

La educación peruana más allá del Bicentenario:

nuevos rumbos

César Guadalupe
Editor



Fondo
Editorial



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

La educación peruana más allá del Bicentenario:

nuevos rumbos

César Guadalupe

Editor



Fondo
Editorial



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

© César Guadalupe, editor, 2021

De esta edición:

© Universidad del Pacífico
Jr. Gral. Luis Sánchez Cerro 2141
Lima 15072, Perú

La educación peruana más allá del Bicentenario: nuevos rumbos

César Guadalupe (editor)

1.^a edición digital: mayo de 2021

2.^{da} edición digital: julio de 2024

Diseño de la carátula: Ícono Comunicadores

ISBN ebook: 978-9972-57-539-6

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2021-05396

Libro disponible en fondoeditorial.up.edu.pe

BUP

La educación peruana más allá del Bicentenario: nuevos rumbos / César Guadalupe, editor. -- 1a edición. -- Lima: Universidad del Pacífico, 2021.
401 p.

1. Educación--Perú
 2. Sistema educativo—Perú
 3. Política educativa—Perú
 4. Igualdad de oportunidades en educación—Perú
 5. Bicentenario de la Independencia del Perú
- I. Guadalupe Mendizábal, César, editor.
II. Universidad del Pacífico (Lima)

370.985 **(SCDD)**

La Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica. Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico.

Derechos reservados conforme a ley.

Índice

Ensayo introductorio	
La multidimensionalidad de la ruptura que necesitamos	9
<i>César Guadalupe</i>	
Primera sección	
Sueños, posibilidades, sentidos y aprendizajes	43
El lugar de los sueños posibles: una escuela que crea cultura	45
<i>Fiorella de Ferrari</i>	
Aprendiendo a pensar. Ciudadanía y escuela en el Perú	53
<i>Mariana Eguren</i>	
Cuando YouTube nos alcance (sobre el espectro amplio y olvidado de los aprendizajes)	65
<i>Walter Twanama</i>	
Un reto profesional olvidado: la enseñanza de lenguas en un país multilingüe	87
<i>Madeleine Zúñiga</i>	
¿Para qué se enseña historia en la escuela? Una aproximación desde los docentes	101
<i>Carolina de Belaunde</i>	
La clase favorita de Fabiola. ¿Hay lugar para la educación física en el Perú?	113
<i>Yoannie Solís</i>	

La educación artística que merecemos <i>Lucía Ginocchio</i>	129
Tres tendencias para modelar la educación del siglo XXI <i>Mariana Rodríguez</i>	143
Segunda sección	
También de pan vivimos todas las personas	149
Aprender a lo largo de la vida para enfrentar un mundo cambiante <i>Hugo Díaz</i>	151
Habilidades y mercado laboral: brechas persistentes entre los peruanos del milenio <i>Gustavo Yamada, Juan F. Castro y Santiago Medina</i>	163
¿Y si volvemos a empezar? La formación profesional técnica parte de cero <i>Flavio Figallo</i>	195
¿Universidades de investigación para el Perú? En deuda con la generación de conocimiento de frontera <i>Mónica Bonifaz y Alberto Gago</i>	213
Un espacio de construcción: la ciencia, la tecnología y la innovación en el Perú <i>Fabiola León-Velarde y Raymundo Morales</i>	229
Tercera sección	
Inequidad en la educación peruana	257
Las políticas y programas que no se diseñan explícitamente para promover equidad aumentan la inequidad. Una hipótesis para el Perú <i>Santiago Cueto</i>	259
Ni juntos ni revueltos. La segregación escolar como uno de los grandes desafíos del Bicentenario <i>Sandra Carrillo</i>	273
Tensiones entre segregación escolar y desarrollo ciudadano <i>Liliana Miranda</i>	287

Cuarta sección

Inductores para mover al sistema	301
Hacia un nuevo modelo de formación inicial docente en el Perú <i>Andrea Portugal y Giuliana Espinosa</i>	303
La restitución de la autoridad. Acerca de la tarea de enseñar <i>Ricardo Cuenca</i>	317
Una mirada a la posición social del docente peruano: remuneraciones, jornada laboral y situación de los hogares <i>María Paola Castro y César Guadalupe</i>	327
Los caminos encontrados del financiamiento y la descentralización educativa en el Perú <i>María Balarin y Mauricio Saavedra</i>	347
Escuelas integradas de Educación Básica Regular: escala, autonomía y territorio <i>César Guadalupe, Flor Pablo y Antonella Rivera</i>	361
Escuelas modulares: una estrategia de diseño a la escala de la brecha de infraestructura educativa <i>Nicolás Rivera</i>	375
Siglas y abreviaturas usadas	389
Sobre los autores	393

Ensayo introductorio

La multidimensionalidad de la ruptura que necesitamos

CÉSAR GUADALUPE

La educación es un tema de gran complejidad no solo porque los sistemas educativos tienden a acoger a proporciones elevadas de la población de un país (en nuestro caso, cerca de un tercio de los peruanos y, al menos, una persona en más del 90% de los hogares), sino porque, como si eso fuera poco, la educación no puede ser reducida a su dimensión institucionalizada (en centros educativos de cualquier nivel o modalidad), ya que las personas aprendemos a través de diversas experiencias y en los diferentes espacios y contextos en los que desarrollamos nuestras vidas. Asimismo, la educación comprende la acción de muchas personas (junto a los estudiantes, tenemos gestores, docentes, padres de familia o quienes desarrollen labores de cuidado, y muchos otros interesados en el tema educativo incluyendo a diversas personas que, sin ser docentes, facilitan procesos de aprendizaje o, directamente, educan) que componen, mediante su accionar, un **sistema dinámico y complejo**. Este no puede ser observado con propiedad mediante fórmulas reduccionistas de algún tipo y, menos, con analogías mecánicas que pierden, justamente, la agencia de las personas. Ellas, en su encuentro, muchas veces caótico, siempre lleno de intereses y visiones diversas, con profundas asimetrías de poder y recursos, e imposible de ser coordinado por una maquinaria burocrática pretendidamente omnisciente, definen lo que es el sistema.

Sin embargo, en ocasiones el debate educativo está signado por sobresimplificaciones (como equiparar la pocas veces definida «calidad» a puntajes en una prueba estandarizada que mide, cuando se hace con rigurosidad, una fracción pequeña –aunque importante– de lo que esperamos que las personas han de aprender), lugares comunes que desdeñan las diversas modificaciones que el sistema experimenta (como el reclamo constante por «cursos» cuya ausencia/presencia sería la explicación/solución mágica de algún problema nacional: la instrucción premilitar y la disciplina, el emprendimiento y la precariedad económica, la historia y los problemas de identidad colectiva, etc.)¹, memes que por su propia naturaleza no se argumentan y son muchas veces equívocos (como el consabido «mínimo» de 6% del producto bruto interno, PBI, que «debe» asignarse a la educación, sin que nadie pueda explicar por qué 6% y no, por ejemplo, 5,4% o 7,3% y, por supuesto, tampoco se honra, a pesar de repetirse en documentos de Estado que se supone que definen obligaciones públicas)² y una tendencia a ignorar diversos elementos de la realidad y de las necesidades educativas de las personas en función de alguna tampoco explicada o sustentable jerarquía de temas (como el desdén con el que se mira al arte y al deporte como si no fueran parte central del desarrollo de nuestra humanidad).

En nuestro país, nos encontramos en medio de una crisis que tiene visos de calamidad³; asimismo, estamos próximos a una nueva contienda electoral (presidencial y parlamentaria) que, si ha de ser una oportunidad para que el país

¹ No debería llamar a sorpresa si la crisis suscitada por la pandemia del Covid-19 se traduce en reclamos por reponer el curso «El niño y la salud» en el currículo. Esta nota, redactada el inicio de la pandemia, tenía un tono irónico; sin embargo, la Secretaría de Educación Pública de México anunció a inicios de agosto de 2020 que, cómo no, «por instrucciones del presidente», introduciría en el currículo un curso de “vida saludable” como respuesta a la situación actual (México. Secretaría de Educación Pública, 2020). Es muy probable que el caso mexicano no sea el único de este tipo en el que las autoridades simplemente desconocen que la formación de las personas no es un tema de «asignaturas».

² Afortunadamente, la actualización del Proyecto Educativo Nacional con un horizonte al año 2036 no solo deja de reproducir este meme, sino que explica claramente por qué no lo hace (Perú. Consejo Nacional de Educación, CNE, 2020, p. 133, cuadro 28), aunque, lamentablemente, omitiendo esta reflexión, el Congreso de la República aprobó una modificación constitucional que incorpora este meme en la Constitución del Estado; y en la campaña electoral en curso hay algunos entusiastas que, por supuesto, ya no dicen 6%, sino 8% o 10% con igual nivel de (ausencia de) argumentación.

³ Si bien el número de defunciones diarias totales decreció entre agosto y diciembre de 2020 y se empezaba a aproximar al observado en 2019, el acumulado ya supera las 100 mil defunciones «en exceso» (cálculos propios usando la información del Sistema Nacional de Defunciones). Es decir, en poco menos de un año, hemos superado el número de fallecidos que estimó la Comisión de la Verdad y la Reconciliación para dos décadas de violencia (Perú. Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003).

mejore, requerirá que el tratamiento de los problemas educativos que aquejan al país sea cuidadoso, riguroso y comprometido, e involucre una diversidad de miradas. Este volumen fue concebido para contribuir a ello. Por lo tanto, no se trata de un compendio de trabajos académicos estructurados desde una matriz de investigación común, sino de un intento de reunir voces distintas con relación a la temática que abordan, la perspectiva desde las que se plantean las ideas y el propio registro textual. Así, en este libro coexisten miradas con un claro foco y estilo académico con la reflexión provocadora y libre que permite el ensayo y con la perspectiva e inquietud personales de los autores. En ese sentido, el volumen no es uno en el que el lector vaya a encontrar una única voz, sino más bien una polifonía que incluye no solo voces concordantes, sino también contrapuntos y que, si hemos tenido éxito, brinda una mirada diversa a una realidad compleja.

Asimismo, este libro fue concebido como una compilación de textos diversos que, dada la libertad con que cada autor optó por un determinado género, permitiese transmitir un sentido de complejidad y de urgencia que invite con originalidad a la acción decidida y cuidadosa que nuestra educación necesita. Por ello, el volumen se plantea como una búsqueda de nuevos rumbos que partan de una urgente acción de ruptura.

La urgencia se ha tornado aun más evidente debido a la pandemia, a como esta ha develado problemas seculares del país y a la forma en que nos obliga, si actuamos con madurez y responsabilidad, a revisar seriamente muchos de los supuestos que han sostenido el «piloto automático» que ha caracterizado la labor gubernamental (que en realidad más ha sido gestión que Gobierno) durante el siglo XXI en diversos campos, incluyendo el educativo.

En efecto, con ese fin, a inicios del año 2019 propuse al Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) destinar esfuerzos para convocar a un conjunto amplio de autores que permitieran cubrir los elementos críticos que deberían estar incluidos en un debate profundo sobre la educación peruana en el momento actual, de modo que pudiera, en calidad de editor, componer este volumen. Evidentemente, no es posible cubrir todas las aristas ni entrar en todos los detalles en un conjunto como este. Sin embargo, sí era posible identificar a un conjunto de personas que, generosamente, pudiesen contribuir a ampliar los términos del debate mediante textos que abordaran algunos de los temas claves que no deberían perderse de vista y que, al hacerlo, sugirieran las principales pistas para aproximarse a ellos desde las políticas nacionales sobre educación⁴. Así, este

⁴ No se puede subestimar la importancia de subrayar que, a pesar de la amplitud temática cubierta

volumen compila un conjunto de 22 ensayos escritos por 30 autores a lo largo del año 2019 e inicios de 2020, conjunto que hoy, luego de un riguroso proceso de revisión anónima y de cuidadosa edición a cargo del Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico, ponemos a disposición de todos los interesados, incluyendo a aquellos que aspiran a conducir los destinos del país en los próximos cinco años.

Debe notarse que el volumen fue estructurado a partir de un esquema preliminar de contenidos que, sin embargo, invitaba a cada autor a definir de modo autónomo el alcance y formato de cada contribución. Por ello, como ya he mencionado, se incluye tanto textos que se ajustan más al formato de ensayo libre y otros que se aproximan más a artículos académicos. Asimismo, la organización final de los textos en el volumen, componiendo secciones, fue un producto posterior, responsabilidad del editor, y busca dotarlo de una forma articulada. La variedad de temas y de formatos debe contribuir a afirmar, por una parte, el carácter multifacético del fenómeno educativo y, por otra, la necesidad de combinar diversos tipos de aproximaciones al tema, ya que cada perspectiva y forma de abordaje permite captar varios componentes de la realidad y, del mismo modo, arriesgar opiniones y sugerencias que puedan ayudarnos a definir los derroteros a seguir.

La elaboración de este volumen ha coincidido en el tiempo con el masivo proceso de consulta nacional por la educación conducido por el Consejo Nacional de Educación (CNE) con miras a ajustar y actualizar el Proyecto Educativo Nacional y proyectarlo hacia los próximos tres lustros. Así, un conjunto importante de las ideas aquí contenidas resuena con las voces escuchadas durante el proceso de consulta y las ideas plasmadas en el documento producido por el CNE y aprobado el 28 de julio de 2020 como documento de observancia obligatoria en la formulación de las políticas nacionales y subnacionales (Perú. Consejo Nacional de Educación, CNE, 2020).

En adición a reseñar el contexto en el cual este volumen ha sido producido y las intenciones asociadas a su producción, en este ensayo introductorio he de plantear la manera como se encuentra organizado y el lugar de cada una de las contribuciones que este libro reúne. Posteriormente, he de atreverme a formular un conjunto de ideas fuerza que se nutren de este trabajo, sin pretender en modo alguno resumir el contenido de cada ensayo ni, por supuesto, dotar de una perspectiva única

por los ensayos, existe un conjunto de elementos no desarrollados de modo directo en este volumen. Solo para poner un ejemplo, la educación inicial merece un tratamiento propio que requiere mucho más de lo mencionado en algunos de los artículos, entre otros temas. No es intención de los autores o del editor asumir que este libro compendia todo lo que es relevante, ya que dicha pretensión, entre otras cosas, iría en detrimento de la idea fundante sobre la que ha sido compuesto.

a textos que se originan en visiones diferentes y cuya diversidad de enfoques es un elemento definitorio del esfuerzo que dio origen al texto como empresa destinada a abordar la complejidad de lo educativo sin pretender construir un discurso que cierre los debates sobre el mismo. Evidentemente, este ensayo introductorio es exclusiva responsabilidad del editor del volumen y ninguna de las personas que han contribuido a este puede ser tenida por causante de sus limitaciones.

Cuatro secciones y veintidós ensayos

Este volumen se encuentra organizado en cuatro secciones, lo que sugiere cuatro grandes campos de reflexión acerca de los aspectos que tocan a la educación de los peruanos.

En la **primera sección**, ocho ensayos abordan aspectos vinculados a lo que podríamos llamar las grandes orientaciones y finalidades del sistema educativo. Por ello, esta sección aparece identificada como «Sueños, posibilidades, sentidos y aprendizajes».

Fiorella de Ferrari retoma una idea clave de Paulo Freire acerca del rol emancipador de la experiencia educativa y aceca de cómo este se vincula a la capacidad para imaginar y soñar realidades posibles y deseables que la propia experiencia educativa prefigura. En ese marco, recuerda que los sistemas educativos, justamente, fueron concebidos y establecidos en un sentido opuesto (la reproducción de lo existente, no la creación de lo nuevo), de lo cual resulta de capital importancia repensar la escuela como espacio de creación de cultura y novedad, donde los propios niños no sean vistos como esencialmente incapaces de acometer esta tarea, sino por el contrario donde se confía en ellos y se estimula su iniciativa (la que, por cierto, de todas formas se va a manifestar), de modo que puedan encontrar sus propias respuestas y, con ello, contribuir a la formación ciudadana del Perú mediante el tratamiento sistemático de los elementos de disonancia que los propios estudiantes identifican en nuestra cultura.

Mariana Eguren aborda un componente central de la manera como la política educativa ha abordado lo pedagógico desde mediados de la década de 1990: el desarrollo de una nueva pedagogía (asociada al constructivismo) que, finalmente, se compromete con un objetivo político, la construcción de ciudadanía, para lo cual necesita desarrollar una determinada forma de pensamiento: el pensamiento crítico. Sin embargo, estas intenciones chocan con las prácticas docentes que no desarrollan competencia lingüística, capacidad analítica, expresión oral y escrita, juicio y elaboración propias, conexión con el entorno local, etc. y, más bien, se limitan a ejercicios y rituales, así como a tareas de baja demanda cognitiva. Esto,

por su parte, nos lleva tanto al terreno de la formación docente como al de la manera como se gestiona el sector (a partir de una lógica basada en el control y el cumplimiento de obligaciones más burocráticas que sustantivas).

Walter Twanama parte de reseñar la relación entre las transformaciones profundas vividas por el país en las últimas décadas y la crisis de la educación asociada a una falta de claridad respecto de su propósito. Desde ahí, aborda uno de los tótems de la política educativa peruana de los últimos 25 años, el enfoque por competencias, como **la** forma de representar todo aquello que debe ser aprendido. Twanama sugiere que esta mirada deriva en dos problemas que deberían abordarse: por una parte, no todos los aprendizajes podrían subsumirse bajo esa noción, ya que no todo tiene para todo estudiante un referente práctico que permita entender lo aprendido como un **saber hacer** (lo que, al final, instrumentaliza el aprendizaje); y, por otra parte, los hábitos son desdeñados al tiempo que las actitudes son tratadas como si fueran de una naturaleza similar o equiparable a los conocimientos (saberes) y las capacidades (saber hacer). Asimismo, el autor sugiere prestar atención a la capacidad anticipatoria, intencional, propositiva o ejecutiva de las personas como elementos clave para la articulación del aprendizaje en la acción. Así, sugiere que los aprendizajes pertenecen a seis tipos distintos: conocimientos, competencias, actitudes, hábitos, valores y funciones ejecutivas. En este marco, llama la atención sobre los reduccionismos que han imperado (especialmente en los últimos años) y sobre el hecho de que, finalmente, las escuelas y los docentes parecen enfrascados en una batalla ineluctablemente perdida: enseñar a saber hacer es algo que se logra mejor por otros medios (ilustrados mediante el caso de YouTube) y, en esa derrota, caen también (por desdén) los otros tipos de aprendizaje que son fundamentales para la formación de personas.

Madeleine Zúñiga nos plantea una reflexión sobre el desarrollo de las competencias lingüísticas de las personas en un país multilingüe de una manera que nos recuerda, por una parte, que la solvencia en la lengua propia es un pilar sobre el que descansa el desarrollo de un conjunto amplio de aprendizajes y, por otra, que la escuela peruana no solo tiene que respetar la lengua de sus estudiantes (o la variedad de esta que usan cotidianamente), sino también asegurar el manejo de la variedad del castellano que permite acceder a mayores oportunidades. Asimismo, propone que los problemas de competencia lingüística en castellano no son privativos de las poblaciones que tienen al castellano como segunda lengua, ni de aquellas que habitan en zonas dispersas o de mayor desventaja social, sino que atraviesan al conjunto de la sociedad, comprometiendo nuestra vida como país. En ese marco, la autora plantea la necesidad de asegurar el logro del castellano

como lengua común, mas no única, mientras se protege el carácter multilingüe del país, a lo que debe sumarse la solvencia en una *lingua franca* internacional. Todo ello supone despertar en los docentes una sensibilidad por el desarrollo de la competencia lingüística sin que eso se traduzca en prácticas de estigmatización o discriminación asociadas a las variantes de las lenguas habladas. Asimismo, destaca la necesidad de una acción pública que vaya más allá de lo educativo bajo la forma de planificación lingüística.

Carolina de Belaunde aborda el tema complejo y siempre controversial de la enseñanza de la historia en la escuela. A partir de constatar la existencia de diversas perspectivas al respecto, se enfoca (con evidencia de campo) en las visiones que manejan, de modo efectivo, los docentes peruanos sobre el particular. Aquí identifica cuatro propósitos manifiestos (fomentar la identidad nacional y el amor a la patria; promover valores a través de modelos; evitar errores pasados; y desarrollar algunos contenidos o saberes) y llama la atención sobre el hecho de que en ninguno de los casos estudiados los docentes hayan vinculado la enseñanza de la historia a un propósito fundamental y manifiesto del currículo que está profundamente asociado al estudio de procesos históricos: la formación de ciudadanos. Más bien, las concepciones docentes aparecen ancladas en perspectivas identitarias y nacionalistas propias del siglo XIX, que se sustentan en relatos únicos y son acompañadas de prácticas pedagógicas tradicionales revestidas con una apariencia de metodologías activas.

Yoannie Solís trata un tema recurrentemente descuidado, pero que subyace no solo a la salud física y emocional de las personas, sino también al desarrollo de un conjunto de aprendizajes fundamentales: la actividad física y el deporte. La autora descansa en la mirada de un personaje ficticio para construir, desde la educación física, la ciudadanía; asimismo, para componer un panorama complejo en el que coexisten el desdén, la distorsión del sentido de la actividad física, la inoperancia de las autoridades de distinto nivel y la subordinación del bienestar y la salud a metas supuestamente «más importantes» que, en realidad, denotan un enfoque ritualizado y organizado alrededor de algún *token* (como los puntajes en la Evaluación Censal de Estudiantes, ECE). El contraste entre lo que se dice de la educación física y la situación real es más que suficiente para exigir un esfuerzo integrado de reversión de tal situación, lo cual, de acuerdo al texto, no solo supone un compromiso y una acción multisectorial y de diferentes niveles de Gobierno, sino que debe abordar áreas tan disímiles como la formación docente en Educación Física, la carrera de estos docentes, el lugar y la valoración en el currículo, y una tarea de persuasión que vaya más allá de los rituales.

Lucía Ginocchio aborda un tema que destaca particularmente por su ausencia en muchas reflexiones sobre la educación: el arte. Una vez formulada una afirmación como la precedente, esta se convierte en un conjuro mágico a partir del cual todo el mundo termina diciendo que la educación artística es importante, para luego volver a desdeñarla. Este ensayo recapitula muy brevemente las razones que se suelen esgrimir sobre la importancia del arte en la educación de las personas, pero, sobre todo, se enfoca en discutir las concepciones de educación artística (y conceptos vinculados) que hoy priman en la educación peruana, de modo que presenta un panorama de esta. A partir de ello, se discute temas vinculados a la labor docente y la vinculación de la escuela con el patrimonio cultural y la propia cultura como espacios de formación en ciudadanía.

Mariana Rodríguez nos plantea la necesidad de ajustar nuestros sistemas educativos de cara a tres elementos o tendencias que aparecen como particularmente definitorias del futuro: la personalización de las experiencias educativas (dejando atrás una de las características básicas de la escuela industrial en la que se define de modo central un paquete de experiencias que deben seguir, por igual, grandes volúmenes de personas en una secuencia predefinida que también es igual para todos); la menor importancia del trabajo disciplinar compartimentado en aras de experiencias que permitan desarrollar capacidades para integrar perspectivas y, por lo mismo, para el trabajo colaborativo (lo que supone organizar el aprendizaje alrededor de proyectos o problemas que por sí mismos demandan miradas múltiples); y la necesidad y posibilidad de desarrollar experiencias de aprendizaje en comunidades de personas diversas que dejen de lado las distintas formas de segregación basadas en algún elemento que permite definir al grupo como homogéneo.

En la **segunda sección**, cinco ensayos abordan aspectos vinculados tanto a la conexión que existe entre la educación y el mundo del trabajo como a la que la une con el desarrollo del conocimiento y la innovación. Esta sección se centra en aspectos que no son ajenos a nuestros sueños, pero que tienen un carácter más vinculado a la reproducción de nuestra vida material y, por ello, la he agrupado bajo el título de un texto antiguo que dice «también de pan vive el hombre», aunque, por supuesto, parafrasearlo termina por velar que ello se aplica por igual a la mujer, por lo que mejor queda decir: «También de pan vivimos todas las personas».

Hugo Díaz aborda un problema secularmente descuidado en nuestra educación: la atención de las necesidades educativas de jóvenes y adultos. Al hacerlo, parte de constatar los manifiestos déficits de habilidades existentes (que derivan

de un desempeño muy pobre de nuestro sistema educativo en décadas pasadas) y la inmensidad de los desafíos que podemos anticipar, especialmente en el mundo del trabajo, así como la debilidad de nuestra oferta actual de Educación Básica Alternativa (EBA). El autor nos recuerda que la educación no es un proceso que pueda darse por concluido al finalizar la educación obligatoria o la educación terciaria e insiste en cómo el carácter cambiante del entorno hace imperativo no descuidar a esta población que efectivamente requiere renovadas experiencias educativas (que se encarguen de subsanar las deficiencias pasadas, pero que aborden también los desafíos nuevos) a lo largo de su vida. Ahora bien, eso significa que el sistema educativo debe atender a un volumen mucho mayor de personas de las que acoge hoy y eso solo puede ser viable si se descansa en un uso intensivo de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y de la educación abierta, en la modificación de las maneras como opera la educación presencial actual, en una mayor valoración de la educación técnica, en una mejora sustantiva de la propia educación secundaria, movilizand las capacidades de las instituciones de educación superior, y en esquemas de financiamiento compartido. Así, a partir de una mirada prospectiva, este artículo marca derroteros de reflexión que permitirían posicionar a la educación a lo largo de la vida como un eje articulador clave de la política educativa.

Gustavo Yamada, Juan Francisco Castro y Santiago Medina utilizan información longitudinal del estudio *Niños del milenio (Young lives)* y una batería de indicadores de habilidades académicas, tecnológicas y socioemocionales para indagar acerca de: la existencia de un conjunto de habilidades valoradas en el mercado laboral; el poder predictivo de la educación formal para la adquisición de estas habilidades; y el grado y persistencia con el que las disparidades económicas observadas al nacer se traducen en diferencias en la adquisición de esas habilidades. A partir de tal análisis, los autores encuentran que: las habilidades tecnológicas y socioemocionales predicen mejores resultados laborales; el acceso a la educación formal se traduce en incrementos en la mayoría de las habilidades valoradas por el mercado laboral; y las diferencias en la riqueza de los hogares de donde provienen los jóvenes generan brechas de habilidad tempranas y persistentes. En conjunto, estos tres resultados revelan que la educación formal resulta insuficiente para cerrar disparidades en habilidades importantes para el trabajo y ofrecen una explicación de la persistencia intergeneracional de la desigualdad en el Perú. Así, este artículo dialoga con el anterior, introduciendo consideraciones claves sobre los problemas de equidad asociados a este tema a partir de información empírica sobre la situación peruana actual.

Flavio Figallo destina su ensayo a un elemento clave del sistema educativo que, sin embargo, aparece como una desdeñada Cenicienta en el panorama general: la educación técnico-profesional. El autor parte de reseñar el paradigma que llevó a la formulación de un modelo que tuvo su momento de auge entre 1940 y 1980, pero que ha languidecido, desde entonces, no solo por los cambios sociales que socavaron algunas de sus premisas, sino también por la heterogénea manera en la que se han instalado, o no, formas nuevas de abordarlo. A partir de ello, el ensayo describe algunos de los desafíos mayores que debería enfrentar esta parte de nuestro sistema educativo y sugiere pistas para su desarrollo, las cuales, en gran medida, suponen redibujar completamente la manera como está estructurado en aspectos claves como su gobernanza (multisectorialidad, participación del mundo de la producción, alianzas con otras instituciones educativas), organización (tránsito fluido entre opciones formativas), financiamiento y esquemas de supervisión. A ello, se suma la necesidad de una mirada prospectiva que deriva en opciones modulares, no presenciales, donde la certificación de competencias es de suma importancia, como lo es también la adopción de nuevas tecnologías (como la inteligencia artificial) en aras de enriquecer las experiencias de aprendizaje y hacerlas más efectivas. Asimismo, el autor destaca el hecho de que esta formación es una opción tomada preferentemente por personas con menores oportunidades, por lo que su mejora es clave para afectarlas positivamente. Finalmente, indica que abordar los cambios necesarios no pasa solo por políticas públicas y participación de agentes no estatales, sino también por modificar el imaginario de quienes hoy se desempeñan en este terreno y entre quienes perdura el paradigma fundante de la educación técnica, el cual hoy debe ser completamente replanteado.

Mónica Bonifaz y **Alberto Gago** parten de constatar que nuestro sistema universitario se encuentra muy rezagado respecto de sus intenciones manifiestas relativas a la capacidad para producir conocimientos, tarea crucial para la inserción del país y sus ciudadanos en la sociedad global contemporánea. Así, su texto hace una revisión de antecedentes sobre nuestro sistema universitario (principalmente dedicado a la formación profesional) y la labor de investigación, para luego enfocarse en su desempeño en el ámbito de la investigación científica a partir de un análisis comparativo con países de la región. Esto permite a los autores sugerir que, como ha sido el caso en aquellos donde la investigación científica ha florecido, se destine recursos públicos significativos a esta tarea, los mismos que pueden ser asignados de modo inicial bajo el reconocimiento de que no tenemos un conjunto muy numeroso de instituciones en las que la producción de conocimiento de frontera es viable en el corto plazo, así como la validez y pertinencia

de distintos modelos de universidad, en los que algunas tendrán un claro énfasis en la docencia (formación profesional), otras en la docencia y la investigación focalizada o aplicada, y una tercera modalidad, en la que se desarrollan programas de investigación avanzada conducentes al grado de doctorado.

Fabiola León-Velarde y **Raymundo Morales** brindan una mirada de conjunto a las labores de desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en el Perú, mirada que permite tipificarlas como un espacio de construcción caracterizado por su debilidad actual, expresada tanto en la limitada disponibilidad de recursos como en el escaso alcance de la formación académica asociada al desarrollo de la ciencia. Para enfrentar esta situación, los autores sugieren que, en primer término, es necesario contar con mayor y mejor información sobre ciencia, tecnología e innovación en el Perú, base sin la cual resultaría difícil proponer políticas efectivas. Asimismo, plantean una mejora en la gobernanza, de modo que se cuente con un sistema compuesto por instituciones diversas con roles claramente definidos. Finalmente, subrayan la necesidad de mayores recursos para esta tarea. El ensayo culmina con una reflexión que recuerda que el desarrollo nunca es dependiente de una única variable (así se trate de la inversión en ciencia, tecnología e innovación) y que, por lo mismo, es imperativo considerar aspectos tan amplios como la educación de las personas (para fortalecer su curiosidad, su espíritu de indagación y sus capacidades para acometerla de modo riguroso) o el conocimiento de nuestra propia historia como forma de aproximarse a procesos complejos, que derive en miradas capaces de integrar diversas perspectivas y sean transversales a la reflexión específica de cada disciplina.

La **tercera sección** aborda como un tema singular dos de las dimensiones que tocan a la equidad educativa: los aspectos vinculados a la falta de una perspectiva proequidad en la política educativa y los problemas de segregación hoy existentes. Para ello, tres ensayos han sido agrupados bajo el título «Inequidad en la educación peruana».

Santiago Cueto parte de constatar la profunda injusticia que caracteriza al sistema educativo peruano, donde, a mayores elementos de vulnerabilidad, menores oportunidades educativas, para preguntarse cómo así hemos llegado a esta situación. Para responder a esta interrogante, postula que tenemos una política educativa que, si bien no se plantea como objetivo explícito provocar la inequidad y, por el contrario, tiene componentes declarativos proequidad, prioriza otras consideraciones, en particular la «eficiencia», a partir de una concepción utilitaria de la función educativa que define un foco restrictivo que descuida propósitos fundamentales, como disminuir los niveles de machismo, violencia, corrupción,

etc. Así, propone que lo que se necesita es que la política educativa se defina desde un enfoque del derecho a la educación (y no desde una visión instrumental de la misma). Finalmente, sugiere justamente que, si las políticas no son diseñadas con el propósito explícito de garantizar el derecho reduciendo las inequidades (y de hacerlo equiparando condiciones «hacia arriba»), el resultado será un agravamiento de estas.

Sandra Carrillo vincula de modo directo los problemas de equidad con la prevalencia de la segregación escolar en el sistema educativo peruano. Luego de presentar cómo dicha segregación afecta no solo al aprendizaje vinculado a la convivencia democrática, sino también otros aprendizajes escolares, lleva el tema a la necesaria discusión acerca de los atributos que la política educativa debe tener para enfrentar la segregación. El punto de partida obligado de políticas antisegregación es reconocerla, identificarla, ponerla de modo explícito como un problema en el debate público. A partir de ello, se presenta un conjunto de hallazgos de la literatura que nos guían respecto del tipo de acciones a desarrollar: fortalecer la educación brindada por el Estado, evitando el crecimiento, con poca o ninguna regulación, de un sector privado que tiende a hacer más segregado el sistema; considerar las asimetrías y limitaciones dentro de las que opera la elección de los padres de familia; fomentar la integración de las minorías que viven en situación de privilegio; planificar la oferta de servicios educativos; y enfrentar límites estructurales. Por todo ello, la lucha contra la segregación supone una apuesta hacia la equidad del sistema educativo, lo que va más allá del ámbito de las instituciones educativas y del sector mismo.

Liliana Miranda aborda también el problema de la segregación socioeconómica, pero desde una pregunta clave relativa a su importancia en la escuela en virtud de su relación con la formación de una sociedad de ciudadanos. Así, la intención de su ensayo es tomar la circunstancia del Bicentenario como una ocasión para plantear la necesidad de escuelas diversas como sustento de una sociedad democrática e inclusiva y, por ello, hacer de la segregación un tema central y urgente de la política educativa. Esto se sustenta en la afirmación de que la segregación escolar deslegitima a la escuela, debilita la formación de identidades que escalen hasta un plano general, impide el diálogo democrático, subraya las fracturas sociales, fortalece discursos ideológicos de tinte conservador y, finalmente, socava la formación y el ejercicio de la ciudadanía.

En la **cuarta y última sección**, seis ensayos abordan temas que pueden ser vistos como claves para provocar la necesaria ruptura que este volumen sugiere. Por ello, esta sección ha sido agrupada bajo el título «Inductores para mover al

sistema», ante lo cual no debe entenderse que solo estos ensayos abordan ejes de cambio; de hecho, todos lo hacen y portan sugerencias en tal sentido. Esta agrupación, en realidad, trata de identificar algunos temas como particularmente destacados debido a que tocan elementos estructurales que definen la operación del sistema. De hecho, el antes referido Proyecto Educativo Nacional postula un conjunto de **impulsores del cambio** que tienen un alcance mayor que lo aquí planteado, aunque también claros elementos de convergencia y refuerzo.

Andrea Portugal y **Giuliana Espinosa** abordan un tema crucial que ha sido sistemáticamente descuidado por las políticas educativas a lo largo de varias décadas (salvo, por supuesto, algunos momentos en los que de modo excepcional surgieron ideas y propuestas que, luego, no se tradujeron en acciones sostenidas): la formación inicial de los docentes. Para hacerlo, parten por preguntarse cuáles son los rasgos fundamentales que deben tener los docentes para enfrentar la escuela del mundo contemporáneo *vis-à-vis* la persistencia de imágenes obsoletas e insostenibles de la docencia. La respuesta a esta pregunta se vincula con el conocimiento específico de la docencia como profesión: saber experto; competencia y solvencia profesional; dominio de la materia y de su didáctica; manejo de los procesos de desarrollo de los estudiantes; y comprensión del proceso de aprendizaje anclado en un entorno que es siempre diverso y cambiante, lo que se traduce en una necesaria capacidad de adaptación e innovación asentada en la reflexión sobre la propia práctica y su renovación constante. Asimismo, tal respuesta incluye reconocer que los docentes modelan el desarrollo de los estudiantes, lo que se traduce en la necesidad de un sentido ético que afirma la propia responsabilidad. Todo ello es tomado en cuenta para postular cómo debe ser la experiencia de aprendizaje de los futuros docentes: una práctica clínica informada por la investigación que permita valorar e integrar los distintos tipos de conocimiento generados en los contextos de la escuela y la educación superior.

Ricardo Cuenca plantea cuestionamientos respecto de otro tótem asociado a los enfoques pedagógicos adoptados en el país desde los años 1990: partiendo de afirmar que cada aprendiz debe construir sus propios aprendizajes (es decir, ha de ser el sujeto activo central del proceso de aprendizaje), se procedió a redefinir el rol docente, de modo que este dejara de ser un **enseñante** para transformarse en un **facilitador** o **mediador** de los aprendizajes. De este modo, los métodos y procedimientos mediante los cuales una persona aprende cobraron centralidad (tecnocrática), desplazando no solo al contenido y los propósitos de lo que se ha de aprender en la escuela, sino también la agencia especializada del docente y la propia enseñanza, lo que, por su parte, devino en una merma de la autoridad

profesional de aquel y del sentido profesional de la labor docente. Apoyado en la investigación educativa, Cuenca muestra que la implementación de ese enfoque dejó a las aulas en un punto medio entre las viejas prácticas (a las que siempre se apela, sobre todo en situaciones de «desorden») y el nuevo encargo hecho a los docentes. Finalmente, invita a repensar al docente como profesional con un saber especializado y roles propios y distintos que le dan autoridad y constituyen el espacio en el que se forma la identidad profesional, desde la que puede acometer sus tareas; roles que, por lo mismo, son claves para el encuentro entre las perspectivas e inquietudes que cada uno tiene y el encargo asumido por aquello a lo que la política educativa debe prestar más atención, el fortalecimiento de las capacidades docentes para educar ciudadanos y no solo para el uso de herramientas y técnicas de trabajo.

María Paola Castro y **César Guadalupe** hacen una revisión detenida de la evolución de los salarios docentes en el sector público desde 1940, para luego enfocarse en los cambios en su jornada laboral y la situación de sus hogares en los últimos 15 años de modo comparado con la situación de otros profesionales. En este esfuerzo, encuentran una clara tendencia a la recuperación de los salarios reales (a pesar de un período de estancamiento vivido entre 2006 y 2016). Asimismo, encuentran: que la proporción de docentes que tienen un segundo empleo es bastante más elevada, tanto para hombres como para mujeres, que la observada entre los demás profesionales del país; que, controlando las horas trabajadas, la recuperación salarial ha permitido que los docentes peruanos hoy perciban, en promedio, una remuneración por hora trabajada similar a la de los otros profesionales (que, claramente, también perciben una remuneración reducida); que la remuneración por hora percibida en la segunda ocupación es bastante menor que para otros profesionales. Todo ello es, finalmente, visto a la luz de la composición y la situación de los hogares encabezados por docentes (jefe de hogar y/o cónyuge) de modo comparado con la situación de los hogares encabezados por otros profesionales. Los autores muestran claramente que el tema de la remuneración docente debe ser visto considerando que el ingreso profesional tiende a ser bajo en general, y que es de primera importancia recuperar la docencia como una ocupación de tiempo completo.

María Balarin y **Mauricio Saavedra** abordan la manera como se gestiona el financiamiento público de la educación (financiamiento inercial de la oferta y alta centralización) y su significado en un contexto en el que el país ha buscado organizarse de acuerdo con una estructura descentralizada del Gobierno estatal. De hecho, se constata una creciente centralización en el Sector Educación (al menos

desde 2012) y que el mecanismo principal en su base es la gran importancia que tienen los llamados Programas Presupuestales (PP; que, se entiende, buscan que el presupuesto se corresponda con resultados), definidos en detalle a nivel central sin participación alguna de las instancias subnacionales. De esta forma, lo que en realidad ha ocurrido es un proceso de desconcentración de la gestión, mas no de transferencia de autoridad. El hecho de que los llamados PP sean decididos en detalle a nivel de la autoridad central produce ineficiencias (porque no se toma en consideración diferencias en costos entre regiones, lo que deriva en déficits en algunas y superávits en otras), desincentiva la planificación a nivel subnacional y limita las iniciativas regionales. Asimismo, se constata la incongruencia existente entre la posibilidad que tienen las unidades ejecutoras (UE) de planificar de acuerdo a las normas del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) y el hecho de que, a fin de cuentas, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) define «techos» que son independientes de dicha planificación (lo que deriva en ineficiencias adicionales derivadas del desajuste entre el presupuesto aprobado al inicio del ejercicio y lo planeado), a lo que se suman las rigideces asociadas al movimiento de fondos de partidas que no se van a ejecutar a otras donde se las necesita. Así, los órganos descentralizados terminan convertidos en extremidades operativas de las decisiones centralmente tomadas.

César Guadalupe, Flor Pablo y Antonella Rivera proponen un tema al que se presta poca atención, pero que resulta crucial de cara a favorecer a instituciones educativas más fuertes en las que pueda ser posible una gestión autónoma: la necesidad de integrar los actuales «servicios educativos» (aquello que es identificado con un «código modular» y que no es necesariamente equivalente a una «institución»), de modo que las trayectorias de los estudiantes por toda la educación obligatoria (desde la inicial hasta la secundaria) sea gestionada de un modo coherente e integrado, al tiempo que se identifique, finalmente, instituciones educativas en la gestión estatal que cuenten con suficiente escala (para superar la atomización) y un espacio territorial mejor definido (para operar como instituciones independientes y en redes de colaboración). El 90% de los docentes y de los estudiantes que hoy asisten a más de 60 mil servicios con los que cuenta el Sector Educación podrían converger en unas 13 mil instituciones.

Nicolás Rivera da cuenta del enfoque modular en el tratamiento de la infraestructura educativa, de una forma que es, al mismo tiempo, estandarizado y susceptible de diversificación. El autor parte de constatar tanto la existencia de un plan nacional destinado a estimar la «brecha de infraestructura» y definir un camino para abordarla, como al hecho de que hemos tenido un tratamiento

reduccionista del tema (especialmente en los medios, aunque esto se aplica a cualquiera que irreflexivamente repita cifras agregadas que pueden cambiar de modo importante si, por ejemplo, se abordan los problemas existentes de atomización o de planificación territorial), lo que, sin embargo, no debe ocultar la gran magnitud de los desafíos vinculados a **insuficiencia, deficiencia e inseguridad** que marcan este componente de nuestra realidad educativa. Así, este texto se enfoca en revisar las ideas de estandarización y normalización en la arquitectura escolar y su relación con la necesidad de ajustarse a las especificidades territoriales y culturales en el marco de una labor educativa que no puede concebirse exclusivamente (como en los años 1990) desde la unidad aula (grupo de estudiantes en un espacio cerrado), donde el clima, el territorio y la cultura no forman parte de la actividad educativa. El esfuerzo conducido desde 2018 (Escuela Perú), si bien asume la necesidad de estandarizar estructuras modulares, se distingue de modo marcado de la iniciativa de los años 1990, empezando por el hecho de que este descansó en un concurso público y continuando con su búsqueda de opciones que pudieran «albergar diversas e indeterminadas situaciones de aprendizaje», de modo que el estándar había de ser típico a la vez que flexible. Asimismo, destaca el uso del *Building Information Modelling* (BIM) como forma de asegurar que cada diseño sea realizable, al tiempo que permita reducir la incertidumbre (y la arbitrariedad) sobre el valor monetario de la edificación educativa.

Un intento de integración de ideas

Si hay un elemento que subyace al conjunto de ensayos que componen este volumen es el reconocimiento de la complejidad del fenómeno educativo y de la necesidad de tomarla en cuenta para la reflexión general, su abordaje académico y la labor de la política pública. La afirmación de esta idea de alcance general ha sido el punto de partida para componer un volumen que pueda contribuir al debate, no solo para abordar temas descuidados (como, por ejemplo, la formación inicial docente abordada por Portugal y Espinosa, la misma que ha sido relegada por décadas en la política pública), sino para hacerlo sin pretender que lo dicho sea un punto de cierre del necesario diálogo ciudadano y, por el contrario, como una invitación a este. Todo lo aquí contenido puede ser debatido y, además, esperamos que lo sea. En ese orden de ideas, este volumen pretende contribuir invitando a una conversación que, como la propia diversidad de textos aquí reunidos, tiene que reunir voces dispares.

La complejidad de un asunto social como el educativo se asocia con la naturaleza de la experiencia humana en la que el aprendizaje juega un papel fundamental. Por ello, el abordaje de los temas educativos desde, al menos, los diálogos

socráticos hasta la reflexión más actual sobre el tema, ha enfatizado que la educación tiene que ver con el desarrollo del multifacético potencial de las personas, de modo que podamos conducir nuestros proyectos de vida en el marco de, y contribuyendo con, las comunidades en las que vivimos. Así, una parte importante de ciertos discursos contemporáneos acerca de la necesidad de no limitar las experiencias educativas a aspectos académicos o disciplinares (ocasionalmente llamados «cognitivos»), sino a abordar también «habilidades blandas» (nombre que, en sí mismo, denota imprecisión sobre aquello que se quiere decir), es algo que puede ser visto, a la luz del saber pedagógico más clásico, como totalmente usual y carente de novedad. Sin embargo, mucho de este discurso aparece (especialmente para los no familiarizados con el pensamiento educativo) como algo nuevo, que rompería con una educación que no estaría planteada de esa forma y que, por lo tanto, habría perdido el rumbo marcado por siglos de pensamiento educativo.

Así, cabe preguntarse en qué momento (si acaso) la política educativa y el tratamiento de los problemas educativos de las personas perdió (o pareció perder) el rumbo humanista, integrador y complejo que uno lee en los textos clásicos.

La crítica más reciente al desempeño de los sistemas educativos tiende a encontrar en el modelo industrial que los funda parte importante de la explicación de este problema. En efecto, la educación institucionalizada previa al siglo XIX era, por un lado, un privilegio de las élites y, por otro, una educación que brindaba atención a diversos aspectos de nuestra naturaleza, tal vez precisamente por destinarse a élites que al no necesitar resolver los problemas de su vida material podían dedicarse a los aspectos «más elevados del espíritu», propios del *otium*. En contraposición, los sistemas educativos tal y como los conocemos surgen en Occidente atados a necesidades políticas y sociales muy particulares (Archer, 2013), que los vinculan, por una parte, a la conformación de los Estados nación (y la pérdida de poder de las iglesias en un mundo más secularizado) y, con ello, a la homogeneización lingüística bajo un canon cultural dominante; y, por otra, a un mundo que gira crecientemente hacia el *negotium* como actividad central. Lo primero lleva a enfatizar la enseñanza de la lengua dominante, lo segundo, a privilegiar aquellas habilidades que, se asume, se vincularían de forma más efectiva con las actividades económicas.

Sin embargo, a pesar del establecimiento de sistemas educativos modelados desde estas dos vertientes de preocupaciones, el pensamiento pedagógico continuó destacando la necesidad de una educación que fuera más allá de las aulas organizadas como galpones industriales, de la agrupación de estudiantes según fecha de manufactura (edades) y turnos marcados con campanas que asemejan

las sirenas, primero, y, luego, los timbres usados en la manufactura como marcadores del tiempo. Son muchos los ejemplos de pensadores que podrían citarse, sin embargo, quisiera mencionar solo tres que me han resultado particularmente ilustrativos: Friedrich Froebel⁵, María Montessori⁶ y Loris Malaguzzi⁷.

Sin embargo, a pesar de que podemos reconocer esta constancia del pensamiento pedagógico, es claro que el mundo de las políticas públicas ha estado muy marcado, en el pasado reciente, por miradas más instrumentales de la educación. Ellas están directamente asociadas a dos vertientes de pensamiento: por un lado, la teoría del capital humano (Becker, 1993; Mincer, 1958; Schultz, 1963), especialmente en sus formas más reduccionistas (Psacharopoulos, 1985, 1994; Psacharopoulos & Hinchliffe, 1973; Psacharopoulos & Patrinos, 2004; Psacharopoulos & Woodhall, 1985); y, por otro lado, la asociación de estas últimas a miradas ideológicas que han tenido particular predicamento en las últimas cuatro décadas, ejemplificadas en diversas publicaciones (Bruns, Mingat, & Rakotomalala, 2003; Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2001; Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, & Canada: Statistics Canada, C. S., 2000; World Bank, 2011; World Bank & Independent Evaluation Group, 2006) y objeto de sinnúmero de críticas que también pueden tener como ejemplo algunas publicaciones (Gorur, 2017a, 2017b; Grek, 2015; Hamilton, 2001, 2012; Hamilton, Maddox, & Addey, 2015; Klees, Samoff, Stromquist, & Bonal, 2012; Martens, 2007; Martens & Niemann, 2013; Mar-

⁵ Friedrich Froebel diseña y establece en Bad Blankenburg (Alemania) en 1837 su *Anstalt zur Pflege des Beschäftigungstriebes der Kindheit und Jugend*, al que luego llamará *Kindergarten*, que era, literalmente, un **jardín** en el que los niños no solo jugaban, cantaban y bailaban a partir de actividades estructuradas, sino también observaban y cultivaban plantas, de modo que desarrollaran conciencia sobre el mundo natural (Froebel, 1908).

⁶ Seis décadas después de Froebel, María Montessori desarrollará su enfoque, partiendo no solo de su formación en medicina y psiquiatría, sino también del reconocimiento de la disposición innata de los niños a aprender (lo que la escuela industrial suele mermar con mucho éxito) y desarrollarse física, social, emocional y cognitivamente (Montessori, 1964). Debe notarse que Montessori inició el desarrollo de su propio enfoque a partir de un trabajo pionero en la inclusión de niños recuperados desde un establecimiento de salud mental.

⁷ Luego de la Segunda Guerra Mundial, Loris Malaguzzi se une a las escuelas creadas por la *Associazione Nazionale Partigiani d'Italia* y el Ministerio del Trabajo, que estaban dirigidas a personas entre 16 y 24 años que lucharon contra el fascismo y/o sufrieron prisión en ese período. Asimismo, estuvo cerca al desarrollo de la educación autogestionada por la *Unione Donne Italiane* y luego trabajó en el *Centro Medico Psico-Pedagogico Comunale di Reggio Emilia*, dirigido a niños con dificultades, hasta que en 1963 la municipalidad crea su primer centro preescolar para niños de 3 a 6 años como parte de su red de servicios educativos. Las ideas de Malaguzzi no solo se vinculan al carácter multifacético de la experiencia humana, sino también a su carácter colectivo y espacialmente situado (Cagliari, Castagnetti, Giudici, Rinaldi, Vecchi, & Moss, 2016).

tens, Rusconi, & Leuze, 2007). Esta visión ha desplazado o limitado la presencia en el debate público de ideales más enfocados en la educación como desarrollo del potencial humano y, por tanto, como derecho humano fundamental, al punto de que el aparente acuerdo universal existente acerca de la importancia y el valor de la educación puede ser muy endeble (McCowan, 2013) y, como señala Cueto en este volumen, ha llevado a descuidar y, por lo tanto, a reproducir las inequidades sociales a través del desempeño de los sistemas educativos.

En el Perú resulta usual asociar nuestros problemas educativos a la inestabilidad de la política educativa, la misma que tiende a vincularse a la frecuencia con la que se suceden ministros a cargo del sector. En efecto, en las dos décadas que han sucedido a la caída del gobierno de Alberto Fujimori hemos tenido 16 ministros, lo que da un promedio de 487 días para las gestiones ya culminadas. Este promedio, por cierto, se encuentra sesgado hacia arriba, pues incluye dos de las gestiones más longevas de nuestra historia: José Antonio Chang (1.695 días) y Jaime Saavedra (1.144 días en dos períodos gubernamentales contiguos). Excluyendo estos dos casos, el promedio es un tercio de días menor, llegando a solo 343 días (menos de 12 meses). Y, si solo consideramos el período iniciado con el último Gobierno en julio de 2016 y asumimos que el actual ministro llegará hasta el final del mandato gubernamental (lo que nadie puede garantizar), tendremos 8 ministros en 5 años, con 228 días (7,5 meses) en promedio⁸.

El hecho de que los 2 ministros más longevos que hemos tenido desde 1975 posean atributos tan distintos como Chang y Saavedra debería llevarnos a relativizar la idea que afirma que la permanencia prolongada de un ministro es siempre una buena noticia. La continuidad o no continuidad de las políticas obedece más a la de los equipos (que no siempre es afectada de modo negativo por un cambio de autoridades, pero que, claro está, es muy susceptible a este en un contexto de fragilidad institucional y precariedad laboral, como el que prima en un Estado carente de servicio civil) y a la inestabilidad o fragilidad de los propios gobiernos: no es un accidente que un gobierno como el de Velasco Alvarado solo haya tenido 3 ministros de educación en 7 años, y... bueno, lo que hemos visto desde 2016.

Asimismo, la continuidad o no continuidad se asocia a la permanencia de ideas y proyectos o a su ausencia. Este es el terreno donde cabe llamar la atención sobre algo que ha sido documentado por la investigación académica reciente (Guadalupe, León, Rodríguez, & Vargas, 2017, cap. 6): desde aproximadamente 1995 y hasta, al menos, finales de 2016 la política educativa peruana no ha sido

⁸ Este párrafo ha tenido que ser revisado varias veces ya que durante 2020 tuvimos cuatro ministros.

objeto de alteraciones profundas⁹. En efecto, luego de la gran crisis vivida por el país entre 1975 y 1990, el Ministerio de Educación (Minedu) convoca a un conjunto de personas y organizaciones, incluyendo organismos internacionales, para formular un diagnóstico de la educación peruana (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, World Bank, Unicef, Unesco-Santiago, GTZ, & UNDP, 1993), el mismo que estuvo a la base de la formulación de lo que luego se llamaría el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (Mecep), que, poco después, sería rebautizado, cambiando «Primaria» por «Peruana». Este programa se articuló alrededor de tres ejes de política: modernización de la gestión; foco en los aprendizajes; y cambios en la docencia (asociados a la ya mencionada introducción de un «nuevo enfoque pedagógico»). A ello, había que sumar el emblemático esfuerzo que desarrollaba, fuera de la estructura del ministerio, el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (Infes). Quien recuerde los «cuatro pilares» de la gestión de Jaime Saavedra, notará que se trata, exactamente, de esos mismos cuatro elementos. Independientemente de las dinámicas circunstanciales introducidas por diferentes ministros, dichos cuatro tópicos han sido los ejes articuladores de la política educativa durante un cuarto de siglo.

Esto, evidentemente, se ha traducido en la continuidad de diversos esfuerzos de una manera que, seguramente, ha producido impactos positivos importantes en el sistema educativo. Por ejemplo, cabe preguntarse cuánto de la mejora en aprendizajes que hemos observado de modo constante, aunque tímido, por cerca de dos décadas se explica por una política sostenida de dotación de libros y cuadernos de trabajo.

Téngase presente que la Ley 14693, Ley de la Enseñanza Gratuita, ya señalaba la necesidad de contar con un plan para la

[...] provisión progresiva de útiles de enseñanza a los planteles oficiales de la República, así como para la edición de textos escolares de distribución gratuita

⁹ Al menos dos de las gestiones posteriores a diciembre de 2016 declararon una agenda potencialmente distinta. Marilú Martens anunció su interés por priorizar la educación rural y el cierre de brechas, así como la autonomía escolar y la educación inicial; por su parte, Flor Pablo buscó reformular algunos temas (dar una mirada más amplia al de aprendizajes o enfocar el de la docencia considerando la necesidad de desarrollar confianza) y buscó poner énfasis en la gestión escolar autónoma, la descentralización y el reordenamiento territorial de los servicios. Pero ni el clima de incertidumbre y/o confrontación política ni la brevedad de sus gestiones permitieron que esos nuevos ejes de política pudiesen instalarse. Asimismo, la emergencia sanitaria ha alterado profundamente la situación y parece arrastrar decisiones gubernamentales que desde hace mucho tiempo no responden a visiones o proyectos que las integren y, de hecho, con frecuencia parecen más marcadas por las iniciativas u «ocurrencias» dispares de la propia tecnocracia.

en las escuelas oficiales de educación primaria y a precio de costo, en los demás planteles. (Perú, 1963, art. 1, inc. f)

Debe anotarse que esta norma es de 1964 y su cumplimiento empezó a darse (de modo aún parcial) 33 años después en el marco del Mecep y, felizmente, se ha sostenido en todos estos años.

Por otra parte, resulta importante notar que durante los primeros años de este siglo se realizó un esfuerzo destacado por repensar nuestra educación en espacios de amplia participación ciudadana que derivaron en la formulación y posterior aprobación, en enero de 2007, del Proyecto Educativo Nacional (Perú. Consejo Nacional de Educación, CNE, 2006). Sin embargo, dicho Proyecto no parece haber alterado las bases instaladas a mediados de 1995, al punto de que Manuel Bello ha afirmado (Forge, 2017, minuto 74 ss) que el Mecep ha sido el verdadero Proyecto Educativo Nacional del país, incluso si se trata de una realidad implícita. Claro está que la continuidad de cuatro líneas generales de trabajo no puede, por sí misma, llamarse un «proyecto», a menos que se asuma que a ellas subyace una visión más general que las explica (como lo postula Bello Loc. Cit.) o que, simplemente, no haya habido mayor reflexión que altere las cosas de modo que prime una suerte de «piloto automático» que porta consigo ideas que nadie, desde la gestión (ya que no es gobierno), del sistema cuestiona¹⁰. Ahora que se ha aprobado una versión actualizada del Proyecto Educativo Nacional, cabe preguntarse acerca de la posibilidad de que, efectivamente, este represente un nuevo fundamento, distinto del establecido en 1995, no solo en su formulación (que lo es), sino en la práctica de las políticas educativas y de otros sectores que tocan a lo educativo.

¿Por qué se ha dado continuidad a los ejes centrales de la política educativa? ¿Qué aspectos son positivos de esa continuidad? ¿Con relación a cuáles se necesita una ruptura?

Más allá del ejemplo anteriormente mencionado a propósito de la dotación de libros y cuadernos de trabajo, hay otros factores que debemos reconocer como elementos de mejora en el sistema educativo y que parten de los fundamentos establecidos a mediados de los años 1990:

¹⁰ Por supuesto que el «piloto automático» nunca es realmente **automático**, sino que reposa, por un lado, en ideas no cuestionadas (usualmente se trata de una ideología hegemónica que, por cierto, debe ser sostenida también por algunos actores) y, por otro, en una tecnocracia que por definición no se plantea la posibilidad de reflexionar en términos sustantivos y se concentra en desarrollar (en ocasiones, de modo frenético) actividades que afirman la continuidad o, en muchos casos, no conducen a ninguna parte, pues, justamente, carecen de dirección y propósito.

- a. Aunque parece ser más un aspecto derivado de factores vinculados al desempeño económico del país que el resultado de decisiones políticas que van más allá de la inercia, el crecimiento sostenido de los niveles de gasto público por estudiante, de modo que este se ha multiplicado (en términos reales) por aproximadamente 4,7 desde 1990 hasta la actualidad es un hecho destacable¹¹. Evidentemente, los poco más de S/ 4.000 anuales por estudiante (aproximadamente USD 1.200) que hoy invertimos con recursos públicos no soportan una comparación con lo que invierten países vecinos (Chile tiene un nivel que es más que el doble del peruano) u otros (Alemania gasta más de siete veces ese monto), pero reconocer esta situación no debe llevarnos a desdenar el progreso realizado, el cual, además, ha permitido recuperar primero y superar después los niveles de gasto público que tuvo el país desde, al menos, 1950 (Guadalupe *et al.*, 2018). Claro está que la dinámica demográfica (con un número cada vez menor de nacimientos por año desde 1993), el crecimiento de la participación privada y la reducción de los niveles de repetición de grado contribuyen a la elevación del gasto por estudiante, ya que, en un contexto marcado por altos niveles de acceso a la educación obligatoria, dichos factores llevan a que haya menos estudiantes a ser atendidos con gasto público.
- b. Esta mayor disposición de recursos financieros ha permitido conducir muy diversas acciones (algunas probablemente no muy bien diseñadas), entre las que destacan: la recuperación del salario docente, al que en este volumen hacen referencia Castro y Guadalupe; la ya mencionada dotación de materiales educativos; la expansión de los servicios de educación inicial; etc.
- c. Al mismo tiempo, el tema docente ha podido ser abordado no solo desde lo remunerativo: instalar en el país la convicción de que la recuperación y la revaloración de la docencia pasa por contar con una carrera profesional basada en el mérito profesional ha sido uno de los logros más importantes de estos años. La comparación con países cercanos en los que la primacía de la lógica corporativa en la política pública ha sido uno de los principales componentes del debilitamiento de su educación debería ayudarnos a dimensionar la importancia de este cambio. Evidentemente, problemas como la formación inicial (abordada por Portugal y Espinosa en este volumen), la necesidad de recuperar la docencia como una ocupación de tiempo completo (planteada

¹¹ Como se documenta en Guadalupe, Twanama, & Castro (2018, pp. 16-17), para el período 1993-2017, la variable que mayor peso tiene en la evolución del gasto por estudiante es el tamaño del PBI per cápita.

aquí por Castro y Guadalupe), la forma como los docentes manejan los objetivos de aprendizaje básicos de nuestro currículo (aspecto tratado por Eguren y de Belaunde) o la manera como concebimos la docencia (lo que es abordado por el ensayo de Cuenca), así como la posibilidad de contar con equipos profesionales que puedan ejercer su autonomía profesional (como señalan Guadalupe, Pablo y Rivera), son parte del conjunto de aristas pendientes de abordar con relación a la docencia.

- d. La constante expansión de los niveles de acceso y conclusión de nuestra educación obligatoria, así como la reducción del atraso escolar, son procesos de largo plazo (Guadalupe, Castillo, Castro, Villanueva, & Urquiza, 2016) que, al menos, han sido sostenidos en este período. En particular, cabe destacar el crecimiento de los niveles de acceso a la educación inicial, que, sin duda, es el más afectado por la actual crisis.
- e. Todo esto ha ido acompañado de un proceso de mejora constante, aunque tímida, de los niveles de aprendizaje que logran nuestros estudiantes, al menos con relación a las pocas áreas curriculares que son objeto de medición regular y que permiten una comparación (no exenta de dificultades)¹² en el tiempo.

Estos elementos representan áreas importantes de mejora que no pueden ser desdenadas. Sin embargo, han coexistido con problemas que, o no han sido abordados o lo han sido de una forma que los ha agudizado. Entre estos, quisiera destacar los siguientes:

- a. El incremento en los niveles de gasto por estudiante ha estado, como es lógico en un sistema intensivo en trabajo docente, fundamentalmente atado a la mejora en los salarios docentes. Sin embargo, tanto los volúmenes como la participación del gasto corriente no salarial en el presupuesto también se han visto sustancialmente incrementados, lo que se traduce en la posibilidad de desarrollar iniciativas y programas (o «intervenciones», como ilustrativa-

¹² La participación peruana en el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) permite ver progresos por un período de tiempo más largo que cualquier otra medición realizada en el país. En efecto, contamos con resultados peruanos para las rondas de PISA de 2000 (administrada en el Perú en 2001), 2009, 2012, 2015 y 2018. Sin embargo, la comparación en el tiempo no es un asunto simple debido a cambios conceptuales (la propia definición del constructo de lectura, por ejemplo) y metodológicos importantes introducidos en PISA en estos años, algunos de los cuales afectan de modo marcado los resultados de los países latinoamericanos (Rivas & Scasso, 2017, 2019). Asimismo, PISA no es una prueba de base curricular y no controla el efecto del atraso escolar (considera, de igual forma, a todos los estudiantes de 15 años en cualesquiera de los grados de la secundaria), lo que limita profundamente su utilidad para la política educativa.

mente las llama el propio ministerio). Ahora bien, el gasto público, en general, no ha sido planificado en función de consideraciones de equidad (no se asigna más a quien más lo necesita), ordenamiento territorial o planificación estratégica (función que prácticamente ha desaparecido del ministerio desde hace, al menos, una década); y, por supuesto, los mayores recursos han sido un componente en una política de fortalecimiento del centralismo en el sistema (como desarrollan Balarin y Saavedra).

Si entendemos que la inequidad del sistema es un problema mayúsculo (a lo que se refiere Cueto), desdeñar su abordaje es uno de los elementos centrales de su pobre desempeño, junto con la perpetuación de la segregación (temas tratados por Carrillo y Miranda), ausencia de planificación estratégica y negligencia secular respecto de los aspectos vinculados a la presencia de los servicios educativos en el territorio *vis-à-vis* la dinámica demográfica (a los que se refiere el artículo de Guadalupe, Pablo y Rivera), que son claves para, entre otros aspectos, referirse a los urgentes y masivos problemas de infraestructura (objeto de la reflexión de Rivera).

- b. El carácter centralista del sistema se ha reforzado (en particular en el período 2013-2016), lo que va a contracorriente de cualquier propuesta que busque fortalecer los componentes profesionales de la labor docente (como el trabajo colegiado en el que se ejerce el juicio profesional autónomo) y la capacidad de adaptación del sistema a las circunstancias locales; y, por supuesto, limita (y, según muchos actores, ahoga) las posibilidades de innovar.
- c. Como ya se mencionó, la formación inicial docente (ver el artículo de Portugal y Espinosa) es un tema complejo que ha sido profunda y sistemáticamente descuidado. A ello se suma la inexistente preocupación por reconvertir la docencia en una ocupación de tiempo completo y, especialmente, clarificar el sentido de la labor docente (lo que aborda el ensayo de Cuenca).
- d. La publicación de los resultados de la participación peruana en el Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos (Piaac) de la OCDE debió ser, para quienes no los esperaban, una estruendosa señal de alerta sobre las dificultades que tiene el grueso de la población peruana en edad de trabajar con relación a algunas habilidades básicas¹³. Sin embargo,

¹³ Si bien el Piaac se presenta como una evaluación de competencias básicas (lectura, uso de números y resolución de problemas a través de medios digitales) de la población adulta, lo cierto es que solo evalúa a las personas entre 16 y 65 años, es decir, a aquellas en edad de trabajar. Debemos asumir que quienes tienen más de 65 años no son adultos o, más bien, que el foco de la agenda política de la OCDE lleva a, simplemente, desdeñar a ese segmento de la población.

no fue así. La educación de jóvenes y adultos es un tema profundamente descuidado y prácticamente invisible. En este terreno, me atrevo a sugerir que, si bien es esperable que la política educativa considere las posibilidades asociadas a la conexión entre la educación y el mundo del trabajo, es imperativo no descuidar un problema del que no solemos hablar: las debilidades existentes que se asocian a la competencia lingüística en lengua materna originaria o en castellano (como lengua materna o como segunda lengua). Si no reconocemos el inmenso desafío que existe en este terreno (al que se refiere Zúñiga), difícilmente podremos construir los diversos aprendizajes que necesitamos en una multiplicidad de frentes.

- e. El profundo valor que puede tener la educación a distancia es otro elemento sistemáticamente descuidado por la política educativa y, en ocasiones, como en el caso de la Ley Universitaria, tratado arbitrariamente como una modalidad que, supuestamente, no es deseable. La crisis de salud pública que hoy vive el planeta nos enrostra la necesidad de entender que la educación puede tener esa forma y que ella no se limita a lo mucho que podría hacerse usando medios digitales, ya que recurrir a materiales impresos, así como a la radio y la televisión, es de capital importancia debido no solo a su penetración, sino también a su capacidad para llegar a los hogares y no solo a aprendices individuales. El lógico interés puesto en la educación basada en medios digitales no debe ser descuidado. Sin embargo, apostar exclusivamente por estos simplemente reforzaría inequidades internas, dadas las características de la infraestructura de comunicación digital del país, y podría fortalecer visiones del aprendizaje que lo entienden exclusivamente como un atributo individual.
- f. El desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación (abordado por León-Velarde y Morales, así como por Bonifaz y Gago) es otro terreno descuidado no solo por la limitada inversión pública y privada y la debilidad de nuestras instituciones de investigación, sino también por la reducida articulación existente entre la academia y el mundo de la producción en una economía de baja productividad y pocos niveles de transformación. En ese orden de ideas, repensar desde cero la educación para el trabajo (lo que es abordado por Figallo) resulta un componente esencial de la reflexión

Los resultados peruanos del Piacac fueron publicados en el último informe de este estudio el 15 de noviembre de 2019 (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2019) y, recientemente, en un informe nacional (Perú. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2020).

que ha de sustentar las políticas públicas, al lado de un mayor compromiso nacional con el fortalecimiento del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación. Esto, asimismo, se vincula a la necesidad de romper con la jerarquía artificial que pone al componente académico de la educación superior por encima del componente profesional y que se expresa de maneras muy diversas en disposiciones de la Ley Universitaria (que en este aspecto se prodiga con una visión elitista y anacrónica de la educación universitaria) y, finalmente, en la no integración de toda la educación superior y técnico-productiva del país, las que, a su vez, no se articulan con la educación básica (los ensayos de Díaz, y de Yamada, Castro y Medina ilustran un conjunto importante de preocupaciones asociadas a estos problemas).

- g. Finalmente, el camino andado en materia curricular en la educación básica muestra muchas virtudes (como fortalecer la idea de ciclos y no de grados, la evaluación de aprendizajes asociada a niveles de desempeño explícitos, etc.), pero presenta problemas en varios ámbitos, empezando por que la traducción de ese currículo en prácticas de aula parece una tarea esquiva (como lo muestra Eguren)¹⁴ y esto puede obedecer no solo a problemas formativos de los docentes realmente existentes, sino también a dificultades de concepción curricular (como las que postula Twanama) y, no debemos olvidar, a las maneras como se gestiona el sistema. Un sistema centralizado que valora de manera sobredimensionada los resultados de las evaluaciones estandarizadas deriva en, simplemente, arrasar con las intenciones curriculares y trastocar la labor general de docentes, directores, funcionarios de organismos intermedios y gobiernos regionales, que asumen que subir los puntajes y lograr posiciones más elevadas en los *rankings* son los objetivos *de facto* de todo el sistema¹⁵.

Quisiera, finalmente, postular que estas áreas de ruptura no constituyen un conjunto de problemas específicos y singulares que forman un panorama com-

¹⁴ También debe consultarse sobre este tema el trabajo de Guerrero (2018).

¹⁵ Si toda la literatura existente sobre el tema (empezando por las leyes de Campbell) y, en particular, sobre el efecto negativo de los sistemas de bonificaciones por desempeño (desde el caso inglés de la segunda mitad del siglo XIX) no son suficientes, la hoy evidente artificialidad de los resultados en la ECE entre 2013 y 2016 de nuestros estudiantes de segundo grado de primaria en escuelas estatales debería ser definitiva al respecto. Nótese que cuando digo «artificialidad» no sugiero que se trate de resultados intencionalmente «inflados» por una acción dolosa. En modo alguno. Lo que busco decir es que esos resultados no expresan niveles de aprendizaje y, menos aun, de desempeño del sistema educativo, sino la capacidad de respuesta a una prueba. Esta capacidad fue afectada por prácticas indeseables ya documentadas (León, 2018; Guadalupe & Castillo, 2014) y, una vez que las acciones de gestión fueron retiradas (o transferidas a otros grados), desapareció y los datos volvieron a mostrar la misma tendencia de progreso tímido que conocíamos y que la política pública no alteró.

plejo de la educación peruana en la manera como las papas en un saco conforman un saco de papas¹⁶. Por el contrario, estos problemas deben ser vistos no como «fallas» o «errores», sino más bien como partes derivadas de una concepción (asumida, más que reflexionada) del sistema educativo y de cómo se debe formular y desarrollar la política educativa. Esta concepción, y la organización de ella derivada, debe ser transformada de modo profundo o, al decir de Robinson (2020), se precisa hacer un *reset* del sistema, de modo que empecemos a dejar en el pasado la organización industrial y la gestión mecánica asociada a esta.

Esto significa pasar de un sistema profundamente centralista a una concepción del sistema educativo como dinámico y complejo, en el que, por lo tanto, la política educativa ha de cumplir una función de **habilitación** de la agencia de los sujetos, más que de intentos (siempre fallidos) de **prescripción** de esta. Asimismo, es necesario recuperar los sentidos más profundos de la labor educativa (a lo que apuntan los artículos de De Ferrari, Solís y Ginocchio) y considerar su dinámica de transformación y tendencias (a lo que apunta el artículo de Rodríguez), todo ello desde una perspectiva centrada en el carácter humanizador de la educación que, necesariamente, recupera lo más rico del pensamiento pedagógico, dejando de lado visiones reduccionistas del fenómeno educativo y afirmando el carácter de la educación como un derecho de las personas y como una práctica humanizante, caracterizada por la dignidad, la libertad, el respeto y el afecto.

Así, la inspiración para acometer cambios profundos en nuestro sistema educativo (algo que quizás sí merezca ser llamado «reforma») no la vamos a encontrar en versiones más o menos actualizadas de discursos reduccionistas que no cuentan con un espacio para abordar la complejidad de lo real. Una auténtica y profunda fuente de inspiración se encuentra en la literatura científica y, sobre todo, en la experiencia creativa de miles de docentes, directores y estudiantes que cotidianamente inventan soluciones. ¿Cómo crear un espacio para que esas opciones florezcan y, a la vez, se minimicen los riesgos asociados a que ellas también desvirtúen finalidades públicas?

La actualización del Proyecto Educativo Nacional (Perú. Consejo Nacional de Educación, CNE, 2020) muestra un derrotero, pero, como con su primera versión, podría no transformarse en política educativa efectiva a menos que superemos la fragilidad institucional existente, fomentemos acuerdos e instalemos las ideas que han de sustituir al consenso fáctico que ha marcado los últimos 25 años.

¹⁶ Este símil es intencionalmente tomado de Marx (1980).

¿Y la crisis actual?

Como se ha mencionado, los artículos que componen este volumen fueron escritos a finales de 2019 e inicios de 2020. El primer borrador completo (el cual fue objeto de revisión externa) fue concluido cuando vivíamos las primeras manifestaciones de la actual crisis sanitaria. Así, resulta legítimo y necesario preguntarse en qué medida los contenidos de este volumen necesitarían modificaciones sustantivas para dar cuenta de los cambios que la pandemia introduce en nuestra educación y sus urgencias.

Responder a esa pregunta supone tomar en cuenta que si bien el año 2020 ha resultado atípico y ha estado lleno de dificultades particulares asociadas a la pandemia, las mismas que afectan a la sociedad en su conjunto, incluyendo nuestras experiencias educativas, aún resulta muy difícil (por prematuro) distinguir las consecuencias de corto plazo de lo que podrían ser los efectos mayores que se sostengan en el tiempo.

Ciertamente hay algunos elementos que sugieren posibles cambios (por ejemplo, la urgencia de valorar las opciones de trabajo remoto y la gravedad de contar con una frágil infraestructura de comunicaciones digitales en el país son cuestiones que saltan a la vista) o que permitirían hacer viables ciertas modificaciones, que ya conocíamos, pero que no cobraban preeminencia en la política pública, como la centralidad de los elementos emocionales en la experiencia educativa, la inoperancia del modelo industrial de escuela (que es hoy más que evidente), la naturaleza social de la experiencia de aprendizaje (que, por tanto, no se limita a ser un rasgo individual), etc. Sin embargo, aún no es posible prever otros efectos y, al mismo tiempo, algunos de estos factores corresponden a características estructurales del país y a su sistema educativo que, si bien hoy se manifiestan de una determinada forma, podían ser identificados previamente.

En esa medida, cuando se piensa en los sentidos de la educación (como en las dos primeras secciones de este volumen), resulta razonable considerar que la crisis actual no necesariamente altera esas reflexiones, excepto para darles un mayor sentido de urgencia (como lo que corresponde a la construcción de ciudadanía o a la necesidad de invertir en ciencia, tecnología e innovación) o dotarlas de algunos matices particulares. Del mismo modo, los aspectos vinculados a la inequidad del sistema (a lo que se aboca la tercera sección) son exacerbados por la crisis y, por ello, la necesidad de desarrollar políticas educativas que expresamente aborden estos temas resulta más evidente. Finalmente, los aspectos que podrían movilizarse para crear nuevas condiciones de operación del sistema, es decir, para

promover o inducir el cambio, atienden a atributos estructurales que parecen aún ser esquivos a la acción pública¹⁷, lo que hace particularmente relevante ponerlos sobre la mesa.

Dado lo mencionado, la naturaleza no coyuntural de los contenidos de este volumen permitiría que este tenga una validez que va más allá de la coyuntura. Sin embargo, cambios profundos derivados de la crisis y que aún no se manifiestan claramente, sin duda podrían cuestionar algunas de las ideas aquí planteadas y llamar a una reflexión sustancialmente distinta. Dada la intención de promover el diálogo, a la que este texto busca servir, esto se traduce en ratificar el sentido que tiene compartir estas reflexiones con las personas interesadas.

Comentario final

Al cerrar este ensayo introductorio quisiera agradecer a todos y cada uno de los autores que generosamente han encontrado (y, en ocasiones, forzado) un espacio en sus agendas de trabajo para participar de este proyecto, lo que, por cierto, se tornó aun más complicado una vez desatada la crisis de salud pública que hoy atraviesa el mundo. Haber llegado a buen término es evidencia de que no se trata de un volumen que solo compendia visiones y perspectivas informadas y rigurosamente elaboradas sobre nuestros desafíos educativos, sino que también incluye una importante dosis de compromiso profesional y personal. Asimismo, esta es una ocasión para lamentar la partida de uno de nuestros autores, Raymundo Morales, la misma que sucedió en el momento en que ellos se encontraban cerrando sus manuscritos. Es la participación de los autores lo que brinda a este volumen valor académico y además un profundo componente emocional que está en el corazón de la labor educativa y de la preocupación por, finalmente, contribuir a la construcción de la promesa de la vida peruana de la que hablaba Basadre.

¹⁷ A manera de ilustraciones, podemos mencionar que: i) no se ha visto muchos intentos de descentralizar decisiones y crear condiciones para la acción de las personas; ii) más bien se observa un recrudecimiento del centralismo tecnocrático; iii) se ha reforzado miradas paternalistas de la autoridad pública y se presenta las acciones estatales de una forma que escapa a la lógica de garantizar derechos, acciones que se asemejan más a la distribución de dádivas: así, tenemos «bonos» generosamente entregados y no un Estado que asume que no hemos construido un sistema de protección social al que las personas tenemos derecho, ni una crítica de los factores que han llevado a ello; y iv) no se plantea con claridad la pregunta obvia que se desprende de que un gobierno (con todas las dificultades operativas que tiene nuestro Estado) pueda incrementar de modo marcado el número de camas hospitalarias y cuidados intensivos en solo 6 meses: ¿si se podía hacer en 6 meses, por qué no lo hicimos en los 20 años de bonanza previos?

Una segunda mención que quisiera hacer es a la Universidad del Pacífico, su Centro de Investigación y su Fondo Editorial. Durante ocho años (desde mi retorno al Perú en agosto de 2012), he gozado del enorme privilegio de ser parte de esta universidad. En ella he encontrado colegas (académicos y no académicos) y amigos, estudiantes interesados que permiten desarrollar con gusto las labores docentes y un indismayable compromiso institucional con el Perú, que se traduce, entre otras cosas, en la conformación de un espacio propicio para la investigación académica en el que el proyecto de este volumen fue bienvenido y hecho posible.

Lima, febrero de 2021

Referencias

- Archer, M. (2013). *Social origins of educational systems*. Londres y Nueva York: Routledge. [Kindle].
- Becker, G. (1993). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education* (2.^a ed.). Chicago: The University of Chicago Press. Recuperado de <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.7208/chicago/9780226041223.001.0001>
- Bruns, B., Mingat, A., & Rakotomalala, R. (2003). *Achieving universal primary education by 2015. A chance for every child*. Washington D.C.: The World Bank.
- Cagliari, P., Castagnetti, M., Giudici, C., Rinaldi, C., Vecchi, V., & Moss, P. (Eds.). (2016). *Loris Malaguzzi and the schools of Reggio Emilia: A selection of his writings and speeches, 1945-1993*. Oxon: Routledge.
- Forge. (2017). *Presentación de «Estado de la educación en el Perú. Análisis y perspectivas de la educación básica»*. Perú: Forge. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=sDUplI2K3AI>
- Froebel, F. (1908). *The education of man*. Nueva York: D. Appleton & Company.
- Gorur, R. (2017a). Statistics and statecraft: Exploring the potentials, politics and practices of international educational assessment. *Critical Studies in Education*, 58(3), 261-265. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17508487.2017.1353271?scroll=top&needAccess=true>
- Gorur, R. (2017b). Towards productive critique of large-scale comparisons in education. *Critical Studies in Education*, 58(3), 341-355. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/17508487.2017.1327876>
- Grek, S. (2015). Transnational education Policy-making: International assessments and the formation of a new institutional order. En M. Hamilton, B. Maddox, & C. Addey (Eds.). *Literacy as numbers: Researching the politics and practices of international literacy assessment regimes* (pp. 35-52). Cambridge: Cambridge University Press.
- Guadalupe, C., & Castillo, L. E. (2014). *Diferencias regionales en políticas de apoyo al aprendizaje y su posible impacto sobre los niveles de logro estudiantil*. Documento de discusión 1412. Lima: Universidad del Pacífico. Recuperado de <http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/979>

- Guadalupe, C., Castillo, L. E., Castro, M. P., Villanueva, A., & Urquiza, C. (2016). *Conclusión de estudios primarios y secundarios en el Perú: progreso, cierre de brechas y poblaciones rezagadas*. Documento de discusión 1615. Lima: Universidad del Pacífico. Recuperado de <https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/1443>
- 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., Twanama, W., & Castro, M. P. (2018). *La larga noche de la educación peruana: comienza a amanecer*. Documento de discusión 1806. Lima: CIUP. Recuperado de <http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2184>
- Guerrero, G. (2018). *Estudio sobre la implementación del Currículo Nacional de la Educación Básica en instituciones educativas públicas focalizadas*. Lima: Grade y Forge. Recuperado de <http://www.grade.org.pe/forge/descargas/CurriculoNacional.pdf>
- Hamilton, M. (2001). Privileged literacies: Policy, institutional process and the life of the IALS. *Language and Education*, 15, 178-196.
- Hamilton, M. (2012). *Literacy and the politics of representation*. Oxon: Routledge. [Kindle].
- Hamilton, M., Maddox, B., & Addey, C. (Eds.). (2015). *Literacy as numbers: Researching the politics and practices of international literacy assessment regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klees, S. J., Samoff, J., Stromquist, N. P., & Bonal, X. (Eds.). (2012). *The World Bank and education critiques and alternatives*. Rotterdam y Boston: SensePublishers. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1007/978-94-6091-903-9>
- Martens, K. (2007). How to become an influential actor: The «comparative turn» in OECD education policy. En K. Martens, A. Rusconi, & K. Leuze (Eds.), *New arenas of education governance. The impact of international organizations and markets on educational policy making* (pp. 40-56). Basingstoke y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Martens, K., & Niemann, D. (2013). When do numbers count? The differential impact of the PISA rating and ranking on education policy in Germany and the US. *German Politics*, 22(3), 314-332. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/09644008.2013.794455>
- Martens, K., Rusconi, A., & Leuze, K. (Eds.). (2007). *New arenas of education governance: The impact of international organizations and markets on educational policy making*. Basingstoke y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Marx, K. (1980). *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. Moscú: Progreso.
- McCowan, T. (2013). *Education as a human right: Principles for a universal entitlement to learning*. Londres: Bloomsbury Academic.
- México. Secretaría de Educación Pública. (3 de agosto de 2020). Conferencia de prensa. YouTube. Recuperada de <https://www.youtube.com/watch?v=CSH5GzrvtU.5'45>”].
- Mincer, J. (1958). Investment in human capital and personal income distribution. *Journal of Political Economy*, 66(4), 281-302.
- Montessori, M. (1964). *The Montessori method*. Nueva York: Schopenhauer Books.

- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD. (2001). *Knowledge and skills for life. First results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000*. París: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD. (2019). *Skills matter. Additional results from the survey of adult skills*. París: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, & Canada: Statistics Canada, C. S. (2000). *Literacy in the information age: Final report of the International Adult Literacy Survey*. París y Ottawa: OECD y Statistics Canada.
- Perú. (1 de noviembre de 1963). Ley de la Enseñanza Gratuita. Ley 14693. Congreso de la República.
- Perú. Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2003). *Informe final*. Lima: CVR.
- Perú. Consejo Nacional de Educación, CNE. (2006). *Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*. Lima: CNE. Recuperado de <http://www.cne.gob.pe/uploads/proyecto-educativo-nacional/version-pen/pen-oficial.pdf>
- Perú. Consejo Nacional de Educación, CNE. (2020). *Proyecto Educativo Nacional al 2036. El reto de la ciudadanía plena*. Lima: CNE. Recuperado de <http://www.cne.gob.pe/uploads/publicaciones/2020/proyecto-educativo-nacional-al-2036.pdf>
- Perú. Ministerio de Educación, Minedu, World Bank, Unicef, Unesco-Santiago, GTZ, & UNDP. (1993). *Diagnóstico general de la educación*. Lima: Minedu.
- Perú. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2020). *Resultados de la Evaluación de Competencias de Adultos*. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1539284/Informe%20piacc.pdf>
- Psacharopoulos, G. (1985). Returns to education: A further international update and implications. *The Journal of Human Resources*, 20(4), 583-604.
- Psacharopoulos, G. (1994). Returns to investment in education: A global update. *World Development*, 22(9), 1325-1343.
- Psacharopoulos, G., & Hinchliffe, K. (1973). *Returns to education: An international comparison*. Amsterdam: Elsevier Scientific Publication Company.
- Psacharopoulos, G., & Patrinos, H. A. (2004). Returns to investment in education: A further update. *Education Economics*, 12(2), 111-134.
- Psacharopoulos, G., & Woodhall, M. (1985). *Education for development: An analysis of investment choices*. Nueva York: Oxford University Press.
- Rivas, A., & Scasso, M. (2017). *¿Qué países mejoraron la calidad educativa? América Latina en las evaluaciones de aprendizajes*. Documento de trabajo 161. Buenos Aires: Cipepec. Recuperado de <https://www.cipepec.org/wp-content/uploads/2017/12/DT-Que-paises-mejoraron-en-PISA-vf.pdf>
- Rivas, A., & Scasso, M. (2019). Low stakes, high risks: The problem of intertemporal validity of PISA in Latin America. *Journal of Education Policy*. <https://doi.org/10.1080/02680939.2019.1696987>
- Robinson, K. (2020). A global reset of education. *Prospects*, 49(1-2), 7-9. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s11125-020-09493-y>
- Schultz, T. (1963). *The economic value of education*. Nueva York: Columbia University Press.

World Bank. (2011). *Learning for all. Investing in people's knowledge and skills to promote development*. Washington D. C.: World Bank.

World Bank, & Independent Evaluation Group. (2006). *From schooling access to learning outcomes, an unfinished agenda an evaluation of World Bank support to primary education*. Washington D. C.: World Bank.

Base de datos

Sistema Nacional de Defunciones. http://www.minsa.gob.pe/reunis/data/defunciones_registradas.asp

Primera sección

Sueños, posibilidades, sentidos y aprendizajes

El lugar de los sueños posibles: una escuela que crea cultura

FIGURELLA DE FERRARI

En tanto seres programados para aprender, que necesitan el mañana como un pez necesita el agua, las mujeres y los hombres se transforman en seres «robados» si se les niega su condición de partícipes en la producción del mañana. No obstante, todo mañana que se piense, y para cuya realización se luche, implica necesariamente sueños y utopía. No hay mañana sin proyecto, sin sueños, sin utopía, sin esperanza, sin el trabajo de creación y desarrollo de posibilidades que viabilicen su concreción.

Paulo Freire, *Pedagogía de los sueños posibles* (2014)

La escuela y su compromiso con nuestra Independencia

A puertas del Bicentenario, las palabras de Freire resultan confrontadoras. Invitan a pensar en cuál ha sido el aporte de la escuela peruana, desde nuestro grito de Independencia, en el diseño del mañana y cómo ha servido de plataforma para que nuestros jóvenes proyecten sus sueños e imaginen escenarios posibles. En este ensayo quiero partir de esa invitación para plantear algunas consideraciones personales acerca de cómo entendemos la escuela y cómo, sugiero, podríamos concebirla para que contribuya a la creación de cultura y la construcción de ciudadanía.

Lo cierto es que la escuela en el Perú, y el mundo, no fue concebida con ese propósito. Desde sus orígenes, la escuela fue pensada para ser un lugar de reproducción de un orden social dado y un espacio de entrenamiento. Sin embargo, irónicamente, estaríamos más cerca de una escuela donde nuestros niños

y jóvenes participen del diseño del futuro si nuestro sistema educativo se hubiera comprometido seriamente con esa proclamación de Independencia.

¿Cómo se materializa esta Independencia en las decisiones futuras que contemplarían la formación de nuestros jóvenes? ¿Cómo ha contribuido la escuela a la construcción de ciudadanos «libres e independientes por la voluntad general de los pueblos», San Martín *dixit*? ¿Ha servido como lugar para descolonizar nuestro pensamiento y volvernos más libres? ¿Cómo contribuiría esa libertad en la proyección del mañana?

La escuela ha estado lejos de ser un lugar para la liberación y para la formación de ciudadanos independientes. Formar personas libres supone otorgarles cotidianamente la posibilidad de tomar decisiones, es decir, de observar con mirada crítica la realidad, evaluar opciones, proyectar sus implicancias y tomar partido por aquello que consideran relevante. Pero, además, las personas libres necesitan cultivar aquellas capacidades que permiten tener una mirada aguda de la historia y de la propia subjetividad, porque ambas se han tejido en contextos políticos, sociales y económicos determinados.

