

# ***Las reformas educativas como procesos comunicativos. El Plan Piloto del Bachillerato en el Perú. Estudio de caso de una política educativa***

**Yolanda Rodríguez G.**

Socióloga, MA Ciencias Políticas, Docente universitaria  
PUCP, Lima.

---

## **Planteamiento del problema de investigación**

La relación entre el ciclo político y el ciclo de implementación de políticas educativas. El papel de la comunicación.

## **Pregunta de investigación**

¿Cuáles fueron los conflictos que emergieron en las distintas etapas o ciclos políticos que definió la implementación del Proyecto Piloto del Bachillerato en el Perú, a fines de los años 90? ¿Bajo qué dinámicas y procedimientos políticos y técnicos se llevó adelante la implementación del Proyecto Piloto del Bachillerato? ¿Qué visión de la comunicación estuvo presente?

En la segunda mitad de los noventa, la educación secundaria en el Perú fue objeto de diversas experimentaciones e intentos de reformas e innovaciones curriculares. A fines de los años 90, el gobierno peruano puso en marcha un proyecto de reforma de la educación secundaria que buscaba, según el discurso oficial, ajustar los vínculos de la educación secundaria con la educación superior y con el mercado laboral. Esta política formaba parte de una reforma de la estructura de la educación peruana, al establecer que la educación básica, obligatoria y gratuita, constaba de 10 años de los cuales los últimos cuatro correspondían al segundo nivel educativo, la educación secundaria. Se creaba un tercer nivel de la educación consistente en dos años no obligatorios y gratuitos en las instituciones educativas públicas, el Bachillerato. Se buscaba modificar así la estructura de dos niveles educativos, primaria y secundaria, con once años de escolaridad, reduciendo esta última de cinco a cuatro años.

La "redefinición y modernización de la secundaria" y el Plan Piloto del Bachillerato, fueron el blanco de críticas principalmente provenientes de miembros integrantes de la influyente asociación civil Foro Educativo, grupo que expresaba un amplio sector opositor a la política educativa gubernamental entonces presidida por el Ing. Alberto Fujimori.

El cambio de régimen luego de la profunda crisis política que movilizó al país en el año 2000 producto de las denuncias por corrupción en las más altas esferas del poder, implicó el fin de las dos iniciativas de reforma. Luego del Gobierno de Transición presidido por el Dr. Paniagua, el gobierno electo desactivó el Plan Piloto del Bachillerato y lanzó la llamada Nueva Secundaria volviendo a la estructura de cinco años para este nivel. El nuevo periodo abrió un escenario de cambios continuos de ministros y funcionarios de confianza y de conflictos al interior del Ministerio de Educación entre la dirección normativa de secundaria y "comisiones especiales" nombradas por el Ministro las que gozaban de su total confianza y desarrollaron programas paralelos.

A diferencia de este desenlace, otra iniciativa de política, el proyecto de Educación Secundaria a Distancia diseñado para atender la brecha de cobertura de este nivel en zonas rurales, tuvo un proceso diferente. En 1998 se elaboró un proyecto nacional de educación a distancia con el objetivo de ampliar la cobertura del servicio de educación secundaria particularmente en zonas rurales y de frontera<sup>1</sup>. Se constituyó una Comisión Especial para la implementación del programa y se diseñaron programas piloto, cuya aplicación se preveía iniciar en 1999. Estos programas requerían inversión en equipos y capacitación de docentes para el uso de las nuevas tecnologías de comunicación. En el sector se planteaba entonces la necesidad de soluciones innovadoras como la educación secundaria a distancia con apoyo de la tecnología de la comunicación satelital, "que permita llevar la secundaria a las pequeñas localidades rurales y más pobres en donde hoy solo se ofrece primaria, mediante el sistema de escuelas unidocentes (hasta con tres profesores), en donde estudia el 35% del total nacional de los alumnos de primaria" (MED 1999 pag. 9).

Como expresión de la importancia asignada a la atención a la educación rural y particularmente a la educación secundaria en áreas rurales, en 1999 constituyó una comisión transversal a nivel del Ministerio y una Secretaría Técnica. Se propuso entre otras cosas, identificar modalidades de intervención y hacer estudios de identificación de demanda; atender demandas de educación bilingüe; atención especial a escuelas de frontera; capacitación docente; diseñar, implementar y desarrollar un programa de educación a distancia supletoria para alumnos de educación secundaria; usar sistemáticamente medios de comunicación social y telemática, con tecnología satelital para el programa de educación a distancia (MED 1999, pag. 18).

