La educación peruana más allá del Bicentenario:

nuevos rumbos



César Guadalupe
Editor

UP BICENTENARIO

Fondo Editorial
UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

La educación peruana más allá del Bicentenario:

nuevos rumbos

César Guadalupe
Editor

UP BICENTENARIO

Fondo Editorial | UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

Escuelas integradas de Educación Básica Regular: escala, autonomía y territorio

César Guadalupe, Flor Pablo y Antonella Rivera

Introducción

Este artículo se aboca a un tema clave de la gestión educativa: la forma y los atributos que deberían tener las instituciones educativas (en particular, las de Educación Básica Regular) para potenciar su funcionamiento de cara a las necesidades y características de los estudiantes.

En un sistema altamente centralizado y que ha crecido de manera desordenada como el peruano, la forma y los atributos de las instituciones educativas son temas que reciben poca atención. De hecho, la gestión educativa no ha respondido al crecimiento de los servicios educativos y a la definición de una institución, sino más bien se centra en la organización básica de prestación de los servicios educativos, de modo que una «institución» es usualmente entendida como equivalente a un «servicio» de un nivel educativo dado[1], perdiéndose de vista que, en

[1] Lo que se manifiesta en la descuidada afirmación que señala que en el Perú existen más de 100 mil instituciones educativas, cuando, en realidad, ese número se corresponde con lo único que el sistema tiene claramente identificado: el de servicios educativos. Recién en abril de 2017 el Minedu aprobó una norma (RSG 96-2017-Minedu) que permite distinguir claramente entre una **institución** –entendida como una **unidad de gestión**– y los **servicios** que esta puede prestar. Tales servicios son definidos como el conjunto de actividades educativas diseñadas y organizadas para alcanzar determinados aprendizajes correspondientes a un nivel educativo dado. Así, una institución puede ofrecer servicios de, por ejemplo, educación inicial, primaria y secundaria o solo uno o dos de estos. Asimismo, una institución puede operar utilizando uno o más locales físicos. A la fecha, el Registro de Instituciones Educativas (RIE) que la mencionada norma crea aún se encuentra en fase de implementación.

el caso de la Educación Básica Regular, su carácter de escolarización obligatoria debería llevarnos a pensar en la trayectoria completa del estudiante y no solo en las fracciones o parcelas de esta que se asocian a un ámbito de especialidad. De hecho, los esfuerzos desarrollados en el ámbito curricular desde hace más de una década se organizan tratando de dar coherencia a toda la trayectoria de la educación obligatoria sin que esa mirada haya sido traducida en enfoques similares en el plano de la gestión.

Esta situación se explica, postulamos, por el centralismo que caracteriza a la organización actual del sistema educativo en el ámbito estatal (instituciones integradas de Educación Básica Regular existen en el sector no estatal, donde, efectivamente, hay muchos casos en los que la institución trata de enfocarse en la trayectoria completa de sus estudiantes, tanto por motivos pedagógicos como por aspectos propios de la identidad institucional y de la facilidad de gestión). En una visión extremadamente centralista, los servicios educativos aparecen como los puntos extremos de un aparato que se estructura desde las direcciones de línea en el Minedu, las que son definidas no con relación a las personas (que son servidas) y sus necesidades, sino en función de las especialidades de quienes operan desde el Minedu. Así, parece ser «natural» que los expertos en educación inicial se ocupen de los servicios de ese nivel, como los de primaria y secundaria de los propios, sin que se preste atención de modo consistente a toda la trayectoria.

A ese centralismo se suma la propia dinámica local, que, siendo muy variada, conjuga algunos elementos comunes, como la desconfianza (que lleva a no exponer a los niños más pequeños a las acciones potencialmente riesgosas de los mayores) o, también, la mirada de especialidad. Asimismo, la dinámica de contrataciones se encuentra atada a la estructura de niveles y servicios. Todo esto ha producido situaciones muy dispares en la educación estatal, donde, por un lado, se observa limitaciones para la prestación del servicio, especialmente en zonas de expansión urbana reciente (donde no se ha respetado las normas de reserva de espacios para la provisión de servicios educativos o donde, existiendo tales espacios, no se ha desarrollado la obra pública necesaria por diferentes tipos de restricciones), lo que lleva a abultamientos de matrícula en algunos puntos de prestación del servicio. Por otro lado y al mismo tiempo, en otros puntos (los que han perdido población o donde ha habido mayores traslados hacia otros servicios) se observa niveles de matrícula muy reducidos de acuerdo a las normas vigentes: poco más del 40% de los servicios educativos de primaria estatal (Sector Educa-