El foco de la escuela peruana no ha estado en la formación del pensamiento crítico de sus estudiantes, sino que ha insistido en la formación de personas obedientes en apariencia y «criollas» en la práctica. Nuestra «criollada» ha sido el mecanismo que ha amarrado la inconsistencia de nuestra educación autoritaria con contextos institucionales frágiles que exigían formas de «sacar la vuelta» al sistema para sobrevivir a él y tener acceso a sus beneficios.

Nuestra fragilidad institucional le ha costado al Perú buena parte de sus actuales problemas: el caso Lavajato, que involucra la corrupción de todos los sectores del país; los feminicidios que visibilizan nuestra misoginia; la pérdida sistemática de nuestra Amazonía debido al crecimiento de la minería ilegal; la violencia e inseguridad en la calle; el rechazo a un currículo inclusivo en todas sus formas; la discriminación hacia la comunidad de nuestros hermanos venezolanos. Todo esto solo revela la fragilidad de nuestras instituciones, que no es otra cosa que nuestra propia fragilidad, nuestra incapacidad para romper con los patrones dañinos que hemos naturalizado.

Y la escuela, así como todas las instituciones educativas en el Perú, también denota nuestra fragilidad y nuestra incapacidad para romper y cambiar estos patrones. La escuela no ha apostado por desarrollar una mirada crítica frente a los grandes dilemas y problemas del Perú y mucho menos por comprometer a sus estudiantes para relanzar el futuro y proyectar sus utopías. La escuela ha sido más bien el semillero donde se han reproducido y ampliado nuestros grandes proble-

mas: violencia, corrupción, discriminación y autoritarismo, que han sido y son pan de todos los días dentro de nuestras instituciones educativas. ¿Cómo se rompen estos patrones? ¿Qué escuela necesitamos para formarnos como ciudadanos libres y proyectar nuestros sueños para un Perú mejor? ¿Por qué excluimos de ese sueño a los más jóvenes?

Redefinir nuestra idea de escuela

Nuestra idea de escuela es aquella que da forma a la cultura que ahí se construye. Esta concepción es un acuerdo social, somos nosotros quienes le otorgamos su significado. Por lo tanto, es fundamental generar ese consenso y defenderlo. El concepto necesita anteceder a la definición de las prácticas y estrategias. Ahí está el alma de la escuela, en el acuerdo conceptual, porque este es el que servirá de faro en la toma de decisiones.

Además, a puertas del Bicentenario y con la crisis institucional que vivimos, resulta relevante preguntarnos el propósito de la escuela hoy. Ubicar a la escuela en el presente, pero con una mirada crítica del pasado, es relevante para su redefinición, porque sabemos que es una institución que históricamente no sigue la lógica y el ritmo del cambio, así como no incorpora los temas de actualidad que preocupan a sus ciudadanos. Por el contrario, nuestra escuela ha sido generalmente lenta y temerosa, tradicional y conservadora.

Entonces, no solo intentamos redefinirla y enmarcar su propósito, sino buscamos que sea relevante en el presente y, por lo tanto, para los jóvenes de nuestro tiempo y sus formas de aprender. Eso hace necesario que su definición sea una que dialoga con la velocidad del cambio, el contexto en el que habita, las grandes preguntas que como humanidad nos estamos haciendo, pero sobre todo una que esté en sintonía con las grandes preguntas que los niños y los jóvenes traen como miembros de la comunidad y del planeta en el que viven. En sus cuestionamientos se concentra todo lo anterior.

Sabemos que los niños, desde pequeños, suelen hacerse grandes preguntas. Usualmente empiezan con «por qué»: «¿Por qué el sol estaba arriba y ahora se esconde detrás del mar?», «¿Por qué morimos?», «¿Por qué cerraron el Congreso?», «¿Por qué los grandes nos dicen lo que tenemos que hacer?», «¿Cómo hace Dios para cuidar a tanta gente?» Esta actitud curiosa es propia también de aquellos que aún no hablan. La capacidad para hacerse preguntas empieza mucho antes. Basta observar las exploraciones de los bebés: están llenas de ensayos que dan cuenta de sus hipótesis. Y cuando hay una hipótesis, siempre ha antecedido una pregunta. Esto es inherente a la humanidad y particularmente manifiesto en la infancia.

Sin embargo, no atendemos sus cuestionamientos científicos y filosóficos, que abren campo para la construcción de significados sobre la vida, sus fenómenos y relaciones.

Esto tiene su origen en nuestra incredulidad e ignorancia. No creemos en los niños y los jóvenes como constructores de teorías, como personas capaces de elaborar hipótesis para explicar el mundo. Creemos que esto corresponde al mundo de los adultos educados y que nuestra responsabilidad es dar respuesta a las preguntas de los niños o, peor aun, definir cuáles son las preguntas que deben hacerse los niños y que orientarán exclusivamente su formación.

Somos ingenuos. Los niños construyen su punto de vista de todos modos, aunque los adultos insistamos con nuestras respuestas. Las acomodan a sus esquemas y experiencias y, con esto, construyen su perspectiva. Lo que resulta penoso es perdernos de su punto de vista, es nuestra falta de interés por lo que ellos tienen que decir como ciudadanos. Esta falta de valoración de las ideas de nuestros jóvenes nos aleja de ellos y los aleja a ellos, progresivamente, del deseo de investigar y compartir sus descubrimientos. No es extraño que con el inicio de la escolaridad los niños pierdan libertad indagatoria y creativa y sus representaciones se vuelvan estereotipadas.

Los jóvenes han encontrado otros mecanismos para darse a conocer. Las redes sociales, entre otras plataformas, se han convertido en un terreno fértil para esto. Desafortunadamente, son espacios donde no suele haber participación negociada con los adultos, intercambio necesario para jóvenes en formación que necesitan orientación y confrontación. Los hemos dejado solos. La escuela, como foro para atender sus preguntas y sueños, los ha dejado solos.

Esto aísla a los niños de su comunidad real, les «quita piso» para sentirse parte de ella como ciudadanos que contribuyen creativamente a su desarrollo. Pero también aísla a la escuela de su comunidad, porque la distancia de ser el lugar para los aprendizajes de la vida. Así, la escuela se comporta como institución sorda frente a las preguntas que la comunidad se hace, a sus problemas, sus deseos, sus proyecciones. La circularidad entre la escuela y la comunidad es clave si creemos que ambas son lugares donde nos construimos como ciudadanos libres y participativos. La escuela necesita ser el foro donde se encuentran los proyectos que buscan responder a los problemas de su entorno desde la perspectiva de los jóvenes y desde sus anhelos para su futuro.

Si los niños son portadores de cultura, ciudadanos capaces de formular grandes preguntas y elaborar respuestas originales frente a ellas, ¿por qué no incorporamos su punto de vista a la definición de la escuela? El art. 12 de la Declaración

Universal de los Derechos de los Niños, que recientemente cumplió 30 años, dice que ellos tienen derecho a expresar su opinión sobre toda materia que los involucre. Esto hace también necesario que ellos participen de la definición de escuela, que respondan al qué y para qué de la misma, y que lo hagan desde un punto de vista proyectivo, es decir, con libertad para rediseñarla. ¿No estaríamos comprometiéndonos así con su grito de Independencia, con su anhelo por desarrollarse como personas con pensamiento propio?

Bajo la premisa de que los niños y los jóvenes tienen derecho no solo a apropiarse de la cultura y de los conocimientos que hemos construido como humanidad a lo largo de nuestra historia, sino que también son portadores de potenciales creativos y, por lo tanto, sujetos de derecho a la participación, necesitamos redefinir la escuela en esos términos.

Para esto, requerimos generar las condiciones que garanticen su aporte a la definición, funcionamiento y aprendizajes que se construyan en la escuela. Estas condiciones no otorgan total poder a los jóvenes, sino que promueven una construcción negociada y participada con los adultos corresponsables de su educación. La definición conjunta del qué y para qué de la escuela serviría como campo generativo para hacer de ella un espacio donde estaríamos construyendo una nueva cultura. La cultura se creará a partir de esos acuerdos que tomemos juntos, puesto que nuestro esfuerzo estará enfocado en garantizar que los aportes de los niños y los jóvenes se integren pertinentemente a la nueva forma de comprender la escuela.

A esto debe añadirse que la escuela se define como parte de la comunidad en la que se circunscribe y engrana con sus sistemas. Es decir, las problemáticas y desafíos de la comunidad deben ser acogidos por las instituciones que tradicionalmente lo hacen y por el Gobierno local, pero también por las escuelas, que servirían así de plataforma para involucrar y comprometer a los niños con su entorno.

La escuela, lugar de creación de cultura

«Somos como un barco que quiere explorar el mundo, pero tenemos paredes que no nos dejan. Aquí, en este lugar, es como si no existieran esas paredes y podemos conocer nuestra curiosidad». Esto nos dice Gabriel, de siete años. «El colegio se parece a un manto de velos», dice Brisia, de cuatro. Las anteriores son ideas que un grupo de niños proponen como parte de un proyecto en el que indagan sobre las cualidades de su escuela. Gabriel y Brisia son estudiantes de una escuela limeña que fue concebida desde sus orígenes como un lugar de contribución creativa y como un espacio donde los niños, en diálogo con su comunidad, se construyen como ciudadanos.

¿Qué nos dicen estos niños con sus declaraciones? ¿Qué idea de escuela se lee entre líneas?

Ellos ponen sobre la mesa dos condiciones innegociables en el proceso de aprender: la curiosidad y la creación. Ambas necesarias. La curiosidad es el gran activador y el gran aliado para sostener el interés. Y la creación es un proceso exigente que requiere identificar problemas, establecer relaciones no aparentes, para luego idear, conceptualizar, diseñar y materializar una idea. Pero también las declaraciones de Gabriel y Brisia nos hablan de su deseo de participar de una cultura donde soñar y proyectar no sea solo algo de los adultos.

Entonces, ¿por qué no proponer a la escuela como un lugar de creación de cultura, como uno donde la independencia y la libertad se construyen a partir de la mirada crítica de nuestra cultura? Pensarla como un espacio donde a partir de las inconsistencias que encuentran los niños en su cultura, es decir, a partir de aquellas cosas que llaman su atención y cuestionan, se pueda investigar y crear nuevas formas de convivencia, es decir, como un espacio donde niños y adultos ensayamos las formas de estar juntos que anhelamos para nuestra comunidad, una especie de sala de ensayo donde creamos nuevas tradiciones, nuevos ritos, nuevas formas de convivencia y nuevos puntos de vista sobre la comunidad que soñamos. Imaginarla como una sala de ensayo donde errar es una oportunidad de evaluación y relanzamiento; una en la cual proyectemos juntos, y en diálogo con el entorno, la comunidad que deseamos.

Construir una escuela desde una perspectiva proyectual requiere mucho coraje. Primero, supone renunciar al foco exclusivo en los contenidos premeditados por el currículo y exige, más bien, reconocer problemáticas del presente e hipótesis sobre el futuro que puedan «contaminar» la escuela para servir de recurso activador para la investigación de niños y jóvenes.

Segundo, supone descentralizar al maestro. Es decir, quitarle protagonismo como reclutador de contenidos y estrategias y más bien hacer el trabajo de curaduría en función de la pregunta o la problemática que requiera ser lanzada al grupo o que los propios jóvenes propongan. La curaduría no es programatoria, sino que supone construir hipótesis sobre los posibles conceptos y contenidos que podrían nutrir el proceso creativo de los niños. Esto requiere desprenderse de lo que tradicionalmente enseña el maestro, para hacer un trabajo de investigación que nutra el camino.

Luego, supone que la escuela rompa con las jerarquías que tradicionalmente otorgamos a los espacios. Los problemas de la comunidad están ahí, lo que hace que el aula no esté exclusivamente dentro de las cuatro paredes de la escuela,

sino que la comunidad sea aula también. La propuesta educativa municipal de la ciudad de Reggio Emilia en Italia, llamada ahora *Reggio Approach*, es un claro ejemplo de cómo la ciudad, y sus contextos culturales, pueden ser aula y enriquecer la experiencia educativa de los niños y las niñas, así como fortalecer su idea de ciudadanía.

Necesitamos, además, revisar nuestra idea de aula, es decir, repensarla con los niños para que funcione como un espacio dinámico permeable al entorno, que deje entrar lo exterior para desde el interior seguir pensando en los desafíos de la comunidad. Ese diálogo interior-exterior es clave para la creación de una nueva cultura, especialmente si deseamos que aquello que se practica y diseña en la escuela impacte en el entorno.

Esta escuela requiere la investigación como metodología que permite construir conocimiento nuevo y ponerlo al servicio de todos. La investigación nos aleja de los supuestos, nos otorga evidencia y puede ser participativa. Cuando investigamos, respondemos a nuestras curiosidades. Cuando investigamos, nos enfocamos en los procesos, ahí están las señales importantes para construir una narrativa coherente.

Una escuela que crea cultura es una que no deja de preguntarse por qué, ya que ahí se encuentra el inicio del interés por lo otro, lo diferente a uno. Ese «por qué» es la puerta para *hackear* lo asumido como práctica común, que no siempre nos hace sentir satisfechos o contribuye al bien de todos.

En esta escuela se necesita documentar los procesos de aprendizaje y hacerlos públicos y construir su segunda piel, esa que narra cómo una comunidad se hace preguntas, indaga, reflexiona y crea. Necesitamos que esta segunda piel, de la que tanto habla el *Reggio Approach*, sea narrada por niños y adultos. Los niños necesitan volverse desde temprana edad documentadores multimedia de sus procesos de aprendizaje y de cómo la cultura de la escuela se va creando y construyendo en el tiempo.

Una escuela creadora de cultura es una que diseña, porque ha profundizado en las necesidades humanas y entiende que los cambios tienen que nacer a partir de la cocreación de todos sus miembros.

Ser una escuela con estas cualidades supone una confianza consistente en sus miembros, confianza en sus habilidades y sensibilidades, confianza en su autonomía de pensamiento, acción y creación. Esta escuela es una que, como decía Freire, necesita sostenerse en una pedagogía del deseo, del anhelo, del diseño de utopías. Una pedagogía que crea en la escuela como lugar de los sueños posibles. Todo eso que nuestra promesa de Independencia no pudo concretar.

Aprendiendo a pensar. Ciudadanía y escuela en el Perú

MARIANA EGUREN

Antes de las acciones de reforma iniciadas en los años 1990, lo que sabíamos acerca de los procesos pedagógicos que ocurrían en las aulas peruanas era poco alentador. Según el diagnóstico elaborado como uno de los pasos iniciales de dicha reforma, los docentes transmitían un cuerpo de datos e información que se concebía como acabado y estático y los estudiantes tenían como objetivo principal la memorización de dichos datos y su reproducción fidedigna. En suma, los maestros dictaban y los estudiantes copiaban, lo cual hablaba de una relación con el conocimiento unidireccional y jerárquica (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 1993a, 1993b). Esta situación avalaba la necesidad de incorporar en las reformas una propuesta de transformación de las prácticas de enseñanza de los maestros. Así, como parte del componente de calidad educativa, se propuso un «nuevo enfoque pedagógico», el cual debía transformar en adelante las prácticas de los maestros peruanos¹. El nuevo enfoque se nutría esencialmente de postulados socioconstructivistas sobre el aprendizaje. Esto es, enfatizaba una concepción del conocimiento como cambiante e inacabado, el rol protagónico de los estudiantes en su propio aprendizaje y la relevancia del contexto en el que ocurren los procesos educativos (De Belaunde, *et al.*, 2013).

Con el transcurso de los años, y a pesar de los cambios en el sector, la propuesta pedagógica oficial se fue consolidando en esa línea. Así, en el Currículo Nacional vigente encontramos que los estudiantes «aprenden haciendo» y cons-

¹ Puede revisarse De Belaunde, González, & Eguren (2013) para profundizar sobre las idas y venidas en el proceso de surgimiento del nuevo enfoque pedagógico.

truyen nuevos conocimientos tomando como punto de partida situaciones que les resulten significativas y en las cuales establecen conexiones con sus saberes previos. Para ello, los maestros los desafían gradualmente con el objetivo de hacerlos progresar en el desarrollo de sus competencias, lo cual supone formular preguntas retadoras, fomentar el diálogo y apoyarlos en el desarrollo de sus capacidades analíticas (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2016).

Pero el currículo actual va más allá: el enfoque pedagógico que propone se enmarca en la convicción de que la labor esencial de la escuela es la formación de ciudadanos capaces de participar en una sociedad democrática, que conocen sus derechos y deberes y valoran la diversidad. Es para formar ciudadanos con estas características que el currículo propone las orientaciones pedagógicas que enfatizan el análisis crítico, el pensamiento complejo y la reflexión. Es posible colegir, entonces, a partir del Currículo Nacional, que las prácticas de enseñanza de los docentes y el desarrollo de aprendizajes en los estudiantes no pueden enfrentarse como un asunto meramente técnico-pedagógico (que parece haber sido el enfoque inicial de las reformas), sino que deben entenderse en el marco mayor de una apuesta decidida por la construcción de ciudadanía y democracia. Podríamos hablar, entonces, de una serie de prácticas que, en conjunción con algunos factores, promoverían mejor que otras el desarrollo de ciertas capacidades indispensables para la convivencia en democracia, las cuales podrían englobarse en lo que se conoce como pensamiento crítico.

En este texto planteo la necesidad de considerar el desarrollo de pensamiento crítico como factor imprescindible en la formación de ciudadanía. Para ello, se hace un breve recuento de lo que se entiende por pensamiento crítico y de las prácticas pedagógicas que contribuyen a desarrollarlo desde la escuela, y se presentan algunas evidencias tomadas de diversas experiencias de observación de aula en escuelas peruanas en los últimos 15 años.

En el campo educativo, el pensamiento crítico no deja de ser un concepto polémico: mientras algunos lo circunscriben a un conjunto de habilidades complejas de razonamiento, cobra cada vez más peso la tendencia que lo asocia con «la autonomía intelectual y un acrecentado y comprometido sentido de ciudadanía» (Lim, 2014, p. 692). En cualquier caso, en su base estaría la capacidad para tomar decisiones a partir de razones fundamentadas, pero también la disposición para comprender las decisiones de otros, aunque no coincidan con las nuestras (Ten Dam & Volman, 2004, p. 360). Apoyándose en Ennis (1991), Ten Dam y Volman (2004) definen el pensamiento crítico como un «pensamiento racional y reflexivo, enfocado en decidir qué creer o qué hacer», que incluye la «formulación

de hipótesis, distintas maneras de ver un mismo problema, preguntas, soluciones posibles y planes de investigación». Ello supone habilidades de análisis y evaluación, pero también disposiciones para «estar bien informado, estar interesado en buscar alternativas y mostrarse propicio a reservar el juicio cuando la evidencia y las razones son insuficientes» (Ten Dam & Volman, 2004, p. 362)². Sandahl (2013) añade a lo anterior que para participar exitosamente en la vida pública es necesario entender y manejar conceptos que permitan pensar críticamente, es decir, entender la causalidad, ser capaz de elaborar inferencias y de contrastar argumentos y evidencia (Löden, 2014).

Como puede deducirse de lo anterior, el desarrollo de capacidades de pensamiento crítico en la escuela pasa necesariamente por el lenguaje, instrumento fundamental de mediación para la enseñanza y el aprendizaje. Por esta razón, no son pocos los especialistas que destacan la relevancia de las formas en que se trabajan el habla, la lectura y la escritura en el aula. Wile, por ejemplo, considera que la escuela puede proporcionar oportunidades de desarrollo de habilidades indispensables para vivir en democracia; así, la comprensión literal e inferencial, el desarrollo de vocabulario, la gramática y la redacción potenciarían la capacidad para acceder de manera equitativa a la información (2000, p. 171). Pero, más allá del lenguaje, es relevante también desarrollar la disposición para aprender a participar en una discusión y a escuchar a los demás, así como privilegiar la deliberación por encima de la confrontación, en tanto ello contribuiría con el objetivo mayor de evitar que solo algunas voces dominen el debate sobre asuntos de interés público (Wile, 2000, p. 172). En este proceso, se esperaría que profesores y estudiantes encontraran la conexión entre el trabajo realizado en la escuela y sus actitudes hacia la democracia.

La investigación empírica ha identificado, en esta línea, ciertas estrategias de enseñanza generales que pueden aplicarse transversalmente a las áreas curriculares con el fin de desarrollar el pensamiento crítico en los estudiantes, tanto en lo que respecta al trabajo con el lenguaje como en lo referido al desarrollo de disposiciones hacia la escucha y la deliberación. Entre ellas, se puede mencionar, por ejemplo, el planteamiento de preguntas auténticas y abiertas (Applebee, Langer, Nystrand, & Gamoran, 2003; Ochoa-Becker, 1999), la incorporación de respuestas previas de los estudiantes en las repreguntas del docente (*uptake*) y la retroalimentación a los estudiantes acerca de sus ideas (Applebee *et al.*, 2003), así como las interacciones «profundas y sostenidas entre estudiantes, y entre es-

² Todas las traducciones de los originales en inglés en este texto son de la autora.

tudiantes y el maestro» (Ten Dam & Volman, 2004, p. 370). El espacio más propicio para implementar estas estrategias sería el de la discusión en pequeños grupos: conversaciones estructuradas, con un foco claro, que les permitan a los estudiantes *explayarse* y presentar ideas cada vez más elaboradas y con un vocabulario más preciso (Soter, Wilkinson, Murphy, Rudge, Reninger, & Edwards, 2008; American Institutes for Research, 2001). Dicha discusión se apoya en el trabajo de lectura crítica de textos, así como en el de redacción de textos propios, los cuales también son analizados y evaluados críticamente por sus mismos autores (Rose & Martin, 2015). En la misma línea, se entiende que la evaluación debería privilegiar el formato ensayístico por encima de las pruebas de opción múltiple o de respuestas únicas y cerradas, de manera que los estudiantes puedan desplegar sus ideas con la amplitud y la profundidad suficientes (Ten Dam & Volman, 2004).

¿Qué tan cerca se encuentran las prácticas de los maestros de las escuelas públicas peruanas de este escenario? ¿Cuánto hemos avanzado respecto de lo que ocurría antes de las reformas de los años 1990? ¿Cuál es el lugar del pensamiento crítico en el aula hoy? Las respuestas no son las que quisiéramos. La investigación cualitativa muestra que los avances experimentados en los procesos pedagógicos en las aulas en los últimos 25 años se encuentran en el hecho de que cada vez se utilice más tiempo para actividades pedagógicas y menos para actividades administrativas o de gestión de aula, en que las relaciones entre estudiantes y maestros han logrado mayor horizontalidad y en que la estructura de las sesiones de aprendizaje ha ganado en claridad, pero no precisamente en las prácticas de los maestros, las cuales no están orientadas a desarrollar capacidades analíticas y críticas en los estudiantes a través de un trabajo intensivo mediado por el habla, la lectura y la escritura.

En una publicación reciente (Eguren, De Belaunde, & González, 2019), fundamentada en información recogida entre 2004 y 2014 a partir de la observación de aulas en medio centenar de escuelas primarias de 12 regiones del Perú³, planteábamos que el elemento característico de las interacciones en las aulas peruanas son las preguntas cerradas y las respuestas únicas. Los docentes utilizan las preguntas como una estrategia discursiva que les permite avanzar con su sesión a partir de las respuestas de los estudiantes, respuestas que por lo general se limitan a una palabra o una frase que se repite literalmente. En una línea similar, al momento de trabajar la lectura y la escritura, los docentes privilegian la repetición, la identificación de información explícita y la copia por encima del análisis, la in-

³ Las observaciones suman en total 420 horas pedagógicas en todas las áreas curriculares.

interpretación y la creación. Argumentábamos en dicho trabajo que el desarrollo de ciudadanía en los estudiantes se enfrenta a enormes dificultades en un contexto de aula como aquel, en el que sus ideas y sus capacidades para construir conocimiento no son tomadas en consideración.

Resultados similares encuentra la línea de investigación desarrollada por Cueto y otros⁴ respecto de las oportunidades de aprendizaje disponibles para los estudiantes en las aulas peruanas. A partir de la revisión de sus cuadernos, esos autores hallan que se resuelven pocos ejercicios y que estos son de baja demanda cognitiva, pues enfatizan la copia, la repetición y la resolución mecánica. En contraste, la resolución de problemas y los ejercicios complejos están virtualmente ausentes.

Ahora bien, como señalamos líneas arriba, la discusión sería una de las estrategias más indicadas para la construcción de ciudadanía en el aula, puesto que permite a los estudiantes elaborar cada vez con mayor complejidad y precisión sus ideas a partir de un tratamiento profundo de los contenidos, lo cual pasa por la lectura y la escritura, y de interacciones orales «profundas y sostenidas» con sus compañeros y con el mismo docente. Pero, más allá de eso, la discusión no es solo un instrumento de instrucción efectivo, es también un espacio que proporciona a los estudiantes oportunidades para poner en práctica la disposición para «escuchar a extraños» (personas que no pertenecen a nuestra familia o que no son nuestros amigos), capacidad indispensable en una sociedad democrática (Parker, 2010). Siendo tan relevante lo anterior, la pregunta es, entonces: ¿Cómo se trabaja la discusión en las aulas de escuelas públicas en el Perú?

La estructura usual de una sesión de clase en la escuela peruana se inicia con una introducción por parte del docente a partir de preguntas dirigidas a recordar lo que se trabajó en sesiones anteriores o a presentar el tema y propósito del día. A continuación, sigue una serie de actividades que involucran momentos de trabajo individual, trabajo grupal, exposición oral del trabajo grupal y alguna actividad de consolidación, que por lo general supone nuevamente preguntas del docente y respuestas de los estudiantes, y la copia de lo desarrollado en el cuaderno. En unos pocos casos, el docente realiza un cierre de la sesión en el que pregunta a los estudiantes sobre lo aprendido en ella. El trabajo en grupo se popularizó a partir de las reformas de los años 1990 y es hasta la actualidad una de las estrategias más empleadas por los docentes en las aulas de primaria y secundaria. Su populari-

⁴ Ver, entre otros: Cueto, Guerrero, León, Zapata, & Freire (2014); Cueto, León, Ramírez, & Guerrero (2008).

dad responde, probablemente, a que se trata de una forma concreta y visible de actualizar los llamados a poner en prácticas el aprendizaje colaborativo entre los estudiantes. Pero lo cierto es que, dentro de esta estructura, no suele haber espacio para el diálogo o la discusión, ni entre los mismos estudiantes al momento de trabajar en grupo, ni entre los estudiantes y el docente durante las preguntas y respuestas.

Un ejemplo de lo anterior puede verse en la descripción de una sesión de Historia, Geografía y Economía de segundo de secundaria en una escuela pública de Iquitos, observada en 2019. La sesión tiene como propósito analizar la gestión de riesgo en la localidad. En un momento de ella, el docente pide a los estudiantes formar grupos de cinco personas con la intención de que lean dos páginas del libro de texto que contienen definiciones sobre factores de riesgo y vulnerabilidad del territorio y hagan un resumen grupal. Luego, presentarán su resumen ante el resto de la clase y, finalmente, copiarán el resumen elaborado en su cuaderno. Durante el trabajo en grupo, los estudiantes escogen algunos fragmentos del texto para resumir, mientras otros no son tomados en consideración. El diálogo entre los alumnos durante este trabajo se centra en decidir qué partes del texto incluir en el resumen: no hay una conversación acerca del contenido del texto (los factores de riesgo de desastres naturales), no se hace una conexión con la realidad local, tampoco se construye nada más allá de lo que dice el texto leído. Ello se hace explícito al momento de la exposición oral: cada grupo pasa por el trámite de leer lo que ha escrito en su papelógrafo, varios han escrito prácticamente lo mismo. Pero la retroalimentación del docente se limita a felicitarlos por el trabajo realizado y a pedir aplausos para cada grupo. Más aun, una vez terminadas las exposiciones, el maestro dicta algunas preguntas sobre el tema tratado en clase que los estudiantes deben copiar en su cuaderno y responder como tarea. Las respuestas a estas preguntas se pueden encontrar de forma literal en el texto leído y/o en el resumen elaborado por cada grupo (¿qué significa vulnerabilidad?, ¿qué significa gestión de riesgo?, ¿qué son fenómenos naturales?).

Las anteriores son actividades bastante típicas de la escuela pública peruana con las que, en apariencia, se logra «participación activa» de los estudiantes en su propio aprendizaje e intercambio de ideas. Lo cierto es que este tipo de interacciones se encuentran lejos de promover el análisis planteado como propósito de la sesión y se limitan, más bien, a la identificación y repetición de datos. El trabajo en grupos pequeños no se hace para que los estudiantes dialoguen, planteen ideas ni construyan conocimiento. Sus oportunidades para explayarse y elaborar ideas que ganen profundidad son prácticamente nulas, tanto en la interacción

que establecen entre ellos como en la que sostienen con el maestro. En suma, no hay un diálogo entre los estudiantes, la lectura del texto en que debería apoyarse dicho diálogo solo se ocupa de identificar en él información explícita y literal, en la redacción del texto grupal no hay ninguna elaboración propia, la presentación oral del trabajo en grupo se reduce a la lectura de lo escrito y las preguntas finales del maestro vuelven a lo mismo. Lo anterior impide que el trabajo en grupo sea útil para escuchar al otro o para contrastar ideas y posiciones.

El ejemplo anterior ha sido tomado de una escuela ubicada en una zona muy deprimida de Iquitos, que no cuenta con ningún tipo de apoyo especial y ni siquiera ha recibido la dotación mínima de materiales educativos por parte del Minedu. ¿Qué es lo que ocurre en una escuela que recibe más apoyo? Veamos el siguiente caso en una escuela secundaria de Arequipa, visitada en 2017, perteneciente al programa de Jornada Escolar Completa (JEC), el cual otorga un paquete integral de mejoramiento de la calidad educativa. Este no solo incluye un horario extendido de clases, sino también materiales educativos especiales, mejoramiento de la infraestructura y acompañamiento pedagógico, entre otros beneficios. La sesión observada pertenece al área de Ciencia, Tecnología y Ambiente de quinto de secundaria y su tema son las aplicaciones de la ingeniería genética y la biotecnología. La maestra plantea que durante la sesión se trabajará la competencia de tomar una posición crítica frente a la ciencia y la tecnología. Las actividades desarrolladas durante la sesión incluyen el comentario sobre un video y un trabajo en grupo. Para este, los estudiantes deben leer en el libro de texto y extraer de la lectura posiciones a favor y en contra de la ingeniería genética. Luego de este trabajo, se divide a los estudiantes en dos grandes grupos: uno con posiciones a favor, el otro, en contra. La maestra llama a estudiantes de cada grupo para que las presenten. A diferencia de lo ocurrido en la clase observada en Iquitos, en este caso los estudiantes dialogan acerca del contenido del texto y no solamente sobre la dinámica del trabajo en grupo. De otra parte, la docente los deja expresar al momento de presentar sus posiciones a partir de repreguntas.

Ahora bien, la información que presentan los estudiantes es la misma que aparece en el texto leído (no podemos decir que haya habido una profundización de dicha información), pero la docente hace un esfuerzo por que, a partir de dicha información, los estudiantes tomen una posición sobre el tema. Para ello, les proporciona ejemplos, les da más datos, intenta vincular el tema con su vida cotidiana y su futuro, y les hace preguntas que van más allá de la recuperación de información; inclusive, les señala que ella no tiene aún una opinión formada y que siente que necesita manejar más información. En suma, se trata todavía

de una discusión bastante incipiente, pero la distancia entre esta sesión y la que reseñamos previamente es notoria.

Lo anterior se explica, en parte, porque el acompañamiento pedagógico a los maestros y maestras de las escuelas JEC se hace a partir de una rúbrica de observación de aula que incluye el involucramiento activo de los estudiantes en los procesos de aprendizaje, así como la promoción del razonamiento, la creatividad y el pensamiento crítico. Para ello, el programa proporciona a los docentes algunos elementos para reconocer interacciones de calidad e implementarlas en las aulas. Ello ha logrado cierta mejora en las prácticas de los maestros, en tanto se les otorga a los estudiantes más espacio para pensar y *explayarse*, aunque estemos aún bastante lejos de trabajar el diálogo, la lectura y la escritura de manera que se apunte el desarrollo de pensamiento crítico entre ellos.

De hecho, es la formación de los docentes (tanto inicial como en servicio) la pieza clave en la que deberían concentrarse los esfuerzos de política educativa en el Perú si queremos que la escuela se convierta efectivamente en una instancia de formación de ciudadanos con pensamiento crítico y capaces de vivir en democracia. Además de la diversidad de propuestas específicas existentes para trabajar el pensamiento crítico en el aula⁵, debe tenerse en cuenta en estos esfuerzos de formación algunos aspectos transversales fundamentales, entre los cuales quisiéramos destacar, en primer lugar, la importancia de que los maestros conozcan que el aprendizaje está estrechamente vinculado con la formación de identidad, en tanto uno no aprende conocimientos o habilidades «en el aire», sino que se aprende a ser miembro de una «comunidad de práctica» particular (Lave & Wenger, 1990), con un lenguaje específico (Gee, 2004). En efecto, como bien señalan Ten Dam y Volman,

[...] el objetivo del pensamiento crítico no se logra a partir de programas especiales para desarrollar dicho tipo de pensamiento en los cuales se enseña habilidades técnicas para ello. Si el aprendizaje debe tener sentido para el individuo en aras de contribuir al desarrollo de su identidad [...], es esencial que se establezcan conexiones entre el proceso de aprendizaje y las situaciones presentes y futuras en las cuales los estudiantes puedan (o quieran) aplicar el conocimiento y las habilidades adquiridos. (Ten Dam & Volman, 2004, p. 372)

⁵ Ver, por ejemplo, Billingham (2016), quien propone trabajar la contingencia en la historia como una forma de desarrollar competencias ciudadanas: el simple hecho de reconocer que las cosas pudieron haber sido de otra manera fomenta una actitud más activa y positiva hacia la participación, versus la percepción determinista del orden social como necesario, lo que fomenta una actitud pasiva. Ver también el *Reading and Writing for Critical Thinking Project* (en American Institutes for Research, 2001) sobre cómo implementar patrones comunicativos y prácticas de literacidad en el aula que fomentan el pensamiento crítico en ella en un marco de «pedagogía auténtica».

En ese sentido, para desarrollar la competencia crítica es necesario partir de situaciones concretas y prácticas con las que los estudiantes se puedan identificar:

Los temas de trabajo deben estar conectados con el mundo, con la posición que ocupan los estudiantes y la que ocupan los demás, y con las oportunidades de los estudiantes para influir en dicha posición [...]. La educación que busca promover pensamiento crítico debe estimular a los estudiantes a participar en prácticas dirigidas a mejorar la calidad de la sociedad para todos [...]. (Ten Dam & Volman, 2004, p. 373)

En esta misma línea, debe considerarse que, durante el trabajo en el aula, las formas de interacción entre estudiantes, y entre estos y el maestro son una forma de «practicar» las capacidades y disposiciones propias del pensamiento crítico. Para ello, resulta indispensable que los alumnos puedan plantear sus propias preguntas; que sus ideas sean escuchadas, comentadas e incluso rebatidas; que tengan acceso a una multiplicidad de recursos que les permitan acercarse a perspectivas diversas y sacar conclusiones propias; que cuenten con tiempo para realizar lecturas detalladas y para producir textos que han pasado por un cuidadoso proceso de planificación y revisión. En una palabra, y aunque suene a lugar común, es crucial que los docentes valoren al estudiante como persona y como ciudadano.

En suma, tanto los procesos de lectura crítica y escritura creativa como los de discusión reflexiva permiten a los estudiantes prepararse para la vida en una sociedad democrática donde no suelen existir respuestas únicas para los asuntos de interés público. En todos los casos, se trata de hacer evidente que los procesos de lectura, escritura y discusión suponen la existencia de otro y de un lazo con ese otro que se construye a partir de determinadas interacciones. He ahí su importancia para la construcción de la democracia y la experiencia cotidiana de esta en el aula, pues «los estudiantes que experimentan la democracia en el aula rechazan la tentación de buscar respuestas absolutas transmitidas por una fuente incuestionable de autoridad» (Wile, 2000, p. 174). En última instancia, se trata de acompañar a los estudiantes en el camino de conectar progresivamente la experiencia concreta y cotidiana de la ciudadanía con sus dimensiones más abstractas y universales.

Finalmente, quisiera relevar la necesidad de que los docentes se acerquen a su labor de manera más flexible. Sabemos que esto resulta sumamente complicado debido a que la formación que han recibido ha sido esquemática y poco permeable a la reflexión, pero también a que la relación que mantienen con los organismos intermedios y centrales del Sector Educativo tiene como base el control, la supervisión y el cumplimiento muchas veces absurdo de obligaciones burocráti-

cas. En efecto, para aprender a **pensar democráticamente** (Westheimer, 2010, pp. 5-6) es ineludible tomar en cuenta perspectivas múltiples: pensar críticamente y enseñar a pensar críticamente exige saber moverse frente a la ambigüedad, los tonos grises, el conflicto, las perspectivas múltiples, las narrativas complejas y la controversia. Apuntemos a ello.

Referencias

- American Institutes for Research. (2001). *The 2000-2001 evaluation of the reading and writing for critical thinking project. Executive summary*. Washington D.C.: AIR.
- Applebee, A. N., Langer, J. A., Nystrand, M., & Gamoran, A. (2003). Discussion-based approaches to developing understanding: Classroom instruction and student performance in middle and high school English. *American Educational Research Journal*, 40(3), 685-730.
- Billingham, L. (2016). Investigating contingency in school history: An aid to rich, meaningfully critical citizenship? *The Curriculum Journal*, 27(4), 430-453.
- Cueto, S., Guerrero, G., León, J., Zapata, M., & Freire, S. (2014). The relationship between socioeconomic status at age one, opportunities to learn and achievement in mathematics in fourth grade in Peru. *Oxford Review of Education*, 40(1), 50-72.
- Cueto, S., León, J., Ramírez, C., & Guerrero, G. (2008). Oportunidades de aprendizaje y rendimiento escolar en matemática y lenguaje: resumen de tres estudios en Perú. *Rei-ce. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6(1), 29-41.
- De Belaunde, C., González, N., & Eguren, M. (2013). *¿Lección para el maestro? La experiencia del Plan Nacional de Capacitación Docente (Plancad)*. Lima: IEP.
- Eguren, M., De Belaunde, C., & González, N. (2019). *Leyendo al Estado desde el aula. Maestros, pedagogía y ciudadanía*. Lima: IEP.
- Ennis, C. (1991). Discrete thinking skills in two teachers' physical education classes. *The Elementary School Journal*, 91, 473-486.
- Gee, J. P. (2004). *Situated language and learning. A critique of traditional schooling*. Londres y Nueva York: Routledge [Kindle].
- Lave, J., & Wenger, E. (1990). *Situated learning: Legitimate peripheral participation*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Lim, L. (2014). Critical thinking and the anti-liberal state: The politics of pedagogic re-contextualization in Singapore. *Discourse. Studies in the Cultural Politics of Education*, 35(5), 692-704.
- Löden, H. (2014). Citizenship education, national identity and political trust: The case of Sweden. *Norddidactica. Journal of Humanities and Social Science Education*, (2), 116-136.
- Ochoa-Becker, A. S. (1999). Decision making in middle school social studies: An imperative for youth and democracy. *The Clearing House*, 72(6), 337-340.
- Parker, W. C. (2010). Listening to strangers: Classroom discussion in democratic education. *Teachers College Record*, 112(11), 2815-2832.

- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (1993a). *Diagnóstico del currículo de educación primaria*. Lima: PNUD, GTZ y MED.
- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (1993b). *Procesos pedagógicos, remuneraciones y condiciones del trabajo del docente*. Lima: PNUD, GTZ y MED.
- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (2016). *Currículo Nacional de la Educación Básica*. Lima: Minedu.
- Rose, D., & Martin, J. R. (2005). Designing literacy pedagogy: Scaffolding democracy in the classroom. *Continuing Discourse on Language. A Functional Perspective, 1*, 251-280.
- Sandahl, J. (2013) Being engaged and knowledgeable: Social science thinking concepts and student's civic engagement in teaching on globalisation. *Nordidactica. Journal of Humanities and Social Science Education, 3*(1), 158-179.
- Soter, A. O., Wilkinson, I. A., Murphy, P. K., Rudge, L., Reninger, K., & Edwards, M. (2008). What the discourse tells us: Talk and indicators of high-level comprehension. *International Journal of Educational Research, 47*(6), 372-391.
- Ten Dam, G., & Volman, M. (2004). Critical thinking as a citizenship competence: teaching strategies. *Learning and instruction, 14*(4), 359-379.
- Westheimer, J. (2010). No child left thinking: Democracy at risk in Canada's schools. *Education Canada, 50*(2), 5-8.
- Wile, J. M. (2000). A literacy lesson in democracy education. *The Social Studies, 91*(4), 170-177.

Cuando YouTube nos alcance (sobre el espectro amplio y olvidado de los aprendizajes)

WALTER TWANAMA

Milton quería educar a los niños de su academia en el conocimiento de la física, de las matemáticas, de la astronomía y de las ciencias naturales; el doctor Johnson observaría al promediar el siglo XVIII: «La prudencia y la justicia son preeminencias y virtudes que corresponden a todas las épocas y a todos los lugares; somos perpetuamente moralistas y solo a veces geómetras».

Jorge Luis Borges, prólogo a *Elogio de la sombra*

En la historia de la educación peruana hay hitos que la marcan fuertemente, por ejemplo, la Reforma Universitaria de 1919-1920, eco de la reforma cordobesa, protagonizada esencialmente por los estudiantes de entonces. O, antes, el lanzamiento del memorismo como doctrina de la escuela peruana en las leyes para el desarrollo educativo del mariscal Ramón Castilla, leyes que tanto han deplorado los educadores peruanos sin necesariamente conocer a su autor.

Caben otros ejemplos, pero probablemente no hay un período tan significativo en este campo como la década que va de 1960 a 1970. En primer lugar, porque en ese período confluyen tres factores que generan una crisis de nuestra educación: urbanización del país y crecimiento poblacional, que se traduce en un incremento sustancial de la matrícula; inicio de una caída de la asignación anual presupuestal por alumno, que duró de 1966 a 1990; y una crisis de paradigma educativo.

En segundo lugar, porque todo esto pasaba mientras se daba una sucesión de Gobiernos que –cada uno con sus características– empujaron al país en varios

procesos de modernización: el desarrollo innegable de infraestructura en el ochenio de Odría; industrialización y creación de entidades fundamentales para el Estado peruano durante el segundo Gobierno de Prado; varias políticas, «progresistas» en el sentido que tenía el término en la época, durante el primer Gobierno de Fernando Belaunde Terry; y la desestructuración radical de la sociedad estamental que se produjo durante los primeros años del Gobierno militar encabezado por Velasco Alvarado.

Pero, sobre todo, en tercer lugar, porque la herencia de esa década para la educación fue un conjunto de problemas que hasta hoy no tenemos resueltos. Por ejemplo, el no cierre de brechas ni la mejora de la calidad de nuestros servicios educativos; la falta de cálculos respecto a los costos reales de esos servicios, de modo que el presupuesto público se basara en ellos, en lugar de programar anualmente incrementos por inercia; y, tal vez más importante, la falta de discusión sobre en qué educar y para qué educar.

En otro texto (Guadalupe, Twanama, & Castro, 2018) hemos revisado qué ha pasado a nuestros recursos presupuestales para educación desde 1950 hasta nuestros días, usando como indicador la inversión por alumno en soles constantes y cómo este nivel de inversión corre paralelo a diversos momentos críticos de nuestro desarrollo educativo. Por otro lado, los problemas de la cobertura de la educación pública han sido abordados muchas veces en nuestro medio, casi siempre valorando los logros alcanzados en la matrícula de la educación primaria.

En cambio, el problema del qué y para qué de la educación y sus consecuencias pedagógicas no está tan pensado. Y sin respuestas a esas preguntas no hay manera de saber cómo educar y menos qué necesitamos para esa educación y cuántos recursos (humanos, económicos, materiales, etc.) le asignamos a dicha tarea.

Valdría la pena intentar un análisis exhaustivo de este tramo de la historia de la educación peruana –la década entre 1960 y 1970– porque en ese período se forjó una agenda antigua e irresuelta. Resumiendo, asumo que el Perú vive aún las consecuencias de una gran crisis educativa desencadenada por los tres factores que he mencionado.

En este ensayo me propongo iniciar el análisis de cómo nuestras ideas pedagógicas pueden haber sido un factor contribuyente a la crisis educativa que vivimos. Para ello, tomo un caso específico que podría considerarse como ejemplar: la limitación de miras y alcance que ha traído la progresiva concentración de los esfuerzos de los docentes en desarrollar **competencias**, un concepto valioso en su origen y popularizado hacia inicios de la década de 1990 en nuestro medio, que finalmente se ha convertido en el concepto basal de nuestras ideas curriculares. A

contramano, trato de recuperar la idea de que los aprendizajes tienen un espectro amplio, y no se agotan en el concepto de competencia.

Volviendo al recuento, entre fines de los años 1950 y mediados de los 1960 muchos educadores peruanos, de los más ilustres a los más anónimos, se dieron cuenta de que la educación necesitaba un cambio fuerte; de que se veía venir un nuevo país más industrializado, menos rural, con más rutas (físicas y también simbólicas), con más mujeres en la vida pública y más encuentros entre personas diferentes, las cuales nunca se hubieran conocido en otras etapas de nuestra historia. Una época sin sombreros y con menos ternos. En esos años, se hizo evidente que era necesario modificar la educación (pública) que se impartía para educar jóvenes que pudieran responder a esos retos, así como a otros que en ese momento eran insospechables.

Pero estos intentos de cambio fallaron, nunca pudieron concretarse.

* * *

Desde la década de 1990, la noción de competencia se ha convertido en sinónimo de aprendizaje. Esto es correcto, pero solo parcialmente. Las competencias se desarrollan en las personas mediante procesos de aprendizaje, pero no todos los aprendizajes son competencias, y la institución educativa propone a sus alumnos diversos tipos de aprendizaje, varios de los cuales no son competencias. Desarrollamos esta idea y sus consecuencias en las siguientes páginas.

Como es sabido, las competencias nacen como concepto en el contexto de la educación vocacional, lo que conocemos en nuestro medio como educación laboral o educación para el trabajo. El término no viene del verbo *competir*, como erróneamente se afirma a veces, sino del adjetivo *competente*: ser competente es manejar correcta y exitosamente una competencia. Desde su origen, el término vincula algún tipo de conocimiento, técnico o científico, con la posibilidad de llevarlo al terreno práctico. Para resumirlo en una frase conocida: el núcleo básico del concepto competencia es un **saber hacer algo** (esta combinación de verbos es transitiva, siempre requiere un objeto directo, no se **sabe hacer** sin un qué).

En el contexto de la educación vocacional, era y sigue siendo importante que los conocimientos que se imparten se puedan llevar a la acción; muy pocos, si alguno, son los aprendizajes que se mantienen solo en el campo de la reflexión teórica. Sea que se trabaje en el cálculo de superficies, el manejo de una compresora o el uso del más sofisticado *software* de diseño (o casi en cualquier otra cosa, los ejemplos son infinitos), la competencia en esa materia se muestra en su manejo y

puesta en producción, no en la enumeración de sus componentes ni tampoco en una excelente explicación de su modo de funcionamiento (aunque esos últimos sean conocimientos que apoyan el logro del nivel competente).

Cuando el concepto de competencia pasa de la educación vocacional a la educación en general, lleva, como es usual con los conceptos, las cargas (semánticas) de su historia anterior, en primer lugar, la relación entre conocimiento y práctica. La competencia requiere una verificación en el desempeño del sujeto que aprende, que entonces será competente si ha podido procesar la información que ha recibido vía sus maestros, que ha adquirido en la experiencia concreta, y si ha podido reorganizar estos insumos de modo que pueda ponerlos en práctica, para finalmente mostrar que es capaz de desempeñarse exitosamente en la competencia identificada.

Para complicar las cosas, el concepto de competencia ha evolucionado en varios sentidos y tiene varios usos. En primer lugar, la competencia ha pasado a ubicarse en el punto más alto de abstracción de una pirámide de términos que son de la misma familia: capacidades, habilidades, destrezas. En muchos textos y documentos¹ se usa la expresión **capacidades** para las tareas más concretas, mientras la **competencia** se reserva para un nivel más abstracto. Por eso, la competencia normalmente se construye en el quehacer curricular de abajo hacia arriba, de lo más concreto a lo más abstracto.

Por dar un ejemplo, la tabla 1 presenta lo señalado en el CNEB acerca de la primera competencia que define.

Tabla 1
Ejemplo de definición de competencia en el CNEB

Competencia	Capacidades
Competencia 1 Conoce y comprende las características de todos sus estudiantes y sus contextos, los contenidos disciplinares que enseña y los enfoques y procesos pedagógicos con el propósito de promover capacidades de alto nivel y su formación integral.	Capacidad 1: conoce las características individuales, socioculturales, lingüísticas y evolutivas de sus estudiantes y sus contextos, así como la forma en que se desarrollan los aprendizajes. Capacidad 2: conoce los contenidos disciplinares que están a la base del área o áreas curriculares a su cargo y sabe cómo estos se aprenden y enseñan en el marco de un diálogo de saberes.

Fuente: Perú. Ministerio de Educación, Minedu (2016).

¹ Por ejemplo, el Currículo Nacional de la Educación Básica (CNEB).

En ese sentido, muchas veces la competencia aparece como la raíz y el origen del trabajo curricular y de formación, pero, como se ve en el ejemplo, esto normalmente toma el camino inverso: la puesta por escrito de la competencia muchas veces es el resultado final de la sumatoria de capacidades, y no precede a estas. O, en otros términos, la competencia es con frecuencia un concepto que identifica un sustrato común de una serie de capacidades y lo expresa genéricamente para fines curriculares. Este proceso, es necesario hacerlo notar, permite agrupar objetos distintos no solo desde el punto de vista temático —lo que es lógico—, sino también pedagógico, lo que tiene consecuencias en la forma como se aprende cada tipo de aprendizaje. Volveremos sobre esto.

En la política pública real, normalmente, la formulación de competencias surge de una voluntad curricular explícita (por ejemplo, «debe haber más ciencias en la formación escolar» o «debe formarse en ciudadanía como primera prioridad») y de la existencia de capacidades reales, demostrables, en las cuales se pueden apoyar las competencias, en una especie de solución de compromiso entre deseos y posibilidades reales. Y la manera como «empaquetamos» los aprendizajes, la forma como los nombramos y organizamos, tendrá consecuencias a la hora de (enseñar y) aprender.

Recapitulando brevísimamente, para efectos de la educación en general, ya no de la educación vocacional, el núcleo central (*core*) de las competencias es un **saber hacer** de nivel abstracto, pero que se apoya en capacidades de un nivel más operativo y (de)mostrable. Si bien no hay un indicador único y objetivable para una competencia, esta se expresa mediante indicadores de capacidades; las competencias se expresan de modo que puedan evidenciarse, no son una dimensión oculta y misteriosa². En este sentido, competencia y desempeño son una díada de elementos que siempre van juntos: la competencia (*competence*) se expresa en desempeños (*performance*; tomo los dos términos en inglés del Chomsky temprano). Por lo mismo, las capacidades deberían expresarse con la fórmula «el egresado está en capacidad de hacer [...]»; y la competencia como «el egresado es competente para [...]».

Un nicho histórico

En el Perú, como decíamos, las nociones de competencia y currículo por competencias se empiezan a extender a partir de los años 1990 y son rápidamente

² Sin conocimiento y posibilidad de llevarlo a la práctica, no existe la competencia. Ella es el ejercicio de un saber hacer bastante concreto. En ese sentido, el discurso de Jacques Delors (ver: Unesco, 1996) sobre los saberes, muchas veces citado, puede llevar a confusión en la medida en que no viene de los mismos referentes teórico-culturales de las competencias.

adoptadas por la comunidad educativa del país debido –es una hipótesis– a circunstancias históricas específicas que explicamos a continuación.

La falta de relación de los contenidos educativos con la práctica y con la vida en general es un tema de preocupación entre los educadores peruanos desde muy antiguo. Por ejemplo, Manuel Vicente Villarán (1900) abogaba por una educación orientada al trabajo, la creación de riqueza, la reforma social y el desarrollo económico e industrial del país, y contra la «educación decorativa y literaria» que en su opinión los españoles implantaron con fines políticos en Sudamérica. Pedía, dicho en términos generales, una educación más práctica y dirigida a la producción.

Sin embargo, esta corriente no ha sido única en nuestro sistema educativo y nació más bien como respuesta a esa «educación decorativa» mencionada por Villarán y que se expresó en el memorismo, paradigma propuesto por las leyes educativas del Gobierno del gran mariscal Ramón Castilla, basado en el ejercicio de la memoria.

Gracias a autores como el mencionado Villarán, José Antonio Encinas o los ideólogos de la Reforma Educativa de los años 1970, los educadores peruanos generaron una corriente que buscaba la renovación de la educación dejando de lado modelos que aportaban poco en la mejora y el desarrollo del propio entorno. En ese sentido, enfoques muy distintos entre sí, como la Escuela Activa o la Tecnología Educativa (después desechada acremente), que discrepaban fuertemente de la «educación letrada» más tradicional, fueron asumidos por los educadores peruanos para cambiar su quehacer.

Postulo que el currículo por competencias también fue bien acogido entre los educadores y expertos educativos peruanos, en los mismos términos de rechazo al memorismo y la falta de relación de la educación con la práctica, pues no era solo una respuesta a problemas filosóficos de insignes pedagogos, figuras emblemáticas de la historia de la educación peruana (Villarán, Encinas, Carlos Cueto Fernandini, Augusto Salazar Bondy, Walter Peñaloza Ramella y otros), sino también a temas cruciales de la práctica del maestro de aula en cualquier nivel educativo que quería ver desarrollarse productiva y creativamente a sus estudiantes. El currículo por competencias se enfrentaba entonces a ese par de problemas de larga data en la educación peruana (memorismo y poca practicidad) y era un aliado de los educadores.

Sin quitarle ni un poco de valor a esta propuesta, es necesario decir que, si bien resolvía una serie de problemas derivados del memorismo, al mismo tiempo dejaba otros aspectos importantes fuera de la pantalla que es necesario volver a mirar.

En primer lugar, como decíamos al inicio, el currículo por competencias no cubre la totalidad de los aprendizajes, sino los que se pueden describir muy latamente en la fórmula **saber hacer**, fórmula que puede extenderse elástica pero no infinitamente. Por ejemplo, no resuelve la relación con los conocimientos en general. Esto es importante porque hay materias disciplinares, como algunos grandes capítulos de la matemática o la física, por dar dos ejemplos (pero podrían tomarse también de la teoría de la literatura, la biología y muchas otras disciplinas), que están bastante alejados de la posibilidad de acción práctica por parte del estudiante, el cual puede sentirlos puramente especulativas, pero que tienen, cuando se comprenden, un enorme valor en su formación. Las grandes teorías, los grandes esquemas en las diferentes disciplinas, están entre los productos inmateriales más complejos de la humanidad y estructuran la forma como el aprendiz (en cualquier terreno) construye y gestiona su conocimiento, por lo que no pueden ser reemplazados por los saberes prácticos.

En este último sentido, la escuela puede y debe reivindicar la existencia de conocimientos que no tienen «eficacia» en la vida diaria de los estudiantes y que, sin embargo, se extraen del creciente volumen del conocimiento que genera la sociedad mediante instituciones muchas veces muy especializadas (universidades, *think tanks*, el sector privado y el tercer sector, como principales agentes) y que cada vez más rápidamente llegan a las instituciones educativas gracias a la revolución de las comunicaciones y son parte del bagaje del ciudadano bien informado³. Hay, por lo tanto, espacio entre los aprendizajes para conocimientos que no tienen mayor correlato práctico, pero cuyo valor como aprendizajes es realmente innegable. Esto se ha venido «resolviendo» en los años de vigencia del «currículo por competencias» a través del uso de verbos como «entiende» o «comprende» tal o cual teoría. Se emplean estos verbos para formular el aprendizaje en términos de «competencia», en una especie de traducción. Pero es hora de declarar algo obvio: hay conocimientos que son aprendizajes por sí mismos por derecho propio y no necesitan traducirse en el lenguaje de las competencias. Conceptualmente, pero, como veremos, también pedagógicamente, es más sencillo entender que hay diversos tipos de aprendizaje que tratar de meter todos los aprendizajes en un mismo concepto.

Así como la incorporación de conocimientos, hay otros aprendizajes que no tendrían por qué ser formulados en términos de competencia y que a veces se

³ Esto se complica cuando se combina con la idea, extendida entre educadores, de que los conocimientos son construidos por el propio individuo.

fuerzan en ese lenguaje. Al hacerlo, oscurecen el concepto de competencia, volviéndolo difícil de asir, y, peor aun, restringen las formas de desarrollar estos aprendizajes en los estudiantes por parte de los docentes en su práctica diaria.

Podríamos decir, para explicarnos mejor, que hay algunos aprendizajes que calzan perfectamente con el lenguaje de capacidades y competencias, que un segundo grupo de ellos está al límite de su uso, y que otros solo artificialmente entran bajo el concepto, pero se verían beneficiados en su posibilidad de enseñarse y ser aprendidos si se usaran conceptos más apropiados. Ejemplos del primer grupo se encuentran en campos como la enseñanza técnica, pero también cuenta la habilidad de leer comprensivamente, la solución de ecuaciones de segundo grado y un enorme etcétera, donde el centro de la tarea está en desarrollar exitosamente un procedimiento.

En el segundo grupo entran algunas capacidades muy latas, por ejemplo, saber pensar, comprender, entender; porque, si bien razonar es, extremando el verbo, de alguna manera una capacidad que se pone en juego y que implica ciertas reglas (por ejemplo, la regla de no contradicción), uno no ejercita estas capacidades del mismo modo en que usa una herramienta o ejecuta un procedimiento (o una danza). Estas capacidades y habilidades parecerían distintas en su naturaleza de las que mencionamos en el primer grupo.

El tercer grupo es más interesante aun: se refiere a aprendizajes que la escuela busca construir en sus estudiantes, que tienen que ver más con formas de comportamiento que con el ejercicio práctico de un saber. Esto es muy notorio en la Educación Básica Regular, que trabaja con personas que viven momentos fundamentales de la formación de su identidad y de su personalidad, pero también es importante en espacios de formación superior, como las universidades, los Institutos Superiores Tecnológicos (IST) o las Escuelas de Educación Superior Pedagógica (EESP), donde la mayor parte de los estudiantes está en un momento de consolidación y a veces transformación de sus propios procesos formativos como individuos y del ejercicio pleno de su autonomía. Son tan o más importantes que las matemáticas y la lectura comprensiva –releer el epígrafe inicial–, pero son aprendizajes que caben mejor bajo las categorías de hábitos y actitudes, y están relacionados a la normatividad que regula nuestros haceres, a la ética y los valores. Al respecto, los hábitos prácticamente no existen para el aparato metodológico que se emplea actualmente en el desarrollo curricular, mientras las actitudes se han mezclado con las competencias, lamentablemente sin rigor conceptual, en documentos curriculares anteriores al actual CNEB y también de algún modo en este último.

Algo nos hemos extendido sobre las teorías y esquemas previamente. Resumiremos el sentido de estos últimos aprendizajes en la expresión «formación de personas», que en su versión contemporánea tiene de formación ciudadana pero también de estructuración de la personalidad. Veamos con más detalle estos otros tipos de aprendizaje, distintos de las competencias, que también son tareas de la escuela, así ella a veces las ignore.

Actitudes y hábitos

Las actitudes, dicho muy sucintamente, son una disposición mental, regularmente permanente, respecto a un objeto concreto. El objeto puede ser cualquier tipo de entidad, **abstracta** como la paz mundial, el budismo, el deporte, etc., o **concreta**, como las bicicletas, las estaciones del año, los zapatos, etc.

Casi cualquier cosa puede ser el objeto para una actitud y la actitud puede ser favorable o desfavorable a su objeto. Incluso puede darse también que la actitud de una persona sea neutra cuando el objeto no le provoca ninguna reacción. Se puede ser indiferente frente a cosas que para otros son abominables o totalmente deseables, o incluso puede que no exista actitud alguna frente al objeto, que no haya una actitud formada respecto a él, por ejemplo, sobre algo que se conoce poco. En los seres humanos, vistos como conjunto, habría una amplia gama de actitudes, de muy positivas a muy negativas. A esto suele referirse la literatura como un continuo, el «continuo actitudinal», representado por una línea ininterrumpida. Toda persona que tenga cierta actitud frente a un objeto (un político, un cantante, una doctrina, un sabor, etc.) se ubica en algún punto de ese continuo, más cerca del rechazo o más cerca de la aceptación. Seguramente hay representaciones gráficas más exactas de las actitudes que este «continuo actitudinal», pero aquí no nos referiremos a ellas.

La actitud es un estado interno de la persona, y no necesariamente implica una respuesta conductual, manifiesta y observable. Es un concepto que media entre los aspectos del ambiente externo (estímulos) y las reacciones de las personas (respuestas evaluativas manifiestas), y viceversa e interviene en la forma como las personas definen sus acciones sobre su entorno. El concepto proviene de la **psicología social** y tiene una larga tradición de reflexión e investigación. En este campo, el de la psicología social, la actitud era vista como una orientación afectiva que explicaría las acciones de las personas (Reber, 1987, p. 65). Entendemos, pues, que es una característica que puede variar de persona a persona y según el contexto y que, además, no se puede observar de manera directa.

Para valorar las cualidades de las actitudes debemos tener en cuenta la **valencia o dirección** de la actitud, o sea el carácter positivo o negativo que se atribuye al objeto actitudinal, cualquiera que este sea. Y también la **intensidad** o el grado de esa valencia: mi rechazo o aceptación tienen distintos grados, puedo odiar a un equipo de fútbol de otro país, pero es más probable que mi rechazo sea más intenso si el equipo es local y es el rival histórico de mi equipo favorito; sobran los ejemplos.

La actitud es un mecanismo de procesamiento interno propio de los seres humanos que actúa como mediador entre el ambiente (natural y social) y las acciones que este suscita en las personas.

La actitud siempre apunta hacia un «algo». Cualquier cosa que se pueda convertir en objeto de pensamiento, también es susceptible de convertirse en objeto de actitud.

Para entender cómo funcionan las actitudes, se ha propuesto un **modelo de tres componentes de la actitud**, interdependientes entre sí:

- **Componente emocional**, que comprende las reacciones de tono afectivo que van dirigidas al objeto sobre el que tendremos una actitud.
- **Componente conductual**, que está formado por los comportamientos derivados de una actitud concreta. Pongamos un ejemplo: si una persona rechaza comer carne o pescado, probablemente evitará lugares donde no tenga otras opciones. En general, veremos conductas de búsqueda (si se acepta el objeto) o de evitación (si se rechaza) en las personas, dependiendo de sus actitudes.
- **Componente cognitivo**, que incluye la constelación de los conceptos, pensamientos y razonamientos que retroalimentan una actitud. Siguiendo el ejemplo de una persona vegetariana, el componente cognitivo hará referencia a los argumentos e ideas que esta tiene a favor de no comer carne ni pescado.

La actitud es propiamente el conjunto de esas tres dimensiones o componentes.

Finalmente, como hemos venido diciendo, hay una relación entre actitud y conducta. La actitud es, como dijimos, un mediador interno del sujeto entre el entorno, lleno de estímulos, y la conducta que desarrolla. Gracias a la actitud, se orienta la acción hacia un objeto por medio de su evaluación. Sin embargo, esta no es una conexión automática, y tanto en la vida cotidiana como en la literatura especializada se debate cuál es la conexión entre actitud y conducta.

El **hábito** tiene algunas semejanzas con la actitud. Se denomina hábito a una conducta humana con distintos grados de complejidad⁴ que se repite en el tiempo de modo sistemático. Un hábito no es una mera conducta reiterada un par de veces, sino que tiene un grado de regularidad que caracteriza la vida usual del individuo que lo ostenta, incluso en los casos de hábitos ocultos para los otros.

Todas las personas tenemos arraigados una serie de hábitos con notable influencia en nuestras vidas, **hasta el punto de determinar el curso de nuestra conducta y, en última instancia, el logro de nuestros propósitos.** Los hábitos casi siempre implican cierto nivel de inconsciencia, por lo que es necesario algún grado de introspección para identificarlos. La mayoría, empero, puede observarse con facilidad, pero esto no implica que sea fácil desarrollar un hábito o eliminarlo, si fuera necesario. Piénsese por ejemplo en la práctica cotidiana del ejercicio o en dejar de fumar, por dar ejemplos sencillos.

Los hábitos pueden clasificarse de diversas maneras, por ejemplo, de acuerdo con la dimensión particular que tocan en los individuos: lo físico (hábitos asociados a nuestro organismo), los afectos (aquellos vinculados a la relación del individuo con su entorno inmediato, amigos, familiares, parejas), los grupos sociales (las relaciones con los grupos de referencia, la comunidad), los del intelecto (que implican operaciones de nuestra mente), etc. Muchos de ellos son incorporados en la infancia o en edades tempranas, cuando aún no se tiene una clara idea de sus consecuencias, o son adquiridos por fuerte influencia del medio externo más cercano, como la familia. Y, como decíamos, los hábitos pueden ser determinantes para que un sujeto alcance o no las metas que se ha trazado y darán las pautas de su nivel de satisfacción en el largo plazo y su contribución a su entorno.

A diferencia de otros aprendizajes, las actitudes y los hábitos se enseñan principalmente con el ejemplo, y se proponen e inducen. En ambos casos, para la formación de actitudes y hábitos, la disposición institucional consistente y el alineamiento de prácticas y mensajes tienen más peso que el contenido vertido en los espacios académicos (cursos, talleres, etc.). Esto mismo ocurre con los valores.

El hábito sufrió cierto eclipse entre los conceptos asociados al aprendizaje, por ser visto como algo muy mecánico, a contramano de la idea generalizada (pero insostenible) de que todo aprendizaje pasa por la conciencia. Abundantes son los ejemplos de aprendizajes que no pasan por la conciencia. Podemos tomar como primer ejemplo el lenguaje, pero también entran aquí cuestiones tan variadas

⁴ Lavarse los dientes diariamente es un hábito que tiene, tanto en formación como en práctica sostenida, una gran complejidad, la cual, sin embargo, no se compara a la dificultad de algunos desempeños laborales o al ejercicio de un arte.

como la conducción de un vehículo, los rituales o la cortesía. Sin embargo, hay un *revival* del concepto, en tanto algunos autores de vanguardia de las ciencias sociales han puesto el punto de mira en él. Pierre Bourdieu (1967), por ejemplo, encuentra en el hábito (*habitus*) un concepto clave para entender las diferencias entre grupos de una misma sociedad, las relaciones que establecen entre sí y la forma como reproducen esas diferencias. Más interesante aun para nuestra perspectiva es el breve análisis que hace Michel Foucault (1975) sobre los reglamentos de los establecimientos educativos, los cuales formaban hábitos en los estudiantes a fuerza de mecanismos de vigilancia del desenvolvimiento del cuerpo (sentarse derecho, hacer formaciones, mantener silencio, etc.). En ese sentido, Foucault ofrece una forma operativa de analizar seriamente el «currículo oculto», expresión que tuvo un momento de popularidad, pero se mostró infértil como categoría de análisis.

Ejemplos de hábitos hay infinitos: buscar información activamente, hacer ejercicio, mantener la higiene, alimentarse de manera saludable, etc. En general, los hábitos son esencialmente neutros, aunque las corrientes de autoayuda y la psicología aplicada a la vida cotidiana insistan en diferenciar buenos y malos hábitos. Al respecto, habría que decir que lo positivo o negativo de un hábito tendría que establecerse desde varias perspectivas: nos ayuda o no a la consecución de nuestros objetivos, genera satisfacción a quien lo practica, permite convivir civilizadamente con el entorno. Algunos hábitos son notoriamente dañinos y difíciles de eliminar: los ejemplos aquí también son abundantes: la ociosidad excesiva, el despilfarro de dinero, fumar, beber en exceso, etc. En todo caso, para los educadores debería ser impensable descartar hábitos y actitudes como aprendizajes que ejercerán fuerte influencia en la vida de sus estudiantes y entonces deberían ser asumidos reflexivamente como parte de la propuesta educativa de las instituciones.

Para resumir hasta aquí, propondríamos que, además de las competencias, el currículo integra elementos como actitudes y hábitos, que son conceptos diferenciados. Y parte del arte de la implementación del currículo en la institución educativa consiste en orquestar instrumentos distintos: competencias entendidas como un saber hacer; actitudes y hábitos que enfatizan una disposición conductual general y permanente, no vinculada a un saber específico (en el lenguaje de Delors, un saber ser; en Unesco, 1996), sobre todo en el caso de las actitudes, y cierta automatización en el caso de los hábitos, un hacer del cuerpo; y finalmente unos (pocos) conocimientos en pureza, aunque ellos podrían verse ligados a capacidades.

Este sería entonces en principio el bagaje de tipos de aprendizajes que el currículo puede emplear como instrumentos: conocimientos, competencias, actitudes

y hábitos. Los intentos de integrar estos diferentes tipos de aprendizaje bajo un único gorro han producido verdaderos malabares lingüísticos sobre el papel y ninguna consecuencia práctica que haya beneficiado los procesos de aprendizaje en los y las estudiantes. Ello se debe a que trabajar para que se produzcan esos aprendizajes requiere habilidades diferenciadas y métodos diversos según el tipo de aprendizaje. En principio, diremos que mientras conocimientos y competencias son aprendizajes típicos de la dimensión disciplinar (no importa dónde se da la actividad, si en un aula, en un taller de mecánica o carpintería, en una cancha de fútbol, un laboratorio o en el patio de la escuela), actitudes y hábitos requieren para su formación del alineamiento de toda la institución mediante el empleo de algunas dimensiones que permeen el conjunto de actividades que se desarrollan dentro. La formación de hábitos y de actitudes, aunque no son exactamente lo mismo, requiere consistencia en el tiempo, en el lugar y en las personas de la institución, desde el director hasta el trabajador más humilde. Normalmente, su herramienta conceptual más importante es el sistema de enfoques transversales que provee el currículo, y debe establecerse instrumentos de rendimiento de cuentas respecto a ellos desde la dirección de la institución. Seguiremos sobre esto más adelante, pero antes debemos hablar de un último tipo de aprendizajes, las funciones ejecutivas.

Funciones ejecutivas

Hasta ahora hemos revisado diversos tipos de aprendizajes que dotan de capacidades y disposiciones a nuestros estudiantes y e inciden en la formación y transformación de sus personas. El currículo históricamente ha sido enfático hasta ahora en la inteligencia cognitiva: el conocer y los hechos por conocer, y recientemente ha dado importancia a la inteligencia emocional, una reflexión sobre el sentir, empezando por las propias emociones y las de los estudiantes. Un nuevo tipo de aprendizaje que debe desarrollarse, porque no surge espontáneamente, está relacionado a las funciones de diseño, desarrollo y control de los procesos, actividades y tareas que asume el sujeto.

Esto se relaciona con la necesidad humana de establecer metas que conscientemente nos proponemos y que se convierten en el horizonte de nuestras acciones. No estamos movidos solo por estímulos, sino por anticipaciones. La esperanza nos mueve tanto como la necesidad. En este marco, podemos decir que el conocimiento y las emociones están al servicio de la acción.

Este «nuevo» tipo de aprendizaje⁵ tiene relación con la capacidad de proponerse algo y cumplir efectivamente las metas que nos hemos puesto, completar los procesos. Para nominar lo que comprende este aprendizaje, tomaremos prestada de las neurociencias la noción de **funciones ejecutivas**. Estas funciones no reemplazan todos los otros tipos de aprendizaje que hemos visto hasta aquí, sino que actúan como el director de orquesta, que permite poner en juego todas las capacidades de los músicos de la misma, proponiéndose metas, planificando el trabajo para cumplirlas y controlando las diversas acciones que permiten llegar a ellas. Esto se aplica a entender conceptos abstractos, desarrollar experimentos en un laboratorio, pintar un mural o poner un negocio, esperemos que exitoso. Son funciones que miran al proceso en su conjunto, desde su gestación, incorporando y orquestando todos los otros tipos de aprendizaje para que la meta trazada se cumpla en el plazo propuesto (que va, según el caso, del cero al infinito, del corto, al mediano y al largo plazo).

Si bien el concepto de **funciones ejecutivas** se ha desarrollado desde el campo de las neurociencias, muchas disciplinas, por ejemplo, la psicología cognitiva, concurren en la necesidad de considerar esta dimensión **ejecutiva** como central tanto para comprender el comportamiento humano como para el desarrollo de los procesos educativos. El niño no nace con inteligencia ejecutiva, ni ella se forma sola con la maduración del organismo, sino que tiene que ser adquirida. El sujeto humano configurará su talento con la ayuda de los demás y parte de ello consiste en formar estas capacidades tan particulares.

Un supuesto básico de esta propuesta es que el hilo que vincula unos aprendizajes con otros es la acción. **Las funciones ejecutivas se encargan de diseñar planes, tomar decisiones, utilizar conocimientos, gestionar emociones, mantener el esfuerzo, aplazar la recompensa y realizar metas a largo plazo.**

El conjunto de aprendizajes que hemos revisado previamente construye nuestra vida intelectual, afectiva, etc., incluso nuestra identidad, mediante operaciones de procesamiento de información, reacomodo de conocimientos, empleo de la memoria, elaboración. Las funciones ejecutivas asumen como insumos los aprendizajes que hemos descrito previamente para suscitar nuevos procesos, los que nos permiten actuar sobre la realidad y los problemas que enfrentamos. Llamamos «ejecutivas» a todas aquellas operaciones mentales (y no solo mentales, hay disposiciones en el margen entre lo físico y lo mental, como la alerta) que permiten elegir objetivos, elaborar proyectos y organizar la acción para realizarlos.

⁵ No tan nuevo porque lo venimos haciendo al menos desde que somos homínidos.

Son las destrezas que unen la idea con la realización de la idea.

En otros términos, las funciones ejecutivas son un conjunto de **habilidades cognitivas** que permiten la anticipación y el establecimiento de metas, la formación de planes y programas, el inicio de actividades y operaciones mentales, la autorregulación de tareas y la habilidad de llevarlas a cabo eficiente y eficazmente. Cuando planificamos o evaluamos, estamos ejerciendo típicamente una función ejecutiva. Esto no atañe a la técnica específica que usemos en tal situación, sino a la continuidad diseño-ejecución-control-evaluación-innovación.

Ilustrativamente, sin querer exhaustividad, se puede nombrar algunas de estas funciones:

- Activación de la memoria de trabajo: capacidad para aprovechar los conocimientos que se tiene.
- Planificación de proyectos: implica varios pasos; el diagnóstico inicial (desarrollo de la economía y de la población, dinámica de la pobreza, situación medioambiental y actividad informal, sistemas regulatorios [político, legislativo, judicial] y culturales) es solo el primero.
- Organización de medios.
- Control de la atención: poder concentrarse en una idea y dirigirla a un objeto exterior o interior; saber evitar las distracciones.
- Autorregulación emocional: capacidad para resistir los movimientos emocionales que perturban la acción.
- Capacidad de inhibir la respuesta a un estímulo: no dejarse llevar por la impulsividad.
- Iniciación de la tarea y persistencia.
- Gestión del tiempo.
- Vigilancia de la sostenibilidad, cuando compete: la sostenibilidad en este aspecto no se limita al tema ambiental y tiene varias otras dimensiones: financiera, organizacional, institucional-regulatoria, de recursos humanos, etc.
- Construcción del liderazgo, cuando es requerido.
- Flexibilidad: capacidad de cambiar de estrategia, aprender cosas nuevas o aprender de los errores.
- Metacognición: reflexionar sobre nuestro modo de pensar con el fin de mejorarlo.

Una educación adecuada de las funciones ejecutivas aumenta la capacidad de las personas de diseñar su propio curso de vida y vivirlo; es una apuesta fuerte por la libertad que permite tomar decisiones y desarrollar esfuerzos continuados. Carecer de estas funciones —que no se desarrollan por su cuenta— aumenta la vulnerabilidad de los individuos.

Seis aprendizajes (Los)

Hay muchas maneras de clasificar los aprendizajes. Hay quienes los dividen en función de alguna variable particular y encuentran 6, 7, 8 o 13 tipos de aprendizaje, un poco «al gusto del cliente». Siendo menos competitivo que competente, identifiqué seis tipos de aprendizaje con marcadas diferencias entre sí. Algunas de sus características pueden observarse en la tabla 2, que no necesariamente es definitiva, pero muestra el estado de avance alcanzado en el momento actual en esta línea de trabajo.

Diré antes que, para apropiarse del contenido de la tabla 2, se requiere dejar de pensar en el aprendizaje como algo que necesariamente un sujeto puede recibir, contener y devolver. Un aprendizaje efectivo es más una transformación del sujeto, sea esta parcial y limitada o, por el contrario, masiva. Mientras la idea de «dar la lección» sea nuestra imagen de aprendizaje, no será asimilable que, por ejemplo, las actitudes y los valores se adquieren vía procesos de aprendizaje en los cuales lo menos relevante son las palabras que acompañan a la enseñanza, y tampoco que la señal de que el aprendizaje se ha producido no se encontrará en el discurso del aprendiz.

Dicho esto, aunque me interesaría dar definiciones claramente delimitadas, en este nivel de avance las columnas de la tabla 2 presentan características de los tipos de aprendizaje. Hay una columna principal, que se denomina **contenido** y es lo más cercano a una definición de los tipos de aprendizaje. En segundo lugar, aparece algo que puede sorprender a varios: la vía de aprendizaje siempre involucra de algún modo a la conciencia, pero la participación de esta puede ser fuerte o débil; por ejemplo en la creación de valores, **la conciencia vía la interacción** con los enseñantes, en realidad, tiene el rol de reforzar el aprendizaje, pero este último se da más por inducción, ejemplo y consistencia en la conducta del enseñante; la entrada y el entorno que hacen posible el aprendizaje están fuertemente asociados. Conocimientos y competencias diferencian sus contenidos por ser unos técnicos y los otros conceptuales, pero esta no es una diferencia con una frontera absoluta y no se aplica a los otros tipos de aprendizaje. Por otra parte, algunos aprendizajes implican más acción, aunque sea verbal, y otros en cambio son disposiciones estables. Por último, cuando se distingue entre lo académico y lo institucional, estamos hablando de espacios: el espacio académico tradicional (el aula, el taller, la cancha de fútbol) versus el dispositivo escuela (como diría Foucault, la institución tomada como totalidad).

Tabla 2
Tipos de aprendizaje

Tipos de aprendizaje	Contenido	Entrada por vía de la conciencia	Método principal	Contenido conceptual o técnico	Despliegue en el tiempo	Ámbito de aprendizaje
Conocimientos	Estructuras mentales y referentes	Fuerte	Enseñanza-aprendizaje	Conceptual	Acción	Académico
Competencias	Potencial acción específica sobre el entorno	Fuerte	Enseñanza-aprendizaje	Técnico	Acción	Académico
Actitudes	Juicio sobre entidades, adhesión y aceptación o rechazo de objetos	Débil	Inducción y consistencia	No aplica.	Disposición	Institucional
Hábitos	Ejecución de procedimientos cotidianos regulares	Débil	Inducción y entrenamiento	No aplica.	Disposición	Institucional
Valores	Orientaciones de vida	Débil	Inducción y consistencia	No aplica.	Disposición	Institucional
Funciones ejecutivas	Gestión de procesos	Fuerte	Todos	No aplica.	Disposición y acción	Institucional

Finalizando esta parte del artículo, nos quedan dos cuestiones por anotar:

- Contra lo que podría pensarse, no es ni una vocación por la originalidad ni una obsesión académica y taxonómica *per se* la que nos lleva a proponer la clasificación previa. El asunto de fondo es que no hay manera de que la escuela cumpla su rol educador si ignora que el rango de aprendizajes es amplio y que, tan importante como eso, las formas de aprender unos y otros difieren grandemente (de ahí que mencionemos entornos, contenidos, rol de la conciencia, etc., como características de cada tipo de aprendizaje), y por lo mismo desbordan el simple concepto de «competencia». Una discusión en profundidad tal vez podría demostrar que esta clasificación contiene errores o es largamente mejorable, y si es así habrá que corregir lo errado. Pero es urgente suscitar esta reflexión que no se está produciendo, pues la consecuencia es reducir los aprendizajes a elementos instrumentales.
- Cuando a mediados de los años 1990 se importó el concepto de «calidad educativa», importación válida frente a un sistema que no se preguntaba ni siquiera qué aprendían los estudiantes al pasar por él, desde varios frentes surgió la pregunta: «¿Qué es calidad educativa?» Incluso el ministerio formó una comisión, luego desactivada, para proponer un concepto complejo de calidad educativa. Estos llamados y esfuerzos fueron desoídos hasta enmudecer y se permitió que el concepto de calidad fuera sustituido en los hechos por los resultados de las pruebas anuales de comprensión de lectura y resolución de problemas de matemáticas para segundo grado, primero muestrales y luego censales. Adicionalmente, estas pruebas ni siquiera se entendían como una aproximación (también muestral) a los aprendizajes que requerían otras aproximaciones, sino que reemplazaban al conjunto de ellos y ponían un objetivo específico a todo el sistema educativo: levantar estos indicadores, lograr «notas» más altas. Esto llevó al extremo de alinear incentivos del sistema (el Bono Escuela) y logros en las ECE.

Tal vez ha llegado el momento de multiplicar nuestras maneras de aproximarnos a la calidad educativa y empezar a mirar el conjunto de aprendizajes que debería generar la escuela y comprobar si efectivamente los genera, pues hay muchas dimensiones (en la tabla 2 se proponen varias) en las que el sistema escolar debería tener un efecto consciente, pero que más bien ignoramos. En resumen, **¿a qué llamaremos calidad educativa en los años que vienen?** Esta es una pregunta válida que debemos retomar, so riesgo de reducir nuestros objetivos a un número muy limitado de procedimientos.

Para terminar

Dos movimientos se observan en el terreno de los aprendizajes cuando se amplía la mirada a un tramo extenso de nuestra historia educativa: por un lado, los tipos de aprendizajes se han reducido (o no se tomaron nunca en cuenta), en parte por no reflexionar sobre esta materia, en parte porque se encontró un casi sucedáneo en la categoría competencia; por otro, la ambición curricular y, más aun, el sentido de la educación se redujeron objetivamente de la «búsqueda y formación del nuevo hombre peruano» [sic] al manejo de lectura comprensiva y rudimentos de matemáticas, una reducción mayor si se considera que se produce justo cuando no solamente el país educativo solicitaba un cambio radical en el quehacer de docentes y alumnos.

La buena educación de los años 1950 estaba basada en inversión en infraestructura, incluyendo laboratorios y espacios para el deporte, planes de estudio bastante rudimentarios en algunas materias (ciencias) y conservadores pero exquisitos en otras (letras, literatura), sobre la base de un modelo administrativo militar (la gran unidad escolar) que le proponía al alumnado formas restringidas de comportamiento e interacción (silencio, formaciones, marchas, disciplina, cursos de Instrucción Pre Militar, IPM, y desfiles, como representación mayor de la civilidad). Un modelo muy del estilo Guerra Fría, muy «papá lo sabe todo»; un modelo que tenía que cambiar.

La crítica a este enfoque se plasmó muy fuertemente en la Reforma Educativa del año 1969. Por ejemplo:

El Libro Azul comienza caracterizando al sistema educativo peruano como elitista, dependiente y alienante, además de ineficaz. A tono con las corrientes pedagógicas críticas de la época, el informe propone la necesidad de que el sistema educativo asuma una orientación ideológica específica para que la reforma pueda efectivamente contribuir al desarrollo nacional e independiente [...]. (Oliart, 2016, p. 25)

o:

El problema de la educación no puede ser enfrentado como uno de simple modernización de procedimientos o instalaciones, sino, por el contrario, como una tarea que demanda –al igual que otros problemas básicos del Perú– medidas drásticas y coherentes de verdadero carácter transformador. Así, más que cualquier otra situación, dentro de un proceso revolucionario las medidas educacionales son indesligables de otras medidas y acciones de transformación socio-económica. (Perú, 1972, exposición de motivos, acápite I)

La ambiciosa premisa de la Comisión de Reforma de la Educación era que la meta final del sistema educativo consistía en crear «el nuevo hombre peruano en la nueva sociedad peruana». Esto ha sido cambiado paulatinamente y a lo largo de años hasta llegar a una escala microscópica: los resultados de las ECE como gran objetivo de nuestra educación; resultados convertidos en fetiche y no entendidos como un *proxy* a la calidad educativa, que sería una dimensión subyacente.

Como decía al inicio, no se trata de revivir y resolver un debate de hace más de 40 años, sino de curar a nuestro sistema de su mala resolución. En este sentido, ampliar las miras y las orientaciones de nuestra educación es también ampliar las de los aprendizajes que promueve en los y las estudiantes, dos movimientos de expansión que deben combinarse para lograr algún éxito.

En esta línea de pensamiento, se debe reflexionar sobre qué es lo que se prioriza hoy al dar a los estudiantes centralmente capacidades y competencias en los espacios con formato de aula-curso-taller-etc., mientras no se proponen aprendizajes que brinde la institución escuela (el dispositivo, para nombrarlo de manera foucaultiana) como un todo. Limitamos la concepción de los aprendizajes a lo que se pueda desarrollar en la relación intraaula (o taller o patio), obviando la institución total como espacio de aprendizaje.

Para poner un ejemplo que todos conocen: hoy la mayor y más usada fuente de aprendizaje de procedimientos que aplican conocimientos tales como son las capacidades y competencias no es la escuela presencial, sino YouTube, una plataforma en la que se cuelgan los videos que uno quiera para ponerlos a disposición de cualquier persona que acceda a la internet. Frente a eso, a los docentes les queda solo mirar y aplaudir. Intentar ser competidores de YouTube en operaciones que requieren de atención colectiva, manejo perfecto del tiempo, conocimientos sólidos y suerte (características todas que un video o tiene o no necesita) resulta realmente absurdo, más aun si se es consciente de que las personas solo aprenden (en el sentido de automodificarse) aquellas cosas en las que tienen interés.

Mientras tanto, actitudes, hábitos y valores, así como lo que hemos llamado aquí funciones ejecutivas —esto es todos aquellos elementos que esperamos sean formativos de la personalidad de los y las estudiantes—, no tienen ni un sujeto articulador en el ámbito escolar, ni un espacio en el que se desarrollen; tampoco recursos institucionales dedicados, empezando por el tiempo de estudiantes, docentes y directivos.

Hemos corrido el riesgo de poner a nuestros docentes a competir (y perder) contra YouTube, riesgo tomado no por decisión, sino por inercia y desconocimiento. Mientras tanto, las tareas formativas de la escuela y los conceptos que les

daban sustento quedaron congelados en los años 1950 para uso de unos, que en consecuencia devinieron obsoletos y arcaicos, y para olvido de otros, que entonces dejaron de ocuparse de una parte esencial de la educación. El Perú de hoy, que sobrevive sin normas que sean respetadas por todos y garanticen mínimas formas de convivencia, es el resultado de ese proceso.

Referencias

- Borges, J. L. (1969). *Elogio de la sombra*. Buenos Aires: Emecé.
- Bourdieu, P. (1967). Postfacio. En E. Panofsky. *Architecture gothique et pensée scholastique* (pp. 135-167). París: De Minuit.
- Bourdieu, P. (2000). *Esquisse d'une théorie de la pratique: précédé de trois études d'ethnologie kabyle*. París: Seuil.
- Foucault, M. (1975). *Vigilar y castigar*. México D. F.: Siglo XXI.
- Guadalupe, C., Twanama, W., & Castro, M. P. (2018). *La larga noche de la educación peruana: comienza a amanecer*. Documento de discusión 1806. Lima: CIUP. Recuperado de <http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2184>
- Oliart, P. (2016). *Educación en tiempos de cambio, 1968-1975*. Lima: Derrama Magisterial.
- Perú. (21 de marzo de 1972). Ley General de Educación. Decreto Ley 19326.
- Perú. Comisión de Reforma de la Educación. (1970). *Reforma de la educación peruana. Informe general*. Lima: Movimiento Cívico Defensor de la Revolución Peruana Túpac Amaru
- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (2016). *Currículo nacional de la educación básica*. Lima: Minedu.
- Reber, A. S. (1987). *Dictionary of psychology*. Middlesex: Penguin Books.
- Unesco. (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*. París: Unesco.
- Villarán, M. V. (1900). *Las profesiones liberales en el Perú*. Lima: Imprenta La Industria.

Un reto profesional olvidado: la enseñanza de lenguas en un país multilingüe

MADELEINE ZÚÑIGA

[...] un gran número de problemas escolares puede ser atribuido al fracaso en algún aspecto del área de lenguaje dentro del proceso educacional.