Con el cambio de régimen en el año 2001, el gobierno lanzó el Programa Huascarán de educación a distancia, lo que constituyó una continuación y concreción de la política del gobierno anterior. El Proyecto de Educación en Áreas Rurales, en ejecución desde el 2003, incorpora en su estrategia para la ampliación de la cobertura de secundaria la modalidad de educación a distancia.

La pregunta es, ¿por qué bajo la misma dinámica política general, estas medidas de política educativa tuvieron diferentes procesos y desenlaces?

---

<sup>1</sup> En el Plan Institucional del MED 1999, se plantea el problema de la baja cobertura de la secundaria, particularmente en las zonas rurales: en 1996 solo el 53% de los adolescentes entre 12 y 16 años estaban matriculados en algún grado de secundaria

## Algunos referentes teórico conceptuales

Se pueden ensayar diferentes explicaciones, según distintos enfoques teórico analíticos. Una podría situarse en la pista de la resistencia al cambio que diferentes iniciativas de política pueden suscitar. La Educación Secundaria a Distancia era una innovación que no enfrentaba ni ponía en cuestión lo que se venía haciendo; y tenía la ventaja de ser de los cambios orientados al acceso (Corrales 1999), que suscitan menos resistencias políticas. Una reforma en cambio implica un mayor desafío que una innovación; el proyecto del Bachillerato y la reducción de la educación básica secundaria a cuatro años, desafiaba la "cultura" escolar y la idea de que más años agregan per se mayor calidad educativa.

Analizando estos procesos y desenlaces desde la perspectiva de las capacidades de los reformadores, podría decirse que los equipos técnicos que implementaron el Plan Piloto del Bachillerato sobre estimaron sus capacidades en la coyuntura política del régimen autoritario. Así, los "intelectuales reformadores" (Braslavsky y Cosse 1997), basaron su capacidad en su conocimiento técnico, que asumieron como necesario y suficiente y en el respaldo total de las máximas autoridades ministeriales. No tomaron nota de la dimensión comunicativa de la reforma y que la negociación con los grupos de interés afectados por la reforma, implicaba un tiempo político y recursos destinados a ella. No se debe perder de vista que el proyecto nació durante el régimen fujimorista en una etapa aún lejana a la crisis y en la cual este no enfrentó mayores oposiciones sociales organizadas y con capacidad de presión. El proceso de concepción, la formulación, la gestación misma de la iniciativa de reforma no es problematizada, pues se entiende está bien concebida (Corrales 1999:4), este presupuesto coloca esta visión de los intelectuales reformadores cercana al modelo lineal de la política donde esta, "*deriva de la identificación de problemas y la consideración de alternativas*" (Reimers y McGinn 2000, p. 226), dejando de lado la dimensión política de la misma.

En esta línea resultan relevantes los enfoques que otorgan importancia a las capacidades y autonomía de los equipos técnico profesionales del aparato del Estado (Skocpol 1995). El equipo que inicia el proyecto no es un mero ente ejecutor de un gobierno autoritario, tampoco fue la expresión de grupos de interés de la sociedad. Se trató de profesionales que elaboraron una visión de lo que creían había que hacer. Las dinámicas durante la implementación marcadas por los conflictos al interior entre los órganos normativos y las comisiones de confianza, puede leerse como diferentes perspectivas de equipos técnicos sobre las reformas, de modo de incorporar en el análisis de manera central las tensiones y/o lógicas contradictorias que se producen al interior del aparato público (Braslavsky y Cosse 1997), entre los diferentes actores y grupos de interés.

Torres al analizar las diferentes perspectivas teóricas que informan los análisis empíricos sobre los determinantes en la formación de la política educativa (Torres 2004), señala que en general estas distinguen entre influencias internas y externas del policy making. Las influencias internas pueden referirse a determinantes ambientales (factores económicos, sociales y demográficos) y/o a determinantes del sistema político; llamados también factores situacionales, estructurales y culturales. De otro lado, las influencias externas se refieren al desarrollo de fuerzas internacionales (militares y políticas); y/o al desarrollo de la

asistencia, la cooperación y la presión internacional; estos también son llamados factores ambientales (ambiente político internacional, arreglos internacionales y corporaciones multinacionales).

En el análisis de caso del que se ocupa este ensayo sobre el Bachillerato peruano, suscribimos un enfoque que prioriza la intervención de factores internos como determinantes en la configuración del ciclo de la política educativa. Nuestra hipótesis es que fueron factores del sistema político, situacionales o coyunturales, los que sobre determinaron el ciclo de implementación de la política de reforma del sistema educativo expresada en el Proyecto Piloto del Bachillerato; desde su concepción, pasando por su implementación y su posterior cancelación. El proceso político mayor que atraviesa la sociedad peruana a fines de la década pasada, constituye el escenario de esta política educativa. Se gesta e inicia su implementación bajo un régimen autoritario, de cuestionada legitimidad política con altísimos grados de control social a través de la cooptación de los medios de comunicación. La política educativa se desactiva con el cambio de régimen, menos por razones de orden técnico que por consideraciones netamente de orden político. El inicio del proceso de transición democrática incorporó en el gobierno y en la conducción del sector educación a influyentes integrantes de Foro Educativo, agrupación que representó la principal oposición a la medida de política durante el régimen anterior.