ción)[2] prestados en las **ciudades capitales de departamento** tienen niveles de matrícula inferiores a lo mínimo que cabría esperar (25 estudiantes por sección y al menos una sección por grado, es decir, 150 estudiantes) y algo similar sucede en la educación inicial y secundaria. Esta atomización de los servicios deriva en desafíos importantes respecto de la conformación de equipos docentes, habilitación de infraestructura, etc.

En este artículo queremos plantear que es necesario atender esta situación y crear escuelas integradas de Educación Básica Regular que ofrezcan, en lo posible, los servicios correspondientes a los tres niveles que abarca la Educación Básica Regular (aunque operen en diversos locales), de modo que sea posible gestionar localmente las trayectorias completas de los estudiantes a través de la educación obligatoria. Asimismo, esto permitiría organizar mejor la dotación de infraestructura y equipamiento, permitiendo que finalmente podamos contar con estimaciones robustas de las necesidades en ambos terrenos. Por último, pero de primera importancia, se podría conformar equipos docentes que tengan un tamaño suficiente para operar como colegiados que, por lo mismo, puedan gozar de niveles importantes de autonomía profesional hoy inexistentes. Claro está que integrar servicios atomizados no debe entenderse como la conformación de instituciones de un tamaño tal que resulten inoperantes: no se trata de corregir por exceso lo que hoy existe por defecto. Tanto la literatura existente como el propio contexto y las condiciones de operación local deben ser elementos clave para definir, de modo variable según las distintas condiciones, los tamaños susceptibles de ser gestionados con la flexibilidad y agilidad necesarias.

Estas ideas van de la mano de una comprensión del sistema educativo que se aleja de una analogía mecánica (con «controles» en el «centro» que pretenden decidir el curso de acción de todas las partes del sistema, lo que evidentemente no funciona ni se resuelve con mayores controles e «incentivos» destinados a hacer que las personas actúen como la burocracia desea) y afirma el carácter dinámico y complejo del sistema educativo en el que cada agente actúa de acuerdo a las condiciones (reglas formales e informales, intereses y visiones, recursos materiales y simbólicos) existentes en cada contexto local. Por tanto, se trata de una comprensión del sistema educativo en la cual las características agregadas del mismo son una propiedad emergente de la interacción entre todas las partes que lo componen. Por ello, la gestión central necesita pasar de un esquema donde prima la

[2] Las instituciones educativas **estatales** incluyen tanto a las que operan dentro del Sector Educación como a aquellas que son operadas por otros agentes estatales (municipios, Fuerzas Armadas, etc.). Este trabajo se enfoca exclusivamente en la operación del Sector Educación.

prescripción de lo que los demás deben hacer, a uno en el que el aparato burocrático es puesto al servicio de los estudiantes y sus docentes en cada institución, **habilitando** su accionar. Lo anterior supone que estos, y no aquel, deben ser vistos como el foco de la preocupación y, por ello, es su acción autónoma la que cobra una importancia preponderante.

Este artículo se encuentra organizado de la siguiente forma: una primera parte, en la que se identifica dos problemas que sugieren la necesidad de integrar servicios en instituciones (fragmentación de la atención de las personas y atomización de los servicios); y una segunda, en la que se reseña una propuesta de integración de servicios (Guadalupe & Rivera, 2020) y se discute el sentido y alcance que dicha integración puede tener.

Un breve recuento de la situación actual

En esta sección, buscamos mostrar que la actual organización del sistema educativo no contribuye a prestar atención a las trayectorias educativas de las personas a lo largo de la educación obligatoria (al enfocarse por separado en cada uno de los niveles de esta). Esta forma de operar no solo no contribuye a asegurar transiciones fluidas, sino también se asocia a una tendencia a la atomización de los servicios educativos, la cual se traduce no solo en pequeños servicios (en tamaño de matrícula), sino en que estos tiendan a contar con pocos docentes (lo que dificulta conformar equipos docentes más sólidos), así como infraestructura y equipamiento más limitados (Guadalupe, León, Rodríguez, & Vargas, 2017).