Mabel Condemarín, Viviana Galdames y Alejandra Medina, *Taller de lenguaje* (1995)

Hace 25 años leí y guardé esta cita y varias otras de una publicación para docentes porque concordaba –y sigo concordando– plenamente con ellas. En mi larga trayectoria de vínculo con escuelas del país, he podido comprobar una y otra vez cuán acertadas son afirmaciones como la aquí insertada, así como cuánta falta de atención seguimos mostrando a la enseñanza de lenguas en el Perú multilingüe. Hoy tenemos mayor conciencia de nuestra pluralidad lingüística y cultural y eso es muy positivo. Nos sentimos orgullosos de esa diversidad y, en coherencia, deberíamos tener excelentes maestros de lenguas. Pero no los tenemos y, hasta el momento, no parece que esto inquiete mucho a las autoridades educativas de todo nivel, incluyendo el superior, que tiene la responsabilidad de formar docentes.

En este ensayo, he querido compartir reflexiones que han surgido de ese constatar constante de falta de una política sobre lenguas y culturas en el país. No es un texto académico, en cuanto no está basado en una investigación planificada sobre el tema, pero sí en evidencias que sustentan la reflexión y propuesta que se presenta.

Cada vez que se conocen los bajos resultados de las pruebas de evaluación que se aplican a nuestros escolares en primaria y secundaria, evaluaciones nacio-

nales e internacionales, evaluaciones censales o muestrales, me pregunto cuánto de esos bajos logros en las diferentes áreas curriculares evaluadas (Comunicación, Ciencias Sociales, Ciencia y Tecnología, Matemáticas) puede deberse a que los estudiantes no han comprendido el lenguaje en el que están escritos los textos de las pruebas, sea cual fuere el área evaluada. Si no se entiende el problema que se les plantea, imposible que lo resuelvan. Si no se sabe el significado de palabras claves que definen el contexto de una determinada situación o de un hecho histórico, ¿cómo pueden ser interpretados críticamente? Los avances de la neurolingüística son altamente significativos para comprender cómo aprenden los seres humanos, de allí que conocerlos y ponerlos a disposición de los docentes es clave para diseñar estrategias que redunden en una mejor eficacia de los procesos de enseñanza-aprendizaje.

La inquietud por los resultados de las pruebas es válida no solo con respecto a nuestros escolares con una lengua materna indígena, sino también con relación a los escolares monolingües hispanohablantes. El Perú es un país con más de 40 lenguas, una de las cuales es el castellano, pero son muchos los castellanos hablados en nuestro complejo territorio. Y no los conocemos para saber qué tratamiento darles en la educación básica, uno de cuyos mandatos es propiciar el acceso y la apropiación de una variedad de castellano que permita el enriquecimiento personal, básicamente a través de la lectura, así como el acceso al cada vez más amplio mundo del conocimiento, aun cuando hoy en día el manejo del castellano no sea suficiente para ello.

El lenguaje juega un rol esencial en todo proceso de aprendizaje, sea lo que fuere que se aprende, dentro y fuera de la escuela, en todo nivel y modalidad educativa. Los números, las fórmulas en álgebra o química, se traducen, se expresan en palabras. De allí el reto grande de los docentes en un país tan diverso de saber si la lengua que usan en el desarrollo de sus sesiones de aprendizaje es comprendida por la totalidad de su alumnado para alcanzar los logros deseados. Las instituciones educativas de todo nivel a lo largo y ancho del país atienden a alumnos que provienen de diferentes estratos socioeconómicos en zonas urbanas o en zonas rurales, cada una con su propia complejidad y diversidad expresada en el lenguaje.

Los autores de las pruebas estandarizadas que se aplican en educación básica, nacionales y foráneas¹, asumen que todos los escolares van a entender los textos y

¹ Además de las pruebas censales o muestrales aplicadas por el Minedu, los escolares peruanos participan del PISA de la OECD y de las pruebas organizadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación –el Estudio Regional Comparativo y Explicativo– de

las instrucciones que dan para resolver las cuestiones que plantean en cada ítem de las pruebas, pero podríamos asegurar que no es así, lo que se debe a la estratificación social del país, cada vez más acentuada, y reflejada en el uso del lenguaje. El análisis desagregado de los resultados de las pruebas aplicadas desde hace más de una década a nuestra población escolar revela las grandes brechas existentes: entre los logros de las escuelas urbanas y las rurales; entre las escuelas privadas de reconocida calidad y las escuelas privadas pobres para pobres; entre las escuelas donde hay escolares indígenas, sean o no escuelas de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), y las que son monolingües en castellano. Es evidente que los factores económicos, sociales, lingüísticos y culturales, las condiciones de vida y el entorno influyen en el rendimiento de los escolares peruanos en esas pruebas, en parte porque el universo de estudiantes no siempre habla el lenguaje de las pruebas.

En ciudades de gran densidad poblacional e indiscutible estratificación social, como Lima, es posible que exista una discontinuidad entre las características lingüísticas y culturales del entorno del niño y las que encuentra en la escuela. Recuerdo el asombro de una joven profesora, estudiante de lingüística, al comenzar a trabajar en una escuela pública en los barracones del Callao, pues no entendía a sus niños, hablantes de castellano al igual que ella. Tuvo que esforzarse por identificar las características del habla de los niños en su pronunciación y uso de vocabulario para poder comunicarse con ellos y desempeñarse como su docente de aula. Pero, ¿cuántas maestras y maestros se comportan como ella lo hizo? La tendencia puede ser a no percatarse de que el escollo está en la variedad de castellano que manejan alumnos y docentes. Situaciones similares se deben encontrar en otras ciudades de la costa y, sin duda, en contextos andinos y amazónicos por la presencia de las lenguas indígenas en diverso grado de preferencia o de desplazamiento por la extensión del castellano. El espectro de bilingüismo en lengua indígena y castellano es amplio y no lo conocemos.

Hace unos años, por encargo del Minedu, hicimos un estudio para explorar las posibilidades de implementar una secundaria rural a distancia, tanto en contextos monolingües hispanohablante como bilingües en los que se habla una lengua indígena y castellano. Un buen nivel de comprensión de lectura en castellano, así como la capacidad de redactar en esta lengua al término de la educación primaria se asumieron como condiciones indispensables para continuar estudios secundarios a distancia. Para obtener la información deseada, se aplicó

una prueba de comprensión de lectura y redacción de textos a alumnos de sexto grado de primaria en los dos contextos mencionados. Los resultados demostraron la imposibilidad de un programa de secundaria a distancia para esas realidades y nos dieron una rica evidencia de las necesidades de atención a las lenguas y sus variedades en la educación peruana.

Si bien el índice de escolaridad ha ido creciendo en el país y el acceso a la primaria supera el 90% del universo de la niñez en la edad normada para ese nivel educativo, el dominio de la lengua escrita, expresado en las capacidades de comprensión lectora y redacción de textos al término de la primaria, dista mucho de ser el óptimo, en particular en sociedades en las que la función de la lengua escrita es limitada. Podríamos afirmar que hay muchas realidades peruanas que lindan en el analfabetismo funcional. Y no nos referimos únicamente a las zonas rurales, también hay contextos urbanos en los que es baja la funcionalidad de la lengua escrita. Las relaciones se construyen y sostienen en base a la comunicación oral; la información sobre el acontecer cotidiano a nivel comunal, distrital, nacional e internacional también se obtiene y difunde mucho más a través de la lengua hablada que en lengua escrita. De ahí la importancia de la radio. ¿Qué castellanos se hablan en los cientos de estaciones de radio en el país? No es que unos sean mejores que los otros, pues todos cumplen la función esencial de comunicar a sus oyentes, simplemente queremos que se preste atención a la gran diversidad y a las ventajas que podrían tener algunas de las variedades del castellano en el campo educativo, el de los aprendizajes formales y no formales, a los que tiene derecho la población.

Uno de los grandes retos de la escuela, pública y privada, es respetar la lengua de los estudiantes a la vez que dar la oportunidad a todos, sin excepción, de hacer suya la variedad de castellano que les permita acceder al mundo de las letras, al universo de conocimientos de todo orden que no cesa de incrementarse y al rico universo de la literatura, el de la creación artística. La apropiación de la variedad de castellano usado en el entorno escolar y académico, a nivel oral y escrito, es uno de los fines de la educación, de allí su constante evaluación.

La escasa funcionalidad de la lengua escrita en un determinado contexto hace más difícil el paso de la oralidad a la escritura. Este es el gran paso que se espera dar en la escuela, con la exigencia de lograr no solo la alfabetización básica, la capacidad de decodificar la escritura, sino de desarrollar literacidad, esto es, la capacidad de abrirse a nuevos conocimientos partiendo de la comprensión y procesamiento de información que se obtiene en textos escritos. Los conocimientos así logrados se expresan oralmente o por escrito. El enriquecimiento del vocabula-

rio se nutre fundamentalmente de la lectura, en todo campo, de manera que esta cumple una función crítica en los procesos educativos.

En las áreas rurales, el centro educativo puede ser la única institución donde la escritura cumple una función, lo que la coloca en gran desventaja frente a las escuelas urbanas para desarrollar competencias en lengua escrita en los alumnos, ya que en las ciudades y centros poblados vivimos expuestos a abundante palabra escrita, aunque no siempre sea el modelo que nos gustaría. Cuanto más alejada de un centro poblado está una escuela, más probabilidades de no contar con material escrito fuera de ella.

He aquí el ejemplo de un texto escrito por un niño hispanohablante que cursaba el sexto grado de primaria en una escuela rural del norte del país. A él y a sus compañeros se les pidió que contaran la leyenda de Manco Cápac y Mama Ocllo:

leyenda del manco capay y la mama oglio
avía una ves que el maco capas puso una leyenda y tos ciban a mira a la
leyenda todos los días que queria por mas leyendas y la mama oglio
y después le gustaba a toda La gente y despues le dijieron
que ponga mas leyendas toda lagente y fueron muy lidas para toda la gente.
(Contexto monolingüe hispanohablante)

El niño escribe tal como habla; termina la primaria y no conoce las reglas de la lengua escrita. Tampoco conoce el significado de la palabra «leyenda», pero es lo suficientemente inteligente para imaginar lo que podría ser la tal leyenda; para él es un objeto y así la presenta en su narración. Es posible identificar los elementos de una estructura narrativa: un comienzo, «avía una ves», una continuación de hechos «...todos los días... y después...», y un final probablemente feliz, «y fueron muy lidas...» Pero ese conocimiento sin poder expresarlo en sus propias palabras puede significar un gran obstáculo para continuar estudios secundarios.

Otro hallazgo importante en los escritos de los escolares es lo reducido de su vocabulario. El que acabamos de leer tiene apenas 64 palabras y en 5 líneas repite 5 veces «leyenda». Las narraciones más extensas de los niños hispanohablantes que fueron parte del estudio mencionado tenían entre 100 y 150 palabras; los escritos de los bilingües quechua-castellano fluctuaban entre 50 y 100 palabras.

En el siguiente ejemplo, se advierte que el niño ha sido expuesto a textos escolares en castellano, su propia lengua, durante los seis años de la educación primaria, pero es como si hubiera estado en contacto con otra lengua que nunca entendió o apenas si la entendió. El estudiante debía escribir un texto sobre un hecho de la historia del Perú que le hubiera gustado o el que más recordaba. Produjo lo siguiente:

En el Tiempo de la guerra de Peru con Chile.
Fue como así murieron muchas gente Peruana.
a si como fue a probada Por el congreso decreto Supremo el 25 de Febrero
1825
Por el libertador Simon bolivar Fuerzas armadas de la Patria y en los sentros
educativos estatales asi como los enbajadores
(Contexto monolingüe hispanohablante)

El niño ha memorizado fechas, sucesos, nombres de personajes y expresiones que solo pudo haber escuchado y leído en la escuela, pero no es capaz de elaborar un texto coherente en base a lo que supuestamente aprendió en la escuela. El desconocimiento de las reglas de puntuación y ortografía pasa a ser una preocupación muy menor frente a la evidencia de un fracaso escolar que atribuimos a un desconocimiento del habla del niño de parte del docente y a la imposibilidad de este de hacer suyo el lenguaje de la escuela.

En el estudio realizado, en los contextos bilingües rurales las dificultades para desarrollar competencias y capacidades de lectura y escritura en castellano son mayores. El esfuerzo de los docentes y el de los niños y niñas es grande y la memorización es la estrategia más usada para la adquisición del castellano como segunda lengua, como lo es en los contextos donde los alumnos no manejan el código de la escuela, aun siendo su propia lengua. La memorización no garantiza la comprensión de los textos orales o escritos, ni que se hayan aprendido las formas y patrones gramaticales propios del castellano.

He aquí un ejemplo que nos conmovió. Revela el trabajo del docente que presenta un cuento de contenido pertinente a sus alumnos, cuento que con certeza ha relatado varias veces. Es posible que los niños lleguen a entenderlo, porque también es muy probable que el docente se los cuente en la lengua materna indígena. El niño cuyo escrito se muestra a continuación se ha esforzado en memorizar el cuento, pero no logra hacerlo íntegramente por sus deficiencias en el manejo del castellano. Podrá hacerse entender si lo reproduce oralmente, aunque tenga serias dificultades gramaticales en su composición oral, pero en la expresión escrita las exigencias son mayores y falla en la comunicación.

El Burro y el Ruisenior

Cierto día un burro rebuznaba Alegremente entra la fragancias hierva del prado
De pronto vió en la romo de árbol viceno el Cuerpecillo oscuro de Ruisenior
Uterronpiendo su vello y lo dijo buenos días querido amigo mi has decho que
tienes Subrina bas pero yo somos tuvi la decha dehuerte quireas tener
la amabilidad de dagarme escubor tu cantu [...]

Sere todo Abidos y luego le dire como absoluta franqueza
upenio el avisilla nosé hizo brogar ladio. (Contexto bilingüe andino)

La falta de atención al lenguaje en los procesos de aprendizaje puede tener serias consecuencias a nivel de desarrollo personal, pues se arrastran hasta el nivel de la educación superior. Tratando de ser equitativos en las evaluaciones, hemos sido testigos de las oportunidades que dan los profesores universitarios en regiones donde se habla una lengua indígena para que sus alumnos les expliquen, oralmente, qué es lo que quisieron decir al responder una prueba escrita o al presentar un ensayo o informe. Los docentes valoran la capacidad intelectual de sus alumnos, saben que su dificultad radica en expresarse por escrito, una exigencia de la vida universitaria, pero también en otros círculos en un mundo cada vez más competitivo que no deja de discriminar por razones o con excusas de orden lingüístico. Esa consideración, sin embargo, no ayuda a los estudiantes a superar una deficiencia que puede ser obstáculo para continuar estudios superiores, dentro o fuera del país, si así fuera su deseo. Este deseo de superación a nivel individual bien podría redundar en un beneficio de prosperidad a nivel regional o nacional, si se les diera la oportunidad para conseguirlo.

Como la mejor comprensión de temas de orden lingüístico puede lograrse con ejemplos, comparto extractos de una comunicación que recibí hace poco de un académico amigo. Hemos omitido el nombre de la universidad y la región de procedencia del alumno en cuestión porque situaciones similares se presentan en diversas regiones del país; no es la primera vez ni será la última que escucho o leo comentarios como el siguiente.

En el posgrado tengo un alumno... que es muy entusiasta y dedicado, pero redacta pésimo. Confunde los tiempos de los verbos, las concordancias, las palabras que son en femenino con las que van en masculino, un desastre. [...] Me apena pues está en la maestría [...]. Por lo visto, la universidad no corrige estos problemas lingüísticos, ni los manda a que lleven un curso especial, ni nada. (Contexto monolingüe hispanohablante)

Quizás en los primeros semestres de estudios universitarios, tales instituciones podrían diseñar estrategias para mejorar la redacción de los alumnos que reciben, pero no será fácil. Aquí algunos otros ejemplos que son de una universidad de prestigio en la capital del país.

Ahora las mujeres deciden si conservan su apellido o introducirse el de el marido.

A partir de una observación en parques:

[...] algunos muestran tendencias pasadas como reflexionar, leer un libro interesante; sin embargo, la gran mayoría que se encontraba solo, tenía a la mano su celular, y es que el progreso tecnológico, nos proporciona distintas variantes, lo cual ha modificado nuestra percepción sobre la realidad, actualmente es preferible socializar mediante las redes sociales en un parque a mantener una conversación fluida con las otras personas.

De lo cual forman parte de el en el resultado de la moldación que recibio.

Los grupos humanos y la sociedad de una forma independiente esta generando que los individuos formen parte de una dinámica colectiva que es caracterizada por la objetividad.

Cada individuo es distinto no físicamente por que todos somos personas de la sociedad.

Pero cuando ese hombre sale a la calle su biología la base de sus valores se pierden relacionan procesos sexuales entre ellos [...]. (Contexto monolingüe hispanohablante)

No son las faltas de ortografía o la puntuación lo que más sorprende, sino la falta de propiedad en el lenguaje, la incoherencia del texto. No se perciben señales de una posible interferencia de lengua indígena en los ejemplos recién citados; son redacciones producidas por jóvenes monolingües hispanohablantes a quienes no se les apoyó en su proceso de aprendizaje de las reglas de lengua escrita, especialmente las referidas a lograr cohesión y coherencia. La hipótesis, tal vez no difícil de probar, es que es posible que estos jóvenes provengan de hogares donde no se cultiva la lectura y de colegios públicos o privados de mediano o bajo costo en los que laboran docentes que se graduaron de instituciones donde tampoco se les exigió una buena producción de textos escritos. El problema atraviesa todo el sistema educativo nacional. Y claro que afecta la ansiada competitividad y el crecimiento del país.

En base a lo que hasta aquí hemos expuesto, quisiéramos llamar la atención sobre cuán seriamente hemos asumido la enseñanza de lenguas y el carácter multilingüe y pluricultural del país. La política y los planes de la EIB solo atañen a la población indígena y, desafortunadamente, hay un desbalance en la atención a las lenguas por parte del proceso educativo. Se propicia, como debe ser, el uso de la lengua indígena a nivel de la primaria. Si bien es más difícil hacerlo en la secundaria, no percibimos la misma atención a la enseñanza de castellano como segunda lengua. Para ser coherentes con nuestra adhesión al ejercicio del derecho a una educación de calidad para todos, tendríamos que haber desarrollado un plan estratégico de estudio, uso y tratamiento de lenguas y culturas en la educación nacional. No lo hemos hecho y debemos ponernos a trabajar en ello sin demora.

La demanda actual de la Agenda de Desarrollo Sostenible al 2030 que el Estado peruano ha asumido es garantizar el ejercicio de los derechos humanos bajo un lema potente: que nadie quede atrás; que nadie quede fuera. En lo que concierne al derecho a la educación, el Estado se ha comprometido a garantizar al 2030 «[...] una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos», es decir, el enunciado del cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS).

El ODS 4 es ambicioso, pero justo, pues apunta al ejercicio universal del derecho a la educación, reconocido como catalizador del ejercicio de otros derechos que conducen a una vida digna y todo lo que ella implica. Las oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida para todos no pueden negarse o tener como obstáculo la lengua de enseñanza. Cumplir con ese objetivo pasa por tomar conciencia del rol fundamental que cumple el lenguaje en todo proceso educativo, como hemos mencionado, y de los desafíos que esto implica en un país multilingüe y desigual como el nuestro.

Base lingüística y sociolingüística necesaria para la enseñanza de lenguas en la escuela

Las grandes transformaciones tienen como base el estudio y la investigación rigurosas en los centros universitarios, pues nos dan los conocimientos necesarios para planificar los cambios deseados. Sus armas son el estudio y la investigación.

Luis Jaime Cisneros, *Lengua y enseñanza* (1969)

Dada la complejidad de la diversidad lingüística en el país, creemos que deberíamos despertar la conciencia lingüística en todo el universo de docentes que se desempeña en costa, sierra y selva. No pedimos que estudien neurolingüística, lingüística, ni sociolingüística, pero los investigadores en esas disciplinas podrían alcanzarles información básica que les permita indagar si comparten el mismo lenguaje con sus alumnos, cuán alfabetizada es la población a la que van a servir, qué uso se hace o no de la lengua escrita, y cómo pueden apoyarse –o no– en la familia y el entorno para el logro de los aprendizajes deseados en el terreno de la comunicación escrita.

Los docentes deben desarrollar la sensibilidad necesaria para no discriminar ni permitir discriminación por razones lingüísticas, particularmente si trabajan en comunidades rurales –con o sin población indígena– o en zonas urbanas periféricas con población migrante o de estratos socioeconómicos de los quintiles más

bajos. Pero eso no significa que no cuiden el desarrollo del lenguaje en sus alumnos desde el inicio de su escolaridad y así coadyuven a una educación antidiscriminatoria.

Para una pertinente planificación del uso de lenguas en la educación peruana, con especial atención a la educación pública, no solo debemos contar con información sobre la lengua materna de los alumnos, sino también sobre el tipo de bilingüismo en lengua indígena-castellano de los alumnos y sus familias y sobre los efectos que el contacto de lenguas está produciendo tanto en un sistema como en el otro. Entre los temas de estudio que aportarían a mejorar la enseñanza de lenguas en el país, consideramos la descripción de las variedades del castellano hablado en ciudades y áreas rurales de costa, sierra y selva. Esto nos llevaría a conocer las normas regionales del castellano. Además de la descripción de las lenguas indígenas, hace falta estudios comparativos entre estas y el castellano, pues eso orientaría al profesor a un mejor uso de ambas en las escuelas bilingües y lo alertaría sobre las dificultades específicas que puedan tener sus alumnos en la adquisición del castellano como segunda lengua.

Las lenguas son entidades vivas, cambiantes, y hay factores o hechos sociales que aceleran o retardan esas variaciones: la migración y la exposición a medios como la radio y la televisión, y el acceso a internet influyen en su uso, su conservación y sus cambios, también en su aprendizaje. Sería interesante saber cuánto castellano aprenden nuestros escolares –hispanohablantes o bilingües con lengua indígena– que escuchan con regularidad una radio local o una emisora nacional. Hemos visto que, en zonas rurales con servicio de electricidad cercanas a centros poblados, las familias ven televisión o gustan de ver una y otra vez las películas que tienen en DVD. Grandes y chicos escuchan allí el castellano en situaciones reales, el vocabulario y expresiones de la cotidianeidad que complementan el castellano al que son expuestos en la escuela por sus maestros y en los textos escolares. La fluidez de la comunicación oral, la comunicación virtual, se incrementa a ritmo acelerado con la electrificación de un área rural, y la escuela, los docentes, tienen en esta nueva condición material una herramienta a su disposición. El acceso a internet y a la información que a través de ella se consigue ha transformado la vida a muchas personas, que han mejorado sus condiciones de vida. Pero ello ha implicado poseer capacidad de lectura y escritura. Dependiendo del tipo de información que se requiera, las exigencias de desarrollo de esas capacidades serán mayores, pero es innegable que se tiene en el internet una poderosa herramienta para la enseñanza-aprendizaje.

Objetivos y tareas pendientes en el Perú multilingüe

Creemos que una planificación de la enseñanza de lenguas en la educación peruana debería fijarse al menos los siguientes grandes objetivos: i) el logro del castellano como lengua de comunicación interna entre todos los ciudadanos; ii) mantener el carácter multilingüe y pluricultural del país; y iii) garantizar el manejo de al menos una lengua extranjera de comunicación internacional.

El **logro del castellano como lengua común, no única**, a todos nuestros conciudadanos coadyuvaría a un mejor entendimiento entre las diversas poblaciones y culturas que conviven en el territorio nacional y, con ello, a ser más solidarios, justos y equitativos. Nada acerca más a las personas que compartir una misma lengua; más aun si se advierte el deseo y esfuerzo de comunicación entre quienes tienen lenguas maternas diferentes. Las discrepancias serán mejor comprendidas y se podrá aspirar a soluciones también entendidas por todos. La tarea no es fácil, pero sí posible; es imperativo, casi una obligación ética, formar profesionales para ello. No se trata de postular una sola forma de hablar castellano peruano. Las variedades del castellano son parte de nuestra riqueza lingüística y deben conservarse; todas cumplen su función comunicativa en el contexto que les dio origen y en el que se usan. Saber sobre ellas, reconocerlas y valorarlas, nos ayudaría a combatir nuestra extendida tendencia discriminatoria, raíz de conflictos y resentimientos que hacen mucho daño a cualquier sociedad. Sin embargo, desde una perspectiva sociolingüística y académica, las variedades que se ajustan a la norma –nacional o regional– son las que se desarrollan en las instituciones educativas. Esa es la responsabilidad de los centros de Educación Básica Regular, como lo es también –tal vez en una dimensión mayor– la de los centros de formación docente en todas las especialidades.

Alcanzar el primer objetivo, una comunicación interna a través del castellano, implica enseñarlo **como lengua materna para hispanohablantes y como segunda lengua para hablantes de lenguas originarias o indígenas**. Cada caso tiene sus propios desafíos, aunque demandan uso de estrategias didácticas similares. Los puntos de partida serán diferentes, pero el fin último es la comunicación oral y escrita en un castellano que permita adquirir y construir conocimientos. El desarrollo del pensamiento crítico que se exige de la educación de calidad solo es posible a través del uso de un lenguaje que traduce la capacidad de observar, indagar, cuestionar, dudar, deducir, seleccionar, reflexionar, concluir, todos estos verbos y otros que conllevan ejercicios mentales que expresamos oralmente o por escrito. Los tiempos de aprendizaje de un amplio universo de vocablos y el manejo de

construcciones sintácticas elaboradas, que ayudan al desarrollo cognitivo, serán diferentes considerando la variedad de los puntos de partida, tanto de los hispanohablantes como de los hablantes de lenguas indígenas. La contextualización, la consideración de los factores socioeconómicos y culturales en los que se enmarca el aprendizaje de la lengua materna o de una segunda lengua, es clave para el diseño de estrategias que conduzcan al éxito del proceso. La formación de maestros para enseñar castellano como segunda lengua es aún incipiente en el país; hay más preocupación y oferta para la formación de docentes de inglés como lengua extranjera.

Entre las tareas para el logro del segundo objetivo, **mantener el carácter multilingüe y pluricultural del país**, será necesaria la enseñanza de las lenguas originarias como lengua materna a sus hablantes y como segunda lengua a los hispanohablantes. Para asumir las dos tareas, se requiere formación especializada, tal como para la enseñanza del castellano como primera o segunda lengua. No basta ser hablante de una lengua para ser maestro de ella.

Las lenguas indígenas suelen ser lenguas ágrafas, sin tradición escrita. Es posible que tengan alfabeto, y de hecho, en esta última década, el Minedu ha propiciado la aprobación de alfabetos para lenguas amazónicas como producto de procesos con la participación de las autoridades y la propia comunidad. Sin embargo, tomará tiempo y políticas específicas que incentiven su uso hasta contar con una producción escrita por (no para) la población indígena. Por el momento, la escasa literatura en lenguas indígenas –con excepción del quechua– se ve reducida a los textos escolares elaborados para los programas de EIB. Además de que el uso de una lengua indígena en textos escolares presenta un gran desafío para las diferentes asignaturas, aquellos suelen no ser de interés para la comunidad de hablantes de esa lengua. Paralelamente a propiciar el uso pedagógico de las lenguas originarias en la escuela, se necesita estimular su uso en todo otro contexto con el propósito de legitimarlas y coadyuvar al afianzamiento de la identidad cultural de sus hablantes. Solo el uso extensivo de estas lenguas estimulará el desarrollo lingüístico suficiente para cumplir nuevas funciones, como ser instrumento de enseñanza formal en toda la educación básica y usarla para trámites administrativos o de orden jurídico. Quizás lo que más valoren las comunidades indígenas sea escribir su propia historia, conservar y divulgar su rica tradición oral y crear una producción literaria original.

Velar por mantener la diversidad lingüística y cultural del país exige políticas multisectoriales de amplia difusión de las diferentes expresiones de esa riqueza, difusión que abarque la sociedad nacional, con especial atención a las zonas urbanas cuya población suele no tener mayor conocimiento de esa característica

esencial de nuestro país. Tener información sobre la multiplicidad de lenguas y culturas despertaría el interés por saber sobre ellas e, idealmente, sobre las personas que hoy son sus portadoras, además de motivación para desear aprender una lengua indígena. Dónde y con quién aprenderla son preguntas que aún no hallan suficiente respuesta. Otra tarea pendiente.

El tercer objetivo apunta a nuestra inserción como interlocutores activos en un mundo globalizado y ella se logra con **el manejo de una lengua extranjera** de uso extendido en todos los continentes. El universo de hablantes de castellano o español figura entre los más numerosos, pero la actual *lingua franca* en el mundo es el inglés. Por ello, garantizar la enseñanza-aprendizaje de esta lengua con fines instrumentales se torna cada vez más imperativo. La gran mayoría de maestros con formación para la enseñanza de inglés labora en institutos o en instituciones educativas privadas y no toda la oferta de educación pública goza de la oportunidad de acceder a un nivel básico de uso de esta lengua universal. Con excepción de los Colegios de Alto Rendimiento (COAR), la enseñanza del inglés como lengua extranjera requiere una mejora sustantiva en las escuelas públicas.

La planificación educativa en un país multilingüe debe verse apoyada por una planificación lingüística que abarque el tratamiento de nuestras lenguas y culturas más allá del ámbito escolar y académico. Al término de la educación básica, nuestros conciudadanos deberían manejar dos lenguas como mínimo, la lengua materna –el castellano o una lengua indígena– y una segunda lengua –sea el castellano, una lengua indígena como segunda lengua o una lengua extranjera–. El siglo XXI nos exige y los avances tecnológicos nos permiten hacer realidad ese propósito. Es más, bien podríamos apostar ya no a un Perú bilingüe, sino a un Perú trilingüe, como muchos países en el África cuyos ciudadanos hablan una lengua local, una lengua nacional oficial y una lengua de comunicación internacional, inglés o francés. Nos complace saber que los estudiantes indígenas egresados de los COAR han tenido la oportunidad de ser trilingües, como lo son los cientos de estudiantes egresados de escuelas privadas de alto costo en el país. Nos apena que esta sea una evidencia más de las grandes brechas de acceso a una educación de calidad en el país.

Referencias

- Cisneros, L. J. (1969). *Lengua y enseñanza*. Lima: Editorial Universo.
- Condemarín, M., Galdames, V., & Medina, A. (1995). *Taller de lenguaje*. Santiago de Chile: Dolmen.

¿Para qué se enseña historia en la escuela?

Una aproximación desde los docentes

CAROLINA DE BELAUNDE

Introducción

¿Para qué se enseña historia en la escuela? Más específicamente, ¿cuáles son las concepciones de los docentes de la escuela pública peruana acerca de la importancia de enseñar historia en las aulas? Para responder estas preguntas, revisamos, en primer lugar, la literatura acerca de las finalidades de la enseñanza de la historia, entendidas como el camino o la intención que los docentes le dan a su trabajo en el ámbito escolar. En un segundo momento, a partir de información recogida en una muestra de escuelas estatales de distintas regiones del país, presentamos las concepciones que los docentes nos brindaron sobre el tema. Para terminar, planteamos algunas ideas respecto de las posibilidades de trabajar la historia desde el currículo actual en el aula.

Preguntarnos acerca de por qué o para qué enseñar historia en la escuela, a partir de los docentes, nos permite revelar la orientación que ellos le dan a su práctica, es decir, qué consideran necesario enseñar, qué estrategias plantean para hacerlo, qué materiales seleccionan y cómo dichas prácticas se alinean a lo establecido en el currículo o, más bien, se alejan de este. Al respecto, Molina, Miralles, Deusdad y Alfageme señalan –siguiendo los trabajos de Evans (1989) y Guimerá (1991)– que dichas concepciones muestran de manera explícita la relación entre las perspectivas historiográficas, la ideología y las prácticas de los docentes (2017, p. 334). Benejam (1997), por otro lado, coincide en que la respuesta a la pregunta

acerca de para qué enseñar historia condiciona qué se enseñará, pues lo que se enseña o se deja de enseñar se relaciona con la adopción de una determinada perspectiva teórica. Pero esta autora advierte que dicho proceso de adopción puede no ser tan consciente o deliberado:

Cabe reconocer que muchas decisiones sobre la enseñanza ignoran la teoría y se basan en rutinas o en preferencias y opiniones que no explicitan o ignoran su marco ideológico y científico, lo cual explica profundas contradicciones y frecuentes errores. En cualquier caso, creemos que la mejora cualitativa necesaria en la enseñanza de las Ciencias Sociales se hará desde la conciencia de lo que supone e implica toda elección, puesto que no hay otra manera de dar intencionalidad a los procesos de enseñanza y orientarlos hacia finalidades claramente formuladas. (Benejam, 1997, p. 34)

De cualquier forma, conocer qué piensan los docentes sobre las finalidades de una determinada área pedagógica nos brinda un punto de partida para construir una ruta en el diseño y la implementación de acciones de formación y capacitación de docentes que permitan reformar la enseñanza en las aulas, lo cual, como veremos a lo largo de este texto, es una necesidad urgente.

La diversidad de las finalidades en la enseñanza de la historia

Las respuestas a la pregunta sobre para qué enseñar historia en las aulas escolares son heterogéneas y variables, como lo han puesto de relieve los múltiples estudios que han abordado el tema. Lejos de aparecer de manera aislada, cuando nos aproximamos a las concepciones de los docentes y sus prácticas, queda de manifiesto que distintas finalidades se entrelazan y combinan entre sí, aunque es posible encontrar por lo general una que se superpone a las otras.

Así, algunos estudios identifican como predominantes finalidades vinculadas a la religión o al aprendizaje de determinados valores morales a partir de prácticas de enseñanza que enfatizan lo que está bien o está mal en las acciones históricas o muestran ejemplos de comportamientos morales en ciertos personajes (Prats & Santacana, 2011, p. 30). Existen casos también en que la enseñanza de la historia responde a determinadas presiones institucionales que sufren las escuelas y que se ven, por ejemplo, en la necesidad de incluir ciertas celebraciones o iniciativas como parte de la enseñanza en el aula (Santisteban, 2011, p. 67). En otros casos, las prácticas pedagógicas tienen como fin principal la construcción de la identidad nacional a partir de la imposición de mitos nacionales con los que se busca la valoración positiva de la nación (Prats & Santacana, 2011, p. 54; Santisteban, 2011, p. 67; López Facal, 2001, p. 145). Se puede enseñar historia también con

finalidades ideológicas y socializadoras, es decir, demandando que los estudiantes adopten un determinado sistema político y social a partir de grandes narrativas que resaltan las contribuciones de una nación determinada a la humanidad (Prats & Santacana, 2011, pp. 28-29). Algunos de estos sistemas ideológicos otorgan a la historia incluso una función propagandística (Prats & Santacana, 2011, p. 28). Finalmente, existen también las circunstancias en las que se plantea como finalidad fundamental de la enseñanza de la historia la formación de ciudadanía democrática (Pàges, 2016, p. 3).

Otra línea de investigación sobre la finalidad de la enseñanza de la historia se concentra en la formulación de tipologías de docentes a partir de sus concepciones. Molina *et al.* (2017), retomando un estudio de Evans (1989), caracterizan cinco grupos de docentes. En primer lugar, aquellos que tratan la historia como un mecanismo para ampliar los conocimientos de sus estudiantes y explicar la identidad. Por lo general, se trata de docentes con una práctica pedagógica tradicional (fundamentalmente expositiva) y que realizan constantes referencias a cuestiones ideológicas. Un segundo grupo estaría conformado por los docentes que conciben la enseñanza de la historia como centrada en la comprensión de los procesos históricos. Si bien en el marco de este enfoque es posible encontrar explicaciones e interpretaciones históricas, estas mantienen un enfoque positivista. Otro grupo de docentes se concentran en la comprensión del presente a partir de acontecimientos y procesos de problemas del pasado. Desde esta perspectiva, la finalidad de enseñar sobre el pasado debería colaborar a mejorar el presente. En este grupo, la enseñanza suele basarse en el análisis de problemas a partir del método histórico. En un cuarto grupo se ubican los docentes que, basados en diferentes técnicas, señalan que la finalidad de la enseñanza de la historia debería ser la identificación de modelos en ella. Así, a partir de generalizaciones, sería posible identificar modelos definitivos en los procesos históricos. Por último, en un quinto grupo, existen también los docentes que combinan varias de las anteriores características (Molina *et al.*, 2017, pp. 333-334).

Ahora bien, a pesar de la diversidad de finalidades de la enseñanza de la historia que es posible encontrar, las investigaciones coinciden en resaltar cómo la historia en las aulas no ha podido desvincularse de la finalidad identitaria y patriótica con la que se originó la asignatura (Molina *et al.*, 2017; López Facal, 2008, 2001; Gómez, Rodríguez, & Miralles, 2015; Van Sledright, 2008). Al igual que en varios países europeos, en el caso de Latinoamérica durante la segunda mitad del siglo XIX, la historia ingresa a las aulas escolares

[...] como un instrumento ideológico de carácter doctrinal para fortalecer los estados nacionales. Es decir que, desde su implantación escolar, el objetivo fundamental de esta asignatura no era tanto la comprensión por los alumnos de los problemas historiográficos *per se*, sino –y sobre todo– la formación temprana del sentimiento de «amor a la patria» por medio del «conocimiento de las glorias nacionales». (Carretero & González, 2004, p. 174)

Carretero y Krieger (2004) encuentran que estos objetivos, propios del Romanticismo y del surgimiento de los Estados nación, se contraponen con aquellos que tienen raíces en la Ilustración y que más bien apuntan a formar ciudadanos críticos. Según Carretero, Castorina, Sarti, Van Alphen y Barreiro, las finalidades de la enseñanza de índole «romántica» se concentrarían en la alta valoración del pasado de determinados grupos sociales, en el realzamiento de la historia política de la nación y en el reconocimiento de los acontecimientos, personajes y héroes (2013, p. 14).

El Perú no escaparía a este panorama. En efecto, tras los procesos independentistas, se vio la necesidad de reforzar el sentimiento de adhesión a la patria. Así, en el reglamento general de instrucción de 1855, se dispuso que las escuelas primarias enseñaran la historia del Perú, lo cual promovió además el uso de libros de texto en la materia. El curso de historia peruana sería el llamado a crear un «[...] sentimiento de pertenencia a una comunidad nacional [...]» (Espinoza, 2007, p. 143) y el texto escolar, un vehículo para que las ideas nacionalistas del Estado ingresaran a las aulas. Así, desde los inicios de la vida republicana, los autores de los libros de texto que aparecieron a partir de mediados del siglo XIX –Benites, Lorente, Rosa Toro– buscaron que el pasado contribuyera a fomentar el amor a la patria. Esta necesidad de vincular la educación con sentimientos patrióticos se vio con más énfasis en los debates y en los textos escolares que aparecieron después de la guerra con Chile (Espinoza, 2007, p. 153). El vínculo de la asignatura de historia y sus textos con la construcción de la identidad nacional fue, entonces, un componente constitutivo del nacimiento de la historia como disciplina escolar.

De otro lado, las finalidades de la enseñanza vinculadas con la Ilustración apuestan por la reflexión y la participación de los ciudadanos en sus sociedades: «Eso incluye el posible ejercicio de la crítica, a través de una comprensión disciplinar y documentada de la historia como ciencia social» (Carretero *et al.*, 2013, p. 14). En la actualidad, el consenso acerca de que la finalidad de la enseñanza de la historia es la formación de ciudadanía es casi total. Incluso se ha apostado por incluir en tal enseñanza la metodología utilizada por los historiadores. Es decir, se busca desarrollar en los estudiantes habilidades que les permitan usar fuentes diversas, elaborar interpretaciones y emplear el razonamiento histórico.

Las finalidades de la enseñanza de la historia según los docentes en el Perú¹

Las respuestas de los docentes de la escuela pública peruana a la pregunta sobre la finalidad de la enseñanza de la historia nos permiten identificar algunas temáticas principales. En la mayoría de los casos, ellos destacan una finalidad específica de la enseñanza por encima de otras; sin embargo, en algunas ocasiones es posible encontrar más de una. Hemos organizado las respuestas en cuatro grupos en función de la naturaleza de la finalidad de la enseñanza a la que hacen referencia:

- Que los estudiantes conozcan su país porque ello permite construir identidad, y valorar y amar a la patria.
- Que los estudiantes identifiquen ciertos personajes, acciones y valores que sirven como ejemplo para sus vidas.
- Que no se vuelva a cometer los errores del pasado. Incluimos en este grupo a los maestros que buscan que los estudiantes comprendan el presente a través de la historia.
- Que los estudiantes aprendan contenidos específicos (conceptos, acontecimientos, procesos).

A continuación, veamos con mayor detalle las respuestas de los docentes a través de la agrupación realizada.

1. Para identificarnos con la nación y amar a la patria

Más de la mitad de los maestros y maestras que entrevistamos señalan que la enseñanza de la historia tiene como fin que los estudiantes construyan su identi-

¹ Los resultados presentados en esta sección proceden de un proyecto de investigación más amplio cuyo objetivo general es aproximarnos a la enseñanza de la historia en la escuela. Con un acercamiento cualitativo exploratorio, analizamos las concepciones de los docentes a partir de cuestionarios y entrevistas semiestructuradas que fueron aplicados en los años 2018 y 2019 a un total de 86 docentes de escuelas públicas ubicadas en ámbitos urbanos y rurales. Se aplicó un total de 17 entrevistas y 69 cuestionarios. Ambos instrumentos estuvieron conformados por diversas preguntas acerca de la enseñanza y el aprendizaje de la historia.

En el presente ensayo nos centramos en el análisis de un solo ítem, aquel que recoge la respuesta de los docentes a la pregunta: «¿Cuál es la finalidad de la enseñanza de la historia en la escuela?» Se trabajó con los docentes que enseñaban el área de Personal Social en el nivel primario y con los del área de Historia, Geografía y Economía del nivel secundario. Los que participaron pertenecen a instituciones educativas ubicadas en 4 regiones: Ayacucho (3 instituciones educativas urbanas), Cusco (2 rurales y 1 urbana), Lima (2 rurales y 1 urbana) y Loreto (1 rural y 3 urbanas). Asimismo, los docentes entrevistados fueron observados durante el desarrollo de sus sesiones de clase (durante tres horas pedagógicas cada uno). Hay que mencionar que los resultados no muestran diferencias en función de las regiones ni del género de los docentes.

dad. En todos los casos, se refieren a una identidad específica: la nacional. En sus opiniones resaltan que esta construcción de la identidad nacional se da a partir de la historia porque esta asignatura es la que les permite conocer «lo nuestro». Así, la historia se vincula con «lo nuestro» y ello con lo tradicional.

Hay que formar a los estudiantes para que aprendan a querer lo nuestro, nuestra cultura y demuestren más amor a la patria. Eso es lo que te permite enseñar historia en la escuela. [...] Por lo nuestro, me refiero a nuestro legado cultural, nuestras tradiciones y nuestras costumbres. (Docente de secundaria, Ayacucho)

Por identidad. Para desarrollar la identidad de ellos. Identidad y valorar su país. (Docente de primaria, Cusco)

Conocer nuestra historia. Esa es la finalidad principal. Que se identifiquen como peruanos, que enriquecemos como docentes dar a conocer ese legado de historia muchas veces. (Docente de secundaria, Iquitos)

Para que valoren lo nuestro, lo admiren lo nuestro siempre y formen su identidad. Conocer paso a paso todas las etapas de nuestra historia les permite a los estudiantes eso. (Docente de primaria, Ayacucho)

Tener presente nuestra identidad nacional. Valorar su pasado. Con la globalización quieren que sea todo homogéneo, por eso los profesores tenemos que enseñar a los alumnos a construir su identidad nacional. (Docente de secundaria, Ayacucho)

Es muy importante porque es parte de nuestra identidad y que ciertamente el estudiante tiene que saber cuáles fueron nuestras raíces, de dónde provenimos y que fue anterior a nuestra existencia, cómo sucedieron las cosas. (Docente de secundaria, Lima)

Como se puede apreciar en las respuestas anteriores, este grupo de docentes considera que la enseñanza de la historia es relevante porque posibilita el conocimiento y la valoración de quiénes somos. Se trata de formar una conciencia nacional entre los estudiantes. Según los docentes, este aprendizaje permitiría que los estudiantes amen y se sientan orgullosos de su país.

Primero Dios y después la patria, dicen. Conocer la historia va a hacer que los estudiantes amen su patria. (Docente de secundaria, Ayacucho)

Señalábamos en una sección anterior que la asignatura de historia nació en el país con un fin identitario y nacionalista. Como puede verse, esta idea de formar la identidad nacional y promover el patriotismo en los estudiantes no ha perdido vigencia entre los docentes en la actualidad. El concepto de nación de

los maestros parecería estar vinculado con el legado cultural de un territorio que aparece como homogéneo en tanto se enfatiza una historia común: la historia nacional.

2. Para promover «valores»

Un grupo considerable de docentes sostiene que enseñar historia es importante porque promueve en los estudiantes el aprendizaje de valores. El discurso sobre la importancia de la enseñanza de los valores está bastante extendido entre los docentes desde hace varios años. Eguren, De Belaunde y González (2019, pp. 78-79) encuentran, por ejemplo, que los docentes enfatizan el orden, la puntualidad y la responsabilidad como valores característicos del sistema escolar que no son promovidos en espacios externos a él, como el núcleo familiar o la comunidad. En el caso de los docentes de historia, encontramos que estos resaltan determinados valores a partir de hechos o de personajes que consideran importantes como modelos de comportamiento para los estudiantes:

La enseñanza de la historia debe servir para reconocer y valorar el sacrificio de nuestros héroes. (Docente de primaria, Ayacucho)

Para que conozca los hechos que antecedieron a nuestra época y además revalorar su esfuerzo y entrega de los héroes, los valores, el respeto a la bandera, al suelo patrio. (Docente de primaria, Loreto)

Los estudiantes valoren a los personajes que representaron con orgullo y sacrificaron sus vidas por nuestro Perú. Por eso debemos honrarlos con respeto y gratitud. Aprender sus valores. [...] comportamiento, trabajo y responsabilidad. (Docente de secundaria, Ayacucho)

Tener una visión de cómo fueron las personas íntegras de nuestra historia. Practicando valores y revalorando a su patria, el amor al suelo donde nació. (Docente de secundaria, Loreto)

El sacrificio, el esfuerzo, la responsabilidad e integridad son valores que los maestros consideran que hay que apreciar y practicar. Los docentes refuerzan el carácter ejemplificador de las personas y sus acciones en la historia. Como sostienen Prats y Santacana, este tipo de enseñanza de la historia, de alto contenido moralizante, busca ejemplos en los comportamientos a lo largo de la historia (2011, p. 30). Así, la historia enseñada es filtrada según cómo deberíamos y cómo no deberíamos comportarnos los seres humanos. En estos casos, los docentes suelen adaptar los acontecimientos del pasado a sus marcos de referencia morales, comparando situaciones que resultan anacrónicas.

Hay que destacar en este grupo de maestros que la finalidad que le otorgan a la enseñanza de la historia se vincula estrechamente con la finalidad nacionalista de la asignatura que describíamos para el grupo anterior, en tanto los héroes y los símbolos patrios constituyen elementos característicos de los discursos patrióticos.

3. Para no repetir los errores del pasado

Bajo esta idea, hemos agrupado a los docentes que consideran que la finalidad de la enseñanza de la historia es aprender de los errores del pasado para no repetirlos en el futuro. Muchos de los docentes entrevistados expresaron versiones muy parecidas a la siguiente:

Porque como dijo un autor: quien no conoce su historia está condenado a repetirlo. Lo que hace pensar que hay que ver el futuro con mejor criterio y no repetir lo negativo. (Docente de primaria, Ayacucho)

Algunos docentes que tienen interiorizada esta frase atribuyen a los «malos gobernantes» las decisiones erradas que llevaron al fracaso al Perú. Es importante aprender de ello para que no se repita:

Porque saber su pasado les permitirá que no los engañen en un futuro [...]. Viendo lo que sucedió en el pasado, no lo repetirán. (Docente de primaria, Loreto)

Ahora bien, al preguntarles a los docentes por el valor formativo de aprender de los errores del pasado, no hay una explicación clara al respecto y se insiste en el lugar común de que «la historia se repite». En este grupo están también los docentes que sostienen que la historia ayuda a comprender el presente. En varias oportunidades durante las sesiones de clase observadas, los docentes empezaron planteando un hecho actual ocurrido en el país que luego compararon con un hecho del pasado. Sin embargo, estas comparaciones pueden resultar artificiales y atemporales, como cuando, para explicar que ante el descontento con un grupo de poder la ciudadanía puede tomar acciones, un maestro comparó el cierre del Congreso con la rebelión de Túpac Amaru.

4. Para aprender contenidos

En este grupo hemos ubicado a los docentes que consideran que la finalidad de la enseñanza de la historia es que los estudiantes tengan conocimiento de los hechos ocurridos en el pasado. Podríamos decir que tales docentes consideran que

aprender historia es importante por tratarse de conocimientos de cultura general. Veamos algunas de las respuestas:

La finalidad es que aprendan todos los temas de cada época. [...] Hoy en día hay mucho desinterés y desconocimiento de ella. (Docente de primaria, Iquitos)

Para mí, es sumamente importante la enseñanza de la historia porque nos permite conocer nuestro pasado: quién fue Miguel Grau, quién fue Francisco Bolognesi, todo el contexto lo conocen mediante la historia. El otro día preguntaron a los ministros dónde nació Miguel Grau, quién cantó el Himno Nacional y no sabían los ministros. (Docente secundaria, Ayacucho)

Bueno, como te digo, está bien la historia universal, pero más debemos centralizarnos bien en la historia del Perú porque muchas veces los conocimientos pedagógicos de los alumnos se están perdiendo. Muchas veces tú lo conoces a un alumno, ¿qué celebramos el día de hoy?, a veces ni saben. No, pues, están perdidos. (Docente de secundaria, Iquitos)

Para los docentes de este grupo, los conocimientos que los estudiantes deben aprender de la historia se limitan a datos específicos de cada etapa histórica: nombres, fechas, batallas. En otras palabras, los procesos históricos se simplifican en función de relevar los personajes y los hechos individuales.

Para terminar

El nuevo Currículo Nacional ha traído uno de los cambios más importantes para la enseñanza del área de Ciencias Sociales en la escuela: se ha hecho un esfuerzo por resaltar la relevancia de la educación para la ciudadanía y cómo la historia puede ayudar a construirla. Si bien anteriormente los documentos curriculares oficiales ya mencionaban esto, en la actualidad se muestra con mayor claridad que la formación de ciudadanos se considera la tarea crucial de la escuela. Estos cambios se expresan en la incorporación de capacidades que aproximen a los estudiantes al trabajo con las fuentes, el tiempo y las explicaciones históricas. Como sostienen Gómez y otros (2015), diversos trabajos² dan cuenta del enorme potencial educativo de dichas capacidades para el fomento de ciudadanos críticos y activos en la sociedad en la que viven. En ese sentido, se ha mostrado un gran avance con respecto al modelo anterior, que contenía una mezcla de temas, valores y conocimientos sin un eje unificador. Sin embargo, el camino para im-

² Al respecto, pueden consultarse los trabajos de Seixas & Morton (2013); Levstik & Barton (2008); Lévesque (2008); entre varios otros.

plementar estos aspectos del currículo en las aulas resulta aún muy complejo. La enseñanza de la historia ofrece una gran resistencia al interior del aula.

A pesar de que hoy no se pone en duda que la finalidad de la enseñanza de las ciencias sociales en la escuela debe estar centrada en la formación de ciudadanía, es llamativo que ningún docente lo haya mencionado. Al recoger las concepciones de los docentes de las finalidades que tiene la enseñanza de la historia vemos que el currículo, incluso en sus aspectos más fundamentales, aún no ha logrado ingresar a las aulas. Por el contrario, lo que encontramos es que la labor de los docentes evidencia una continuidad del objetivo identitario y nacionalista que presentaba el área de historia en la segunda mitad del siglo XIX. Nos referimos a discursos pedagógicos orientados a promover la transmisión de un relato unificado del pasado³. Es indudable que el objetivo de contribuir a la formación de la identidad colectiva, de construir sentidos de pertenencia y de cohesión, resulta fundamental para cualquier nación. Sin embargo, en la actualidad, en la enseñanza de la historia escolar ello no va de la mano con un desarrollo conceptual más complejo que permita acercar a los estudiantes al pensamiento histórico. No sorprende entonces que al entrar al aula encontremos –bajo la apariencia de metodologías didácticas activas– prácticas que desarrollan actividades repetitivas, de transmisión de información descriptiva y de muy baja demanda cognitiva, las cuales promueven, a partir de una sola fuente, una visión limitada de la historia y colaboran a seguir reproduciendo un enfoque que la historiografía, hace varias décadas, dejó atrás. Al respecto, Gómez y otros señalan:

La concepción epistemológica de la Historia como un saber cerrado, ligado íntimamente a la memorización de datos, fechas y hechos concretos, está muy arraigada [...]. Presentar una visión del pasado desde una perspectiva lineal, acrítica y descriptiva, basándose en las hazañas e hitos más importantes de una nación, tiene un objetivo muy claro: crear un arraigo identitario de los alumnos con una realidad política actual, muchas veces de forma anacrónica. (Gómez *et al.*, 2015, p. 23)

Conocer las finalidades de la enseñanza de la historia que manejan los docentes nos muestra uno de los muchos aspectos que necesitamos considerar para entender el contexto real en el que se desarrolla la educación estatal en nuestro país. Creemos que ello es indispensable para empezar a introducir los cambios necesarios para llevar a las aulas la actual propuesta curricular. En efecto, las prio-

³ Discursos que, por lo general, no tienen en cuenta la diversidad de interpretaciones y se traducen en una visión de la historia que se presenta como única y cerrada (Van Sledright, 2008).

ridades de enseñanza de los docentes dan cuenta de la urgencia de introducir acciones concretas en la formación y capacitación de aquellos de ciencias sociales. Un camino posible, entre muchos, se ubica en el abordaje, junto con ellos, de conceptos metodológicos como el trabajo con fuentes, los cambios y continuidades de los procesos, la empatía y la interpretación histórica; y demostrar así las enormes potencialidades que los docentes tienen para la construcción del pensamiento histórico.

Referencias

- Benejam, P. (1997). Las finalidades de la educación social. En Benejam, P., & Pagès, J. (Coords.). *Enseñar y aprender ciencias sociales, geografía e historia en la educación secundaria* (pp. 33-51). Barcelona: ICE y Horsori.
- Carretero, M. (2011). Comprensión y aprendizaje de la historia. En Prats, J., Santacana, J., & Miralles, P. (Coords.). *Enseñanza y aprendizaje de la historia en la educación básica* (pp. 69-104). México: Secretaría de Educación Pública.
- Carretero, M., Castorina, J. A., Sarti, M., Van Alphen, F., & Barreiro, A. (2013). La construcción del conocimiento histórico. *Propuesta Educativa*, 22(39), 13-23.
- Carretero, M., & González, M. F. (2004). Imágenes históricas y construcción de la identidad nacional: una comparación entre la Argentina, Chile y España. En Carretero, M., & Voss, J. (Comps.). *Aprender y pensar la historia* (pp. 71-98). Buenos Aires: Amorrortu.
- Carretero, M., & Kriger, M. (2004). ¿Forjar patriotas o educar cosmopolitas? El pasado y el presente de la historia escolar en un mundo global. En Carretero, M., & Voss, J. (Comps.). *Aprender y pensar la historia* (pp. 71-98). Buenos Aires: Amorrortu.
- Eguren, M., De Belaunde, C., & González, N. (2019). *Leyendo al Estado desde el aula. Maestros, pedagogía y ciudadanía*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Espinoza, G. A. (2007). Libros escolares y educación primaria en la ciudad de Lima durante el siglo XIX. *Histórica*, 31(1), 135-170.
- Evans, R. W. (1989). Teacher conceptions of history. *Theory and Research in Social Education*, 17(3), 210-240.
- Gómez, C. J., Rodríguez, R. A., & Miralles, P. (2015). La enseñanza de la historia en educación primaria y la construcción de una narrativa nacional. Un estudio sobre exámenes y libros de texto en España. *Perfiles Educativos*, 27(150), 20-38.
- Guimerá, C. (1991). *Práctica docente y pensamiento del profesor de historia de secundaria*. Lleida: Estudi General de Lleida.
- Lévesque, S. (2008). *Thinking historically. Educating students for the 21st Century*. Toronto: University of Toronto Press.
- Levstik, L., & Barton, K. (2008). *Doing history. Investigating with children in elementary and middle schools*. Nueva York: Routledge.
- López Facal, R. (2001). Enseñanza de la historia y formación de la identidad nacional. En Estepa, J., Frieria, F., & Piñeiro, M. R. (Coords.). *Identidades y territorios: un reto para la didáctica de las ciencias sociales* (pp. 145-170). Oviedo: KRK.

- López Facal, R. (2008). Identificación nacional y enseñanza de la historia: 1970-2008. *Historia de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 27, 171-193.
- Molina, S., Miralles, P., Deusdad, B., & Alfageme, G. (2017). Enseñanza de la historia, creación de identidades y prácticas docentes. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, (núm. extraordinario), 331-354.
- Pàges, J. (2016). Enseñar ciencias sociales, geografía e historia desde la perspectiva de la ciudadanía democrática. *Cuaderno de Educación*, 72, 1-9.
- Prats, J., & Santacana, J. (2011). ¿Por qué y para qué enseñar historia? En *Enseñanza y aprendizaje de la historia en la educación básica* (pp. 21-72). México: Secretaría de Educación Pública.
- Santisteban, A. (2011). Las finalidades de la enseñanza de las ciencias sociales. En Santisteban, A., & Pàges, J. (Coords.). *Didáctica del conocimiento del medio social y cultural en la educación primaria. Ciencias sociales para aprender, pensar y actuar* (pp. 63-84). Madrid: Síntesis.
- Seixas, P., & Morton, T. (2013). *The big six historical thinking concepts*. Toronto: Nelson.
- Van Sledright, B. A. (2008). Narratives of nation-state, Historical knowledge and school history education. *Review of Research in Education*, 32(1), 109-146.
- Wineburg, S. (2001). *Historical thinking and other unnatural acts: Charting the future of teaching the past*. Philadelphia: Temple University Press.

La clase favorita de Fabiola. ¿Hay lugar para la educación física en el Perú?

YOANNIE SOLÍS

En el presente ensayo, se presenta la educación física desde la perspectiva de una niña. A través de su experiencia en las clases, en la escuela, en su casa y en la ciudad, se podrá conocer no solo los problemas y deficiencias, sino también las grandes oportunidades que la educación física brinda a niñas y niños, así como la importancia de la vocación docente y la necesidad de revalorar la carrera de docencia en Educación Física.

Por muchos años, la educación física, el deporte escolar y la actividad física fueron tratados como similares. En este ensayo, la educación física se aborda bajo el enfoque por competencias, que utiliza herramientas como el deporte y los juegos, pero cuyo fin no es el aprendizaje de disciplinas o las competencias deportivas, sino la generación de hábitos de vida saludable y el desarrollo de habilidades socioemocionales. Es importante que todos los niveles de Gobierno asuman sus funciones y se articulen para el logro de estos objetivos.

Fabiola¹

Fabiola es una niña de 10 años. Vive con sus padres y su hermano menor en el segundo piso de la casa de sus abuelos. Asiste a la escuela pública que está cerca de

¹ Fabiola es un personaje ficticio creado para este ensayo, pero su historia es la de millones de niñas en cualquier región del país. Hasta podría ser la historia de toda la niñez del Perú. En las manos de los políticos y en sus decisiones, está la oportunidad de un mejor final que el que aquí se narra. Yo también fui Fabiola.

su casa y su mejor amiga se llama Nati. Durante las vacaciones, los niños de su barrio aprovechan las mañanas para salir a jugar. En las tardes hacerlo es imposible: el óvalo se llena de vehículos y a ella no le gusta estar en la calle con mototaxis, como le ha dicho su mamá. Fabiola está contando los días para regresar al colegio. Este año pasa a quinto grado y le falta poco para terminar la primaria.

Por fin, llegado el primer día de clases, en la formación general, la directora ha dado la bienvenida a todos. Fabiola está preocupada porque no ve a su profesora Julia por ningún lado. Cuando llegan al salón, el tutor les entrega sus horarios y presenta a dos nuevos profesores, ambos muy jóvenes. Alberto se hará cargo del Área de Informática y Renato de Educación Física. «¿Dónde está la profesora Julia?», pregunta Fabiola al tutor, y él le contesta que se fue a otro colegio. Ella no puede ocultar su tristeza, no entiende por qué su profesora los dejó. No eran malos alumnos, solo un poco traviosos —piensa—, «pero siempre le hacíamos caso». Resignada, mira con atención al profesor Renato. Es muy alto, lleva un gorro y un silbato colgado al cuello. Se ve muy serio, a diferencia del profesor Alberto, que no deja de sonreír.

El primer día de clases la deja aturdida. Fueron cinco horas sentada en la carpeta y frustrada porque, durante el recreo, no le permitieron jugar fútbol con sus amigos. Sin contar la cólera por no poder comer su refrigerio. Además, siempre es igual en el recreo: el patio es solo para que los niños jueguen fútbol, mientras las niñas los miran desde la tribuna. Fabiola solo quiere ir a casa a descansar. No le ha gustado su primer día de clases.

Los padres de Fabiola

Fabiola y su hermano almuerzan con sus abuelos en el primer piso y la hora de la cena es el único momento en el que la familia se reúne. Fabiola les comenta a sus padres todo lo que le pasó en su primer día de colegio; incluso sobre aquel aviso enorme en la cafetería, que ahora dice «kiosco saludable», pues ya no venden gaseosas ni salchipapas, sino agua de cebada, manzanas, mandarinas, plátanos y algunas galletas. Fabiola se alegró con el kiosco, porque le encantan las mandarinas y en su casa no tienen la costumbre de comer frutas. Casi siempre comen lo mismo: papa, arroz y pollo; y los fines de semana, pollo a la brasa. A Fabiola le gusta el kiosco saludable y con 20 céntimos puede comprar mandarinas. A sus amigos, en cambio, no les gusta. Ellos llevan chocolates, papitas y gaseosas que compran en la calle.

Fabiola le pide a su mamá que hable con la directora del colegio porque no le permite jugar fútbol en el recreo. Ella, la directora, se enojó por su insistencia

en jugar y le dijo que no puede hacerlo porque usa falda. Y dijo una frase extraña que, a pesar de que no sabe bien qué significa, no le gustó: «Niña, no seas machona, el fútbol es para los niños». Fabiola espera que su mamá pueda convencer a la directora, porque, a su corta edad, ya sabe que los adultos nunca escuchan a los niños. Además, ¡ha tenido una gran idea!: se pondrá un *short* debajo de la falda y así podrá jugar tranquila.

Su mamá le ha prometido que hablará con la directora. Fabiola se despide contenta, pero su madre está furiosa. No puede creer —se condele la madre— que la directora le hablara de esa manera a su hija. Le pedirá, sin dudas, una reunión y presentará una queja ante la Asociación de Padres de Familia. No permitirá ese maltrato de ninguna manera. «Machona» es una palabra muy ofensiva.

El colegio de Fabiola

La mamá de Fabiola camina hacia la dirección. Mientras atraviesa el patio, piensa que si no fuera por el techo de lona que ahora lo cubre y porque la cafetería tiene el aviso «kiosco saludable», podría decir que todo sigue igual que en sus épocas de estudiante. La cancha de fulbito con sus arcos viejos y las gradas desgastadas de la tribuna siguen ahí. Ya en la dirección, pide las explicaciones del caso a la directora. En primer lugar, desea saber si es cierto que llamó «machona» a su hija y la directora, sin inmutarse, le dice que sí, que no es normal que una mujercita sea tan inquieta —conoce a Fabiola desde el primer grado de primaria—.

La directora cuestiona el tipo de educación que recibe la niña en casa, porque, además de inquieta, dice, se pelea con los varones. La madre se sorprende, pues su hija nunca le ha comentado acerca de pelea alguna con otros niños. Pero resulta que, en el último bimestre del año anterior, la directora reprendió a Fabiola y a su compañero Joaquín, en esa misma oficina, por pelearse en el recreo. La madre, atónita con la anécdota, preguntó a la directora si conocía el origen de la pelea, mas la única respuesta que recibió fue que Fabiola era una niña problemática. La directora cierra su discurso sobre el comportamiento ideal de una niña con una frase definitiva: «Señora, si no le gusta cómo educamos aquí, puede cambiar a Fabiola de colegio». Derrotada —así se siente— y consciente de que no puede darse el lujo de perder la matrícula porque no hay otro colegio público cerca de su casa y porque no podrían pagar uno privado, la madre agradece a la directora por su tiempo y se compromete a conversar seriamente con su niña.

Mientras tanto, en el laboratorio de informática, Fabiola está impresionada. El profesor les ha explicado cómo usar los «buscadores» y cómo encontrar videos en YouTube. Fabiola escribe «saltos» y luego, «campeonas de salto». Sus amigas

se acercan a su computadora. Nunca habían visto competencias de ese tipo. Los niños también miran con atención los saltos en cámara lenta y, entonces, empieza una discusión porque dicen que los hombres saltan más. Como hay tanto desorden, el profesor Alberto se acerca al lugar de Fabiola y, cuando está por llamar a los niños a la calma, escucha algo sobre una competencia en el recreo. Así que pregunta: «¿Competencia de qué?» «¡De saltos!», responden niños y niñas a una sola voz. Alberto sonrío, acaba de tener una idea. «Les sugiero –dice– dos actividades: la primera, anotar los resultados de la competencia y traerlos para la siguiente clase, para colocarlos en un cuadro de Excel y aprender sus funciones; y la segunda, que graben los saltos para subirlos a un canal de YouTube. Esa será –anuncia Alberto– la evaluación del bimestre».

Alberto es un docente joven, en su primer año de contratación, que cree que los estudiantes darán valor a las TIC si encuentran sus utilidades en las actividades diarias. Ha visto en la competencia de saltos una oportunidad educativa interesante y, tan entusiasmado como está con la idea, decide escribirle un correo a la directora y a los profesores del grado para proponerles un proyecto interdisciplinario. Está convencido de que se pueden abordar contenidos de todas las áreas curriculares: el manejo de números y distancias de las Matemáticas, el cuerpo y la respiración de Ciencia y Tecnología... Incluso –escribe– podrían concebir un texto sobre la experiencia de ganar o perder para las clases de Comunicación y Personal Social. Y por supuesto que los saltos del atletismo corresponden al área de la Educación Física. Redacta el proyecto con propuestas para cada área y lo adjunta al correo que, electrónicamente, envía a todos los profesores del grado. Está realmente motivado.

El castigo de Fabiola

Por fin, llegó el jueves. Fabiola se ha levantado contenta porque es el día de la clase de Educación Física. Está ansiosa por ir al patio y ver qué cosas nuevas aprenderá. Después de la hora del Plan Lector y el turno de Ciencia y Tecnología, finalmente llegó el de Educación Física. Los niños y niñas se preparaban para salir al patio, cuando el profesor Renato indicó que nadie saldría con buzos sino con polos y que los niños irían con *short* y las niñas con licra. Ya en el patio, dio la orden de empezar a correr: deberían hacerlo por 25 minutos y quien se detuviera tendría como castigo hacer flexiones. Fabiola estaba contenta, siempre le gustó correr, pero nunca había dado tantas vueltas en un mismo lugar. Varios de sus compañeros, al rato, tuvieron que detenerse ya cansados, sin poder respirar.

Inmediatamente después, fueron separados en dos grupos: uno de niñas, que ocupó una mitad del patio, y otro de niños, que llenó la otra fracción. El profesor Renato dijo que aquel era el tiempo de hacer deporte y les dio a los niños una pelota de fútbol y a las niñas una de vóley. Fabiola sí sabía jugar vóley y era muy buena en los deportes, pero muchas de las otras niñas no; y entre los niños, algunos que no pateaban bien la pelota, terminaron jugando de arqueros. Todos, niñas y niños, finalizaron extenuados por haber corrido tanto tiempo, aburridos porque no a todos les gustan los deportes y, además, sedientos, pues solo podían tomar agua al final de la clase. Así fue la primera clase de Educación Física del año escolar.

Fabiola nunca había extrañado tanto a alguien como esa mañana a su profesora Julia. Ella hacía juegos diferentes en cada clase y jamás les separó en grupos de niñas o niños, pues decía que los juegos y los deportes son para todos. Nunca les obligó tampoco, como castigo, a hacer flexiones o abdominales. La profesora Julia les repetía todo el tiempo que la Educación Física era para aprender a estar saludables y que los juegos eran para ser felices. Mas, ese día –pensaba Fabiola– no estaban ni saludables ni felices, sino al contrario, sin aire, adoloridos y deshidratados. La clase de Educación Física, ¡su favorita!, ya no era felicidad; se había convertido en un castigo. ¡¿Por qué Julia los había dejado?! Sintió ganas de llorar mientras pensaba en eso.

Los profesores de Fabiola

En la reunión pedagógica semanal, el nuevo docente de Educación Física, Renato, intentó hablar sobre la falta de material deportivo, pero los profesores de otros cursos lo interrumpieron para decirle que hay temas más importantes que el deporte. Le recomendaron, de paso, que no se quejase mucho, pues, si no, correría la suerte de la anterior profesora. Entonces, le contaron que Julia era una mujer problemática, que siempre se enojaba porque usaban sus horas para refuerzos de otros cursos, ensayos de marchas y bailes. Le narraron de aquella vez que, absurdamente –concordaron–, trató de tomar una prueba escrita de Educación Física. Y todos saben bien –expresaron– que ese curso no tiene ningún conocimiento que evaluar, que los chiquillos simplemente salen al patio para liberar su energía y para que no molesten tanto en clases.

Terminada la reunión, Renato se retiró enojado al almacén de su área: un espacio oscuro, debajo de las tribunas, lleno de colchonetas rasgadas y pelotas viejas de todos los tamaños. Encontró allí unas cajas con botellas, latas de colores y pelotas hechas con medias viejas que, seguramente, dejó la profesora anterior. Está irrita-

do porque, además de sacar esas cajas, debe despegar de las paredes unos papeles llenos de organizadores sobre los Juegos Panamericanos Lima 2019 –mapas mentales de los deportes panamericanos, cuadros con los países participantes, líneas de tiempo con la historia de los juegos, y más–. Con la ayuda de sus estudiantes de cuarto de secundaria apartó las cajas y llevó el material de la profesora Julia a los contenedores de basura del colegio.

Durante los días siguientes a la primera semana de clases, varios padres de familia fueron al colegio a presentar permisos médicos para que sus hijos fuesen exonerados de la parte física de la clase de Educación Física. Para aprobar el curso, el profesor Renato les informó que tendrían que entregar trabajos escritos o llevar materiales deportivos para el área.

Las preocupaciones y los sueños de Fabiola

Han pasado dos semanas desde que Alberto envió el correo electrónico con su proyecto. Para su asombro, solo le han contestado tres colegas: el profesor de Ciencias, diciendo que recién en el cuarto bimestre tocarían el tema del aparato respiratorio; el de Educación Física, quien le recuerda, bastante contrariado, que en el colegio los aparatos electrónicos están prohibidos y que, justamente, por culpa de los celulares los niños no hacen ejercicio; y la directora, quien sorprendida por la iniciativa remató su mensaje diciéndole que el colegio no es para hacer experimentos y que, por favor, se enfocara en enseñar contenidos más útiles a los estudiantes.

Los ánimos de Alberto se deslizan por el suelo. «¡Ningún docente –piensa– apoya mi propuesta!» Recuerda sus épocas de estudiante, los enfoques transversales y los proyectos interdisciplinarios que –está convencido– son la mejor manera de enseñar. Rememora con nostalgia a su profesora de pedagogía, Gloria, una mujer que dedicó su vida a la docencia y quien le alentó siempre a seguir estudiando, incluso cuando su familia le exigía que cambiara de carrera. Fue Gloria quien, el día de su graduación, le abrazó y le dijo que sería un gran maestro: el maestro que los niños y las niñas necesitan. «Hoy –razona Alberto– dudo de mis capacidades como docente».

En ese preciso momento, llaman a la puerta del laboratorio. Era Fabiola, que le preguntaba si podía hablar con él. Quería pedirle –suplicaba la niña– que hablara con los niños del salón. Y también le contó sobre la pelea con su compañero Joaquín, el año anterior, y su preocupación porque no quería que hiciesen llorar a las niñas y los niños que no pudiesen saltar lo requerido. Fabiola le confesó que su curso favorito era Educación Física y que estaba triste porque su profesora Julia

se fue a trabajar a otro colegio; que extrañaba sus clases porque siempre inventaba un juego diferente y a ella le fascinan los juegos, como el de saltos. Fabiola –supo Alberto con certeza– amaba saltar y correr, tanto que –le confesó hacia el final del diálogo– de grande sería profesora de Educación Física, como Julia.

Alberto estaba sorprendido y no podía ocultarlo. Escuchó con atención cada palabra de la niña. Podía ver su tristeza cuando hablaba del *bullying* y también su alegría cuando se refería a los saltos. Conmovido, así se sentía Alberto, y no solo por la empatía de Fabiola, sino porque aún no se realizaba la actividad y ya una estudiante estaba proyectando posibles escenarios. Ya la había identificado como una de las líderes del aula y ahora descubría que, además, era muy hábil en el aspecto físico. Sin embargo, Fabiola no usaba su habilidad para burlarse, sino para preocuparse. Él sabía muy bien lo que era el *bullying* escolar y conocía sus efectos, pues, antaño, durante mucho tiempo se burlaron de él porque no era bueno jugando fútbol y siempre le escogían como última opción. Le habló a Fabiola de su experiencia y acordaron buscar otras actividades en las que todos los estudiantes fueran hábiles, además de las competencias de saltos.

Fabiola se tenía que ir porque ya se terminaba el recreo, por lo que su profesor la acompañó hasta la puerta y la despidió con aprecio. La vio alejarse y no le sorprendió para nada que se fuera dando pequeños saltos por el pasillo del colegio. Iba feliz a contarles a sus compañeros la conversación con su ¡segundo profesor favorito!, aquel –se recordaba Alberto– que no tuvo valor para decirle que nadie más en el colegio apoyó su idea. «Pero, después de hablar con Fabiola –masculló–, tendré que encontrar otra salida». Así que se propuso buscar y encontrar una solución para sacar el proyecto adelante, con o sin el apoyo de los demás docentes. «No olvido –pensó Alberto– lo que me dijo Gloria ese día de mi graduación».

La realidad

Fabiola no existe, pero sí millones de niñas que, como ella, asisten a instituciones educativas que no cuentan con infraestructura adecuada, implementos o materiales deportivos. Colegios con profesores de Educación Física mal remunerados² y lastrados por una formación y actualización pedagógica inadecuadas. Docentes que, a diario, son menospreciados por sus propios colegas y por sus directores, quienes

² El sueldo promedio de un docente de Educación Física en el Perú es de S/ 1.513; esta profesión se ubica entre las 10 carreras peor pagadas en el país, según la información del sector formal incluida en el sistema de consulta Ponte en Carrera (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, Perú. Ministerio de Trabajo, & IPAE; <https://www.ponteencarrera.pe/pec-portal-web/inicio/como-va-el-empleo>).

muestran, sin reparos, su indiferencia hacia la actividad física y la salud de los estudiantes. Además, las niñas como Fabiola deben usar uniformes diferentes a los de los niños, entorpeciendo así el juego igualitario entre ellos. Incluso en la clase de Educación Física, el uniforme requerido es diferente. Tampoco pueden pedir a sus directores que sus clases favoritas no se conviertan en un castigo: saben que no serán escuchadas. Asimismo, no votan y por eso no pueden exigir a las autoridades más espacios seguros y gratuitos para jugar o hacer deporte en sus barrios.

Empero, la creación y el mantenimiento de espacios públicos es competencia exclusiva de los Gobiernos locales y, para este fin, localidades y regiones cuentan con el Programa Presupuestal 101 «Incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas de la población peruana» (PP101; Perú. Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, 2017). Durante los últimos cinco años, este programa ha destinado cerca de 7 mil millones de soles, según el portal de transparencia del MEF (tabla 1). En el caso del nivel local de Gobierno, entre 2012 y 2018, más del 95% se ha ejecutado en obras de infraestructura (tabla 2).

Tabla 1

Presupuesto institucional modificado del PP101 «Incremento de la actividad física, recreativa y deportiva de la población peruana», según niveles de Gobierno, 2012-2020 (en millones de soles)

Año	Gobierno nacional (IPD ⁽¹⁾)	Gobiernos regionales	Gobiernos locales
2012	190	2	200
2013	38	32	392
2014	256	86	532
2015	137	40	342
2016	117	41	477
2017	158	57	619
2018	166	125	1.034
2019	174	90	714
2020	144	50	613

Nota

⁽¹⁾ Instituto Peruano del Deporte.

Fuente: Portal de Transparencia (Perú. Ministerio de Economía y Finanzas, MEF; <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/>; fecha de consulta: 8 de septiembre de 2020); elaboración propia.

Tabla 2

Presupuesto institucional modificado y ejecución del PP101 «Incremento de la actividad física, recreativa y deportiva de la población peruana», nivel local, 2012-2018 (en millones de soles)

Año	Presupuesto institucional modificado	Ejecución en infraestructura	Ejecución (%)
2012	200	199	99,5
2013	392	383	97,7
2014	532	528	99,2
2015	342	325	95,0
2016	477	437	91,6
2017	619	572	92,4
2018	1.034	984	95,2
Total	3.596	3.428	95,8

Fuente: Barrera Ayala (2019).

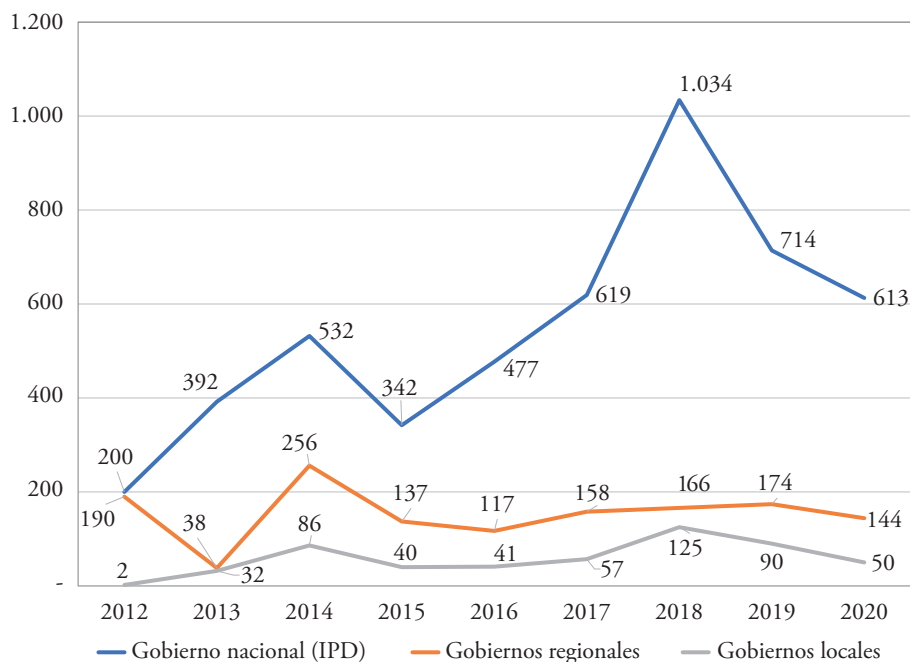
Por lo general, los gastos locales y regionales se designan a la construcción de las deportivas y al mantenimiento de las instalaciones deportivas existentes. Sin embargo, la ausencia de un catastro nacional sobre la infraestructura deportiva no solo lastra el alcance de los objetivos pautados sino que, justamente, favorece lo opuesto. Pues, a la subutilización del espacio, se añaden prácticas nocivas –consumo de sustancias tóxicas y negocios vecinales– que convierten a dichas instalaciones en espacios de riesgo para la seguridad ciudadana.

Por otro lado, preocupa que menos del 5% del PP101 se destine a la masificación de los programas deportivos y recreativos, que incluye la capacitación de agentes deportivos (gestores deportivos municipales, docentes de Educación Física, entrenadores y técnicos deportivos). Semejante fondo y designio se observa con el presupuesto de masificación ejecutado por el IPD, ente rector del deporte a nivel nacional (figura 1).

Sin duda, un paso importante para el desarrollo del deporte y la recreación en el país sería el fortalecimiento de la Dirección Nacional de Capacitación y Técnica Deportiva (DNCTD) y, asimismo, de la Dirección Nacional de Recreación y Promoción del Deporte (DNRPD) del IPD, pues de dichas direcciones depende la formación y actualización de los gestores deportivos municipales, que son los servidores públicos más cercanos a ciudadanos y ciudadanas.

Figura 1

Ejecución del PP101 «Incremento de la actividad física, recreativa y deportiva de la población peruana», según niveles de Gobierno, 2012-2018 (en millones de soles)



Fuente: Portal de Transparencia (Perú. Ministerio de Economía y Finanzas, MEF; <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/>; fecha de consulta: 8 de septiembre de 2020); elaboración propia.

Las niñas como Fabiola no suelen tener la oportunidad de reunirse con la ministra de Educación para contarle que en su colegio emplean las horas de Educación Física para preparar a los estudiantes antes de la ECE o incluso para ensayar marchas. Ni podrían contarle al presidente del país sus sueños de ser deportistas profesionales o profesoras de Educación Física. Tampoco podrían hacerlo esos padres que consideran a la Educación Física como una actividad accesoria y poco importante en la formación y el desarrollo de sus hijos e hijas; padres que, a su vez, no realizan ningún tipo de actividad física porque lo consideran una pérdida de tiempo y no permiten a sus hijos jugar fuera de casa porque las calles son inseguras; progenitores que creen alimentar adecuadamente a su descendencia, aunque generalmente ignoran el significado y la información de los símbolos (octógonos) en los alimentos que compran para las loncheras escolares; quienes,

además, no tienen mejor idea que retirar a sus hijos de las actividades deportivas como castigo.

Como sociedad, repetimos todo el tiempo que el deporte es salud. De hecho, según la Encuesta Nacional de la Actividad Física y Deportes, desafío para la promoción de la actividad física en el Perú (Ipsos, 2016) y la gran mayoría de peruanos declara como importantes la práctica de la actividad física y los deportes, aunque es evidente la indiferencia hacia los mismos en los hechos. Sin embargo, un informe del Instituto Integración (2018) muestra que el 66% de peruanos cree que el deporte está poco o nada desarrollado en el país. Ni siquiera los Juegos Panamericanos de Lima 2019 motivaron la transformación de la idea de que el deporte es un elemento accesorio en la educación escolar –no existe información acerca de si esta idea ha cambiado después de que Lima alojase dicha competencia regional–.

Otro dato interesante y a la vez desolador (Instituto Integración, 2018) es el déficit de profesores de Educación Física que padecemos, estimado en 41 mil docentes. En 2016, se contaba con la irrisoria cifra de 4 mil docentes de esa especialidad, lo que equivale a 1 docente por cada 16 servicios educativos en el país –en contraste, Uruguay garantizaba en 2016, 1 profesor por cada 127 estudiantes–, indica Susana Córdova, exdirectora de la Dirección Nacional de Educación Física del Minedu en el citado informe (Instituto Integración, 2018). Todo ello es así, pese a que al aprobarse el nuevo currículo escolar, en el año 2016, se incluyeron tres horas semanales más para Educación Física.

Este déficit de docentes afecta también el desarrollo de competencias evaluadas en el área de Educación Física (desarrollo autónomo a través de la motricidad, asunción de una vida saludable e interacción mediante habilidades sociomotrices), determinadas en dicho currículo. Al no existir una política universal de evaluación para la Educación Física, se desconoce el progreso de las capacidades físicas de los estudiantes. El Perú solamente ha desarrollado un estudio antropométrico de escolares (Perú. Instituto Peruano de Deporte, IPD, 2016) a nivel nacional entre los años 2013 y 2016, del cual se extrajeron importantes conclusiones. Aunque escasos, estos pocos datos podrían marcarnos un punto de partida.

Finalmente, un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID; Belliz & Chelala, 2016, pp. 64-65) reporta que solo un 24% de peruanos cree que el deporte nacional forma parte de la Marca País, mientras que en Uruguay y Brasil, el 93% el 84% de la población respectiva siente al deporte como una característica que identifica a su nación.

Lamentablemente, a todo lo anterior se aúna el desinterés de la clase política, la cual nunca es demandada por desdeñar al deporte. Bajo la premisa de que hay cosas más importantes que resolver en el país, no se realizan propuestas legislativas para fortalecer esta área de la educación escolar ni para perfeccionar la «política nacional del deporte». Tampoco se toman acciones para sensibilizar a la ciudadanía en la importancia de estos ámbitos, aunque estemos ingresando a un proceso de envejecimiento social progresivo, que condicionará, para el año 2030, una fuerza laboral compuesta por los adolescentes y los jóvenes de hoy. Se obvia igualmente, por ejemplo, que por primera vez en la historia de nuestro país se presentan casos de diabetes infantil y que los índices de obesidad escolar no dejan de crecer, como tampoco el *bullying* escolar y la violencia en los colegios.

Estos y otros problemas no tendrán solución con kioscos o loncheras saludables, con octógonos o con el aumento de las horas de Educación Física, pues son acciones y normativas que, en tanto aisladas, no producen el impacto requerido y son, qué duda cabe, insuficientes para cambiar realidades. Tampoco es razonable conformarnos con revisar y publicar una nueva «política nacional del deporte», o contentarnos con un currículo escolar enfocado en el desarrollo de competencias. Estas guías parten de una concepción centralista que desdeña nuestra abrumadora diversidad geográfica y cultural. Luego, urge la implementación de una política nacional para la revaloración y masificación de la educación física. El Estado debe plantear una estrategia multisectorial, que involucre a todos los ministerios y a los Gobiernos subnacionales designando funciones y recursos, así como asignando la flexibilidad necesaria para adaptar tal política a los contextos locales. En este sentido, se sugiere lo siguiente:

- Revisión y fortalecimiento de la carrera de Educación Física en los niveles universitario y técnico³.
- Revisión y fortalecimiento de la carrera docente especializada en Educación Física, en todos los institutos pedagógicos a nivel nacional.
- Revaloración del área curricular y del docente de Educación Física para atraer adolescentes y jóvenes hacia esta formación docente.
- Sensibilización de la sociedad civil y de la comunidad educativa acerca de los beneficios de la educación física en el desarrollo de las personas.

De igual manera, para garantizar la continuidad de los procesos que propone la Educación Básica Regular, es indispensable pensar en una educación superior

³ Desde el año 2018, el «Catálogo nacional de la oferta formativa» incluye las carreras de Técnico Deportivo y Gestor Deportivo con programas de estudio técnico-productivo y superior-tecnológico (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, s. f.)

con una mejor y mayor oferta recreativa y deportiva. Este nivel de escolaridad supone una de las últimas oportunidades con las que cuenta el Estado para inculcar hábitos de vida saludables entre sus ciudadanos. Las universidades públicas y privadas, es sabido, constituyen centros de poder y de educación para los jóvenes, y también para los adultos que forman parte de la educación superior. Luego, resulta extraño que, entre las «condiciones básicas de calidad»⁴ para la educación universitaria, no se comprenda la adecuada infraestructura o la necesidad de una oferta deportiva y recreativa para estudiantes y docentes, infraestructura que, además, podría ser útil para la comunidad.

De manera semejante sucede con la EBA⁵, que en sus ciclos inicial e intermedio no incluye el área de Educación Física en su programación curricular. No obstante, cuenta con cinco horas semanales de libre disponibilidad, que podrían emplearse en este buen fin. Considerando que sus estudiantes son adultos que no han recibido más educación formal, el reto y la responsabilidad es mucho mayor, así como la oportunidad de generar en ellos hábitos de vida saludable.

Podríamos y deberíamos proyectarnos mucho más allá de la Educación Básica Regular y de la educación superior, pues la educación física no acaba en el colegio o en la universidad, sino que es un área que utilizamos a lo largo de nuestra vida. Desde que nacemos y hasta que morimos, nuestra calidad de vida depende, en gran medida, de las decisiones que tomemos sobre el ámbito físico-motor y alimenticio. Durante la vida laboral –independientemente de la edad–, la práctica de la actividad física no es común. ¿Cuántos centros de labores ofrecen alternativas como la «pausa activa» o los «programas saludables»? Las instituciones de gestión pública tampoco garantizan ni estimulan esta práctica saludable y es triste observar los ascensores llenos todo el tiempo porque los adultos evitan subir las escaleras, tan poco familiarizados como están con el ejercicio o para evitar «pérdidas de tiempo». Así como la instrucción de toda sociedad es una prioridad, la alfabetización motora de sus ciudadanos también debería serlo.

⁴ La ley que regula los programas deportivos de alta competencia en las universidades (Perú, 2016) reconoce solamente tres disciplinas deportivas. No incluye la oferta recreativa o la promoción de la salud, ni se pronuncia con respecto a la infraestructura deportiva.

⁵ Resolución Viceministerial 034-2019-Minedu, que aprueba el Programa Curricular de Educación Básica Alternativa de los Ciclos Intermedio y Avanzado y el Programa Curricular de Educación Básica Alternativa del Ciclo Avanzado.