Torres señala que la política pública generalmente ha sido analizada como el procesamiento de las demandas; las interacciones entre controladores políticos y proveedores profesionales de servicio y las tensiones del "timing" y la posibilidad de realización. Estos enfoques adolecen, según el autor, de una teoría del estado desde la cual son centrales en el análisis de la formación de la política, los conceptos de poder, dominación y representación; se ocupa entonces de fundamentar la importancia de una teoría crítica del poder y del Estado lo suficientemente sofisticada para entender los complejos procesos políticos de decisiones en política educativa. El individualismo metodológico de las corrientes analíticas hegemónicas, señala Torres, subvalora los constreñimientos de la acción de los policy makers y carecen de una aproximación holística a los determinantes de la formación de la política.

Según Torres, el predominio del individualismo metodológico en la teoría social y las asunciones epistemológicas pragmático empiricistas en la administración educativa, han definido el estudio de la formación de la política, como un proceso en el cual las limitaciones y oportunidades son una función del poder ejercido por los tomadores de decisión a la luz de valores ideológicos. Desde una postura teórica crítica como la que suscribe el autor, el análisis se desplaza del campo estricto de la elección y preferencia individual, a una aproximación histórico estructural en donde la elección de los individuos está constreñida por circunstancias históricas, procesos coyunturales y las diversas expresiones del poder y la autoridad a través de reglas concretas de la formación política. Cualquier estudio de la educación

como política pública debe considerar el contexto organizacional en el cual el poder es ejercido, sostiene Torres.

En palabras del autor su interés teórico radica en escudriñar, *"...por qué se inicia una política educativa específica, cómo esta es creada, planeada, construida e implementada, cuáles son los actores más relevantes en su formulación y operacionalización y cuales son los procesos sistémicos, simbólicos, histórico*

*estructurales y organizacionales que están envueltos tanto desde sus orígenes como en la puesta en marcha y evaluación de la política”<sup>2</sup>.*

El autor asume una perspectiva teórica en la cual el concepto que articula la vida política es el de dominación. Torres plantea la centralidad del concepto de Estado: destaca su rol como actor en la formación de la política, con una acción orientada o con propósito (purposeful) y relativamente independiente; y al mismo tiempo un terreno en donde la política pública es negociada o disputada. En su nivel más abstracto, considera al Estado tanto como un pacto de dominación, como un sistema administrativo autorregulado. El foco de la atención entonces no son ni las relaciones interpersonales de las elites, ni el proceso de policy making per se, en tanto procesos administrativos.

Scokpol plantea un enfoque analítico del estudio de la formación de la política que armoniza con esta postura teórica planteada por Torres. Para ella el Estado es mucho más que un simple foro en el que los grupos sociales formulan demandas y emprenden luchas políticas o concluyen acuerdos. Scokpol se pregunta por los factores que determinan la autonomía y las capacidades del Estado; y plantea dos estrategias analíticas que considera complementarias. En una de ellas, los Estados son considerados como organizaciones en las cuales los colectivos de funcionarios persiguen objetivos con una eficiencia que dependerá de los recursos estatales disponibles con relación a los marcos sociales. En la otra, los Estados son considerados como configuraciones de organización y acción que influyen en los significados y métodos de la política de los grupos y clases sociales.

## **Las políticas de “modernización de la educación secundaria”**

A fines de los años 90, el gobierno peruano puso en marcha un proyecto de reforma de la educación secundaria que buscaba, según el discurso oficial, ajustar los vínculos de la educación secundaria con la educación superior y con el mercado laboral. Estas políticas formaban parte de una reforma de la estructura de la educación peruana, al establecer que la educación básica, obligatoria y gratuita, constaba de 10 años de los cuales los últimos cuatro correspondían al segundo nivel educativo, la educación secundaria. Se creaba un tercer nivel de la educación consistente en dos años no obligatorios y gratuitos en las instituciones educativas públicas, el Bachillerato. Se buscaba modificar así la estructura de dos niveles educativos, primaria y secundaria, con once años de escolaridad, reduciendo esta última de cinco a cuatro años.

La “redefinición y modernización de la secundaria” y el Plan Piloto del Bachillerato, fueron el blanco de críticas principalmente de personalidades integrantes de la asociación civil Foro Educativo, que expresaba un amplio sector opositor a la política gubernamental presidida por el Ing. Alberto Fujimori.

