ofertados por el sector privado son de mejor calidad que los ofrecidos por el sector público. Ello se ve reforzado en el marco de una tendencia neoliberal, desde la cual se asume que el Estado es ineficiente, y en contraposición el sector privado tiene como virtud la eficiencia y la calidad.

A través del presente texto se busca reflexionar sobre la forma en que se presenta el derecho a la educación en el contexto peruano y en el marco de una política neoliberal, con el objetivo de delinear algunos mecanismos para que este derecho pueda tornarse en una realidad para todos. Para ello, se parte haciendo algunas reflexiones sobre el surgimiento de los derechos en la sociedad occidental, para luego hablar específicamente del derecho a la educación, analizar el marco legal peruano que lo ampara, y las luchas que se han dado para garantizarlo. Con ello en vista, se reflexiona sobre algunas acciones para hacer efectivo este derecho en el contexto peruano.

1. LOS DERECHOS COMO CONSTRUCCIONES SOCIALES

Es importante tener en cuenta que los derechos humanos son construcciones históricas. Como señala Bobbio (1992), surgieron en ciertas circunstancias, de diversas formas, prácticas y movimientos sociales. Por tanto, no pueden ser entendidos como naturales o a-históricos. Al no tener una condición natural, no son inmutables, universales, absolutos, continuos ni evolutivos (Coimbra 2002).

Pensar los derechos como construcción histórica nos remite a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), que se tornará un

referente importante para la historia de la humanidad en el mundo occidental. Esta Declaración contiene los ideales de la revolución francesa: «igualdad, libertad y fraternidad», que constituyeron palabras de orden para la burguesía en ascensión que luchaba contra la aristocracia (Coimbra 2002).

Bobbio (1992), identifica este acontecimiento como la primera generación de los derechos humanos que comprende los derechos de libertad e igualdad civil. Es importante señalar que, aun cuando en la declaración no se habla de libertad económica, todas las conquistas se realizarían en la práctica de un individuo libre para crear, producir, buscar el lucro y disfrutarlo a su manera (Ferreri 2007). Se trató de una declaración hecha para una sociedad de propietarios y de hombres que necesitaban ser libres para participar de la sociedad en la forma de individuos productores y consumidores de mercancías. Así, la igualdad anunciada en dicha declaración fue reconocida para unos y negada para otros. La ciudadanía solo fue otorgada a quienes poseían cierta cantidad de propiedades, mientras que fueron excluidos los pobres, los esclavos —por ser dependientes y considerados incapaces de ejercer un pensamiento autónomo (que era requerido para los ciudadanos)—; y las mujeres, porque sus deberes domésticos y de cuidado eran vistos como impedimentos para su participación política (Scott 2005). De esta manera, el ciudadano fue entendido como un individuo masculino, dotado de razón, blanco y con propiedades materiales¹.

En ese sentido, Trindade (2002) señala que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) se refiere a una libertad económica, por cuanto la igualdad correspondería meramente a la condición civil y serviría apenas para distinguir a la burguesía de las clases populares.

Sin embargo, no podemos negar que esta declaración de «igualdad, libertad y fraternidad» que se produjo en el marco de un nuevo modelo económico regido por el capital para defender cierto tipo de intereses dentro de un nuevo modelo de producción, sirvió como afirmación de una igualdad formal desde la cual se generaron luchas para hacer extensivo a otros los derechos conquistados por determinados grupos, o para conquistar nuevos derechos.

Es entonces cuando podemos referirnos a la segunda generación de los derechos, que es producto de las conquistas de las revueltas operarias ocurridas, principalmente, a partir de la segunda mitad del siglo XIX en Europa, cuya bandera de lucha está en la igualdad, «una igualdad que debería recibir una atención más efectiva, no meramente formal» (Ferreri 2007: 57). Las revueltas

¹ La palabra ciudadano, aquel que tiene derechos y deberes, se contrapone en el siglo XVIII a la palabra súbdito, que quería decir aquel que obedece.

operarias forzarían al Estado moderno a una forma de acción pautada por la prestación, y no tan solo por la protección de las libertades del individuo (Haarscher, citado por Ferreri 2007). Según Bobbio (1992), la primera generación de los derechos corresponde a un no actuar del Estado, mientras que la segunda a una acción positiva para beneficiar a sus ciudadanos.

Al final de la Segunda Guerra Mundial, en virtud, inclusive, del reconocimiento tácito de las atrocidades cometidas, tendrá inicio una tercera generación de derechos. Ganarán fuerza las reivindicaciones por los derechos de grupos sociales específicos. Como señala Botto, «del clamor por la igualdad se pasa a hacer notar el vigor de las diferencias» (2005: 786).