Lo que todos dicen sobre la Educación Física versus lo que vivimos a diario

El Sistema Deportivo Nacional (Sisden), denominado como tal en la Política Nacional del Deporte⁶, está compuesto por diversos actores: el IPD, los Gobiernos locales y regionales, las universidades, las federaciones deportivas y las Fuerzas Armadas, por mencionar algunos. Entre ellos, se encuentra el Minedu, que en este marco tiene como sus principales responsabilidades la promoción y monitoreo del desarrollo de educación física de calidad en escuelas públicas y privadas, así como la capacitación de los docentes y el desarrollo de infraestructura y equipamiento adecuado en los centros educativos. La educación física impacta a todos los niños y niñas del país. Fortaleciendo este componente, robusteceremos la base de dicho sistema, y no solo con el objetivo de acumular medallas en competencias deportivas –que llegarán de adoptarse las medidas adecuadas–, sino con el propósito de formar mejores ciudadanos y ciudadanas. Recomendaciones de organismos internacionales (Unesco, 2015; Unicef, 2007; United Nations, 2003), así como asesorías⁷ de países desarrollados, nos recuerdan a diario la importancia de la educación física y el deporte en nuestras vidas, con sus múltiples beneficios para nuestra salud física y mental. Estos organismos internacionales cuentan con evidencia suficiente para promover e impulsar cambios. Sin embargo, en el Perú aun no se dan las condiciones políticas ni sociales para adoptar dicha evidencia. En general, reconocemos la importancia del deporte y la actividad física –así lo consideran 9 de cada 10 peruanos (Ipsos, 2016)–, pero no los practicamos. Estas decisiones y conductas individuales alejadas de la práctica de actividad física son reforzadas a nivel colectivo por el contexto en el que convivimos: es como si la escuela, la universidad, los centros laborales, la ciudad, todo a nuestro alrededor, nos gritara que no podemos hacer actividad física y que no todos tenemos derecho a hacer deporte, sino quienes pueden pagarlo. Se nos recuerda así la desigualdad socioeconómica que existe en nuestro país.

Con frecuencia, cuando las autoridades inauguran losas deportivas o juegos escolares, o si premian a deportistas reconocidos, usan dos frases del expresidente sudafricano Nelson Mandela: «Los deportes tienen el poder de cambiar el mundo» y «El deporte tiene el poder de inspirar. Tiene el poder de unir a la gente como pocas cosas lo tienen. El deporte puede crear esperanza donde alguna vez

⁶ Decreto Supremo 003-2017-Minedu.

⁷ El Reino Unido firmó un acuerdo de Gobierno a Gobierno con el Perú a fin de brindar asesoría técnica al Proyecto Especial de los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos Lima 2019.

hubo solo desesperanza. Es más poderoso que el Gobierno para romper barreras raciales» (Laureus World Sports Awards Limited, 2012). Es muy probable que, quienes citan al famoso líder, desconozcan que fue deportista, boxeador y corredor, y que, durante los 27 años que estuvo en prisión, se levantaba a las cinco de la mañana para correr en un mismo lugar durante una hora (Laureus World Sports Awards Limited, 2012).

Quizás, para que una persona entienda el valor de la educación física y del deporte, debe vivíroslos y disfrutarlos en primera persona. Si eso no ocurre, nunca hará algo por promoverlos y el círculo de desvaloración jamás será roto. En lo personal, me atrevo a decir que la educación física y el deporte desarrollaron en mí una enorme tolerancia a la frustración. No fui la gran deportista que hubiera deseado, pero amaba el deporte, y aunque perdí más partidos de los que gané, nunca dejé de jugar. Y tampoco dejaré de esforzarme por colocar a la educación física en la agenda nacional.

Referencias

- Barrera Ayala, S. (2019). *La responsabilidad de las municipalidades frente a la actividad física recreativa y el deporte: ¿la están asumiendo? Una reflexión sobre las políticas públicas deportivas municipales en el Perú*. SPDI. Recuperado de <http://www.sinlimites.peruroadrunners.com/wp-content/uploads/2019/01/Municipalidad-y-Deporte-en-Perú.pdf>
- Beliz, G., & Chelala, S. (2016). *El ADN de la integración regional. La voz de los latinoamericanos por una convergencia de calidad: innovación, equidad y cuidado ambiental*. Nota técnica 1120. Washington D. C.: BID. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-ADN-de-la-integración-regional-La-voz-de-los-latinoamericanos-por-una-convergencia-de-calidad-innovación-equidad-y-cuidado-ambiental.pdf>
- Instituto Integración. (2018). *Una política deportiva de pocas medallas*. Lima: Instituto Integración. Recuperado de <http://www.integracion.pe/una-politica-deportiva-pocas-medallas/>
- Ipsos. (2016). *I Encuesta nacional de la actividad física y deportes. Desafío para la promoción de la actividad física en el Perú*. Lima: Ipsos.
- Laureus World Sports Awards Limited. (2012). Nelson Mandela. *Laureus World Sports Awards 2000*. Londres: Laureus. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=GdopyAFP0DI>
- Perú. (16 de junio de 2016). Ley que Regula los Programas Deportivos de Alta Competencia. Ley 30476. Congreso de la República. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-regula-los-programas-deportivos-de-alta-competencia-ley-n-30476-1398360-4/>

- Perú. Instituto Peruano de Deporte. (2016). *1er estudio nacional físico-antropométrico de los escolares del nivel secundario en las edades de 12 a 14 años 2014-2015 «El Perú se mide»*. Lima: IPD.
- Perú. Ministerio de Economía y Finanzas, MEF. (2017). *Programa presupuestal 0101 «Incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas de la población peruana»*. MEF. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/articulados/0101_practica_recreativas_pob_peruana.pdf
- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (2017a). *Currículo nacional de la educación básica*. Lima: Minedu.
- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (2017b). *Política Nacional del Deporte*. Lima: Minedu.
- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (s. f.). *Catálogo nacional de la oferta formativa*. Minedu. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/superiortecnologica/catalogo-nacional-oferta-formativa.php>
- Unesco. (2015). *Educación física de calidad. Guía para los responsables políticos*. París: Unesco.
- Unicef. (2007). *Deporte para el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Panamá: Unicef.
- United Nations. (2003). *Sport for development and peace. Towards achieving the millennium development goals*. SPDI. Recuperado de https://www.sportanddev.org/sites/default/files/downloads/16__sport_for_dev_towards_millennium_goals.pdf

La educación artística que merecemos

LUCÍA GINOCCHIO

Desde diversas perspectivas teóricas y pragmáticas existen argumentos en favor del valor de la educación artística para la formación integral en la etapa escolar. En este ensayo, pasaré brevemente por estos argumentos, no obstante, no pretendo defender una vez más el rol del arte en la educación. Considero que se ha tenido avances significativos en su inclusión a nivel curricular y en su implementación en iniciativas extracurriculares en nuestro país, pero estos esfuerzos carecen de una política que los sostenga y que pueda facilitar su implementación dentro del horario escolar, teniendo en cuenta las problemáticas cotidianas de las escuelas y de sus docentes. Además, muchos de tales esfuerzos conviven con iniciativas del sector privado que se implementan en la escuela pública y que fomentan visiones alternativas de lo que el arte puede ofrecer a la sociedad. Dicho esto, dada la situación de la educación artística hoy, en este ensayo me gustaría reflexionar acerca de cómo ofrecer una posibilidad para que los estudiantes generen proyectos artísticos de calidad que puedan atender la diversidad y la relación con la cultura viva y el patrimonio y que, además, tengan como fin último fortalecer el ejercicio de la ciudadanía.

Los enfoques de la educación artística

Al discutir el sentido de la educación artística, es común encontrarse con una variedad de argumentos y posturas que combinan visiones pragmáticas o románticas sobre el valor del arte. Por un lado, están quienes intentan encontrar la funcionalidad de la adquisición de las habilidades artísticas y, por otro, quienes pretenden defender la postura a veces idealizada de que tener una experiencia estética

nos volverá mejores personas. También hay aquellos conservadores que buscan en el arte la difusión de ideales o valores usualmente nacionales o religiosos. En esta sección presentaré dichos argumentos.

Al mirar el desarrollo de la educación artística hacia atrás, encontramos que una tendencia la comprende como la enseñanza de ciertas habilidades que permiten al estudiante apreciar y luego imitar el trabajo del canon artístico (Van Heusden & Gielen, 2015, p. 10). Este es un enfoque estrechamente ligado al desarrollo de un «objeto», «artefacto», «obra» o «pieza» como resultado de un proceso de enseñanza. Es decir, al logro de un producto que llega a su mejor versión una vez concluido el proceso que pretende transmitir la adquisición de ciertas habilidades. Esta postura, si bien continúa permeando el pensamiento sobre las clases de educación artística en la actualidad, fue refutada por lo menos por tres movimientos que cobraron fuerza desde la academia a partir de los años 1960, que se presentan a continuación.

En primer lugar, la **filosofía posmoderna** (en figuras como Lyotard, Deleuze y Derrida), que cuestiona el objeto artístico para ubicar el valor del arte en el «discurso» sobre el artefacto y no sobre su materialidad. Este «discurso» sobre el artefacto, podría decirse, tiene como precursor a John Dewey (1934/1980) y su comprensión del arte como experiencia, que, en sus palabras, es aquel que se descentra de la creación de artefactos (Goldblatt, 2006). «Dewey denuncia la separación entre el reino trascendental y elevado donde, hasta ese momento, la teoría había situado al arte (el “gran arte” o “arte museístico”) y la vida cotidiana de la mayoría de las personas» (Álvarez, 2019, p. 197). Dewey busca acercar la experiencia estética a lo cotidiano de la vida, pues encuentra en el arte un medio para generar conexiones con lo que es bueno y correcto; el arte comunica un propósito moral (Goldblatt, 2006). Además de descentrar al objeto artístico como principal logro de la educación artística, la contribución de Dewey es descentrar al arte del arte mismo y verlo de manera pragmática, como un medio para un fin válido y justo: la democracia (Goldblatt, 2006).

En segundo lugar, **el auge de las ciencias cognitivas** en los años 1970, que cambió el foco de la experiencia estética hacia el desarrollo del pensamiento a través del arte. El desarrollo de la psicología experimental y la psicometría generó la idea de que el objeto artístico fuera un medio para medir o interpretar el desarrollo evolutivo del niño (Dalton, 2001). Esto trajo, a su vez, una disminución de su valor en favor de las habilidades desarrolladas a través del arte.

Finalmente, **la nueva sociología del arte y la cultura**, que encontró el significado del arte en aquellos que lo perciben y no en quienes lo producen. De esta

manera, se cambió el foco en el mundo social que construye la experiencia artística (Becker, 1984, y Bourdieu, 1977, ambos en Van Heusden & Gielen, 2015).

Estas tres corrientes unidas terminaron por disminuir el estatus del objeto artístico y sus características físicas y reemplazarlo por procesos sociales y cognitivos menos tangibles (Van Heusden & Gielen, 2015).

En relación con tal postura, están aquellos que más bien ponen en valor la posibilidad de expresión y el autodescubrimiento por medio del arte, para que los estudiantes «experimenten, reflexionen y recreen su mundo» enfocándose en un trabajo más espontáneo y abierto, lo que es objeto de críticas cuando se trata de educación artística: «esto naturaliza la idea de que el arte lo es todo y que cualquiera es artista; así, hacer trizas con el arte moderno en la escuela tiene sentido» (Herrera Beltrán, 2019, p. 82).

A partir de la mirada más pragmática de la educación a través del arte, se ha trabajado en muchos proyectos en favor del desarrollo de ciertas habilidades socioemocionales en niños de diversos entornos. Por ejemplo, en el estado de Chimalhuacán, en México, María Fernanda Álvarez (2019) condujo una intervención que se propuso comprender cómo puede la educación artística favorecer la conformación y reafirmación de parte del origen identitario de niños indígenas urbanos y rurales, así como despertar en ellos una conciencia social crítica y transformadora de su entorno y de su mundo. Ella trabajó en dos escuelas indígenas de condiciones socioeconómicas vulnerables mediante actividades artísticas guiadas por preguntas de investigación referentes al origen indígena, la discriminación y la transformación social por medio del arte. A partir de una variedad de propuestas creativas visuales, los niños reportaron haber reflexionado sobre sus familias, la migración, su nacionalidad, su color de piel y su percepción de sí mismos.

En este proyecto se muestra, además, cómo el arte en la escuela puede servir para aprender otros elementos del currículo enlazados con las temáticas antes mencionadas. «A partir de ejercicios de índole artística, se puede aprender transversalmente una variedad de materias o temas curriculares que no pertenecen necesariamente a la educación artística» (Álvarez, 2019, p. 189). Esta es la tendencia hacia la interdisciplinariedad que se comparte en algunas propuestas de aprendizaje a través del arte, como, por ejemplo, la pedagogía Waldorf o la propuesta de María Montessori.

Finalmente, si bien una variedad de proyectos artísticos persiguen la integración curricular o el desarrollo y ejercicio de la ciudadanía, existe una tendencia que valora la educación artística, pues esta desarrolla la creatividad (Aguirre, 2005; Van Heusden & Gielen, 2015). Se trata de la creatividad entendida en

términos económicos y tecnológicos: «[...] el cultivo y la práctica de la creatividad resultan ineludibles en un mundo cambiante donde es preciso estar constantemente dispuestos ante situaciones nuevas que exigen respuestas divergentes» (Aguirre, 2005, p. 173). En tal sentido, se valora la educación artística en tanto las habilidades que se consiguen a través de ella sirvan al crecimiento económico, en la medida en que generan capital humano que colabore con dicho crecimiento. Si bien se genera como un dispositivo de *marketing* bajo diversos rótulos —como la base del «emprededurismo» o el «pensar fuera de la caja»—, como proceso cognitivo la creatividad es poco comprendida, y tal como afirma Aguirre:

A menudo la cuestión de la creatividad parece ser el puerto donde todo el mundo encuentra amparo [...]. Se está generalizando el uso excesivo e indiscriminado del término que está dando como resultado una gran confusión conceptual y exegética. Mientras que en unos casos se vincula con actitudes próximas al arte, en otros es un mero reclamo para impulsar la productividad o la eficiencia. (Aguirre, 2005, p. 173)

Aprendizaje y educación artística

En esta variedad de entendimientos sobre el sentido de la educación artística que coexisten y a veces se traslapan, ¿cuál es el escenario ideal para ella? Es cierto que las artes han sido tradicionalmente menospreciadas en favor de otras disciplinas. Como afirman Galván y Martínez:

Uno de los grandes desafíos de la educación en occidente ha sido reconocer el valor de las artes en la formación de los estudiantes. Aunque su valor pueda parecer evidente, en los currículos raras veces se les otorga el mismo peso que tienen otras disciplinas consideradas prioritarias, como las ciencias y la tecnología. (Galván & Martínez, 2015, p. 12)

Es por esta desvalorización, principalmente, que los educadores artísticos han desarrollado argumentos en su defensa, tratando de destacar por qué el arte es mejor o más valioso que otras disciplinas. No obstante, esto es un entrampamiento: la pregunta no debe estar enfocada en si aprender arte es mejor, más valioso o más provechoso que aprender ciencias u otras disciplinas, sino en pensar qué tipo de enseñanza artística promueve aprendizajes. Sea cual sea la razón de defensa de la educación artística, la finalidad de la misma es siempre la búsqueda de aprendizajes.

Ahora bien, desde una mirada constructivista, el aprendizaje es un proceso activo en que «el sujeto construye al **objeto** cuando sus acciones —prácticas o conceptuales— transforman la realidad (modificándola no literalmente, sino atri-

buyéndole significados)» (Castorina, 2008, p. 24). En este sentido, la pregunta crucial sobre la educación artística hoy y su valor no se distancia mucho de una problemática educativa general: el aseguramiento de dicho aprendizaje. En palabras de Carretero: «El problema fundamental ahora es más bien cómo conseguir que el alumno aprenda de manera significativa en medio de las dificultades de la actividad áulica y, en general, de la propia dinámica de la institución escolar» (2008, p. 51).

El aprendizaje significativo parte por ofrecer a los estudiantes una experiencia con arte de calidad, ya sea mediante la experiencia estética o la producción artística, que genere reflexión y encuentro con su propia sensibilidad, que los acerque a su realidad, pero que con ello busquen ampliar sus marcos de referencia y por tanto su comprensión del mundo. Idealmente, estos aprendizajes podrán ser transferibles a otros ámbitos y a la práctica cotidiana para el buen ejercicio de la ciudadanía.

El arte que se hace en la escuela

Si bien existe un potencial inmenso en la educación artística, en la realidad en nuestro país las clases de arte son espacios usualmente desvalorizados, clases en las que se recuperan otras clases perdidas, se hacen actividades recreativas, se trabaja en manualidades para días festivos o se preparan presentaciones para concursos o actuaciones escolares (Galván & Martínez, 2015). Y a pesar de los destacados avances en nuestra educación pública, el área de arte y cultura sigue siendo vista como menos relevante que otras. Por otra parte, del mismo modo que el conocimiento científico se distingue del conocimiento escolar (Carretero, 2008), el arte en la escuela se distingue del arte que se comercializa, que se pone en museos, el arte «que hacen los artistas». Frente a esta realidad, ¿qué posibilidades existen de que los estudiantes en las diversas condiciones escolares del Perú puedan lograr aprendizajes en educación artística?

En primer lugar, se debe pensar qué arte se hace en la escuela. Desde el CNEB (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2017), se propone dos competencias a lograr por los estudiantes: i) aprecia de manera crítica manifestaciones artístico-culturales; y ii) crea proyectos desde los lenguajes artísticos. Es decir, el docente debe enfrentar el reto de facilitar experiencias que permitan que los estudiantes perciban manifestaciones artístico-culturales diversas, las contextualicen y reflexionen crítica y creativamente sobre ellas; y, también, que exploren y experimenten diversos lenguajes del arte, apliquen procesos creativos y evalúen y socialicen sus proyectos.

Los y las docentes deben enfrentar este reto frente a varias situaciones problemáticas en la cotidianeidad de la escuela. En primer lugar, la falta de espacios adecuados para el desarrollo de actividades artísticas. El Censo Educativo 2020 muestra que ninguna escuela pública en el Perú cuenta con aulas o talleres de arte y solo 2 escuelas públicas de gestión privada los tienen frente a las 3.235 escuelas privadas con este tipo de talleres (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, Censo Educativo) (tabla 1). Es decir, para el desarrollo de sus actividades en escuelas públicas, los profesores de arte deben usar las aulas regulares o, en caso de tenerlas, aulas de usos múltiples para dar sus clases.

Tabla 1

Disponibilidad y estado de salas y talleres para actividades artísticas según gestión de la institución educativa, 2020

Tipo de gestión	Estado				Sin uso	Total
	Bueno	Regular	Malo	Pésimo		
Privada	3.169	54	0	0	12	3.235
Sala acústica	96	2	0	0	0	98
Sala de danza/baile	806	12	0	0	1	819
Sala de música	915	21	0	0	6	942
Taller creativo	416	1	0	0	1	418
Taller de arte	936	18	0	0	4	958
Pública de gestión privada	2	0	0	0	0	2
Taller creativo	1	0	0	0	0	1
Taller de arte	1	0	0	0	0	1
Total	3.171	54	0	0	12	3.237

Nota: no se incluye a las instituciones estatales por no contar ninguna con este tipo de salas y talleres.

Fuente: Censo Educativo 2020 (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, Censo Educativo; disponible en <http://escale.minedu.gob.pe>); elaboración propia.

En segundo lugar, está el reto del tiempo que se dedica a las clases de Arte. Ocurre con regularidad que las horas semanales establecidas para el área se usan para completar horas lectivas de docentes de otras áreas: si un docente nombrado en una escuela no puede completar sus horas lectivas con horas de su especialidad, es bastante común que se le asignen horas de Arte y Educación Física para evitar que tenga que completar sus horas en otras instituciones. Esta es una solución práctica comprensible ante las problemáticas de gestión escolar,

sin embargo, trae como consecuencia que no necesariamente los docentes encargados de la educación artística en las escuelas estén motivados a realizar esta labor o sean capaces de hacerlo tal como lo haría un docente formado en el área. La situación se agrava con la realidad de que no existe ley alguna que fuerce al Estado a la contratación de especialistas para el Área de Arte, como sí existe para el Área de Educación Física, por ejemplo¹. Además, en las instituciones educativas de educación primaria los docentes del nivel son los encargados del Área de Arte².

En tercer lugar, las competencias mencionadas en el currículo (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2017) apuntan a clases de artes integradas: clases en las que se combinan las artes visuales con la danza, el teatro y la música. En la realidad, es poco probable que los docentes sean especialistas en todas las áreas. En este sentido, suele ocurrir, de forma comprensible, que los docentes desarrollan una u otra área de su conocimiento dejando de lado el duro intento por integrar estas distintas manifestaciones en proyectos creativos. Bajo estas condiciones, ¿de qué manera los docentes pueden acercarse al desarrollo de las competencias artístico-culturales? Esta pregunta necesariamente nos conduce al tema de la capacitación docente.

El educador artístico

En el año 2018, el Minedu publicó el documento titulado «Orientaciones para la enseñanza del Área de Arte y Cultura. Guía para docentes de Educación Primaria». Dicho documento parte por asumir la siguiente problemática:

[...] la mayoría de docentes tienen una comprensión básica o inicial acerca de la enseñanza de las artes en este nivel educativo, que se configura como una etapa crucial para el desarrollo integral de los estudiantes. Asimismo, admitimos la premisa de que hay muchas actividades de Arte y Cultura que los estudiantes realizan y disfrutan, pero que no necesariamente permiten desarrollar su pensamiento divergente (pensar en más de una posible solución a un problema), crítico (análisis objetivo de hechos u objetos para formar un juicio propio) y creativo (pensar más allá del ámbito de lo convencional para desarrollar ideas propias); lo cual es indispensable para formar los ciudadanos que nuestro país requiere. (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2018, p. 6)

¹ Resolución Viceministerial 336-2019.

² Resolución Viceministerial 712-2018, norma técnica «Orientaciones para el desarrollo del año escolar 2019 en instituciones y programas educativos de la educación básica».

El documento desarrolla una explicación sobre los enfoques curriculares del Área de Arte y Cultura y lo hace a través de la definición de conceptos, ejemplos de prácticas docentes reales y contextualizadas y diversas referencias bibliográficas. Este es un buen ejemplo de una guía sencilla, a la que se espera que los docentes puedan acceder con cercanía para reflexionar sobre su práctica. Pero lo cierto es que, por lo general, hace falta más que un documento para poder cambiar las prácticas pedagógicas de los docentes. Un conjunto de concepciones y creencias acerca de su labor y de su rol como educadores se vincula estrechamente con lo que los docentes hacen y pueden hacer en el aula (Catalán, 2011). Por tanto, para la mejora de sus prácticas, es pertinente y necesario ofrecer capacitaciones que puedan vincularse con dichas creencias y, a partir de la reflexión sobre las mismas, modificarlas. Pero, a diferencia de otros tipos de creencias y prácticas, la naturaleza de las prácticas vinculadas a la enseñanza de las artes no necesariamente se verá modificada únicamente a través de la reflexión. Son necesarias tanto la experiencia sensible como el desarrollo de la práctica artística para que una persona pueda pensar y repensar la enseñanza del arte.

En relación a la práctica artística, es común en muchos países que sean los artistas quienes enseñan arte en la escuela (Adams, 2005). Por eso, hace ya un tiempo que viene hablándose de la figura del artista-educador (Walker, 2013; Stone, 2019). Se trata de un artista que se dedica a la docencia, de un docente con una práctica artística o, quizá idealistamente, de una persona que «ha desarrollado ambos dominios en la misma profundidad y con el mismo interés» (Walker, 2013, p. 205). En Inglaterra, por ejemplo, se hacen residencias breves con artistas educadores encargados de proyectos en escuelas de la mano de galerías o museos aledaños a la zona o se plantean las escuelas como una galería en la que los profesores se vuelven curadores del arte de los niños (Adams, 2005). Sobre este punto quiero detenerme para aclarar que estas experiencias no necesariamente son el modelo óptimo a seguir y trasladar a nuestra realidad, pero sí me parece importante reflexionar a partir de ellas sobre el rol del docente y su tarea en nuestro contexto.

Si esperamos que nuestros docentes puedan facilitar la experiencia del arte a los estudiantes con cierto nivel de profundidad, entonces es quizá necesario que ellos mismos la hayan experimentado. Me refiero a que un docente de arte debería ciertamente tener experiencia generando o practicando disciplinas artísticas. En relación a esto, está la figura antes mencionada del artista que se dedica a la educación. A propósito de esto, la realidad en nuestro país es que muchos artistas practicantes no cuentan con una certificación que pueda facilitar su contratación

como docentes. Es el caso de muchos practicantes de danzas folclóricas, por ejemplo, de artistas que han dedicado su vida a la práctica de la danza, pero no pueden ser contratados formalmente en escuelas por falta de certificación académica. En estos casos, que ocurren con frecuencia, los padres se organizan para pagar clases extracurriculares, de danza, por ejemplo. Y lo que termina ocurriendo es que esta figura se limita a una oferta para la educación privada desarticulada de la propuesta del CNEB.

Con esto quiero aclarar que no argumento a favor de que artistas sin formación pedagógica sean los educadores, por encima de los docentes formados en educación artística. Lo que trato de decir es que es fundamental para la práctica de la enseñanza de artes que el docente pase por su práctica. De esta forma, regresando al tema de la capacitación, mas que una puramente metodológica, lo que planteo es la importancia de asegurar que el docente de educación artística pueda pasar por experiencias artísticas como punto de partida para la reflexión y el debate (Galván & Martínez, 2015). Esta no es una idea nueva. De hecho, fue trabajada de forma pionera en nuestro país en el año 2014, en el Foro Nacional Huellas que convocó a docentes de arte en Lima, Trujillo, Cusco y Pucallpa para recoger sus voces durante el desarrollo de los estándares de aprendizaje del CNEB (Perú. Sistema Nacional de la Evaluación y la Certificación de la Calidad Educativa, Sineace, 2015). Es importante que experiencias de capacitación como esta puedan sostenerse y generalizarse para el caso de los docentes en todas las escuelas.

Sin embargo, es una tarea ardua y costosa. Y lo cierto es que, ante reto tal y los obstáculos que se derivan de las dificultades propias de la gestión educativa, el Estado ha apostado por una solución alternativa que se presenta en el siguiente acápite.

Educación artística fuera del horario escolar

Recientemente, el Minedu ha optado por ofrecer a los estudiantes talleres artísticos opcionales fuera del horario escolar, para lo cual se contrata especialistas (no necesariamente docentes) destinados a esta labor. Este es el caso del proyecto Expresarte,

[...] una actividad educativa complementaria que implementa talleres de arte y cultura fuera del horario de clases, para estudiantes de primaria y secundaria de II.EE. públicas y privadas. Los talleres buscan contribuir a la formación integral de los estudiantes a través de la práctica de diversas expresiones artísticas durante su tiempo libre. Ello mediante una enseñanza lúdica que alienta la expresividad y potencia la capacidad creadora para descubrir y fortalecer sus

competencias artístico-culturales y socioemocionales, así como contribuir a su integración activa y saludable a la vida en comunidad. (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2020)

Expresarte promueve el desarrollo de proyectos artístico-culturales que acerquen los lenguajes artísticos (artes visuales, música, danza, teatro, etc.) a los estudiantes, para generar experiencias colectivas que contribuyan a su desarrollo integral y al buen uso del tiempo libre. (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2020)

El programa Expresarte está alineado con la segunda competencia del CNEB y ofrece talleres de proyectos creativos para la generación de proyectos artístico-culturales y elencos artísticos de artes visuales, teatro, música y danza. Los talleres y elencos se ofrecen en escuelas seleccionadas de Lima (183 escuelas en Lima Metropolitana; 53 escuelas en Lima Provincias), Callao (13 escuelas), Tumbes (7 escuelas), Ica (15 escuelas) y Puno (6 escuelas), cada una de las cuales atiende entre 120 y 180 estudiantes. El programa está a cargo de promotores culturales que, según su *expertise*, conforman los tipos de elencos mencionados.

Además de Expresarte, el Minedu ofrece el programa Orquestando, también una actividad educativa fuera del horario escolar. Orquestando brinda talleres de formación musical a estudiantes de todos los niveles de Educación Básica de instituciones educativas públicas y privadas (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2020). De este modo, persigue una lógica parecida a la del programa Expresarte, pero se enfoca en el desarrollo de competencias de apreciación y creación musical para el desarrollo integral. Cuenta además con 11 elencos musicales oficiales integrados por sus estudiantes destacados, que participan de recitales y otros eventos.

Ambos programas, al ser pensados como talleres extracurriculares, facilitan la contratación de especialistas denominados promotores culturales (artistas), los cuales de otra manera no podrían ser contratados. No obstante, su carácter es opcional: la asistencia a los talleres no es obligatoria y depende, básicamente, de que los padres interesados accedan a la oferta por su propia motivación. Además, aún la muestra de escuelas en las que se ofrecen estos programas es limitada con respecto al número total de escuelas del país. Y, lo que es más importante, al ser una actividad extracurricular, corre siempre el riesgo de ser eliminada ante cualquier recorte de presupuesto o retroceso de la voluntad política por la formación artística extracurricular.

Asimismo, estos dos programas oficiales del Minedu conviven con otro tipo de iniciativas privadas. Una de ellas es el proyecto RevelArte, impulsado en alian-

za entre el Minedu, Alicorp y la Asociación Cultural D1. RevelArte es un programa piloto que busca

[...] promover el desarrollo socioemocional de jóvenes a través de las artes expresivas para prevenir situaciones de riesgo como la delincuencia, la drogadicción y el pandillaje. (Olaya, 2019)

La iniciativa está dirigida a 30 colegios públicos que reciben clases de desarrollo socioemocional y que ayudará a más de 4 mil alumnos de segundo y tercero de secundaria. (Olaya, 2019)

Si bien este tipo de programas privados tiene las buenas intenciones de poner un grano de arena en lo que se hace por el desarrollo del arte en la escuela pública, promueve visiones alternativas del sentido de las artes expuestas en el CNEB y está poco integrado con lo que se quiere fomentar en la escuela como política educativa.

Conclusión: la educación artística en busca de la ciudadanía

A modo de conclusión, quisiera destacar la importancia del docente como agente fundamental que puede, o no, facilitar una cultura democrática y un ejercicio ciudadano en la escuela (Ginocchio, Frisancho, & La Rosa, 2015). Específicamente, en el caso de los docentes de educación artística, esta comprensión del ejercicio ciudadano debe explotar las posibilidades que el arte genera para despertar la sensibilidad y la relación con el entorno. En este proceso, es fundamental la vivencia de los docentes del arte y la cultura. ¿Qué experiencias artísticas conectarán con nuestros docentes con una cultura democrática?

Volviendo a Dewey (1934/1980), en el marco del arte como experiencia, la propuesta es invitar a los docentes a mirar la realidad con «ojos de artistas». Esto pasa por la responsabilidad de facilitar para ellos experiencias cercanas al arte, no de manera utópica, sino como parte de la capacitación para generar proyectos de artes integradas con sus estudiantes. Sobre todo, es necesario dar a la educación artística el espacio que se merece: espacio físico, espacio en la jornada escolar y espacio en la experiencia de los docentes. Como ya hace algunos años se mencionó en el Proyecto Educativo Nacional al 2021, en relación a la ampliación de la jornada escolar, se espera:

No solamente como extensión de la jornada escolar, sino principalmente como un desafío pedagógico que permita, primero, impulsar, en las aulas, prácticas pedagógicas que incentiven tanto la participación activa del estudiante en su formación como el despliegue de su imaginación, curiosidad, creatividad y

capacidad de resolución de problemas; segundo, fortalecer el desarrollo de valores y de expresiones artísticas, culturales y recreativas que afirmen la sensibilidad humana; y, tercero, atender, además de la adquisición de habilidades cognitivas, las habilidades blandas demandadas por la sociedad del conocimiento. (Perú. Consejo Nacional de Educación, CNE, 2016, p. 10)

Para finalizar, quisiera sumar la idea de que las clases de arte pueden y deberían integrar elementos de nuestra cultura viva y patrimonio que están muchas veces desperdiciados por ser distantes a la realidad de la escuela. No se trata de ofrecer cualquier experiencia, sino de conectar a los docentes con manifestaciones locales y globales, y de brindar posibilidades de conectar la institución educativa con otras instituciones que tienen también una función educativa, como lo son los museos (Skyrda, Chuieva, Boiko, Stolyarov, Kudriavsteva, Lunyaev, & Sashkevich, 2012). La relación con la cultura viva, la relación con los museos y sitios arqueológicos, es algo que pocas veces se trae al aula de las clases de arte, en desmedro de su rol en la tarea de generar ideas creativas acerca de otras áreas del currículo para el desarrollo de proyectos artísticos integrales. Quizá tener una mirada hacia la institución educativa en la figura del docente y facilitarle generar vínculos con la cultura viva y el patrimonio pueda ser clave para empezar a ofrecer la educación artística que merecemos.

Referencias

- Adams, J. (2005). Room 13 and the contemporary practice of artist-learners. *Studies in Art Education*, 47(1), 23-33.
- Aguirre Arriaga, I. (2005). *Teorías y prácticas en educación artística: ideas para una revisión pragmática de la experiencia estética*. Barcelona: Octaedro.
- Álvarez, M. F. (2019). Construyendo y reconstruyendo identidades y mundos. Propuestas sociales de educación artística con niños indígenas. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 49(2), 185-222.
- Carretero, M. (2008). Constructivismo «mon amour». En R. Baquero, A. Camilloni, M. Carretero, J. A. Castorina, A. Lenzi, & E. Litwin. *Debates constructivistas* (pp. 47-67). Buenos Aires: Aique.
- Castorina, J. A. (2008). Los problemas conceptuales del constructivismo y sus relaciones con la educación. En Baquero, R., Camilloni, A., Carretero, M., Castorina, J. A., Lenzi, A., & Litwin, E. *Debates constructivistas* (pp. 21-46). Buenos Aires: Aique.
- Catalán, J. (2011). Del pensamiento al conocimiento profesional del profesor. En J. Catalán (Ed.). *Psicología educacional. Proponiendo rumbos, problemáticas y aportaciones* (pp. 187-215). La Serena: Editorial Universidad La Serena.
- Dalton, P. (2001). *The gendering of art education: Modernism, identity and critical feminism*. Glasgow: Open University Press.
- Dewey, J. (1934/1980). *Art as experience*. Nueva York: Perigee Books.

- Galván, L., & Martínez, W. (2015). *Foro huellas: un hito para transformar la educación artística en el Perú*. Sineace.
- Ginocchio, L., Frisancho, S., & La Rosa, M. I. (2015). Concepciones y creencias docentes sobre la democracia en el colegio. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, (7), 5-29.
- Goldblatt, P. (2006). How John Dewey's theories underpin art and art education. *Education & Culture*, 22(1), 17-34. doi 10.1353/eac.2006.0001
- Herrera Beltrán, C. (2019) ¿De qué arte hablamos cuando hablamos de arte en la educación? *Actualidades Pedagógicas*, 73, 73-95. doi 10.19052/ap.vol1.iss71.14
- Olaya, M. (2019). «RevelArte»: la iniciativa de Vania Masías que promueve autoestima y valores a escolares a través del arte. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/somos/revelarte-la-iniciativa-de-vania-masias-que-promueve-autoestima-y-valores-a-escolares-a-traves-del-arte-revelarte-vania-masias-noticia/?ref=ecr>
- Perú. Consejo Nacional de Educación, CNE (2016). *Líneas prioritarias de política educativa al 2021. Año del Bicentenario. Acelerar el cambio educativo para el bienestar de todos y el desarrollo del país*. Lima: CNE. Recuperado de <http://www.cne.gob.pe/proyecto-educativo-nacional/>
- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (2017). *Currículo nacional de la educación básica regular 2016*. Minedu. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/curriculo/>
- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (2018). *Orientaciones para la enseñanza del área de arte y cultura: guía para docentes de educación primaria*. Minedu-Dirección General de Educación Básica Regular. Recuperado de <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/MINEDU/6400>
- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (2020). *Orquestando*. Minedu. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/orquestando/>
- Perú. Sistema Nacional de la Evaluación y la Certificación de la Calidad Educativa, Sineace. (2015). *Foro huellas: un hito para transformar la educación artística en el Perú*. Lima: Sineace.
- Skyrda, M., Chuieva, K., Boiko, A., Stolyarov, B., Kudriavsteva, S., Lunyaev, E., & Sashkevich, A. (2012). *Role of museums in education and cultural tourism development. Policy brief*. Kiev: Unesco e Ifesco.
- Stone, K. (2019). Dual endeavors of artist educators. *Ceramics Monthly*. 67(7), 45-47.
- Van Heusden, B. & Gielen, P. (2015). *Arts education beyond art. Teaching art in times of change*. Amsterdam: Valiz.
- Walker, L. N. (2013) The long shadow of peer review on the preparation of artist educators. *Arts Education Policy Review*, 114(4), 205-214. doi 10.1080/10632913.2013.826058.

Tres tendencias para modelar la educación del siglo XXI

MARIANA RODRÍGUEZ

En este ensayo, quisiera presentar una reflexión propia acerca de las tendencias que están modelando la educación del siglo XXI, como una guía para educadores y gestores educativos decididos a emprender procesos de transformación.

La educación es uno de los sectores que menos ha cambiado a lo largo de los últimos dos siglos. El modelo utilizado en las primeras escuelas de la era industrial sigue siendo básicamente el mismo: el profesor que transmite conocimientos a un grupo bastante homogéneo (o supuestamente homogéneo) de alumnos en un aula de clase; se evalúa «lo aprendido» mediante exámenes estandarizados y los estudiantes pueden pasar al siguiente nivel con un supuesto 55% (11/20) de logro¹, dejando vacíos a lo largo de su proceso educativo.

En el Perú, la buena noticia es que la educación se ha convertido en un tema prioritario de la agenda nacional. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación, la mayoría de los estudiantes en el Perú no comprenden lo que leen, no pueden resolver problemas matemáticos sencillos y, menos aun, desarrollan nuevas habilidades para enfrentar los retos del siglo XXI. Se requiere una revolución del aprendizaje.

¹ Es un supuesto, ya que se asume que el aprendizaje es una variable que puede ser capturada con propiedad usando una escala de razón, lo que es profundamente discutible desde diversos puntos de vista, incluyendo el estadístico.

Nadie puede realmente estar seguro de cómo será la educación del futuro. Todo lo que sabemos es que en la era de la transformación digital las resistencias al cambio en este sector finalmente se desmoronarán y caerán.

La revolución vendrá desde adentro y desde la periferia de los sistemas de educación tradicionales. Será cada vez más difícil que las instituciones educativas tengan a estudiantes sentados en pupitres durante horas, sin permitir el uso de sus aparatos digitales y haciendo que se enfoquen en temas que no tienen relevancia en su día a día o en sus intereses futuros. Las semillas de una revolución estudiantil se están plantando hoy. Veremos que los jóvenes dejarán de elegir rígidas carreras de tres a cinco años y que optarán en cambio por una educación flexible, organizada en ciclos más breves y concentrada en lograr competencias. Estos tipos de educación estarán disponibles no solo en instituciones de educación superior y las competencias certificadas se volverán más valiosas, para empleadores potenciales, que una carrera terciaria.

Es este entorno, se vislumbran tres tendencias que están moldeando la transformación.

Tendencia 1. Aprendizaje personalizado

El problema no es una falta de conocimiento acerca de las carencias del modelo educativo tradicional. Hay consenso sobre el hecho de que cada estudiante es único y que la educación debería ser hecha a la medida de su singularidad. El sistema educativo no ha tenido cómo responder a este desafío y, por lo tanto, el modelo educativo de «un zapato calza para todos» ha prevalecido. Si no era factible hacerlo de forma distinta, hoy ya no debería haber excusas. La tecnología de transformación digital, como la *big data* y la inteligencia artificial, permitirá que los educadores puedan codiseñar programas educativos personalizados para cada estudiante, hacer un seguimiento de resultados de aprendizaje individual y enviar contenidos y evaluaciones «justo a tiempo» y en un sistema «de acuerdo con las necesidades». Evaluaciones con el sistema aprobado/desaprobado podrían ser reemplazadas por «niveles de éxito», como ocurre con los juegos de computadora, permitiendo que cada estudiante se desarrolle a su propio ritmo. El aprendizaje personalizado debe venir acompañado de niveles incrementales de autonomía del estudiante. Mientras que el aprendizaje continuo se convierte en el estándar, nuestra habilidad para ajustar nuestras experiencias educativas a nuestras necesidades, filtrar recursos adecuados de aprendizaje y persistir hasta obtener los resultados de aprendizaje deseados marcará la diferencia al fijar objetivos para nosotros, nuestros equipos de trabajo y la sociedad en general. Necesitamos que

nuestros estudiantes desarrollen «agilidad» en el aprendizaje. Deben ser curiosos, abiertos a cambios en sus paradigmas y dispuestos a tomar riesgos. Nada les dará más beneficios en este nuevo mundo incierto, ambiguo y cambiante.

Tendencia 2. Aprendizaje basado en proyectos

La motivación y el interés son el combustible para el aprendizaje. Todos podemos observar cuán entusiasmados, persistentes y disciplinados podemos ser cuando perseguimos algo que es significativo e importante para nosotros. Los niños son naturalmente curiosos y están ansiosos por encontrar un sentido al mundo en el que nacieron. En mi experiencia, el currículo ha estado construido alrededor de temas específicos con el propósito de adquirir conocimiento actual sobre determinados campos que, con suerte, prepararían para resolver problemas futuros en el mundo real y asumir los retos de la vida. La relevancia del tema estudiado se ponía al futuro. No solo se debía confiar en que las extenuantes horas adquiriendo fragmentos de conocimiento se integrarían y se encontraría el sentido de todos estos fragmentos aislados para convertirlos en respuestas aplicables al mundo real cuando el tema cobrara importancia para el estudiante. Y cuando eso ocurriese ya estaría aprendiendo por su cuenta.

Ahora vivimos en un ecosistema global complejo, con altos niveles de interdependencia y cambios acelerados, donde es muy fácil acceder a información y los límites entre los diferentes temas de aprendizaje son borrosos. Hoy, el currículo escolar está construido alrededor de problemas reales de complejidad incremental, permitiendo que la curiosidad guíe la absorción de conocimientos y la relevancia del tema para el alumno haga que crezca su compromiso. La principal dificultad es que los profesores deben cambiar para convertirse en arquitectos-diseñadores, administradores-guías y/o instructores-moderadores de las experiencias de aprendizaje para sus estudiantes. En mi opinión, no hay escasez de imaginación ni de creatividad en los profesores para crear sistemas de aprendizaje basados en proyectos, sino que requieren de mayor autonomía y condiciones que los habiliten para ello, como disponer de tiempo suficiente y poder trabajar en redes o comunidades de aprendizaje. Se debe dar más espacio a los educadores, indicando solamente estándares y pautas generales. Los roles de enseñanza se diversificarán, y los expertos, los investigadores y diseñadores de sistemas de aprendizaje, los guías de estudiantes, los analistas de datos, etc. formarán parte de la comunidad académica.

El aprendizaje en base a proyectos tiene el potencial de crear entusiasmo e ímpetu en estudiantes y profesores que se reflejen en una actitud de «no puedo esperar a que empiece la escuela», tan ausente en estos días.

Tendencia 3. Comunidades de aprendizaje diversas

En las diversas sociedades y organizaciones de hoy en día se ha vuelto cada vez más importante la habilidad de convivir con personas que provienen de diferentes grupos étnicos, con distintas edades, géneros, nacionalidades, etc. Pero seguimos segregando a estudiantes en poblaciones de la misma edad y probablemente del mismo grupo étnico y contexto cultural, social y económico. Aun cuando se hacen esfuerzos para que trabajen en equipo, les falta diversidad. ¿Cómo podemos esperar que construyan las habilidades sociales necesarias para que tengan éxito en una sociedad y en un lugar de trabajo diverso?

La tecnología está logrando que se pueda crear comunidades de aprendizaje diversas a los que los estudiantes pueden unirse en base a sus perfiles e intereses. A través de la interacción con miembros de la comunidad, aprenderán más sobre sí mismos y obtendrán un valioso entendimiento sobre sus creencias y valores, mientras aprenden también a ponderar puntos de vista opuestos de manera abierta y respetuosa y a «escuchar para entender» en vez de «imponer y juzgar». Administradores o *community managers*, al administrar las reglas de participación, se asegurarán de que estas comunidades de aprendizaje sean seguras y constructivas.

Cada vez alcanzamos mayores niveles de conectividad global en tiempo real y pasamos gran parte de nuestro día en diversas redes sociales, de intereses y de trabajo, en vez de hacerlo en conversaciones cara a cara y de uno a uno con personas a quienes conocemos y con quienes tenemos confianza. Hay un incremento en las opiniones acerca de políticas públicas y de ideas acerca de la solución de problemas de la sociedad que se comparten en línea a través de redes sociales. Puede ser que, aprender desde una temprana edad cómo contribuir de forma significativa y positiva al debate en estas redes, a través de la tolerancia y el respeto a la diversidad, sea la clave para lograr la paz mundial.

Estas tres tendencias requieren de una reestructuración del sistema educativo. La forma en la que funciona debe cambiar. Desafortunadamente, los obstáculos continuarán ante resistencias culturales y ante la burocracia, también ante la falta de voluntad de nuestros Gobiernos de ponerse al día y hacer los cambios necesarios en las políticas públicas y en la normatividad que permitan que germine la innovación y la transformación del sector educativo.

El sector privado puede apoyar al unir y articular los programas e intervenciones en la educación pública, de tal manera que aquellos de mayor impacto se potencien y escalen, contribuyendo al cierre de brechas en todas las regiones del país.

Los estudiantes no van a esperar. Aun ahora, aprenden más sobre la vida afuera del salón de clases, mirando videos de YouTube, sin recibir guía alguna. No debemos dar la espalda a esta inevitable transformación. Es territorio inexplorado, pero, como verdaderos pioneros, debemos atrevernos a recorrer nuevos caminos hacia el aprendizaje, aplicando estas tres tendencias como guía.

Segunda sección

También de pan vivimos todas las personas

Aprender a lo largo de la vida para enfrentar un mundo cambiante

HUGO DÍAZ

El rumbo de las transformaciones económicas y del empleo

Una de las principales preocupaciones de las naciones es el futuro de su población. Nunca había sido tan difícil pronosticar lo que serán las sociedades ante el imparable desarrollo del conocimiento, las tecnologías, la globalización e interdependencia de las economías, el envejecimiento de la población, los flujos migratorios y la necesidad de habitar en territorios sanos y vivibles. Lo evidente es que no hay que esperar lo que venga sin estar preparados. El Perú necesita contar con claros diagnósticos de partida y con planes y estrategias que conviertan el futuro en una oportunidad para revertir las deudas que se arrastran del pasado y alcanzar mejores estándares de calidad de vida.

En el Perú, la renovación tecnológica de los procesos productivos se produce, al igual que en otros países latinoamericanos, a un ritmo menor que en países de mayor desarrollo. Una explicación de esto se encuentra en la Encuesta de Habilidades al Trabajo (Enhat) en el Perú, aplicada entre los años 2017-2018. Así, solo el 27% de las empresas peruanas utiliza alguna de las tecnologías de nueva generación, reduciéndose ese porcentaje hasta 7% cuando se excluyen las empresas de servicios avanzados en redes. Las que no han introducido tecnologías, ni se proponen hacerlo en los siguientes tres años, son alrededor de 10% (Novela, Alvarado, Rosas, & González-Velosas, 2019).

En el informe de resultados de la evaluación de habilidades de la población adulta, se analiza cómo van cambiando los mercados laborales y cuán bien equipados están los ciudadanos de 16 a 65 años para participar y beneficiarse de economías basadas en el conocimiento (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2019). Según este informe, los adultos con buen equipamiento formativo tienden a tener mayores posibilidades de empleo y, si están empleados, a salarios más altos. Al evaluar este tipo de equipamiento, el Piac de la OECD (2019) encuentra que, entre los peruanos que participaron en la evaluación de habilidades de resolución de problemas ricos en entornos de tecnología, hubo más de un 40% que no contaba con el conocimiento necesario de manejo tecnológico para responder la prueba y, entre los que pudieron hacerlo, el 38% quedó en primer nivel de la prueba o por debajo del mismo en una escala de tres niveles de desempeño para ella.

El mencionado estudio halla igualmente que, en la competencia lingüística, el 70% de peruanos se encuentra en la escala más baja de rendimiento o por debajo de ella. Más dramático es que el 95% de evaluados no tiene calificación para trabajar con modelos y proporciones matemáticas expresadas en forma numérica o para interpretar datos y estadísticas en textos, tablas y gráficos.

Son estadísticas que explican las dificultades que tienen los empresarios para conseguir personal competente. La Enhat encuentra que el 47% de las empresas tiene vacantes difíciles de cubrir y que un tercio reconoce que contar con personal no competente repercute en la pérdida de sus negocios o pedidos, y el retraso en la oferta de nuevos productos o servicios, lo mismo que en la automatización de los procesos de producción. Si las empresas y los centros de capacitación planificaran conjuntamente la formación del recurso humano, sería posible que los perfiles de egreso estén más cerca de lo que necesita el mercado laboral.

Lo rescatable de esta situación de desventaja es que muchos trabajadores con baja calificación todavía pueden sobrevivir en el mercado laboral debido a que trabajan en micro y pequeñas empresas (mypes) que desarrollan actividades primarias y con bajo potencial de automatización; más bien, sus procesos de producción se caracterizan todavía por el desarrollo de actividades rutinarias y de poca exigencia cognitiva y competencial, sin mayor exigencia de manejo elemental de las tecnologías digitales. Allí es escaso el interés del empresario por incorporar tales tecnologías, pues el costo de la planilla seguirá siendo bajo.

En cambio, en empresas donde la automatización ha comenzado, son altas las posibilidades de que un trabajador que persiste en su baja calificación tecnológica pierda su empleo. A ello se suma que en el futuro los puestos de trabajo podrían

sufrir transformaciones parciales, totales o hasta desaparecer como resultado del mayor o menor desarrollo tecnológico de las empresas. Al acelerarse la intensidad con que se transforman las ocupaciones, los trabajadores estarán obligados a dotarse de capacidades que aumenten sus opciones de empleabilidad y les impidan correr el riesgo de no ser incorporados o ser expulsados del mercado laboral.

En los años siguientes, es inevitable que más empresas modernicen sus procesos de producción. No es un asunto fácil de decidir. La forma y oportunidad en que ello se haga tendrá hondas repercusiones en el futuro de la organización y de sus trabajadores. Las empresas que continúen desaprovechando o no sepan elegir entre aquellas tecnologías que son las más convenientes y prometedoras asumirán el riesgo de no alcanzar la productividad y los costos que les permitan sobrevivir en un mercado cada vez más competitivo. Por su lado, los trabajadores podrían enfrentar dos situaciones: que la automatización implique la introducción de robots en reemplazo de personas o que el desarrollo tecnológico de la producción se realice capacitando a los actuales trabajadores y/o incorporando a otros que se necesite para poder utilizarlo. En cualquiera de los casos, crecerán las demandas de reconversión laboral y las exigencias de habilidades serán más complejas que en el pasado.

Ciertamente que el medio rural responde a realidades muy diferentes. Hay una ruralidad que es la que tradicionalmente se conoce y que poco ha cambiado; en contraste, hay otra que la integran pobladores que permanentemente se desplazan de zonas rurales a urbanas próximas. Webb (2013) denomina a estos «ni rurales ni urbanos». Ellos se caracterizan por aprovechar el amplio desarrollo de la infraestructura vial y las oportunidades económicas y de servicios surgidas en las décadas recientes. Claro está que aún hay grandes desafíos: en 2017, el 8,9% de varones y el 24,4% de mujeres de estas áreas todavía declaraba no saber leer ni escribir; y el 54% tenía más de 60 años. Departamentos con alto porcentaje de ruralidad, como Amazonas, Cajamarca y Huancavelica, contaban con 17% a 18% de su población en edad de trabajar con al menos un año de educación superior, menos de la mitad de lo registrado en Arequipa, Moquegua y la provincia de Lima, con más de 40% (Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI, 2018).

Respuestas del sistema educativo

La educación, como parte sustantiva de los planes para hacer frente al acelerado cambio científico y tecnológico, tiene la misión de asumir no menos de cinco grandes desafíos: i) formar para vivir responsablemente en un mundo complejo

e incierto; ii) contribuir a la democratización de derechos sociales y económicos para una vida ciudadana plena y responsable; iii) asegurar oportunidades de aprender a lo largo de la vida para enfrentar en condiciones favorables los dinámicos cambios en el mercado laboral; iv) alcanzar los niveles de productividad necesarios para crecer y competir en condiciones adecuadas; y v) aportar en el desarrollo de actitudes que faciliten la reducción de la población en situación de informalidad, que representa el 70% (Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI, 2019).

La impresionante velocidad con la que avanzan el conocimiento y la tecnología no es bien asimilada por el sistema educativo. La revisión de los programas de estudio y de las prácticas de trabajo de los docentes en diferentes niveles de enseñanza lleva a constatar las considerables brechas que existen entre los aprendizajes que propone el currículo oficial, lo que se lleva a la práctica y lo que el estudiante necesita para enfrentar su futuro. La duración de los estudios es muy extensa y no prepara para la dinámica de transformación laboral en cuanto a capacidades asociadas a la fluidez de comunicación, las matemáticas para la vida, las tecnologías digitales y el manejo básico del inglés, además de la adquisición de habilidades blandas. Estas limitaciones explican el nivel de deserción estudiantil antes de concluir la educación secundaria y conducen a que aproximadamente tres de cada cuatro miembros de la población económicamente activa no estén formados adecuadamente para el trabajo, que los jóvenes entre 15 y 29 años que no estudian ni trabajan sean más de 1,3 millones y que cerca de dos tercios de los que siguieron alguna carrera técnica trabajen en campos diferentes a aquellos para los que se formaron. Contar con un eficiente servicio de orientación vocacional durante los estudios secundarios ayudaría a reducir la desorientación de muchos jóvenes al momento de elegir la profesión que seguirán.

La situación se manifiesta con mayor intensidad en los programas de educación para jóvenes y adultos que buscan completar su educación básica. Como se aprecia en la tabla 1, desde principios del siglo actual hasta 2018, la matrícula de los centros de EBA y de los centros de educación técnico-productiva disminuyó en 64 mil participantes. Por otro lado, el Estado invierte muy poco por alumno de esas modalidades en comparación con lo destinado a la educación primaria de menores: 64% en EBA y 50% en educación técnico-productiva.

Tabla 1
Perú. Indicadores de desarrollo de la educación de adultos

Incremento poblacional (2020-2035)	4,4 millones
Incremento de participación, grupo de 20 años y más (en porcentaje)	9%
Analfabetismo rural, población de 15 años y más (2017; en porcentajes)	
Varones	9,1%
Mujeres	25,1%
Población que al momento de realizarse el Censo Nacional de Población se encontraba estudiando en un programa formal, 18 años y más (2017)	3,7 millones
Variación de la matrícula (2000-2018; número de personas)	
EBA	- 62.050
Educación técnico-productiva	- 2.176
Inversión por estudiante en relación a inversión en educación primaria (2018; en porcentajes)	
EBA	64%
Educación técnico-productiva	50%

Fuentes: Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (2009, 2018, p. 47); Perú. Ministerio de Educación, Minedu (2019; estadística educativa; <http://escale.minedu.gob.pe>); elaboración propia.

Han surgido algunos proyectos que tratan de cambiar el precario desarrollo de la educación de jóvenes y adultos en situación de vulnerabilidad y se es consciente de la necesidad de acortar la duración de los estudios y el número de áreas curriculares. No obstante, las posibilidades de masificar estas iniciativas ante el considerable aumento de la demanda potencial son limitadas, pues se han diseñado especialmente como intervenciones focalizadas para determinados grupos de trabajadores. Como consecuencia, quienes no participan de esos programas innovadores egresan careciendo de las habilidades que les permitan un ingreso más favorable al mercado ocupacional.

Detener la tendencia de caída de la matrícula de las modalidades de educación de jóvenes y adultos pasa también por crear oferta en áreas rurales en regiones donde ahora no existe. De acuerdo a la estadística oficial del Minedu¹, en 15 regiones no hay oferta rural de EBA y en 11 tampoco se ofrece educación técnico-productiva.

¹ Información del Minedu, a través del sistema de consultas (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, Estadística educativa).

Aprender a lo largo de la vida

Los cambios en el conocimiento y la tecnología hacen imperativo que la educación de las personas no termine al egresar del sistema educativo formal. Si bien hay un sector de la población que luego de concluir sus estudios en los más altos grados de la educación superior continúa actualizándose durante su vida profesional y tiene la posibilidad de acceder más fácilmente al empleo, hay otro grupo que no llega siquiera a culminar su educación básica, sea por falta de oportunidades o porque no adquirió habilidades que le permitan seguir aprendiendo. La inequidad, que está entre los principales problemas fundamentales que deben enfrentarse, necesita del rol subsidiario ejercido por el Estado y la sociedad.

Aprender a lo largo de la vida es ahora una necesidad para todos. Lo que esta frase encierra lo dice su descripción: educar desde los primeros años de la escolaridad para estar siempre en capacidad de seguir aprendiendo y de construir e implementar un proyecto de vida. Algunos especialistas destacan esta como la competencia más importante para el futuro de las personas y, al igual que la lecto-escritura, como el requisito para seguir aprendiendo en las diversas áreas del conocimiento, adaptarse a los cambios y superar las dificultades que se tendrán para incorporarse o mantenerse en el mercado laboral (Barrero, 2019).

En el Perú, aprender a lo largo de la vida significa que los poco más de 10 millones de estudiantes que cursan alguna de las modalidades escolarizadas o no escolarizadas tengan que multiplicarse por 3 o algo más. La tendencia para el período 2020-2036 es que los peruanos de 20 y más años aumentarán en más de 5 millones, que el envejecimiento será una característica notable del crecimiento demográfico y que la calidad de vida de los adultos mayores mejorará, al igual que sus oportunidades de capacitación para seguir trabajando, ampliar su base cultural o enfrentar el ocio.

Transitar hacia otro escenario

Revertir el actual déficit de adquisición y desarrollo de habilidades y atender las nuevas demandas del aprender a lo largo de la vida para hacer viables objetivos como los expresados en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad (*Diario Oficial El Peruano*, 2018) demanda realizar mejoras en el funcionamiento de lo que hoy existe, transformando estructuras, ofertas y formas de gobernar la educación de jóvenes y adultos en situación de vulnerabilidad.

Es evidente que, con las modalidades presenciales de la educación destinada a estos grupos poblacionales y la ofrecida por el Ministerio de Trabajo y Promoción

del Empleo, otros ministerios y un porcentaje relativamente reducido de empresas, no será posible abarcar una cobertura significativamente mayor a la actual. La apuesta debe ser intensificar el uso de las tecnologías digitales para contar con una población trabajadora mejor educada y revertir el escaso éxito que han venido teniendo programas como los de inserción laboral juvenil o para los desempleados. A título ilustrativo, en 2017, los centros de empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo lograron colocar únicamente el 28% de los 151.839 puestos de trabajo ofertados.

- **Aprovechar las tecnologías.** Se ha mencionado en el párrafo precedente que dar un salto considerable en la atención de las demandas de educación continua, especialmente en beneficio de la población con mayores niveles de vulnerabilidad, solo será posible usando las herramientas digitales. En las ciudades, donde los problemas de tráfico, inseguridad o inadecuación de los locales van influyendo en un descenso de la demanda de matrícula en los centros que forman jóvenes y adultos, serán las modalidades de educación semipresencial y no presencial y, además, las oportunidades de estudios independientes las más demandadas a medida que la automatización crezca, sobre todo en las pequeñas y microempresas. Entonces, aumentará la dinámica de transformación de los empleos y con ello las necesidades de capacitación.

Algunas experiencias en el mundo abren el camino para la formación en línea. Entre ellas están los cursos abiertos, masivos y en línea (MOOC) ofrecidos por varias universidades y las grandes plataformas de ofertas de formación abiertas a miles de personas de todo el mundo. En América Latina, la Fundación Slim y la Secretaría de Educación Pública de México ofrecen capacitación gratuita en línea para desarrollar competencias productivas a jóvenes de 194 países a través de una potente plataforma. Sus diplomados tienen validez oficial y cumplen con los más altos estándares de calidad. Solo uno de sus programas, Capacítate para el Empleo, atiende a casi 13 millones de estudiantes y se complementa con servicios de bolsa de trabajo que involucran un gran número de empresas. Otro ejemplo, para la educación superior, aunque también abierto al resto de la población, es el de Coursera, la plataforma de formación *on line* más grande del mundo: su curso más demandado cuenta con 29 millones de estudiantes.

La posibilidad de hacer una réplica de estas experiencias en el país a través de la construcción de plataformas de atención masiva está abierta, pero también la alternativa de usar plataformas globales ya existentes con las cuales se podría hacer los convenios de colaboración correspondientes.

- **Reformar la educación presencial para jóvenes y adultos.** Si bien debe incrementarse notablemente la formación en línea, hay que pensar que la educación presencial para sectores vulnerables de población que no concluyeron su educación básica continuará brindándose. El desafío está en mejorar su funcionamiento, eliminar la predominancia analógica de sus metodologías y, más bien, aprovechar la potencialidad y velocidad de acceso a espacios y recursos digitales, como campus virtuales, plataformas, bibliotecas virtuales, redes de navegación y la inmensa variedad de materiales educativos y modernos sistemas de gestión de datos.

Para ello, en primer lugar, las áreas curriculares de formación, actualmente cinco para el nivel inicial, ocho para primaria y diez para secundaria, deberían reducirse y asociarse al desarrollo de las habilidades que requiere el desempeño en la sociedad del conocimiento. Más que áreas curriculares aisladas, lo que se impone en el mundo es el aprendizaje integrado y competencial a través de metodologías como las de proyectos, indagación, estudios de casos y aula invertida, entre otras.

En segundo lugar, entre quienes no concluyeron su educación básica oportunamente, no todos estarán interesados en completarla. Lo importante sería atraerlos a que más bien adquieran, mediante cursos cortos, una competencia que les permita incorporarse o sobrevivir en el mercado de empleo. Con el tiempo podrán interesarse en actualizarla o calificarse en otra competencia. Para esas personas hay que crear diversos espacios de formación, tanto formales como no formales, así como oportunidades de estudios independientes; asimismo, aprovechar el aporte de Senati², Tecsup, Fe y Alegría y muchos otros centros de formación caracterizados por una formación de calidad, adaptada a las necesidades de los usuarios. Es una medida que debe correr paralela al desarrollo de sistemas de certificación de competencias para quienes desean el reconocimiento correspondiente.

En tercer lugar, hay que optimizar la red de centros educativos. De acuerdo con la estadística oficial disponible del Minedu en 2018 el 26% de los servicios de EBA atendía 20 o menos estudiantes y solo el 12% tenía más de 200 estudiantes; en educación técnico-productiva, estas proporciones ascendían a 18% y 20%, respectivamente (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2018). Son tamaños de instituciones no viables para disponer de un estándar mínimo de condiciones de calidad. Además, la mayoría de los centros de edu-

² Senati: Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial.

cación básica alternativa funcionan en locales que en el turno de mañana y/o de tarde ofrecen Educación Básica Regular. La fusión de centros en otros de mayor tamaño es indispensable, así como flexibilizar la posibilidad de integrar la oferta de EBA con la técnico-productiva o técnica superior. Aumentarían así las posibilidades de mejorar las condiciones de formación y de contar con personal, equipamiento y apoyo técnico más idóneos.

- **Valorar la enseñanza técnica.** Esta no debería estar en el segundo plano de prioridades, en especial, cuando se trata de atender a jóvenes y adultos de bajos recursos económicos. Bien organizada, la enseñanza técnica ayudaría a adaptarse mejor a los rápidos cambios del mercado laboral, mejor aun si es producto de una alianza escuela-empresa-academia. La experiencia de este tipo de alianzas es que los beneficiarios obtienen tasas más altas de graduación y de matrícula, además de que los vínculos entre aprendizaje, centro de trabajo y centro de formación influyen en regulaciones y marcos curriculares más realistas y pertinentes, así como en la práctica de otras formas de gestión, en donde el sector privado asume la preparación práctica y la institución de enseñanza inculca el conocimiento y orienta el desarrollo de habilidades.
- **Mejorar la calidad de la secundaria de adolescentes.** La baja calidad de formación que en promedio tienen los jóvenes y adultos de los sectores vulnerables continuará persistiendo en la medida en que de la educación secundaria para adolescentes sigan egresando mayoritariamente promociones sin un mínimo de conocimientos y competencias. Urge una reforma de la educación secundaria orientada a mejorar las competencias de sus estudiantes, la eficiencia académica y la gestión, por ahora todo ello muy deficitario. La deserción es elevada y las instituciones no cuentan con el equipamiento necesario. Según la evaluación de estudiantes de segundo de secundaria del año 2018, los que lograron rendimiento satisfactorio fueron únicamente: 8,5% en ciencia y tecnología, 14,1% en matemática y 16,2% en lectura. En las pruebas PISA 2018, los estudiantes peruanos fueron superados por los chilenos en 40 puntos en ciencias, 51 en lectura y 17 en matemática (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2019).
- **El papel de la educación superior.** La educación superior, universitaria y no universitaria, en el futuro no será la misma que la actualmente ofrecida. La obligarán a cambiar la globalización, la inteligencia artificial, la rapidez con que varían los estilos de vida, los procesos productivos y las estructuras del empleo. La educación superior tiene un compromiso con la formación inicial y continua de los sectores de población que ya atiende, pero también con el

cumplimiento de una de sus finalidades: la proyección a la comunidad. Para contribuir en procesos de educación a lo largo de la vida, podría ampliar sus ofertas de educación para la tercera edad y participar en la formación de personal y en investigaciones que aporten en el desarrollo de experiencias piloto y modelos innovadores de formación continuada.

- **Hacer realidad un financiamiento compartido.** Los incentivos para que las empresas inviertan en actividades de formación, capacitación y entrenamiento de trabajadores son limitados y poco utilizados por lo frondoso de los procedimientos para aprovecharlos. Según la Encuesta de Micro y Pequeña Empresa de 2013, el gasto en capacitación de las mypes en el Perú alcanzaba solo el 0,2% del total de gasto en personal (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2019). Además, falta desarrollar mayor cultura de capacitación, de manera que abarque a todos los trabajadores. Pocas empresas que capacitan a su personal llegan a reducir la brecha de habilidades debido a que los beneficiados son mayormente el personal directivo y quienes trabajan a tiempo completo. También es insuficiente la atención de habilidades socioemocionales y blandas.

En cuanto al gasto público, la condición es que esté bien distribuido y que la selección de políticas y programas sea exitosa en eficiencia y relevancia. Para lograrlo, es indispensable fortalecer la planificación y evitar la oferta de carreras técnicas y profesionales con mercado saturado y que llevan a incrementar la sobrecalificación de algunas ocupaciones y, como lo expresan Yamada y Castro (2011), la insatisfacción de profesionales: solo 37% se encuentran completamente satisfechos con el tipo de instrucción y con la combinación carrera-institución de educación superior elegida. De allí la importancia de contar con sistemas de información y de orientación vocacional en la secundaria para tomar decisiones sobre qué y dónde estudiar.

A manera de conclusión

La situación que plantea este ensayo muestra al país en desventaja en el competitivo escenario internacional y en las posibilidades de avanzar en el desarrollo de mejores estándares de bienestar para los peruanos si no se avanza, en cada etapa, nivel o modalidad del sistema educativo, en la organización de procesos de educación a lo largo de la vida para toda la población, sin importar la edad. No se trata, como en el pasado, de la acumulación de conocimientos memorísticos, sino de adquirir los hábitos y actitudes que conduzcan a saber cómo aprender y cómo desarrollar capacidades que ayuden a adaptarse constantemente a los cambios

que experimenta el mercado laboral. Son esos procesos los que acompañarán el cambio social, del conocimiento y tecnológico.

Referencias

- Barrero, M. (24 de setiembre de 2019). Saber aprender toda la vida es más importante que saber matemáticas. *El País*.
- Diario Oficial El Peruano*. (31 de diciembre de 2018). Política nacional de competitividad y productividad (DS 345-2018-EF). *Diario Oficial El Peruano*.
- Novela, R., Alvarado, A., Rosas, D., & González-Velosas, C. (2019). *Encuesta de habilidades al trabajo. Enhat 2017-2018. Causas y consecuencias de la brecha de habilidades en el Perú*. Washington D. C.: BID.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD. (2019). *Skills matter. Additional results from the survey of adult skills*. París: OECD.
- Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI. (2009). *Boletín Especial 17*. Lima: INEI.
- Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI. (2018). *Censo nacional de población y vivienda 2017*. Lima: INEI.
- Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (2019). *Producción y empleo informal en el Perú*. Lima: INEI.
- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (2019). *Resultados de la evaluación internacional PISA 2018*. Lima: Minedu.
- Webb, R. (2013). *Conexión y despegue rural*. Lima: UPSMP.
- Yamada, G., & Castro, J. F. (22 de junio de 2011). Sobre divorcios y desencuentros entre la educación superior y el mercado laboral en el Perú. En *Seminario Fortaleciendo las Habilidades y la Empleabilidad en el Perú*. Banco Mundial, Lima. Recuperado de https://issuu.com/udelpacifico/docs/seminario_fortaleciendo_las_habilidades_y_empleabi

Habilidades y mercado laboral: brechas persistentes entre los peruanos del milenio

GUSTAVO YAMADA, JUAN F. CASTRO Y SANTIAGO MEDINA¹

En este ensayo, queremos presentar tres hechos estilizados acerca de la transición entre la educación y el empleo de los jóvenes peruanos, aprovechando la información longitudinal del estudio *Niños del milenio* (*Young lives*, 2012-2018). Primero, documentamos la relación entre habilidades básicas y resultados laborales. Segundo, analizamos hasta qué punto el paso por la educación formal predice la adquisición de esas habilidades. Tercero, evaluamos si las diferencias en habilidad observadas al iniciar la vida laboral guardan relación con las diferencias socioeconómicas presentes durante la infancia. Nuestros resultados muestran que las diferencias en habilidades básicas predicen diferencias importantes en los resultados laborales, y sugieren que la educación formal no está ofreciendo oportunidades para cerrar las desigualdades en habilidad que surgen desde la infancia.

1. Introducción

En el Perú, la mayoría de jóvenes de alrededor de 22 años se encuentra en una etapa de transición: están por culminar o terminaron su educación básica y superior, y se disponen a dar los primeros pasos en el mercado laboral. Una de las expectativas centrales de estos jóvenes es que el tiempo invertido en la educación formal les haya permitido desarrollar un conjunto de habilidades básicas valoradas en el mercado de trabajo. Para los jóvenes que nacieron en hogares con desventajas e

¹ Se agradece los comentarios y sugerencias de nuestros colegas del CIUP y la excelente asistencia en la investigación a David Mata. Cualquier error subsistente es nuestro.

invirtieron en su educación básica y superior, esto equivale a la expectativa de una movilidad social ascendente.

En general, la posibilidad de que ello sea satisfecho depende de tres condiciones principales. Primero, que exista un conjunto de habilidades básicas que el mercado de trabajo reconozca y valore. Segundo, que la educación formal contribuya efectivamente a desarrollar estas habilidades. Tercero, para los jóvenes provenientes de hogares en desventaja, que la calidad de la educación formal a la que accedieron haya servido para compensar sus desventajas iniciales en cuanto al desarrollo de dichas habilidades. ¿Se verifican actualmente todas o algunas de estas condiciones en el mercado de trabajo y en el sistema educativo peruano?

En la presente investigación, ensayamos una respuesta a esta pregunta a partir de los datos estadísticos de la encuesta *Niños del milenio*, conocida internacionalmente como *Young lives*. En particular: i) se documentan las diferencias observadas en el mercado laboral entre jóvenes con diferentes niveles de habilidades; ii) se analiza la relación entre la asistencia a la educación formal y el *stock* de habilidades que un joven ha acumulado a los 22 años; y iii) se explora hasta qué punto las diferencias en habilidades básicas son persistentes en el tiempo y pueden ser predichas por la situación socioeconómica durante la infancia. Un resultado así implicaría que el sistema reproduce las desigualdades y no logra crear igualdad de oportunidades.

Este trabajo se enmarca en la literatura que estudia los problemas asociados a la inserción laboral de jóvenes peruanos (Novella, Alvarado, Rosas, & González-Velosa, 2019; Franco & Ñopo, 2018; Lavado, Martínez, & Yamada, 2016). En particular, se complementa lo hallado por Sánchez (2019) respecto a la valoración en el mercado laboral de las habilidades empleando otros indicadores como, por ejemplo, la habilidad con la computadora y con el internet y las relaciones con pares.

También se complementa los estudios que evalúan si los factores predeterminados desde el nacimiento influyen en la formación de habilidades y aquellos que relacionan la educación formal con el desarrollo de habilidades. Al respecto, Castro y Rolleston (2018) observan que las influencias de la primera infancia son responsables de casi la mitad de la brecha en habilidad cognitiva entre los niños y las niñas de zonas urbanas y los de zonas rurales en el Perú y que las diferencias en ambientes escolares sostienen esta brecha en habilidad a través del tiempo. En la misma línea, Lopez Boo (2016) explora las brechas cognitivas según condición socioeconómica y encuentra que estas persisten incluso luego de controlar por variables como educación preescolar, nutrición temprana y asistencia escolar en la

educación primaria. Este resultado es consistente con el hallado por Cueto, Guerrero, León, Zapata y Freire (2013), quienes encuentran que las oportunidades de aprendizaje también se distribuyen inequitativamente. Por último, Arteaga y Glewwe (2014) muestran que las diferencias en educación de los padres son un importante predictor de las brechas de rendimiento entre niños y niñas indígenas y no indígenas a los ocho años.

La contribución principal de este ensayo reside en el aprovechamiento de la información recopilada por el estudio *Niños del milenio*, hasta la ronda 5 de 2016. Esta información es especial por dos motivos. Primero, utilizamos un amplio conjunto de indicadores de habilidades y estudiamos sus relaciones con resultados del mercado laboral y factores socioeconómicos predeterminados. En particular, consideramos un total de nueve mediciones de habilidades académicas, tecnológicas y socioemocionales. Segundo, dado que contamos con información longitudinal acerca del contexto socioeconómico y las habilidades de los jóvenes, podemos documentar la aparición y evolución de las diferencias en habilidades que se observan a los 22 años y asociarlas con factores del entorno pasado de los jóvenes medidos con precisión.

El ensayo se organiza alrededor de tres preguntas: i) ¿existen habilidades básicas valoradas en el mercado laboral?; ii) ¿contribuye la educación formal al desarrollo de estas habilidades?; y iii) ¿logra el acceso a la educación formal cerrar la desventaja inicial en habilidades que tienen los jóvenes con menos recursos?

Nuestros resultados se pueden resumir de la siguiente manera. Respecto a la primera pregunta, encontramos que las habilidades sí contribuyen a predecir mejores resultados laborales a los 22 años. Estas mejoras se observan en indicadores tales como el salario por hora, el subempleo por ingresos, la formalidad y la satisfacción laboral. Además, habilidades menos «típicas», como las tecnológicas y socioemocionales, juegan también un papel importante.

En lo que respecta a la segunda pregunta, las estimaciones sugieren que el acceso a la educación formal sí contribuye al desarrollo de habilidades, mas no de todas las habilidades relevantes. La asistencia al sistema educativo predice mejoras importantes en habilidades académicas y tecnológicas. En cambio, las mejoras predichas en habilidades socioemocionales son de una magnitud mucho menor y, en ocasiones, indistinguibles de cero.

Por último, los resultados asociados a la tercera pregunta muestran que el acceso a la educación formal dista mucho de cerrar la disparidad inicial en habilidades. En particular, nuestras estimaciones revelan que las diferencias en activos familiares observadas en la infancia predicen diferencias significativas en el *stock*

de habilidades desde temprana edad y que estas brechas subsisten, prácticamente inalteradas, hasta los 22 años. Es notable que tales diferencias persistan incluso si se compara a jóvenes con logros educativos semejantes. Por lo mismo, la asistencia y tránsito por el sistema educativo es claramente insuficiente para cerrar las brechas de habilidad abiertas en la infancia. En consecuencia, la desigualdad en las condiciones socioeconómicas que un joven enfrentó al nacer tiene un rol preponderante al predecir su desempeño en el mercado laboral a los 22 años.

El resto del ensayo se organiza de la siguiente forma. En la sección 2, se detalla la naturaleza de los datos utilizados para la investigación. En la sección 3, se analiza la importancia de las habilidades en los resultados del mercado laboral para los jóvenes de 22 años. En la sección 4, se comparan los roles que tienen el sistema educativo y las diferencias socioeconómicas de infancia como predictores de las habilidades observadas. En la sección 5, se estudia la evolución de las brechas de habilidad entre jóvenes. Por último, la sección 6 presenta nuestras conclusiones.

2. Datos

Para el análisis, se utilizó los datos contenidos en el estudio internacional acerca de la pobreza infantil *Young lives*. Este proyecto siguió a 12.000 niños y niñas en 4 países en vías de desarrollo (Etiopía, India, Perú y Vietnam), entrevistándolos en 5 rondas a lo largo de 15 años, entre 2002 y 2016. Se entrevistó a dos cohortes de niños y niñas, donde la menor tenía 1 año al inicio del estudio y la mayor, 8 años.

En el Perú, la muestra de niños y niñas se tomó considerando 20 distritos elegidos aleatoriamente, excluyendo al 5% de los distritos menos pobres, por lo que la muestra tiene, en principio, un sesgo propobre. A pesar de ello, las características promedio de los hogares que fueron entrevistados en la primera ronda son muy semejantes a las observadas en otras encuestas diseñadas para ser representativas a nivel nacional, como la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho; Escobal & Flores, 2008).

La muestra de interés para este estudio son los jóvenes de la cohorte mayor, que fueron entrevistados en la ronda 5 en 2016, cuando tenían en promedio 22 años. Esta muestra se compone de un total de 608 jóvenes. Para ellos, se trabajará con tres conjuntos de indicadores de habilidades: académicas, tecnológicas y socioemocionales. Respecto a las habilidades académicas, se miden utilizando los puntajes brutos estandarizados de las últimas pruebas de comprensión lectora y de matemática rendidas en la ronda 4, cuando los jóvenes tenían 19 años; respecto a las habilidades tecnológicas, se cuenta con dos indicadores acerca de

habilidad autorreportada en el uso de la computadora y en el de internet, ambos de la ronda 5².

Por último, se construyó cinco indicadores de habilidades socioemocionales, a partir del promedio de un conjunto de preguntas estandarizadas específicas para cada habilidad, tomadas en la ronda 5. Las cinco habilidades socioemocionales consideradas son: i) *grit*; ii) autoestima; iii) agencia; iv) autoeficacia; y v) relaciones con pares.

Primero, se cuenta con un puntaje de *grit*, concepto que ha cobrado importancia en la literatura del capital humano. El *grit* refleja el empeño y puede definirse como la perseverancia y pasión para alcanzar objetivos de largo plazo (Duckworth, Peterson, Matthews, & Kelly, 2007)³. El segundo indicador es un puntaje de autoestima, que se vincula a la apreciación general de la persona acerca de su propio valor. Los indicadores tercero y cuarto se relacionan al concepto de *locus* de control, es decir, a las creencias del individuo acerca del vínculo entre su esfuerzo y sus consecuencias (Rotter, 1966); así, el indicador de agencia está asociado a las capacidades a través de las cuales los individuos creen que pueden satisfacer diversas expectativas (Robson, Bell, & Klocker, 2007), mientras que el de autoeficacia refleja la creencia de las personas en sus propias capacidades para actuar y alcanzar las metas deseadas (Dercon & Krishnan, 2009). El quinto y último indicador mide la capacidad de la persona de relacionarse con sus pares y puede entenderse como una medida de sociabilidad⁴.

² Los indicadores de habilidad con computadora e internet se construyeron como el promedio de un conjunto de 10 y 8 preguntas, respectivamente, previamente estandarizadas. En cada pregunta se le pedía al entrevistado que indique, en una escala de 1 a 5, cuán bien sabía realizar una acción específica, como, por ejemplo, mover un archivo entre diferentes carpetas o conectarse a una red wifi. Estas preguntas solo fueron administradas a los jóvenes que previamente habían declarado estar familiarizados con el uso de computadoras o internet (aproximadamente 70% de la muestra). Por ello, se construyó una segunda versión de ambos indicadores que incluyera también a los jóvenes que no estaban familiarizados con la tecnología. A estas observaciones, se les imputaría un valor de 0 en las preguntas acerca de acciones concretas. Para interpretar las estimaciones en términos de toda la muestra, solo reportamos los resultados con este segundo tipo de indicadores. Los resultados presentados son robustos al cambio de medida.

³ En la encuesta de *Young lives* se cuenta con ocho preguntas específicas para medir esta habilidad. No obstante, el indicador construido a partir de estas preguntas no exhibía relaciones claras con ninguna de las demás variables del estudio. Dado esto, se realizó el análisis propuesto por Cronbach (1951) con el fin de aumentar la confiabilidad y consistencia interna del indicador. A partir de esto, se seleccionaron seis de las ocho preguntas para construir el índice.

⁴ Los indicadores de autoestima, autoeficacia y relaciones con pares fueron construidos siguiendo la selección de preguntas de Singh & Espinoza Revollo (2016). El indicador de agencia se construyó siguiendo a Dercon & Sánchez (2011), pero utilizando una pregunta menos debido a la muy alta tasa de no respuesta.

2.1 Situación laboral de los jóvenes de la muestra

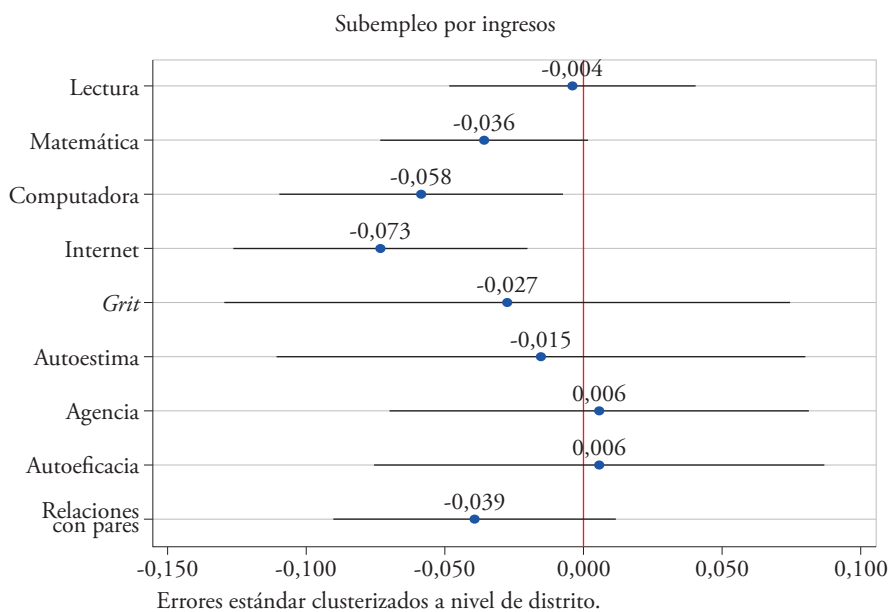
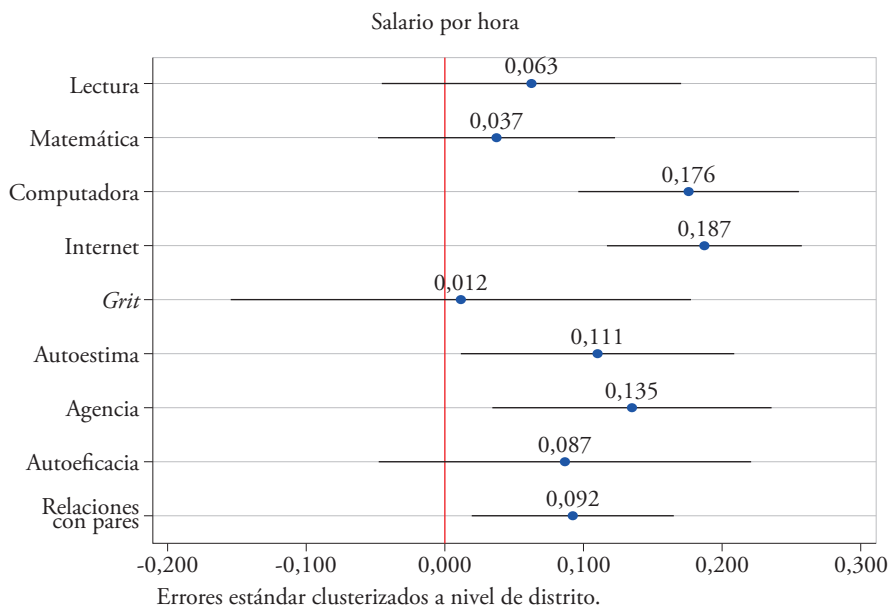
Entre los jóvenes de 22 años entrevistados, el 70% declaró haberse encontrado empleado la semana pasada (ocupados); solo un 5% buscó empleo, pero no lo encontró (clasificados de manera estándar como desempleados); y un 25% aún no buscaba insertarse en la fuerza laboral (calificados como laboralmente inactivos). Se concluye entonces que, de acuerdo con esta muestra, 3 de cada 4 jóvenes peruanos de 22 años ya forma parte del mercado de trabajo. Respecto a la etapa del proceso educativo en que ellos se encuentran, la gran mayoría (84%) ha culminado su educación básica (tienen secundaria completa). Sobre la posibilidad de continuar con estudios de educación superior, alrededor del 30% asistió al menos un año a la universidad en los últimos cuatro años y otro 30% hizo lo propio en un instituto de educación superior tecnológica. En el momento de la encuesta, el 60% ya no estudiaba a tiempo completo.

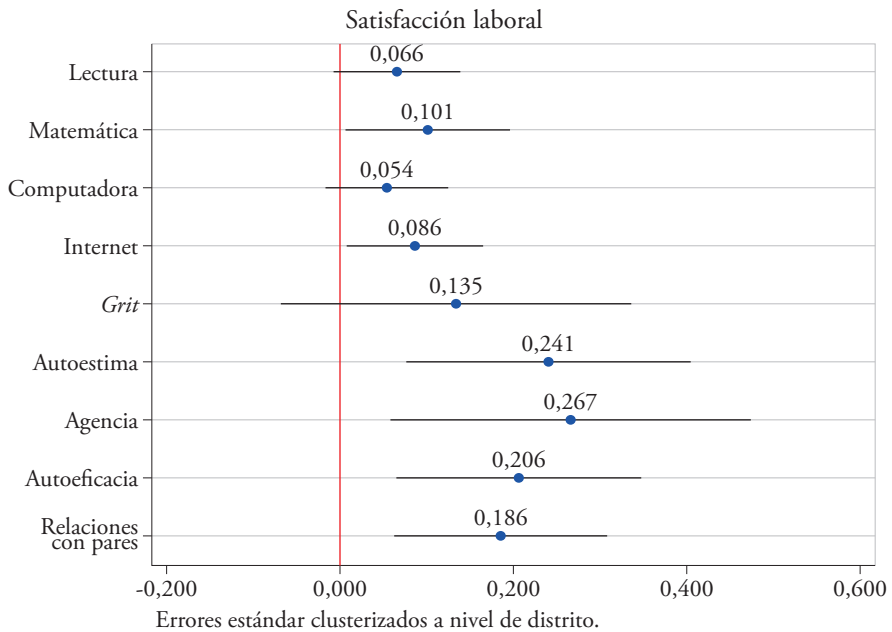
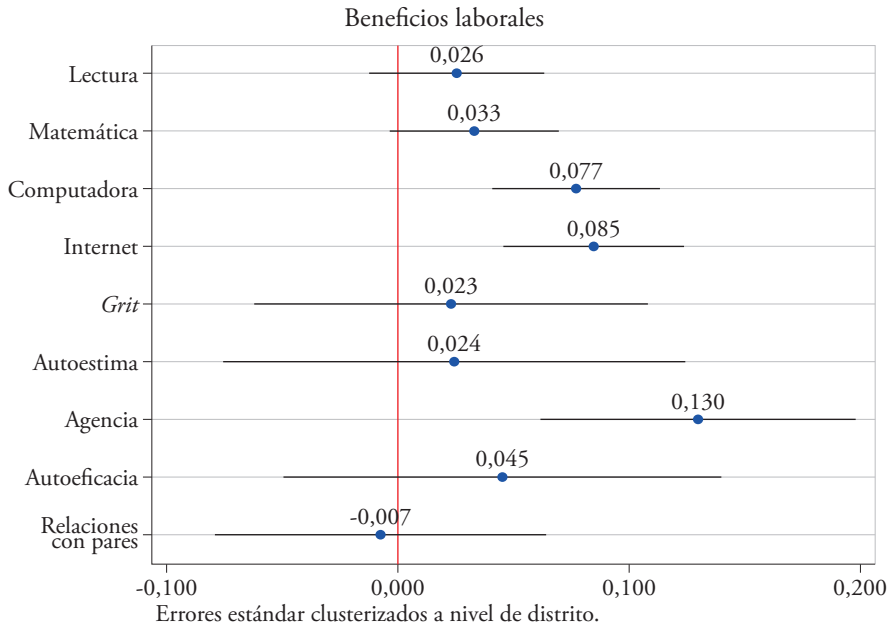
Como es de esperarse, las decisiones de participar en la fuerza laboral y de estudiar aún están íntimamente relacionadas entre los jóvenes. Ambas actividades guardan una relación de sustitución. El 60% de los jóvenes que se encuentran inactivos estudian a tiempo completo. En contraste, el 70% de quienes se encuentran ocupados ya ha abandonado o culminado los estudios.