En los tres años de la experiencia del Bachillerato se produjeron cambios en la conducción del Proyecto que afectaron de manera directa su capacidad técnica y menoscabaron su ya reducida credibilidad política. Estos cambios, sucedidos sobre todo a partir de la salida del Ministro Palermo quien fuera el impulsor de la idea, trajeron momentos de incertidumbre por las renuncias de altos funcionarios y del personal técnico que

---

<sup>2</sup> Entrevista a C.A. Torres en Revista Electrónica de Investigación Educativa Vol.2 , N 1 2000.  
<http://redie.uabc.mx/contenido/vol2no1/contenido-alcantara.pdf> {fecha de consulta 3.10.05}

tenían la responsabilidad de dirigir el Proyecto Piloto del Bachillerato. Su gestión ya en manos de un equipo diferente al inicial, abrió muchas dudas sobre su calidad e idoneidad técnicas, con serias acusaciones de mal uso de los recursos públicos.

El cambio de régimen luego de la profunda crisis política que movilizó al país en el año 2000 producto de las denuncias por corrupción en las más altas esferas del poder, trajo en 2001 el fin de las dos iniciativas de reforma. Luego del Gobierno de Transición presidido por el Dr. Paniagua, el gobierno electo desactivó el Plan Piloto del Bachillerato y lanzó la llamada Nueva Secundaria volviendo a la estructura de cinco años para este nivel. Luego de tres años de ejecución, la experiencia del Plan Piloto se dió por concluida el 31 de Diciembre del 2001 mediante Resolución Ministerial N° 047-2002-ED del 22 de enero del 2002. Los hasta ahora opositores del Bachillerato, pasaron a ser gobierno ocupando importantes cargos en la asesoría del despacho ministerial y en los órganos de conducción del sector.

De otro lado, el inicio del proceso de transición democrática implicó la reanudación de la actividad del sindicato de profesores, que se había mantenido auto silenciado durante la década fujimorista. El análisis no descarta la posibilidad de que el ministro de educación entrante, que no proveía del entono de Foro Educativo, priorizara una alianza con este frente para enfrentar su principal objetivo, cual era el enfrentamiento al poderoso sindicato; esta alianza suponía incorporar en el gobierno a miembros de la agrupación y con ellos sus propuestas entre las cuales destacaba la cancelación del Proyecto Piloto del Bachillerato.

## **El Plan Piloto del Bachillerato**

El Bachillerato formaba parte de una propuesta de nueva estructura de la educación peruana, con una educación básica de diez años, reduciendo el nivel secundario de cinco a cuatro años, y creando una pos básica de dos años, el Bachillerato.

El Bachillerato tenía el propósito de "institucionalizar un nivel educativo que prepare a los jóvenes egresados de la educación básica para un mejor desempeño universitario, así como para ingresar en mejores condiciones al mercado laboral y ejercer responsablemente la ciudadanía" (MED 1999, p. 20). Se proponía implementar un programa piloto, para lo cual se nombró una Comisión de Implementación del Plan Piloto de Bachillerato (CIB), encargada de formular y planificar el proyecto; así mismo, se instaló la Oficina de Bachillerato, encargada de la normatividad, desarrollo curricular, materiales educativos, selección y capacitación docente y de la coordinación.

El bachillerato se orientaba a "atender la especificidad de las demandas de los adolescentes ofreciéndoles, en el transito de la adolescencia ala ciudadanía, un espacio para explorar sus preferencias, tanto intelectuales como de orientación laboral, que los habilite para una mejor inserción en el mercado o en los estudios superiores" (MED 1999, p. 10). Posteriormente el MED lanzó el programa experimental en instituciones educativas públicas y privadas en todos los departamentos del país.

La Resolución Ministerial No. 289-98-ED autoriza como parte del proceso de mejoramiento de la calidad de la educación y de modernización del sistema educativo con el propósito de contribuir a lograr una mejor

articulación entre el nivel de educación secundaria y el nivel educativo superior y facilitar que los egresados se encuentren en mejores condiciones para desarrollarse como ciudadanos y afrontar los retos de la educación superior e insertarse en el ámbito de la producción y de la empresa. El Plan Piloto comprendía: diseño curricular, capacitación docente (se contrató los entes ejecutores responsables de la capacitación), formulación e impresión de textos, cuadernos y guías, adquisición de computadoras, equipos audiovisuales, mobiliario (mesa y sillas).