Finalmente, hay autores que, como Bobbio (1992), creen que actualmente se presentan nuevas exigencias que podrían ser denominados de derechos de cuarta generación. El autor se refiere a los efectos de las investigaciones biológicas, que permitirían manipulaciones del patrimonio genético de los individuos.

Todo lo anteriormente expuesto da a entender que al ser los derechos humanos construcciones históricas, susceptibles de transformación y ampliación, se requiere de movimientos organizados para que sean respetados, asegurados, protegidos y promovidos, puesto que no es suficiente que consigan ser reconocidos y protegidos por un ordenamiento jurídico.

2. LA EDUCACIÓN COMO DERECHO

El reconocimiento del derecho a la educación, como derecho declarado en ley, es reciente y fue incorporado en diversas leyes y constituciones, tanto en Europa como en las Américas, entre el siglo XIX y XX. A lo largo de los años este reconocimiento ha ido ganando mayor especificidad y ampliación. Como señala Cury (2002), hoy en buena parte de los países europeos y latinoamericanos la discusión del derecho a la educación escolar se coloca desde el punto de vista de lo que Bobbio (1992) llama «de especificación del derecho», es decir, desde el tema de la diferencia de género, etnia, credo, entre otras.

La educación ha sido reconocida por el sistema de las Naciones Unidas como un derecho humano fundamental en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, firmada en 1948 después del fin de la Segunda Guerra Mundial. Como señala Andrade de Souza (2003), fue un momento privilegiado para decir que la humanidad debe proteger a la humanidad, principalmente a quienes se encuentran más desprotegidos. Según la Unesco, la educación «es esencial e indispensable para el ejercicio de todos los otros derechos humanos

y para el desarrollo (...) Ninguno de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales pueden ser practicados por individuos a no ser que hayan recibido un mínimo de educación»². Promueve que todos los niños tengan derecho a una educación libre, gratuita y de calidad, y que los Estados son responsables por garantizarla. Se funda en los principios de obligatoriedad, gratuidad, igualdad de oportunidades y no discriminación.

En ese sentido, los países que forman parte de la Organización de las Naciones Unidas han asumido obligaciones internacionales, donde reconocen y garantizan ese derecho a sus ciudadanos. Tal es el caso de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948), la Convención Relativa a la Lucha contra la Discriminación en el Campo de la Enseñanza (1960), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Más recientemente, la Conferencia Mundial de Educación para Todos (1990), el Marco de Acción de Dakar (2000), la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de las Personas con Discapacidad (2006), y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). Sin embargo, después de más de sesenta años de ser declarado, el derecho a la educación aparece como un derecho reconocido, mas no garantizado.

En las políticas públicas, el derecho a la educación ha estado vinculado principalmente a la idea del acceso universal a la escuela, se ha materializado en leyes de escolaridad gratuita y obligatoria y en los constantes esfuerzos por expandir la cobertura escolar. Un acceso que se restringió a la cuestión espacial, es decir, estar dentro o estar fuera de la escuela, y que fue produciendo otras formas de exclusión al interior de ella.

Dado esto, en los últimos años se viene enfatizando que no se trata solo del acceso a la educación, sino a una buena educación, interpretándose «la buena educación» o «la educación de calidad» de diferentes maneras. Así también, junto al derecho a la educación de calidad, se levantan temas como la igualdad en las condiciones y la igualdad en los resultados.

² <http://www.unesco.org.br/areas/educacao/areastematicas/enfundamental/DireitoED/mostra_documento>.

3. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL MARCO LEGAL PERUANO: AFIRMACIONES Y CONTROVERSIAS

El Estado peruano ha ratificado varios compromisos internacionales sobre el derecho a la educación³. A nivel nacional, en la Constitución de 1993 —que viene a ser el documento de declaración de derechos más importante del país—, se observa que el derecho a la educación aparece dentro de los derechos económicos y sociales, y no así dentro de los derechos fundamentales, como aparecía en la Constitución de 1979. Este cambio resulta significativo, teniendo en cuenta que la Constitución de 1993 fue aprobada en un momento en que el Estado peruano comenzaba a orientarse hacia el neoliberalismo. Sin embargo, como lo señala Vega (2008), independientemente de la categoría dada a dicho derecho, la Ley General de Educación, la Defensoría del Pueblo y el Tribunal Constitucional⁴ consideran que la educación es un derecho fundamental sustentado en la dignidad de la persona humana.