La tendencia a la atomización de los servicios educativos ha sido documentada como un fenómeno que marca la educación estatal peruana (Guadalupe *et al.*, 2017, p. 59 ss) y tiene su explicación en la conjunción de factores propios de la dinámica demográfica y la rigidez, en una gestión educativa centrada en los «servicios», y no en instituciones que cuenten con flexibilidad para responder territorialmente a la dinámica poblacional, así como en los intereses particulares de diversos segmentos en la operación de un sistema complejo (Vega, 2005).

Para ilustrar este fenómeno, es conveniente observar las distribuciones de los servicios educativos por tamaño. Para ello, los valores de las normas técnicas del Minedu respecto a la relación entre tamaños de sección y asignación de docentes sirven como punto de referencia de lo que se espera como comportamiento[3]. Así, en las zonas rurales cabría esperar que: un servicio de educación inicial cuente con

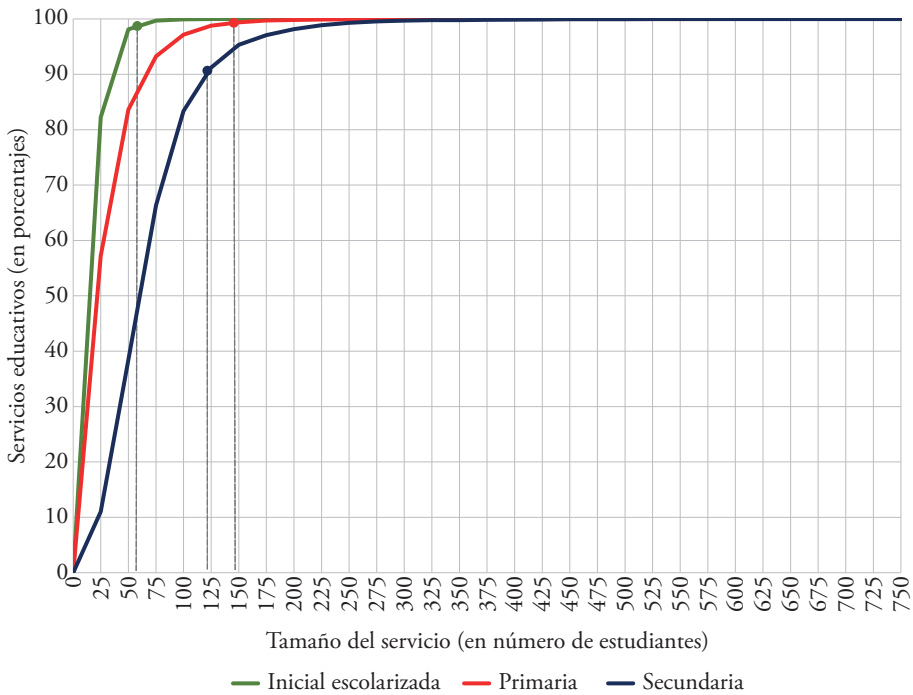
[3] Véase la RSG 1825-2014-Minedu de octubre de 2014, que regula la racionalización de plazas docentes.

al menos 3 secciones de 20 estudiantes cada una (es decir, al menos 60 estudiantes); un servicio de educación primaria, con al menos 6 secciones de 25 estudiantes (es decir, al menos 150 estudiantes); y un servicio de educación secundaria, con al menos 5 secciones de 25 estudiantes (es decir, al menos 125 estudiantes).

La figura 1 muestra las distribuciones efectivas de servicios según tamaño y usa estos umbrales mínimos (líneas grises verticales punteadas) como valores de referencia para su descripción.

Figura 1

Distribución acumulada relativa de los servicios educativos del Sector Educación, según niveles educativos y número de matriculados, áreas rurales, 2017 (excluye anexos)



Fuentes: información de matrícula producida al cierre del año escolar mediante el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (Siagie, Minedu) y del Censo Educativo 2017 (Perú. Ministerio de Educación, Minedu; http://escale.minedu.gob.pe/uee/-/document_library_display/GMv7/view/10481) en los casos en los que no se cuenta con dato del Siagie; elaboración propia.