En 1998 concluyó la preparación de la propuesta integral para el desarrollo del Bachillerato (dos años, no obligatorios y gratuitos en las instituciones públicas), y para el año 99 se tenía previsto ejecutar el Plan Piloto Experimental en centros públicos y privados; iniciar la capacitación de docentes, coordinadores y directores y dotar de equipos y material al primer año experimental (MED 1999, pag. 28). El Plan Piloto del Bachillerato empezó su aplicación experimental en 1999, en centros educativos privados y públicos<sup>3</sup>.

El Plan Piloto se ejecutó con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo; la implementación del Bachillerato sufrió una serie de amenazas a la aprobación del crédito del BID, la más importante de las cuales fue la inestabilidad política que sacudía al país. El BID aprobó en enero del 2000 un préstamo por US\$ 120 millones al gobierno peruano para la primera fase de tres años (de seis en total, US\$ 367 millones) del programa de mejoramiento de la calidad y cobertura de la educación secundaria en Perú. Los recursos serían destinados a fortalecer la calidad, la gestión y la articulación del sistema educativo con el mercado laboral y el sistema de educación superior.

El programa fue diseñado para apoyar la implementación de un nuevo y mejor currículo, recursos educativos y nuevas aproximaciones, fortalecer la gestión escolar y el desarrollo de un plan piloto para capacitación profesional bajo un nuevo esquema de gestión institucional. Adicionalmente, el préstamo serviría para la primera fase de implementación de un nuevo nivel de educación secundaria, el Bachillerato.

La contraparte local era de US\$ 80 millones. Para la segunda fase de tres años, el BID proveería US\$ 100 millones y la contraparte local sería de US\$ 67 millones.

En el Plan Institucional MED 2000, se señala que en 1999 se ejecutó el plan piloto de implementación del 1 año del bachillerato en 167 centros públicos y 22 privados y que en el 2002 se continuaría con la implementación del 2 año (se tenía que negociar el segundo préstamo BID).

Desde su inicio como "idea" primero y luego en su fase de implementación experimental, el Plan Piloto concitó la crítica de la agrupación Foro Educativo y de personajes públicos vinculados a la educación cercanos a este grupo<sup>4</sup>. Se le criticaba por elitista; contravenir derechos constitucionales a una educación básica y gratuita; y por carecer de fundamento filosófico. Consideraban estas voces críticas que el Bachillerato carecía de una filosofía y teoría educativa; y por otro lado, que esta política no fue consensuada. Su principal preocupación era que se recortaba un derecho reconocido por la Constitución a una educación

---

<sup>3</sup> MED-UDCREES (2001), Programa del Quinto Transitorio [online [http://www.minedu.gob.pe/dinesst/xtras/otp5%20\\_transitorio.pdf](http://www.minedu.gob.pe/dinesst/xtras/otp5%20_transitorio.pdf) día de consulta 7.08.05

<sup>4</sup> Las principales y recurrentes voces opositoras que expresaron su voz discordante a través de columnas en los principales medios de comunicación y revistas especializadas, fueron León Tratenberg, Gloria Helfer; Constantino Carvallo, Juan Borea, Guillermo Sánchez Moreno y la Ong TAREA.

básica obligatoria y gratuita, al reducir en un año el nivel de secundaria; y al hacer no obligatorio el nuevo nivel (Bachillerato) se corría el riesgo de elitizar la educación según los críticos<sup>5</sup>.

¿Cómo nace el Pan Piloto?

No existen antecedentes técnicos que fundamenten la propuesta de la política; no hubo estudios previos realizados y traducidos luego en un proyecto. La fundamentación técnica fue elaborando y se hizo ex post, siguiendo un "modelo estratégico" de uso del conocimiento en las decisiones de política pública. En este modelo, el conocimiento se usa para respaldar posiciones pre determinadas sobre la política, para incrementar la credibilidad de los decidores; o para difundir la implementación (Ginsburg y Gorostiaga 2003). El único estudio que se ha podido identificar, encargado por la Oficina del Bachillerato a una consultora externa y que fue realizado al inicio de la implementación del Proyecto Piloto, fue un estudio cualitativo de opinión<sup>6</sup>.

El Proyecto nace de la convicción del Ministro de entonces, Domingo Palermo, acerca de los beneficios en la formación de los jóvenes, de actuales experiencias de bachillerato en algunos colegios particulares de Lima. Esta convicción refrendada en la experiencia de sus propios hijos, lo llevó a plantear el ideal de la generalización de un nuevo nivel en el sistema educativo peruano.

La realización de la experiencia piloto fue encargada a la Comisión del Plan Piloto de Implementación del Bachillerato presidida por un sociólogo; aunque dependiente orgánicamente del Viceministerio de Gestión Pedagógica<sup>7</sup>, la Comisión tenía una línea de comunicación directa con el despacho ministerial, gozando de un amplio margen de poder y de autonomía de decisión. A la Comisión se le asignó las funciones de dirigir, coordinar, supervisar, evaluar seleccionar los centros educativos públicos, establecer los procedimientos, condiciones y requisitos mínimos para la incorporación de otras instituciones educativas públicas y particulares y demás acciones necesarias para su realización.