No obstante, no se debe olvidar que la educación en el Perú tiene un carácter binario, tanto como derecho y como servicio público (Vega 2008). Como servicio público gratuito en la medida en que es ofertado por el Estado (artículo 7 de la Constitución de 1993 y artículo 4 de la Ley General de Educación). La educación, al tener también un carácter de servicio público, puede ser considerada como bien de consumo, regido por las leyes del mercado, siendo ello contradictorio con la concepción de derecho. Como bien lo señaló la relatora sobre el Derecho a la Educación de las Naciones Unidas, Katarina Tomasevski (2004), la educación, al constituir un derecho, no puede ser considerado un servicio o una mercancía negociable. En ese sentido, la autora señala que al ser un derecho, el Estado tiene la obligación de respetarla, asegurarla, protegerla y promoverla, pero también puede ser demandada por todos, y en ese sentido debería ser garantizada. En cambio, en la condición de servicio, puede ser ofertada o negada, puesto que al ser calificada como mer-

³ Entre los compromisos firmados podemos señalar la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948), la Convención Relativa a la Lucha contra la Discriminación en el Campo de la Enseñanza (1960), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Conferencia Mundial de Educación para Todos (1990), el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1993), el Marco de Acción de Dakar (2000), la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de las Personas con Discapacidad (2006), y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

⁴ Dicha consideración ha sido señalada en la sentencia del expediente 43004-AA/TC el 9 de julio de 2006.

cancía queda dependiente del libre mercado y está determinada por el poder adquisitivo de los clientes.

En esta condición, la educación peruana, al tener un carácter binario, queda asociada al pensamiento neoliberal, que propone la transformación de los derechos sociales de responsabilidad del Estado en derechos de responsabilidad individual. Como señala Bobbio (1992), los derechos individuales implican un no actuar del Estado, mientras que los derechos sociales le imponen un hacer, una mayor prestación positiva, lo que posibilita mejores condiciones de vida para los que se encuentran en situación de mayor desigualdad y marginación.

De esta manera, se transfiriere al consumidor la obligación de comprar el servicio educativo en el mercado de bienes como mercancía. Recordemos que con la disolución de la URSS, el pensamiento neoliberal se tornó hegemónico, y con la justificación de eliminar la intervención del Estado en el comportamiento de la economía se viene eliminando también las bases de un Estado Social. Es así que la educación pública se restringe, como se ha señalado al inicio de este texto, a los que no pueden garantizar sus derechos individuales, a los que no pueden comprar en el mercado de bienes una educación de mayor calidad, y se produce una mayor falta de compromiso y responsabilidad del Estado con la educación pública. Usando las palabras de Coraggio (1997), sería posible afirmar que el derecho a la educación divide a los peruanos en ciudadanos de primera categoría, si la vía de ingreso se da por la educación privada, y como ciudadanos de segunda, si es por la educación pública.

En el Perú existe un marco legal que promueve la educación privada. Según la Constitución de 1993, toda persona natural o jurídica puede ofertar servicios educativos (artículo 15). Asimismo, en noviembre de 1996, el Estado aprobó la Ley de Promoción de la Inversión en la Educación (Decreto Legislativo 882), que tiene como finalidad «modernizar el sistema educativo» y ampliar la oferta y la cobertura a través de la inversión privada (artículo 1). Estas normativas han favorecido el incremento de centros educativos privados, los cuales han cubierto la demanda de padres de familia alarmados por las huelgas docentes ocurridas en los primeros años de la década de 1990, que consideran insatisfactoria la calidad de la educación pública y que cuentan con los recursos económicos para enviar a sus hijos a centros educativos privados (Wu *et al.* 2001).

Es sabido que el reconocimiento del derecho a la educación a nivel legal no garantiza su efectiva materialización; no obstante, constituye una importante conquista. Los compromisos internacionales que el Estado peruano ha asumido en relación con el derecho a la educación, el reconocimiento de la

educación como un derecho en la Constitución peruana y en la Ley General de Educación, establecen un marco normativo para demandar al Estado la ampliación de garantías de formación para todos, para convertirla efectivamente en un deber del Estado.

4. LUCHAS POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ

Se podría afirmar que en el Perú la lucha por la garantía del derecho a la educación ha estado, fundamentalmente, centrada en el acceso a la escuela. Las poblaciones, los colectivos organizados, lucharon por tener una escuela para que sus hijos puedan educarse, esperanzados en las posibilidades de aprender la lengua hegemónica (el castellano), aprender a leer y escribir, y manejar las cuatro operaciones matemáticas básicas (sumar, restar, multiplicar y dividir) para mejorar su relación con los «otros» (mestizos, colonos, hacendados, etcétera). Muchas de las escuelas que existen hoy son producto del interés de colectivos organizados (comunidades indígenas, organizaciones vecinales, organizaciones obreras) que se encontraban segregados de la escuela y que fueron descubriendo los beneficios del castellano y de la escritura para integrarse a la sociedad peruana, desarrollando iniciativas para que la escuela llegue a sus comunidades (Oliart 2001; López 1989, 2000). Así, estas organizaciones donaban terrenos, construían el local educativo, inicialmente cubrían el salario del profesor, o realizaban gestiones junto a los órganos responsables para el funcionamiento de la escuela. Todos ellos mecanismos para forzar al Estado a asumir su responsabilidad. En ese sentido, el acceso a la escuela se dio en el marco de una lucha por ciudadanía e inclusión social. Como señaló un párroco aimara en un seminario de educación bilingüe realizado en Puno en junio de 1988: «las escuelas que hoy existen nadie nos la dio de regalo, son producto de las lágrimas y sangre de nuestros abuelos» (López 1989: 137).