En zonas rurales, en el caso de los servicios de educación inicial, solo el 1,0% de los servicios cuenta con más de 60 estudiantes, el mínimo para este nivel se-

gún la normativa; en el caso de los servicios de educación primaria, solo el 0,6% cuenta con más de 150 estudiantes; y en los servicios de educación secundaria, solo el 8,8% cuenta con más de 125 estudiantes. Esto muestra la atomización de los servicios antes discutida y resulta claro que la situación observada se distancia de manera importante de lo que la normativa plantea. Claro está que, en el caso de las zonas rurales dispersas con muy baja densidad poblacional, lo que espera la norma puede ser, simplemente, inoperante.

Sin embargo, en las zonas urbanas cabría esperar que esta atomización no esté presente por la propia característica de lo urbano: mayor población y densidad poblacional. Según la misma norma, en áreas urbanas, un servicio de educación inicial debería contar con al menos 3 secciones de 25 estudiantes cada una (es decir, al menos 75 estudiantes); un servicio de educación primaria, con al menos 6 secciones de 30 estudiantes (es decir, al menos 180 estudiantes); y un servicio de educación secundaria, con al menos 5 secciones de 30 estudiantes (es decir, al menos 150 estudiantes).

La figura 2, al igual que la figura 1, muestra la distribución acumulada de los servicios ordenados por tamaño de matrícula, pero para las zonas urbanas, así como los umbrales mínimos para ellos.

Así, es posible observar que la tendencia a la atomización de los servicios educativos no es propia de entornos donde la población está asentada según un patrón disperso, sino que también está presente en las áreas urbanas: en estas, solo el 37,2%, 46,6% y 58,3% de los servicios de inicial, primaria y secundaria, respectivamente, cuentan con un número de estudiantes mayor al mínimo según la norma. Lo anterior coexiste con espacios en los que se presta servicios de modo restringido (por lo que existen servicios con matrículas abultadas para su propia capacidad física).

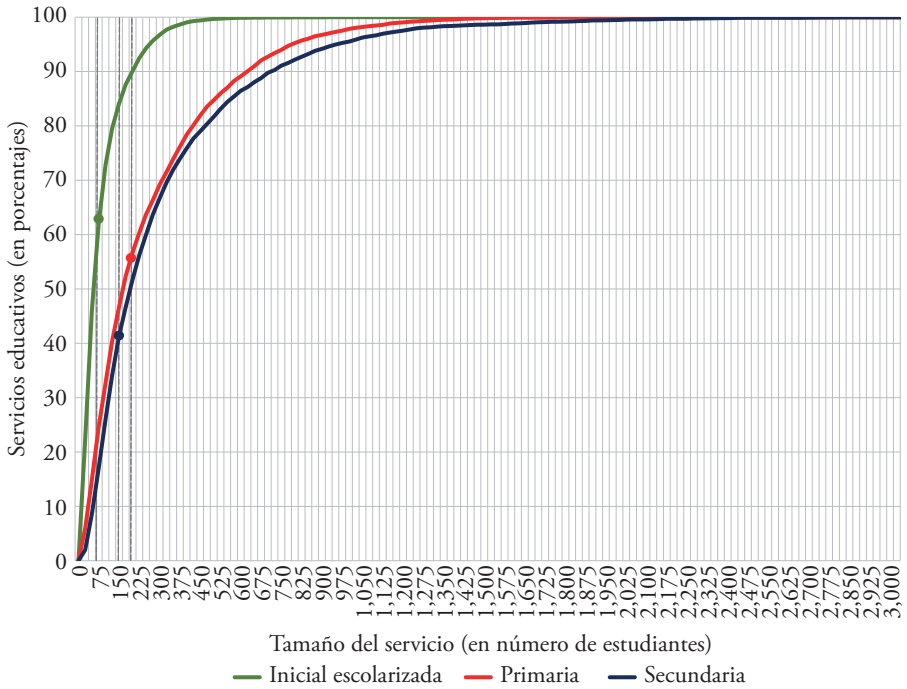
A esta identificación del problema de atomización se unen consideraciones vinculadas a la dinámica sociodemográfica que, finalmente, es el marco mayor que afecta la de la matrícula. Esto es claramente ilustrado en Guadalupe y otros (2017, p. 57 ss). En general, el sistema tiene dificultades para expandirse en las áreas que necesitan expansión y dificultades aun mayores para ajustar los servicios en los lugares que pierden población. Es decir, es capaz de absorber mayores recursos, pero no de reasignarlos de mejor manera.