3. Importancia de las habilidades en el mercado laboral de los jóvenes

A continuación, se presenta una serie de estimaciones que muestran la relación que guardan las habilidades descritas en la sección 2 con diversos resultados laborales para los jóvenes de 22 años. Los resultados laborales se construyeron sobre la base de las preguntas que los jóvenes respondieron sobre su actividad laboral principal en los 12 meses previos a la encuesta. Para cada habilidad, se estimó una regresión lineal simple del resultado laboral de interés (salarios, por ejemplo) sobre el indicador construido para dicha habilidad. Los coeficientes correspondientes a cada indicador de habilidad se muestran en la figura 1. Los errores estándar fueron clusterizados a nivel de los distritos donde los jóvenes vivían en la ronda 1, como es común para esta encuesta.

Figura 1
¿Existen habilidades básicas valoradas en el mercado laboral?





Notas

- En cada figura, se presentan los coeficientes estimados por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) de una regresión univariada de la variable del título sobre la variable correspondiente en el eje

vertical. Ellos representan la correlación entre resultados laborales (títulos) y habilidades (ejes verticales). Las variables en los títulos corresponden a la ocupación principal del joven durante los últimos 12 meses antes de la entrevista y son: i) salario por hora (se calcula como el valor por hora del pago recibido, en efectivo o en especie, en soles); ii) subempleo por ingresos (corresponde a un indicador que toma el valor de 1 si la persona trabajaba al menos 35 horas por semana y gana menos de la remuneración mínima vital vigente); iii) beneficios laborales (corresponde un indicador que toma el valor de 1 si el trabajador contaba con al menos 1 de 6 variables dicotómicas sobre beneficios laborales [seguridad social, seguro/gastos de salud, vacaciones pagadas, licencia por enfermedad, licencia por maternidad o contribución a pensión de jubilación]); iv) satisfacción laboral (se calcula a partir de la estandarización de una variable categórica ordinal acerca de la satisfacción reportada en el trabajo, en una escala de 1 a 5).

- Las variables en los ejes verticales son los indicadores de habilidades, cuya construcción se encuentra detallada en el texto principal. Todos los indicadores están expresados en desviaciones estándar.

Fuente: *Young lives* (2002-2018); elaboración propia.

3.1 Salarios

Teóricamente, la productividad de un trabajador debería guardar relación con el salario percibido. Por ello, es de esperarse que los jóvenes más hábiles reciban mayores salarios en condiciones institucionales similares. Dado que el trabajo en jóvenes es heterogéneo en cuanto a frecuencia (semanal, mensual, por ejemplo) y forma de pago (en efectivo o en especie), dichas condiciones se agregaron y normalizaron para calcular el salario por hora. Se obtuvo que los jóvenes de 22 años de la muestra ganan S/ 6,43 por hora en promedio. Esto es equivalente a una remuneración mensual de aproximadamente S/ 1.100 bajo un régimen de 40 horas de trabajo semanales.

Los resultados mostrados en la figura 1 son llamativos. Primero, destaca que las habilidades en lectura y matemáticas no guarden una relación clara y directa con el salario por hora, al menos en los estándares convencionales de significancia estadística. En cambio, mayores puntajes de habilidad tecnológica sí predicen aumentos en las remuneraciones. Fijándonos en los indicadores definidos para todos los jóvenes de la muestra, tener una desviación estándar más en habilidad computacional está asociado a un incremento del 18% en el salario por hora. Lo mismo ocurre para la habilidad con internet, para la cual el aumento salarial es de 19%. Por último, las habilidades socioemocionales también correlacionan con salarios. Los jóvenes con una desviación estándar más en el indicador de autoestima ganan 11% más. El incremento es un poco mayor para el indicador de agencia (14%) y algo menor para la medida de relaciones con pares (9%). En conjunto, estos resultados indican que las habilidades más premiadas por el mercado laboral

entre estos jóvenes de 22 años no son aquellas tradicionalmente medidas en evaluaciones estandarizadas (comprensión lectora y matemáticas). Por el contrario, las habilidades tecnológicas predicen los mayores incrementos. Esto podría estar asociado a la predominancia de labores técnicas o aplicadas entre las ocupaciones mejor remuneradas de los jóvenes.

3.2 Calidad del empleo

Es importante considerar el rol que las habilidades pueden jugar para mejorar la calidad del empleo. En este análisis consideraremos dos indicadores para caracterizar la calidad del empleo: la probabilidad de estar subempleado y el acceso a beneficios laborales.

Con los datos de *Niños del milenio* se pudo construir un indicador del subempleo por ingresos para los jóvenes que trabajaban y que habían reportado el número de horas trabajadas por semana y su salario. Se define a alguien como subempleado por ingresos si es que trabaja al menos 35 horas por semana y gana menos de la remuneración mínima vital vigente (S/ 850 en la fecha de las entrevistas, es decir, entre agosto y diciembre de 2016). En la muestra de estudio, el 36% de los jóvenes se encontraba en esta situación.

Nuestras estimaciones revelan que tener una desviación estándar más de habilidad con la computadora y el internet predice reducciones de 6 y 7 puntos porcentuales, respectivamente, en la probabilidad de estar subempleado. La habilidad en matemáticas también predice una menor probabilidad de estar subempleado (en 4 puntos porcentuales). Por el contrario, el resto de las habilidades consideradas no exhiben alguna relación con el subempleo. Nuevamente, esto constituye evidencia a favor de la educación tecnológica como generadora de mejoras en el empleo para los jóvenes.

La probabilidad de adquirir un empleo formal también puede variar según las habilidades de los jóvenes. El grado de formalidad del empleo juvenil puede medirse a través de diferentes beneficios laborales, como acceder al sistema de seguridad social, contar con seguro de salud, vacaciones pagadas, licencia por enfermedad, licencia por maternidad o contribución a pensión de jubilación. Se realizaron preguntas acerca del acceso a estos beneficios, pero solo a los jóvenes empleados en trabajos asalariados. Para hacer extensivo el indicador de beneficios laborales a toda la muestra, se asumió que quienes no eran empleados asalariados no contaban con ningún beneficio laboral. Bajo esta definición, hallamos que solo 1% de jóvenes que trabajaron en los últimos 12 meses contaban con todos los beneficios laborales, mientras que 25% contaba con al menos uno. A la luz de esto, se construyeron dos

indicadores para reflejar el grado de formalidad. Primero, una variable dicotómica que toma el valor de 1 si el joven trabajó con al menos un beneficio laboral y el valor de 0 si no tenía ninguno. De forma complementaria, se realizó un análisis de componentes principales (PCA) con los seis beneficios y se utilizó el primer componente como un indicador del grado de formalidad del empleo.

Los resultados presentados en la figura 1 corresponden al primer indicador como variable dependiente, ya que su interpretación es más clara. No obstante, hallamos resultados equivalentes en cuanto a signo y significancia utilizando el segundo indicador. Se encontró que las habilidades en matemáticas correlacionan con obtener mayores beneficios laborales. Por el contrario, las habilidades de lectura no predicen cambios en ellos. Nuevamente, las habilidades tecnológicas tienen mayor importancia en este resultado laboral. Así, las personas con una desviación estándar más en los indicadores de habilidad con computadora e internet tienen también trabajos con mayores grados de formalidad. Respecto a las habilidades socioemocionales, tan solo quienes tienen mejores puntajes de agencia poseen también mayores beneficios laborales. Cabe decir que la mayoría de los aumentos en grado de formalidad observados entre jóvenes se deben a incrementos en la probabilidad de recibir licencia por enfermedad y seguro de salud por parte de los empleadores.

3.3 Satisfacción laboral

Tener mayores habilidades a los 22 años también podría estar asociado a conseguir un empleo más afín con los intereses, gustos o aspiraciones del joven, independientemente de los resultados laborales tradicionales ya analizados. Para indagar sobre esto, estandarizamos una pregunta acerca de la satisfacción laboral del joven, originalmente en una escala de 1 a 5. Encontramos que, para todos los indicadores estudiados, salvo la habilidad con la computadora y el *grit*, las personas con mayores puntajes de habilidad reportan encontrarse más satisfechas en sus respectivos empleos. Este resultado es interesante si lo combinamos con el hecho de que no todas las habilidades predicen mayores salarios o beneficios laborales, pues revela que los jóvenes encuentran satisfacciones en sus trabajos por motivos que van más allá de los resultados laborales tradicionales. Lo que podría estar sucediendo es que ser más hábil permite el acceso a trabajos específicos con factores no pecuniarios o amenidades laborales relevantes para los jóvenes, como la posibilidad de ganar experiencia o tener un buen ambiente de trabajo.

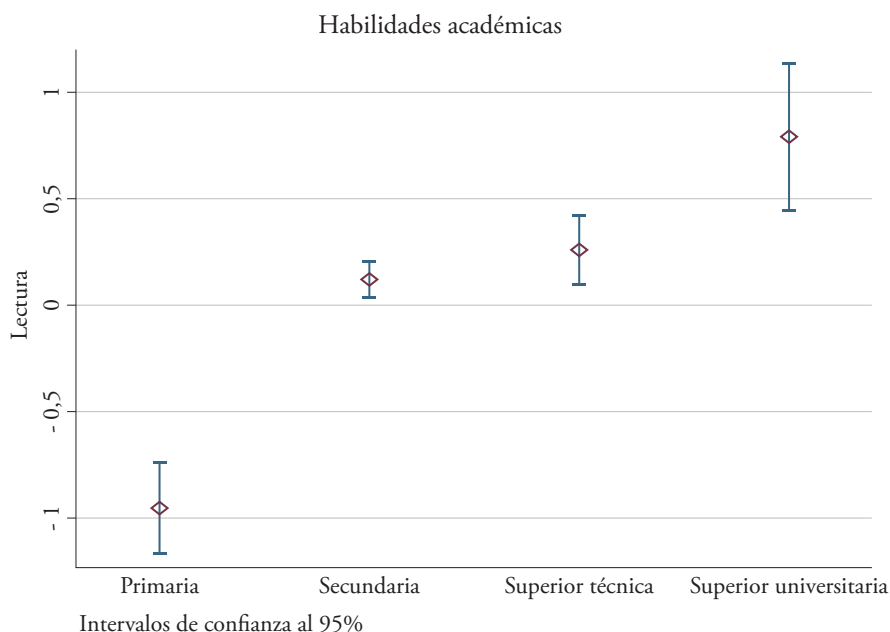
4. Importancia de la educación y la riqueza del hogar en la formación de habilidades

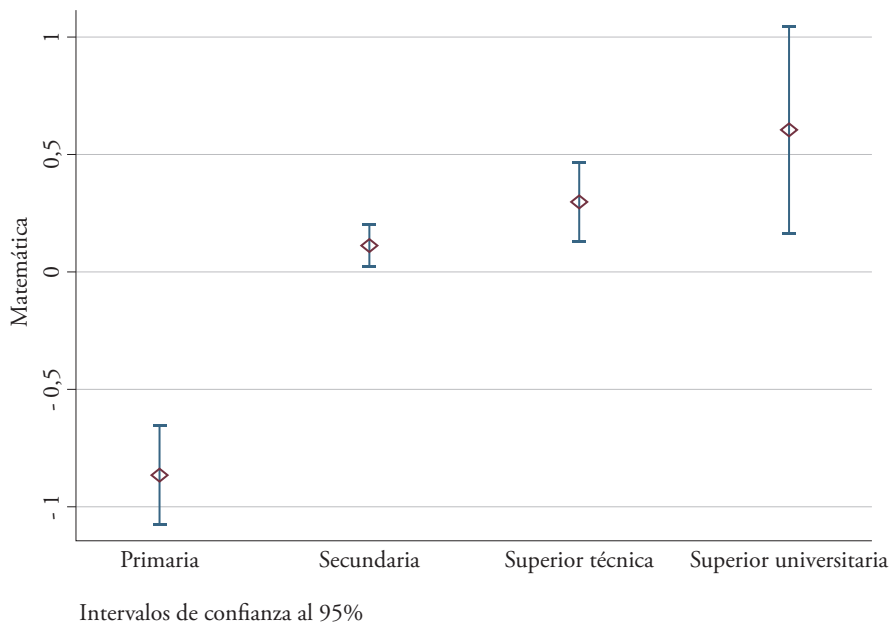
En esta sección, analizamos la relación entre el logro educativo alcanzado y las habilidades, el poder predictivo que tiene el estatus socioeconómico del hogar en la infancia sobre las habilidades observadas a los 22 años y la interacción entre estos dos importantes predictores.

4.1 El rol de la educación formal

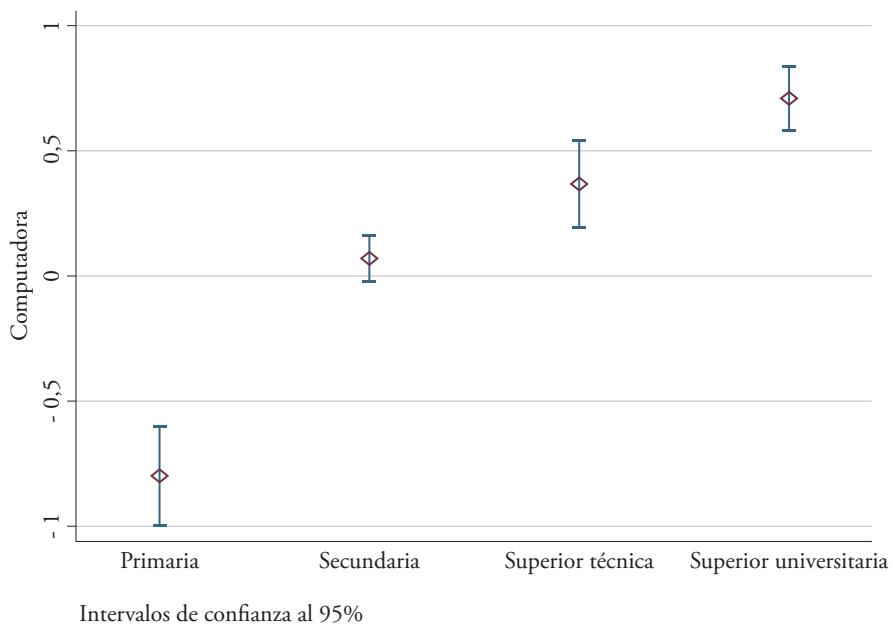
La teoría del capital humano predice una relación positiva entre los años de educación y la acumulación de mayores niveles de habilidad. La figura 2 muestra que esto se verifica claramente para las habilidades académicas y tecnológicas. En particular, se comprueba que existen incrementos en estas habilidades entre los jóvenes que han completado mayores niveles educativos. Más aun, el nivel educativo que predice la mayor diferencia (el salto cuantitativo más grande) es educación secundaria completa respecto a permanecer únicamente con educación primaria completa como máximo logro.

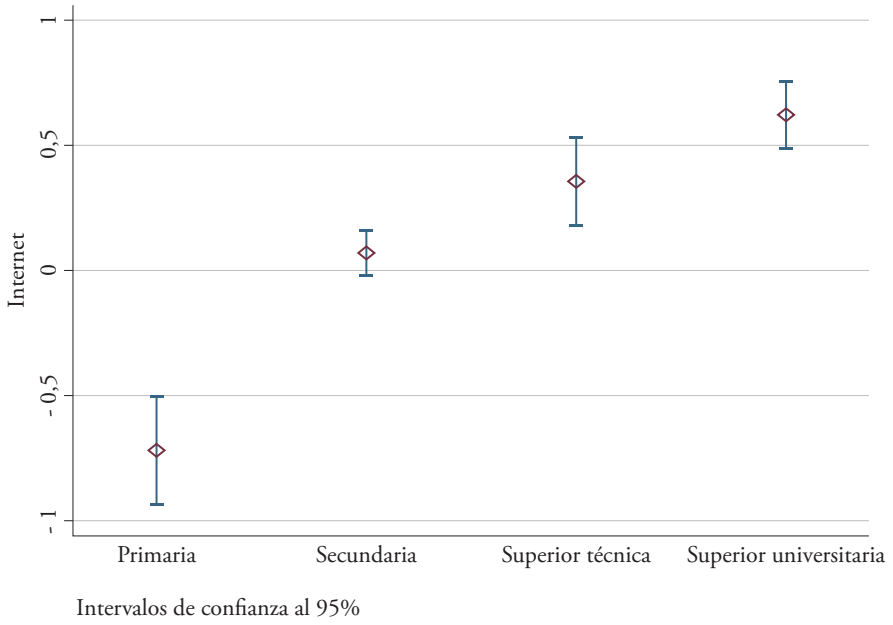
Figura 2
¿Contribuye la educación formal al desarrollo de las habilidades?



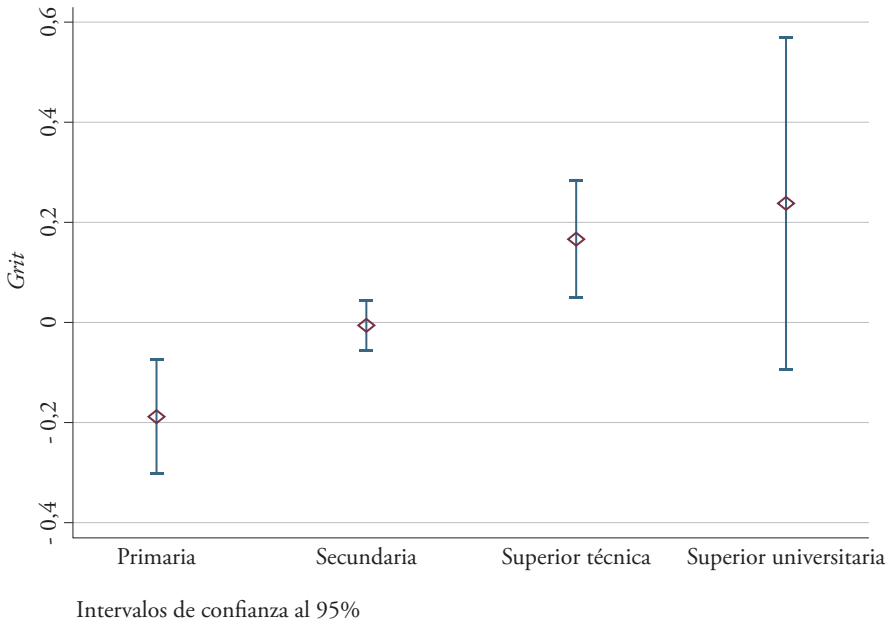


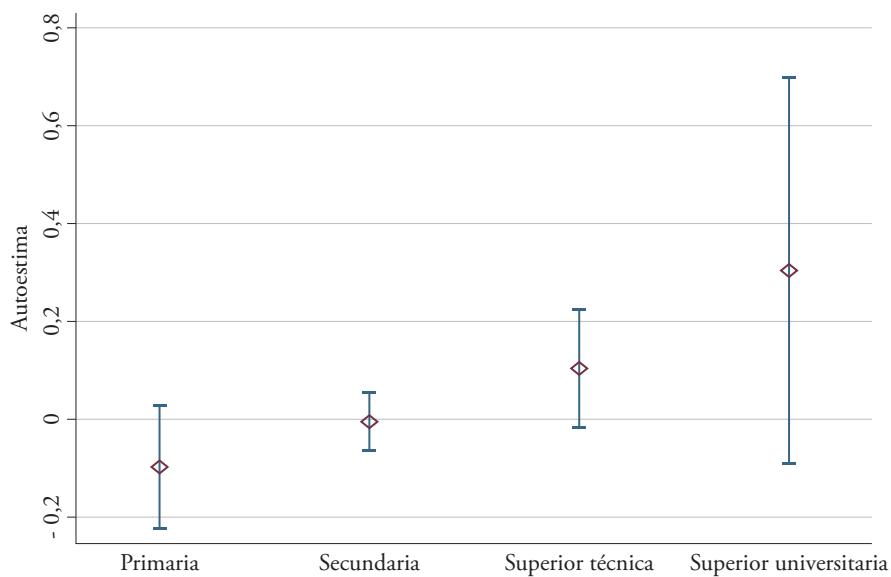
Habilidades tecnológicas



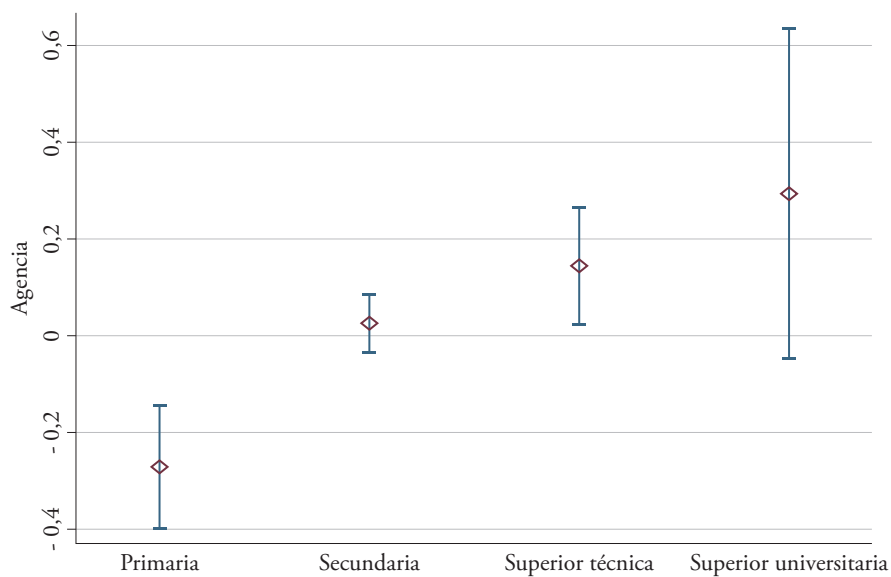


Habilidades socioemocionales

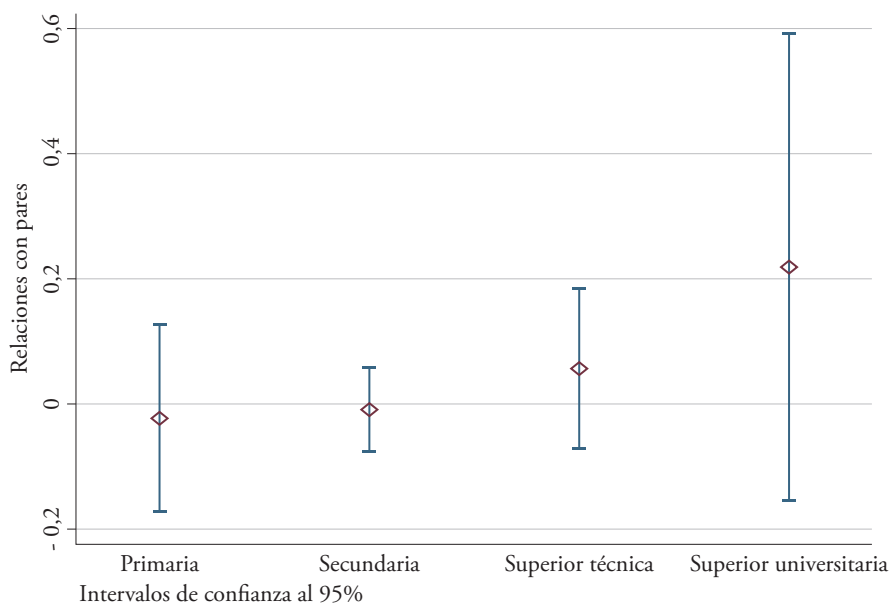
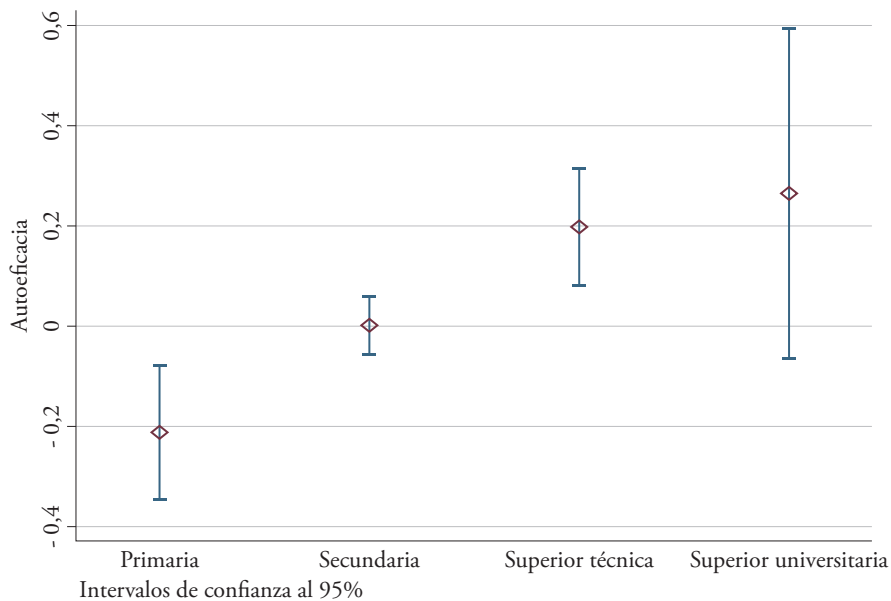




Intervalos de confianza al 95%



Intervalos de confianza al 95%



Nota

En las figuras, se presenta la estimación puntual de la media de cada habilidad (eje vertical) para los diferentes niveles educativos alcanzados a los 22 años (eje horizontal). Los niveles considerados son: educación primaria completa, secundaria completa, superior técnica completa y superior universitaria completa.

Fuente: *Young lives* (2002-2018); elaboración propia.

Para las habilidades socioemocionales, la relación entre años de educación y acumulación de mayores niveles de habilidad es mixta. Por un lado, se observa que las personas con mayor logro educativo suelen tener mayores niveles de *grit*. Esta diferencia se encuentra al comparar a los jóvenes con secundaria con los que completaron solo primaria, pero también si se compara a los jóvenes con educación superior (tecnológica y universitaria) con los que completaron solo secundaria. Para las habilidades vinculadas a la percepción de control sobre la vida de los jóvenes (agencia y autoeficacia), también hallamos aumentos significativos entre cada nivel educativo (primaria, secundaria y superior). Por otro lado, la habilidad para relacionarse con los pares no parece estar vinculada a la educación formal, al no hallarse diferencias progresivas entre los distintos logros educativos. Finalmente, solo se encuentran diferencias en autoestima al comparar a los jóvenes que completaron su educación superior con los que solo completaron secundaria a los 22 años.

4.2 El rol de los factores predeterminados en la infancia

El acceso a la educación formal está lejos de ser el principal determinante de las diferencias en habilidades. En particular, hallamos que existen grandes brechas en habilidades según el contexto socioeconómico en el cual la persona nació o se desarrolló. Por su naturaleza, se trata de factores que están totalmente fuera del control de la persona, pero que predicen diferencias en habilidades observadas a los 22 años. Podemos conocer con exactitud algunos factores del entorno socioeconómico de los jóvenes, dado que contamos con información longitudinal desde que los entrevistados tenían 8 años. En la encuesta de 2002 (ronda 1), se cuenta con un indicador de riqueza de la familia del niño o niña. Este fue creado para ser el principal indicador de estatus socioeconómico de la encuesta y se basa en tres medidas: calidad de la vivienda, acceso a servicios y posesión de bienes duraderos (Briones, 2017).

En la tabla 1, mostramos los resultados de partir la muestra de los jóvenes que hoy tienen 22 años según la riqueza de su familia cuando eran niños y niñas. Encontramos que los jóvenes que pertenecían a la mitad de la muestra con menor riqueza tienen, en promedio, 0,77 desviaciones estándar menos en habilidad lectora y 0,69 desviaciones estándar menos en habilidad matemática. Esta amplia desventaja para los jóvenes nacidos en familias más pobres también se encuentra en las habilidades tecnológicas: 0,75 y 0,76 desviaciones estándar menos en las habilidades relacionadas con el uso de la computadora e internet, respectivamente. Si bien es esperable que la riqueza de la familia influya en la adquisición de habilidades, no deja de ser sorprendente la alta persistencia en la importancia de esta variable, incluso 15 años después.

Tabla 1
¿Cuánto importan los factores socioeconómicos de la infancia en las habilidades a los 22 años?

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Lectura	Matemática	Computadora	Internet	<i>Grit</i>	Autoestima	Agencia	Autoeficacia	Relaciones con pares
Top 50%	0,77*** (0,07)	0,69*** (0,08)	0,75*** (0,07)	0,76*** (0,07)	-0,02 (0,05)	0,18*** (0,03)	0,21*** (0,04)	0,22*** (0,04)	0,12** (0,12)
Top 20%	1,21*** (0,12)	1,13*** (0,14)	1,27*** (0,09)	1,21*** (0,10)	0,04 (0,07)	0,22*** (0,07)	0,39*** (0,05)	0,33*** (0,07)	0,15 (0,15)
Rural	-0,65*** (0,12)	-0,64*** (0,14)	-0,74*** (0,13)	-0,77*** (0,13)	0,02 (0,05)	-0,14** (0,05)	-0,22*** (0,05)	-0,19*** (0,06)	-0,22*** (-0,22)
Cuidador en secundaria	0,54*** (0,12)	0,51*** (0,10)	0,67*** (0,10)	0,57*** (0,10)	0,01 (0,04)	0,14*** (0,05)	0,16*** (0,05)	0,12** (0,05)	0,11** (0,11)

Notas

- En las celdas, se presentan los coeficientes estimados por MCO de una regresión univariada de la variable en la columna sobre la variable de la fila correspondiente. Ellos representan la correlación entre características socioeconómicas (filas) y habilidades (columnas). Las variables en las columnas son indicadores de diferentes habilidades cuya construcción se encuentra detallada en el texto principal; todas están expresadas en desviaciones estándar. Las variables en las filas corresponden a factores socioeconómicos y son: i) top 50% (una variable dicotómica que toma el valor de 1 si la familia del joven pertenecía a la mitad de la muestra con mayor riqueza en la ronda 1); ii) top 20% (una variable dicotómica que toma el valor de 1 si la familia del joven pertenecía al 20% de la muestra con mayor riqueza en la ronda 1); el coeficiente estimado corresponde a la diferencia en habilidad entre el 20% más rico y el 20% más pobre); iii) rural (una variable dicotómica que toma el valor de 1 si la familia del joven vivía en una zona rural en la ronda 1); iv) cuidador en secundaria (una variable dicotómica que toma el valor de 1 si el cuidador del joven en la ronda 1 tenía educación secundaria completa).

- Errores estándar entre paréntesis clustrizados a nivel de distrito.

- Los asteriscos corresponden al nivel de significancia aplicable a cada estimador: *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

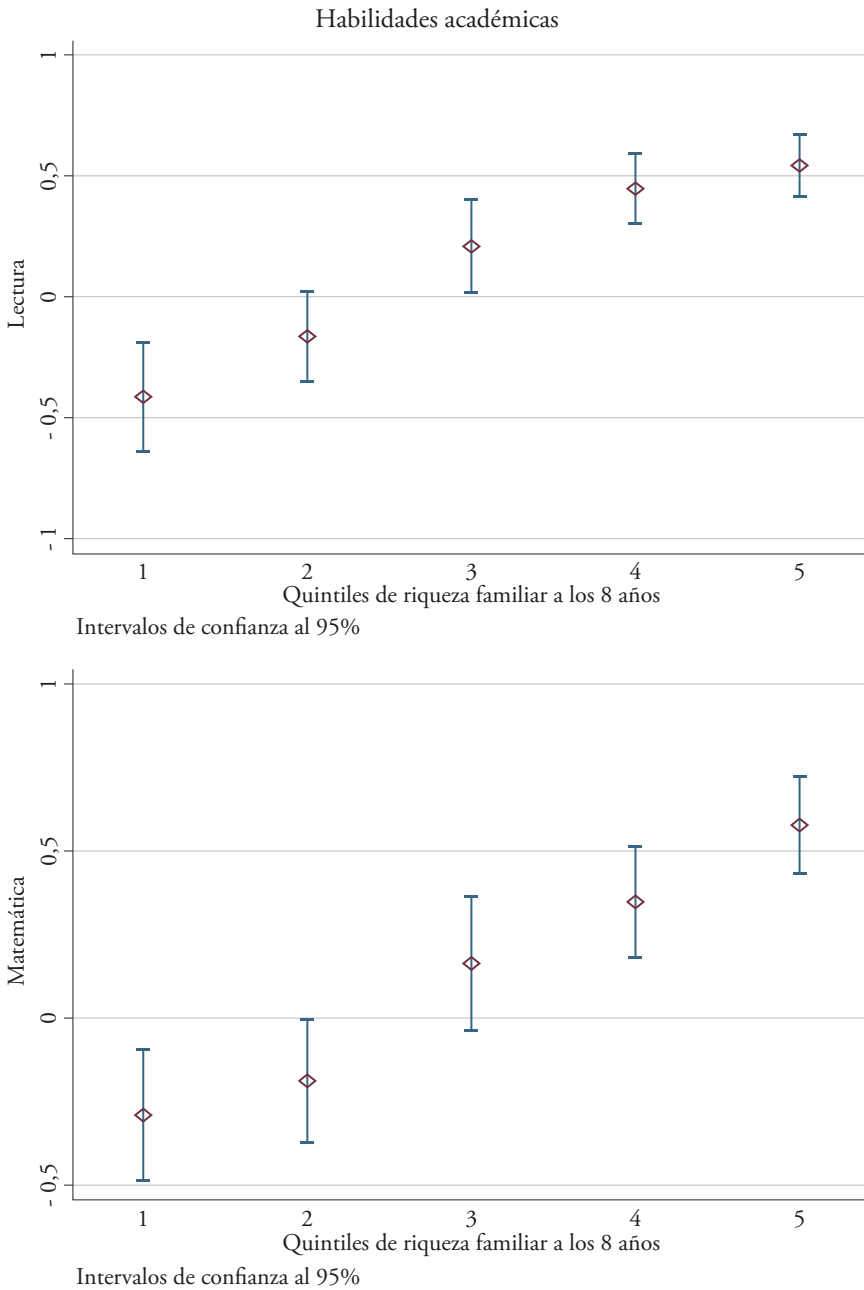
Fuente: *Young lives* (2002-2018); elaboración propia.

Respecto a las habilidades socioemocionales, las brechas también existen, pero son menores. Sobre todo, destacan las diferencias en las variables relacionadas con la capacidad para controlar los sucesos que ocurren en la vida (agencia y autoeficacia). Esto es indicio de que nacer y vivir en condición de pobreza está asociado a tener aspiraciones más limitadas y a sentirse con menor control frente a las situaciones adversas que se enfrentan. En la misma línea, la autoestima y la sociabilidad de los jóvenes nacidos en familias más pobres también son menores respecto a las de aquellos provenientes de hogares más acomodados. Es importante notar que las diferencias en riqueza no predicen diferencias en la escala del *grit*. Esto quiere decir que los niveles de esfuerzo o perseverancia entre pobres y ricos no serían diferentes en promedio.

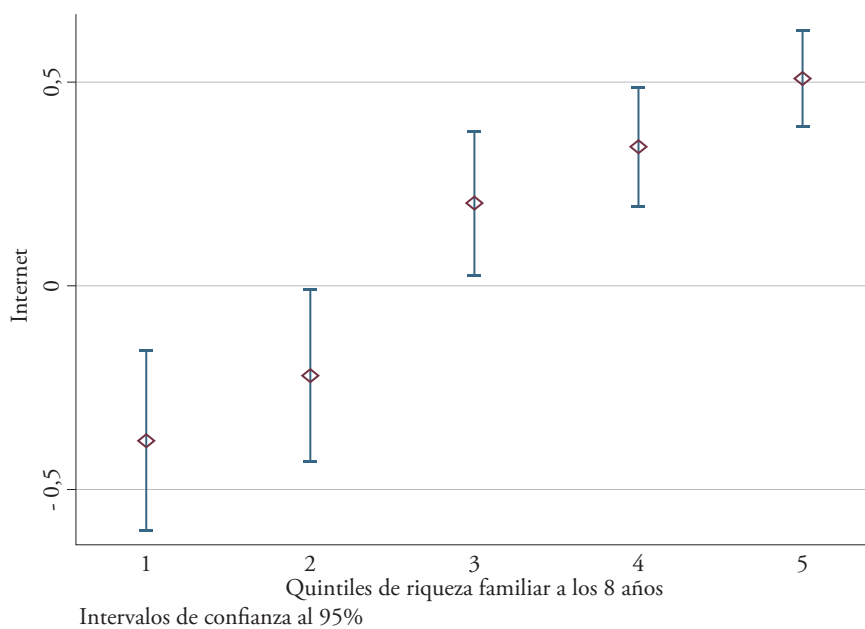
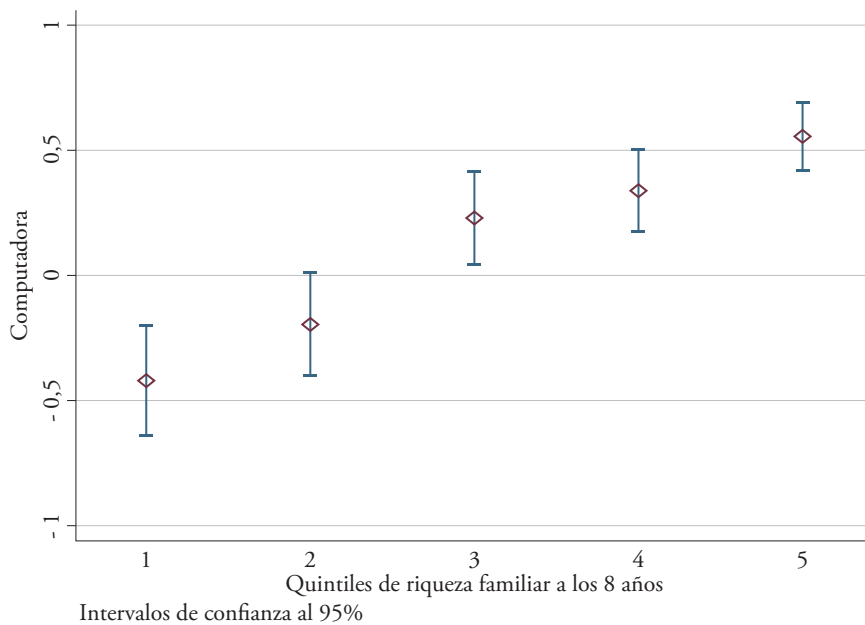
Es posible que estas diferencias entre las dos mitades de la población oculten brechas aun mayores. Por ello, podemos partir la muestra según quintiles de riqueza. Así, en el primer quintil tendríamos a los jóvenes que pertenecían al 20% más pobre de la muestra y en el quinto o último quintil al 20% más rico. Este ejercicio revela que las brechas entre quienes nacieron en el 20% más pobre y el 20% más rico son aún mayores que las registradas previamente. Para el caso de las habilidades de lectura y matemática, las brechas son hasta un 60% más grandes (1,21 y 1,13 desviaciones estándar, respectivamente), y para habilidades tecnológicas, hasta un 70% mayores (1,27 y 1,21 desviaciones estándar en uso de computadora y de internet, respectivamente).

En la figura 3 presentamos los promedios de habilidad para cada quintil de riqueza considerando únicamente a los jóvenes que ya habían completado su educación secundaria. Se observa brechas de forma escalonada y llama la atención la gradiente de riqueza, es decir, la marcada relación que existe entre la pertenencia a grupos de riqueza marginalmente mejores y los incrementos en habilidades, incluso en una situación donde todos los jóvenes habían completado su educación básica. Más aun, puede observarse que las diferencias de habilidad son de una magnitud considerable entre casi todos los quintiles adyacentes. Esto revela el importante poder predictivo que tienen la desigualdad de riqueza y oportunidades sobre la posibilidad de tener mayores habilidades académicas y socioemocionales cuando se alcanza la adultez.

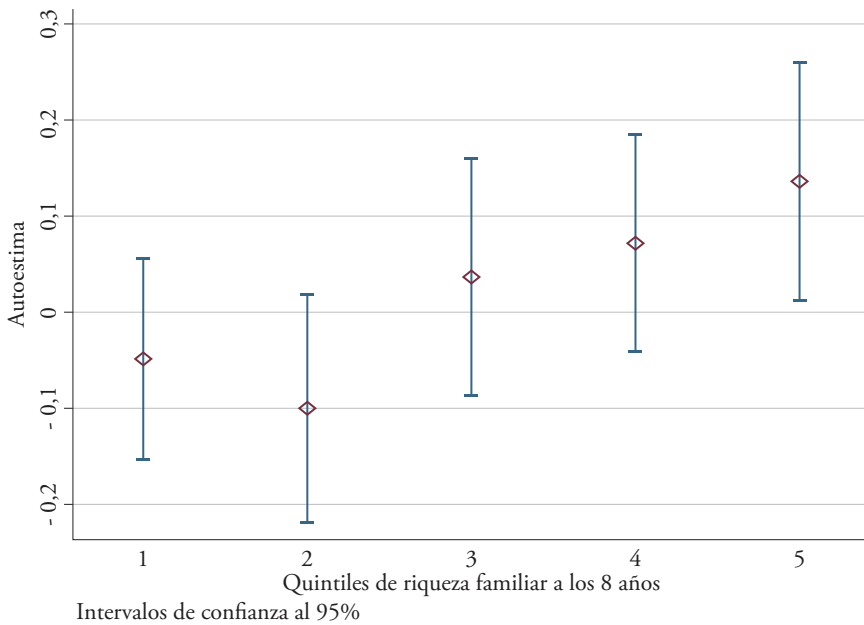
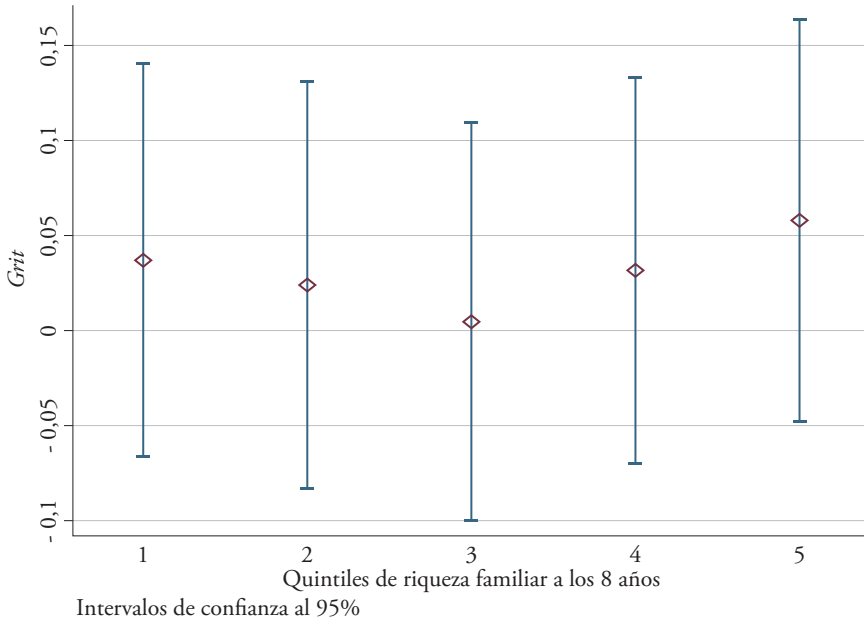
Figura 3
¿Predice la riqueza familiar en infancia las habilidades a los 22 años?

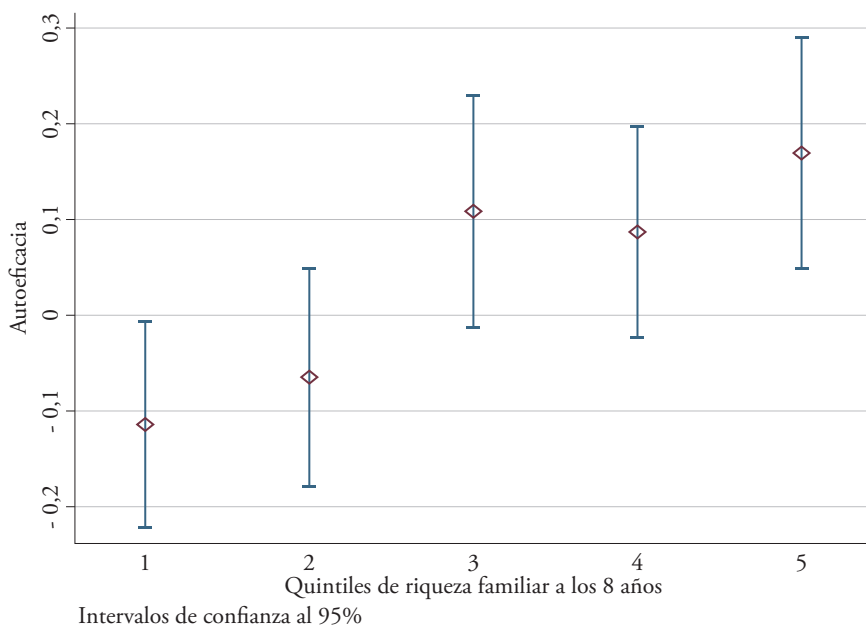
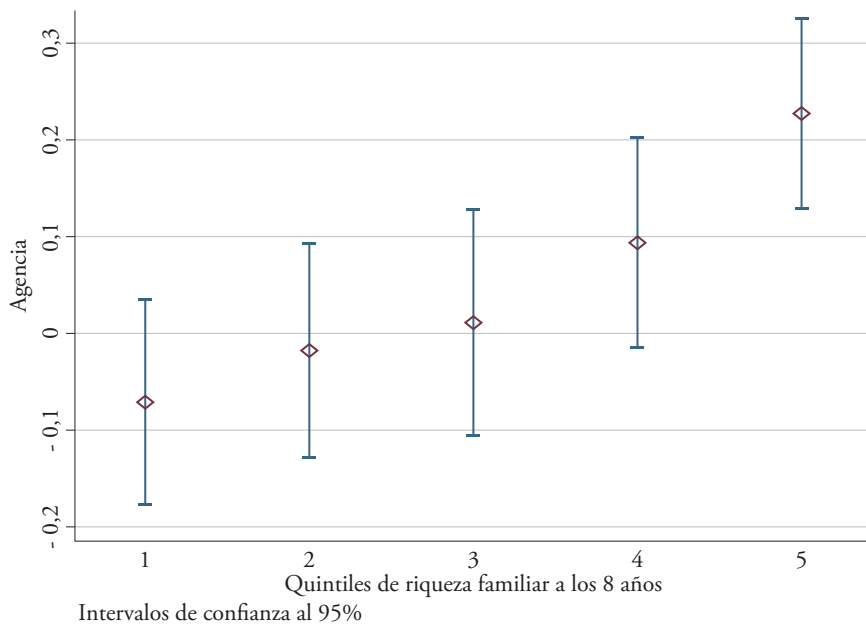


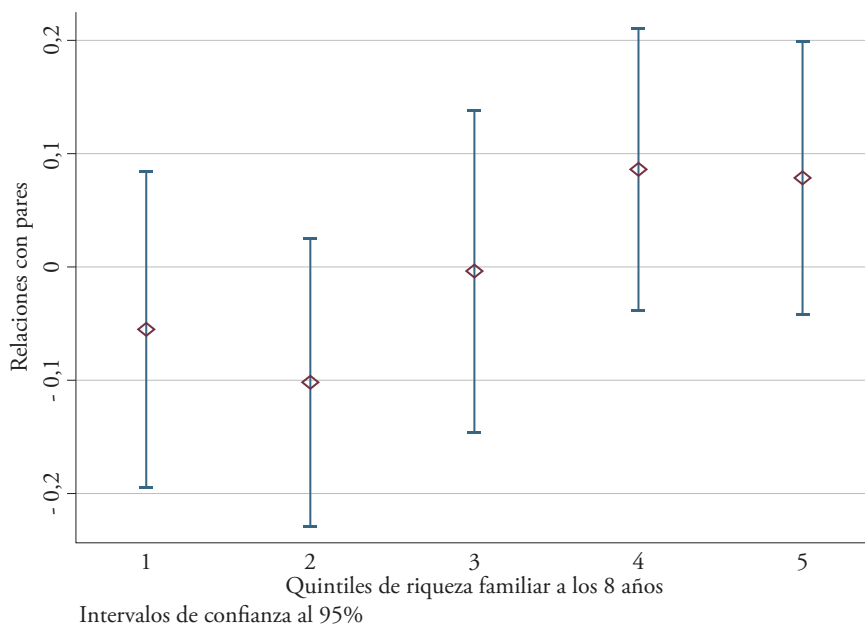
Habilidades tecnológicas



Habilidades socioemocionales







Notas

- En las figuras, se presenta la estimación puntual de la media de cada habilidad (eje vertical), para los diferentes quintiles de riqueza familiar a los ocho años (eje horizontal). En este arreglo, el primer quintil representa a las familias de menores ingresos y el quinto quintil, a las de mayores ingresos.
- La muestra considerada para los cálculos está constituida solamente por los jóvenes que habían culminado su educación secundaria.

Fuente: *Young lives* (2002-2018); elaboración propia.

Puede verificarse que estas brechas de habilidad según riqueza se sostienen al considerar otras variables *proxy* de estatus socioeconómico y de condiciones de vida predeterminadas en la infancia. Estas estimaciones se presentan en la tabla 1. Por ejemplo, las brechas en habilidades académicas, tecnológicas y socioemocionales son muy semejantes si se compara a jóvenes que vivían en zonas rurales con aquellos que vivían en zonas urbanas a los ocho años. Los primeros tienen puntajes marcadamente inferiores en los indicadores estudiados, lo cual es consistente con la mayor pobreza prevaleciente en zonas rurales. También encontramos brechas marcadas según la educación que tenía el o la cuidadora del niño o niña a sus ocho años. La brecha por haber tenido un o una cuidadora con un logro académico inferior a secundaria completa tiene una magnitud semejante a las previamente documentadas.

4.3 ¿Logra el sistema educativo cerrar las brechas?

En la tabla 2 se incorporan variables adicionales con el fin de evaluar la capacidad que tiene el acceso a la educación formal para cerrar las brechas en habilidades predichas por la situación socioeconómica al nacer. En particular, estimamos una regresión multivariada de las habilidades sobre un indicador que toma el valor de 1 si el joven pertenecía a la mitad más rica de la población, sobre otro indicador que toma el valor de 1 si el joven completó su educación secundaria y sobre la interacción entre ambos índices. Bajo esta especificación, el coeficiente que acompaña al indicador de riqueza mide el aumento de habilidades predichas por pertenecer a la mitad más rica de la muestra entre los jóvenes que no completaron secundaria. El coeficiente asociado al indicador de educación secundaria refleja el aumento de habilidades que predice completar la secundaria para los jóvenes menos ricos de la muestra. Por último, el coeficiente asociado a la interacción mide el cambio en el aumento de habilidades predicho por pertenecer a la mitad más rica de la muestra entre los jóvenes con secundaria completa respecto al cambio que ocurre entre los jóvenes sin secundaria. En otras palabras, este coeficiente admite que exista heterogeneidad en las diferencias predichas por la riqueza entre jóvenes con y sin secundaria.

Se corrobora que las dos primeras variables, individualmente, conservan su poder predictivo para las habilidades académicas y tecnológicas. Por tanto, asistir al sistema educativo sí está asociado a una mejora en habilidades entre los jóvenes provenientes de los hogares más pobres. Esta es la buena noticia: a pesar de todas sus carencias, la asistencia al sistema educativo formal en el Perú sí predice incrementos en el *stock* de habilidades académicas y tecnológicas. Por su parte, pertenecer a una familia con mayores recursos económicos también continúa prediciendo mayores habilidades a los 22 años entre quienes no completaron su educación básica.

Tabla 2
¿Logra la educación formal cerrar la desventaja inicial en habilidades que tienen los jóvenes con menos recursos?

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Lectura	Matemática	Computadora	Internet	<i>Grit</i>	Autoestima	Agencia	Autoeficacia	Relaciones con pares
Top 50%	0,64*** (0,21)	0,87*** (0,18)	0,79*** (0,24)	1,07*** (0,23)	- 0,17 (0,14)	0,14 (0,13)	0,26 (0,15)	0,14 (0,18)	0,00 (0,00)
Educación secundaria	0,94*** (0,16)	1,00*** (0,13)	0,88*** (0,11)	0,85*** (0,13)	0,17*** (0,06)	0,09 (0,13)	0,34*** (0,09)	0,21 (0,13)	- 0,03 (- 0,03)
Top 50% x secundaria	0,03 (0,23)	- 0,31 (0,20)	- 0,17 (0,27)	- 0,47* (0,27)	0,14 (0,15)	0,03 (0,16)	- 0,10 (0,17)	0,05 (0,21)	0,13 (0,13)
Constante	- 1,14*** (0,14)	- 1,15*** (0,12)	- 1,08*** (0,12)	- 1,05*** (0,13)	- 0,12** (0,05)	- 0,16 (0,11)	- 0,36*** (0,07)	- 0,27** (0,10)	- 0,03 (- 0,03)

Notas

- En las celdas, se presentan los coeficientes estimados por MCO de una regresión lineal multivariada de las variables en columnas sobre las variables top 50%, educación secundaria y su interacción. Ellos representan la correlación entre características socioeconómicas y educativas (filas) y habilidades (columnas). Las variables en las columnas son indicadores de diferentes habilidades cuya construcción se encuentra detallada en el texto principal; todas están expresadas en desviaciones estándar. Las variables en las filas son: i) top 50% (una variable dicotómica que toma el valor de 1 si la familia del joven pertenece a la mitad de la muestra con mayor riqueza en la ronda 1); ii) educación secundaria (una variable dicotómica que toma el valor de 1 si el joven había completado su educación secundaria en la ronda 5); iii) top 50 x secundaria (la interacción [multiplicación] de las dos variables anteriores).
 - Errores estándar entre paréntesis clusterizados a nivel de distrito.
 - Los asteriscos corresponden al nivel de significancia aplicable a cada estimador: *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.
- Fuente: *Young lives* (2002-2018); elaboración propia.

Dada esta última observación, un objetivo importante del sistema educativo sería contribuir a reducir estas diferencias, a «nivelar el campo de juego». Esto se verificaría si es que la brecha de habilidades entre ricos y pobres fuera más pequeña entre quienes completaron secundaria que entre quienes no la terminaron. La hipótesis puede comprobarse con el signo del coeficiente de interacción entre completar la educación secundaria y pertenecer a la mitad más rica de la muestra. Se cumpliría si es que el signo es negativo: esto reflejaría que completar la educación básica reduce la importancia que tiene la riqueza al nacer como predictor de la habilidad. De cumplirse esto, el sistema educativo facilitaría la convergencia en habilidades y conduciría a una mayor igualdad de oportunidades. Si el coeficiente de la interacción es igual a cero, la asistencia al sistema educativo no coadyuvaría a cerrar las brechas abiertas por las desigualdades preexistentes en la sociedad peruana. Por ejemplo, si dos niñas ingresan con niveles diferenciados de habilidades, el sistema educativo sí mejoraría a ambas, pero preservaría las mismas diferencias en habilidades que ambas traían desde un inicio. Si el coeficiente es positivo, implicaría que la brecha inicial se exacerbaría aun más con el sistema educativo. Nuestros resultados de la tercera fila de la tabla 2 revelan que el coeficiente no es estadísticamente diferente de cero para todas las habilidades, salvo una, la habilidad con internet. Se puede concluir que, en promedio, asistir al sistema educativo no contribuye ni a reducir ni a incrementar la importancia de la riqueza familiar para determinar las habilidades académicas y tecnológicas de nuestros jóvenes.

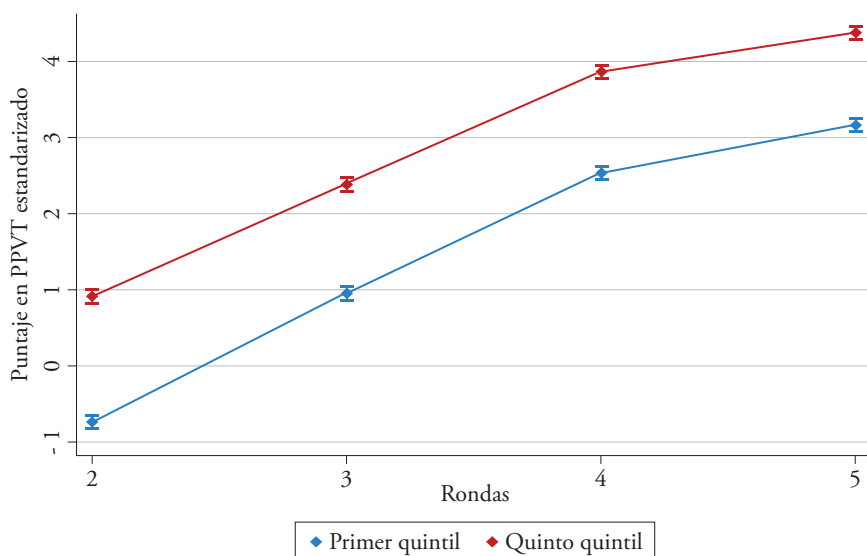
5. Evolución de brechas según riqueza

Dado que se observan importantes diferencias en habilidades a los 22 años por estatus socioeconómico en la infancia, es de interés documentar la evolución de estas brechas. Si bien no se cuenta con evaluaciones de habilidad comparables a través del tiempo para los jóvenes de 22 años estudiados, sí se cuenta con una medida comparable para los niños y niñas de la cohorte menor de *Young lives*. Esta medida es el valor del puntaje bruto en el Peabody Picture Vocabulary Test (PPVT). Esta prueba mide el vocabulario receptivo a través de la capacidad de reconocer el significado de las palabras y tiene una fuerte correlación positiva con numerosas medidas de inteligencia (Cueto & León, 2012). La prueba fue administrada a los niños y niñas de la cohorte menor en las rondas 2, 3, 4 y 5, cuando tenían 5, 8, 12 y 15 años, respectivamente. Para compararla a través del tiempo, la estandarizamos empleando la medida y desviación estándar de la ronda 2⁵.

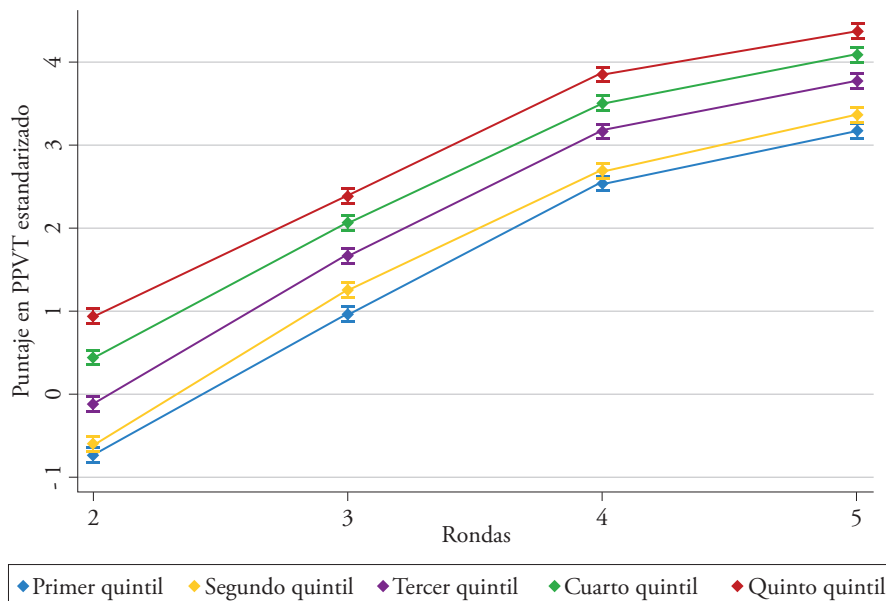
⁵ Si bien el vocabulario aumenta con el tiempo por exposición a la lengua, no es de nuestro inte-

La evolución de las habilidades de los niños y niñas según los quintiles de riqueza familiar cuando recién nacieron se muestra en la figura 4. Se puede notar que las brechas en desarrollo de vocabulario surgen tan temprano como a los 5 años. A esta edad, la diferencia entre el primer y el último quintil ya es de 1,66 desviaciones estándar. Nuevamente, las diferencias entre quintiles adyacentes también existen. Tomando una perspectiva optimista, puede notarse que la magnitud de la brecha tiende a reducirse un poco con el crecimiento del niño o niña, aunque esto podría explicarse por cierta convergencia en un vocabulario reducido. Así, a los 15 años la diferencia entre el primer y el último quintil es de 1,21 desviaciones estándar. No obstante, una reducción de 0,4 desviaciones estándar en la brecha, cuando las diferencias siguen siendo tan altas, dista de ser satisfactoria. Por el contrario, sorprende la persistencia en el tiempo de las brechas abiertas en la infancia y cómo no se observa un proceso de *catch-up* o convergencia ni siquiera entre los quintiles más cercanos entre sí. Quienes pertenecen a un quintil de riqueza mayor en su nacimiento tendrán hasta los 15 años (por lo menos) mayor vocabulario en promedio que quienes nacieron en cualquier quintil de riqueza menor.

Figura 4
Evolución del puntaje promedio en prueba de vocabulario según riqueza familiar al nacer



res documentar las mejoras en este indicador, sino la evolución de las diferencias entre grupos de jóvenes.



Notas

- En la figura de arriba, los rombos representan los puntajes en PPVT promedio para los niños y niñas que pertenecían al primer quintil de riqueza en la ronda 1 (azules) y para aquellos que pertenecían al quinto quintil de riqueza en la ronda 1 (rojos). Estos puntajes se encuentran estandarizados con los momentos de la medición de PPVT de la ronda 2. Las barras por encima y por debajo de los rombos representan los intervalos de confianza al 95% de cada una de las mediciones. Estos cálculos se realizaron con la cohorte menor peruana de *Young lives*.
- En la figura de abajo, se presentan los mismos promedios de puntajes en PPVT (rombos) e intervalos de confianza (barras), pero para cada uno de los quintiles de riqueza.

Fuente: *Young lives* (2002-2018); elaboración propia.

6. Conclusiones y recomendaciones

En este análisis presentamos tres hechos estilizados acerca de la transición entre la educación y el empleo de los jóvenes peruanos. Primero, abordamos tres preguntas relacionadas con el tránsito de los jóvenes de la educación formal al mercado laboral. Al respecto, encontramos que las habilidades tecnológicas y socioemocionales predicen mejores resultados laborales a los 22 años. Segundo, descubrimos que el acceso a la educación formal predice incrementos en varias de las habilidades valoradas en el mercado de trabajo, especialmente las académicas y tecnológicas. Finalmente, hallamos que las diferencias en la riqueza de los hogares de donde provienen los jóvenes generan brechas de habilidad tempranas y persistentes. La brecha por estatus socioeconómico permanece in-

alterada, incluso entre jóvenes que acabaron la secundaria. En síntesis, nuestros resultados ofrecen evidencia mixta sobre la posibilidad de que el tiempo invertido en la educación formal permita desarrollar habilidades básicas competitivas en el mercado de trabajo. Esto se debe a que las grandes disparidades en habilidades entre los jóvenes no se explican solo por el logro educativo alcanzado por la persona. Por el contrario, corresponden a diferencias en variables predeterminadas desde la infancia del joven, como la riqueza de su familia. ¿Podemos concluir algo positivo de todo esto?

La buena noticia es que sí existen retornos a las habilidades en múltiples dimensiones laborales a los 22 años. Más aun, las habilidades valoradas en el mercado laboral son variadas en su naturaleza, pues incluyen también las habilidades socioemocionales y tecnológicas. Así, adquirir más habilidades equivale a un mejor trabajo en un sentido amplio. Además, hallamos que la asistencia al sistema educativo formal predice mejoras en habilidades académicas y tecnológicas entre los más pobres, a pesar de sus documentadas carencias y limitaciones en el Perú.

La mala noticia es que el sistema educativo no es suficiente para compensar las brechas en habilidades que traen los jóvenes de familias con mayores desventajas: estas persisten a través del tiempo, es decir, el sistema educativo las preserva o reproduce. Esta mala noticia es doble para dicho grupo de la población: la brecha en habilidades se traduciría posteriormente en peores resultados laborales, lo cual dificulta aun más la posibilidad de mejorar su condición socioeconómica individual y familiar. Esto contribuye a explicar, parcialmente, la persistencia intergeneracional de las desigualdades en el Perú y es evidencia sugerente de insuficientes niveles de movilidad social.

En suma, educarse sí importa, pero el entorno y el estatus socioeconómico familiar en la niñez y juventud todavía juega un papel decisivo en los resultados laborales posteriores. Es necesario movilizar recursos para que la educación en el Perú sea un vehículo más eficaz para la igualación de oportunidades.

Los resultados de esta investigación nos permiten esbozar dos recomendaciones de política más concretas. En primer lugar, notamos que existen habilidades socioemocionales valoradas en el mercado laboral, como la capacidad de relacionarse con pares y la autoestima, pero no encontramos que el paso por la educación formal prediga su desarrollo. Al respecto, es prioritario que se diseñe e implemente en el currículo escolar estrategias efectivas para la formación de estas competencias desde temprana edad y su fortalecimiento a lo largo de todo el proceso de educación básica y superior.

En segundo lugar, observamos que la brecha de habilidad por riqueza familiar se abre en la infancia y permanece inalterada luego del tránsito a través de la educación formal y hasta el ingreso al mercado laboral. Una pregunta clave que escapa al alcance de este ensayo es: ¿en qué medida cabe esperar que la educación formal cierre estas brechas o si, por el contrario, las desventajas generadas en la infancia temprana solo pueden ser atendidas en esa etapa del desarrollo humano? La respuesta, probablemente, yace cercana al punto medio y, por lo mismo, la estrategia debe ser dual. Una parte pasa por mejorar el acceso a programas de desarrollo infantil temprano de calidad, sobre todo para hogares en desventaja económica. La otra parte requiere una mejora en la calidad de la educación pública y de la escuela privada de bajo costo, en la que depositan su esperanza de desarrollo y movilidad social millones de familias en el Perú. Esta mejora en calidad pasa por la adecuación de los contenidos y los logros de aprendizaje esperados a las habilidades con las que niños, niñas y jóvenes enfrentan la educación formal. Determinar de manera precisa cuál de estas dos inversiones ofrece el mayor retorno social en términos de reducción de las brechas observadas al término de la secundaria es una pregunta interesante para la investigación, aplicada a la educación, cuya respuesta podría ayudar a optimizar la asignación de recursos. Mientras tanto, la política pública debe actuar movilizadora por un sentido de urgencia e invertir decididamente en ambos frentes.

Referencias

- Arteaga, I., & Glewwe, P. (2014). *Achievement gap between indigenous and non-indigenous children in Peru: An analysis of Young lives survey data*. Documento de trabajo 130. Oxford: University of Oxford.
- Briones, K. (2017). *How many rooms are there in your house? Constructing the Young lives wealth index*. Nota técnica 43. Oxford: University of Oxford.
- Castro, J. F., & Rolleston, C. (2018). The contribution of early childhood and schools to cognitive gaps: New evidence from Peru. *Economics of Education Review*, 64, 144-164.
- Cronbach, L. J. (1951). Coefficient alpha and the internal structure of tests. *Psychometrika*, 16(3), 297-334.
- Cueto, S., Guerrero, G., León, J., Zapata, M., & Freire, S. (2013). *¿La cuna marca las oportunidades y el rendimiento educativo? Una mirada al caso peruano*. Documento de Investigación, Educación y Aprendizajes. Lima: Grade.
- Cueto, S., & León, J. (2012). *Psychometric characteristics of cognitive development and achievement instruments in round 3 of Young lives*. Nota técnica 25. Oxford: University of Oxford.
- Dercon, S., & Krishnan, P. (2009). Poverty and the psychosocial competencies of children: Evidence from the *Young lives* sample in four developing countries. *Children, Youth and Environments*, 19(2), 138-163.

- Dercon, S., & Sánchez, A. (2011). *Long-term implications of under-nutrition on psychosocial competencies: Evidence from four developing countries*. Documento de trabajo 72. Oxford: Young Lives.
- Duckworth, A. L., Peterson, C., Matthews, M. D., & Kelly, D. R. (2007). Grit: Perseverance and passion for long-term goals. *Journal of Personality and Social Psychology*, 92(6), 1087-1101.
- Escobal, J., & Flores, E. (2008). *An assessment of the Young lives sampling approach in Peru*. Nota técnica 3. Oxford: University of Oxford.
- Franco, A. P., & Ñopo, H. (2018). *Ser joven en el Perú: educación y trabajo*. Avance de investigación 37. Lima: Grade.
- Lavado, P., Martínez, J. J., & Yamada, G. (2016). *Efectos persistentes del subempleo profesional, 2004-2014. Evolución del subempleo en egresados de universidades e institutos técnicos*. Documento de trabajo 78. Lima: Asociación Peruana de Economía.
- Lopez Boo, F. (2016). Socio-economic status and early childhood cognitive skills: A mediation analysis using the *Young lives* panel. *International Journal of Behavioral Development*, 40(6), 1-9.
- Novella, R., Alvarado, R., Rosas, D., & Gonzáles-Velosa, C. (2019). *Encuesta de habilidades al trabajo (Enhat) 2017-2018. Causas y consecuencias de la brecha de habilidades en Perú*. Nota técnica IDB-TN-1652. Washington D. C.: BID.
- Robson, E., Bell, S., & Klocker, N. (2007). Conceptualising agency in the lives and actions of rural young people. En R. Panelli, S. Punch, & E. Robson, *Global perspectives on rural childhood and youth: Young rural lives* (pp. 135-148). Londres: Routledge.
- Rotter, J. (1966). Generalized expectancies for internal versus external control of reinforcement. *Psychological Monographs*, 80, 1-28.
- Sánchez, A. (2019). *Habilidades, formación para el trabajo y subempleo juvenil: un enfoque de ciclo de vida*. Lima: CIES.
- Singh, A., & Espinoza Revollo, P. (2016). *Teenage marriage, fertility, and well-being: Panel evidence from India*. Documento de trabajo 151. Oxford: University of Oxford.

Base de datos

Young lives. (2002-2018). <http://www.younglives.org.uk/>

¿Y si volvemos a empezar? La formación profesional técnica parte de cero

FLAVIO FIGALLO

En la sociedad del conocimiento, la formación profesional técnica (FPT)¹ parece ser la hija de un dios menor. Sin embargo, son sus egresados los que se encargan de que las cosas funcionen, de sustituirlas cuando es necesario y de mantenerlas útiles, asegurando que la producción o el servicio que se presta se realice de la mejor manera posible. Las competencias de la FPT son siempre las que más rápido cambian, no solo en forma sino en esencia, porque deben seguir el paso de los cambios tecnológicos, adaptándolos a las diversas condiciones de producción y asegurando su desempeño dentro de parámetros cada vez más exigentes. En consecuencia, los conocimientos y habilidades que se requieren son más complejos y conforme aumenta la velocidad del cambio, por la necesidad de estar al día y de reconvertirse, la educación tecnológica se va «expandiendo» a lo largo de la vida. Todo ello, a su vez, afecta la organización de los procesos educativos, la condición de los docentes, la relación con las organizaciones productivas y sindicatos, con las tecnologías y entre estas, con la educación básica y superior, y con el Estado, obligando a construir un nuevo modelo de gobernanza para las instituciones educativas, especialmente las de FPT.

¹ Siguiendo la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE), revisión 2011 de la Unesco, llamamos así a la educación y formación técnica y profesional consistente en programas principalmente destinados a preparar directamente a los estudiantes para desempeñar un oficio o profesión específica (o para una categoría determinada de oficios o profesiones). En el Perú, se puede acceder a estos programas sin haber concluido el nivel 4 de CINE en los Centros de Educación Técnico Profesional (Cetpro) o en los Institutos de Educación Superior Tecnológica (IEST) en el nivel 5 de CINE (Unesco, 2013).

Hacia mediados de los años 1960, el Perú construyó un paradigma de educación técnica que ha perdurado hasta ahora. La idea de una posibilidad de recuperar el tiempo perdido y convertirnos en una sociedad industrializada y moderna se abrió camino entre los partidos progresistas de la época. El diagnóstico era que nuestras economías estaban subordinadas a las de los países centrales, exportábamos materias primas y comprábamos productos elaborados, como contraparte teníamos una oligarquía agroexportadora, una minería en manos de empresas extranjeras, una industria raquítica y una enorme cantidad de pobreza urbana y rural. La solución, en gran medida compartida por los norteamericanos que se habían entusiasmado con el plan Marshall y asustado con la Revolución cubana, era una Reforma Agraria para ampliar el mercado interno, la transferencia de tecnología y una industrialización basada en el aumento del valor agregado de las exportaciones y la producción de bienes de consumo. Estas propuestas, ahora llamadas desarrollistas, se amparaban en los planteamientos de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (Cepal), es decir, en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), que predicaba que con un manejo arancelario y una planificada intervención estatal era posible desarrollar una industria y una agricultura nacional modernas y competitivas. A ello se sumó la idea de agrandar los mercados nacionales a través de la integración de las economías latinoamericanas con la creación de la Comunidad Andina, lo que se hizo en 1969, y el fortalecimiento de las relaciones Sur-Sur.

Así, en el imaginario político, desde fines del Gobierno de Manuel Prado (1956-1962) hasta concluir el Gobierno militar en 1980, el Perú se iba a convertir en un país industrializado. Ya no importaríamos refrigeradores, los ensamblaríamos aquí incluyendo partes producidas en el país, y poco a poco los produciríamos por completo. De manera similar, con un manejo adecuado de los aranceles, los productos agropecuarios nacionales irían sustituyendo a los importados. Para lograrlo, el Estado se encargaría preferentemente de la industria básica y las grandes actividades extractivas, las empresas asociativas y las privadas reformadas (comunidades industriales) se dedicarían a la producción de bienes intermedios y de consumo.

El diagnóstico y la propuesta llevaban a pensar en la formación de un ejército de trabajadores preparados para modernizar el país. Si la incipiente industrialización de inicios del siglo XX demandó la expansión de la educación primaria y, más adelante, la de la FPT en la educación secundaria y en centros especializados, la forja de una industria pesada, la ISI y la modernización de la agricultura requie-

rían de una mayor y más decidida educación para el trabajo. Para consolidar estos objetivos, el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas buscó movilizar la conciencia nacional proponiendo una sociedad «ni capitalista ni comunista», autogestionaria y de participación plena, que conseguiría la independencia política y económica del país.

A partir de estas ideas, sumariamente presentadas, sobre lo que sería el nuevo Perú, se propuso una Reforma Educativa que daría lugar a un hombre nuevo, rompiendo así con la oposición entre el trabajo manual y el trabajo intelectual; una educación que debía desarrollarse en, para y por el trabajo a lo largo de todos sus niveles y constituirse en el instrumento esencial para la transformación estructural de la sociedad y la autoafirmación nacional.

En este marco, la FPT debía permitir a sus estudiantes, además de lograr los conocimientos técnicos y habilidades prácticas, tomar conciencia de la realidad peruana y de la necesidad de su transformación. Los docentes y los estudiantes deberían educarse conociendo en la práctica la experiencia de transformación de la naturaleza y de creación de riqueza y se alentaría además su participación en los consejos del centro educativo. La formación universitaria no era ajena a esta propuesta: una nueva Ley Universitaria creaba los estudios generales con finalidad semejante, en la que se contemplaba la posibilidad de certificar capacidades laborales al concluir estos estudios².

Así, las diferencias entre la formación técnica y la académica irían desapareciendo en la construcción de una sociedad de productores en la que la instrumentalización del trabajador y su sometimiento al poder desaparecerían. Siguiendo esta lógica, la producción se orientaría a satisfacer necesidades sociales y no al lucro o a los intereses individuales.

La educación en, para y por el trabajo se patentizaría en la reorganización del sistema educativo. La formación laboral desde la primaria tenía como objetivo una educación en el trabajo en correspondencia con las necesidades del mercado laboral. Las palabras fueron acompañadas de acciones, como nuevas leyes e inversiones en infraestructura y equipamiento para las Escuelas Superiores de Educación Profesional (ESEP) y los centros de formación profesional extraordinaria, que reemplazarían a las escuelas normales, institutos superiores, colegios regionales, institutos de educación técnica, escuelas de peritos agrícolas y otras instituciones de educación postsecundaria.

² Ver el art. 86 del Decreto Ley 17437 (Perú, 1969). Para mayor detalle sobre los antecedentes de los estudios generales, puede verse Vega (2012).

Augusto Salazar Bondy, uno de los impulsores de la Reforma Educativa, resume su filosofía en el siguiente párrafo:

Una recta comprensión del sentido humano del trabajo, imperativa en todo proceso revolucionario, lleva por el contrario, a vincularlo estrechamente con la educación, pues no hay educación que no sea capacitación para el trabajo, de algún tipo o grado, y no hay capacitación para el trabajo que no satisfaga al mismo tiempo las exigencias de la formación humana. No solo debe ser superado entonces el divorcio de la educación y el trabajo sino también toda organización de los estudios que simplemente adicione al currículum ciertas acciones educativas destinadas a la capacitación laboral. La única concepción aceptable desde el punto de vista del reconocimiento del valor humano del trabajo es la consustanciación de educación y trabajo. Esta consustanciación es la que quiere expresar la fórmula de la Reforma educativa peruana que postula una educación en, para y por el trabajo. (Salazar Bondy, 1975, p. 106)³

Más allá del discurso, el elemento emblemático de esta gesta fue la adquisición de los «módulos húngaros», que llegaron a lugares insospechados del país, y eran acompañados de increíbles historias de esperanza, éxito y fracaso. Su objetivo era dotar de equipos a las ESEP para que funcionen como unidades de producción acompañando a las empresas, de modo que la formación impacte directamente en la producción. Sin embargo, las dificultades presupuestales para su instalación y mantenimiento, o los problemas ambientales o de capacidades productivas de las regiones en las que se querían implementar, conjuraron este importante esfuerzo (De Buhler, 1977).

En 1986, un informe de Unesco evaluó la dotación de equipo en los centros de formación técnica y encontró:

[...] módulos de taller que aún no habían sido instalados y otros que no funcionaban por falta de accesorios y repuestos; se observaron máquinas dañadas o destruidas debido, principalmente, a una insuficiente formación técnica de los profesores que carecían de conocimientos acerca de su utilización y necesidades de mantenimiento y seguridad. (Unesco, 1986, p. 12)

³ Es interesante constatar que estas ideas tienen semejanza con las vertidas por Marx cuando relaciona el trabajo y la educación como parte de un proceso liberador. Según Pavlidis: «Marx creía que la combinación de la participación evidente de los niños en el proceso productivo con la educación politécnica (es decir, con la adquisición de experiencia técnica multifacética) y la educación escolar proporcionaría a la clase trabajadora las habilidades necesarias para su emancipación y gestión de los medios sociales de producción» (2017, p. 6; traducción propia).

Sin embargo, casi 50 años después sigue habiendo referencias hacia ellos como elemento clave en la historia de la educación técnica y, en algunos casos, continúan insólitamente siendo usados en la formación técnica⁴.

Pero la estrategia de industrialización se basaba en una visión equivocada, era más bien el reflejo de una apuesta desarrollista que, además de sus problemas intrínsecos, era ya inalcanzable en un mundo que había comenzado a cambiar luego del descubrimiento de nuevas fuentes, como la energía atómica, nuevos sistemas de propulsión que abrían las puertas de los viajes espaciales, nuevas formas de organización y distribución de la información con la aparición de la computadora, la internet, los microchip. Es decir que muchas de las bases de la revolución informática y la globalización estaban en curso, aunque ciertamente no era algo que resultase evidente en esa época⁵. Lo cierto es que llegábamos tarde a la era de las sociedades industriales. Vuelta la democracia en 1980, y con ella la restauración liberal belaundista, la Reforma Educativa fue estigmatizada y los IEST quedaron a la deriva, esperando una industrialización que nunca llegó, aunque involucran en la actualidad a 468 mil estudiantes en 824 instituciones presentes en el 99% de las provincias del Perú (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2019).

Bajo este paradigma, en los últimos 40 años se hicieron algunos intentos de reforma: en la década de 1990 con la introducción de conceptos como la formación por competencias, la organización por módulos de aprendizaje, la creación de un marco nacional de cualificaciones, la participación de las organizaciones productivas en la elaboración del currículo de formación, etc. Hubo desde entonces experiencias interesantes gracias al esporádico apoyo de la cooperación internacional, pero no ha habido ni una política clara ni genuino interés de los Gobiernos.

¿Qué retos debe enfrentar la formación para el trabajo?

Hay múltiples publicaciones que señalan cambios muy rápidos en las organizaciones y en los puestos de trabajo. Esto implica no solo adaptarse a nuevas condiciones, sino

⁴ En 2018, el ministro de Educación se refirió a ellos como ejemplo de los buenos tiempos de «la secundaria técnica [que] siempre ha estado relegada, a pesar de que hubo una época (en la década de 1970, con los módulos húngaros) que tuvo mayor relevancia» (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2018). En la historia del Instituto de Educación Superior, IES, Simón Bolívar (2016) se recuerda que fue implementado «con los recordados módulos húngaros, modernos equipos para la época. algunos de ellos aún subsisten en nuestro instituto, tales como la sala de máquinas eléctricas». Finalmente, Saúl Cieza en su tesis nos cuenta que «hay institutos para Mecánica que cuentan con equipos de la década del 70: los módulos húngaros que los trajo el Gobierno militar y que es una tecnología anacrónica» (2019, p. 57).

⁵ *La galaxia de Gutenberg* fue originalmente publicada en 1962 (McLuhan, 1972).

la desaparición de un conjunto de actividades laborales y el surgimiento de nuevos perfiles ocupacionales. Veamos cómo encuentra esta nueva ola de cambios a la FPT.

La demanda por formación superior ha continuado en aumento en la última década. El rápido crecimiento del acceso a la educación básica de baja calidad (Guadalupe, Twanama, & Castro, 2018) y el aumento de sus tasas de egreso derivaron en una mayor demanda de FPT también de baja calidad⁶, pero con mayor nivel de certificación. El incremento de egresados de secundaria se ha reflejado en el aumento, entre 2008 y 2019, de más de 50% de la matrícula en IEST, mientras la de los Cetpro, para los que no se requiere concluir la educación básica, ha disminuido 15%. Para el mismo período, la matrícula privada representó 2,5 veces (243%) la matrícula pública, sin contar los 100 mil estudiantes de Senati, que no se registran en el sistema estadístico del Minedu.

De otro lado, no hemos encontrado evidencia respecto de que la opción por una carrera técnica sea por descarte, luego de tentar el acceso a educación universitaria. Para los más pobres, una opción es que sus hijos hagan una carrera técnica en el único instituto público de la provincia. Si sus recursos son mayores, las familias buscarán que estudien en la capital regional; y las familias que tienen algún excedente para invertir en educación tratarán de alcanzar un instituto privado y, hasta hace poco, una universidad de bajo coste y peor calidad⁷. También juega un rol en este tema el nivel educativo de los padres, si han estudiado en un instituto o universidad, buscarán por lo menos eso mismo para los miembros más jóvenes de la familia. Finalmente, los más pobres, que sin embargo culminaron su secundaria, difícilmente accederán a educación superior⁸. El tema del prestigio de la educación superior aparece cuando se puede decidir acerca de adónde ir⁹.

⁶ En los años 1990, el BID preparó un programa de préstamos para formación que no llegó a concretarse. Los fondos con los que se contaba provenían de la cooperación española y de la Unión Europea, con ellos se atendió las necesidades de un pequeño grupo de IEST y se inició la formación por competencias.

⁷ La Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (Sunedu) ha denegado el licenciamiento a 48 universidades y 2 escuelas de posgrado.

⁸ En la lógica de la agricultura campesina, el que se iba era aquel que podía progresar. Se quedaban las mujeres y quienes no tenían más remedio. Esto ha ido cambiando: actualmente, estar dentro del sistema educativo es también una opción para las mujeres. No está claro el sentido de esto, pero se refleja en una mayor matrícula femenina en las instituciones educativas en general.

⁹ De acuerdo con Bonfiglio, los sectores emergentes «no han aceptado contentarse con títulos técnicos de mando medio, y han percibido a la universidad como único canal real de ascenso. El sector social emergente no ha aceptado la formación técnica como canal de profesionalización alternativo a la universidad. No ha sido un rechazo a la FT en sí misma, sino la resistencia a ubicarse en un nivel intermedio de la escala del prestigio social» (2008, p. 92).

Como puede verse en la tabla 1, según la Enaho, son los hogares entre los deciles 4 y 8 los que acuden a los IEST. En la tabla 2, se observa que quienes están en la universidad pertenecen a los deciles 7 a 10.

Tabla 1
Matrícula en IEST por deciles de ingresos, según años, 2014-2017 (en porcentajes)

Año	Deciles									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2013	4,06	7,66	11,33	11,17	12,53	13,73	12,69	11,36	10,63	4,8
2014	2,07	8,66	11,71	11,81	13,18	12,38	13,98	12,49	7,35	6,4
2015	3,14	6,64	10,62	13,27	13,79	12,17	11,58	12,28	9,51	7,0
2016	3,02	8,24	10,57	10,95	13,74	13,00	13,89	14,64	7,57	4,4
2017	4,62	7,57	10,85	11,80	11,90	12,41	12,33	12,58	10,18	5,8

Nota

Los colores representan niveles de concentración: debajo del 10% en tonalidades de naranja a rojo; sobre el 10% en tonalidades de verde.

Fuente: Enaho (en Glandel, 2020).

Tabla 2
Matrícula en universidades por deciles de ingresos, según años, 2014-2017 (en porcentajes)

Año	Deciles									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2013	1,17	3,39	5,82	7,48	8,89	11,57	12,97	15,84	16,68	16,2
2014	1,11	3,61	5,99	7,65	9,44	12,26	13,51	15,48	16,25	14,7
2015	1,49	3,56	4,60	7,84	9,01	10,18	13,04	15,68	17,38	17,2
2016	1,11	3,62	5,25	8,43	8,99	10,85	12,54	14,52	17,31	17,4
2017	1,67	3,50	5,89	8,29	9,44	11,69	12,66	14,45	15,84	16,6

Nota

Los colores representan niveles de concentración: debajo del 10% en tonalidades de naranja a rojo; sobre el 10% en tonalidades de verde.

Fuente: Enaho (en Glandel, 2020).

Paralelamente, se ha producido un acelerado proceso de urbanización que ha dejado a muchos institutos sin estudiantes, particularmente a los ubicados en la sierra del Perú¹⁰. En segundo lugar, hay en curso un cambio en la estructura demográfica, la cantidad de población económicamente activa dejará de ser mayoritaria en el año 2030, por lo que quedan apenas 10 años para contar con un sistema de educación superior que forme a los ciudadanos como técnicos, profesionales, académicos y científicos, lo que permitirá aumentar la productividad de todas las actividades económicas. En tercer lugar, el Perú ha recibido en muy pocos años un contingente migratorio importante, de casi 800 mil personas, en su mayoría en edad de trabajar, con más años de educación y con competencias profesionales que deben ser evaluadas y certificadas para su mejor inserción en las actividades económicas de las distintas regiones del país (Koechlin, Solórzano, Larco, & Fernández-Maldonado, 2019).

En estas condiciones, establecer una política nacional de FPT requiere un cambio importante en su gobernanza: es necesario que las instancias públicas comprometidas con la economía y la producción, junto con las entidades a las que se presta el servicio, participen muy cercanamente en el diseño e implementación de los programas de formación y certificación de competencias y sean parte de comités consultivos o incluso directivos de los IEST, y que estos tengan los recursos necesarios para enfrentar los retos que se les asignan. Se trata de una reconstrucción del sistema en la que las instituciones deben: tener autonomía académica y administrativa, y libertad para establecer alianzas con otras instituciones de formación superior, públicas o privadas; poder contar con una plana docente que transite permanentemente entre el sector productivo y la docencia, el cual facilite el tránsito formativo de los estudiantes desde los niveles básicos hasta los más altos de nivel superior; poder concursar a fondos de financiamiento y capacitación; y, finalmente, ser supervisadas considerando un conjunto de condiciones materiales necesarias para su funcionamiento, además de las tasas de empleabilidad de los egresados, sus niveles de ingreso y el impacto en la productividad de las empresas con las que tienen convenios. De otra manera, será difícil que se adapten a los cambios en el mercado laboral y a las nuevas demandas de formación.

Es necesario darle al sistema de formación y capacitación profesional la importancia y los recursos para modernizarlos en el menor plazo y con el mayor alcance

¹⁰ La población de la sierra disminuye por primera vez en números absolutos en el período intercensal 2007-2017. «De constituir el 65,0% del total nacional en 1940 pasó a representar el 28,1% en el año 2017, es decir, la población de ser predominantemente andina ha pasado a ser mayoritariamente costeña» (Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018, p. 18).

posible. La confluencia con las políticas económicas y de competitividad es clave y se han dado ya algunos pasos en ese sentido, pero carecen de la audacia suficiente para enfrentar los cambios estructurales impulsados por el aceleramiento de las modificaciones tecnológicas y la magnitud de los retos globales.