Las demandas populares por la expansión de la escuela también estuvieron presentes en las ciudades. Producto de un proceso de mayor industrialización —que concentró el desarrollo de la economía en los sectores urbanos entre la década de 1950 y 1960—, ocurrió un intenso proceso de migración del campo a la ciudad. En los nuevos barrios que se formaron en los alrededores de las ciudades, se produjeron grandes movimientos de la población en defensa y lucha por terrenos para vivienda y por servicios, entre ellos, la educación. Muchos barrios desarrollaron iniciativas para hacer funcionar una escuela bajo el lema «El pueblo lo hizo». Construyeron el local escolar, asumieron la responsabilidad para hacerlo funcionar y desarrollaron acciones para que el Estado atienda su demanda.

En las últimas décadas, el movimiento indígena amazónico, organizado a través de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana – AIDSESP⁵, viene luchando por una educación que respete su lengua e incluya sus conocimientos y valores, cuestionando el carácter asimilatorio y homogeneizador de la escuela. Desde dicho movimiento, se ha puesto en marcha el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana —FORMABIAP— coejecutado por AIDSESP y el Ministerio de Educación a través del Instituto Superior Pedagógico Público Loreto ISPP. El FORMABIAP «nace con el fin de responder a las reales necesidades educativas de los niños y niñas indígenas de la amazonía y formar nuevas generaciones que asuman el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, y la defensa y manejo sostenible de su territorio bajo los principios de autonomía y autodeterminación»⁶. Como señalan Sverdlick y Costas (2008), la lucha por la educación aparece en los movimientos sociales, en el marco de otras reivindicaciones.

Así también, desde la sociedad civil organizada se ha conseguido visibilizar la educación de la niña rural y de los niños y niñas con necesidades especiales. Como resultado de una iniciativa de la cooperación internacional (USAID) y de la sociedad civil que, progresivamente, involucró al Estado y otros actores, se consiguió la aprobación, en el año 2001, de la Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales (Ley 27.558) (Muñoz, Ruiz-Bravo y Rosales 2006). Asimismo, producto de acciones que se desarrollaron desde diferentes frentes, asociaciones civiles, políticos y profesionales impulsores de la educación inclusiva, en el año 1998 se aprobó la Ley General de la Persona con Discapacidad, Ley 27050. A través de esa ley se crea el Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad – CONADIS⁷, y en el año 2003 se declara la «Década de la Educación Inclusiva» (2003-2012). En la nueva Ley General de Educación (2003) se incorporan los principios de inclusión, y en sus reglamentos respectivos se formulan normas específicas para

⁵ AIDSESP surge a comienzos de la década de 1980 a partir de tres organizaciones indígenas que se desarrollaron en el marco del contexto sociopolítico de la década de 1970 (las organizaciones de los pueblos Asháninka, con su central de Comunidades Nativas de la Selva Central; Shipibo, con su Federación de Comunidades Nativas de Ucayali y Awajun, con su Consejo Aguaruna y Huambisa).

⁶ <<http://www.formabiap.org/ver.php?id=1102>>.

⁷ El CONADIS tiene como función promover el cumplimiento de los fines de la Ley 27050 y normas conexas, así como establecer las políticas multisectoriales nacionales sobre discapacidad, a fin de contribuir en el proceso de integración social, económica y cultural de la persona con discapacidad en el Perú de conformidad con lo establecido por el artículo 7 de la Constitución Política.

promover la educación de niños, niñas y adolescentes con discapacidad. Así también, en 2006 se restablece la Dirección Nacional de Educación Especial en el Ministerio de Educación y se han emitido resoluciones ministeriales que dictaminan que los colegios no pueden negar la matrícula a ningún niño con discapacidad.