A inicios de este siglo, el Estado atendía a 3,7 millones de estudiantes de educación primaria, hoy solo atiende a 2,6 millones (cifra que, por cierto, es la misma que la de 1976), es decir, un 30% menos. Sin embargo, esto no necesariamente se ha traducido en un ajuste del sistema a la distribución de la matrícula. Por ejemplo, si a inicios del siglo teníamos 130 mil docentes para atender a la matrícula

estatal en primaria, el número actual no ha seguido la tendencia de la matrícula y asciende a 147 mil docentes, es decir, 13% más[4]. Esto sugiere que hay una rigidez claramente asociada al hecho de que las plazas docentes se encuentran atadas a puntos de atención o a prestación de servicios y esto deriva en una tendencia a atomizar servicios en un contexto de clara contracción de la matrícula.

Figura 2

Distribución acumulada relativa de los servicios educativos del Sector Educación, según niveles educativos y número de matriculados, áreas urbanas, 2017 (excluye anexos)



Fuentes: información de matrícula producida al cierre del año escolar mediante el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión Educativa (Siagie) y del Censo Educativo 2017 (Perú. Ministerio de Educación, Minedu; http://escale.minedu.gob.pe/uee/-/document_library_display/GMv7/view/10481) en los casos en los que no se cuenta con dato del Siagie; elaboración propia.

[4] Estos números deben ser leídos con prudencia para evitar conclusiones apresuradas. El propósito aquí es ilustrar los procesos que están detrás de la, antes mencionada, atomización de los servicios. Una lectura adecuada sobre los temas de asignación de recursos debe tomar en cuenta cambios pedagógicos importantes, así como los procesos de urbanización (que llevarían el tamaño de los servicios en la dirección contraria a la observada), entre otros factores.

Para sugerir una salida a estos dos problemas (no integración de servicios y atomización), es importante determinar, en primer lugar, si existe alguna tendencia empíricamente verificable al agrupamiento de matrícula. Este análisis serviría de telón de fondo para una posible identificación de escuelas integradas, ya que permitiría determinar si los estudiantes tienden a permanecer en espacios territoriales próximos (local escolar, conglomerado urbano, distrito, etc.), ya que solo tiene sentido agrupar servicios que sean próximos en el espacio. Para este fin, solicitamos al Minedu un reporte que permitiera determinar las transiciones interanuales (para el período 2014 a 2017) de estudiantes entre servicios de un nivel educativo dado y el siguiente[5]. Esta información nos permitió identificar **rutas** seguidas por al menos un estudiante que unen un servicio de inicial con uno de primaria y uno de primaria con uno de secundaria. Los, aproximadamente, tres millones de transacciones (pasos de estudiantes de un nivel a otro) así obtenidos para los tres períodos observados se comportan de la manera reportada en la tabla 1.

Tabla 1
Número de estudiantes que transitó de educación a inicial a educación primaria y de educación primaria a educación secundaria entre 2014 y 2015, 2015 y 2016, 2016 y 2017, según patrón de desplazamiento

Patrón de desplazamiento	Inicial a primaria		Primaria a secundaria	
	Número	%	Número	%
En el mismo local escolar	428.820	27,1	651.528	40,6
En el mismo centro poblado	1.213.729	76,8	1.175.384	73,2
En el mismo distrito	1.348.554	85,3	1.373.395	85,5
En la misma provincia	1.507.682	95,4	1.530.367	95,3
En el mismo departamento	1.530.444	96,8	1.559.229	97,1
De área urbana a urbana	1.324.380	83,8	1.325.158	82,5
De área urbana a rural	15.013	1,0	10.011	0,6
De área rural a rural	209.922	13,3	167.684	10,4
De área rural a urbana	31.587	2,0	103.131	6,4
En el mismo conglomerado urbano(1)	1.274.531	**93,2**	1.255.769	**92,0**
De institución educativa estatal a estatal	986.946	62,4	1.149.212	71,6

[5] Esta solicitud de información fue realizada en 2018 en el marco de un proyecto de investigación conducido por dos de los autores, cuyos resultados han sido recientemente publicados (Guadalupe & Rivera, 2020).