El equipo que se formó y que funcionó por un año durante la primera etapa de la implementación, logró reunir profesionales y técnicos reconocidos por su calidad; este elemento "negoció" con las críticas provenientes de los sectores opositores al Bachillerato. Se acusó al Bachillerato de premura; pero no se le podía acusar de falta o carencia de saber técnico pedagógico.

El equipo de Bachillerato no trabajó la búsqueda de apoyos en la sociedad; la hipótesis es que creyeron no necesitarlo porque contaban con el apoyo principal, el ministro y a través de él, del propio gobierno. Contaban con el aval político y descuidaron la construcción de redes de apoyo y soporte. Lo que en un principio fue su fortaleza, luego fue su principal debilidad.

El equipo funcionó a modo de "think tank", aislándose de los órganos de línea del ministerio que tendrían que ver directamente con el proyecto del Bachillerato: las direcciones y unidades de formación docente, educación secundaria y técnica, producción de materiales educativos y otras áreas críticas. La explicación de

---

<sup>5</sup> Un resumen de las principales críticas y objeciones al Bachillerato puede verse en los textos de Gloria Helfer y León Tratenberg en Educación de Adolescentes. Balance y Perspectivas. Foro Educativo: Lima.

<sup>6</sup> Investigación cualitativa sobre percepción y nivel de aceptación del Bachillerato como un nuevo nivel educativo no obligatorio", realizado en mayo de 1998 por la empresa ICOM.

<sup>7</sup> Resolución Ministerial N° 290-98 ED.

los ex gestores del equipo original del Bachillerato fue el contexto de desarme del aparato público ocurrido en el primer gobierno de Fujimori; los incentivos a las renuncias voluntarias redujeron significativamente el ministerio de educación, retirándose los más capaces; "no había nadie en DINESST<sup>8</sup> cuando yo entré a hacerme cargo de la oficina", señala el primer presidente de la Comisión del Plan Piloto de Implementación del Bachillerato...ellos se rezagaron mientras el equipo caminaba a un ritmo mucho más agil".<sup>9</sup>

La única evaluación conocida de la implementación del Plan Piloto, destaca este elemento comunicacional, como una de las principales carencias de la experiencia: "El sistema de información fue un aspecto importante en la propuesta, pues, es a través de ella que se explicó los beneficios y la trascendencia del Plan Piloto de Bachillerato y su orientación hacia el mejoramiento de la educación de calidad. De acuerdo a los resultados obtenidos sobre las formas de información del bachillerato se utilizaron diferentes medios, tales como T.V., radio, prensa escrita, pero la cobertura fue muy limitada y las estrategias de difusión no fueron del todo adecuadas; constituyendo una de las grandes debilidades del Bachillerato, es decir, no se involucró a las instituciones estatales, privadas y de la sociedad civil, con la información oportuna, consistente, didáctica y abierta a la comunidad; por eso los padres de familia sostienen que la información recibida respecto al bachillerato fue insuficiente y de poca claridad"<sup>10</sup>.

## **A modo de conclusión, algunas reflexiones finales**

Al decir de algunos técnicos entrevistados que fueron funcionarios muy cercanos al proceso entonces, la propuesta del bachillerato carecía de consenso y chocaba con el sentimiento generalizado acerca de la necesidad de ampliar la educación básica. Para entonces el Perú ya había iniciado la implementación del sistema de medición del rendimiento académico escolar y había participado en el estudio PISA; los reportes nada alentadores de los desempeños escolares de los adolescentes y jóvenes, alentaban una corriente de opinión muy crítica. En ese contexto, al cual colaboró una ausencia de estrategia comunicativa durante la implementación experimental del Plan Piloto, la reducción de la secundaria a cuatro años se vio como una propuesta de política a contraproducente. De otro lado, había temores fundados, no solo en sectores opositores sino en algunos funcionarios de entonces, de que el bachillerato tendría una demanda muy baja al no ser obligatorio; lo que "arrojaría" al mercado laboral a jóvenes con mucho menor preparación.

Con la entrada del nuevo ministro los tiempos políticos se aceleraron; la decisión parecía ser llevar a cabo rápidamente y a escala nacional, una transformación de la secundaria. El tiempo político tenía a su favor la solvencia financiera del crédito recientemente aprobado por el BID. Se optó entonces no hacer una experimentación en pequeña escala, una muestra de centros educativos, sino a más de dos mil centros educativos medianos y pequeños ubicados en sectores urbano marginales y ámbitos rurales, en donde estudiaba el 23% de los estudiantes secundarios del país. La transformación de la secundaria debía iniciarse a los pocos meses.