Sin embargo, más allá de esos movimientos, no se han vislumbrado acciones concretas desde los usuarios de los servicios de educación pública por demandar una mejor educación. El hecho de que el Perú quedara en el último lugar de los 41 países participantes en el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), tanto en lectura como en matemática, no generó mayor efecto en la población. Las evaluaciones que realiza la Unidad de Medición de la Calidad del Ministerio de Educación (UMC) y que también dan cuenta de los serios problemas que enfrenta la escuela pública para que sus estudiantes adquieran aprendizajes fundamentales, tampoco generan demandas al Estado para mejorar la educación que oferta. Simplemente se acepta el servicio de educación mediocre que el Estado brinda.

Así también, a pesar de que en la Ley General de Educación se señala que el servicio educativo brindado por el Estado debe de ser gratuito, en la práctica esto no ocurre, ya que se ha identificado que las familias llegan a cubrir hasta un 30% de los gastos educativos, puesto que la asignación presupuestal a las escuelas no consigue cubrir todas sus necesidades⁸ (Ames 2008). Y esto, igualmente, se acepta de modo natural, al igual que la aceptación de que la mejor educación es la ofertada por el sector privado a la cual ellos no pueden acceder.

Los padres de familia con larga tradición organizativa a escala micro local, organizados en Asociaciones de Padres de Familia (APAFA), básicamente orientan su participación al apoyo en las actividades de la escuela en la medida en que manejan recursos económicos producto de cuotas que las familias dan junto con la matrícula escolar y de las actividades profundas que organizan. Es así que las actividades se orientan principalmente a la mejora e implementación del espacio educativo (pintado del colegio y de las aulas, reparación de servicios higiénicos, implementación de aulas de cómputo, reparación del mobiliario escolar, construcción de aulas, etcétera). La organización de padres de familia no ha conseguido trascender el contexto de su escuela para dialogar

⁸ Al respecto se puede consultar los textos de Saavedra, Jaime y Pablo Suárez. *El financiamiento de la educación en el Perú: el rol de las familias*. Documento de trabajo. Lima: GRADE, 2002 y Defensoría del Pueblo. «Gratuidad en las escuelas públicas: un compromiso pendiente». Informe Defensorial N° 131. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008.

con el Estado y demandar la garantía del derecho a la educación. Como señala Remy, «las APAFA; aunque preocupadas por la deficiente calidad y cobertura del servicio, no parecen expresar dicha preocupación de manera sistemática en sus organizaciones, ni impulsar niveles más altos de centralización» (2007: 138).

Por otro lado, con la nueva Ley General de Educación se han instituido mecanismos formales de concertación, participación y vigilancia en las diferentes instancias de gestión educativa. A nivel nacional se ha constituido el Consejo Nacional de Educación (CNE), como órgano que tiene por finalidad participar en la formulación, concertación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional, las políticas y planes educativos de mediano plazo, y las políticas intersectoriales que contribuyen al desarrollo de la educación (artículo 81). Sin embargo, como bien lo señala Remy (2007), una debilidad del CNE es que este debería servir de nexo entre el Estado y la sociedad civil, pero su representación está basada en personalidades (25 personalidades destacadas vinculadas a la educación) y no en representantes de organizaciones. Para la autora, la opción por las personalidades excluye a los usuarios y productores del servicio, con lo cual

[...] se diluye una instancia de concertación social y la convierte en una suerte de consejo de asesores ad honorem de alto nivel profesional, a cargo de diseñar el largo plazo, pero nunca el conflictivo presente, donde se juegan las opciones reales (y se construye el futuro). Así, los valiosos instrumentos de política que se genera son el producto de las buenas ideas sobre lo que debe ser la educación y el camino para lograrlo, pero no expresan una concertación de intereses y fuerzas sociales que colabore a la viabilidad social de una reforma y resuelva potenciales conflictos. (2007:139)

La falta de estas fuerzas sociales es una de las razones por la que el Proyecto Educativo Nacional (PEN), aprobado en el año 2007, no esté siendo puesto en marcha por el sector de Educación. El pronunciamiento por la educación peruana realizado a los dos años de la oficialización del PEN (febrero de 2009) principalmente está suscrito por profesionales vinculados al tema educativo⁹. Hay una ausencia de organizaciones sociales de base que demanden y exijan el cumplimiento del PEN al Estado.

⁹ Puede verse el contenido del pronunciamiento en <http://www.foro-latino.org/info_flape/doc_info72/pronunciamiento_FE.pdf>.