En el Perú hay una enorme brecha de habilidades en todos los ámbitos, y eso se refleja en una baja productividad¹¹, con desventaja no solo respecto de nuestros vecinos en la región, sino de manera más dramática entre Lima Metropolitana y el resto del país. De acuerdo con el Banco de Desarrollo de América Latina, CAF y la OCDE, uno de los problemas del desarrollo en Latinoamérica es la baja productividad del trabajo, es decir, la falta de calificación de sus trabajadores, que en promedio es cuatro veces menor que la de los Estados Unidos. Los IEST deberían contribuir al aumento de la productividad de todas las empresas, con mayor énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) a través de políticas específicas (Banco de Desarrollo de América Latina, CAF, 2018; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE; Banco de Desarrollo de América Latina, CAF; Comisión Económica Para América Latina, Cepal; Unión Europea, UE, 2019). En 2017, había en el Perú más de 1,9 millones de Mipyme formales, que representan el 99,5% del total de empresas formales: 96,2% son microempresas, 3,2% pequeñas y 0,1% medianas (Perú. Ministerio de la Producción, 2019).

Hay que advertir que la productividad depende de varios factores, no solo de las capacidades de los trabajadores o de su nivel educativo, tampoco incluso de los mayores niveles de capitalización de algunos sectores de actividad. Según el Banco de Desarrollo de América Latina, CAF (2018), son importantes también factores institucionales, como los derechos de propiedad o las regulaciones. Otros, de signo negativo al respecto, son: la falta de competitividad de las empresas con gran poder de mercado, las relaciones entre las empresas de una cadena productiva, las regulaciones laborales, el peso de la informalidad y el funcionamiento del sistema financiero.

La demanda por educación superior tecnológica cubre un rango amplio de edades y convoca a sectores sociales de menores ingresos. Esto tiene varias causas, la primera es que la edad promedio de egreso de la secundaria es más alta de lo previsto en estos sectores porque los estudiantes repiten de grado o pierden un año escolar al migrar de colegios de primaria a colegios de secundaria para estar más cerca de las posibilidades de hacer una carrera técnica o universitaria. El sis-

¹¹ El indicador de productividad al que hace referencia este concepto es el valor agregado bruto (VAB) dividido por la población económicamente activa ocupada.

tema castiga a los que quieren culminar sus estudios básicos por no vivir donde se prestan los servicios educativos y por no haber recibido una educación adecuada. Hay también, en segundo lugar, un fenómeno nuevo: el contingente que decide ir a la educación superior luego de pasar un período trabajando y lograr cierta independencia económica, con la idea de tentar una certificación que le ayude a mejorar su posición social y económica. En este último caso, la precariedad del empleo y la falta de flexibilidad de las instituciones de educación superior hacen muy difícil trabajar y estudiar al mismo tiempo.

Pero, aun así, como hemos visto más arriba, el acceso a la educación superior sigue cerrado para la mayoría de la población de bajos recursos, lo que obliga a mirar otro de los engranajes de la FPT, la que se brinda en los Cetpro, en los que estudian carreras técnicas de nivel inicial quienes no terminaron su secundaria o estudiantes de los últimos años de secundaria. En ellos, la matrícula creció y se concentró en un número menor de instituciones entre los años 1990 y el primer lustro de este siglo; de allí en adelante ha comenzado a decrecer.

Otro de los retos, como se ha mencionado, es atender a los diferentes tipos de empresa: no se trata de dedicarse privilegiadamente a uno de ellos, sino de hacer crecer la FPT en posibilidades para que las brechas de calidad y productividad se reduzcan, considerando además la densidad tecnológica de las empresas y las diferencias entre los productores urbanos, rurales o agropecuarios. Esto puede suponer especializar a una parte de IEST o crear alguna división interna. De tal manera, algunos pueden formar parte de estrategias para desarrollar mecanismos de anticipación de habilidades y previsión para absorber el impacto de los cambios sobre sectores específicos y alertar a los demás para modificar sus programas de estudio e informar a las personas para que tomen decisiones claras.

Las políticas de formación técnica tienen que considerar que no solo deben educar para los empleos que hoy existen, sino hacerlo para los que se irán creando. Para esto, el sistema debe considerar los nuevos formatos que ofrece la tecnología emergente: generar módulos virtuales no presenciales y nuevos sistemas de certificación, e incorporar inteligencia artificial como asistentes de aprendizaje y resolución de problemas trabajando en equipo.

La provisión de aprendizajes se distribuye de muchas maneras en el contexto actual, y se hace cada vez más híbrida. Al mismo tiempo, las barreras entre los niveles de formación superior y postsecundaria se difuminan. La formación en un Cetpro es el primer paso para una formación tecnológica superior, que a su vez puede vincularse con la formación universitaria. China ha tenido que realizar una reforma de su sistema de FPT para aumentar su productividad y enfrentar el

problema del envejecimiento de su población, y está avanzando en esta dirección (Australia. International Education Group, 2019).

La inteligencia artificial es la nueva frontera de las tecnologías de la información que avanza en la perspectiva de contar con artefactos inteligentes que emulen el comportamiento humano y lo reemplacen, especialmente en aquellas actividades básicas para las que ha estado formando la educación técnica. Por ejemplo, la tasa de precisión en reconocimiento facial o de voz bordea el cien por ciento de éxito. Hoy, la automatización y la robótica son el soporte de la industria y no los obreros calificados; asimismo, las actividades de procesamiento de información requieren cada vez menos la participación de trabajadores administrativos y supervisores. Diversos países, a partir de los cuales un informe ha sido hecho por Unesco (2019), ya han empezado a ensayar el uso de inteligencia artificial en entornos pedagógicos de apoyo a una educación más personalizada (China, Uruguay, Brasil, Sudáfrica y Kenia). Las instituciones encargadas de los sistemas educativos también están haciendo uso de ella para un mejor y más eficiente manejo de la información (Emiratos Árabes Unidos, Kenia, Bután, Kirguistán y Chile).

Como señala Jinhua Ma:

[...] las habilidades de baja tecnología y repetitivas cultivadas por el modelo de educación vocacional serán digitalizadas e inteligentes, y eventualmente serán reemplazadas por robots industriales. Al mismo tiempo, la sociedad y las empresas tendrán mayores requisitos de calidad para la capacitación y formación del personal en educación tecnológica. El modelo actual de formación profesional tendrá muchas dificultades para adaptarse a las futuras necesidades de desarrollo industrial. (Ma, 2019, p. 523)¹²

Los institutos de formación y sus docentes deben transformarse completamente. Lo que está cambiando es la estructura y el sistema de conocimiento.

La inteligencia artificial permitirá acercarnos más a la educación personalizada de manera más fluida al romper las barreras de tiempo y espacio y con más apoyo al desarrollo de la creatividad, la curiosidad, la aproximación multidisciplinaria, el pensamiento crítico y la capacidad de resolución de problemas. Además, podrá adaptarse a las características del estudiante y sus gustos el ritmo de aprendizaje y las formas de evaluación. Todo ello tendrá consecuencias sobre la gestión pedagógica e institucional en el trabajo docente, para lo cual entre las competencias básicas debe incorporarse el procesamiento de datos, la programación y el uso de inteligencia artificial.

¹² Traducción propia.

Sin embargo, el paradigma de instituciones de FPT forjadoras de una sociedad industrializada y solidaria sigue vigente en el imaginario de los institutos públicos y en muchos de los funcionarios que están vinculados al sector. Los Gobiernos regionales y los directivos de institutos siguen esperando la llegada de recursos públicos para renovar los institutos en infraestructura, equipamiento y mejora de las condiciones docentes. No ha habido un cuestionamiento serio que implique cambios sobre el papel que han venido desempeñando, comenzando por su alejamiento del sector productivo y la precaria formación que alcanza a sus estudiantes, con currículos que no responden a las necesidades de las empresas, ni a la demanda de tales estudiantes.

El primer axioma para el éxito de la formación técnica es ser plenamente compatible con las demandas y capacidades de las empresas en las que sus estudiantes trabajarán. Esta relación se da a través de una participación directa de las empresas en la formación, sea a través de espacios de prácticas preprofesionales o de la formación dual. Ello supone la elaboración de un currículo conjunto, en el que el aprendizaje se realiza en el instituto y en la empresa. De lo que se trata es de construir una **relación simbiótica** entre las instituciones de formación técnica y las organizaciones productivas.

Este vínculo es más apremiante cuanto mayores son los cambios en los procesos productivos por incorporación de tecnología o por variaciones en los procedimientos y controles, porque así como hay una formación inicial, hay también una formación continua para que los miembros de la organización adquieran nuevas habilidades o se reciclen por completo. Esto requiere una institución formadora flexible experta en diseño de procesos educativos y aprendizaje, lo que debe permitirse mantener el currículo de la carrera al día, certificar lo aprendido por fuera del sistema y brindar los cursos necesarios para atender a los trabajadores que están en el sistema.

Solo algunos pocos institutos privados y públicos avanzan en esta dirección y atienden a las empresas grandes más integradas al mercado internacional, sean de origen nacional o extranjero. Los institutos privados a este nivel parecen haberse dividido el trabajo y, aunque compiten entre sí en algunas de tales empresas, se han concentrado principalmente en las dedicadas a la producción de bienes primarios (agricultura, pesca y minería).

La mayor parte de los IEST están alejados de esta dinámica. Su conexión con las empresas grandes es esporádica y depende más de ellas que de los propios institutos. Así, las empresas modernas ubicadas lejos de las capitales de las regiones con mayor desarrollo relativo deben «importar» trabajadores califica-

dos, porque los IEST de la localidad no tienen las capacidades para atender sus demandas.

¿Qué pasa entonces con el resto de los institutos y de las empresas? Si uno es un mediano empresario, probablemente está en un piso tecnológico por debajo de la gran empresa y su sistema de contratación de personal depende de las habilidades de los directivos, quienes además suelen contratar trabajadores con cierta experiencia. Muchos de ellos buscan relacionarse con los IEST de alta calidad, o con aquellos relativamente serios que están en su ámbito. Sin embargo, esta relación no se parece a la **simbiótica**, el acercamiento puede materializarse en la apertura de espacios de prácticas en la empresa, pero estas tienen una ventaja limitada, pues no están reguladas según un modelo de enseñanza y aprendizaje, de modo que su éxito depende solo de las habilidades del estudiante. Es decir, la empresa se beneficia al captar mano de obra barata y muchas veces gratuita y al seleccionar a quien se desempeñe mejor; el instituto no se beneficia, ni se perjudica con esta relación, ya que no es resultado de su proactividad, se trataría más bien de una forma de **comensalismo**¹³.

Ahora, si vamos al mundo de las pequeñas y microempresas para ver de qué manera se vinculan con los IEST, encontraremos que ninguna de ellas mantiene una relación asociada con intereses productivos. Este tipo de empresas de carácter familiar tienen un bajo nivel de incorporación de tecnología en sus procesos productivos, pero no son ajenas a los impulsos del mercado; y en particular cuando están vinculadas con la exportación de productos orgánicos (café, cacao, banano, quinua, chía, castañas, etc.) suelen asociarse para obtener ventajas de escala y buscan apoyo en los IEST para la formación de los jóvenes. Estas empresas asociativas son las que reclaman una mayor participación del Estado como proveedor de asistencia técnica y ejecutor de obras públicas.

En el caso de los pequeños negocios urbanos, la participación de técnicos en diversas áreas de administración y contabilidad es clave para una mejor organización de las actividades y la formalización. En muchas ocasiones, sus propietarios «descubren» que corrigiendo ciertos comportamientos o con un seguimiento más cuidadoso de los resultados de sus actividades es posible eliminar malas prácticas y aumentar sus ingresos. Muchos de estos negocios han surgido en este siglo como parte de la expansión económica y son responsables del crecimiento de la mayor parte del empleo. Su estabilidad reposa más en las capacidades familiares que en la solvencia de la empresa.

¹³ El comensalismo es una asociación biológica externa entre dos especies para beneficio alimenticio de una de ellas o de ambas, sin causarse perjuicio entre ellas.

Los micro y pequeños empresarios, si tienen relación con los IEST es porque han estudiado en ellos o lo están haciendo sus familiares. La imagen que se han hecho de estas instituciones es positiva en términos de la formación recibida, pero son también conscientes de sus deficiencias. Están dispuestos a recibir practicantes de IEST, pero no tienen condiciones para pagarles, aunque, en general, contratarían técnicos como parte de un servicio de asesoramiento y seguimiento¹⁴. Ellos imaginan a los IEST como espacios abiertos en los que se difunde conocimientos y nuevas prácticas, se capacita en cursos cortos, se realiza seminarios, se da a conocer los requerimientos para formalizarse o vincularse con nuevos proveedores, etc.

Institucionalmente, los IEST dependen de las Direcciones Regionales de Educación y el trabajo cotidiano está a cargo de unos pocos especialistas que comparten su responsabilidad con otras actividades de tales Direcciones: todas ellas se manejan con los recursos que se obtienen del Gobierno central y rara vez se incorporan recursos regionales¹⁵. Más allá de las declaraciones de los gobernadores regionales sobre la importancia de la FPT, no se ha concretado estrategias que vinculen a los IEST con las empresas y los proyectos de desarrollo regional. Los avances en la aplicación de la nueva ley de IEST, Ley 30512 (Perú, 2016), han sido magros y esporádicos, lo mismo que los de la recientemente aprobada Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2020).

Una de las ventajas de la distribución territorial de los IEST es su presencia en casi la totalidad de las provincias del país. Pero esta ventaja se disipa cuando se observa que muchos de ellos están ubicados en zonas con gran erosión demográfica, en la que los centros educativos están también quedándose vacíos. En otros casos, hay dos institutos con las mismas características en pueblos vecinos, cuando por la demanda existente podría quedar solo uno. Estos IEST subsisten gracias al apoyo de la población y de los docentes, que consideran que su existencia es el último pasaje para lograr el desarrollo de la provincia, combatir la emigración y, por el lado de los docentes, mantener su puesto de trabajo.

Si bien podría parecer que los IEST y el circuito de grandes empresas están en mejor situación en lo que refiere a una formación adecuada a las tecnologías de punta, esto no necesariamente es así. De una parte, los responsables de los IEST de punta sostienen que tienen grandes dificultades para seguir el ritmo de los

¹⁴ Es interesante anotar que, en muchos casos, los proveedores de materiales, fertilizantes, pesticidas y productos farmacéuticos son al mismo tiempo asesores, sin que necesariamente tengan las capacidades suficientes para ello.

¹⁵ Como en el caso de Piura y Loreto.

cambios tecnológicos, que no poseen la capacidad para conocerlos bien, experimentar con ellos y hacer propuestas de capacitación y formación antes (o al mismo tiempo) de que maduren para ser incorporadas en las empresas, de modo que este aprendizaje debe realizarse de manera simultánea a su instalación, asumiendo los costos de la improvisación.

Rogers (1983), en su teoría de la difusión de las innovaciones, considera que hay empresarios que **inician** el proceso de innovación aceptando los riesgos para mantenerse en la cabeza del mercado, pero son pocas empresas las que siguen este camino y, en general, tienen suficiente capacidad como para fracasar en su intento y continuar en el negocio. Pero, una vez que ese proceso sí funciona, aparecen los **seguidores** que, sin muchas referencias, toman la nueva tecnología. Luego viene un grupo mayor de **adoptadores tempranos**, al poco tiempo aparece uno de similar tamaño de **adoptadores tardíos**, y, finalmente, entran los **rezagados**, que toman la tecnología cuando está plenamente estandarizada. A mi modo de ver, en el Perú nuestras empresas de punta están en estas dos últimas categorías, principalmente en la última.

A modo de conclusión

La FPT debe convertirse en un instrumento para facilitar el desarrollo tecnológico de las empresas y compartir con ellas la tarea de multiplicar las capacidades de los trabajadores, promover las potencialidades de las nuevas herramientas tecnológicas y los nuevos procedimientos, diversificar los ámbitos de su aplicación y hacerlos llegar a todo el territorio nacional. Los indicadores clave de esta tarea son la reducción de las brechas de productividad y el grado en el que las economías locales se diversifican.

Las instituciones de FPT forman parte del circuito nacional e internacional de desarrollo de la ciencia y la tecnología. En este sentido, deben vincularse con las universidades e institutos de investigación generadores de conocimientos y participar como espacios de experimentación, innovación y adaptación tecnológica.

La gobernanza del sistema de FPT no puede ser independiente de la participación de las empresas y las organizaciones productivas y públicas en la gestión administrativa y pedagógica. Ello debe permitir la compatibilidad de la formación y la transitabilidad de los profesionales al interior del sistema educativo. De otro lado, la diversidad de instituciones de FPT y su capacidad formativa requiere agregarlas territorialmente en unidades mayores complementarias.

La velocidad de los cambios tecnológicos, la automatización y el crecimiento de las ofertas de capacitación con certificación propia inciden cada vez más en

el desarrollo y adquisición de competencias. La formación continua se acomoda mejor a estas nuevas dinámicas y los institutos pueden jugar un rol importante en la certificación y eslabonamiento de competencias profesionales que informen de mejor manera al mercado de trabajo.

La gestión de las instituciones que forman parte del sistema de FPT debe caracterizarse por su flexibilidad y autonomía. Ser expertas en aprendizaje y expertas en el manejo de tecnologías. La práctica, el aprender haciendo, debe ser el centro de los planes de estudio. Los estudiantes deben involucrarse con proyectos reales y aprender de manera colaborativa a encontrar y resolver problemas.

Referencias

- Australia. International Education Group. (2019). *China announces major reform to vocational education sector*. Australian Government. Recuperado de <https://international.education.gov.au/International-network/china/PolicyUpdates-China/Pages/China-announces-major-reform-to-vocational-education-sector.aspx>
- Banco de Desarrollo de América Latina, CAF. (2018). *Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial*. Buenos Aires: CAF.
- Bonfiglio, G. (2008). ¿Qué hay detrás de la baja aceptación de la formación técnica en el Perú? *Debates en Sociología*, (33), 77-94.
- Cieza Mejía, S. J. (2019). *La capacidad estatal en la implementación de una mejor política educativa para garantizar la calidad por parte de institutos públicos y privados y escuelas de educación superior en el Perú (2014-2017)* (tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- De Buhler, J. (1977). Reforma educativa peruana: del proyecto a la realización. *Nueva Sociedad*, 33, 65-79. Recuperado de https://nuso.org/media/articles/downloads/372_1.pdf
- Glandel, D. (2020). Análisis de indicadores educativos en la Encuesta Nacional de Hogares. [inédito].
- Guadalupe, C., Twanama, W., & Castro, M. P. (2018). *La larga noche de la educación peruana: comienza a amanecer*. Documento de discusión 1806. Lima: CIUP. Recuperado de <http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2184>
- Instituto de Educación Superior, IES, Simón Bolívar. (2016). *40 años de experiencia formando profesionales técnicos*. IES Simón Bolívar. Recuperado de http://www.instituto.bolivar.edu.pe/iestpsb/assets/files/revista_iestpsb/files/search/searchtext.xml
- Koehlin Costa, J., Solórzano Salleres, X., Larco Drouilly, G., & Fernández-Maldonado Mujica, E. (2019). *Impacto de la inmigración venezolana en el mercado laboral de tres ciudades: Lima, Arequipa y Piura*. Lima: OIM, OIT, Mintra y UARM. Recuperado de <https://peru.iom.int/sites/default/files/Documentos/IMPACTOINM2019OIM.pdf>

- Ma, J. (2019). The challenge and development of vocational education under the background of artificial intelligence. *Proceedings of the 2019 5th International Conference on Humanities and Social Science Research. Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, 319, 522-525. Recuperado de <https://doi.org/10.2991/ichssr-19.2019.102>
- McLuhan, M. (1972). *La galaxia Gutenberg*. Madrid: Aguilar.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE; Banco de Desarrollo de América Latina, CAF; Comisión Económica para América Latina, Cepal; Unión Europea, UE. (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición*. París: OCDE. Recuperado de <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>
- Pavlidis, P. (2017). Socialism, labour and education: From Marx to Makarenko. *International Journal of Educational Policies*, 2, 3-16.
- Perú. (18 de febrero de 1969). Ley Orgánica de la Universidad Peruana. Decreto Ley 17437.
- Perú. (28 de diciembre de 1993). Ley del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial, Senati. Ley 26272. Congreso Constituyente Democrático. Recuperado de <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/26272-dec-30-1993.pdf>
- Perú. (31 de octubre de 2016). Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes. Ley 30512. Congreso de la República. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/ley-de-institutos/pdf/ley-de-institutos.pdf>
- Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). Características de la población. En *Perú: perfil sociodemográfico 2017* (pp. 12-94). Lima: INEI. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/cap01.pdf
- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (2018). Hoja de ruta del Ministerio de Educación. En *Transformemos el sistema educativo ya* (p. 4). Lima: IPAE. Recuperado de <https://www.ipae.pe/wp-content/uploads/2018/12/CADE-Educacion-2018-final.pdf>
- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (2019). *Magnitudes*. Minedu. Recuperado de <http://escale.minedu.gob.pe/magnitudes;jsessionid=220b57af8d2488c548dc0e62a698>
- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (2020). *Política nacional de educación superior y técnico-productiva*. D. S. 012-2020-Minedu. Minedu. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1481464/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Educaci%C3%B3n%20Superior%20y%20T%C3%A9cnico-Productiva.pdf>
- Perú. Ministerio de la Producción. (2019). *Estadística Mipyme*. Ministerio de la Producción. Recuperado de <http://ogeice.produce.gob.pe/index.php/shortcode/estadistica-oe/estadisticas-mipyme#>
- Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of innovations*, 3.ª ed. Nueva York: The Free Press.
- Salazar Bondy, A. (1975). *La educación del hombre nuevo: la reforma educativa peruana*. Buenos Aires: Paidós. Recuperado de http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibVirtual/libros/2006/educ_hombre/ficha.htm
- Unesco. (1986). *Cooperación técnica para apoyo al Programa Nacional de Desarrollo de la Educación Técnica y Tecnológica*. París: Unesco. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000069386>

- Unesco. (2013). *Clasificación internacional normalizada de educación. Revisión 2011*. Montreal: UIS
- Unesco. (2019). *Artificial intelligence in education: Challenges and opportunities for sustainable development*. Documento de trabajo 7. París: Unesco. Recuperado de <https://en.unesco.org/themes/education-policy>
- Vega G., J. F. (2012). Antecedentes de los estudios generales en la PUCP. En *Red Internacional de Estudios Generales* (p. 12). Lima: PUCP. Recuperado de <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/134467>

¿Universidades de investigación para el Perú? En deuda con la generación de conocimiento de frontera

MÓNICA BONIFAZ Y ALBERTO GAGO

«¿Nos quedamos atrás...? ¿Nos llevaron de encuentro?» Lo que nos diferencia de las sociedades «desarrolladas», como diría Stiglitz en un discurso en París en 2015 (*Política & Economía*, 2015), más que la brecha en ingresos es la brecha en conocimientos. La ausencia de mejores condiciones para acceder a una educación de calidad y contar con un entorno favorable para la investigación de avanzada con estándares internacionales nos impide aumentar nuestras probabilidades de formar parte de la Sociedad del Conocimiento del siglo XXI y nos pone en deuda con las nuevas generaciones *ad portas* del Bicentenario de nuestra Independencia (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2015). En el Perú, a pesar de los importantes avances de los últimos 15 años en materia de sistemas de soporte a la investigación y al desarrollo científico-tecnológico (Perú, 2004), así como de las buenas intenciones de la reciente reforma universitaria (Perú, 2014), nuestras instituciones universitarias estatales y no estatales –principales actores conforme lo establece nuestro marco normativo vigente– muestran aún muy poca capacidad para investigar, innovar y producir conocimiento de frontera en las diversas áreas del saber. Sin necesidad de compararnos con referentes internacionales de países desarrollados, resulta suficiente observar nuestro desempeño en materia de investigación en los últimos 20 años frente al de nuestros pares en la región, como Chile, Colombia y Ecuador. A la luz de la información que nos brindan en términos de publicaciones y/o patentes registradas las bases de datos bibliográficas, el I Censo Nacional de Investigación y Desarrollo a Centros de Investigación 2016 (CNID; Perú. Consejo Nacional

de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, Concytec, 2017), el *I Informe bienal sobre la realidad universitaria peruana* (Perú. Superintendencia Nacional de Educación Universitaria, Sunedu, 2017) y, en especial, el portal de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (Ricyt; 2019), es posible constatar que aún estamos bastante rezagados con respecto a la región. Avanzamos, pero muy tímidamente.

En este contexto, el presente ensayo reflexiona sobre la relevancia de la investigación científica, básica y aplicada, planteando que esta es una responsabilidad fundamental del quehacer universitario y un medio para la formación de capital humano altamente calificado, necesario para el desarrollo social y económico del país. En línea con lo anterior, se discute brevemente sobre los antecedentes de la universidad peruana, la naturaleza de la investigación y las publicaciones científicas y, de manera explícita, sobre los indicadores de desempeño en producción académico-científica que revelan el estatus de la investigación en el país respecto a sus pares en la región. A manera de conclusión, reconociendo el rol fundamental de las universidades para insertar al país en la sociedad del conocimiento, se propone que el Estado viabilice una política para la asignación de recursos que estimule que, en un futuro no lejano, por lo menos un grupo de universidades peruanas alcancen niveles de excelencia en investigación con amplio reconocimiento internacional, comparables a los de las mejores universidades de la región. Citando a la renombrada científica española recientemente fallecida Margarita Salas (*Diario de Burgos*, 2019), hoy más que nunca resulta pertinente señalar que: «Un país sin investigación es un país sin desarrollo».

Antecedentes

La universidad peruana, de manera similar a otras de la región, conserva una fuerte tradición e influencia de la universidad española orientada a la formación, básicamente a cargo de docentes con dedicación parcial y baja profesionalización académica, es decir, con poco entrenamiento para la investigación (Bernasconi, 2008). De hecho, la influencia hispánica se ve reflejada también en la poca importancia que se da a la investigación científica en el Perú, lo que explica por qué nuestras universidades históricamente no han visto, en términos efectivos, a la investigación como responsabilidad fundamental en su quehacer. Este desdén por la investigación científica de la España de antaño fue graficado por Miguel de Unamuno, quien hace decir a uno de sus personajes en un diálogo de 1906: «Inventen, pues, ellos y nosotros nos aprovecharemos de sus invenciones» (en Baños, 2007, p. 94).

La universidad peruana, asimismo, se ha visto afectada por una agresiva política de liberalización de la educación universitaria en la década de 1990, que implicó una drástica reducción del presupuesto público en la universidad estatal y el ingreso de la inversión privada en la forma de universidades societarias, fuertemente orientadas estas últimas a la formación profesional para atender una alta demanda insatisfecha de egresados de la educación secundaria. En tan solo 20 años, el Perú pasó de tener 69 universidades en funcionamiento a 132, de las cuales muy pocas se han comprometido con la investigación y, menos aun, han asignado recursos para estimularla en temas de frontera (Perú. Superintendencia Nacional de Educación Universitaria, Sunedu, 2017, p. 68).

En este contexto, resulta importante enfatizar que la Ley 30220 (Perú, 2014) ha puesto especial énfasis en precisar que la investigación es una de las labores fundamentales que debe desarrollar la universidad y, en este sentido, se puede observar una evolución paulatina en las universidades estatales y no estatales. Es claro, también, que a nuestro sistema universitario le falta aún mucho por mejorar en términos de calidad; basta mencionar que al cierre de este documento tan solo 85 universidades han obtenido el licenciamiento otorgado por la Sunedu (2020b).

Las condiciones antes descritas explican por qué solo un 25% del total de los profesores universitarios contratados se dedican a la actividad académica a tiempo completo, cifra que hasta hace algunos años era aún significativamente inferior y que se ha alcanzado por mandato de la Ley 30220 (Perú, 2014) y por la labor supervisora de la Sunedu. Esas mismas condiciones explican también por qué solo el 10% del cuerpo académico de las universidades peruanas cuenta con el grado de doctorado (Perú. Superintendencia Nacional de Educación Universitaria, Sunedu, 2017). Poseer el máximo grado académico presupone tener las capacidades para desarrollar investigación académica y científica de manera independiente. No obstante, en el caso peruano es preciso señalar que un porcentaje significativo de los profesores con el grado máximo de doctor ha egresado de programas doctorales nacionales sin acreditación en cuanto al desarrollo de las capacidades antes dichas (Burga, 2017), lo que limita aun más el desarrollo de la actividad investigadora.

Adicionalmente a la situación del sistema universitario, aún muy enfocado en la formación profesional, están las condiciones del sistema nacional de ciencia y tecnología en el país. En un reciente estudio sobre la situación del ecosistema nacional de investigación e innovación en educación, analizado en el contexto de la región, Rodríguez, Benavides, Bonifaz y Aylas (2020) señalan que este eco-

sistema es aún débil en el Perú, dado que las políticas y normativas que lo respaldan no han logrado la articulación suficiente entre los actores involucrados ni la operatividad de sus objetivos y metas. Ellos destacan que es necesaria la revisión de las líneas de investigación establecidas por la máxima autoridad del sector, el Concytec. Estas líneas se enfocan, casi exclusivamente, en el desarrollo productivo del país en el corto y mediano plazo; es decir, en un esquema, netamente aplicado, que no nos asegura la mejora sustantiva del país a través de la ciencia y la tecnología. Para impulsarla se debe considerar una mirada más holística de la investigación a fin de generar más y mejores alternativas de desarrollo. El fijar algunas líneas como prioritarias no debe implicar dejar sin apoyo la generación de conocimiento en ciencia fundamental o básica, aquella que no tiene aplicaciones prácticas de corto plazo. No es producto de la casualidad que los países que tienen sistemas de investigación ya consolidados, como Chile o Colombia, o países de Norteamérica, Europa, Asia u Oceanía, apoyen sin restricciones la ciencia básica. ¿Por qué? Por su carácter esencial, porque el conocimiento (básico) entraña –como señala la frase cliché– poder.

Universidad de investigación, investigación aplicada y básica, y transferencia de conocimiento

Una universidad de investigación con proyección internacional es aquella reconocida por la calidad de su enseñanza y formación en el pregrado y posgrado, pero, sobre todo, por su capacidad de generar conocimiento de frontera y por incorporar también, como parte de su quehacer, la transferencia de dichos conocimientos hacia la sociedad en general (Mohrman, Ma, & Baker, 2008).

En las universidades de investigación, como la antes descrita, se desarrolla con mucho énfasis tanto investigación básica como aplicada. Es pues pertinente distinguir y reconocer el valor que ambos tipos de investigación aportan a la sociedad y al país. Con el propósito de ilustrar de qué trata la investigación aplicada, se señalan los siguientes ejemplos: el desarrollo de pinturas anticorrosivas de bajo impacto ambiental, basadas en resinas de materias primas renovables, como el sacha inchi (Flores, Flores, Calderón, & Obregón, 2019); el estudio de distintos materiales para producir celdas solares buscando aumentar su eficiencia en la conversión de la luz del sol en electricidad; o el uso del gas radioactivo radón, proveniente del subsuelo, para localizar fallas geológicas y posiblemente para detectar sismos (Vilcapoma, López Herra, Pereyra, Palacios Fernández, Pérez, Rojas, & Sajo-Bohus, 2019). Una vez que el conocimiento es producido y discutido en la comunidad académica y científica, se da paso a su transferencia, que viene a ser

la etapa en la que fluye hacia la industria, las instituciones públicas y otros grupos de interés vinculados a la universidad, generando beneficios observables, tanto económicos como sociales.

Un caso exitoso de transferencia de conocimientos en la región ocurre en el estado de São Paulo con las universidades de su entorno. En este caso, los factores fundamentales han sido tanto los incentivos económicos, directos e indirectos, como una serie de condiciones y mecanismos para estimular que el profesorado diseñe y participe de proyectos conjuntos de investigación, innovación y desarrollo con compañías nacionales y multinacionales (Ferreira & Carayannis, 2019). Los resultados de estos trabajos de investigación colaborativos se han manifestado a través de la mejora de procesos y productos, así como de la formación de múltiples *start-ups* creadas a partir de iniciativas universitarias de soluciones innovadoras, que crean nuevos mercados de trabajo. Beneficios adicionales de este tipo de investigación colaborativa son las redes y los estrechos lazos de confianza que se establecen para futuros proyectos entre universidad, *start-ups*, empresas y otras iniciativas emprendedoras. Para ilustrar los lazos que se generan a partir de la investigación, basta mencionar que más de la mitad de los investigadores en el estado de São Paulo trabajan o colaboran con compañías de innovación. A manera de ejemplo, Brito (2019) explica cómo en la Universidad de Campinas –que está en São Paulo– se han creado unas 485 *start-ups* que generaron 29 mil empleos y mil millones de dólares en ingresos al año 2016.

Sin embargo, no solo la investigación aplicada genera beneficios. Existe, además, la investigación básica, que no busca aplicaciones y está orientada a entender cuáles son las leyes de la naturaleza. Paradójicamente, y a pesar de no tener un fin práctico, gran parte –si no toda– la tecnología que nos rodea no existiría de no ser por la investigación básica. Por ejemplo, los sistemas de posicionamiento global (GPS) tendrían errores de kilómetros en la precisión con que determinan una posición si Albert Einstein no hubiera propuesto las teorías de la relatividad especial y la relatividad general (gravitación), las cuales permiten calibrar los relojes atómicos en los satélites y tomar en cuenta su velocidad y el valor del campo gravitacional a la altura a la que están. Tampoco sería posible el desarrollo de los computadores cuánticos si Max Planck no hubiera descubierto que la radiación es absorbida y emitida en cantidades discretas o cuantos. Y el wifi no existiría si John O’Sullivan no hubiera desarrollado, en el contexto de la búsqueda de señales de la evaporación de agujeros negros formulada por Stephen Hawking, un algoritmo matemático que pueda desentrañar la débil señal de estos respecto del fondo cósmico (Kruszelnicki, 2012).

Aun en proyectos teóricos de investigación básica, los cuales no requieren infraestructura, se adquieren conocimientos de punta en *software*, construcción de modelos matemáticos para explicar fenómenos de la ciencia fundamental e interpretación de gráficas de resultados, entre otros. Todos estos conocimientos podrían ser de mucha utilidad en campos alejados diametralmente de la investigación fundamental. Y esto ya ha sucedido en el Perú, donde graduados de la Maestría en Física de una universidad peruana han sido contratados por un banco local y trabajan en la unidad especializada en análisis de riesgos (García Meza, 2019); los magísteres que estudiaron problemas relacionados a las partículas subatómicas o a la óptica cuántica fueron seleccionados precisamente por las capacidades señaladas previamente. Una situación similar se dio en España cuando la banca privada contrató a un doctorado en física y a otros científicos para realizar análisis de riesgos y control de fondos de inversión y para trabajar en el *high frequency trading*, que se realiza mediante potentes ordenadores (Fanjul, 2014). Esto muestra cómo graduados que desarrollan investigación básica contribuyen a la sofisticación de los negocios en el país, lo cual tiene un innegable valor económico y de progreso.

Así se podría continuar con ejemplos, ya que hay incontables casos de desarrollo tecnológico que son consecuencia de hallazgos producidos a partir de la investigación básica. En el caso de los proyectos experimentales de investigación básica, dada su naturaleza, los beneficios son aun mucho más evidentes. Mencionaremos solo dos de ellos: uno es el desarrollo de equipo e infraestructura, que puede comprender desde tecnología de punta hasta construcción civil, donde la beneficiaria sería la industria responsable que asume el desarrollo de las distintas partes del proyecto; el otro es la formación de capital humano, ya que los involucrados en este tipo de proyectos pueden adquirir una gama amplia de conocimientos en tecnología de punta en computación, electrónica, construcción y desarrollo de equipos, entre otros. Lo antes expuesto es analizado y cuantificado en un estudio de Florio, Forte y Sirtori (2016), donde además muestran, a partir de un análisis costo-beneficio, los potentes impactos socioeconómicos de la construcción del gran colisionador de hadrones en el Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire (CERN) en Suiza, proyecto orientado a estudiar las propiedades del mundo subatómico y su relación con el universo macroscópico.

Publicaciones científicas e innovación. Diagnóstico para el Perú

El sistema internacional de *rankings* universitarios es sin duda susceptible de múltiples críticas. Por ejemplo, el uso de indicadores de calidad basados en

la percepción del prestigio de la comunidad académica o la falta de criterios referidos al llamado «impacto social», entre otros, muestran que el sistema es incompleto y perfectible (Kehm, 2014). Adicionalmente, dentro de estas críticas muy válidas, surgen afirmaciones que sostienen que los académicos se ven obligados a publicar debido a la presión de los *rankings* universitarios. Pues bien, el interés de los académicos en difundir y publicar sus contribuciones es parte inherente al *ethos* de las comunidades científicas, y lo ha sido desde hace siglos, junto con la más reciente e ineludible práctica de revisión por pares (Merton, 1942). De este *ethos*, se deriva también la exigencia implícita que establece que, para que una contribución sea reconocida como parte del conocimiento en una especialidad, esta debe haberse publicado en un medio donde haya sido sometida a una estricta revisión por pares. Es decir, el interés por publicar ha sido siempre parte de las reglas de la academia. En este contexto, debemos señalar que el reconocimiento que tiene una revista académica o una editorial de libros está en función de aspectos tales como la calidad de su cuerpo de editores y árbitros, entre otros. Pero, por encima de todas las consideraciones anteriores, o a consecuencia de ellas, el aspecto fundamental es la exigencia de su sistema de revisión por pares. Este es el filtro que determina la calidad de las contribuciones que son divulgadas en dichos medios. De hecho, son los miembros de las propias comunidades científicas los que forman parte de este sistema de evaluación y los que conocen y tienen claras las jerarquías en cuanto a la calidad de las distintas revistas o editoriales (Rennie, 2016). Con el advenimiento de la bibliometría, sumada posteriormente al desarrollo de las computadoras y al manejo de grandes cantidades de datos, aparecen las bases de datos bibliográficas que sistematizan la información, clasificando, por ejemplo, las revistas en cuanto a su calidad e impacto, medido este a través del promedio de citas que recibe una publicación en cada base de datos. Esta clasificación de calidad suele coincidir con la visión de los académicos.

Lo antes expuesto explica por qué las universidades que son reconocidas por sus pares y por su capacidad para generar conocimiento a través de la investigación básica y aplicada se ocupan de publicar los resultados de dichas investigaciones en medios de divulgación académicos y científicos validados y en revistas indexadas. Adicionalmente, con relación al debate sobre la contribución y el impacto de la generación de conocimiento, publicado en revistas científicas, y su relación con la innovación en la industria medida en patentes, las investigaciones de Jefferson, Jaffe, Ashton, Warren, Koellhofer y otros (2018), así como las de Ahmadpoor y Jones (2017), demuestran su alto grado de conexión.

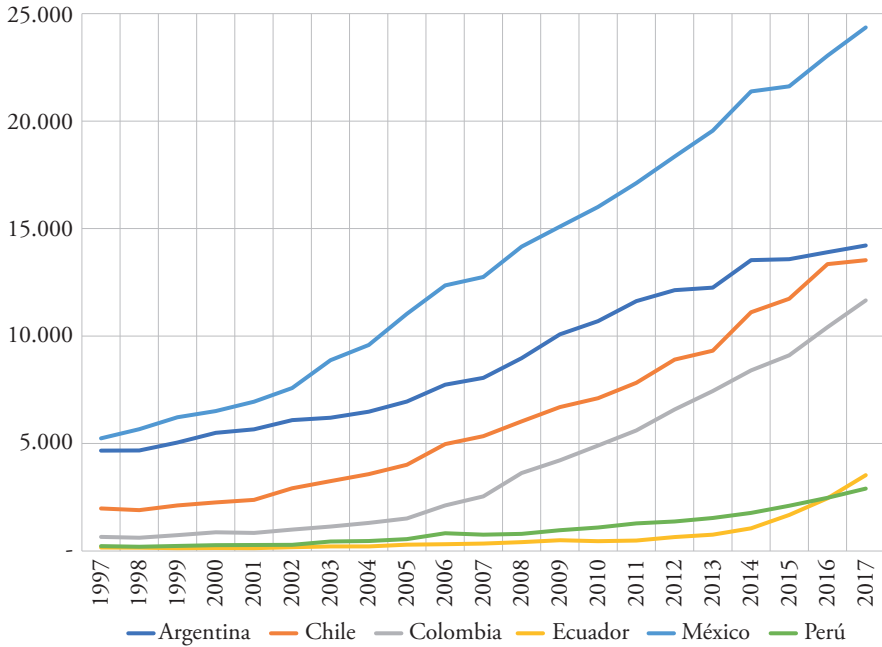
No obstante el debate y las evidencias, las cifras en cuanto a la generación de conocimiento en el Perú muestran cuál es la situación del país al respecto. Los datos reportados por el CNID de 2016 (Perú. Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, Concytec, 2017) proveen un panorama inicial al respecto. En primer lugar, muestran que el 49,5 % de la producción de artículos fue en revistas indexadas de alcance internacional, mientras que 50,5% fue producción de alcance local. Más importante resulta el dato de que el 80% de la producción total de artículos indexados proviene de las universidades, corroborando el rol protagonista que estas tienen en la generación y divulgación de conocimiento, situación alineada a la tendencia mundial.

El CNID de 2016 analiza la producción académica y científica a partir de los artículos publicados en revistas indizadas en la base de bibliográfica de Scopus, la cual, dados sus filtros de calidad, puede ser considerada una buena aproximación a la divulgación de conocimiento de frontera.

La figura 1 permite observar la evolución de la producción científica durante el período 1997-2017. Al comparar esos resultados entre países con cifras macroeconómicas similares, como Perú, Chile y Colombia, se puede observar que los dos últimos tienen ritmos anuales de crecimientos en producción científica parecidos entre sí, pero muy superiores a los reportados para el Perú. En números absolutos, entre 2013 y 2017, la producción de Chile y Colombia fue 5,5 y 4,4 veces mayor que la nuestra, respectivamente. Es más, en los últimos cinco años Ecuador alcanzó los desempeños promedio anuales del Perú, superando la producción de nuestro país en los dos últimos años.

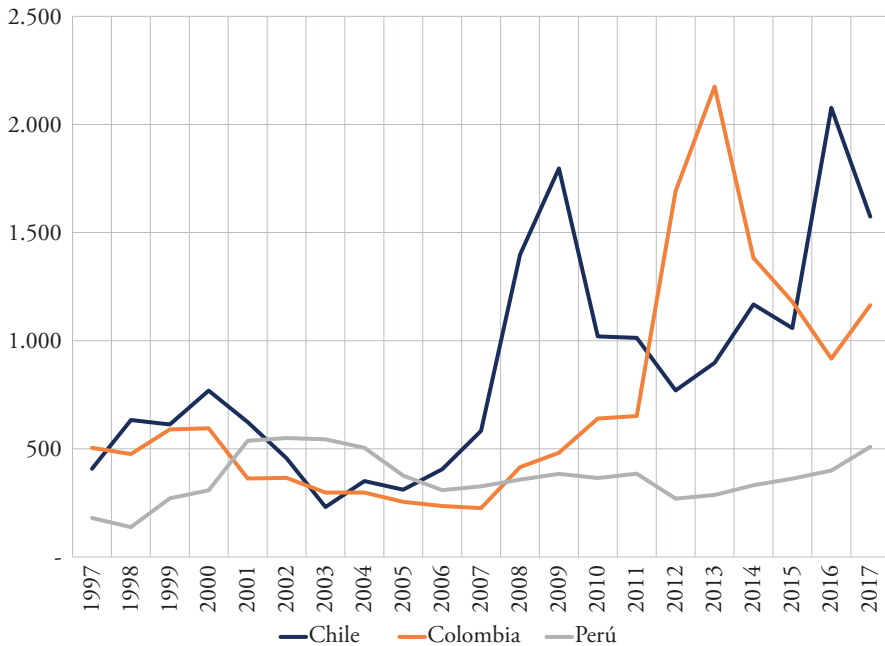
Esta misma tendencia se observa en el 12° Reporte Global 2019 del *Global innovation index 2019* (World Intellectual Property Organization, WIPO, 2019), donde en el rubro de publicaciones científicas Chile se ubica en la posición 40, Colombia en la 85 y el Perú en la 117. Adicionalmente, no sorprende que estas posiciones estén correlacionadas con aquellas que consideran un promedio del puntaje de las tres primeras universidades por país ubicadas en el *World university rankings 2020* (QS Top Universities, 2019). En dicho rubro, Chile ocupa la posición 32, Colombia la 34 y el Perú la 56. Esta misma tendencia se presenta en materia de innovación, ya que, en el rubro de solicitudes de patentes de origen, de acuerdo al *Global innovation index 2019* (World Intellectual Property Organization, WIPO, 2019), Chile está en el puesto 64, Colombia en el 66 y el Perú en el 93; esta data es comparable con el registro de patentes otorgadas reportadas por la Ricyt entre 1997-2017 (figura 2).

Figura 1
Evolución de la producción científica en Scopus; Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú; 1997-2017



Fuente: Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana, Ricyt (2019; indicadores bibliométricos; Scopus; <http://www.ricyt.org/category/indicadores/>; fecha de consulta: diciembre de 2019).

Figura 2
Patentes otorgadas; Chile, Colombia y Perú; 1997-2017



Fuente: Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana, Ricyt (2019; indicadores bibliométricos; Scopus; <http://www.ricyt.org/category/indicadores/>; fecha de consulta: diciembre de 2019).

A la luz de estas cifras, se hace evidente que uno de los objetivos prioritarios para el Perú debe ser mejorar las capacidades para contribuir con la generación de conocimientos de frontera, tanto en cantidad como en calidad, pues, conforme a lo señalado, las capacidades para generar conocimientos e innovar están estrechamente interrelacionadas y son parte del ecosistema de investigación y desarrollo de un país.

Universidad de investigación, punta de lanza para el desarrollo de un país. Propuesta para el Perú

Previamente, se ha argumentado a favor y se ha mostrado la fuerte conexión que existe entre la generación de conocimiento básico y aplicado, en términos de artículos científicos, y su transferencia a la sociedad. Así también, se ha evidenciado que este conocimiento se produce preponderantemente en las universidades. La conjugación de ambos hechos advierte que son las universidades de investigación,

o con mayor intensidad en investigación, las que cumplen un rol fundamental en la transformación de un país hacia una sociedad del conocimiento. Esto ha sido corroborado en una reciente investigación de alcance global (Powell, Fernández, Crist, Dusdal, Zhang, Baker, *et al.*, 2017) en la que se muestra que son las universidades de investigación, en conjunto con un número mayor de universidades con menor énfasis en esta labor, las que impulsan la expansión de la investigación científica y el desarrollo. Mientras que la investigación a cargo de instituciones gubernamentales ha disminuido gradualmente, las universidades asumen roles cada vez más protagónicos en la sociedad del conocimiento. La investigación, además, es una función que los académicos han demostrado que pueden desempeñar mejor en la universidad. Esto se debe a las condiciones que esta ofrece, como infraestructura, estabilidad y redes internacionales de colaboración de investigadores. Además, es en el entorno universitario donde se estimula el desarrollo de áreas emergentes en la investigación científica, actividad que para el Estado o la industria resulta problemática o riesgosa (Powell *et al.*, 2017).

En el Perú, aun nuestras mejores universidades están distantes en cuanto generación de conocimiento de universidades de Colombia o Chile, lo que se deduce de manera implícita de los indicadores presentados previamente. Esta situación muestra que aún queda un camino largo por recorrer para que el Perú cuente con universidades de investigación en toda la extensión de lo que este término involucra, con sus costos y beneficios. Resulta, entonces, evidente que el país requiere al menos de un grupo de universidades que se comprometa en desarrollar con mayor intensidad investigación académica, básica y aplicada, y que pueda participar activamente en las comunidades académicas y científicas internacionales. Algunas características específicas que se esperan de este tipo de instituciones son las siguientes: contar con un porcentaje importante (mayor a 30%) de profesores a tiempo completo, con doctorado y con probada capacidad para la investigación y la enseñanza; tener una comunidad académica en la que un porcentaje de profesores sean extranjeros; y, ofrecer una amplia variedad de programas de doctorado de calidad internacional, donde una fracción de sus estudiantes sean, además, internacionales (Altbach & Salmi, 2011; Altbach, 2013).

En consecuencia, para que las universidades puedan alcanzar el perfil antes descrito, se requiere de su compromiso y de una inversión importante por parte del Estado que sea sostenible en el tiempo. La asignación de estos recursos requerirá de una bien reglamentada política pública de fortalecimiento de la educación y la investigación universitaria. Un programa de estímulo de este tipo, sostenible en el mediano y largo plazo, hará necesario reconocer la existencia de distintos

tipos de universidades, de acuerdo con sus énfasis en investigación y docencia, y definir un mecanismo móvil de categorización de las mismas. La asignación de recursos se regiría de acuerdo con indicadores de desempeño para cada categoría. Esquemas de este tipo existen en diferentes regiones y países y se sustentan en la clasificación de sus universidades en categorías; por ejemplo, la primera podría corresponder a aquellas universidades con énfasis en la docencia y la investigación y que ofrecen programas de doctorado en diversas especialidades y disciplinas; una segunda categoría incluiría a las universidades con énfasis en la docencia y la investigación focalizada; y una tercera a las universidades especializadas en la formación profesional con énfasis en la docencia. Si bien estos esquemas están en permanente discusión y revisión, han permitido el ordenamiento de los sistemas universitarios y el desarrollo de la investigación (Mohrman *et al.*, 2008; Santelices, Ugarte, & Salmi, 2013). Un sistema similar sería necesario para el Perú, con flexibilidad, de tal manera que permita la movilización ascendente-descendente de las universidades de una categoría a otra y que haga posible su participación en la medida en que varíen sus misiones y objetivos institucionales. Es preciso remarcar que el apoyo del Estado deberá incluir tanto a las universidades estatales como a las no estatales, en el entendido de que ambas, al investigar y producir conocimientos, proveerán al país de un bien público, como lo es el conocimiento.

Si bien una política como la que se propone en el presente ensayo no ha sido siquiera discutida, a la fecha se pueden observar algunas acciones por parte del Estado que van a contribuir al fortalecimiento de la investigación en las universidades, sea por financiamiento directo o condicionado, o por las labores de fiscalización y supervisión de la calidad realizadas por la Sunedu. En este punto, cabe precisar que el Concytec en 2019 ha iniciado la evaluación y registro de investigadores a través del Registro Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Renacyt) y se encuentra elaborando el reglamento que normará el otorgamiento de remuneraciones diferenciadas para los docentes de acuerdo con la categoría que tengan asignada en dicho registro. En la medida en que estos mecanismos se implementen y las remuneraciones resulten competitivas, las universidades podrán atraer y retener profesores con altas capacidades para la docencia y la investigación. Un sistema de registro nacional de investigadores y de remuneraciones atractivo, basado en criterios objetivos de mérito y en una adecuada dedicación a la docencia e investigación de avanzada, permitirá contar con universidades de mayor calidad y excelencia en los niveles de pre y posgrado.

Conclusiones

Es necesario que el Perú aspire a participar de la sociedad del conocimiento lo antes posible, no solo por el fin práctico de diversificar y desarrollar su economía, sino por las implicancias del avance, cada vez más vertiginoso, del conocimiento científico y sus consecuencias en la sociedad. Los países preparados para entender los resultados que se desprenden de la generación de conocimiento de frontera estarán además en la capacidad de aplicarlo y de impactar en la calidad de vida de sus ciudadanos. Un ejemplo pertinente es el cambio climático, una realidad que enfrenta el Perú al estar considerado entre los países que serán más afectados. Al respecto, es imperativo y estratégico que seamos independientes desde el punto de vista científico y tecnológico, de manera que podamos enfrentar como país las crisis futuras y seamos capaces de prever y paliar sus consecuencias.

Los informes de diagnóstico nos muestran que, a pesar de los muy valiosos esfuerzos realizados, estamos aún a la saga en lo que respecta a generación de conocimiento en Sudamérica (Perú. Superintendencia Nacional de Educación Universitaria, Sunedu, 2017; Perú. Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, Concytec, 2017). Es por ello que requerimos impulsar el desarrollo de la investigación básica y aplicada. Sin una comunidad sólida de académicos dedicados a generar conocimiento fundamental y aplicado, será poco probable desarrollar innovaciones de impacto.

Como se ha mostrado, las universidades juegan un rol fundamental en la generación de este conocimiento, por lo cual nuestra propuesta es que se defina y establezca un esquema de apoyo a ellas, de tal manera que, por lo menos en un mediano plazo, algunas universidades peruanas estén a la vanguardia en la generación de conocimientos científicos de frontera en Latinoamérica. Este esquema de apoyo estaría basado en una clasificación transparente de los diferentes tipos de universidades que tenemos y en indicadores de desempeño que determinarían el acceso a recursos, dependiendo de cada tipo. Con universidades de investigación competitivas internacionalmente, el país contará con más y mejores capacidades para generar nuevos mercados, impulsar mejoras en la industria, desarrollar empleos de calidad, prever y gestionar los riesgos futuros, y establecer relaciones de confianza, de largo plazo, entre universidad, Estado, industria y sociedad.

Asumir la responsabilidad de implementar iniciativas en favor de la educación y la investigación universitaria requiere del compromiso del Estado y de las universidades, estatales y no estatales. Por una parte, el Estado debe diseñar políticas y programas de estímulo a la investigación con objetivos y metas claras y concre-

tas en cuanto a inversión y resultados esperados; por otra parte, las universidades deben implementar programas coherentes a sus modelos educativos en los niveles de pregrado y posgrado. Ambos sectores deben tener el compromiso explícito de implementar mecanismos transparentes de evaluación y reconocimientos basados en el mérito y alineados a resultados de investigación de calidad para el país.

Las decisiones que tomemos y las acciones que emprendamos hoy marcarán el destino del Perú del mañana.

Referencias

- Ahmadpoor, M., & Jones, B. (2017). The dual frontier: Patented inventions and prior scientific advance. *Science*, *357*, 583-587.
- Altbach, P. G. (2013). Advancing the national and global knowledge economy: The role of research universities in developing countries. *Studies in Higher Education*, *38*(3), 316-330. Recuperado de <http://doi.org/10.1080/03075079.2013.773222>
- Altbach, P. G., & Salmi, J. (Eds.) (2011). *The road to academic excellence. The making of World-Class research universities*. Washington: World Bank
- Baños, J. E. (2007). Cien años de ¡Que inventen ellos! Una aproximación a la visión unamuniana de la ciencia y la técnica. *Quark*, (39-40), 93-99.
- Bernasconi, A. (2008). Is there a Latin American model of the university? *Comparative Education Review*, *52*, 27-52.
- Brito, C. (30 de abril de 2019). The São Paulo Research Foundation (Fapesp) and Research Facilities. En *Latin American Research Facilities*. São Paulo: Global Research Council.
- Burga, M. (21 de noviembre de 2017). Profesores calificados. En *Seminario hacia una Política de Educación Superior para el Perú*. Lima: CNE.
- Diario de Burgos*. (7 de noviembre de 2019). Un país sin investigación es un país sin desarrollo. *Diario de Burgos*. Recuperado de <https://www.diariodeburgos.es/Noticia/ZB81A9848-DC9E-829172B009502DB7A2BE/201911/Un-pais-sin-investigacion-es-un-pais-sin-desarrollo>
- Fanjul, S. (28 de setiembre de 2014). La banca invierte en físicos. Los científicos entran en finanzas para manejar productos cada vez más complejos. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/economia/2014/09/26/actualidad/1411748424_276770.html
- Ferreira, J. J., & Carayannis, E. G. (2019). University-industry knowledge transfer-unpacking the «black box»: An introduction. *Knowledge Management Research & Practice*, *17*(4), 353-357. doi 10.1080/14778238.2019.1666514.
- Flores, S., Flores, A., Calderón, C., & Obregón, D. (2019). Synthesis and characterization of sacha inchi (*Plukenetia volubilis* L.) oil-based alkyd resin. *Progress in Organic Coating*, *136*(105289). Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.porgcoat.2019.105289>
- Florio, M., Forte S., & Sirtori, E. (2016). Forecasting the socio-economic impact of the Large Hadron Collider: A cost-benefit analysis to 2025 and beyond. *Technological Forecasting and Social Change*, *112*, 38-53.

- García Meza, O. (10 de junio de 2019). Físicos de la banca. *.edu*. Recuperado de <https://puntoedu.pucp.edu.pe/noticias/fisicos-de-la-banca/>
- Jefferson, O., Jaffe, A., Ashton, D., Warren, B., Koellhofer, D., *et al.* (2018). Mapping the global influence of published research on industry and innovation. *Nature Biotechnology*, 36, 31-39.
- Kehm, B. (2014) Global university rankings: Impacts and unintended side effects. *European Journal of Education*, 49(1). doi 10.1111/ejed.12064
- Kruszelnicki, K. (8 de setiembre de 2012). Black hole science key to WiFi. *ABC Science*. Recuperado de <https://www.abc.net.au/science/articles/2012/09/18/3590519.htm>
- Merton, R. (1942). Science and technology in a democratic order. *Journal of Legal and Political Sociology*, 1, 115-126.
- Mohrman, K., Mo, W., & Baker, D. (2008). The research university in transition, the emerging global model. *Higher Education Policy*, 21, 5-27.
- Perú. (23 de julio de 2004). Ley Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica. Ley 28303. Congreso de la República.
- Perú. (23 de setiembre de 2005). Ley del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica. Ley 28613. Congreso de la República.
- Perú. (3 de julio de 2014). Ley Universitaria. Ley 30220. Congreso de la República.
- Perú. Consejo Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación Tecnológica, Concytec. (2017). *I Censo nacional de investigación y desarrollo a centros de investigación 2016*. Lima: Concytec.
- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (2015). *Lineamientos de política para el aseguramiento de la calidad en la educación superior universitaria aportes y recomendaciones*. Lima: Minedu. Recuperado de <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/372>
- Perú. Superintendencia Nacional de Educación Universitaria, Sunedu. (2017). *I Informe bienal sobre la realidad universitaria peruana*. Lima: Sunedu.
- Perú. Superintendencia Nacional de Educación Universitaria, Sunedu. (2020a). *II Informe bienal sobre la realidad universitaria peruana*. Lima: Sunedu.
- Perú. Superintendencia Nacional de Educación Universitaria, Sunedu. (2020b). *Avances y estatus del licenciamiento*. Sunedu. Recuperado de: <https://www.sunedu.gob.pe/avances-licenciamiento/>
- Política & Economía*. (23 de enero de 2015). Stiglitz: el conocimiento es la llave del desarrollo. *Política & Economía*. Recuperado de <http://politicayeconomia.cl/stiglitz-el-conocimiento-es-la-llave-del-desarrollo/>
- Powell, J., Fernández, F., Crist, J., Dusdal, J., Zhang, L., Baker, D., *et al.* (2017). Introduction: The worldwide triumph of the research university and globalizing science. *The Century of Science: The Global Triumph of the Research University International. Perspectives on Education and Society*, 33, 1-36
- QS Top Universities (2019). *World university rankings 2020*. Recuperado de <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2020>
- Rennie, D. (2016). Let's make peer review scientific. *Nature International Weekly Journal of Science*, 535(7610). Recuperado de <https://www.nature.com/news/let-s-make-peer-review-scientific-1.20194>

- Rodriguez, J., Benavides, M., Bonifaz, M. y Aylas, E. (2020) Perú: Ecosistema Nacional de I+D+i en Educación. Serie Working Papers SUMMA. N°1. SUMMA, Laboratorio de Investigación e Innovación en Educación para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.
- Salmi, J. (2009). *El desafío de crear universidades de rango mundial*. Washington D. C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial
- Santelices, M., Ugarte, J., & Salmi, J. (ed.). (2013). *Clasificación de instituciones de educación superior*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Vilcapoma Lázaro, L., López Herra, M., Pereyra, P., Palacios Fernández, D., Pérez, B., Rojas, J., & Sajo-Bohus, L. (2019). Measurement of radon in soils of Lima City-Peru during the period 2016-2017. *Earth Sciences Research Journal*, 23(3), 171-183. Recuperado de <https://doi.org/10.15446/esrj.v23n3.74108>
- World Intellectual Property Organization, WIPO. (2019). *Global innovation index 2019*. WIPO. Recuperado de https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2019/

Un espacio de construcción: la ciencia, la tecnología y la innovación en el Perú

FABIOLA LEÓN-VELARDE Y RAYMUNDO MORALES †¹

Introducción

La historia de la humanidad muestra que hasta el siglo XVI el mundo se encontraba aletargado. Esto se puede apreciar en la figura 1, que muestra un PBI con desarrollo muy bajo. En realidad, es recién a partir de ese siglo que uno puede observar en las gráficas un comportamiento dinámico distinto. Si podemos elegir una palabra para describir el mundo moderno, esta es crecimiento. En el año 1500, el PBI era de USD 430 millones; para el año 2015 su nivel llegó a USD 108,1 billones (Our World in Data, 2015).

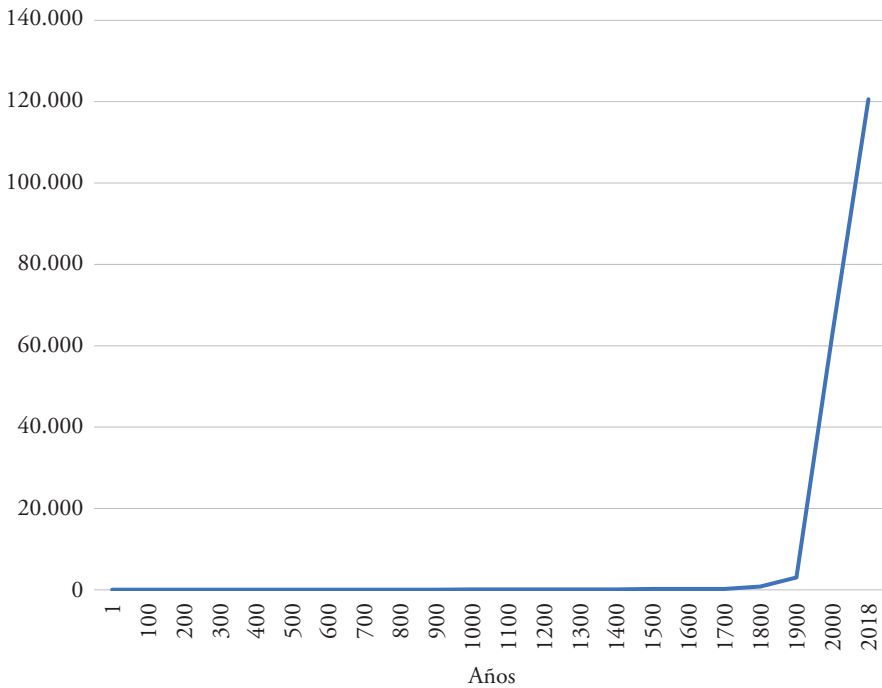
¿Qué ocurrió? En economía se reconocen cuatro factores de producción (tierra, trabajo, capital y tecnología), de los cuales, hasta el siglo XVI, los primeros tres eran los más relevantes. Pero su desarrollo natural es lento. A partir de ese siglo, primero los imperios y posteriormente el sistema capitalista hacen una alianza con el desarrollo tecnológico para el crecimiento, siendo ese el único factor de producción que puede provocar saltos cualitativos y exponenciales. La ciencia es la gran generadora de la invención. Cuando esta encuentra su utilidad productiva, se convierte en una innovación que representa un cambio cualitativo en la estructura productiva que se da con un salto en productividad y un

¹ Raymundo Morales Bermúdez falleció el 31 de enero de 2020.

Un agradecimiento especial a Danitza López Martínez por su colaboración en investigación y recolección de información para el presente artículo.

cambio en la curva de crecimiento. Esta apuesta está centrada en el desarrollo del conocimiento como principal instrumento de crecimiento. Como consecuencia, lleva a una alianza entre investigadores, generadores de conocimiento y poder político. Hoy en día se reconoce el crucial papel que juega el conocimiento en el crecimiento de un país. En Estados Unidos, por ejemplo, estudios de Solow (1970)² demostraron que el 87% del crecimiento económico de ese país se explicaba por la inversión en investigación y desarrollo tecnológico (I+D) y su efecto en la productividad total.

Figura 1
Producto bruto mundial de los últimos dos milenios, 2011 (en millones de dólares norteamericanos)



Fuentes: Roser (2013); Bolt, Inklaar, De Jong, & Van Zanden (2018); Maddison Project Database (2018); World Bank (World Development Indicators; <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>).

² Robert Solow es un economista estadounidense conocido por sus trabajos sobre teoría del crecimiento económico.

En un espacio económico como el de hoy, globalizado y altamente competitivo, promover y fomentar ciencia, tecnología e innovación (CTI) es una obligación y una necesidad para sobrevivir y progresar. Aquellas empresas que no innovan, en un mundo cada vez más demandante de innovación, no existirán en la próxima década. Dentro de este contexto de desarrollo natural y evolutivo del crecimiento, se nos hace necesario tratar de precisar la definición de innovación.

El *Manual de Oslo 2018* (*Oslo manual 2018*; Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD³, & Eurostat, 2019)⁴ es un portavoz acreditado para alcanzar una definición de innovación. Dice este manual que el término «innovación» puede significar tanto una actividad como el resultado de la actividad, y proporciona definiciones para ambos. La definición general de innovación es la siguiente: un producto o proceso nuevo o mejorado (o una combinación de estos) que difiere significativamente de los productos o procesos anteriores de la unidad y que ha sido puesto a disposición de los usuarios potenciales (producto) o en uso por la unidad (proceso). Esta definición utiliza el término genérico «unidad» para describir al actor responsable de las innovaciones; se refiere a cualquier unidad institucional en cualquier sector, incluidos los hogares y sus miembros individuales (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, & Eurostat, 2019).

La innovación es la introducción exitosa de algo nuevo, como lo demuestra la aceptación en el mercado. Esto implica que el proceso que conduce a una innovación es solo en parte técnico o científico, porque también es comercial: llevar el nuevo producto al mercado. La innovación requiere desarrollo técnico y de mercado. En otras palabras: una idea no es nada, un invento es bastante y una innovación es el real resultado.

Como vemos, la ciencia es el gran acompañante de la innovación, y con el pasar del tiempo tiene hoy su expresión más evidente en las universidades. Veamos un poco cómo fue esta evolución, que se dio a lo largo de los siglos.

En las principales ciudades europeas, desde principios del siglo XII, aparecieron maestros y estudiantes que provenían de lugares muy distintos y acudían a ellas para enseñar o aprender, en forma independiente. Para esto, los maestros debían obtener previamente un permiso de las autoridades eclesiásticas, que conservaban por entonces el monopolio de la enseñanza.

³ La OCDE es una entidad internacional que reúne 36 países. Su finalidad es lograr la coordinación de las principales políticas de los Estados miembros en lo referente a economía y asuntos sociales.

⁴ Este manual es la principal guía internacional para la recolección y análisis de información relativa a innovación; define conceptos y clarifica las actividades consideradas como innovadoras.

Mucho de los estudios coinciden en señalar que la primera universidad fue fundada en la ciudad de Bolonia, Italia, en el año 1088⁵; muy poco tiempo después se crearon las de París y Oxford.

Las universidades de primera generación fueron creadas para transmitir el conocimiento (tabla 1). Eran organizaciones para la enseñanza y el aprendizaje de una serie de disciplinas y el conocimiento que debían ofrecer tenía como propósito central contribuir a la mejor organización de la sociedad cristiana; su objetivo era, por tanto, religioso. Las primeras universidades poseían una organización compuesta por cuatro facultades: Filosofía, que era en realidad una escuela preparatoria; Derecho, Medicina y, fundamentalmente, Teología.

Tabla 1
Características de las instituciones universitarias según generaciones

Características	Primera generación	Segunda generación	Tercera generación
Objetivo	Educación	Educación e investigación	Educación, investigación e investigación aplicada
Rol	Defensa de la fe	Descubrimiento de la naturaleza	Creación de valor
Método	Escolástico	Ciencia monodisciplinaria	Ciencia interdisciplinaria
Desarrollo de capital humano	Profesionales	Profesionales y Científicos	Profesionales, científicos y empresarios
Orientación	Universal	Nacional	Global
Lengua	Latín	Lenguas nacionales	Inglés
Organización	Colegios	Facultades	Institutos y centros
Gobernanza	Rector	Académicos a tiempo parcial	Administración profesional

Fuente: Wissema (2009).

Si la Edad Media quería formar al buen cristiano, el Renacimiento pretendía educar al hombre; lo que interesaba era formar buenos ciudadanos capaces de cumplir las funciones que la sociedad les demandaba.

⁵ 229 años antes se creó una universidad de Marruecos, probablemente la primera de las que se conoce hoy. Sin embargo, para fines de nuestro contexto, la universidad relevante es la de Bolonia.

A finales del siglo XVIII y principios del XIX, las universidades experimentaron procesos de transformación. A partir de entonces, las casas de altos estudios comenzaron a generar conocimiento más ligado al desarrollo de la sociedad. La función de la investigación es precisamente la que se orienta hacia la búsqueda de nuevos conocimientos y también a la comprobación de los ya existentes. Así, estas universidades fueron las instituciones de segunda generación, aquellas en las que la función de investigación es preponderante (Centro Interuniversitario de Desarrollo, 2010). La universidad que hoy conocemos fue forjada, principalmente, en el siglo XIX europeo sobre la base de las instituciones ya existentes de base medieval.

La universidad de tercera generación apuesta la mayor parte de sus recursos a tareas de investigación aplicada a las necesidades de la sociedad. Lo hace a través de fuertes alianzas con las empresas y el sector productivo y puede verse como una institución con énfasis en la función de extensión. En este escenario, la universidad se instala como instrumento directo de crecimiento económico.

El nuevo modelo social que está surgiendo como consecuencia de las innovaciones tecnológicas en el siglo XXI exigirá una fuerte revisión del papel de la educación, más concretamente, de la educación superior en el desarrollo actual.

1. Panorama de la CTI

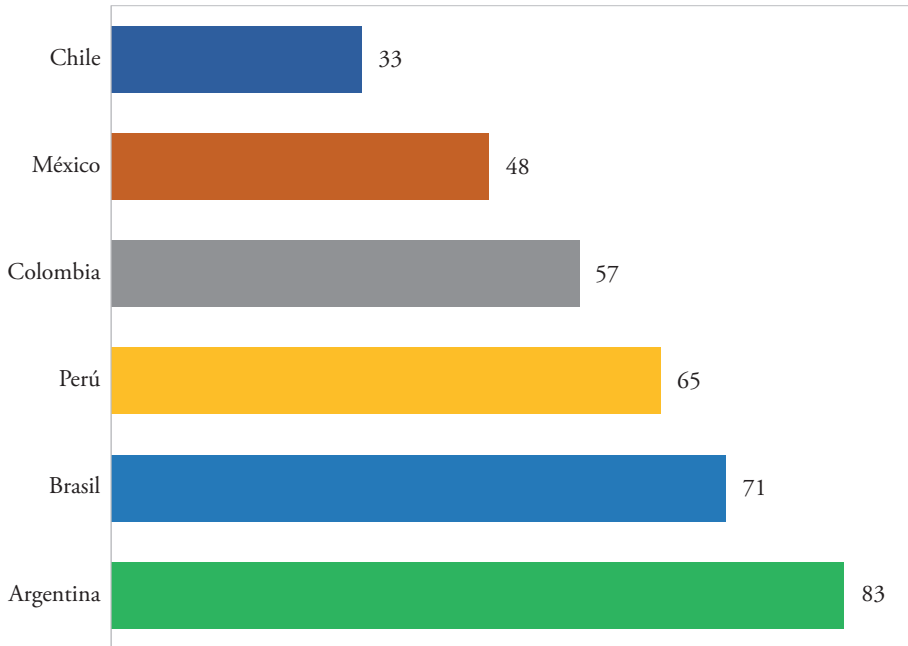
Nadie puede negar la importancia de la CTI como soporte de una estrategia global de desarrollo económico y social, sobre todo después de las pruebas aportadas por la experiencia de diferentes países, de lo cual son ejemplos Corea del Sur, Finlandia o Israel, entre otros. Sin embargo, la implementación de esa política requiere un diseño organizacional adecuado de las instituciones que la implementarán, lo mismo que de una clara división del trabajo entre ellas, de mecanismos de coordinación y de una consolidación suficiente, entre otros aspectos. Esto es, se necesita un plan bien estructurado y dotado del presupuesto adecuado; y, lo más importante, un compromiso político a largo plazo. Solo de esta manera la política de CTI nos llevará hacia la senda de la productividad, la competitividad y el crecimiento sostenido.

Pero, ¿cuál es la situación de la CTI en el Perú? Muchos de los análisis al respecto, como el I CNID (Perú. Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, Concytec, 2016a), concluyen que el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Sinacyt) es débil e ineficiente y plantea la necesidad de promover su desarrollo a través de generación de conocimiento, incentivos para la innovación y emprendimiento, mejora y fortalecimiento de las capacidades de investigación, desarrollo y transferencia tecnológica

de los centros de investigación, mejora de la institucionalidad de la CTI en el país y, principalmente, fortalecimiento del capital humano (Perú. Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, Concytec, 2016b; Innerarity, 2010).

Esta situación nos lleva a ser un país poco competitivo, ya que la CTI se ha convertido en un factor clave para el incremento de la competitividad. Según los últimos datos del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (World Economic Forum, WEF), en 2019 el Perú ocupa el puesto 65 en el *ranking* de un total de 141 países (World Economic Forum, WEF, 2019); a nivel de América Latina, nos encontramos en el puesto 6 detrás de Chile (33), México (48), Uruguay (54), Colombia (57) y Costa Rica (62) (figura 2).

Figura 2
Ranking de competitividad, ubicación de países seleccionados, 2019

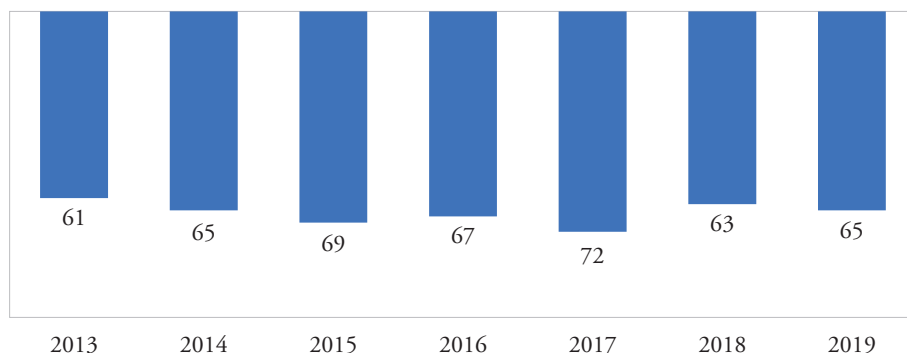


Fuente: World Economic Forum (WEF, 2019); elaboración propia.

Este índice nos da una idea de la eficiencia en el manejo de nuestros recursos y de la capacidad que tiene el país para brindar un mejor desarrollo social y económico, es decir, aquel que lleve a la población a un mayor bienestar.

Desde 2013, el Perú no ha tenido una evolución sustancial en el *ranking* de competitividad (figura 3). A pesar de haber mejorado nuestro puntaje en la mayoría de los 12 pilares de este *ranking*, el país ha retrocedido en 9 de ellos debido a que otros países mejoran y crecen más rápido que nosotros. Incluso no hemos podido mantener un crecimiento constante, sino más bien hemos evidenciado un ligero decrecimiento (World Economic Forum, WEF, 2015, 2016, 2017, 2018b, 2018a, 2019).

Figura 3
Ranking de competitividad 2013-2019, evolución del Perú



Fuente: World Economic Forum (WEF, 2015, 2016, 2017, 2018b, 2018a, 2019); elaboración propia.

¿Por que no hemos logrado un crecimiento sustantivo? ¿Qué factores nos han hecho caer en un decrecimiento? Como sabemos, existen diferentes factores que aportan a la mejora de la competitividad del país, entre los cuales la educación y la salud son los más relevantes; pero los que reflejan la promoción y desarrollo de ciencia y tecnología y la innovación tecnológica son, sin duda, de vital importancia para incrementar la competitividad. A pesar de su importancia, seguimos rezagados en los diferentes factores de CTI, como son: capacidad para la innovación, calidad de las instituciones de investigación científica, publicaciones científicas y solicitudes de patentes (tabla 2).

Tabla 2⁽¹⁾Posiciones en el *ranking* de competitividad 2019, países seleccionados, según criterios

Criterios	Brasil	México	Chile	Argentina	Colombia	Perú
Capacidad para la innovación	40	52	53	56	77	90
Calidad de las instituciones de investigación científica	14	22	33	26	42	69
Publicaciones científicas	24	35	38	37	47	56
Solicitud de patentes por millón de habitantes	58	59	46	64	72	85

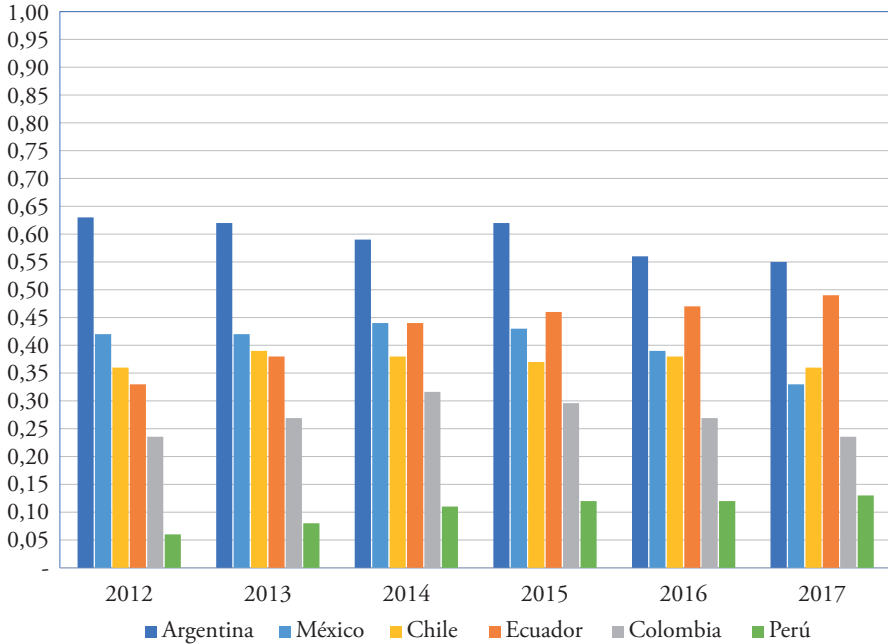
Nota

⁽¹⁾ Cabe aclarar que en el *ranking* de competitividad el Perú se encuentra por encima de Argentina y Brasil. Sin embargo, esta tabla muestra todo lo contrario, debido a que hace referencia solo al pilar 12, donde el puntaje del Perú es bajo. El *ranking* cuenta con 12 pilares que aportan al puntaje final. Fuentes: World Economic Forum (WEF, 2015, 2016, 2017, 2018b, 2018a, 2019); elaboración propia.

Estos números son resultado principalmente de la poca inversión que nuestro país ha destinado para el desarrollo de CTI, siendo uno de los países latinoamericanos que menos invierte en I+D (Perú. Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, Concytec, 2016a; Crespi, Navarro, & Zuñiga, 2009; United Nations Conference on Trade and Development, Unctad, 2011). No obstante, en aproximadamente los últimos ocho años, hemos empezado a tomar conciencia de la importancia que tiene esta inversión, lo cual se ve reflejado en la evolución que ha tenido el gasto en I+D durante esos años. Como podemos observar, este gasto pasó de 0,06% del PBI en 2013 a 0,13% en 2017, pero tal incremento no ha sido suficiente (figura 4).

Nuestro país, y en general América Latina, no solo dependen de una mejora de la inversión en el gasto en I+D, sino que hay otros factores claves, como la educación. Diseñar una estrategia real en educación, capacitaciones e innovación será esencial para continuar el ritmo del fortalecimiento del capital humano, como el que fue emprendido por China, por ejemplo (World Economic Forum, WEF, 2015, 2016, 2017, 2018a, 2018b, 2019). La promoción de CTI en la educación superior, en particular, es un pilar fundamental que aportará sustancialmente en su desarrollo.

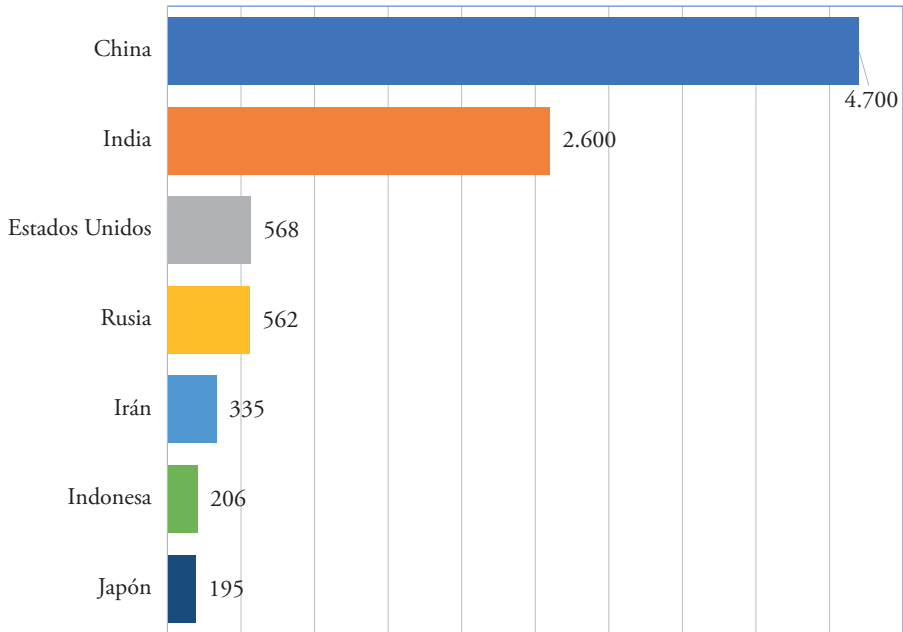
Figura 4
Gasto en I+D como porcentaje del PBI en América Latina, países seleccionados, 2012-2017



Fuentes: Unesco & Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana, Ricyt (data.uis.unesco.org); elaboración propia.

En países que se encuentran alrededor del puesto 30 del *ranking* de competitividad, como China (puesto 28), casi la mitad de los estudiantes de educación superior están matriculados en programas de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM), mientras que en Latinoamérica solo uno de cada cinco estudiantes se matricula en estas áreas. No es casualidad que los países más competitivos sean aquellos que cuentan con la mayor cantidad de graduados en carreras STEM (figura 5).

Figura 5
Número de graduados en carreras STEM, países seleccionados, 2016 (en miles)

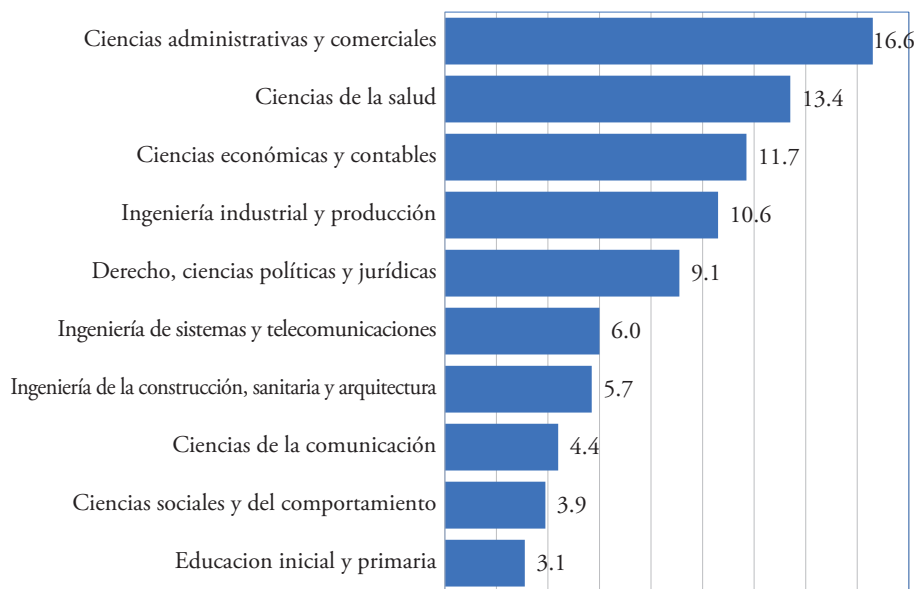


Fuente: World Economic Forum (WEF, 2016); elaboración propia.

El Perú aún no cuenta con suficientes profesionales en carreras STEM. Según la última Encuesta Nacional a Egresados Universitarios y Universidades 2014 (Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI, 2014), solo el 35,7% de universitarios estudian carreras STEM, mientras que el 64,3% restante estudian profesiones con perfil de gestión.

La baja demanda de las carreras STEM está sin duda asociada a la poca disponibilidad de investigadores que tenemos en nuestro país. Dichas carreras son las que desarrollan las competencias necesarias que exigirá el futuro en un mundo en el que las tecnologías tendrán presencia sustantiva. Por lo tanto, debemos ser conscientes de que el futuro laboral va a exigir una educación con este tipo de perfil y que nuestro país necesita un incremento en la demanda de carreras STEM. Para esto, es necesario inspirar y promover en los jóvenes la vocación por tales profesiones.

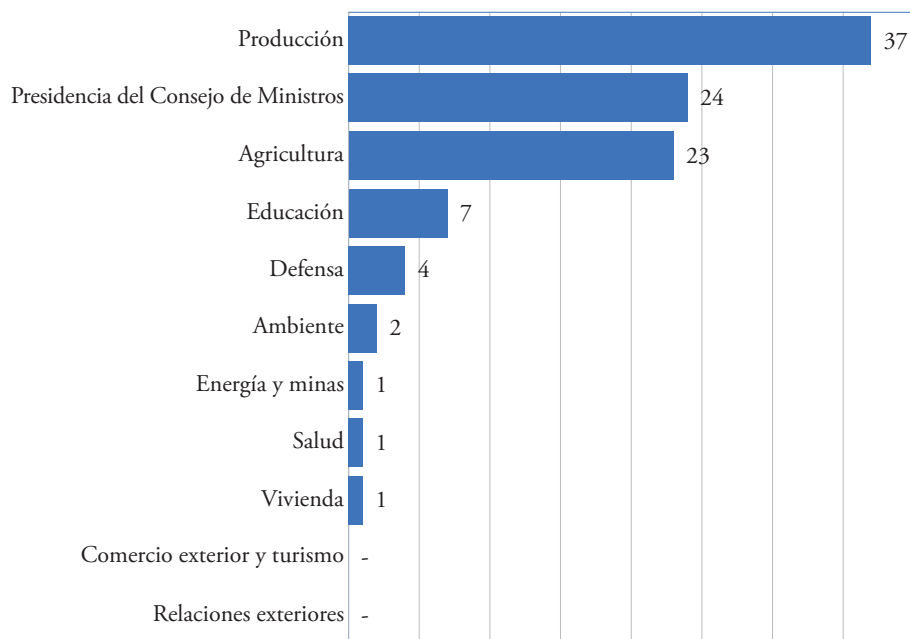
Figura 6
 Matriculados en educación universitaria según campos de estudio, Perú, 2014
 (en porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (2014; son los últimos datos disponibles).

El actor principal y clave para que los indicadores mencionados reflejen un mayor crecimiento, y para que esto nos lleve a ser un país más competitivo y por ende una población con mayor bienestar, es el Estado. El Estado es clave en la reforma de políticas y en la asignación de un presupuesto que permita generar más actividad para la promoción y desarrollo de CTI. A pesar de que el Estado reconoce que el desarrollo de la CTI es un factor clave en el crecimiento de nuestro país y que será clave para enfrentar las tendencias del futuro, es claro que no estamos haciendo los esfuerzos suficientes y que nos falta mucho por avanzar. Pero, ¿cuánto está invirtiendo el Estado en CTI? En la figura 7 podemos ver la inversión que realiza el Estado en CTI en los diferentes sectores y que concentra sus esfuerzos en algunos de ellos.

Figura 7
Gasto público sectorial destinado a CTI, 2018 (en porcentajes)⁽¹⁾



Nota

⁽¹⁾ Se excluye las becas del Minedu; en el caso de los sectores donde no se consigna datos, si bien están en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), no se ha destinado recursos a CTI. Fuente: Rogers (2020, p. 29).

Son tres los sectores con importancia principal en el presupuesto para CTI: Producción, con el 37%; la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), mayoritariamente representada por el Concytec, con el 24%; y Agricultura, con el 23%. El Sector Educación representa el 7% (excluyendo el instrumento de becas nacionales) y Defensa, que ha incrementado su participación, el 4%. Los tres sectores con mayor proporción del presupuesto son también los que administran el mayor número de instrumentos de CTI del país, especialmente Concytec, con 89 de los 169, es decir, esos sectores concentran más de la mitad de tales instrumentos.

Hemos empezado a tomar conciencia de la importancia de la CTI y estamos comenzando a desarrollar planes más acotados y realistas para mejorar los indicadores aquí presentados. Pero es necesario que concentremos y focalicemos los esfuerzos, teniendo en cuenta nuestros escasos recursos y las inmensas necesidades de nuestra sociedad.