---

<sup>8</sup> Dirección Nacional de Educación Secundaria y Superior Técnica.

<sup>9</sup> Entrevista 4.11.05

<sup>10</sup> Informe de consultoría de evaluación, s/a s/f.

En el cuatro trimestre del año 2001 el Ministro Lynch lanzó la Nueva Secundaria, de cinco años (proyecto BID II); según el Ministro, la Nueva Secundaria iría a tomar de la experiencia del Plan Piloto del Bachillerato la división del currículo por áreas (6) y unificaría en una sola secundaria la anterior división de variantes científico humanista y tecnológica. La Nueva Secundaria se definía como "única y de salidas múltiples"<sup>11</sup>.

En efecto, una de las acciones enunciadas en los Lineamientos de Política Educativa 2001-2006 era Reformar la educación secundaria: "Articular pedagógica y curricularmente la Educación Secundaria con la Educación Inicial y Primaria, evaluando los aportes del Plan Piloto de Bachillerato para los últimos dos grados de este nivel y garantizando una formación que prepare a los adolescentes para el trabajo, la educación técnica superior o la vida universitaria. Este esfuerzo pondrá especial énfasis en el reforzamiento y mejoramiento de la calidad de la educación técnica, tratando de reforzar los vínculos con la empresa y el sector productivo en general".<sup>12</sup>

El órgano de línea encargado de dirigir la conversión de la secundaria existente en la Nueva Secundaria, era la Dirección Nacional de Educación Secundaria y Superior Tecnológica - DINESST -, quien debía dirigir el proceso iniciado en 2002 en forma progresiva de manera que el Programa se implementaría en 2 y 3 en el año 2003 y terminaría con los cinco años de secundaria en el 2004, cubriendo a la totalidad de los centros educativos. El sector preveía que se iniciaría el proceso en el 50% de centros educativos públicos, "priorizando la atención a los centros pequeños y medianos de ámbitos rurales y urbano marginales, que sirven a la población de menores recursos económicos del país, incrementándose la cobertura en los años siguientes"<sup>13</sup>. En abril de ese año se aprobó la selección de los centros educativos como centros experimentales para desarrollar el Plan de Estudios de la Nueva Secundaria en todo el país. En los centros educativos seleccionados se desarrollaría el 1 y 2 grado del Plan de Estudios de la Nueva Secundaria; y los tres últimos grados continuarían trabajando con el currículo anterior. El calendario corto de la implementación y la dimensión de la misma al optado por un número grande de escuelas para la fase de experimentación, provocó muchas tensiones en los equipos técnicos.

Situados en la perspectiva de Fullan<sup>14</sup>, la reforma tendría que ser enfocada o conceptualizada como una empresa cuyo objetivo es la creación de nuevos sentidos compartidos entre los diferentes agentes educativos, acerca de la necesidad del cambio en esta área de la realidad educativa. Visto así, es claro que el cambio debe ser visto como un proceso abierto a la producción y negociación de significados de los agentes que intervienen. Ahora bien, asumir esta perspectiva nos obliga a dejar de lado la expectativa de que la reforma puede iniciarse, implementarse e institucionalizarse en cortos periodos de tiempo; el horizonte de tiempo no puede ser menor de diez años.

---

<sup>11</sup> MED (2202). Directiva 022 – DINESST 2002. Normas de inicio, organización y desarrollo de las actividades pedagógicas de los centros educativos públicos y privados de educación secundaria de menores.

<sup>12</sup> MED (2001) Lineamientos de Política Educativa 2001-2006.  
<http://www.minedu.gob.pe/lineamientos/lineam.php?obj=acuerdo.htm#>

<sup>13</sup> MED (2202). Directiva 022 – DINESST 2002, op.cit.

<sup>14</sup> FULLAN, Michael, Los nuevos significados del cambio en educación, Octaedro, Barcelona, 2002.

Fullan subraya la idea de que el cambio educativo implica cambios en la práctica. Es decir que todo intento y logro por construir consenso alrededor del sentido del cambio, debe avanzar en logros materializados de cambio efectivo en la práctica educativa. Si no hay transformaciones en la práctica educativa, no hay cambio educativo, por más que los discursos hayan incorporado nuevos referentes e

incluso estos sean aparentemente compartidos. Ahora bien, el cambio es multidimensional; la reforma requiere producir cambios en el uso de materiales, en el uso de nuevos enfoques didácticos y en el sistema de creencias y presupuestos pedagógicos. ¿Cómo avanzar hacia cambios reales? Aquí cobra relevancia la idea del autor acerca de la importancia y significado de la realidad subjetiva del cambio; por ello, la estrategia de la reforma debe operar en la reculturización y no en la reestructuración; esto es, en el cambio de hábitos y creencias, en las concepciones y en el comportamiento de los actores.