De institución educativa estatal a no estatal	93.472	5,9	65.685	4,1
De institución educativa no estatal a no estatal	406.685	25,7	327.622	20,4
De institución educativa no estatal a estatal	93.799	5,9	63.465	4,0
Total	1.580.902		1.605.984	

Nota
(1) Los «conglomerados urbanos» son 6.350 polígonos construidos en la cartografía digital a partir de la existencia de viviendas contiguas. Tales polígonos albergan el 86,5% de la matrícula identificada en las transiciones de inicial a primaria y 85,0 de las transiciones de primaria a secundaria en los tres años considerados de modo conjunto. Por lo mismo, no se corresponden con las definiciones oficiales de urbano o de rural, ni significan necesariamente que se trate de centros urbanos propiamente dichos. Su utilidad destaca en el caso de los conglomerados urbanos mayores (por ejemplo, una ciudad como Lima) que deben ser tratados como una unidad y no como la suma de todos los «centros poblados» (urbanizaciones, asentamientos humanos, etc.) que la componen. En este caso, los porcentajes son calculados tomando como denominador el total de matrícula en los conglomerados urbanos y no el total general, por lo que se muestran en negritas.
Fuente: Guadalupe & Rivera (2020, p. 53).

La información contenida en la tabla 1 sugiere que, si bien la movilidad en el territorio puede ser muy diversa, hay alta concentración en algunos patrones de desplazamiento. Existe una importante tendencia a permanecer en unidades jurisdiccionales únicas (como la provincia y el distrito), y especialmente en un mismo conglomerado urbano (para quienes asisten a servicios educativos ubicados en estos). Asimismo, sugiere que una gran parte de la matrícula debe desplazarse entre diversos locales escolares en su tránsito por la Educación Básica Regular, incluso si, en muchos casos, estos se encuentran próximos en el espacio. De igual manera, si en adición a lo anterior observamos los patrones de desplazamiento entre servicios según su gestión (si son, o no, del Sector Educación), seguimos encontrando una gran concentración: 9 de cada 10 estudiantes que estudian en un servicio del Sector Educación continúan en él al pasar al nivel educativo siguiente.

A partir de esta información, Guadalupe y Rivera (2020) desarrollaron un proceso de identificación de posibles centros educativos integrados de Educación Básica Regular. El proceso para llegar a esta propuesta preliminar se detalla en la siguiente sección.

¿Cómo avanzar?

Esta interrogante equivale a preguntarse cómo se podría identificar qué servicios pueden conformar una escuela integrada.

Guadalupe y Rivera (2020) identifican, a partir de las trayectorias empíricamente observables de los propios estudiantes, vínculos o correspondencias entre

servicios de los tres niveles de la Educación Básica Regular. Estos vínculos pueden ser la base para integrar dichos servicios, a nivel de la gestión educativa, en instituciones que cuenten con equipos docentes de tamaño suficiente para operar como colegiados y, por lo tanto, para contar con el equipo humano que permitiría dotar a cada institución de niveles hoy inexistentes de autonomía para operar.

El análisis al que nos referimos permite sugerir que el 82,3% de los actuales 62.573 servicios de Educación Básica Regular (24.282 de inicial, 29.271 de primaria y 9.020 de secundaria) del Sector Educación podrían organizarse en 12.648 instituciones (8.371 que integran los tres niveles; 4.061 que solo integran inicial y primaria; y 216 que solo integran primaria y secundaria). Tales instituciones agruparían a más del 90% de la matrícula y de los docentes.

Esta identificación permite asumir que distintos factores que podrían impedir una ruta dada (en particular, algunos elementos centrales correspondientes a tres de los cuatro factores claves para el ejercicio del derecho a la educación)[6] se encuentran, *de facto*, controlados en dicha información. Es decir, esta hace posible identificar escuelas de un modo no arbitrario: si los estudiantes de un determinado servicio de educación inicial suelen, luego, asistir a un determinado servicio de educación primaria y, después, a un determinado servicio de secundaria, estos tres servicios habrían de constituir una unidad definida por la trayectoria de los estudiantes.