2. Desafíos de la educación provocados por la tecnología

Examinar el futuro de la educación en el contexto de las tendencias mundiales es necesario tanto para ayudar a la educación a cumplir su misión de buscar que las personas se desarrollen como ciudadanos y profesionales como para orientarla a que genere mayor ciencia, tecnología, innovación y, por lo tanto, progreso. El desarrollo de la educación se da hoy en el contexto de un mundo globalizado muy dinámico y enmarcado en la aceleración tecnológica. Si bien en la historia la innovación fue un proceso lento, hoy se produce aceleradamente en todos los sectores y toca y trastoca rápidamente todos los niveles de la sociedad (Bauman, 2007).

La educación tiene un papel trascendental que desempeñar al equipar a los estudiantes con las habilidades necesarias para tener éxito en el futuro global. Veamos brevemente cuáles son estas tendencias.

El equilibrio global del poder económico está encontrando su camino en Asia, con las economías de China e India. La globalización ya es una realidad que facilita la aparición de redes y el comercio transnacionales y, al mismo tiempo, es un desafío. La movilidad humana a través de las fronteras ha aumentado con transporte y comunicaciones más asequibles. El crecimiento económico que acompaña a la globalización ha sacado a muchas personas de la pobreza, resultando en una expansión de la clase media mundial (Altbach, Reisberg, & Rumbley, 2009).

La creciente desigualdad dentro de los países y una brecha cada vez mayor entre las áreas rurales y urbanas crean desafíos en términos de oportunidades de vida y acceso a los servicios. El Estado es responsable de garantizar el bienestar de sus ciudadanos. La educación debe desempeñar un papel importante en la mejora de la participación cívica y social y en el fomento de la ciudadanía democrática (Bauman, 2007).

En el Perú, tenemos adicionalmente un incremento en la informalidad o ilegalidad de los actores económicos que generan problemas de presión tributaria y, por tanto, en la capacidad de disponer de recursos fiscales adecuados.

Los mercados digitales están facilitando que compradores y vendedores se unan a través del espacio, además de transformar lo que entendemos por propiedad. La propiedad comienza a ser compartida, por ejemplo, los libros, la música y otros bienes.

Otro desafío fundamental es incrementar la participación de la mujer en la generación del conocimiento y recuperar todos los años de postergación que ella tuvo para dedicarse a las ciencias (Pérez, 2003). Durante los últimos 50 años, las

mujeres han hecho importantes progresos en la educación y el trabajo. En campos históricamente masculinos, como los negocios, las leyes y la medicina, han logrado avances significativos. Sin embargo, en STEM, su progreso ha sido lento, especialmente en ingeniería, informática y física. En una era en la cual las mujeres son cada vez más prominentes en medicina, derecho y negocios, ¿por qué son tan pocas las que se convierten en científicas e ingenieras?

De acuerdo con estudios realizados por la Sociedad de Mujeres Ingenieras (SMI), más del 32% de ellas abandonan los programas de grado STEM en la universidad y solo el 30% que obtienen títulos de licenciatura en ingeniería trabajan en su especialidad 20 años después.

En el Perú, hay evidencia reciente que identifica cuatro razones principales para la falta de mujeres en STEM: i) el medio ambiente que modela el interés y la motivación de las niñas en STEM: la SMI señala que alrededor del 75% de las estudiantes de primaria tienen interés en las materias STEM, pero que este disminuye durante los años de la escuela secundaria; ii) los estereotipos afectan la vocación de las mujeres y, por tanto, sus elecciones de carrera: la mayoría de las personas asocia los campos de las ciencias y las matemáticas con lo masculino y las humanidades y campos de artes con lo femenino; este sesgo no solo afecta las actitudes de los individuos hacia los demás, sino que puede influir en la probabilidad de que las niñas y las mujeres cultiven sus propios intereses en matemáticas y ciencias; iii) las universidades, institutos, colegios y lugares de trabajo no están haciendo los cambios necesarios para dotar a las mujeres con las facilidades que la maternidad requiere; y iv) faltan figuras referentes a seguir (Avolio, Vílchez, & Chávez, 2018).

Debido a la carencia de mujeres en STEM, las niñas, estudiantes y graduadas universitarias no tienen muchos modelos que puedan inspirarlas a optar por trabajos STEM. Por ejemplo, según datos de Concytec (2019), entre 2017 y 2019, solo en el 31% de proyectos financiados participaron mujeres como investigadoras principales. En el Perú contamos con aproximadamente 1.350 investigadoras versus más de 3.250 investigadores, lo que equivale a un 70% de estos y 29% de aquellas.

El reto es entonces que en colegios, universidades y lugares de trabajo se implementen los cambios necesarios para promover educación STEM en las mujeres y para brindarles un ambiente más propicio. Este es un elemento crucial para cubrir las brechas existentes.

¿Estamos frente al período más transformador de toda la historia? La respuesta parece ser sí. Varios aceleradores clave se han posicionado para ofrecer en las próximas décadas una cantidad de cambio asombrosa, tal vez sin precedentes. La

progresión de la ciencia, la tecnología y la innovación, el ritmo acelerado de los negocios, el impacto creciente de la innovación digital, los cambios demográficos y la globalización sugieren que está en el horizonte no solo un proceso muy disruptivo, sino especialmente de carácter exponencial (Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 2011).

La innovación disruptiva, término acuñado en 1995 por Clayton Christensen, abarca la creación de nuevos mercados que, en última instancia, perturban y/o superan los mercados existentes al desplazar sus tecnologías y sus alianzas anteriores. Destacamos cuatro tecnologías digitales disruptivas que van a irrumpir en la educación.

- a) Hasta ahora, la realidad virtual aborda el ámbito de los juegos y el entretenimiento. Pero combina lo mejor de la educación en persona y en línea en una experiencia que permite la casi total inmersión en la experiencia en cuestión. Se trata de una forma muy realista y barata de visitar escenarios impensables y sus aplicaciones también se utilizan para enseñar en clases virtuales. Por ahora, la penetración de estas herramientas de realidad virtual es baja, pero esto pronto cambiará.
- b) Las plataformas de colaboración que permiten videos, presentaciones y foros integran materiales educativos de diferentes fuentes en diversos formatos. Esto hace que el aprendizaje sea más fácil y social. Como resultado, estas plataformas alimentan la colaboración entre los centros de educación superior. Lo hacen formando alianzas y consorcios estratégicos locales e internacionales. Por un lado, la colaboración es clave para beneficiar a los estudiantes con nuevas ideas innovadoras; al mismo tiempo, colaborar es una necesidad para nutrir los ecosistemas académicos locales. Internet es el gran facilitador de colaboración en la educación superior.
- c) La realidad aumentada también tiene un enorme potencial para inyectar valor en el proceso educativo, dado que utiliza dispositivos móviles para agregar una capa de información a la realidad física. Las Google Glass son el ejemplo perfecto de cómo funciona la realidad aumentada. En el aula, la realidad aumentada permite escanear una ecuación y encontrar posibles soluciones o tutoriales; y los museos y exposiciones históricas la utilizan para mejorar su experiencia.
- d) Se cree que la inteligencia artificial revolucionará la educación superior. Por ejemplo, en la universidad Georgia Tech existe una profesora asistente que contesta preguntas y usa el correo electrónico: se llama Jill Watson y es una inteligencia artificial. La inteligencia artificial usa algoritmos para personalizar la experiencia del estudiante y, de hecho, aprende su forma de aprender. Al

mismo tiempo, genera datos para analizar las necesidades de estudiantes individuales y del aula en su conjunto.

A medida que la inteligencia artificial se vuelva más inteligente e intuitiva, comenzará a complementar a los educadores humanos, y algún día podrá enseñar e interactuar con los estudiantes y los aconsejará y alentará cuando tengan dificultades. Esto abre posibilidades fascinantes sobre cómo aprendemos y enseñamos. También podría convertirse en un tutor virtual que hará preguntas, ofrecerá sugerencias y seleccionará recursos educativos. Todos sus datos estarán en la nube y seguirán su proceso de aprendizaje, desde la educación inicial hasta los postgrados.

El WEF predice que la automatización terminará con cinco millones de empleos en todo el mundo en los próximos años, pero tendrá necesidad de otros, por ejemplo, miles de programadores. La revolución genética y biotecnológica también requerirá profesionales altamente calificados

América Latina tiene un largo camino por recorrer cuando se trata de innovar con tecnología para la educación. La buena noticia es que muchas de estas tecnologías disruptivas estarán al alcance de cualquiera a corto y mediano plazo. Pronto ya no será necesario ser una universidad o academia de élite para adelantarse a la curva. Pero ahora es el momento de innovar y crear ofertas educativas relevantes y de calidad.

3. ¿Qué hay que hacer respecto a los desafíos?

Las necesidades son vastas y los recursos limitados. En la era del conocimiento que vivimos es indispensable encarar como nación los desafíos que nos presenta, pues solo con la resolución de estos podremos sustentar la productividad que se necesita para tener una economía en crecimiento sostenido. La era del conocimiento se basa en CTI y en la educación como medio y objetivo.

Por esta razón, diseñar una estrategia sólida de corto, mediano y largo plazo debe ser política de Estado liderada por el sector público (Crespi & Dutrénit, 2013; Sagasti & Málaga, 2018). Este cometido supera largamente el alcance de este ensayo; sin embargo, queremos resaltar los aspectos más importantes que una estrategia de esta naturaleza requiere. Cabe anotar que, en parte, se encuentra en proceso de implementación, como veremos más adelante.

Dada la envergadura nacional del esfuerzo, los recursos financieros requeridos y su dimensión en el tiempo, es necesario que sea el sector público quien marque el norte y lo lleve a buen puerto.

Una de las principales problemáticas en las que debe trabajar el Estado es la gobernanza. Para mejorarla, recomendamos tres opciones de nuevas entidades

estatales: i) un nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; ii) un organismo público descentralizado como brazo ejecutivo de un organismo gubernamental de alto nivel con responsabilidades de coordinación interministerial para el diseño e implementación de políticas; y iii) un órgano interministerial encargado de definir la orientación de la estrategia política y los créditos presupuestarios con un par de agencias ejecutoras (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2011).

La OCDE recomienda la tercera opción, ya que se crearía un órgano de decisión política al más alto nivel de Gobierno capaz de marcar la pauta para la ciencia y la tecnología. Una división del trabajo se establecería entre el Concytec, el MEF y el Ministerio de Producción. El primero estaría encargado de financiar la investigación científica y el desarrollo tecnológico a través de financiación institucional y competitiva, desarrollo de recursos humanos, y promoción y evaluación de los institutos públicos de investigación. Los otros ministerios estarían a cargo de los fondos de financiación de la innovación para el sector privado y la difusión y transferencia de tecnología. Esta opción podría encajar mejor en el marco institucional actual, mientras se elimina la duplicación de funciones.

El esfuerzo debe estar destinado a cerrar las brechas existentes. Aquí nos referimos a los principales actores en la generación del conocimiento: investigadores, equipamiento y recursos necesarios para llevar los proyectos a buen puerto.

Los recursos humanos son la clave para la innovación. El acceso a la educación secundaria y su calidad han mejorado y la educación superior se ha expandido. Sin embargo, las desigualdades en acceso y resultados de la educación indican que no se están aprovechando plenamente los talentos peruanos.

Además de centrarse en doctorados y otras habilidades de alto nivel, se debe prestar más atención a las carreras técnicas profesionales, por ejemplo en áreas como la transformación digital, las distintas tecnologías y también la logística. Esto es, no solo se debe brindar una educación por disciplinas, sino también por cadenas de valor (Banco de Desarrollo de América Latina, CAF, 2015), lo cual implicará cambios en las prioridades de financiación dentro de la educación superior.

Elevar el nivel de innovación en el sector productivo industrial requerirá una mayor inversión en capital humano y en incorporación de personal calificado en aquellas actividades que involucran un alto componente de conocimiento (por ejemplo, las ingenierías, incluyendo la de sistemas digitales, las TIC, las carreras creativas, los gestores de innovación, etc.) y requieren soluciones innovadoras, que aprovechan las tecnologías de la cuarta revolución industrial (Banco de Desarrollo de América Latina, CAF, 2015).

La política debe fomentar la movilidad entre empresas, universidades y organismos públicos de investigación; facilitar las prácticas de estudiantes en la industria; y promover una mayor inversión de las empresas en recursos humanos (Centro Interuniversitario de Desarrollo, 2015).

Tal como se resalta en la Estrategia de Habilidades de la OCDE (2019), los Gobiernos pueden influir en la demanda de competencias de alto nivel al fomentar la diversificación económica, facilitar la inversión extranjera, recompensar las iniciativas empresariales y las normas laborales. El apoyo a las redes entre empresas centradas en las grandes firmas (por ejemplo, del sector petroquímico) ha sido útil en otras economías emergentes.

Las universidades y centros educativos están llamados a jugar un rol crucial en este proceso. Se debe promocionar las universidades de tercera generación que estimulen activamente la investigación aplicada con objetivo productivo (Centro Interuniversitario de Desarrollo, 2015). Por su parte, los institutos públicos de investigación deben modernizarse. La mayoría de ellos, con honrosas excepciones, se caracterizan por un enfoque muy sectorial y académico y no se encuentran en las condiciones adecuadas para ejecutar la tarea de facilitar la diversificación hacia nuevas actividades económicas. La reforma y su consolidación pueden facilitar una reorientación hacia las nuevas tecnologías que requieren los nuevos planes de competitividad del país, así como su financiación. Su gobernanza se debe adaptar a los nuevos tiempos.

El aumento de la financiación de CTI debe provenir también de un nuevo sistema de regalías que represente una oportunidad para reequilibrar, ampliar y abordar las disparidades regionales en el sistema de innovación. Sin embargo, esto también plantea nuevos desafíos de gobernanza que pueden poner en riesgo la absorción efectiva. Será importante fortalecer las capacidades de las autoridades subnacionales para que puedan definir e implementar proyectos adecuados, mientras se garantiza la coherencia a nivel nacional.

Para mantener la coherencia del sistema, la financiación proveniente de regalías no debe desplazar las fuentes de financiación existentes para CTI. Una política de innovación eficaz requiere mejor coordinación entre los distintos sectores del Gobierno y entre el Gobierno central y las regiones. Esto también ayudará a enfrentar los desafíos «horizontales», como los problemas ambientales, que afectan a varios ministerios y sectores de la sociedad.

4. La CTI en el Perú hoy

El Perú es un país megadiverso en el que existe una inmensa riqueza. Mencionemos tres ejemplos ilustrativos. Primero, es el país que posee el segundo bosque más grande de Latinoamérica, con un enorme potencial para la captura de carbono, la mitigación del cambio climático y el ecoturismo, y cuya conservación tiene un enorme potencial para el desarrollo de nuevos productos para la alimentación, la medicina y la industria en general. Sin embargo, somos un país donde se deforesta cerca de 200 mil hectáreas al año. Segundo, el Perú es exportador de café —uno de nuestros productos bandera, junto al cacao—; sin embargo, aún estamos en el segmento de materias primas. Tenemos algunos cafés que se trazan a buen precio, pero aún es necesario darles mayor valor agregado y producir café gourmet. Además, la Amazonía peruana tiene un potencial enorme en la producción de frutas con alto contenido de vitaminas y compuestos orgánicos que pueden ser utilizados para el desarrollo de nuevos productos de la gama de alimentos funcionales.

Afortunadamente, en el Perú soplan vientos positivos para la ciencia y la tecnología, ya que se ha consolidado la percepción sobre la necesidad de invertir en investigación y desarrollo para mejorar nuestra productividad a través de la creación o mejora de productos y procesos innovadores que se trancen en mercados internacionales y que nos permitan ser más competitivos a nivel internacional y crecer como país de manera sostenible en el tiempo.

Prueba de esto es la publicación, en diciembre de 2018, de la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) 2019-2030 y del respectivo plan en julio de 2019 (Perú. Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, 2019). Este plan incluye nueve objetivos prioritarios para el crecimiento del país, entre ellos el objetivo prioritario 3, cuyo enunciado dice: «Generar el desarrollo de capacidades para la innovación, adopción y transferencia de mejoras tecnológicas», que, como hemos mencionado anteriormente, es un pilar fundamental en el desarrollo de la competitividad y la productividad del país. Este objetivo cuenta con lineamientos de política dirigidos a: i) fortalecer el entorno del ecosistema de innovación a través de mejoras normativas; del fomento de la cultura de investigación, innovación, absorción tecnológica y digitalización; y del fortalecimiento de la gobernanza y de sus actores; ii) asegurar la disponibilidad de capital humano especializado en innovación, absorción tecnológica y digitalización; iii) incrementar la eficacia de la inversión pública y privada; iv) acelerar los procesos de innovación, absorción tecnológica y di-

gitalización a través de la articulación de acciones públicas y privadas y de una revisión periódica de la combinación de políticas públicas de innovación; y v) crear y fortalecer mecanismos que eleven el nivel de la investigación científica y el desarrollo tecnológico de las universidades, los institutos de investigación y las empresas, orientados a las demandas del mercado.

Sobre la base de estos lineamientos, el plan considera medidas muy concretas, que serán ejecutadas durante los siguientes 10 años. Esas medidas implican la mejora de la gobernanza, agrupando los fondos concursables en solo dos agencias; el fortalecimiento de Concytec como ente rector; la edificación de un Centro de Innovación Espacio Ciencia, que concentre las principales instituciones de ciencia e innovación y permita el encuentro de la comunidad científica y la ciudadanía en general; la extensión de la Ley de Beneficios Tributarios para la CTI; y la creación del programa Cuerpo de Investigadores e Investigadoras del Perú, que complementará la implementación de la ley recientemente publicada sobre el régimen del investigador científico. Además, prevé el desarrollo de capacidades en CTI, potenciando las actividades de gestión de la innovación, absorción y difusión tecnológica, así como la gestión de mecanismos para el desarrollo de la CTI con enfoque regional.

Todas estas medidas orientan al Perú hacia la senda de un desarrollo y crecimiento sostenidos, apoyados en mejoras en la productividad originadas en el reconocimiento del desarrollo del conocimiento como principal instrumento.

Por otro lado, instituciones como el Minedu, el Concytec, el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Pronabec), el Ministerio de la Producción (Produce) y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (Indecopi) estamos fortaleciendo el papel de las universidades y los institutos de investigación pública. Esto requiere que, por un lado, reciban apoyo en su transición de un enfoque primordialmente basado en la enseñanza hacia convertirse, algunos de ellos, universidades de investigación; y, por otro, desarrollen capacidades, incluyendo la formación doctoral del profesorado, tal cual lo exige la nueva Ley Universitaria (Perú, 2014), y la creación y financiación de «centros tecnológicos» para construir una masa crítica en la investigación y la enseñanza, así como el estímulo a las universidades para desarrollar sus propias estrategias.

La política de CTI alimenta la creación de vínculos duraderos entre la universidad y la industria, por ejemplo, a través de plataformas de información y la priorización de proyectos de colaboración, así como mediante la financiación de «centros tecnológicos», con una mirada de largo plazo que reúna a la industria y

al mundo universitario para trabajar en áreas donde el Perú tiene claras ventajas competitivas. Además, se requieren mesas ejecutivas que examinen, entre otros, los obstáculos reglamentarios y otro tipo de impedimentos a la colaboración con la industria y la creación de *spin-offs*.

Desde el último quinquenio, se ha puesto en marcha la ejecución de distintos fondos estratégicos para CTI que han significado un monto de inversión de aproximadamente 1.500 millones de soles anuales entre los años 2014 y 2021. Se trata de fondos del Minedu para fortalecimiento de capacidades, así como del Programa Nacional de Innovación Agraria (PNIA), el Programa Nacional de Innovación en Pesca y Acuicultura (PNIPA), el Fondo Marco para la Innovación, Ciencia y Tecnología (Fomitec), el Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación Tecnológica (Fondecyt; órgano ejecutor del Concytec), el Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (Fidecom), el Indecopi y el canon para las universidades, entre otros.

Por su parte el Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad (Innóvate Perú), creado en julio de 2014, busca incrementar la productividad empresarial a través del fortalecimiento de los actores que conforman el ecosistema de la innovación (empresas, emprendedores y entidades de soporte). Innóvate Perú cuenta con cuatro fondos que ha ejecutado desde su creación: Fondo para la Innovación, la Ciencia y la Tecnología (Fincyt) I y II, Fidecom, y Fomitec (Perú. Ministerio de la Producción, 2017). Con estos fondos, Innóvate Perú hasta el momento ha cofinanciado más de 3.200 proyectos: 2.000 en Lima, 345 en la Macrorregión Norte, 199 en la Macrorregión Oriente, 181 en la Macrorregión Centro y 518 en la Macrorregión Sur.

Concytec, a través del Fondecyt y con una operación de préstamo con el Banco Mundial, está mejorando y ampliando los servicios del Sinacyt con S/ 340 millones en financiamiento, 190 proyectos científicos, 85 becas de doctorado, equipamiento de 17 laboratorios y la incorporación de más de 180 nuevos investigadores al sistema (Perú. Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, Concytec, 2019) en el fortalecimiento de la vinculación academia-empresa y en el mejoramiento del marco institucional y la gobernanza del Sinacyt. Todas estas actividades y componentes del proyecto apuntan a generar un nuevo marco normativo y a mejorar la gestión del Sinacyt, así como a un nuevo plan estratégico para el desarrollo de CTI en el Perú, con el objetivo de contribuir a la diversificación productiva y competitiva del país

Indecopi, por su parte, también muestra logros importantes en lo que respecta a proteger nuestra propiedad intelectual a través del incremento del número de

patentes. De hecho, este es uno de los indicadores en el que hemos mejorado más en el *ranking* de competitividad.

Los anteriores son pequeños pero significativos pasos en un país que se está integrando a las ligas de los que creen fervientemente en la trascendencia de la inversión en CTI para el progreso de las naciones.

El Perú tiene el imperativo de innovar, pues aun cuando ha hecho progresos en el desarrollo económico y social, sustentado en una sensata gestión macroeconómica, un entorno empresarial mejorado y una apertura gradual de la economía, se necesita más esfuerzos para lograr un crecimiento sostenible y garantizar que, en el futuro, nuestro crecimiento económico no solo se base en materias primas (*commodities*), sino también en las nuevas actividades económicas que se deriven de dar valor agregado a nuestro patrimonio minero y nuestra biodiversidad terrestre, marina, forestal, cultural, etc. Es urgente estimular la productividad para sostener el aumento del nivel de ingresos y empleo en la creciente población urbana.

Las condiciones del marco para un mejor desarrollo de la CTI han mejorado considerablemente, aunque aún hay mucho margen para progresar. Esto implica cumplir seis tareas básicas: i) construir una institucionalidad eficiente y sostenible en el tiempo; ii) proveer más fondos para las actividades de investigación, desarrollo e innovación; iii) reformar el marco normativo y regulatorio para atraer inversiones que incentiven la innovación; iv) aumentar la eficiencia del sector público; v) crear centros tecnológicos de excelencia que desarrollen actividades para sectores estratégicos y prioritarios para el país; y vi) fortalecer aun más el aporte del sistema de propiedad intelectual a la innovación.

Requerimos también el desarrollo de indicadores y bases de datos en CTI que sean comparables a nivel internacional a fin de fortalecer la rendición de cuentas y permitir el aprendizaje sobre políticas basadas en la evidencia. Debemos, además, poner mayor énfasis en mejorar el monitoreo y la evaluación de los programas y proyectos.

Una condición igualmente necesaria para un mejor avance en CTI es contar con universidades que desarrollen más activamente carreras STEM, para lo cual el Estado debe incrementar las becas en ellas, especialmente con el objetivo de mejorar la participación de las mujeres.

Las vocaciones STEM deben ser promovidas desde el nivel escolar, porque solo estimulando el entusiasmo por la ciencia y la tecnología se logrará la generación de científicos que se requiere. Los institutos tecnológicos también deben ser promovidos y mejorada su calidad. Debemos buscar, asimismo, generar capaci-

dades profesionales en toda cadena de valor, pues se trata de que el conocimiento producido se convierta en innovación productiva que eleve el bienestar de todo el Perú.

Para promover el desarrollo productivo macrorregional es necesario identificar sectores prioritarios, construir laboratorios y centros tecnológicos, equiparlos y contratar investigadores especializados. Estos deben estar preferentemente asociados a universidades de tercera generación que permitan promover el mejoramiento de la CTI en las regiones a partir de darle mayor valor a sus ventajas comparativas.

Los recursos financieros son limitados y por esta razón es indispensable plantear prioridades nacionales, para lo cual se debe tomar en consideración su rentabilidad social y su impacto en el crecimiento económico, así como focalizar los esfuerzos y recursos para desarrollar los sectores priorizados.

En la última década, el Perú ha intensificado sus esfuerzos de financiamiento en materia de educación e innovación, tal como lo reflejan los diversos fondos para CTI en los diferentes sectores. Esto implica un aumento importante de los recursos disponibles para ello. Si se gestionan bien, pueden fortalecer significativamente el sistema de CTI y corregir los desequilibrios entre innovación pública y privada, así como entre las regiones.

Sin embargo, somos conscientes de que aún tenemos un Sinacyt muy segmentado. Lo primordial para empezar a ver resultados es focalizar las acciones en CTI. Tenemos todavía una brecha importante de investigadores e infraestructura como para poder compararnos con los estándares de la OECD, pero ya hemos iniciado el camino para avanzar hacia el cierre de este déficit. Tenemos que continuar trabajando en los desafíos de nuestro país para conseguir un crecimiento sostenible y lograr el bienestar de toda nuestra población (Unesco, 2009).

A manera de reflexión

Aunque es conocido que cuanto más desarrollado es un país mayor ha sido su inversión en CTI, como porcentaje del PBI, esa correlación no implica causalidad estricta. El progreso de las naciones no debe atribuirse solamente a la inversión en CTI, sino también a la inversión, por ejemplo, en salud pública y en educación, grandes pilares de un desarrollo armónico y sostenible. Por esto, la necesidad de analizar nuestros desafíos de manera integral nos exige incorporar al debate también la investigación en ciencias sociales y humanas (Unesco, 2009).

Si bien el modelo de modernidad y progreso que ofrece la tecnología ha mostrado sus virtudes, debemos tener en cuenta que considerar solo una mirada tec-

nológica puede ser muy parcial y llevarnos a perder la capacidad de abordar la complejidad del mundo y sus problemas. La nueva Ley Universitaria, que ya tiene cinco años de promulgada, retoma la importancia de los ciclos de ciencias básicas, ciencias sociales, artes y humanidades para una formación más integral de los estudiantes en todas las carreras profesionales.

Asimismo, requerimos la mediación científica. Esta acercaría las teorías y el quehacer científico al mundo real y mejoraría la comunicación entre ellos. Gran parte del proceso de mediación científica gira en torno al aprendizaje social que permite que las partes actúen como un grupo para lograr un objetivo común. Muchos países nos llevan gran ventaja en el desarrollo de una comunicación efectiva para tender estos puentes y, al mismo tiempo, democratizar la ciencia, haciendo accesible el conocimiento a la sociedad en general. Debemos crear entornos más propicios para que jóvenes científicos peruanos puedan establecer vínculos más humanos entre ellos y también crear redes multidisciplinarias, lo que permitirá lograr futuras cooperaciones a diferentes niveles, nacionales e internacionales. Por esto, se debe generar, por un lado, programas que promuevan espacios de encuentro entre conocimientos científicos y sociedad, y, por otro lado, capacidades en recursos humanos científicos, educativos y comunicacionales, en los que se conjuguen las ciencias sociales y humanas (pedagogía, didáctica, comunicación social, entre otras) con la producción científica de manera inter- y transdisciplinaria.

Necesitamos también de la historia, para que nos ayude a comprender nuestro proceso de crecimiento o aquello en lo que nos estancamos. Requerimos un relato que no nos hable solo del desconcierto, la desilusión o la promesa incumplida, sino que muestre lo que realmente hemos avanzado y responda a los requerimientos del presente. Por esto, el conocimiento que vayamos generando debe ser abordado no solo desde un punto de vista científico y tecnológico, sino también con un enfoque integrador y transversal.

Referencias

- Altbach, P., Reisberg, L., & Rumbley, L. (2009). *Trends in global higher education: Tracking an academic revolution. Executive summary*. Unesco. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001831/183168e.pdf>
- Avolio, B., Vélchez, C., & Chávez, J. (2018). *Factores que influyen en el ingreso, participación y desarrollo de las mujeres en carreras vinculadas a la ciencia, tecnología e innovación en el Perú*. Lima: PUCP-Centrum.
- Banco de Desarrollo de América Latina, CAF. (2015). *Indicadores de innovación tecnológica de los países de América Latina y el Caribe*. Scioteca. Recuperado de <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/724>

- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2010). *The age of productivity: Transforming economies from the bottom up* (Ed. C. Pagés). Palgrave Macmillan. Recuperado de <https://doi.org/10.1057/9780230107618>
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2011). *Development connections: Unveiling the impact of new information technologies* (Ed. A. Chong). Palgrave Macmillan. Recuperado de <https://doi.org/10.1057/9780230118379>
- Bauman, Z. (2007). *Los retos de la educación en la modernidad líquida*. Barcelona: Arcadia.
- Bolt, J., Inklaar, R., De Jong, H., & Van Zanden, J. K. (2018). *Rebasing «Maddison»: New income comparisons and the shape of long-run economic development*. Documento de trabajo 10. Groningen: University of Groningen Growth and Development Centre.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo. (2010). *El rol de las universidades en el desarrollo científico y tecnológico: educación superior en Iberoamérica* (Ed. B. Santelices). Santiago de Chile: Cinda y Universia. Recuperado de <https://cinda.cl/publicacion/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2010-el-rol-de-las-universidades-en-el-desarrollo-cientifico-y-tecnologico/>
- Centro Interuniversitario de Desarrollo. (2015). *La transferencia de I+D, la innovación y el emprendimiento en las universidades. Educación superior en Iberoamérica*. Cinda. Recuperado de <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2018/09/la-transferencia-de-i-d-la-innovacion-y-el-emprendimiento-en-las-universidades-educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2015.pdf>
- Crespi, G., & Dutrénit, G. (Eds.). (2013). *Políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo. La experiencia latinoamericana*. Ciudad de México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico.
- Crespi, G., Navarro, J. C., & Zuñiga, P. (2009). *Ciencia, tecnología e innovación en América Latina y el Caribe. Un compendio estadístico de indicadores*. BID. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/ciencia-tecnologia-e-innovacion-en-america-latina-y-el-caribe-un-compendio-estadistico-de>
- Innerarity, D. (2010). *Incertidumbre y creatividad. Educar para la sociedad del conocimiento*. Barcelona: Fundación Jaume Bofill.
- Maddison Project Database. (2018). *Maddison Project Database*. Groningen: University of Groningen-Growth and Development Centre. Recuperado de <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2018>
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD. (2011). *OECD reviews of innovation policy: Peru*. OECD. Recuperado de <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1787/9789264128392-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD. (2019). *OECD skills strategy. Skills to shape a better future*. OECD Publishing. Recuperado de <https://www.oecd.org/publications/oecd-skills-strategy-2019-9789264313835-en.htm>
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, & Eurostat. (2019). *Oslo manual 2018: Guidelines for collecting, reporting and using data on innovation* (4.ª ed.). París y Luxemburgo: Eurostat y OECD. Recuperado de <https://doi.org/http://doi.org/10.1787/9789264304604-en>

- Our World in Data. (2015). *World GDP over the last two millennia*. Our World in Data. Recuperado de <https://ourworldindata.org/grapher/world-gdp-over-the-last-two-millennia?time=1>
- Pérez, E. (2003). Las mujeres en la historia de la ciencia. *Quark. Ciencia, medicina, comunicación y cultura*. PRBB. Recuperado de <http://www.prbb.org/quark/27/027060.htm>
- Perú. (8 de julio de 2014). Ley Universitaria. Ley 30220. Congreso de la República.
- Perú. Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, Concytec. (2016a). *I Censo nacional de investigación y desarrollo a centros de investigación*. Concytec. Recuperado de <https://portal.concytec.gob.pe/index.php/otras-publicaciones/item/229-censo-nacional-de-id>
- Perú. Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, Concytec. (2016b). *Política nacional para el desarrollo de CTI*. Concytec. Recuperado de <https://portal.concytec.gob.pe/index.php/publicaciones/politica-nacional-de-cti>
- Perú. Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, Concytec. (2019). *Memorias de gestión*. Concytec. Recuperado de <http://repositorio.concytec.gob.pe/handle/20.500.12390/2197>
- Perú. Consejo Nacional de Competitividad y Formalización. (2019). *Plan nacional de competitividad y productividad 2019-2030*. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/concdecompetitividad/Plan_Nacional_de_Competitividad_y_Productividad_PNCP.pdf
- Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI. (2014). *Encuesta nacional a egresados universitarios y universidades*. Lima: INEI.
- Perú. Ministerio de la Producción. (2017). *Produce lanzará este año cuatro concursos para impulsar la innovación en pesca y acuicultura con un presupuesto de más de S/ 17 millones*. Produce. Recuperado de <http://ogeiec.produce.gob.pe/index.php/oficinageneral/noticias/item/487-produce-lanzara-este-ano-cuatro-concursos-para-impulsar-la-innovacion-en-pesca-y-acuicultura-con-un-presupuesto-de-mas-de-s-17-millones>
- Rogers, J. D. (2020) *Estudio de línea base del gasto público en ciencia, tecnología e innovación en el Perú*. Lima: Concytec. Recuperado de http://repositorio.concytec.gob.pe/bitstream/20.500.12390/2208/1/Estudio_de_l%c3%adnea_base_del_gasto_p%c3%bablico_en_CTI_en_el_Per%c3%ba
- Roser, M. (2013). Economic growth. En *Our world in data*. Recuperado de <https://ourworldindata.org/economic-growth>
- Sagasti, F., & Málaga, L. (2018). *Un desafío persistente. Políticas de ciencia, tecnología e innovación en el Perú del siglo XXI*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Solow, R. M. (1970). *Growth theory: An exposition*. Oxford: Oxford University Press.
- Unesco. (2009). *Education and the search for a sustainable future*. Unesco. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001791/179121e.pdf>
- United Nations Conference on Trade and Development, Unctad. (2011). *Science, technology & innovation policy review: Peru*. Unctad. Recuperado de https://unctad.org/en/Docs/dtlstict20102_en.pdf
- Wissema, J. G. (2009). *Towards the third generation university*. Edward Elgar.

- World Economic Forum, WEF. (2015). *The global competitiveness report 2014-2015*. World Economic Forum. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf
- World Economic Forum, WEF. (2016). *The global competitiveness report 2015-2016*. World Economic Forum. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf
- World Economic Forum, WEF. (2017). *The global competitiveness report 2016-2017*. World Economic Forum. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf
- World Economic Forum, WEF. (2018a). *The global competitiveness report 2017-2018*. World Economic Forum. Recuperado de <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017-2018.pdf>
- World Economic Forum, WEF. (2018b). *The global competitiveness report 2018*. World Economic Forum. Recuperado de <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>
- World Economic Forum, WEF. (2019). *The global competitiveness report 2019*. World Economic Forum. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

Tercera sección

Inequidad en la educación peruana

Las políticas y programas que no se diseñan explícitamente para promover equidad aumentan la inequidad. Una hipótesis para el Perú

SANTIAGO CUETO

El estudio sobre la inequidad educativa¹ en el Perú, y otros países de la región, ha demostrado de manera reiterada que existe desigualdad entre grupos de peruanos (Cuenca & Urrutia, 2019; Cueto, Miranda, & Vásquez, 2016). Así, personas que han nacido en hogares pobres o pobres extremos, de familia indígena, en zona rural, con madres poco educadas o con alguna discapacidad, han tenido menores resultados que sus pares (Cueto, Miranda, & Vásquez, 2016)². A las personas de estos grupos las llamaremos «vulnerables» en el presente artículo.

El reto en cuanto a educación básica no está tanto en el acceso a la educación, que es casi total en primaria y creciente en inicial y secundaria (Guadalupe, León,

¹ Existe una discusión conceptual sobre si corresponde usar el término «inequidad educativa» o «desigualdad educativa». Ambos son apropiados para el tema de este capítulo. Así, asociamos el término inequidad con niveles inaceptables de injusticia social que se expresan en el campo educativo. En cambio, el término desigualdad lo relacionamos con diferencias estadísticamente significativas entre grupos. El presente artículo se basa en la identificación de una serie de desigualdades en resultados educativos que requieren acciones de parte del Estado y otros actores para superarlas. Asumimos que para ello se requerirán inversiones, políticas y programas que prioricen a los grupos vulnerables, procurando así lograr mayor equidad.

² Hay, por supuesto, otros grupos con resultados educativos menores que los de esta población, como los adultos mayores, pero su análisis excede los propósitos del presente capítulo. Para una discusión sobre este tema, es relevante revisar las actividades y publicaciones de la Campaña Peruana por el Derecho a la Educación (ver: <http://cpde.org.pe>).

Rodríguez, & Vargas, 2017)³, sino en el logro de resultados de diferente tipo (por ejemplo, en el aprendizaje de diferentes habilidades, repetición de grado, nivel educativo alcanzado y deserción). Una de las preguntas de política más importante es por qué se producen estas brechas en los resultados. Hay dos posibilidades, principalmente, para responderla. La primera es a través de un efecto directo. Así, nacer en una familia vulnerable limita las posibilidades de tener altos logros educativos por mecanismos inherentes a las características de la familia. Un ejemplo de esto sería nacer en una familia pobre o relativamente pobre⁴, pues estas familias por definición tienen menores recursos para brindar una buena alimentación y salud, lo que se sabe está relacionado con el aprendizaje (Pollitt, 2002). Existen potenciales mecanismos directos para las otras variables individuales o familiares mencionadas en el párrafo anterior, aunque ciertamente falta investigación empírica sobre este tema. De todas las variables vinculadas a vulnerabilidad, sin embargo, la **pobreza** es posiblemente la que mayor influencia tiene en los resultados educativos, aunque se ha encontrado que contar con más de un factor de vulnerabilidad está asociado con menores resultados en el desarrollo (Wachs, Cueto, & Yao, 2016).

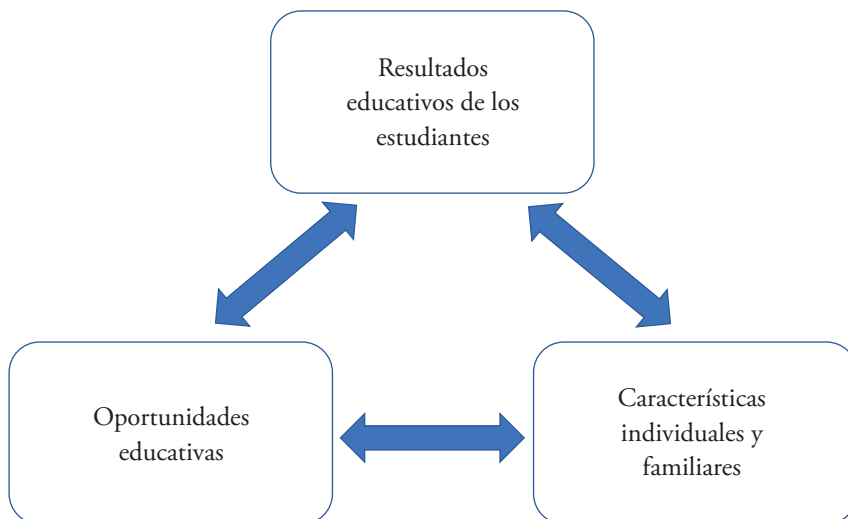
La segunda posibilidad para explicar las brechas en los resultados educativos es a través de un efecto indirecto que consistiría en la provisión diferenciada e inequitativa de recursos educativos (por ejemplo, calidad de docentes, materiales, tiempo de aprendizaje e infraestructura) y procesos pedagógicos (por ejemplo, demanda cognitiva, tiempo de aprendizaje, clima en el aula y la escuela, e intensidad de uso y pertinencia de los recursos educativos de la escuela). En el presente artículo, agrupamos los recursos educativos y los procesos pedagógicos, para denominarlos **oportunidades educativas**. Así, las oportunidades educativas pueden también tener un efecto en los resultados educativos.

³ Existen brechas en el acceso a educación superior, pero el presente capítulo se centra solamente en educación básica.

⁴ En el Perú, en los últimos años ha bajado dramáticamente la pobreza y la pobreza extrema monetarias, lo cual debe aplaudirse. Sin embargo, parece, por los estudios disponibles, que la pobreza relativa es igualmente determinante para definir los resultados educativos de un estudiante. Por pobreza relativa nos referimos a las grandes diferencias en el acceso a recursos de diferentes grupos de la sociedad, aun cuando algunos de los menos privilegiados estén por encima del umbral de pobreza absoluta (monetaria o de otro tipo). Asimismo, se espera que la pobreza aumente el año 2020 como resultado de la emergencia sanitaria. Este incremento resultaría en un crecimiento de la inequidad educativa.

La interacción entre estas dos variables o posibilidades aparece en la figura 1.

Figura 1
Determinantes de los resultados educativos en educación básica⁽¹⁾



Nota

⁽¹⁾ No ignoramos que las acciones educativas ocurren en un contexto cultural. Por lo tanto, este debería ser considerado a partir de las características individuales y familiares, así como de las colectivas (aquellas de la comunidad) en el conjunto de oportunidades educativas de la escuela. Tampoco ignoramos que la educación ocurre dentro y fuera de la escuela, pero para los propósitos del presente análisis interesan principalmente las oportunidades al interior del sistema educativo formal.

Como la figura 1 sugiere, tanto las características individuales y familiares como las oportunidades educativas pueden tener un efecto directo en los resultados educativos de los estudiantes. Sin embargo, los vínculos pueden ser de dos vías. Así, por ejemplo, mayores resultados educativos deberían permitir que los estudiantes busquen y consigan mayores oportunidades educativas, en una relación educativa virtuosa. En segundo lugar, los resultados educativos podrían tener un efecto en cambiar algunas de las características individuales y familiares, como el nivel de pobreza de la familia. Finalmente, las características individuales y familiares pueden interactuar con las oportunidades educativas; por ejemplo, familias más educadas procurarán escuelas con mejores oportunidades (o, en términos coloquiales, mayor «calidad educativa»). Es sin embargo el vínculo indirecto entre características individuales y familiares y resultados educativos, mediado por las oportunidades educativas, el que nos interesa de manera particular en el presente artículo.

Las características individuales y familiares pueden interactuar con las oportunidades educativas de acuerdo con la tabla 1, para generar resultados como los señalados antes.

Tabla 1
Interacción entre oportunidades educativas y vulnerabilidad de los estudiantes

Vulnerabilidad	Oportunidades educativas	
	Altas	Bajas
Baja	A Privilegiado	B Descuidado
Alta	C Enriquecido	D Postergado

Una breve caracterización de los cuatro grupos que se presentan en la tabla 1 se presenta a continuación (no contamos con definiciones operacionales precisas ni estimaciones del tamaño de cada grupo).

El grupo Privilegiado (A) es el que tiene mayores recursos y altos niveles de oportunidades educativas, de acuerdo con lo descrito antes. En el Perú, este grupo ha sido pequeño y con acceso a escuelas no estatales (usualmente de alta paga) o a escuelas estatales especiales (por ejemplo, COAR, JEC o similares con altas oportunidades educativas) y logra al final de la secundaria altos niveles de aprendizaje y baja repetición y deserción. A menudo, sus integrantes al graduarse cuentan con acceso directo a universidades nacionales o incluso extranjeras (a través del bachillerato internacional, por ejemplo) gracias a convenios de sus instituciones educativas.

El grupo Descuidado (B) tendría bajas oportunidades educativas a pesar de contar con características personales y recursos familiares para lo contrario. Así, sus integrantes asistirían a escuelas con recursos y procesos pedagógicos pobres o incluso podrían haber abandonado la educación antes de terminar la secundaria. Este grupo sería también relativamente pequeño y las causas de las menores oportunidades educativas estarían asociadas a dinámicas familiares, como el poco interés de padres y madres por sus hijos e hijas o conductas de riesgo de los propios estudiantes (por ejemplo, consumo de sustancias adictivas).

El grupo Enriquecido (C) es el que se desearía observar con frecuencia para tener una educación más equitativa. Estaría conformado por estudiantes vulnerables en una o varias características que asisten a escuelas con alto nivel de oportu-

tunidades educativas. Un ejemplo de ello podrían ser los estudiantes de zonas pobres en ciudades que asisten a escuelas Fe y Alegría, que aun siendo gratuitas y contando con docentes contratados y pagados por el Estado, logran altos resultados (Lavado, Cueto, Yamada, & Wensjoe, 2014). Estas mayores oportunidades facilitarían altos niveles de aprendizaje y desarrollo personal y, eventualmente, acceso a la educación superior. Parecería que este grupo es todavía, lamentablemente, de tamaño reducido.

Finalmente, el grupo Postergado (D) sería uno relativamente numeroso en la educación peruana. Se trataría de estudiantes que presentan uno o más indicadores de vulnerabilidad y asisten a escuelas con bajos niveles de oportunidades educativas. Así, sus logros de aprendizaje son menores que los de sus pares y es más probable que repitan o abandonen la educación antes de terminar la secundaria. No hay para este grupo de estudiantes mayores redes o programas de soporte netamente educativo que permitan identificar individuos o grupos y apoyarlos para que desarrollen al máximo su potencial. Este patrón de escuelas pobres para estudiantes pobres no es por supuesto exclusivo del Perú (Reimers, 2001; Schwartzman, 2015), tampoco parece reciente, aunque anteriormente las barreras estaban en el acceso a la educación, con altos niveles de la población con analfabetismo. La nueva inequidad en educación básica se ha trasladado a las oportunidades educativas.

A continuación, realizamos una rápida revisión de estudios sobre oportunidades educativas para mostrar los altos niveles de inequidad en la educación peruana, es decir, cómo es más probable que, si un estudiante muestra uno o más indicadores de vulnerabilidad, acabe en el grupo D y no en el C, de acuerdo con la descripción anterior. En muchos casos, la clasificación de una variable de oportunidades como un recurso o como un proceso resulta imposible, dada la estrecha vinculación entre ambas, lo cual justifica que en conjunto hablemos de estas como oportunidades educativas. Se escogen solo algunas variables, sin intentar agotar el conjunto de lo que podrían ser oportunidades educativas y sin hacer una revisión exhaustiva de la literatura, considerando los límites de espacio del presente artículo.

Una primera variable es la **calidad de docentes**. En una sociedad que tuviera como prioridad la equidad, los docentes con mejores credenciales y habilidades deberían ser asignados a los estudiantes vulnerables. Sin embargo, en un estudio reciente sobre conocimientos y habilidades pedagógicas de los docentes, se encontró que los docentes con menores habilidades (conocimiento pedagógico) eran asignados a escuelas con estudiantes más pobres; al mismo tiempo, estas habilida-

des de los docentes se asociaban con el rendimiento de los estudiantes, al menos en matemática (Cueto, León, Sorto, & Miranda, 2017)⁵.

En cuanto a **provisión de recursos pedagógicos** para la escuela, desde 2012 el Minedu ha promovido una interesante iniciativa sobre el Buen Inicio del Año Escolar (BIAE) para sugerir que se debería iniciar en la fecha prevista, contar para ese momento con docentes contratados y asignados a las escuelas, con materiales disponibles, infraestructura reparada y programas de alimentación funcionando, como Qali Warma. No hemos encontrado mucha investigación al respecto, pero la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza ha elaborado algunos informes para mostrar evidencia del cumplimiento de esto. Su informe de 2013 señala que, aunque hay avances en muchos aspectos, las diferencias en general favorecen a las instituciones en zonas urbanas por encima de las rurales (Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, 2013).

Algunos estudios sobre **cobertura del currículo** en el aula muestran que los estudiantes más pobres realizan menos ejercicios que sus pares durante un año escolar y que esto se asocia con el aprendizaje en matemática. En cuanto a **demandas cognitivas**, en matemática se realizan muchos ejercicios que piden al estudiante que copie palabras, memorice definiciones o resuelva ejercicios solamente numéricos (Cueto *et al.*, 2013). Esto va en contra de la tendencia nacional e internacional para solucionar problemas que requieren entender una situación, planificar una estrategia y usar herramientas de diferente tipo. En un análisis de comunicación, se encontró también bajos niveles de demanda cognitiva por parte de los docentes, con menos ejercicios resueltos por estudiantes de contextos más pobres (Cueto *et al.*, 2006).

Una variable que ha cobrado recientemente importancia es la **segregación escolar**. Este constructo alude a formas de separación de estudiantes en grupos diferenciados por cualquier característica, de modo que se conformen grupos más

⁵ Una nota sobre los resultados educativos: a menudo se usan en este artículo estudios que muestran resultados de pruebas estandarizadas de lectura y matemática. No pretendemos decir con esto que son los únicos que importan, pero sí que es difícil conseguir estudios sobre otros resultados, particularmente sobre habilidades o aprendizajes en áreas como la socioemocional. Esto es relevante para la agenda de investigación de los próximos años. Al mismo tiempo, en varios estudios, como el recién citado, se encuentran efectos de recursos educativos en el aprendizaje de matemática, no en el de lectura. No nos queda clara la explicación sobre este patrón. Pudiera ser que el aprendizaje de matemática dependa de manera importante de lo que se hace en la escuela, y no tanto en la familia o en casa, donde se podría promover tal vez habilidades verbales de manera general, incluyendo la lectura. Por otro lado, el rendimiento en matemática es particularmente bajo y pudiera ser que las diferencias en oportunidades sean más relevantes para elevar los aprendizajes en esta área que en lectura.

homogéneos, pero diferentes entre sí. Una forma de segregación es por nivel socioeconómico. Se podría decir que esta ha aumentado mucho en el Perú a partir del crecimiento de la educación no estatal, ya que, por definición, ella requiere un pago mensual y no la educación estatal (Cuenca, 2013; Cuenca, Reátegui, & Oré, 2019; Balarin & Escudero, 2019; Balarin, Kitmang, Ñopo, & Rodríguez, 2018). Sin embargo, pareciera que también hay segregación socioeconómica en el sector estatal, al menos claramente entre estudiantes en zonas urbanas y rurales, pero incluso en zonas urbanas entre los que acceden a escuelas estatales de mayor reputación (por ejemplo, los colegios emblemáticos) y los matriculados en escuelas que en apariencia ofrecen menores oportunidades educativas (por ejemplo, escuelas más pequeñas en zonas relativamente aisladas en las ciudades). Murillo (2016) ha realizado un análisis comparativo en América Latina y ha encontrado que el Perú está entre los países con más alta segregación. Esto puede tener implicancias para la integración de grupos sociales que no tendrían oportunidades de interactuar en la escuela. También se ha encontrado que la segregación socioeconómica afecta negativamente los niveles de aprendizaje de los estudiantes (Cueto, León, & Miranda, 2016).

Otro nivel de segregación está referido a la **educación de personas con discapacidad**. Se considera que hay segregación cuando los estudiantes con discapacidad estudian en Centros de Educación Básica Especial (CEBE) –que albergan a aquellos con discapacidad severa o multidiscapacidad– y que hay inclusión cuando estudian en instituciones de Educación Básica Regular y son plenamente incluidos en el cuerpo de estudiantes. A pesar de que no hay mucha investigación al respecto, parece que la inclusión encuentra muchas dificultades a partir de la escasez de materiales, la poca experiencia de los docentes, la cultura de muchos padres y madres de familia que rechazan que se incluya a estudiantes con discapacidad en Educación Básica Regular y la de las propias familias de los estudiantes con discapacidad, que en ocasiones prefieren ir a un CEBE para evitar *bullying* contra sus hijos o hijas (Cueto, Rojas, Dammert, & Felipe, 2018b; Defensoría del Pueblo, 2001, 2007, 2011). Se trata de un tema complejo, que merece ser estudiado empíricamente con profundidad, incluyendo investigaciones sobre los niveles de aprendizaje de los estudiantes. Al respecto, un estudio de la Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC) del Minedu (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2017) con estudiantes con discapacidad auditiva, baja visión y ceguera matriculados en Educación Básica Regular en segundo y cuarto de primaria y segundo de secundaria mostró en casi todos los casos que los estudiantes con discapacidad

sensorial tenían menores rendimientos que sus pares en lectura, matemática, e historia, geografía y economía.

Una variable no mencionada explícitamente en el grupo con vulnerabilidad, pero que sin duda tiene gran relevancia en el Perú actualmente es el **género**. Sin embargo, su discusión requiere un trato relativamente diferente al de las variables mencionadas antes. Para empezar, no parecen haber mayores diferencias en las tasas de cobertura o conclusión de la educación básica entre hombres y mujeres en la educación básica (Guadalupe *et al.*, 2017), aunque pudiera haberlas en algunas regiones en particular o para ciertos grupos, por ejemplo, las adolescentes embarazadas (Rojas & Bravo, 2019). Sin embargo, hay algunas diferencias a favor de los hombres en las pruebas de matemática y a favor de las mujeres en las de lectura, diferencias que podrían estar relacionadas con los estereotipos de varón y mujer que se favorecen en el Perú. Al respecto, Espinoza (2006) documentó cómo en las aulas peruanas se transmiten estereotipos tradicionales de los roles masculino y femenino en nuestra sociedad. Más recientemente, Mena (2017) ha hecho un análisis vinculado al currículo peruano, que incluye un componente de igualdad de género, pero todavía requiere mucho trabajo para ser incorporado en las aulas peruanas. Sobre otros temas vinculados a género, por ejemplo, el acoso a estudiantes LGBTI⁶, no conocemos estudios, pero parecería por relatos anecdóticos que es un problema que requiere también estudio y atención. El portal SíSeVe del Minedu tiene información valiosa para iniciar un análisis en este campo.

La propuesta principal del presente artículo, a partir de la breve revisión anterior, es que en el Perú, a mayor nivel de vulnerabilidad o mayor número de factores individuales o familiares vinculados a esta, menores serán las oportunidades educativas. Esto hace del sistema educativo peruano uno particularmente injusto en tanto reproduce desigualdades y, por tanto, no contribuye a la profundización de la democracia.

La pregunta es a qué se debe esta inequidad educativa. Una posibilidad es que se genere por políticas explícitamente orientadas a promover inequidad, que busquen preservar los privilegios de un sector de la sociedad. Si bien esto podría haber sido cierto en algunos momentos de nuestra historia, no parece ser el caso actualmente. Decimos esto porque existen normativas vinculadas a equidad (Cueto, Miranda, & Vásquez, 2016), las cuales, sin embargo, de acuerdo con la evidencia presentada antes, no se estarían cumpliendo. Asimismo, durante los últimos años varios programas han sido diseñados por el Poder Ejecutivo para pro-

⁶ Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales.

mover la educación de grupos vulnerables, como los mencionados. Sin embargo, nuestra impresión es que la lógica de política pública predominante en el Sector Educación es una de eficiencia y no de equidad. Baso esta afirmación en relatos anecdóticos de funcionarios del Estado escuchados a lo largo de los últimos años, como los que se describen a continuación.

El primero es el de una funcionaria que contaba en un evento público que un docente de escuela multigrado, ubicada en zona rural y que atiende a estudiantes con altos niveles de pobreza, le había sugerido contar con más docentes para su institución para mejorar los niveles de aprendizaje de los estudiantes. La funcionaria le había respondido que eso «no se justifica». El motivo era normativo: la escuela tenía la ratio «correcta» de estudiantes por docente. En la actualidad, la norma sobre el tema sugiere las ratios de la tabla 2.

Tabla 2
Número de estudiantes por sección en Educación Básica Regular

Nivel	Tipo de institución educativa	Urbana	Rural
Inicial escolarizada	Unidocente	-	15
	Polidocente completo o incompleto ⁽¹⁾	25	20
Primaria escolarizada	Unidocente	-	15
	Polidocente multigrado	25	20
	Polidocente completo ⁽¹⁾	30	25
Secundaria escolarizada	Polidocente completo ⁽¹⁾	30	25

Notas

Existen otras cifras para EBA, Educación Básica Especial y Educación Técnico-Productiva.

⁽¹⁾ Se puede variar en cinco el número de estudiantes indicado en este tipo de escuelas, con una adecuada justificación.

Fuente: Resolución Viceministerial 307-2019-Minedu (p. 25).

De dónde vienen las cifras de la tabla 2, es un misterio, pero parece que se repiten desde hace varios años sin mayor sustento en evidencia empírica. Si bien se debe reconocer que se permiten menos estudiantes por aula en zonas rurales, no existe en esta norma o en otras similares flexibilidad para que funcionarios locales, directores de escuelas o docentes de escuelas unidocentes o multigrado puedan cambiarlas. Tal flexibilidad sí existe, sin embargo, para escuelas polidocentes completas, que están usualmente en zonas urbanas, y donde hay menor pobreza y mayor prevalencia de estudiantes castellanohablantes. Predomina en la historia relatada y en los datos anteriores una lógica que no prioriza la equidad.

La segunda anécdota es sobre una exfuncionaria del Minedu que contaba en un evento público que en un momento tuvo recursos suficientes para dotar de tecnología (computadoras e internet) a un número de escuelas y estudiantes en zonas de frontera, pero tenía la opción, con el mismo dinero, de dar el servicio a 10 veces más estudiantes en zonas urbanas de Lima. De nuevo, la decisión, por «eficiencia» (llegar a más estudiantes con los mismos recursos) fue brindar el servicio en zonas urbanas. No hay en este relato, nuevamente, una lógica que priorice equidad, tampoco un criterio claro de cuál debería ser la ratio de computadoras por estudiante en instituciones estatales, sobre todo en zonas rurales y particularmente de fronteras, donde es menos probable que tengan acceso a recursos digitales que en zonas urbanas, salvo si la escuela se los provee.

El fondo del asunto tal vez sea que se concibe, de facto, un propósito utilitario a la educación: así, ella debe ser un instrumento para mejorar las habilidades de las personas, para que sean más productivas y hagan crecer la economía, para que seamos un país con mayor PBI (y eventualmente reclamar el ingreso a la OCDE, que parece la aspiración máxima de un sector de la población, incluyendo funcionarios públicos). Esto explicaría el énfasis en el rendimiento en pruebas estandarizadas en lectura y matemática solamente, pues estas habilidades son consideradas instrumentales para seguir aprendiendo; también explicaría el interés en promover y desarrollar programas como el Bono al Incentivo al Desempeño Docente (Bono Escuela). Así, durante los últimos años se ha priorizado el rendimiento en estas pruebas en detrimento tanto de aprendizajes en otras áreas del currículo como de la priorización de estudiantes con bajo rendimiento. En general no se aprecia la priorización de un desarrollo de las personas que se vincule con los grandes retos del Perú actual, como sería, por ejemplo, el disminuir los niveles de machismo, violencia y corrupción, elevar el respeto por las instituciones, contribuir al desarrollo de valores como solidaridad y respeto, y promover el desarrollo personal, en particular, en lo socioemocional.

Resulta particularmente ilustrativo el caso del programa Bono Escuela. Hay una intención loable en este programa: elevar el nivel de aprendizaje de los estudiantes en lectura y matemática al inicio de la primaria. Sin embargo, el CNE (2014) ha publicado una valiosa opinión al respecto, argumentando sobre los efectos potencialmente nocivos de este programa observados en el Perú, pero también en otros países donde se han intentado similares iniciativas. Desde la perspectiva del presente artículo, uno de los problemas de este tipo de programas es que se centran en dar incentivos por resultados, específicamente en pruebas de aprendizaje en lectura y matemática, en consonancia con la visión utilitaria

de la educación descrita. En cambio, aquí sugerimos una visión que se centre en promover las oportunidades educativas (figura 1), lo que debería llevar a una variedad de resultados, respetando de mejor manera los intereses y la potencialidad de cada estudiante de desarrollarse a partir de la educación. Retornaremos a este argumento al final.

En contraposición a la concepción utilitaria de la educación, pensamos que se debería priorizar políticas y programas basados en el derecho de todas las personas a una con altas oportunidades educativas. La concepción del derecho a la educación está presente en instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, y más recientemente en la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, y los ODS planteados por Naciones Unidas con perspectiva al año 2030. En particular, destacamos el ODS 4: «Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos» (Naciones Unidas, s. f.). Esa concepción también aparece en instrumentos nacionales como la Ley General de Educación.

A partir de la discusión anterior, quisiera plantear como hipótesis para la investigación y el desarrollo de iniciativas en el sector que **cualquier política o programa que no se diseñe explícitamente para disminuir la inequidad, la aumentará en resultados educativos**. El mecanismo por el cual esto ocurriría es que, en el Perú, los grupos menos vulnerables tomarán mayor ventaja de cualquier normativa general que los grupos más vulnerables. Esto es así porque las personas más pobres, rurales, en familias menos educadas o indígenas suelen tener menores recursos personales y familiares, monetarios y humanos para aprovechar las normativas vigentes o los programas existentes. Las personas con discapacidad, las mujeres y las personas LGTBI, si presentan alguna de las circunstancias anteriores, es probable que también accedan a menores oportunidades educativas. El mecanismo por el que esto ocurriría sería tanto el directo como el indirecto, descrito en la figura 1.

Existe alguna evidencia que confirma esta hipótesis, vinculada a los estudios mencionados antes, así como a relatos y evidencias ocasionales, como las anécdotas relatadas. Un ejemplo que combina las vías directa e indirecta hacia la inequidad desde la política educativa es el siguiente: desde hace algunos años, la UMC del Minedu publica interesantes informes dirigidos a padres y madres de familia con los resultados de sus hijos e hijas. La intención es nuevamente loable, si los padres y madres cuentan con información sobre el nivel de aprendizaje de sus hijos e hijas, podrán apoyarlos mejor y exigir a la escuela que eleve los niveles de aprendizaje. Sin embargo, al darse los informes sin mayor explicación

individualizada, seguramente son mejor aprovechados por padres y madres con educación superior, acostumbrados a leer este tipo de información, mejor que, en el otro extremo, padres o madres analfabetos o con primaria incompleta (que suelen ser pobres y en muchos casos viven en zonas rurales), que en general muestran profundas debilidades en comprensión de lectura. De hecho, hay alguna evidencia reciente de lo anterior (León, 2018). De manera similar, recientemente se ha iniciado una interesante iniciativa del Minedu llamada *Identicole*⁷, que da información sobre si la institución educativa sobre la que se hace una consulta es formal, sobre sus niveles de aprendizaje y una serie de indicadores. El reto está en que, al ser una herramienta virtual, nuevamente es más probable que padres menos vulnerables hagan mayor y mejor uso de esta herramienta, que, sin buscarlo, estaría generando mayor inequidad educativa.

Quisiéramos sugerir, a partir de lo anterior, que la normativa, las políticas, programas y prácticas educativas en el Perú se orienten en el futuro simultáneamente a elevar el nivel promedio de todas las variables de resultados y a disminuir las diferencias entre grupos vulnerables y no vulnerables. En otras palabras, se debería buscar lograr **equidad para arriba**. Ya que reducir dramáticamente los niveles de pobreza sería complejo, la forma de lograr esta meta sería elevando las oportunidades educativas de los grupos vulnerables, particularmente del grupo **postergado** mencionado en la tabla 1. Lograr esto es sin duda un reto grande, pero si se piensa y planifica la educación desde una perspectiva de derechos, sin olvidar la importancia de la eficiencia, dadas las limitaciones en recursos, tal vez la educación peruana pueda empezar finalmente el camino para ser un instrumento para la profundización de la democracia, que está basada, entre otros principios, en la justicia social.

Referencias

- Balarin, M., & A. Escudero (2019). *El desgobierno del mercado educativo y la intensificación de la segregación escolar socioeconómica en el Perú*. Documento de investigación 101. Lima: Grade.
- Balarin, M., Kitmang, J., Ñopo, H., & Rodríguez, M. F. (2018). *Mercado privado, consecuencias públicas: los servicios educativos de provisión privada en el Perú*. Documento de investigación 89. Lima: Grade.
- Consejo Nacional de Educación, CNE. (2014). *Informe presentado por una comisión ad hoc de consejeros designada por el Comité Directivo del CNE sobre el Bono de Incentivo al Desempeño Escolar*. CNE. Recuperado de <http://www.cne.gob.pe/uploads/informericardo-formato.pdf>

⁷ Ver: <http://identicole.minedu.gob.pe>.

- Cuenca, R. (2013). La escuela pública en Lima Metropolitana. ¿Una institución en extinción? *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 5, 73-98.
- Cuenca, R., Reátegui, L., & Oré, S. (2019). Itinerarios de la educación privada en el Perú. *Educação e Sociedade*, 40, e0192469. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302019192469>
- Cuenca, R., & Urrutia, C. E. (2019) Explorando las brechas de desigualdad educativa en el Perú. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 24(81), 431-461.
- Cueto, S., Escobal, J., Felipe, C., Pazos, N., Penny, M., Rojas, V., & Sánchez, A. (2018a). *¿Qué hemos aprendido del estudio longitudinal Niños del milenio en el Perú?* Lima: Grade.
- Cueto, S., Guerrero, G., León, J., Zapata, M., & Freire, S. (2013). *¿La cuna marca las oportunidades y el rendimiento educativo? Una mirada al caso peruano*. Documento de investigación 66. Lima: Grade.
- Cueto, S., León, J., & Miranda, A. (2016). Classroom composition and its association with students' achievement and socioemotional characteristics in Peru. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 23(1), 126-148. doi 10.1080/0969594X.2015.1105783.
- Cueto, S., León, J., Sorto, M. A., & Miranda, A. (2017). Teachers' pedagogical content knowledge and mathematics achievement of students in Peru. *Educational Studies in Mathematics*, 94(3), 329-345. doi 10.1007/s10649-016-9735-2.
- Cueto, S., Miranda, A., & Vásquez, M. C. (2016). Inequidades en educación. En *Investigación para el desarrollo en el Perú: once balances* (pp. 55-108). Lima: Grade.
- Cueto, S., Ramírez, C., León, J., & Azañedo, S. (2006). Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en comunicación integral de estudiantes en tercer y cuarto grado de primaria en Lima y Ayacucho. En M. Benavides (Ed.). *Los desafíos de la escolaridad en el Perú. Estudios sobre los procesos pedagógicos, los saberes previos y el rol de las familias* (pp. 13-78). Lima: Grade.
- Cueto, S., Rojas, V., Dammert, M., & Felipe, C. (2018b). *Cobertura, oportunidades y percepciones sobre la educación inclusiva en el Perú*. Documento de investigación 87. Lima: Grade.
- Defensoría del Pueblo. (2001). *Situación de la educación especial en el Perú. Hacia una educación de calidad*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. (2007). *Educación inclusiva: educación para todos. Supervisión de la política educativa para niños y niñas con discapacidad en escuelas regulares*. Informe defensorial 127. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. (2011). *Los niños y niñas con discapacidad: alcances y limitaciones en la implementación de la política de educación inclusiva en instituciones educativas del nivel primaria*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Espinosa, G. (2006). El currículo y la equidad de género en la primaria: estudio de tres escuelas estatales de Lima. En P. Ames (Ed.). *Las brechas invisibles. Desafíos para una equidad de género en educación* (pp. 103-148). Lima: IEP.
- Guadalupe, C., León, J., Rodríguez, J. S., & Vargas, S. (2017). *Estado de la educación en el Perú: análisis y perspectivas de la educación básica*. Lima: Grade.

- Lavado, P., Cueto, S., Yamada, G., & Wensjoe, M. (2014). *El efecto de Fe y Alegría sobre el desempeño escolar en segundo de primaria: explotando el sorteo en el ingreso como experimento natural*. Documento de investigación 1405. Lima: Universidad del Pacífico.
- León, E. (2018). *El fenómeno ECE y sus efectos en las prácticas docentes*. Lima: Grade. Recuperado de <http://www.grade.org.pe/forge/descargas/El%20fenomeno%20ECE%20Eduardo%20Leon.pdf>
- Mena, M. (2017). *Estudio sobre la incorporación del enfoque de igualdad de género en materiales curriculares de inicial, primaria y secundaria*. Lima: Forge. Recuperado de <http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Estudio%20sobre%20la%20Incorporación%20del%20Enfoque%20de%20Igualdad%20de%20Género%20-%20Magrith%20Mena.pdf>
- Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. (2013). *Veeduría de la campaña de buen inicio del año escolar 2013*. Lima: Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y CNE. Recuperado de <https://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/veeduriabiabie2013.pdf>
- Murillo, J. (2016). Midiendo la segregación escolar en América Latina. Un análisis metodológico utilizando el Tercer. *Reice. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 14(4), 33-60. doi 10.15366/reice2016.14.4.002
- Naciones Unidas. (s. f.). *Objetivos de desarrollo sostenible. Objetivo 4*. ONU. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>
- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (2017) *Aprendizajes de los estudiantes con necesidades especiales asociadas a discapacidad sensorial*. Lima: Minedu. Recuperado de http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2017/10/BrochureNEE.pdf?fbclid=IwAR2F4w6acpwK9Fz5vJU7B_8bCMVglHVkr80DBt5JfXOXxMLM20L35WkkoZQg
- Pollitt, E. (2002). *Consecuencias de la desnutrición en el escolar peruano*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Reimers, F. (Ed.). (2001). *Unequal schools, unequal chances*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rojas, V., & Bravo, F. (2019). *Experiencias de convivencia, matrimonio y maternidad/paternidad en adolescentes y jóvenes peruanos*. Reporte de investigación Ymaps. Lima: Niños del milenio/Young Lives.
- Schwartzman, S. (2015). *Education in South America*. Londres: Bloomsbury.
- Wachs, T. D., Cueto, S., & Yao, H. (2016). More than poverty: Pathways from economic inequality to reduced developmental potential. *International Journal of Behavioural Development*, 40(6), 536-543.

Ni juntos ni revueltos. La segregación escolar como uno de los grandes desafíos del Bicentenario

SANDRA CARRILLO

Introducción

Existen importantes evidencias de cómo la educación puede contribuir al crecimiento económico, reducir las desigualdades, promover la movilidad social y ayudar a convivir en la diversidad, logrando una mayor cohesión social y fortaleciendo los valores democráticos (Unesco, 2007). A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948), y posteriormente con la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Unesco, 1990), se subraya el «efecto multiplicador» de la educación al ser la puerta de entrada para todos los demás derechos humanos.

El Estado peruano, a través de la Ley General de Educación (Perú, 2003), aprobada luego del Gobierno de transición democrática; el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación (Foro del Acuerdo Nacional, 2004) y el Proyecto Educativo Nacional (Perú. Consejo Nacional de Educación, CNE, 2006), establece que la educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad y que gracias a ella se pueden confrontar los desafíos del desarrollo del país y de sus ciudadanos.

Frente a este compromiso, y gracias al período de crecimiento económico, el Perú ha podido afrontar múltiples retos, incrementando su inversión en educación para mejorar los indicadores relacionados a la cobertura escolar, disminuir las tasas de repetición y lograr una situación de relativa menor sobreedad que

otros países de la región, así como avances notables en los resultados de aprendizaje (Rivas, 2015).

Sin embargo, los logros no han sido los mismos en cuanto se refiere a la equidad en los resultados, sobre todo cuando se profundiza en los avances en los estudiantes según su nivel de pobreza (pobres, pobres extremos), lugar donde viven (zonas rurales, periurbanas), origen (indígenas, afrodescendientes), lengua materna (quechua, aimara, lenguas amazónicas) o si tienen alguna discapacidad (De Belaunde, 2011; Guadalupe, León, Rodríguez, & Vargas, 2017). Asimismo, estudios comparados sobre segregación escolar por nivel socioeconómico evidencian que el Perú es uno de los países con mayor segregación escolar en América Latina y que este fenómeno se ha ido incrementando en los últimos años, tanto en el nivel de primaria (Murillo, 2016; Murillo & Martínez-Garrido, 2017) como en el de secundaria (Benavides, León, & Etesse, 2014; Krüger, 2019; Murillo, Duk, & Martínez-Garrido, 2018; Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2019; Vázquez, 2012).

La segregación escolar, entendida como la distribución desigual de los estudiantes en las escuelas en función de sus características personales, culturales o sociales —especialmente en términos de su etnia y origen social (Dupriez, 2010; Ireson & Hallam, 2001; Murillo, 2016)—, se convierte así en un elemento central a abordar para efectos de la equidad en el sistema educativo (Orfield & Lee, 2005).

Los primeros estudios de segregación escolar aparecieron en la segunda mitad del siglo pasado, en Estados Unidos, y estuvieron muy asociados a la segregación étnico-racial. Un hito importante en esta historia fue el fallo de la Corte Suprema de ese país en el caso *Brown versus Board of Education* (1954), que declaró inconstitucionales las leyes estatales que establecían escuelas públicas separadas según el color de piel (Bonaf & Bellei, 2018). Unos años después, se sumó el Informe Coleman, en el que se señalan las desigualdades educativas y los factores asociados a estas, mostrando la importancia de las características familiares —en especial las socioeconómicas— en el rendimiento de los estudiantes (Coleman, Campbell, Hobson, McPartland, Mood, Weinfeld, & York, 1966). La literatura sobre el tema ha ido incrementándose, principalmente unas décadas después, cuando surgieron los primeros estudios sobre segregación escolar de carácter socioeconómico y cultural. Todos estos estudios muestran, a partir de la multidimensionalidad de la segregación, la distribución desigual de los estudiantes en las escuelas según esas características y el hecho de que es un fenómeno muy resistente al cambio.

En ese sentido, no basta con sentirnos optimistas cuando se menciona que en las últimas décadas el Perú ha logrado mejorar sus indicadores educativos y sus resultados en aprendizajes, porque la evidencia muestra que las mejoras han sido a costa de incrementar la desigualdad (Rivas, 2015) y la segregación (Krüger, 2019; Schleicher, 2019). Es por ello que en este artículo se trata de demostrar, de manera argumentativa, cómo la segregación escolar se asocia, de manera inversa, con la calidad y riqueza de la experiencia formativa de los estudiantes, sobre todo en los aprendizajes y en la igualdad de oportunidades para el logro de los objetivos académicos, así como en los aspectos cívicos y de integración social, tanto para los grupos privilegiados como para los más vulnerables.

La propuesta es mostrar que la segregación escolar es un tema de gran envergadura, por lo que requiere ser prioritario en la agenda educativa del país si el objetivo último es no generar ni reforzar más desigualdades en el sistema. En esa línea, subir un primer peldaño es conocer con mayor profundidad la segregación escolar en el Perú: cómo y en que magnitud se manifiesta¹. Así, una tarea clave es generar más y mejores evidencias que se conviertan en insumos necesarios para el diseño e implementación de las políticas y la toma de decisiones, ya que ignorar el tema y/o dejar de hacer algo al respecto es demasiado peligroso. Dicha tarea se encuentra en el marco de la apuesta por una educación en la que todos los y las estudiantes tengan las mismas oportunidades de aprender y desarrollarse, independientemente de sus condiciones personales, culturales o sociales, de manera que, en un plazo no muy extenso, se formen ciudadanas y ciudadanos que construyan una sociedad más justa y equitativa, reconociéndose en su diversidad.

¿Por qué no basta con estar juntos sin necesidad de estar «revueltos»? La segregación escolar y la equidad educativa

El aprendizaje es un proceso complejo que, según los expertos, se desarrolla de mejor manera en procesos interactivos. Así, las relaciones entre las personas —entre el docente y sus estudiantes, los estudiantes entre sí y entre las personas que integran la escuela— se convierten en recursos fundamentales de la experiencia educativa (Valenzuela, Bellei, & De Los Ríos, 2010).

¹ Este ensayo forma parte de una línea de investigación desarrollada por la autora y por F. Javier Murillo sobre la segregación escolar en el Perú en el marco del Programa de Doctorado en Educación de la Universidad Autónoma de Madrid. Al respecto, véase los textos recientemente publicados por ambos sobre el tema para los niveles de educación primaria y secundaria: Murillo & Carrillo (2020a, 2020b).

Bajo esta premisa, la diversidad en los grupos de estudiantes generaría un aprendizaje más enriquecedor en la medida en que no solo abarcaría una o dos dimensiones del procesamiento y uso de la información, sino también traería al proceso un abanico de experiencias, emociones y afectos, disonancias y entendimientos, ritmos y estilos de aprendizajes y, por qué no, situaciones de manejo de conflictos propias de las interacciones que llevan a acuerdos y compromisos de convivencia. Esto, de alguna manera, es el mundo real en su diversidad y complejidad, y de ello se trataría el «estar juntos y revueltos» en las aulas y entre las escuelas, beneficiando no solo los aprendizajes curriculares, sino también aprendizajes relacionados a la socialización y la convivencia misma.

En ese sentido, Murillo y Martínez-Garrido (2017) explican que la segregación escolar se da cuando los hijos de las familias de menor nivel socioeconómico van a unas escuelas mientras los de las familias de mejor posición socioeconómica van a otras (segregación por nivel socioeconómico), cuando los estudiantes indígenas o inmigrantes se concentran en algunas escuelas (segregación por origen o procedencia), cuando hay escuelas «de excelencia» para estudiantes con mejores resultados (segregación académica) o cuando se separa niños y niñas en diferentes escuelas (segregación por género), pero también cuando se agrupa a los estudiantes con necesidades educativas específicas, de carácter permanente o transitorio, en algunos centros educativos (segregación por capacidad).

De esta manera, un sistema escolar que tiene a sus estudiantes segregados por sus características personales y socioculturales no solo afecta la formación ciudadana de sus estudiantes, sino también el logro de sus aprendizajes y, desde una mirada más estratégica, hace mucho más complejo el desarrollo de las políticas educativas relacionadas a la equidad. A continuación, trataré de explicar brevemente estos puntos.

1. La segregación escolar y la formación ciudadana

La formación ciudadana tiene como base la experiencia democrática. Y uno de los ejes de esta es, a su vez, el reconocimiento de la igualdad de todos, pese a las diferencias socioculturales, económicas, étnicas, religiosas, etc. Pero para que esa experiencia sea posible, García-Huidobro (2008) plantea que es clave mirar a la escuela como espacio de socialización, en la medida en que parte del aprendizaje es encontrarse con otros, distintos a uno mismo. Para este autor, la escuela es el espacio en donde los estudiantes aprenden, desde su experiencia, sobre la diversidad económica, social y cultural de un territorio en un contexto global, complementando su experiencia familiar con las complejidades de la vida social, cuya

característica fundamental es la convivencia con personas de diferentes condiciones, procedencias y experiencias. Al respecto, algunos estudios (Bonal & Bellei, 2018; Krüger, 2014; Rossetti, 2014) señalan que impedir o limitar este proceso contribuye a generar fenómenos de exclusión y desintegración en la sociedad y debilitan el sentido de pertenencia de una comunidad y el rol cohesionador de la escuela como espacio de integración social, lo que en el largo plazo garantiza el capital social de un país.

Asumir la escuela como una instancia en la que se desarrollan comunidades de aprendizaje es definirla como un espacio privilegiado en el que se aprende tanto de los docentes, como de los compañeros y de la propia dinámica institucional, permitiendo aprender a valorar a quienes son diferentes y a desarrollar experiencias más ciudadanas y democráticas (García-Huidobro, 2008; Reimers, 2000). En ese sentido, la segregación escolar empobrece la calidad de la experiencia formativa de los estudiantes en un sentido amplio, es decir, reduce las experiencias relacionadas a la convivencia social, a la formación vivencial en educación ciudadana y al aprendizaje de las habilidades transversales que ello implica (Bellei, 2013). En esta línea, Reimers (2000) advierte que la segregación impide a los estudiantes expandir su capital social desarrollando vínculos con estudiantes de distinto nivel sociocultural, lo cual limita sus oportunidades de aprendizaje y sus competencias ciudadanas. Por esta razón, si la segregación escolar no hace posible un encuentro con los diferentes, esta se convierte en un fenómeno complejo y altamente peligroso para la cohesión social de una sociedad y de un país.

En este sentido, García-Huidobro (2010) enfatiza que este fenómeno afecta directamente la formación en ciudadanía, dado que, en este caso, las áreas curriculares (o enfoques transversales) de educación cívica o formación ciudadana son educación de libro o materia de desarrollo de una o varias sesiones de aprendizaje, pero no llegan a ser parte de una educación integral para la vida. En relación a este tema, el autor advierte además que la experiencia de esta socialización segregada podría asociarse a la frustración juvenil vinculada a sistemas poco igualitarios y fuertemente segmentados. Este último no sería un tema menor, dado que la evidencia señala que los grupos que se forman en las escuelas, cuando son una manifestación de alguna forma de segregación, pueden dar lugar a desigualdades persistentes y trampas de pobreza a través de comportamientos de imitación «negativos» (Durlauf, 2006; Krüger, 2013), relacionados a las oportunidades de socialización que brinda la propia escuela.

2. La segregación escolar y los aprendizajes

Diversos estudios demuestran cómo las características socioeconómicas de los estudiantes se relacionan con los aprendizajes (León & Collahua, 2016). Con mayor razón, si esto sucede en sistemas educativos altamente segregados, los logros educacionales de los grupos vulnerables se verían peligrosamente afectados. Para Bellei (2013), en un sentido restringido esto implica aumento de la deserción escolar y disminución en los aprendizajes académicos, además de producirse, en un sentido más amplio, desigualdades en cuanto al acceso de cada grupo a determinada calidad educativa: las escuelas con mayor proporción de alumnos pobres tendrían mayores dificultades para conseguir mejores docentes y para proveerse de mejores recursos educacionales, tanto materiales como humanos. Por su parte, Reimers (2000) indica que los maestros y directores de escuelas que concentran a estudiantes de menores ingresos desarrollan un currículo diluido. García-Huidobro (2010) relaciona este aspecto con el compromiso socioafectivo de los docentes y de las familias con la educación: la disposición para trabajar o colaborar no será la misma en un docente que labora en un sector vulnerable o excluido o en una familia que lleva a su hijo a una escuela porque sabe que no tiene acceso a otra, es decir, se quiebra un punto de partida clave de todo el proceso, debilitándose la alianza necesaria para generar la mejor disposición de colaboración con la escuela.

El investigador chileno Cristián Bellei sostiene que el efecto pares o efecto compañeros –referido a la influencia que tienen los grupos en los resultados individuales– es una de las grandes hipótesis que «pretenden explicar los mecanismos causales a través de los cuales opera la segregación escolar para producir ciertos grados de inequidad educacional» (2013, p. 331). Si bien la naturaleza del efecto par está en debate, dado que no existe consenso sobre si este es constante o decreciente y si afecta de forma homogénea a diferentes personas o estudiantes (Valenzuela *et al.*, 2010), diversos estudios (Benito, Alegre, & González-Ballobó, 2014; Burke & Sass, 2013; Cueto, León, & Miranda, 2016; Rumberger & Palardy, 2005; Van Ewijk & Slegers, 2010) sugieren que, si los estudiantes de menores capacidades o recursos se concentran en determinadas escuelas o aulas, estos tendrán menores oportunidades de lograr aprendizajes, pues la mayor parte de sus compañeros presentarían características similares. Es decir, si el desempeño de los estudiantes en la escuela depende de sus compañeros, los niveles más altos de segregación social conducirían a una mayor desigualdad en el rendimiento académico y, por lo tanto, a una mayor desigualdad en los resultados posteriores (Jaume & Gasparini, 2013).

3. La segregación escolar y las políticas educativas

Si se suman los razonamientos anteriores y sus evidencias, se podría deducir que los centros educativos menos segregados son los que generan mejores resultados escolares e incluso mejores resultados de acceso y permanencia en la educación postsecundaria (Orfield & Lee, 2005). Además, se podría llegar a un acuerdo sobre la importancia de la heterogeneidad en las aulas y en las escuelas y sobre cómo esta mixtura social podría beneficiar a todos en la medida en que la integración favorecería el aprendizaje de los estudiantes (Rubia, 2013).

Sin embargo, hay dos características importantes de la educación escolar que plantean Valenzuela y otros (2010) que deben agregarse a esta discusión. La primera es que la educación no es un servicio de oferente a usuario, sino una coproducción, lo que hace que los insumos y las condiciones en las que se desempeñan las escuelas y los docentes son una garantía de igualdad de oportunidades, dada la interacción con los contextos y grupos humanos de cada comunidad escolar. El segundo punto es la constante transformación a la que está sometida la escuela por demanda de la sociedad. En ambos casos, los autores sostienen que para las escuelas segregadas es mucho más difícil igualar recursos, lo cual puede generar menor relevancia política para las autoridades, lo cual, a su vez, dificulta el mejoramiento escolar. Complementariamente, García-Huidobro (2010) destaca que la segregación limita la voz de la sociedad para exigir, dado que los profesionales y personas con poder se concentran en pocas escuelas y es muy limitada la capacidad de control social y reclamo en el resto de escuelas.

De este modo, la segregación escolar se sitúa en el plano de las políticas educativas, específicamente en la eficacia y equidad de los sistemas: los sistemas educativos segregados dificultan la posibilidad de aplicar programas exitosos de mejoramiento escolar a nivel institucional en el largo plazo. Al respecto, Siddiqui (2017) señala que es muy importante tener en cuenta no solo la pobreza individual de los estudiantes sino también la medida en que los más pobres están agrupados con otros como ellos (por escuela, distrito o región económica). Esto es así porque los fenómenos de concentración de la pobreza limitan la efectividad de las políticas sociales destinadas a mejorar las condiciones de las personas: la segregación de las personas vulnerables agrega, a su situación individual, la condición colectiva de su grupo, lo cual las hace aun más vulnerables, arriesgando instalar fenómenos de exclusión y desintegración crónicos, lo que dificulta posibles soluciones a dichos problemas (Bonal & Bellei, 2018; Krüger, 2018).

¿Qué podemos hacer al respecto? Desafíos de la segregación escolar a la política educativa

Partimos del supuesto de que la educación no es solo importante para mejorar la competitividad y el crecimiento económico, sino también un «mecanismo generador de mayor cohesión social, de cultura democrática y de mejores prácticas institucionales (*good governance*)» (Bonal, 2006, p. 13). Es por ello que los sistemas educativos altamente segregados, como el peruano, tienen consecuencias muy desfavorables para la población escolar y el conjunto de la sociedad tanto en el desarrollo personal y social de los estudiantes, en especial de aquellos más vulnerables o de sectores desfavorecidos (que se encuentran en una suerte de «guetización»), como en los que proceden de familias de mayores recursos (que se agrupan en una especie de «elitización»), al privarlos de la oportunidad de formarse en espacios más inclusivos y diversos en términos de la composición sociocultural de los grupos donde se educan, interactúan y conviven la mayor parte de su tiempo (Rubia, 2013).

Pero, ¿qué pasa si nos parece «inevitable» que determinados estudiantes, con ciertas características (culturales, sociales, económicas) se concentren en determinadas escuelas y que tengan muy poca posibilidad de interacción con otros grupos de otras características? En palabras de García-Huidobro: ¿qué pasa cuando el sistema educativo está conformado por escuelas en donde los estudiantes transitan por toda su experiencia escolar sin conocer a nadie distinto a ellos, en donde los pobres estudian y socializan con los pobres y los ricos lo hacen con los ricos, es decir, cuando las escuelas tienen para sus estudiantes «la familiaridad del patio de la casa y no la novedad de la plaza pública donde se cruzan todos y todas»? (2010, p. 144). Este es uno de los puntos en donde identificamos que la segregación escolar es un tema muy importante, pero bastante complejo y difícil de abordar.

Bonal (2018) explica que una parte de esta complejidad se debe a que los procesos de segregación escolar son consecuencia de diversos factores endógenos y exógenos a los sistemas educativos, los cuales pueden variar según los países. Así, en términos de la segregación residencial «una elevada concentración territorial de algunos colectivos (bolsas de pobreza) o determinadas dinámicas urbanísticas (procesos de gentrificación) pueden explicar parcialmente la existencia de desequilibrios en la escolarización de determinados colectivos» (Bonal, 2018, p. 7).

Por otro lado, las familias tienen cierta responsabilidad en el incremento de este fenómeno, dado que persiguen procesos de diferenciación y distinción social

mediante la educación, entendiendo esta tendencia desde «la importancia determinante de la inversión educativa para las trayectorias profesionales, la búsqueda de espacios socialmente homogéneos para garantizar una socialización no conflictiva en el grupo de iguales o las estrategias para acceder a un mayor capital cultural y social [...]» (Bonal, 2018, p. 8).

Todo ello tiene lugar en un contexto de régimen de cuasimercado educativo en el acceso a la escolarización (Alegre, 2010) relacionado principalmente a la capacidad de elección de las familias, lo que hace que la función «correctora» que tendrían la planificación educativa y la intervención pública sea casi nula. En palabras de Bonal: «los instrumentos de planificación escolar (zonificación, plazas reservadas para determinados alumnos, construcción de escuelas, apertura de grupos, etc.) no consiguen compensar las desigualdades de escolarización que son consecuencia de las elecciones de las familias» (2018, p. 8). A ello se suma el rol que los propios centros escolares juegan en la segregación escolar, asociado a la discriminación activa, la pasividad, la búsqueda de exclusividad o la indiferencia (Bonal, 2018).

En este artículo se ha tratado de evidenciar por qué la segregación escolar se convierte en una cuestión prioritaria cuando se busca la equidad y la igualdad de oportunidades entre los diversos grupos de estudiantes (Alegre, 2010) que atiende el sistema y por qué es uno de los mayores desafíos que tiene el sistema educativo peruano para garantizar el derecho a la educación (Unesco, 2007).