A nivel regional se han constituido los Consejos de Participación Regional en Educación (COPARE), a nivel provincial, los Consejos de Participación Local en Educación (COPALE); y a nivel de las escuelas, los Consejos Educativos Institucionales (CONEI). Dichos mecanismos se fundamentan en el principio de la representación. Es así que los COPARE están conformados por «el Director Regional de Educación y representantes de docentes, universidades e institutos superiores, sectores económicos productivos, comunidad educativa local e instituciones públicas y privadas de la región» (Ley General de Educación, artículo 78). Los COPALE, están conformados por el director de la UGEL y «los representantes de los estamentos que conforman la comunidad educativa, de los sectores económicos productivos, de las municipalidades y de las instituciones públicas y privadas más significativas» (Ley General de Educación, artículo 75). El CONEI está conformado por el director de la institución educativa, «los subdirectores, los representantes de los docentes, de los estudiantes, de los ex alumnos y de los padres de familia, pudiendo exceptuarse la participación de estos últimos cuando las características de la institución lo justifiquen. Pueden integrarlo, también, otras instituciones de la comunidad por invitación a sus miembros» (Ley General de Educación, artículo 69). En este último caso, la ley deja condicionada la participación de los padres de familia, sin dar mayor precisión.

Sobre este carácter de representatividad que forma parte de los COPARE, COPALE y CONEI, Remy (2007) llama nuestra atención en dos aspectos. Por un lado, el «carácter de representante, es decir, que aporta a la mesa de negociación los intereses de un sector de la sociedad, que es su referente y por lo tanto mantiene con ese sector vasos comunicantes» (2007:127). Y por otro, «el de la amplitud de la representación, es decir, si la diversidad de sectores de la sociedad, o una parte significativa de ellos, ha sido incluida en el espacio de concertación de políticas públicas» (2007: 127). En ese sentido, podemos ver que en la conformación de los mecanismos de participación, concertación y vigilancia creados por ley hay un mayor peso de los funcionarios y del personal del sector educación, productores del servicio educativo y, no se incorpora a representantes de las poblaciones más desatendidas y excluidas del sistema educativo, con lo cual estas instancias pierden su fuerza como espacio que debería servir de nexo entre el Estado y la sociedad civil. Nos preguntamos, en los COPALE y COPARE ¿quién representa los intereses de los estudiantes? ¿Quiénes son los voceros de los niños? Como bien lo señala Remy (2007), puede haber representantes que hablen por los interesados pero que no han recibido el mandato de ellos.

Por otro lado, al tratarse los COPALE, COPARE y CONEI de mecanismos que surgen por iniciativa del Estado y no de la sociedad civil, muchas veces su constitución responde más a una formalidad para cumplir con las regulaciones del sector y desempeñan una función burocrática. Así también, al ser presididos por representantes del sector Educación (Directores Regionales de Educación, Directores de las Unidades de Gestión Educativa Local o Directores de las escuelas) carecen de autonomía y establecen una correlación de fuerzas desigual entre los productores y usuarios del servicio educativo.

Asimismo, en un país con tradición autoritaria, los caminos que se han abierto para democratizar la gestión educativa enfrentan varios retos para superar las jerarquías sociales que establecen una desigual correlación de fuerzas entre los representantes. Por ejemplo, es necesario contrarrestar nuestra mentalidad jerárquica para reconocer como interlocutores válidos a los miembros de la comunidad educativa que no manejan los tecnicismos educativos y/o cuentan con menores niveles educativos y/o son hablantes de lenguas originarias.

Es importante considerar que sin la presencia de grupos organizados que demanden al Estado la garantía y protección del derecho a la educación, este puede quedar como un derecho proclamado, mas no efectivo para todos. En ese sentido, necesitamos de movimientos sociales que representen los intereses de aquellos que están fracasando en el sistema educativo, que abandonan la escuela, que concluyen su escolaridad con varios años de atraso, que no consiguen aprender; que representen los intereses de los que tienen acceso a una educación que los forma como ciudadanos de segunda categoría; que defiendan los derechos de los estudiantes que son atendidos por un sistema que ignora sus experiencias socioculturales, su lengua, y que usa el castigo como mecanismo de control y sumisión.

5. ALGUNAS CONSIDERACIONES

La tendencia que tenemos en el contexto neoliberal en el que nos encontramos inmersos es que la oferta privada se presenta como una alternativa para cubrir las severas deficiencias del Estado, para proveer una educación de calidad acorde con las exigencias del mercado, pasando el derecho a la educación a entenderse como un derecho individual regido por la lógica del mercado. Desde esa lógica, la educación pasa a ser un bien de consumo adquirido en niveles compatibles con el poder de compra de los clientes, con lo cual se mantienen y profundizan las desigualdades existentes en nuestra sociedad.