Sin embargo, el análisis ya desarrollado solo puede servir como punto de partida, pues se ha hecho con información disponible que no podría considerar la riqueza y complejidad que caracteriza cada situación particular. Por lo mismo, crear instituciones educativas integradas de Educación Básica Regular es un proceso necesariamente complejo y que ha de tomar el tiempo necesario para que se consideren las características únicamente observables en el terreno en una identificación que podríamos considerar «definitiva». Por supuesto que toda identificación «definitiva» variará en el tiempo, en tanto el foco en las personas supone reconocer que la dinámica de la población en el territorio introducirá, indefectiblemente, realidades nuevas y procesos que demandarán un ajuste permanente,

[6] Tomasevski (2001) identificó cuatro factores claves implicados en el ejercicio del derecho a la educación: i) la disponibilidad de servicios educativos y docentes de acuerdo a la población a servir; ii) la accesibilidad a dichos servicios (inexistencia de barreras de tipo económico o pagos, de barreras legales y administrativas, o de formas de discriminación); iii) la aceptabilidad de estos servicios (por parte de los padres y estudiantes, adecuados estándares de servicio, etc.); y iv) la adaptabilidad de los servicios. Evidentemente, en el Perú no se verifica la existencia de todos estos criterios, pero es claro que si una persona hace una determinada trayectoria educativa es porque los servicios educativos que eran requeridos para ello estaban disponibles, eran accesibles y también aceptables para las personas.

por lo que no existe nada que pueda llamarse «definitivo» si es que queremos un sistema educativo que cuente con la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de las personas en cada espacio territorial.

Este último punto nos lleva a reiterar el propósito fundamental que tiene considerar como necesario el establecimiento de instituciones integradas de Educación Básica Regular: organizar el servicio desde las personas y no desde la especialización que tiene el cuerpo administrativo que debe ser puesto al servicio de las personas. Es decir, esta idea se basa en la necesidad de invertir la actual forma de operación del sistema (que tiene en la cúspide al Minedu y sus órganos de línea y a los estudiantes y los servicios educativos en la base), para ponerlo sobre sus pies y enfocar la organización y lógica del sistema en las personas.

Claro está que para ello no basta con integrar los servicios. De hecho, dicha integración no es un fin en sí misma. La búsqueda de un sistema educativo que, en cada espacio territorial, se ajuste a las necesidades de las personas requiere instituciones que cubran en lo posible toda la trayectoria de los estudiantes a lo largo de la educación obligatoria (Educación Básica Regular) a efectos de gestionarla de modo consistente, y, de central importancia, la conformación de equipos docentes que puedan, en primer lugar, construir esa mirada y, en segundo lugar, operar de acuerdo con ella. Es decir, el foco en las personas y sus necesidades educativas obliga a pensar en la autonomía de las instituciones educativas, y esta requiere una escala suficiente para poder ser real: un docente aislado en una pequeña escuela atomizada no gozaría de autonomía, sino más bien se vería sumido en el abandono.

Por lo tanto, la pregunta fundamental que subyace a este tema es: ¿cómo garantizamos que los docentes y demás profesionales que laboran en los servicios educativos puedan ejercer autónomamente su juicio profesional para ajustar los servicios a las necesidades de las personas?

Un elemento de la respuesta a esa pregunta es la integración de los servicios por las razones antes expuestas (integrar la mirada a toda la Educación Básica Regular, en consonancia con el currículo, y asegurar escala). Pero esta no es toda la respuesta. Cambios normativos que permitan la autonomía del sistema, cambios en los sistemas administrativos que impidan que dicha autonomía se torne letra muerta por las rigideces del propio sistema, herramientas de gestión institucional que permitan la autoevaluación y la mejora continua, son todos elementos necesarios en esta respuesta.

Lo anterior requiere replantear las evaluaciones e «intervenciones» que se desarrollan desde el Minedu y que apuntan, más bien, a la generación de información

(que siempre será insuficiente frente al conocimiento que solo se adquiere en la presencia cotidiana en cada territorio y con cada grupo de estudiantes y sus comunidades). Muchos de estos elementos de información deberían ser integrados en las herramientas de autoevaluación y mejora antes mencionadas.