Esto supondría una estrategia de reforma muy distinta de la que se trató de implementar con el Bachillerato, caracterizada por intentos de reforma desde arriba, con propuestas diseñadas por equipos técnicos, sin duda altamente calificados, bajo el supuesto que la calidad técnica era suficiente para persuadir a los demás de asumir los nuevos enfoques<sup>15</sup>. La reforma requiere de abrir espacio para el dialogo de los diferentes significados y usos que tiene la reforma para los profesores, directivos de escuelas, supervisores y especialistas del sector, funcionarios del Ministerio y equipos técnicos y políticos. Este espacio requiere de mantenerse a lo largo de la etapa de iniciación como de implementación e institucionalización; para de ese modo incrementar el compromiso de todos los involucrados y no solamente la imposición de los "intelectuales reformadores".

De otro lado, las reformas son esencialmente procesos comunicativos<sup>16</sup> y en ese sentido, los emisores o productores del discurso de la reforma, los técnicos en el nivel de la conducción, emitieron mensajes sobre el Bachillerato esperando que estos fueran recibidos y reproducidos por receptores pasivos en el nivel de la gestión, los funcionarios y docentes; sin considerar los procesos de negociación de significados. El equipo conductor no había previsto canales de comunicación y formas de difusión del sentido y contenido de la reforma hacia la sociedad y los grupos de interés<sup>17</sup>.

---

## Referências

ARCHER, M. 1985. "Educational politics. A model for their analysis", en McNay, I. y Ozga, J., Policy-Making in education. The Breakdown of Consensus, Pergamon Press, Oxford.

BRASLAVSKY, C. y COSSE, G. 1997. *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*, Documento N°5, PREAL, Santiago de Chile.

CORRALES, J. 1999. *Aspectos Políticos en la Implementación de las Reformas Educativas*, Documento N° 14, PREAL, Santiago de Chile.

---

<sup>15</sup> Ver por ejemplo Ferrer Guillermo. Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina". Lima, GRADE 2004.

<sup>16</sup> García-Huidobro, Juan Eduardo; "Conflictos y alianzas en las reformas educativas. Siete tesis basadas en la experiencia chilena". En: Martinic, Sergio y Marcela Prado; Economía política de las Reformas Educativas en América Latina, Santiago, CIDE - PREAL, 2001, pp.205-218

<sup>17</sup> Reimers McGinn (1997) destacan la importancia de identificar a los portadores de intereses. ¿quien tiene el poder de influir en el procesote cambio, sea en el diseño o en la implementación? Esto tiene aparejada una concepción de la política como serie de transacciones y un flujo continuo entre la retórica y la acción.

FERRER, Guillermo. 2004. *Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina*. Lima, GRADE 2004.

FORO EDUCATIVO. Educación de Adolescentes. Balance y Perspectivas. Lima s/f.

FULLAN, Michael. 2002. *Los nuevos significados del cambio en educación*, Octaedro, Barcelona

GARCIA-HUIDOBRO, J.E. 2001. "Conflictos y alianzas en las reformas educativas. Siete tesis basadas en la experiencia chilena". En: Martinic, Sergio y Marcela Prado; Economía política de las Reformas Educativas en América Latina, Santiago, CIDE – PREAL.

GINSBURG, M. e GOROSTIAGA, J. 2003. "Dialogue about Educational Research, Policy, and Practice", en Limitations and Possibilities of Dialogue among Researchers, Decisores and Practitioners, RoutledgeFalmer, New York.

PEDRÓ, F. y PUIG, I. 1998. *Las reformas educativas. Una perspectiva comparada*, Paidós, Buenos Aires.

REIMERS, F. e Mcginn N. 2000. *Dialogo Informado. El uso de la investigación para conformar la política educativa*. México: CEE.

ROTBERG, I. 2004. "Concluding Thoughts: On Change, Tradition, and Choices", en Rotberg, I. (Ed.), *Balancing Change and Tradition in Global Education Reform*, Scarecrow Education, Oxford.

SKOCPOL, T. 1995. "El Estado regresa la primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual"; en Grompone, R. Ed. *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

TORRES, C. 2004. "The Capitalist State and Public Policy Formation", en Ball, S. (Ed.), *The RoutledgeFalmer Reader in Sociology of Education*, RoutledgeFalmer, London. Pág. 156-176.

VIÑAO, A. 2002. *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*, Morata, Madrid. Capítulo IV, "Culturas escolares y reformas educativas".