En ese marco, la competitividad, que es una característica del mercado, sirve para naturalizar la exclusión, puesto que todo pasa a depender de la capacidad y eficiencia individual. Por ejemplo, desde la perspectiva de la competitividad, el Estado promueve la creación del Colegio Mayor Secundario, que tiene como objetivo dar la mejor educación a los estudiantes más destacados de los tres últimos años de secundaria de colegios públicos de todo el país. Según se ha anunciado, se brindará una educación de calidad y gratuita a una «élite intelectual escolar peruana». El colegio reunirá a los docentes más calificados y mejor remunerados, contará con un equipo de médicos, psicólogos y nutricionistas, así como con todas las herramientas tecnológicas del mundo moderno. Se impartirá una educación que estará «al nivel de las más prestigiosas instituciones educativas internacionales». Asimismo, dado que el colegio funcionará bajo una modalidad de internado, los alumnos contarán con alojamiento gratuito, alimentación, uniformes y útiles escolares. A diferencia de otras escuelas públicas, sus familias no tendrán que asumir gasto alguno.

Asimismo, desde esa misma perspectiva, las instituciones educativas privadas pueden seleccionar a los alumnos que les garantizarán buenos resultados, es decir, pueden buscar clientes con los cuales existan pocas probabilidades de fracaso. Aquellos alumnos que fueron seleccionados pero que no consiguen ir al ritmo de la institución educativa, tendrán que recurrir a la asistencia de profesores particulares, a fin de conseguir mantenerse en la escuela.

Así también, desde la lógica de mercado, se distorsiona la finalidad educativa y se subordina la educación a las necesidades de la economía, a los intereses del capital, según el cual el sujeto educacional debe ser adquisitivo, competitivo, flexible, adaptable y mutable (Silva 1997).

Dado que las políticas educativas se inscriben en un contexto político, económico y social, nos preguntamos ¿se puede garantizar el derecho a la educación en un contexto neoliberal? ¿En un contexto en el que se reducen las responsabilidades del Estado, del cual depende la garantía del derecho a la educación, para que este sea regulado por el mercado, colocando la educación como un servicio más? Creemos que las posibilidades reales de garantía del derecho a la educación en este contexto actual son poco promisorias, pero no por eso debemos desalentarnos en la lucha. Se requiere de distintos esfuerzos desde diferentes frentes: movimientos sociales organizados, profesionales comprometidos con la educación, y Estado.

Si bien tenemos un marco legal que ampara el derecho a la educación, se requiere de la exigencia social para que este sea protegido y garantizado. En ese sentido, se necesitará principalmente de la contribución de movimientos

sociales organizados que presionen al Estado para asegurarlo: organizaciones que luchan por los derechos específicos de algunos grupos (de los pueblos indígenas, de los niños y niñas con necesidades educativas especiales, derechos de las niñas, etcétera), padres de familia y estudiantes organizados. Como llama la atención Coimbra (2002), solamente la fuerza de los movimientos sociales organizados podrá extender los derechos humanos a todos, siendo en el ámbito de las prácticas cotidianas, micropolíticas, que las fuerzas para lograrlo se intensifican. Es en ese sentido que la lucha por el derecho a la educación debería abarcar también las prácticas y las relaciones del día a día de la escuela, donde se dan formas más sutiles de exclusión y de falta de garantía del derecho a la educación.

Será necesaria también la participación de profesionales que, implicados con las transformaciones en el campo educativo, contribuyan en el surgimiento de pequeñas conquistas, que aporten en la reafirmación y materialización del discurso, muchas veces abstracto, del derecho a la educación.

Desde ambos frentes, movimientos sociales y profesionales, habrá que exigir al Estado para que asuma el compromiso que tiene con la educación, por tratarse de un derecho social y no individual. El Estado no puede seguir de espaldas a la escuela pública, asignándole un escaso presupuesto o aprobando planes y programas que quedan como documentos de buenas intenciones que no se aplican. Asimismo, no puede evadir su responsabilidad frente a la educación, diciendo que esta es tarea de todos (sociedad civil, padres de familia, empresas) porque como bien lo señala Bobbio «toda figura de derecho tiene como correlato la figura de obligación» (1992: 80). En ese sentido, si la educación es tarea de todos, ¿a quién será demandada la garantía de ese derecho?

Así también, habrá que demandar que el Estado ejerza su capacidad reguladora frente a la oferta de educación privada en resguardo de los derechos de niños y niñas y del proyecto de país que se tiene. No es posible que la educación privada se rijan solamente por las leyes del mercado. Como señala Vega (2008), la educación privada en el Perú es uno de los pocos servicios públicos que puede administrar el sector privado sin casi ningún tipo de regulación. Tampoco es posible que por el afán competitivo de las instituciones educativas privadas niños y niñas tengan que adelantar procesos de aprendizaje para los cuales muchas veces no están preparados, o tengan que verse expuestos a largas jornadas escolares y a una carga académica que afecta su necesidad de descanso y su derecho al juego.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRADE DE SOUZA, Marcelo

2003 «Direito à educação: entre anúncios, denúncias e violações». En M. Vera y S. Sacavino. *Educar em direitos humanos: construir democracia*. Segunda edición. Rio de Janeiro: DP&A Edit, pp. 100-114.