Sin embargo, la autoevaluación y la existencia de colegiados docentes no son suficientes si es que el resto del aparato estatal no es puesto al servicio de ambos elementos. No se necesita grandes instrumentos de autoevaluación para que una escuela que carece de servicios básicos sepa que los necesita y pueda resolver ese problema; de hecho, ni siquiera la acción aislada del Sector Educación podría resolverlo. Así, se requiere que las instancias de gestión intermedia operen para habilitar a cada institución a hacer su trabajo, contribuyendo a resolver sus problemas y no, más bien, creando obligaciones sin mucho sentido que ahogan la iniciativa y la innovación. Pero también se necesita la acción multisectorial del Estado para resolver problemas que largamente escapan a lo educativo.

Es decir, crear instituciones educativas integradas de Educación Básica Regular ha de ser parte de un proceso de creación de un sistema educativo en el que la institución educativa cuente con autonomía y el resto del aparato se ponga al servicio de ella. No se necesita autonomía para que el director se encargue de la logística implicada en pintar un local, eso lo puede y debe hacer (a solicitud de la institución) la instancia de gestión local; se necesita autonomía para que el colegiado identifique mejor qué se necesita para atender a una población en particular y actúe en consecuencia.

Claro está que la autonomía entraña sus propios riesgos. Si hubiese alguna duda al respecto, basta con ver lo que hemos vivido en las últimas décadas en el sistema universitario. Por ello, la autonomía requiere, por una parte, el fortalecimiento de las capacidades para la gestión institucional (en particular en los aspectos pedagógicos) y, por otra, un contrapeso que impida que se tomen decisiones que afecten las finalidades públicas que tiene el sistema educativo. Una escuela autónoma puede introducir prácticas de discriminación y segregación, puede imponer un credo sobre sus estudiantes, puede entender la disciplina como el resultado de la imposición y la militarización de las rutinas propias de la vida escolar, incluyendo uniformes, etc.

La autonomía supone un esquema de supervisión que sea independiente de los supervisados. Esa es la forma como funcionan los sistemas complejos: con contrapesos. Tal supervisión independiente, como hemos hecho en el caso de las universidades, tiene que operacionalizar lo que significa el derecho a la educación y las finalidades públicas de esta, de modo que identifique cuáles son las **condi-**

ciones mínimas de operación (lo que generosa, pero ambiguamente, llamamos «condiciones básicas de calidad» en el caso universitario) aplicables, por igual, a la educación que brinda el Estado o a particulares, ya que el ejercicio del derecho y las finalidades públicas han de ser de observancia obligatoria para todos sin excepción.

Adicionalmente, las posibilidades de una exitosa gestión autónoma de la institución y de la operación del colegiado docente descansan en que los docentes tengan tiempo y espacio para trabajar colectivamente fuera de clase. Hoy se asume que, luego de clase, ellos van a casa y ahí preparan (individualmente) o no (por tener una segunda ocupación[7]) las actividades a desarrollar y los materiales requeridos para ello, y el trabajo colegiado se limita a pocas horas a inicios del año escolar o a los tiempos extrahorario que algunos pueden dedicarle. No es posible pensar en instituciones autónomas si los docentes, o al menos un núcleo de estos en cada institución, no encuentran en la docencia una ocupación de tiempo completo.

Referencias

Guadalupe, C., León, J., Rodríguez, J., & Vargas, S. (2017). *Estado de la educación en el Perú. Análisis y perspectivas de la educación básica*. Lima: Grade. Recuperado de http://www.grade.org.pe/publicaciones/estado-de-la-educacion-en-el-peru-analisis-y-perspectivas-de-la-educacion-basica/

Guadalupe, C., & Rivera, A. (2020). *Cómo crear centros educativos integrados de Educación Básica Regular*. Lima: Universidad del Pacífico. Recuperado de http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2712

Tomasevski, K. (2001). *Human rights obligations: Making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Gothenburg: Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law.

Vega, J. F. (2005). *Para que la educación (pública) eduque*. Lima: Ipesm. Recuperado de http://blog.pucp.edu.pe/media/835/20110315-ensayo JFV fin.pdf

[7] Como se detalla en otro artículo de este volumen: «Una mirada a la posición social del docente peruano: remuneraciones, jornada laboral y situación de los hogares», de María Paola Castro y César Guadalupe.