AMES, Patricia

2008 «¿Hemos aprendido algo? La educación peruana cinco años después del informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación». *Argumentos*, año 2, n° 3, set. 2008.

La página del idioma español. Fecha de consulta 4/10/2008. <http://www.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_verpub=true&idpub=115>.

BOBBIO, Norberto

1992 *A era dos direitos*. Décima edición. Rio de Janeiro: Campus Ltda.

BOTTO, Carlota

2005 «A educação escolar como direito humano de três gerações: identidades e universalismos». *Educação & Sociedade*, v. 26, n° 92, pp. 777-798, Especial – Out, Campinas.

CALÓNICO, Sebastian y Hugo ÑOPO

2007 *Retornos a la educación privada en el Perú*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

COIMBRA, C.M.B.

2002 «As práticas Psi, os direitos humanos e o neoliberalismo». En Elias Canuto Brandão & outros (org.). *Direitos e integridade humana*. Maringá: Programa de Pós-graduação em Geografia-UEM.

CORAGGIO, José Luis

1997 «Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?». En J.L. Coraggio y R.M. Torres. *La educación según el Banco Mundial*. Buenos Aires: Miño y Dávila-CEM, pp. 8-56.

CURY, Carlos

2002 «Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença». *Cadernos de Pesquisa*, N° 116, pp. 245-262. São Paulo.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2008 «Gratuidad en las escuelas públicas: un compromiso pendiente». Informe Defensorial N° 131. Lima: Defensoría del Pueblo.

FERRERI, Marcelo

2007 «Mostruário de discursos profissionais sobre psicologia e direitos da infância». Tesis doctoral. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

LÓPEZ, Luis Enrique

1989 «La política lingüística peruana y la educación de la población indígena». En L. E. López y R. Moya (editores). *Pueblos indios, Estado y educación*. Lima: Ed. Graf S.R.L., pp. 133-165.

2000 «La cuestión de la interculturalidad y la educación latinoamericana». Documento del Programa de Formación en Educación Intercultural Bilingüe en los Países Andinos (PROEIB Andes) - Universidad Mayor de San Simón – Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

MUÑOZ, Fanni, Patricia Ruiz-Bravo y José Luis Rosales

2006 «El género y las políticas educativas en el Perú: 1990-2003». En Patricia Ames (editora). *Las brechas invisibles. Desafíos para una equidad de género en la educación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 71-100.

OLIART, Patricia

2001 «¿Qué podemos aprender de las escuelas rurales? Reflexiones acerca de los dilemas de la escuela rural en la sierra peruana». En *Seminario internacional, 1: Investigación para una mejor educación*. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia.

REMY, María Isabel

2007 «Mecanismos de concertación entre Estado y Sociedad. Democracia participativa y corporativismo». En Romeo Grompone (editor). *La participación desplegada en la política y la sociedad: temas olvidados y nuevos enfoques*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp.123-144.

SAAVEDRA, Jaime y Pablo SUÁREZ

2002 *El financiamiento de la educación en el Perú: el rol de las familias*. Documento de trabajo. Lima: GRADE.

SCOTT, Joan

2005 «O enigma da igualdade». *Estudos Feministas*, Vol. 13, Nº 1, pp. 11-30. Florianópolis.

SILVA, Tomaz

1997 «El Proyecto educacional moderno: ¿Identidad terminal?» En Alfredo J. Veiga-Neto (compilador). *Crítica pos-estructuralista y educación*. Barcelona: Laertes. pp. 273-290.

SVERDLICK, Ingrid y Paula COSTAS

2008 «Las luchas de los movimientos y organizaciones sociales por el derecho a la educación en América Latina». En Pablo Gentili e Ingrid Sverdlick (compiladores). *Movimientos sociales y derecho a la educación: cuatro estudios*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, pp. 251-267.

TOMASEVSKI, Katarina

2004 *Los derechos económicos, sociales y culturales: el derecho a la educación: Informe presentado por Relatora Especial sobre el derecho a la educación*. Nueva York: Naciones Unidas.

TRINDADE, José Damião

2002 *Historia social dos direitos humanos*. São Paulo: Petrópolis.

VEGA, Martín

2008 «La educación: ¿derecho humano o servicio público?». *La página del idioma español*. Fecha de consulta 20/10/2008. <<http://www.manuelaenelcongreso.org/educacion/opinion/educacion-derecho/martin-vegas-articulo>>

WU, Kin Bing *et al.*

2001 *Perú - Educación una encrucijada: retos y oportunidades para el siglo XXI*. Washington D.C.: Banco Mundial.