A pesar de que existen tendencias globales más amplias que han llevado a consolidar la segregación en nuestros países, como por ejemplo los grados de desigualdad social asociados a los niveles socioeconómicos (Bonal, 2018), así como la fragmentación social que conlleva el crecimiento de las ciudades, principalmente en los países en vías de desarrollo (Krüger, 2018), es urgente y necesario pensar cómo alterar algunos de los procesos endógenos que funcionan dentro del sistema educativo. Al respecto, a continuación, se presenta algunas estrategias planteadas por investigadores en la materia que podrían dar algunas ideas y ayudar a pensar en acciones para reducir la segregación escolar en nuestro país:

- Tratar de modificar la demanda latente de educación privada, recuperando la calidad y el prestigio de la educación estatal (Krüger, 2019). Para Ansión (2011), la separación radical que existe entre educación estatal y privada en el país no solo limita fuertemente la posibilidad de desarrollo de una ciudadanía moderna y democrática, sino también constituye una barrera estructural al mejoramiento de las competencias educativas en el país en general, principalmente en los grupos sociales más favorecidos.

La idea central es reducir la constante migración de las clases medias y de nivel socioeconómico bajo al sector privado (al respecto, ver Balarin & Escudero, 2018). Ello requiere de un gran esfuerzo en términos de aumentar los recursos, mejorar las condiciones de trabajo de los docentes y ofrecer apoyo para desarrollar prácticas innovadoras, entre otros aspectos (Krüger, 2019), en la oferta estatal, enfatizando las acciones desde la mirada de la equidad.

- Revisar las regulaciones y las asimetrías materiales y socioculturales en la toma de decisiones entre las familias para garantizar que la libre elección de escuela esté al alcance de todos, así como el aumento de la integración de las minorías privilegiadas (Krüger, 2019).

En el país, esta regulación es principalmente importante y necesaria para las escuelas privadas de bajo costo orientadas a familias de sectores pobres. Como sostiene Balarin (2015, 2016), el crecimiento del mercado de la educación privada en los últimos años se ha dado, en buena parte, de espaldas a un Estado que lo regula mínimamente y de manera poco efectiva, por lo que el resultado es una oferta extremadamente heterogénea, con un importante subsector de escuelas de bajo costo, y por lo general de baja calidad, para familias de escasos recursos.

Al respecto, Bonal (2018) señala que, en la medida en que el sistema no deja mucho margen para reconducir las elecciones familiares, toda intervención educativa que no sea planificada difícilmente puede corregir los procesos que conlleva la segregación escolar.

- Finalmente, y no por ello menos importante, uno de los grandes desafíos es superar las barreras estructurales del sistema educativo, lo que exige un enfoque innovador de la gestión de los recursos humanos. Esta medida es necesaria para modificar las representaciones sociales y las prácticas naturalizadas (Krüger, 2019). En este punto, el investigador peruano Juan Ansión (2011) es mucho más incisivo y señala que una condición para ir poco a poco cerrando la brecha y revertir esta situación en nuestro país es desarrollar políticas agresivas de lucha contra toda forma de discriminación, tanto en la escuela como en el sistema educativo y en la sociedad en su conjunto. En este aspecto, habría que explorar con mayor profundidad cuántos de estos temas subyacen en la elección de las familias para identificar la escuela en la que estudiarán sus hijos.

En ese sentido, y para finalizar, debemos reconocer que el camino no es fácil y tampoco inmediato. Por lo mismo, es necesario iniciar el proceso de manera urgente, sin dilatarlo más. No es solo un tema de acceso, no se trata de mejorar indicadores de cobertura ni de subir puntajes en las pruebas estandarizadas, tam-

poco de crear más áreas curriculares y cursos de ciudadanía y cívica. Se trata de que todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes aprendan independientemente de sus características económicas, sociales y culturales. Se trata de garantizar el derecho de todos a una educación de calidad. Por ello, uno de los caminos que plantea este artículo es lograr que nuestro sistema educativo asuma que es altamente segregado y que es necesario priorizar la equidad sobre la eficiencia, lo que implica, entre otros aspectos, tomar medidas para afrontar dicha segregación, que sigue incrementándose. Las estrategias destinadas a la construcción de sociedades más democráticas tienen que romper la inercia y modificar los aspectos estructurales de sus sistemas desde una mirada de justicia social, para que podamos tener un mayor y mejor desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Referencias

- Alegre, M. (2010). Casi-mercados, segregación escolar y desigualdad educativa: una trilogía con final abierto. *Educação & Sociedade*, 31(113), 1157-1178. doi 10.1590/S0101-73302010000400006.
- Ansión, J. (2011). Volver a pensar la educación pública. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 3, 52-73.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración universal de los derechos humanos*. OHCHR. Recuperado de https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Balarin, M. (2015). *The default privatization of Peruvian education and the rise of low-fee private schools: Better or worse opportunities for the poor?* Documento de trabajo. Nueva York: OFS.
- Balarin, M. (2016). El contexto importa: reflexiones acerca de cómo los contextos y la composición escolar afectan el rendimiento y la experiencia educativa de los estudiantes. En Grupo de Análisis para el Desarrollo (Ed.). *Investigación para el desarrollo en el Perú: once balances* (pp. 27-53). Lima: Grade.
- Balarin, M., & Escudero, A. (2018). The ungoverned education market and the deepening of socio-economic school segregation in Peru. En X. Bonal, & C. Bellei (Eds.). *Understanding school segregation. Patterns, causes and consequences of spatial inequalities in education* (pp. 179-199). Londres: Bloomsbury Academic.
- Bellei, C. (2013). El estudio de la segregación económica y académica de la educación chilena. *Estudios Pedagógicos*, 39(1), 325-345.
- Benavides, M., León, J., & Etesse, M. (2014). *Desigualdades educativas y segregación en el sistema educativo peruano: una mirada comparativa de las pruebas PISA 2000 y 2009*. Lima: Grade.
- Benito, R., Alegre, M., & González-Balletbó, I. (2014). School segregation and its effects on educational equality and efficiency in 16 OECD comprehensive school systems. *Comparative Education Review*, 58(1), 104-134. Recuperado de <https://doi.org/10.1086/672011>

- Bonal, X. (Ed.). (2006). *Globalización, educación y pobreza en América Latina. ¿Hacia una nueva agenda política?* Barcelona: Fundación Cidob.
- Bonal, X. (2018). *La política educativa ante el reto de la segregación escolar en Cataluña*. París: IIPE Unesco.
- Bonal, X., & Bellei, C. (Ed.). (2018). *Understanding school segregation. Patterns, causes and consequences of spatial inequalities in education*. Londres: Bloomsbury Academic.
- Burke, M. A., & Sass, T. R. (2013). Classroom peer effects and student achievement. *Journal of Labor Economics*, 31(1), 51-82. Recuperado de <https://doi.org/10.2139/ssrn.1260882>
- Carrillo, S. (2020). La segregación escolar en América Latina. ¿Qué se estudia y cómo se investiga? *Reice. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 18(4), 345-362. Recuperado de <https://doi.org/10.15366/reice2020.18.4.014>
- Coleman, J., Campbell, E., Hobson, C., McPartland, J., Mood, A., Weinfeld, F., & York, R. (1966). *Equality of educational opportunity*. Washington, D. C.: U. S. Department of Health, Education and Welfare-Office of Education.
- Cueto, S., León, J., & Miranda, A. (2016). Classroom composition and its association with students' achievement and socioemotional characteristics in Peru. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 23(1), 126-148. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/0969594X.2015.1105783>
- De Belaunde, C. (2011). Profundizando las brechas. Una mirada a la desigualdad en los estudios sobre el sistema educativo peruano. En J. Cotler, & R. Cuenca (Eds.). *Las desigualdades en el Perú: balances críticos* (pp. 273-329). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Dupriez, V. (2010). *Methods of grouping learners at school*. París: Unesco.
- Durlauf, S. (2006). Groups, social influences, and inequality: A memberships theory perspective on poverty traps. En S. Bowles, S. Durlauf, & K. Hoff (Eds.). *Poverty Traps* (pp. 79-101). Princeton: Princeton University Press.
- Foro del Acuerdo Nacional. (2004). *Pacto social de compromisos recíprocos por la educación 2004-2006*. Lima: Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional. Recuperado de <https://www.acuerdonacional.pe/2005/05/pacto-social-de-compromisos-reciprocopor-la-educacion-2004-2006/>
- García-Huidobro, J. (2008). Desigualdad educativa y segmentación del sistema escolar. Consideraciones a partir del caso chileno. *Revista Pensamiento Educativo*, 40(1), 65-85.
- García-Huidobro, J. (2010). Educación inclusiva y formación democrática. En Unicef (Ed.). *Educación secundaria. Derecho, inclusión y desarrollo. Desafíos para la educación de los adolescentes* (pp. 137-145). Santiago de Chile: Unicef.
- Guadalupe, C., León, J., Rodríguez, J. S., & Vargas, S. (2017). *Estado de la educación en el Perú. Análisis y perspectivas de la educación básica*. Lima: Forge y Grade.
- Ireson, J., & Hallam, S. (2001). *Ability grouping in education*. Londres: Paul Chapman Publishing.
- Jaume, D., & Gasparini, L. C. (2013). *Un estudio sobre el incremento de la segregación escolar en Argentina*. Buenos Aires: Cedlas.

- Krüger, N. (2013). Segregación social y desigualdad de logros educativos en Argentina. *Education Policy Analysis Archives*, 21(86), 1-26. Recuperado de <https://doi.org/10.14507/epaa.v21n86.2013>
- Krüger, N. (2014). Más allá del acceso: segregación social e inequidad en el sistema educativo argentino. *Cuadernos de Economía*, 33(63), 513-542. Recuperado de <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v33n63.45344>
- Krüger, N. (2018). An evaluation of the intensity and impacts of socio-economic school segregation in Argentina. En X. Bonal, & C. Bellei (Eds.). *Understanding school segregation. Patterns, causes and consequences of spatial inequalities in education* (pp. 65-82). Londres: Bloomsbury Academic.
- Krüger, N. (2019). La segregación por nivel socioeconómico como dimensión de la exclusión educativa: 15 años de evolución en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(8), 1-37. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.27.3577>
- León, J., & Collahua, Y. (2016). El efecto del nivel socioeconómico en el rendimiento de los estudiantes peruanos: un balance de los últimos 15 años. En Grade (Ed.). *Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances* (pp. 109-162). Lima: Grade.
- Murillo, F. J. (2016). Midiendo la segregación escolar en América Latina. Un análisis metodológico utilizando el Terce. *Reice. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 14(4), 33-60. Recuperado de <https://doi.org/10.15366/reice2016.14.4.002>
- Murillo, F. J., & Carrillo, S. (2020a). Segregación escolar por nivel socioeconómico en educación secundaria en Perú y sus regiones. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 1(12), 7-32. Recuperado de <https://revistas.siep.org.pe/index.php/RPIE/article/view/130>
- Murillo, F. J., & Carrillo, S. (2020b). Una panorámica de la segregación escolar por nivel socioeconómico en educación primaria en Perú y sus regiones. *Revista Argumentos*, 1(1), 7-31. Recuperado de <https://doi.org/10.46476/ra.vi1.9>
- Murillo, F. J., Duk, C., & Martínez-Garrido, C. (2018). Evolución de la segregación socioeconómica de las escuelas de América Latina. *Estudios Pedagógicos*, 44(1), 157-179.
- Murillo, F. J., & Martínez-Garrido, C. (2017). Estimación de la magnitud de la segregación escolar en América Latina. *Magis. Revista Internacional de Investigación Educativa*, 9(19), 11-30. Recuperado de <https://doi.org/10.11144/javeriana.m9-19.emse>
- Orfield, G., & Lee, C. (2005). *Why segregation matters: Poverty and educational inequality*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD. (2019). *Balancing school choice and equity. An international perspective based on Pisa*. París: OECD.
- Perú. (28 de julio de 2003). Ley General de Educación. Ley 28044. Congreso de la República. Recuperado de http://www.minedu.gob.pe/p/ley_general_de_educacion_28044.pdf
- Perú. Consejo Nacional de Educación, CNE. (2006). *Proyecto educativo nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*. Lima: CNE.
- Reimers, F. (2000). Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 30(2), 11-42.

- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015*. Buenos Aires: Fundación Cippec.
- Rossetti, M. (2014). *La segregación escolar como un elemento clave en la reproducción de la desigualdad*. Santiago de Chile: Cepal.
- Rubia, F. A. (2013). La segregación escolar en nuestro sistema educativo. *Forum Aragón. Revista Digital de FEAE-Aragón sobre Organización y Gestión Educativa*, 10, 47-52.
- Rumberger, R. W., & Palardy, G. J. (2005). Does segregation still matter? The impact of student composition on academic achievement in high school. *Teachers College Record*, 107(9), 1999-2045. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1467-9620.2005.00583.x>
- Schleicher, A. (2019). *PISA 2018. Insights and interpretations*. París: OECD.
- Siddiqui, N. (2017). Socio-economic segregation of disadvantaged children between schools in Pakistan: Comparing the state and private sector. *Educational Studies*, 43(4), 391-409. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/03055698.2016.1277139>
- Unesco. (1990). *Declaración mundial sobre educación para todos y marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*. Nueva York: Unesco. Recuperado de http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF
- Unesco. (2007). *Educación de calidad para todos. Un asunto de derechos humanos*. Santiago de Chile: Unesco-Oreac.
- Valenzuela, J. P., Bellei, C., & De Los Ríos, D. (2010). Segregación escolar en Chile. En S. Martinic, & G. Elacqua (Eds.). *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo chileno* (pp. 257-284). Santiago de Chile: Unesco-Oreac.
- Van Ewijk, R., & Slegers, P. (2010). The effect of peer socioeconomic status on student achievement: A meta-analysis. *Educational Research Review*, 5(2), 134-150. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.edurev.2010.02.001>
- Vázquez, E. (2012). *Segregación escolar por nivel socioeconómico: midiendo el fenómeno y explorando sus determinantes*. Buenos Aires: Cedlas.

Tensiones entre segregación escolar y desarrollo ciudadano

LILIANA MIRANDA

Introducción

A lo largo de nuestra historia republicana, la escuela ha sido la esperanza de acceso a la movilidad social y a la modernidad, lo mismo que el rostro humano del Estado para los sectores más desfavorecidos y uno de los pocos espacios de encuentro –aunque no siempre de respeto y tolerancia– entre grupos sociales diferentes¹. Precisamente, la carga de expectativas que encierra la educación para las grandes mayorías añade una capa de dificultades y complejidad a las características de la escuela en nuestro orden institucional.

En la literatura académica el sistema escolar es uno de los principales mecanismos de inclusión social, formación de la identidad nacional y creación de atributos culturales comunes (como la lengua, especialmente en su forma escrita) que unifican a los distintos grupos sociales. En nuestra realidad, la escuela como institución difícilmente ha logrado cumplir dichas funciones, más allá de algunos períodos y lugares determinados. Más bien, la escuela peruana ha tendido a ser una institución excluyente y jerárquica. Los desencuentros y conflictos que ha atravesado el tejido social y político del país desde fines del siglo pasado hasta la actualidad, junto con los enfoques ideológicos y políticos predominantes, han transformado también a la institución escolar.

¹ La literatura peruana nos ha dado diferentes ejemplos de las tensiones del espacio escolar. Entre ellos, podemos mencionar: *Los ríos profundos* de José María Arguedas, *La ciudad y los perros* de Mario Vargas Llosa, *Paco Yunque* de César Vallejo y *Un mundo para Julius* de Alfredo Bryce Echenique.

El período de crecimiento económico registrado en los primeros años del presente siglo ha permitido que un sector importante de ciudadanos acceda a mejores niveles de ingresos monetarios y de consumo. Asimismo, la política económica de los años 1990 creó un mercado educativo con la perspectiva de mejorar la calidad de la educación a partir de una oferta privada y bajo el supuesto de que las familias tomarían decisiones informadas en la elección de colegios para sus hijas e hijos.

Unas décadas después, la evidencia señala que el crecimiento económico no logró reducir sustancialmente la desigualdad y que los actores sociales buscaron maneras de sostener las claves de diferenciación social que el ascenso de nuevos sectores ponía en cuestionamiento. La ciudad de Lima es un buen ejemplo de este proceso por el cual los patrones de residencia y consumo se convierten en signos de diferenciación social. La segregación residencial se consolida en el presente siglo, creando diferentes ciudades dentro de Lima. Y, como diversos estudios realizados en otros países señalan, la segregación escolar se sostiene y se explica principalmente en ciudades con alta segregación residencial.

No resulta excesivo afirmar que las familias con mayores ingresos han optado por colegios cada vez más caros no solamente para garantizar una mejor educación, sino como estrategia de diferenciación social. La crisis de la educación estatal acelera este proceso, constituyendo en el polo opuesto un conjunto de colegios para las familias pobres de la ciudad.

El presente ensayo plantea una reflexión fundamentada sobre el efecto de la segregación escolar por niveles socioeconómicos y el desarrollo de la ciudadanía como expresión de la institucionalidad democrática. Básicamente, se trata de discutir la siguiente pregunta: ¿Por qué debería ser significativo preocuparnos por un modelo educativo donde los pobres y los ricos se educan en espacios diferentes y segregados?

Estando cerca al Bicentenario de la Independencia, nos parece pertinente una reflexión que articule el desempeño de la educación con la construcción de la democracia en el marco de una promesa republicana. A lo largo de nuestra historia, hemos sido siempre una sociedad diversa y compleja, pero durante mucho tiempo, e incluso ahora, la diferencia se ha entendido como jerarquía y dominación antes que como riqueza que exige respeto y valoración.

Consideramos que conocer, discutir y cuestionar la segregación escolar nos permitirá abrir un debate acerca de las escuelas que queremos como sociedad. Plantear una estrategia para una escuela social y culturalmente diversa e inclusiva abre las posibilidades de ser también una sociedad democrática, inclusiva y tolerante.

La segregación escolar por niveles socioeconómicos

La segregación en la educación es uno de los principales problemas y retos que las sociedades democráticas enfrentan en el presente siglo. Aun cuando no hay una definición consensuada de segregación, podemos entenderla como una medida de la disparidad en la distribución de características individuales entre diferentes grupos (Gorard & Taylor, 2002). Una manera de expresar la preocupación que está detrás de la segregación es la pregunta por el grado en que los miembros de los diversos grupos sociales pueden encontrarse, interrelacionarse o compartir experiencias (Bellei, 2013).

Cuando nos referimos a segregación escolar, aludimos a un fenómeno por el cual las escuelas se vuelven más homogéneas a nivel interno y más diferentes entre sí. Es decir, cuando hay una distribución desigual de los estudiantes en unas escuelas u otras de acuerdo con su origen social, grupo étnico, género, credo o cualquier otra característica individual o adscripción social (Bonal & Bellei, 2019; Murillo & Martínez-Garrido, 2019) De esta manera, en un sistema educativo con segregación socioeconómica y espacial, los estudiantes de una escuela ubicada en una localidad de bajos recursos serán niñas y niños de familias pobres, mientras que, en el otro extremo social, las escuelas ubicadas en localidades de altos ingresos estarán compuestas por estudiantes de familias de sectores económicamente altos.

La segregación escolar se convierte en un reto y un problema para la sociedad en tanto la educación constituye un derecho habilitador para el ejercicio de otros derechos ciudadanos y, por lo tanto, permite que cada individuo pueda construir un camino para su desarrollo personal y social. Como señala la Unesco, la educación

[...] es un elemento fundamental para el desarrollo personal, pero también para el crecimiento económico, reducir las desigualdades, promover la movilidad social y ayudar a convivir en la diversidad a través de una mayor cohesión social y el fortalecimiento de los valores democráticos. (Unesco, 2007)

En otros países, el estudio de la segregación escolar ocupa un lugar prioritario en las agendas de investigación, mientras en el caso peruano ha estado subsumida bajo el tema más general de desigualdad educativa. Sin embargo, en los últimos años se ha ido perfilando un pequeño pero consistente grupo de investigaciones nacionales sobre el tema que muestran que, si bien el nivel socioeconómico de las familias de los estudiantes peruanos explica en gran medida las diferencias en los resultados académicos, es el nivel agregado, es decir, el nivel socioeconómico

escolar –llamado también composición escolar–, el factor determinante en dichos resultados (Balarin & Escudero, 2019; Benavides, León, & Etesse, 2014; Cueto *et al.*, 2016; León & Collahua, 2016; Miranda, 2008; Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2016). En otras palabras, las escuelas peruanas tienden a ser homogéneas en términos socioeconómicos, y en ellas la desventaja económica se liga a un menor desempeño académico. En palabras de Guadalupe, «tenemos escuelas para pobres en las que solo hay personas pobres que logran pobres resultados. Nuestro sistema educativo no funciona para crear oportunidades para todos y asegurar algún nivel de movilidad social, más bien, reproduce las desigualdades» (2019). De otro lado, desde una lógica comparativa, se cuenta con evidencias de que el Perú presenta una de las tasas más altas de segregación escolar por nivel socioeconómico de América Latina en educación primaria (Murillo, 2016; Murillo & Martínez-Garrido, 2017; Unesco, 2016) y secundaria (Benavides *et al.*, 2014; Murillo *et al.*, 2018). En este último caso, esto es así en comparación no solo con los países de la región sino con el conjunto de los que participan en PISA y se observa que este fenómeno se ha incrementado en los períodos estudiados (Murillo *et al.*, 2018; Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2019a, 2019b). Una situación similar se repite en el nivel de educación superior, donde cada vez hay más estudios que dan cuenta del acceso inequitativo a las universidades en términos socioeconómicos (Benavides, León, Haag, & Cueva, 2015; Cuenca & Reátegui, 2016).

La segregación escolar es un fenómeno que reviste una gran complejidad². Los factores que la originan son externos a los sistemas educativos. Sin embargo, otras causas de dicha separación se pueden identificar en las características del propio sistema educativo. La interacción entre los factores internos y externos configura escenarios específicos de segregación escolar y, por lo tanto, demanda también políticas distintas y pertinentes para abordarla y enfrentarla en cada contexto (Bonal & Bellei, 2019).

La investigación ha identificado algunos patrones de interacción de los factores que causan los procesos de exclusión y segregación educativa. Entre ellos, se puede distinguir, en primer lugar, los factores contextuales, que aluden a condiciones estructurales, demográficas y territoriales, como la segregación residencial y sus efectos de vecindario; en segundo lugar, tenemos los factores culturales, que aluden a los sentidos y valoraciones que las familias emplean para seleccionar la

² Todos los sistemas educativos tienen algún nivel de segregación, pues la única forma de que ello no ocurriera sería que la distribución de los estudiantes en las diferentes escuelas se produjera en forma aleatoria (Bellei, 2013).

escuela de sus hijos; finalmente, los factores institucionales del sistema educativo aluden a los procesos de admisión formales o informales, la relación entre sector público y privado, las escalas de pensiones, las políticas compensatorias y demás institucionalidad de la autoridad educativa, además del rol del mercado en la educación (Bellei, 2013; Bonal & Bellei, 2019).

Como se ha señalado líneas arriba, la escuela peruana no es un espacio de encuentro entre niñas, niños, adolescentes y jóvenes que provengan de diferentes grupos sociales, diversas tradiciones culturales o trayectorias familiares diferentes. Por el contrario, los espacios escolares reúnen a grupos muy similares en términos socioeconómicos y ello ocurre con la misma intensidad en los extremos de la distribución. En efecto, de acuerdo con las estimaciones de la OECD (2019b), el Perú presenta valores más altos que el promedio de los países participantes en PISA 2018 respecto a la concentración tanto de estudiantes desfavorecidos como favorecidos en ciertas escuelas en función a su situación socioeconómica. De esta manera, tenemos un sistema educativo donde los clivajes entre público y privado, o urbano y rural, se ven agravados por las diferencias entre ricos y pobres. ¿Qué factores explican este proceso de segregación socioeconómica? Si bien no contamos aún con suficiente información, los estudios realizados presentan hallazgos y pistas relevantes que deben ser tomados en cuenta por la política educativa.

La mayor parte de los estudios (Balarin & Escudero, 2019; Carrillo, Salazar, & Leandro, 2019; Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2019b) señalan que la situación de segregación escolar en el caso peruano podría deberse tanto al alto grado de segregación residencial como a la prevalencia de la oferta escolar privada y a la forma desregulada en que se han establecido las dinámicas educativas de elección escolar. La segregación residencial es posible de ser observada sobre todo en las grandes ciudades. En el caso de Lima Metropolitana y el Callao, que atienden aproximadamente a un tercio de la matrícula del país, la oferta educativa pública y privada ha seguido el patrón residencial de segregación espacial por el cual la población con menores recursos se asienta en las zonas periféricas en contraste con la población de mayores recursos, que se ubica principalmente en las zonas de renta alta (Carrillo *et al.*, 2019).

En un estudio realizado por el Minedu (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2018), las escuelas privadas más caras se ubican en las áreas más modernas y céntricas de la ciudad y obtienen en promedio mejores resultados académicos, mientras que los colegios privados con una pensión de menor costo se encuentran en los distritos de la periferia urbana, que reúne a los sectores de menor nivel socioeconómico y presentan desempeños más bajos. Esto indica que la segregación

socioeconómica y académica se encuentra también en la oferta privada condicionada por la capacidad de pago de las familias, lo que amplía las desigualdades educativas.

Respecto al crecimiento de la educación privada, diversos estudios han mostrado que el establecimiento de un mercado educativo a partir de la ampliación de la oferta privada no ha significado –contrariamente a lo que se esperaba– una mayor calidad de las escuelas (Balarin, 2016; Cuenca, 2013). De hecho, se observa una gran heterogeneidad en la oferta privada, a la vez que una composición social homogénea del alumnado al interior de dichos colegios. Incluso, una considerable proporción de escuelas privadas presentan resultados académicos menores que sus pares públicos (Cuenca, Amat, & Oré, 2019; Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2018).

Finalmente, como sostienen Balarin y Escudero (2019) en un estudio sólido y bien documentado, los niveles de segregación escolar por condiciones socioeconómicas que se observan en nuestro país serían resultado de la forma no regulada –casi naturalizada– en que se configuraron las dinámicas de elección escolar para las familias, tanto en el sector privado como en el público, en tanto dependen de la capacidad de las familias para el pago de las pensiones o del aporte que pueden realizar para el funcionamiento de las escuelas a las que asisten sus hijos. Esto ocurre en un contexto de ausencia del Estado como garante del derecho a la educación para todos los peruanos.

El ejercicio de la ciudadanía en la actualidad

Los estudios realizados dentro y fuera de nuestro país inciden en las consecuencias negativas que tiene la segregación escolar al limitar las posibilidades de brindar iguales oportunidades y logros para todos, sobre todo para aquellos estudiantes que presentan las mayores desventajas. En el presente texto queremos desarrollar una reflexión acerca del efecto de la segregación en el desarrollo de la ciudadanía y de los valores democráticos, en tanto consideramos que la segregación escolar tiende a reducir y limitar las experiencias formativas de los estudiantes en un sentido amplio e integral respecto a la posibilidad de compartir un espacio de aprendizaje conjunto.

Una primera afirmación es que el alto grado de segregación del sistema escolar tiene un efecto negativo en la formación de ciudadanas y ciudadanos, lo cual, en el caso peruano, se convierte en un *impasse* en la consolidación de una cultura democrática e inclusiva que valore la diversidad como una fuente de riqueza para todos.

En la actualidad, las nuevas miradas acerca de la ciudadanía ya no están centradas en la identidad nacional como principal eje articulador, sino que privilegian una entrada dinámica en la cual la ciudadanía supone una participación activa y responsable que se desarrolla de modo escalonado en diferentes niveles –local, nacional y global– a partir de las propias historias, valores e intereses culturales que promueven la participación en las diferentes instituciones políticas y sociales asociadas a cada nivel (Davies, 2006).

En este sentido, la escuela se constituye en el espacio institucional adecuado para promover la cohesión social en un doble movimiento: por un lado, al fortalecer las relaciones entre los grupos que se forman dentro de una comunidad de iguales, como una suerte de capital social vinculante y, por otro, al permitir el establecimiento de vínculos entre grupos de diferentes comunidades, lo que resulta en un capital social puente (Putnam, 2000). Esta doble función de la escuela resulta prioritaria cuando las sociedades se vuelven más complejas y desiguales. La institucionalidad democrática sufre las tensiones de una realidad social diversa y de la demanda de cohesión como requisito de estabilidad y legitimidad.

Tanto el capital social vinculante como el capital social puente nos permiten construir vínculos necesarios para el desarrollo de «identidades escalonadas» al articular el compromiso democrático con la comunidad a la que se pertenece (la noción de «nosotros») con la tolerancia que hace posible la acción colectiva más allá del círculo de los próximos (Granovetter, 1973; Putnam, 2000).

Para que las escuelas brinden condiciones adecuadas que permitan a los estudiantes desarrollar su propio capital vinculante y puente, resulta necesaria una amplia red de vínculos entre próximos y diferentes. Cuando la institución educativa se vuelve homogénea en términos socioeconómicos, se abre una serie de problemas para la formación de la ciudadanía entre los estudiantes y el ejercicio de esta cuando son adultos. En las siguientes líneas veremos algunos de los problemas principales.

Problemas y retos de la segregación escolar

Como hemos visto a lo largo del texto, la escuela es la institución social que permite a niños, niñas y jóvenes diversas oportunidades para aprender y desarrollar una cultura cívica en el marco de una sociedad democrática a partir de experiencias de participación informada y del desarrollo de habilidades cognitivas necesarias para hacer juicios racionales (Galston, 2001). Para cumplir tan importante meta, los estudiantes hacen acopio del capital social vinculante y del capital social puente, pero en condiciones de segregación escolar ambos procesos se ven afectados y distorsionados.

En este sentido, hemos señalado que la segregación escolar es el resultado de diferentes procesos, entre los que destaca la segregación residencial y la desregulación en las dinámicas de elección escolar de las familias, de manera que en las últimas décadas se ha consolidado un escenario dicotómico en donde las escuelas para familias ricas van haciéndose más elitistas mientras que las familias pobres acuden a escuelas públicas donde las condiciones de aprendizaje son sustancialmente menores.

Lo anterior crea una serie de problemas, que pasamos a señalar.

1. La segregación escolar deslegitima a la escuela

La segregación escolar –como señalan diversas investigaciones– tiene un efecto indirecto en los niveles de logro y desempeño de los estudiantes. Los estudiantes de escuelas pobres que son también pobres tendrán menos posibilidades de alcanzar un nivel de «éxito» acorde con sus expectativas³. Al tener menores resultados, la idea de la educación y de la escuela como mecanismo de movilidad social se desdibuja y termina por ser cuestionada por las propias familias pobres. De esta manera se profundiza la crisis de legitimidad de la escuela, en tanto la expectativa de movilidad social es parte de la lógica democrática.

2. La segregación escolar debilita la «identidad escalonada»

Hemos señalado que el ejercicio de la ciudadanía se desarrolla en tres niveles de identidad y participación: local, nacional y global. El tránsito del ámbito local, es decir, del espacio de los próximos, al nivel nacional, es decir, a la coexistencia con otros grupos y clases sociales, se hace viable por diversos mecanismos, como el empleo y la escuela. Mientras que el mundo del trabajo tiende a construir identidades y relaciones a partir del conflicto entre capital y trabajo, la escuela permite un reconocimiento del otro a partir de la diversidad y la empatía. Pero eso supone escuelas diversas que permitan prácticas de respeto cotidianas antes que excepcionales. Las escuelas homogéneas en términos socioeconómicos refuerzan las identidades entre próximos, los cuales tienen menos oportunidades para acceder a grupos social y culturalmente diferentes. De esta manera, la transición a una identidad «nacional» estará mediada por la reafirmación de identidades locales antes que por la integración en una mirada plural.

³ Bello señala que diversos estudios muestran que la integración beneficia a los estudiantes más desfavorecidos no solo en términos académicos, sino también en la mejora de su acceso a «redes sociales nuevas que se convierten en una fuente de información y de recursos (capital social) más allá del colegio, que multiplican sus oportunidades» (2016, p. 51).

3. La segregación escolar impide el diálogo democrático

El punto anterior supone que el desarrollo de valores de ámbito «nacional» se hace más difícil a partir de escuelas segregadas social y económicamente. Los egresados de las mismas tendrán mayores dificultades para desarrollar comportamientos empáticos con sus pares que provengan de una tradición cultural o un estrato económico diferente. Se trata de un no reconocimiento que, traducido al terreno de la política, puede explicar la debilidad de los mecanismos institucionales de diálogo social y acuerdo político. El diálogo democrático se sostiene en el reconocimiento de la legitimidad de los diferentes intereses sociales que los actores ponen en debate; si estos no se reconocen como interlocutores legítimos, resulta inviable la búsqueda de acuerdos.

4. La segregación escolar subraya las fracturas sociales

La sociedad peruana se ha construido en la tensión de diferentes clivajes que a lo largo de nuestra historia han marcado las pautas de nuestro desarrollo social, económico y político. La oposición entre lo urbano y lo rural, entre lo público y lo privado, entre Lima y las provincias, entre otras distinciones, resulta en coordenadas de disputas, arreglos, encuentros y desencuentros entre los ciudadanos del país. Al mismo tiempo, estos clivajes suponen distribuciones desiguales de poder, conformando diversos escenarios de exclusión e inequidad. Una escuela segregada por niveles socioeconómicos reproduce las desigualdades del país y al mismo tiempo alimenta nuevas inequidades.

5. La segregación escolar fortalece los discursos conservadores

En la medida en que los estudiantes asisten a escuelas donde solo se encuentran con otros estudiantes similares a sí mismos en términos socioeconómicos y se fortalece la identidad entre los iguales —que en nuestra sociedad supone no solo el nivel económico, sino también cultural, social y étnico—, la «desconfianza» frente al otro será cada vez mayor. En las últimas décadas, los problemas de inseguridad ciudadana han reforzado precisamente esta necesidad de confianza entre los próximos y la familia. De esta manera, los discursos políticos que reafirman una visión dicotómica entre un «nosotros» acotado a nuestros iguales y un «ellos» donde se agregan todos los demás grupos sociales van a encontrar una mejor disposición. Las escuelas segregadas alimentan la sensación de desconfianza e inseguridad frente al extraño, el cual a veces puede ser la persona de otro distrito, el provinciano o el extranjero.

6. La segregación escolar socava la formación y el ejercicio de la ciudadanía

En resumen, todos los efectos que podemos atribuir a las escuelas segregadas apuntan en la misma dirección. La segregación escolar por niveles socioeconómicos socava y debilita la formación y el ejercicio de la ciudadanía para las nuevas generaciones. Si partimos de constatar la debilidad estructural de las diferentes instituciones democráticas, así como de las dificultades para consolidar prácticas democráticas en el ámbito social y político, podemos afirmar que las escuelas segregadas son parte de la crisis de la democracia en nuestro país. Establecer la relación entre un problema educativo y una crisis político-institucional puede parecer excesivo, sin embargo, nuestra reflexión busca subrayar las consecuencias de la segregación escolar más allá del ámbito educativo.

Conclusiones

Un primer punto es que tanto el Estado como la comunidad educativa estén conscientes del nivel de segregación escolar existente y de sus implicancias y consecuencias en el ámbito educativo y social. En cierto sentido, las posibilidades a futuro de construir una sociedad con estándares adecuados de convivencia democrática se definen a partir de las prácticas sociales que las nuevas generaciones adquieran en nuestras escuelas.

En nuestro país, como en muchos otros, la segregación escolar aún no ha sido definida como un problema de política educativa⁴. Sin este primer reconocimiento, será difícil avanzar en las políticas y acciones destinadas a resolverla, lo cual, como hemos visto, comprende conocer su propia particularidad y complejidad –que excede a la esfera educativa–, y no reducirla al ámbito de la desigualdad educativa.

Una segunda idea es delinear y desarrollar una agenda de investigación sobre segregación escolar, mirándola desde diferentes ámbitos, enfoques y herramientas metodológicas. Los estudios y trabajos existentes plantean derroteros por los cuales profundizar o ampliar futuras investigaciones. Así mismo, la literatura y las experiencias de otros países resultan muy ricas y pueden ser valiosas para nosotros. El Estado podría tener un rol activo en establecer dicha agenda y en proveer fondos para que la academia pueda generar el conocimiento que se requiere.

⁴ Es importante señalar que en la etapa final de revisión del presente artículo se aprobó el Proyecto Educativo Nacional al 2036. Este plan estratégico identifica la segregación del sistema educativo peruano como uno de los temas centrales que debe abordar la política educativa.

Un tercer elemento supone un amplio debate en la sociedad acerca del modelo de escuela que queremos. Las familias de todos los niveles socioeconómicos deben estar informadas sobre su derecho a no ser seleccionadas para ser admitidas en las escuelas (Bello, 2016) y acerca de los efectos y distorsiones que ocasiona la segregación escolar. Es imprescindible un consenso acerca de la necesidad de reducir drásticamente los indicadores de la misma desde el reconocimiento del «significado de lo público, no como espacio estatal, sino como un espacio de interés colectivo donde se afiancen las confianzas que favorezcan el desarrollo de una convivencia social basada en la tolerancia y en el respeto a las diferencias» (Unesco, 2007).

Un cuarto aspecto, ligado al punto anterior y el más importante, es revalorar el concepto de la escuela pública como un elemento fundamental para generar mayor cohesión e integración social. Como señala Bello (2019), apostar por la existencia de escuelas estatales gratuitas y de buena calidad en todos los barrios y comunidades debe ser una decisión de política para el desarrollo de la ciudadanía y la cohesión social. Ello debería atraer a las clases medias y reducir su migración al sector privado. De esta manera, se podría aumentar la probabilidad de que, por un lado, niñas, niños y jóvenes se encuentren con sus pares de diferentes niveles socioeconómicos y tradiciones culturales desarrollando experiencias educativas que les permitan valorarse y respetarse en un marco de igualdad y diversidad; y, por otro lado, de que las escuelas estén conectadas con sus realidades inmediatas, contribuyendo a crear el sentido de pertenencia a una comunidad. Sin embargo, no debemos perder de vista que, para que ello ocurra, es imprescindible que también se desarrollen medidas encaminadas a reducir la segregación residencial que actualmente caracteriza a las grandes ciudades del país.

Si bien, como hemos visto, algunos factores que explican la segregación escolar son externos al rol del Estado y la política educativa, existe un amplio margen de intervención para promover políticas de integración y mayor diversidad en las escuelas. La literatura señala un conjunto de instrumentos y mecanismos cuya pertinencia debe ser analizada para su aplicación en función del marco regulatorio, la estructura social del territorio y la ubicación de las escuelas, así como de los hallazgos de la investigación. Evidentemente, la implementación de dichos mecanismos debe realizarse en el marco del diseño de políticas relacionadas a la mejora educativa de las escuelas.

Algunos de los instrumentos para ello son: las orientaciones sobre dónde ubicar la oferta de escuelas para promover una distribución más equilibrada del alumnado con ciertas características; el análisis y rediseño de los sistemas de admisión escolar,

para que incluyan regulaciones que eviten que las instituciones educativas realicen procesos de selección por características sociales, económicas, étnicas y académicas; la reserva de cupos de matrícula para estudiantes con necesidades educativas especiales, asegurando que sean adecuadamente utilizados y que tengan los apoyos requeridos; los programas de subvención de movilidad de un área a otra; el establecimiento de modelos diversos de zonificación con el propósito de evitar que los estudiantes con mayor riesgo se concentren en determinadas escuelas; y las estrategias *magnet*⁵ y de persuasión de la demanda; entre otros (Bonal, 2018).

Muchas son las dificultades que enfrentamos como sociedad al borde de los 200 años de vida independiente. Muchas son también las tareas pendientes que el Estado tiene con los sectores más pobres y excluidos. Como hemos tratado de argumentar, la segregación escolar por niveles socioeconómicos es uno de los principales problemas para el sistema educativo y enfrentarla con voluntad política y consenso social resulta imprescindible. La sociedad que aspiramos tiene un importante aliado en las escuelas social y culturalmente diversas y democráticas.

Referencias

- Balarin, M. (2016). La privatización por defecto y el surgimiento de las escuelas privadas de bajo costo en el Perú. ¿Cuáles son sus consecuencias? *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 9(2), 181-196.
- Balarin, M., & Escudero, A. (2019). The ungoverned education market and the deepening of socio-economic school segregation in Peru. En X. Bonal, & C. Bellei (Eds.). *Understanding school segregation. Patterns, causes and consequences of spatial inequalities in education* (pp. 179-199). Londres: Bloomsbury Academic.
- Bellei, C. (2013). El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena. *Estudios Pedagógicos*, 39(1), 325-345.
- Bello, M. (2016). Educación básica con equidad e integración social. En Consorcio de Universidades (Ed.). *Metas del Perú al Bicentenario* (pp. 149-155). Lima: Consorcio de Universidades.
- Bello, M. (2019). *Ciudadanía y desigualdad familiar, escolar y urbana en Lima Metropolitana*. La Mula. Recuperado de: <https://manuelbello.lamula.pe/2019/11/21/ciudadania-y-desigualdad-familiar-escolar-y-urbana-en-lima-metropolitana/mbellod/>
- Benavides, M., León, J., & Etesse, M. (2014). *Desigualdades educativas y segregación en el sistema educativo peruano. Una mirada comparativa de las pruebas PISA 2000 y 2009*. Lima: Grade.

⁵ Se trata de una propuesta de las escuelas públicas que tienen poca matrícula, las cuales, para conseguir atraer a más estudiantes, se especializan en un área de conocimiento o de actividad, como deporte, música, ciencia, etc., área que desarrollan como un elemento de identidad y en base a la cual buscan ser atractivas para una potencial demanda.

- Benavides, M., León, J., Haag, F., & Cueva, S. (2015). *Expansión y diversificación de la educación superior universitaria y su relación con la desigualdad y segregación*. Documento de investigación 78. Lima: Grade.
- Bonal, X. (2018). *La política educativa ante el reto de la segregación escolar en Cataluña*. Unesco Digital Library. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261471>
- Bonal, X., & Bellei, C. (2019). Introduction: The renaissance of school segregation in a context of globalization. En X. Bonal, & C. Bellei (Eds.). *Understanding school segregation. Patterns, causes and consequences of spatial inequalities in education* (pp. 1-25). Londres: Bloomsbury Academic.
- Carrillo, S., Salazar, V., & Leandro, S. (2019). *Jóvenes y educación en Lima Metropolitana y Callao*. Lima: IEP.
- Cuenca, R. (2013). La escuela pública en Lima Metropolitana. ¿Una institución en extinción? *Revista Peruana de Investigación Educativa*, (5), 73-98.
- Cuenca, R., Amat, L., & Oré, S. (2019). Itinerarios de la educación privada en Perú. *Educação & Sociedade*, 40, 1-16.
- Cuenca, R., & Reátegui, L. (2016). *La (incumplida) promesa universitaria en el Perú*. Lima: IEP.
- Cueto, S., León, J., & Miranda, A. (2016). Classroom composition and its association with students' achievement and socioemotional characteristics in Peru. *Assessment in Education: Principles, Policy and Practice*, 23(1), 126-148.
- Davies, L. (2006). Global citizenship: Abstraction or framework for action? *Educational Review*, 58(1), 5-25.
- Galston, W. A. (2001). Political knowledge, political engagement, and civic education. *Annual Review of Political Science*, 4(1), 217-234.
- Gorard, S., & Taylor, C. (2002). What is segregation? A comparison of measures in terms of «strong» and «weak» compositional invariance. *Sociology*, 36(4), 875-895.
- Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 347-367.
- Guadalupe, C. (2019). *PISA 2018: One test to rule them all*. Satyagraha. Recuperado de <https://satyagraha1602.blogspot.com/2019/12/pisa-2018-one-test-to-rule-them-all.html>
- León, J., & Collahua, Y. (2016). El efecto del nivel socioeconómico en el rendimiento de los estudiantes peruanos: un balance de los últimos 15 años. En Grade (Ed.). *Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances* (pp. 109-162). Lima: Grade.
- Miranda, L. (2008). Factores asociados al rendimiento escolar y sus implicancias para la política educativa del Perú. En M. Benavides (Ed.). *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate* (pp. 11-39). Lima: Grade.
- Murillo, F. J. (2016). Midiendo la segregación escolar en América Latina. Un análisis metodológico utilizando el Terce. *Reice. Revista Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 14(4), 33-60.

- Murillo, F. J., Duk, C., & Martínez-Garrido, C. (2018). Evolución de la segregación socioeconómica de las escuelas de América Latina. *Estudios Pedagógicos*, 44(1), 157-179.
- Murillo, F. J., & Martínez-Garrido, C. (2017). Estimación de la magnitud de la segregación escolar en América Latina. *Magis. Revista Internacional de Investigación En Educación*, 9(19), 11-30.
- Murillo, F. J., & Martínez-Garrido, C. (2019). Perfiles de segregación escolar por nivel socioeconómico en España y sus comunidades autónomas. *Relieve. Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, 25(1), 1-20.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD. (2019a). *Does greater social diversity in schools have an impact on equity in learning outcomes? PISA in Focus 97*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD. (2019b). *PISA 2018 results. Where all students can succeed, vol. II*. OECD Publishing.
- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (2016). *¿Cuánto aprenden nuestros estudiantes al término de la educación primaria? Informe de logros de aprendizaje y sus factores asociados en la Evaluación Muestral 2013*. Lima: Minedu-Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes.
- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (2018). *Tipología y caracterización de las escuelas privadas en el Perú*. Lima: Minedu-Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Unesco. (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago de Chile: Unesco-Orealc.
- Unesco. (2016). *Informe de resultados de factores asociados de Tercer*. Santiago de Chile: Unesco-Orealc.

Cuarta sección

Inductores para mover al sistema

Hacia un nuevo modelo de formación inicial docente en el Perú

ANDREA PORTUGAL Y GIULIANA ESPINOSA

Introducción

Vivimos en un mundo penetrado por las nuevas tecnologías y por una acelerada dinámica de producción y renovación del conocimiento que genera un ritmo de cambios sin precedentes. Este fenómeno histórico reviste igual o más importancia que la Revolución Industrial del siglo XVIII, en tanto se constituye en un proceso «inductor de discontinuidad en la base material de la economía, la sociedad y la cultura» (Castells, 2006, p. 57) que transforma nuestra «cultura material». Este ritmo de cambios genera, a su vez, problemas éticos, ciudadanos y de impacto sobre el medio cultural, social y ambiental. Así también, plantea complejidad la existencia de un espacio de flujos no localizado físicamente que trastoca, entre otras, las nociones espaciales de proximidad y distancia, así como las temporales de secuencialidad, continuidad y cambio. Este fenómeno, estrechamente asociado al proceso de globalización, hoy en día propone otros retos no menores, como la integración, la diversidad, el cambio y la incertidumbre. Todos ellos plantean un desafío enorme a la educación y demandan atención urgente, liderazgo e innovación. No obstante, la escuela republicana ha sido una institución que ha vivido de espaldas a los avances del cambio de milenio, situación que ya no es sostenible.

Existe cierto consenso a nivel global acerca de las competencias que requieren nuestros estudiantes para poder enfrentar exitosamente los retos de esta época. Estas comprenden tanto las habilidades cognitivas: el pensamiento crítico, la crea-

tividad, la resolución de problemas y la toma de decisiones; como las habilidades socioemocionales: el trabajo colaborativo, la interacción efectiva, la empatía, el autoconocimiento, la gestión de las propias emociones y la autoestima. Desarrollar estas competencias en los estudiantes supone repensar las que deben tener los propios docentes, así como sus roles dentro y fuera del aula. La figura del docente como un experto que se limita a transmitir conocimientos a sus estudiantes en el aula, sin conectarse con lo que ocurre en su comunidad educativa y el entorno social que lo rodea, resulta obsoleta e incompatible con estas demandas.

¿Cuáles son entonces los rasgos fundamentales que deberían tener los docentes para enfrentar los desafíos de la educación en general, y de la profesión docente en particular, en este mundo crecientemente cambiante y complejo? La docencia, como profesión que exige un saber experto, requiere un docente competente, que domina su especialidad y sabe cómo enseñarla desde un manejo solvente de la didáctica específica de tal especialidad, el conocimiento de los procesos de desarrollo de sus estudiantes y una comprensión profunda del proceso de aprendizaje y del entorno en el que se desenvuelve. Sin embargo, ya no basta con tener un manejo solvente del área que uno enseña ni saber cómo enseñarla. La complejidad y la diversidad de los contextos de enseñanza actuales y futuros demandan capacidad de adaptación e innovación de parte del docente para diseñar soluciones creativas a las problemáticas que enfrenta. Así, debe tener la capacidad de imaginar, diseñar y ejecutar experiencias de aprendizaje retadoras que respondan a los intereses y contextos particulares de sus estudiantes y que les permitan utilizar su conocimiento para resolver problemas de la vida real. Ello es posible solo a partir de la reflexión crítica de su propia práctica y de una reconceptualización de la misma como un proceso de experimentación e indagación permanentes, que le permitan revisar, ajustar y replantear sus acciones pedagógicas.

Asimismo, consideramos que el docente, consciente de su rol ciudadano y del impacto de sus acciones en sus estudiantes y su ecosistema, debe ser un individuo ético que se erige como un modelo de persona y que «enseña a través del ejemplo» (Fendler, 2010, p. 184)¹, actuando consistentemente bajo principios de honestidad, justicia, responsabilidad y compromiso en su vida personal y en el ejercicio de su profesión. Ello requiere un trabajo del docente sobre sí mismo, «el cuidado del ser», como Foucault (1984) lo llama; requiere asimismo abordar la cuestión de cómo vivir y cómo relacionarse con uno mismo y con otros. Esto no solo implica la reflexión individual, sino un trabajo práctico con otros y en relación

¹ Las traducciones de citas de textos originales en un idioma diferente al castellano son propias.

con otros sobre cómo conducirnos a nosotros mismos en el mundo social. Según Foucault, «[...] para realmente cuidar del ser, uno debe escuchar las enseñanzas de un maestro. Uno necesita un guía, un consejero, un amigo –alguien que te diga la verdad–» (1984, p. 287). En una entrevista con Hubert Dreyfus en 1983 (en Ball 2017), Foucault se plantea la pregunta acerca de si la vida de cada uno podría convertirse en una pieza de arte. La posibilidad de «convertirse en alguien más que no eras» es un intento por empezar a imaginar la educación como una «ética de transgresión y estética de auto-formación» (Ball, 2017).

Por último, no es suficiente que el docente sea una persona competente, innovadora y ética. Los tiempos de hoy le exigen asumir un compromiso no solo con sus estudiantes, sino con su comunidad educativa y su entorno social; le exigen ser un agente de transformación, que moviliza y gestiona el cambio en su entorno profesional hacia una situación de mayor progreso para todos, con sentido de propósito. Ejercer un liderazgo de esta naturaleza supone que el docente desarrolle sus habilidades intrapersonales e interpersonales, como autoconocimiento, empatía y comunicación efectiva y asertiva, así como sus habilidades de organización y gestión.

Ahora bien, preparar docentes con estos atributos plantea un desafío enorme para la educación superior pedagógica. En el Perú, se sigue ofreciendo una formación inicial centrada en la transmisión de contenidos y no en el desarrollo de competencias, donde la teoría y la práctica se enseñan de manera desarticulada, con limitadas o inexistentes oportunidades para la investigación y el desarrollo de nuevo conocimiento pedagógico. De acuerdo con la Evaluación Nacional de Egreso del Minedu (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2014), el 60,5% de los estudiantes de la formación inicial docente en Institutos de Educación Superior Pedagógica públicos alcanza un nivel de inicio en comprensión lectora y el 86,6% en alfabetización matemática. Los bajos resultados de desempeño también se observan en los formadores de estos centros, entre los que, según la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica del Minedu (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2016), el 68% no promueve pensamiento crítico y el 65% brinda una retroalimentación superficial a sus estudiantes.

Para empezar a revertir esta situación, creemos necesario plantearnos las siguientes interrogantes: ¿Cuál es la naturaleza del conocimiento de la profesión docente? ¿Cuáles son las demandas que pesan sobre dicha profesión? Y, sobre todo, ¿cómo debe ser la experiencia de aprendizaje del sujeto que se forma como docente para responder a los desafíos de la sociedad actual? Creemos que reconceptualizar el espacio de práctica y potenciarlo dentro de la formación inicial docente es tal vez la clave principal para el cambio.

La naturaleza del conocimiento de la profesión docente

En la sección anterior, hemos esbozado de manera general aquellos rasgos que consideramos importantes cuando pensamos en un docente preparado para la enseñanza en el siglo XXI. En lo que sigue, abordaremos la naturaleza del conocimiento que debe ser objeto de la formación docente inicial. En primer lugar, desde aquello que es específico de la profesión docente, que constituye la esencia del conocimiento pedagógico; y, en segundo lugar, desde el aporte del paradigma del pensamiento complejo, que busca dar respuesta a las demandas que la sociedad del conocimiento y la información plantean a la educación.

1. Conocimiento pedagógico del contenido

Uno de los primeros desafíos que enfrentan los profesores principiantes se refiere a la transformación de su conocimiento disciplinar en una forma de conocimiento apropiada para los estudiantes y específica para la tarea de enseñanza. La habilidad para transformar el conocimiento de la materia requiere algo más que el conocimiento de la sustancia y la sintaxis de la propia disciplina: necesita un conocimiento de los aprendices y el aprendizaje, del currículo y el contexto, de los fines y los objetivos, de la acción didáctica. También requiere un conocimiento de la acción didáctica específico de la materia. Recurriendo a un número de diferentes tipos de conocimiento y destrezas, los profesores transforman su conocimiento de la materia en representaciones didácticas (Grossman, Wilson, & Shulman, 2005).

El conocimiento pedagógico del contenido es un constructo acuñado por Lee Shulman a fines de la década de 1980 que ha estado a la base de la discusión de las reformas de los sistemas de educación superior pedagógica de países anglosajones y europeos. Este constructo enfatiza la importancia de un cuerpo de conocimiento específico de la profesión docente requerido para abordar pedagógicamente un tema o materia particular del currículo. El conocimiento pedagógico del contenido es poseído por docentes experimentados y constituye una fusión o intersección entre el manejo disciplinar de un corpus de conocimiento y la pedagogía apropiada para enseñarlo. Shulman y sus seguidores (2005) se plantean la pregunta de cuáles serían los títulos de cada categoría si hubiera que organizar los conocimientos del profesor como profesional en un manual o enciclopedia.

A esta pregunta, responden planteando que como mínimo se incluirían los siguientes: conocimiento del contenido; conocimiento didáctico general, teniendo en cuenta especialmente aquellos principios y estrategias generales de manejo y

organización de la clase que trascienden el ámbito de la asignatura; conocimiento del currículo, con un especial dominio de los materiales y los programas que sirven como «herramientas para el oficio» del docente; conocimiento didáctico del contenido, esa especial amalgama entre materia y pedagogía que constituye una esfera exclusiva de los maestros, su propia forma especial de comprensión profesional; conocimiento de los alumnos y de sus características; conocimiento de los contextos educativos, que abarca desde el funcionamiento del grupo o la clase, la gestión y financiación de los distritos escolares, hasta el carácter de las comunidades y culturas; y conocimiento de los objetivos, finalidades y valores educativos, y de sus fundamentos filosóficos e históricos. Shulman añade que, entre estas categorías, el conocimiento didáctico del contenido adquiere particular interés porque identifica los cuerpos de conocimientos distintivos para la enseñanza en la medida en que representa la mezcla entre materia y didáctica, por la que se llega a una comprensión de cómo determinados temas y problemas se organizan, se representan y se adaptan a los diversos intereses y capacidades de los alumnos, y se exponen para su enseñanza (2005, p. 11).

El autor cuestiona la sobresimplificación a la que ha conducido la búsqueda de prácticas efectivas genéricas de enseñanza, con frecuencia descontextualizadas de los espacios en los que han sido observadas y desprovistas de profundidad. En contraposición, rescata la noción del conocimiento didáctico del contenido como la categoría que, con mayor probabilidad, permite distinguir entre la comprensión del especialista en un área del saber y la comprensión del pedagogo (Shulman, 2005). Así, si bien un profesor debe comprender tanto la materia como la finalidad de enseñarla, esa comprensión no hace una distinción especial entre un profesor y sus pares que no ejercen la docencia.

Se espera que un licenciado en matemáticas comprenda las matemáticas, o que un experto en historia comprenda la historia. Pero la clave para distinguir el conocimiento base para la enseñanza está en la intersección de la materia y la didáctica, en la capacidad de un docente para transformar su conocimiento de la materia en formas que sean didácticamente impactantes y aun así adaptables a la variedad que presentan sus alumnos en cuanto a habilidades y bagajes. (Shulman, 2005, p. 21)

Esa transformación de las ideas que se pretende enseñar, o sobre las que se requiere que el estudiante desarrolle su comprensión o aprendizaje, supone al docente pensar en la ruta desde su propia comprensión del objeto de conocimiento hasta llegar a la de sus estudiantes. Shulman señala que este proceso de transformación requiere, entre otros aspectos: preparación de los recursos; representación

de las ideas en forma de nuevas analogías, metáforas, ilustraciones; selecciones didácticas de métodos y modelos de enseñanza; adaptación de representaciones a las necesidades de sus estudiantes.

Estos aspectos del proceso mediante el cual pasamos de la comprensión personal a la preparación para que otros comprendan constituyen la esencia del acto de razonar pedagógicamente, de la enseñanza como raciocinio, y de la planificación —explícita o implícita— del ejercicio de la docencia. (Shulman, 2005, p. 21)

Aun cuando este sería el conocimiento distintivo de la profesión docente, en nuestro medio la formación inicial docente no le ha dado el lugar preponderante que corresponde, situación que urge transformar en el contexto de reforma del sistema superior pedagógico.

2. Paradigma del pensamiento complejo

Si bien es cierto que el conocimiento pedagógico del contenido ofrece al futuro docente un marco conceptual indispensable para acompañar a sus futuros estudiantes en la comprensión de las nociones centrales, relaciones y métodos de las áreas curriculares, ¿de qué sirve esta comprensión si no está al servicio de propósitos más elevados, como la autorrealización del sujeto, el ejercicio ciudadano ético y el desarrollo de competencias que lo doten para transformar y mejorar su entorno, comunidad y planeta? Esta es la perspectiva que nos plantea el paradigma del pensamiento complejo, considerado uno de los pilares de la reforma del sistema de formación inicial docente.

Desde este paradigma, el connotado pensador francés Edgar Morin (1999) propone que la educación debe hacerse cargo de siete saberes fundamentales: i) la naturaleza del conocimiento; ii) los principios de un conocimiento pertinente; iii) la condición humana; iv) la identidad terrenal; v) el enfrentamiento de las incertidumbres; vi) la comprensión; y vii) la ética del género humano. Así, Morin sostiene que la educación debe enseñar, en primer lugar, el conocimiento del conocimiento. Esta tarea metacognitiva es necesaria, según el autor, para que el estudiante desarrolle un pensamiento crítico que le permita comprender que «no hay conocimiento que no esté, en algún grado, amenazado por el error y por la ilusión» (Morin, 1999, p. 5). De este modo, el sujeto entiende que el conocimiento de la realidad no es la realidad misma, sino solo una aproximación a ella.

Por su parte, el conocimiento pertinente es el conocimiento que evidencia el contexto, lo global, lo multidimensional y lo complejo. Se denuncia en el sistema

escolar tradicional un exceso de fragmentación del conocimiento que, si no es religado, impide ver las problemáticas actuales, caracterizadas precisamente por su complejidad y multidimensionalidad. Cuando Morin alude a enseñar la condición humana y simultáneamente la identidad terrenal, señala, por un lado, que la educación del futuro debe lograr que los seres humanos se reconozcan en su humanidad común y, por otro, que lo hagan en la diversidad inherente a todo cuanto es humano (1999, p. 23). Morin enfatiza que el ser humano debe aprender a armonizar sus tres dimensiones: como especie, como sociedad y como individuo. Aprender a lidiar con la incertidumbre implica, para Morin, saber enfrentarla tanto cognitivamente como afectivamente. La incertidumbre es algo característico de nuestras sociedades hoy en día, expuestas a un ritmo de cambios cada vez más acelerado que genera desconcierto y modifica rápidamente el conocimiento, y donde los valores mismos cambian. Esta capacidad de lidiar con la incertidumbre está íntimamente ligada al conocimiento del conocimiento. Lidiar con la incertidumbre y con el cambio supone necesariamente aprender a aprender, a renovarse, a reformularse en virtud de las nuevas condiciones.

Cuando Morin (1999) dice que la escuela debe enseñar la comprensión, se refiere tanto a la comprensión intelectual-objetiva como a la humana-intersubjetiva. La adquisición de códigos y lenguajes es especialmente importante para lograr la comunicación, pero esta, si bien indispensable, no es suficiente para la comprensión. La comprensión intersubjetiva supone un rasgo de empatía con el otro, una capacidad de escucha y de respeto que trasciende la mera inteligibilidad del discurso ajeno. Desde esta perspectiva, la escuela no puede eludirse de formar un sujeto ético y comprometido, dado que se ve como un espacio de liberación e individuación a través de la conexión con los diferentes planos del ser humano: como individuo (en el respeto de sus libertades, talentos, particularidades e intereses), como ser social (en el respeto y solidaridad con los demás seres humanos y en su capacidad de aporte e inserción a una sociedad compleja y diversa) y como especie (en la comprensión y respeto del ecosistema y del mundo del que es parte).

Creemos que los futuros docentes deben aprender ellos mismos estos saberes para poder acompañar a otros en su aprendizaje. Presumimos que muchos llegarán a la carrera sin haberlos desarrollado en su educación básica, por lo que será tarea de la educación superior pedagógica asumir esta brecha. En general, desde este paradigma se sostiene que responder a la sociedad actual demanda integración y visión holística, interdisciplinaria, cualitativa y abierta (Aguerrondo, 2009, p. 10). Estas características necesariamente deben estar presentes en el proceso formativo del docente. Por ejemplo, la interdisciplinariedad, entendida

como la integración de los aportes de varios campos o disciplinas en un mismo objeto de estudio, sea para su comprensión e investigación, o para el diseño de la intervención, es fundamental. En nuestro caso, consideramos que una sólida formación docente se nutre de los aportes de otros campos de conocimiento, como las humanidades, la psicología, las artes, las matemáticas y las ciencias sociales. El futuro docente debe ser consciente de los aportes de estas disciplinas y capaz de relacionarse colaborativamente en entornos multidisciplinares con profesionales de otros campos.

Finalmente, creemos que enseñar a enseñar, o más bien aprender a enseñar, supone necesariamente poner la teoría en diálogo con la práctica para resolver problemas de aprendizaje y enseñanza reales. De ahí que situarnos en este paradigma exige repensar el espacio de práctica dentro de la formación inicial docente, como proponemos en el siguiente apartado.

Hacia un nuevo modelo de formación inicial docente: la «práctica clínica informada por la investigación»

En la formación inicial docente, solemos encontrar perspectivas divergentes respecto de la importancia de los dos elementos de la educación profesional comúnmente identificados como «teoría» y «práctica». De manera general, se ha considerado teoría al conocimiento «proposicional» (afirmaciones acerca de la naturaleza de la enseñanza y el aprendizaje) producido por la investigación empírica y teórica en las disciplinas fundacionales de la educación, como son filosofía, historia, sociología y psicología. En contraposición, la práctica ha estado frecuentemente asociada a la experiencia directa en el aula, en contextos reales. En los últimos años, se ha visto un «giro» hacia la práctica en los programas de formación inicial docente bajo la premisa de que el docente aprende a enseñar enseñando. Sin embargo, consideramos que ambas concepciones son inadecuadas para la formación de docentes preparados capaces de educar estudiantes para un futuro incierto y cada vez más complejo.

Desde nuestra perspectiva, la formación inicial docente debe facilitar y profundizar la interacción entre los distintos tipos de conocimiento que son generados en los contextos de la escuela y la educación superior a través de formas que permitan a los docentes en formación dar sentido, e interrogar y aprender de cada tipo de conocimiento a la luz del otro, utilizando ambos, teoría y práctica, para interpretar y responder a sus experiencias en aula. Al respecto, trabajos como los de Darling-Hammond & Bransford (2005) han encontrado que los estudiantes de educación ven y comprenden tanto la teoría como la práctica de forma dife-

rente si toman sus cursos de forma concurrente con prácticas en escuelas; y añaden que aquellos estudiantes que tienen experiencias prácticas u oportunidades de poner en práctica la enseñanza encuentran mayor sentido a las ideas, teorías y conceptos que son estudiados en su formación académica.

A este modelo de formación se le conoce en la literatura como «práctica clínica informada por la investigación», modelo que ha cobrado mayor relevancia en los últimos años. Ahora bien, ¿qué implica hablar de una práctica clínica informada y cómo podemos diseñar programas de formación inicial docente bajo este modelo? Una manera obvia de lograr dicho diálogo entre «teoría» y «práctica» es que los conocimientos derivados del campo de la investigación educativa considerados como más relevantes para la práctica docente sean introducidos a los estudiantes de docencia y explicitados en sus decisiones y acciones una vez que empiezan a practicar en las escuelas (Hagger & McIntyre, 2000). De esta manera, es posible hacer visible el conocimiento derivado de la investigación educativa y cómo este informa (o no) las acciones pedagógicas. Otra forma consiste en utilizar la investigación acerca de la naturaleza del conocimiento profesional de los docentes experimentados para hacer explícita esa experticia a los docentes en formación. Un ejemplo de ello sería la investigación que se enfoca en que los docentes experimentados articulen sus decisiones pedagógicas haciendo explícito su conocimiento tácito, tanto a través del diálogo con docentes en formación que observan su práctica docente (Hagger, 1997) como a través de procesos de planificación colaborativa (Burn, 1997). Los modelos de formación más avanzados utilizan la investigación acerca de la naturaleza del aprendizaje de los docentes en formación para informar la estructura y secuencia de sus programas (McIntyre, 1988) o establecen sistemas de monitoreo y recojo de información de manera permanente, la cual es analizada y usada para evaluar y mejorar sus diseños (McIntyre, 1997; Ellis, 2008).

Por último, en un modelo de práctica clínica, los docentes en formación no solo se involucran y son consumidores críticos de la investigación, sino también son capaces de conducir sus propias investigaciones, de manera individual o colectiva, para estudiar el impacto de intervenciones particulares o explorar los efectos de su práctica educativa y la de otros. Con ese propósito, la institución formadora debe generar líneas de investigación y sistematización de evidencia sobre prácticas pedagógicas, interacción didáctica y procesos de aprendizaje que involucren tanto a estudiantes en formación como a formadores y docentes experimentados de los centros de práctica.

De lo anterior, queda claro que el componente práctico de la formación inicial no puede ser entendido únicamente como un espacio para aprender de la expe-

riencia o para imitar a otros, o donde aplicar rutinas de clase predeterminadas o teorías pedagógicas aprendidas en otros contextos. En contraste, lo que se busca es que los docentes en formación tengan diversas oportunidades para involucrarse en procesos creativos de indagación, que intenten interpretar la realidad observada, formular hipótesis, e implementar y evaluar acciones pedagógicas. Por ello, es importante diferenciar el modelo clínico informado por la investigación de aquellos modelos de aprendizaje *on-the-job* o de «práctica reflexiva», en los que únicamente la experiencia práctica constituye el foco de reflexión, dejando de lado el conocimiento proveniente de la investigación educativa (McIntyre, 1993).

Implementar sistemas de formación con estas características no es, sin embargo, una tarea fácil. Por el contrario, requiere de una serie de condiciones para que la experiencia de práctica clínica sea realmente provechosa. Un aspecto clave es garantizar coherencia en el programa que integre la formación académica ofrecida en la institución formadora con la experiencia práctica. Para ello, el formador debe estimular la articulación de la teoría con la práctica clínica, invitando a los estudiantes a analizar evidencias de sus aprendizajes y artefactos pedagógicos reales como material o programaciones diseñadas por ellos o por docentes en ejercicio. Asimismo, debe alentarlos a observar prácticas de aula y analizarlas colaborativamente, reflexionando críticamente sobre su experiencia en el espacio de prácticas y conectándola permanentemente con el análisis de la teoría. Por otro lado, es imprescindible establecer alianzas estrechas entre la institución formadora y las instituciones educativas donde se llevarán a cabo las prácticas para asegurar un alineamiento entre las prácticas docentes basadas en evidencia presentadas en la institución formadora y las de los profesores mentores de los centros de práctica. Al respecto, Grossman (2010) advierten sobre la importancia de seleccionar docentes mentores experimentados que muestren buenas prácticas y favorezcan procesos de reflexión constructivos con los estudiantes que desarrollan prácticas. Adicionalmente, es recomendable que las escuelas receptoras tengan un buen clima escolar y una cultura profesional colaborativa y basada en evidencia, con liderazgos fuertes y visión de desarrollo docente en el conjunto de líneas de mejora de la escuela para asegurar un ambiente favorable para los estudiantes en formación.

Reflexiones finales

Iniciamos este ensayo señalando que el desafío de los tiempos actuales es desarrollar en nuestros estudiantes competencias que les permitan utilizar su conocimiento para resolver problemas complejos y desenvolverse de manera exitosa en el mundo. Seguidamente, planteamos que desarrollar estas competencias en los

estudiantes exige repensar el rol y el perfil del docente. Hablamos de un docente con una comprensión profunda de las áreas que enseña, del conocimiento didáctico de las mismas y de cómo aprenden y se desarrollan las personas; un docente que reflexiona permanentemente sobre su propia práctica y la de otros, para diseñar, implementar y evaluar intervenciones orientadas a mejorar aspectos de la práctica; un docente que actúa de manera ética en todos los campos de su vida, tanto en su ejercicio profesional como en su vida personal, y cuyo compromiso, vocación y habilidades de liderazgo le permiten enfrentar desafíos adaptativos y gestionar cambios positivos en sus entornos.

Propusimos que lo distintivo de la naturaleza del conocimiento profesional docente tiene uno de sus pilares en el conocimiento pedagógico del contenido (también referido en la literatura especializada como conocimiento pedagógico específico), que da las herramientas para diseñar experiencias de aprendizaje que ayudan al estudiante a comprender las nociones, relaciones y métodos de las áreas curriculares. Agregamos que este conocimiento, si bien imprescindible, adquiere sentido si esos saberes se ponen en juego para responder a las demandas del mundo real desde el entendimiento de la complejidad que eso supone.

Finalmente, señalamos que para que una propuesta tan ambiciosa se materialice en la formación inicial docente es necesario que el sujeto en formación tenga oportunidades de poner la teoría y la práctica en diálogo y de construir colaborativamente, reflexionando sobre esa relación. Para las autoras, el modelo de práctica clínica basada en investigación aplicado a la formación docente someramente descrito en este documento es la clave para lograr lo anterior. La reforma de la educación superior pedagógica amparada en el nuevo marco legal es una oportunidad de oro para sacudirnos del sistema de modelos de formación obsoletos y transitar hacia un modelo de práctica clínica basado en la investigación y que forme generaciones de docentes críticos, reflexivos y competentes.

Referencias

- Aguerredondo, I. (2009). *Conocimiento complejo y competencias educativas*. Documento de trabajo 8. Ginebra: IBE-Unesco. Recuperado de http://www.ibe.unesco.org/sites/default/files/resources/wpci-08-knowledge_compet_spa.pdf
- Ball, S. J. (2017). *Foucault as educator*. Londres: Springer International Publishing.
- Burn, K. (1997). Learning to teach: The value of collaborative teaching. En D. McIntyre (Ed.). *Teacher education research in a new context: The Oxford internship scheme* (pp. 145-161). Londres: Paul Chapman.

- Burn, K., & Mutt, T. (2013). *Review of «Research. informed clinical practice» in initial teacher education. The BERA-RSA Inquiry*. Recuperado de <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/FMfcgxwDrIstGsGMtHnMLxFPXjGhcHxB?projector=1&mesagePartId=0.1>
- Carneiro, R. (2006b). La búsqueda de sentido. *Revista Prealc. Los Sentidos de la Educación*, (2), 6-11.
- Castells, M. (2006). *La era de la información: economía, sociedad y cultura, vol. I, La sociedad red*. México D. F.: Siglo XXI Editores.
- Darling-Hammond, L., & Bransford, J. (2005). *Preparing teachers for a changing world. What teachers should learn and be able to do*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Ellis, V. (2008). Exploring the contradictions in learning to teach: The potential of developmental work research. *Changing English: Studies in Culture and Education*, 16(1), 53-63.
- Espinosa, G. (2011). *Las nociones de educación, calidad y equidad que trasmite el Sistema de Evaluación de la Calidad Educativa en Chile: análisis de la entrega de resultados del SIMCE 2008* (tesis de maestría). Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.
- Fendler, L. (2010). *Michel Foucault*. Londres y Nueva York: Bloomsbury.
- Foucault, M. (1984). The ethic of care for the self as a practice of freedom: An interview with Michel Foucault by Fernet-Betancourt, R. Becker, H., & Gómez-Muller, A. (Trad. J. D. Gauthier). *Philosophy & Social Criticism*, 12, 112-131.
- Grossman, P. (mayo, 2010). *Learning to practice: The design of clinical experience in teacher preparation*. Policy Brief. Recuperado de <https://studylib.net/doc/10766779/policy-brief>
- Grossman, P., Wilson, S., & Shulman, L. (2005). Profesores de sustancia: el conocimiento de la materia para la enseñanza. Profesorado. *Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 9(2). Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/profesorado/article/viewFile/42833/24723>
- Hagger, H. (1997). Enabling student teachers to gain access to the professional craft knowledge of experienced teachers. En D. McIntyre (Ed.). *Teacher education research in a new context: The Oxford internship scheme* (pp. 99-133). Londres: Paul Chapman.
- Hagger, H., & McIntyre, D. (2000). What can research tell us about teacher education? *Oxford Review of Education*, 26(3-4), 483-494.
- McIntyre, D. (1988). Designing a teacher education curriculum from research and theory on teacher knowledge. En J. Calderhead (Ed.). *Teachers' professional learning* (pp. 97-114). Londres: Falmer Press.
- McIntyre, D. (1993). Theory, theorizing and reflection. En J. Calderhead & P. Gates (Eds.). *Conceptualizing reflection in teacher education* (pp. 39-52). Londres: Falmer Press.
- McIntyre, D. (Ed.). (1997). *Teacher education research in a new context: The Oxford internship scheme*. Londres: Paul Chapman.
- Morin, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. París: Unesco.
- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (2014). *Difoid. Evaluación nacional al egreso de institutos de educación superior pedagógica*. Lima: Minedu.

- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (2016). *OSEE, Monitoreo de institutos de educación superior pedagógicos públicos*. Lima: Minedu.
- Shulman, L. S. (2005). Conocimiento y enseñanza. Fundamentos de la nueva reforma. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 9(2), 1-30. Recuperado de <https://www.ugr.es/~recfpro/rev92ART1.pdf>

La restitución de la autoridad. Acerca de la tarea de enseñar

RICARDO CUENCA

Introducción

Este ensayo es una apuesta provocadora y, como tal, puede tener la suerte de estimular una discusión o correr el riesgo de ser solo una anécdota. Encierra, como en la mayoría de las provocaciones, algo de resistencia frente a lo que existe, pero también un propósito de cambio. No es, por lo tanto, solo una muestra de inconformidad frente a lo que hay, es también una invitación a pensar en algo nuevo o renovado.

El ensayo tiene además una inspiración arendtiana. Esto encierra un segundo riesgo, pues los detractores de Hannah Arendt sostienen que sus principios sobre totalitarismo o sobre la banalidad del mal carecen de rigurosidad. No obstante, es difícil e injusto no reconocer en ella la especial capacidad de ponerle distancia crítica a los temas de análisis. Basta repasar sus observaciones sobre el juicio de Eichmann en Jerusalén para confirmarlo.

La tesis principal que presento es que el docente ha perdido autoridad en el proceso educativo como consecuencia de la pérdida del referente tradicional de su trabajo, es decir, la enseñanza (Elmore, 2003). Esto ha sucedido debido a la adaptación incompleta e inexacta de un conjunto de reformas y políticas de educación basadas en nuevos discursos acerca de cómo se aprende y cómo se debe enseñar, y diseñadas para dar respuesta a los problemas específicos de rendimiento de los estudiantes, antes que a los problemas generales de la educación.

Estos cambios, sucedidos de manera simultánea en muchos otros países, se desarrollaron bajo un marco particular que Enkvist (2006) llamó igualitarismo educativo. En síntesis, esta educadora sueca sostiene que en nombre del progreso científico se impuso una ideología educativa, inspirada en la psicología cognitiva y las perspectivas constructivistas de la pedagogía, que modificó los fines de la educación.

Este fenómeno estuvo registrado desde hace algunos años también por Habermas (1984), quien sostuvo que ciencia y técnica habían devenido en un tipo de racionalidad que estaba dominando el espacio simbólico de las interacciones sociales. Aparecía, de esta manera, una nueva forma de ideología que determinaba que las instituciones sociales debían actuar bajo formas específicas de racionalidad (científica y técnica), postergando aspectos como la tradición o la cultura.

De esta forma, la meta de formar un adulto capaz de llevar adelante su propia vida y de contribuir a la vida social quedó postergada frente a la nueva idea de tener como meta los aprendizajes escolares y, por ende, la necesidad de valorar los métodos específicos y especializados.

El discurso hegemónico sobre la educación se consolidó, entonces, bajo una perspectiva en la que la necesidad de asistir a la escuela y dotar de argumentos morales a la enseñanza (Postman, 1999) le cedió paso a un cierto «pedagogismo», preocupado más por el método que por el contenido de la enseñanza (Enkvist, 2006).

El impacto de estas nuevas aproximaciones en el trabajo del docente fue determinante en la redefinición de la identidad profesional y en las prácticas en el aula. El protagonismo del proceso educativo se trasladó hacia el estudiante y modificó el papel del docente como autoridad en el aula de clase, convirtiéndolo en un acompañante del proceso educativo, en el que poco a poco empezó a tener menos control.

Para desarrollar la idea de autoridad, me sirvo de las reflexiones de Arendt (1968), quien sostuvo que la autoridad dejó de ser admisible debido a controversias sobre su definición. «La autoridad siempre demanda obediencia y por ese motivo es corriente que se la confunda con cierta forma de poder o violencia» (Arendt, 1968, p. 102). Sea para atacarla o para «disculparla», se confundió la autoridad con la coacción o con la persuasión, sin considerar las diferencias. Coacción supone relaciones desiguales y uso de la fuerza, mientras que persuasión entraña relaciones iguales y uso de la argumentación. La autoridad es diferente en tanto es reconocida por todos como jerárquica; es decir, con posiciones distintas que son predefinidas y estables. Esta confusión tuvo como consecuencia la inad-

misibilidad de la autoridad, hasta el punto de pensar que es posible prescindir de ella (Arendt, 1968).

Una expresión significativa de esta «crisis de la autoridad» es el problema educativo, que se dejó de considerar un asunto político, para sostenerse en supuestos tales como que existen un mundo y una sociedad infantiles en donde los adultos solo contribuyen a gobernar, que la autonomía de la pedagogía se basó en la escisión entre qué se enseña y cómo se enseña, y que la única forma de aprender es por la propia experimentación. De esta manera, el docente se volvió un agente de persuasión antes que la autoridad del acto educativo. El reconocimiento de saberes diferenciados se igualó y la preocupación del quehacer docente se trasladó a las competencias que debería desarrollar, dejando de lado su autoridad (Arendt, 1968).

Desde esta perspectiva, ¿cómo se expresó esta discusión en el Perú? ¿Qué significó esta pérdida de autoridad en los docentes peruanos para su identidad, su elección profesional y sus prácticas de trabajo?

Para intentar responder a estas preguntas, empiezo describiendo los inicios de este cambio en plena Reforma Educativa, a través del Mecep, en la segunda mitad de la década de 1990, para luego explorar qué sucedió con la enseñanza a partir de allí y hasta el momento. Específicamente, reviso qué supuso para la identidad profesional la relación de los docentes con su profesión y sus prácticas en las aulas. Al final del documento, presento algunas propuestas de cómo restituir la autoridad, a partir de la puesta, nuevamente, en valor de la tarea de enseñar.

El Nuevo Enfoque Pedagógico

La historia empieza a mediados de la década de 1990, con la instalación del Programa Mecep. En el contexto de este programa surge el Nuevo Enfoque Pedagógico (NEP) como marco teórico y referente para la transformación de la enseñanza.

El NEP fue una aproximación conceptual construida en el Minedu a partir de un conjunto de postulados y principios provenientes principalmente de corrientes de psicología cognitiva y perspectivas constructivistas de la pedagogía. Fue elaborado «sobre la marcha», mientras se implementaban las primeras acciones del Mecep y tuvo diferentes niveles de alcance entre los propios componentes del programa (Cuenca, 2000).

El NEP le asignó un nuevo papel al docente, el de facilitador de aprendizajes. De tal manera, este enfoque buscó dejar atrás las clases dictadas por el profesor y estimuló la participación activa de los estudiantes en el aprendizaje (De Belaun-

de, González, & Eguren, 2013). Las relaciones entre docentes y estudiantes se modificaron para eliminar los métodos y técnicas de enseñanza marcados por la verticalidad en la relación (Cuenca, 2000).

Estos cambios caracterizados por la centralidad de los estudiantes parecieron minimizar el papel de los docentes, quienes eran presentados en el NEP como mediadores del aprendizaje; es decir, la enseñanza se constituía en un conjunto de ayudas para que «el otro» aprenda, lo cual ocasionó cierto grado de confusión entre los docentes respecto a su papel en el proceso educativo (Ames, 2004).

El docente –que tradicionalmente había sido el centro del proceso de enseñanza y era visto y reconocido por todos en su comunidad como el depositario del saber–, de repente, se encontraba frente a un enfoque que aspiraba a transformar su desempeño pedagógico en el aula de una forma tan radical que descolocaba su identidad profesional y social. (De Belaunde *et al.*, 2013, p. 45)

Aun cuando el NEP ha desaparecido del discurso educativo actual, algunas de sus principales características permanecen en las aulas y en las prácticas de los docentes. En un estudio realizado luego de 10 años de implementado el Plan Nacional de Capacitación Docente (Plancad), De Belaunde y otras (2013) encontraron, por un lado, que el legado del Plancad podría ser apreciado en los cambios positivos en las relaciones de los docentes con los estudiantes, expresados en más horizontalidad en el desarrollo de las sesiones y en variaciones actitudinales en la manera como los docentes trataban a los estudiantes. Por otro lado, identificaron que el trabajo de los docentes estaba concentrado en el desarrollo de ciertos métodos, sin mayor preocupación por los contenidos que se trabajaban a través de ellos.

No obstante, no fue posible encontrar en las aulas mejoras en el desarrollo de los aprendizajes, así como tampoco en el del pensamiento crítico en los estudiantes (De Belaunde *et al.*, 2013). Sobre esto último, que resulta un elemento que buscaba el NEP, Alberca y Frisancho (2011) dan cuenta de que los docentes tienen dificultades para reconocer la reflexión como parte fundamental de su trabajo. Detrás de esto, podrían existir cuestiones atribuibles a las debilidades de la formación inicial docente, pero también a asuntos más generales, como el tipo de educación general recibida en las últimas décadas, como lo sostienen Guadalupe, Twanama y Castro (2018). La evidencia de los serios problemas educativos de los adultos peruanos ha sido expuesta en los resultados del Piac, en donde la gran mayoría de los adultos entre 35 y 65 años muestran bajos desempeños en comprensión lectora, competencia numérica y resolución de problemas en

ambientes tecnológicos (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2019).

Desde el Plancad hasta ahora, la situación parece no haber cambiado mucho. La idea de facilitar aprendizajes antes que enseñar se ha ido consolidando entre los docentes y entre los miembros de la comunidad educativa, aun cuando en la realidad exista un marcado desencuentro entre el discurso de la identidad profesional, fundamentado en la enseñanza, y la práctica de trabajo en el aula, en la que se enfatiza la facilitación de los aprendizajes.

La identidad profesional docente

Sobre la construcción de la identidad profesional de los docentes, es posible identificar al menos dos grandes orientaciones: la gremialista, es decir, aquella que sostiene que la profesión docente se define a partir de la demostración de formar parte de una asociación profesional; y la vocacional, es decir, aquella que argumenta que lo que define la profesión docente es la vocación. Si bien ambas posturas no son excluyentes entre sí, el peso de una frente a la otra determina, de alguna manera, el rumbo que toma la construcción de la identidad profesional.

Para el caso peruano, por un lado, el estudio de Guadalupe (2009) identifica que entre los profesores peruanos la definición de profesión docente parece depender de la posesión de una certificación formal de nivel superior, del salario asociado a la tarea educativa y del reconocimiento que se espera que la sociedad tenga de dicha profesión.

Por otro lado, Cuenca (2020), y Rosales y Mezarina (2018) coinciden en que los docentes peruanos tienen en la vocación el principal elemento que define la profesión. Particularmente, esta vocación viene acompañada del reconocimiento de la función social y de la tarea de enseñar, en ambos casos con miras a formar a los futuros profesionales peruanos.

En este proceso, la vocación es claramente el motor fundamental para aliviar el sacrificio que significa trabajar como docente y se constituye en pieza fundamental de su «ser profesional». La representación del designio (o descubrimiento) es la razón primordial para superar los obstáculos y cumplir con la misión moral que la sociedad impone al maestro. En efecto, enfundados en la vocación, los docentes se enfrentan además a la tarea diaria de enseñar en un contexto muchas veces adverso. La precarización del trabajo docente, el poco apoyo del Estado y las familias, la incertidumbre por el conocimiento, la incompreensión de la tarea de enseñar en tiempos de globalización y las exigencias sociales parecen posibles de sortearse en el día a día si se desarrolla un paroxismo de la vocación (Cuenca, 2020).

Rosales y Mezarina (2018) encuentran que la profesión educativa requiere contar con capacidades personales y técnicas, como con vocación, lo que incluye la capacidad de comprender a los estudiantes en sus diversas etapas de crecimiento y la capacidad para enseñar. No obstante, encuentran también que el pasado se caracteriza por una enseñanza que privilegiaba la cantidad de contenidos y el uso de una pedagogía memorística, mientras que la docencia del presente supone facilitar que los estudiantes aprendan a partir de competencias, para lo cual se debe tener nuevas herramientas y métodos de enseñanza.

En síntesis, se trata de ofrecer elementos suficientes para que la construcción de la identidad profesional avance en el camino correcto; es decir, fortalecer los niveles de especialización en las funciones laborales, de agremiación y de diferenciación, frente a otras tareas parecidas. En este sentido, Andy Hargreaves y Michael Fullan (2012) señalan que el futuro de la profesión docente, en un contexto en el que las medidas impulsadas para fortalecerla en los últimos años no dieron los resultados esperados, está en desarrollar capital profesional sobre la base de dos premisas: el compromiso de los docentes de formarse rigurosa y permanentemente para alcanzar la excelencia y el apego al trabajo colectivo a partir del fomento de una cultura colaborativa entre los profesores. En ambos casos, debe haber claridad respecto a su tarea de enseñar y modificaciones en las políticas docentes para que contribuyan a la idea de responsabilidad y trabajo colaborativo. Un ejemplo de ello sería transitar hacia tiempos completos de trabajo y generar condiciones de infraestructura y equipamiento para el trabajo colectivo.

Las prácticas en el aula

Aquello que hacen los docentes en el aula es efectivamente el punto de partida y de llegada de la discusión acerca de la enseñanza. Solo en las interacciones entre los docentes y los estudiantes es posible «aterrizar» la discusión sobre la autoridad docente, la enseñanza y la facilitación de los aprendizajes. Es en las aulas donde se resuelven finalmente las políticas educativas.

A lo largo de más de una década, el equipo de investigación conformado por Mariana Eguren, Carolina de Belaunde y Natalia González ha observado sistemáticamente lo que sucede en las aulas del país, concentrándose en lo que ocurre en cuanto a la relación del docente con los estudiantes y cómo estos docentes desarrollan sus clases. Como consecuencia, dichas investigadoras nos entregan información particular que me ayuda a mostrar cómo la pérdida de la enseñanza como referente del trabajo docente ocasiona una pérdida de autoridad, la cual es compartida tanto por los estudiantes como por los propios docentes.

A partir de sus trabajos (González, Eguren, & De Belaunde, 2017; Eguren, De Belaunde, & González, 2019), es posible afirmar que, en el Perú, tenemos que revisar si el tránsito de la enseñanza a la facilitación de los aprendizajes ha sido realizado y, en segundo lugar, si ha sido exitoso.

Los docentes generan mejores condiciones para tener un clima de aula emocional positivo que interacciones instruccionales de calidad. El clima que generan es generalmente positivo, pero la participación de los estudiantes es activa solo cuando los docentes preguntan directamente (González *et al.*, 2017). Todo parece ir bien hasta que la clase «se desordena» y los docentes echan mano de acciones propias de la falta de autoridad. Las opciones son: persuadir a los estudiantes al orden o coaccionarlos hasta ordenar nuevamente la clase. La autoridad le cede el paso entonces al autoritarismo, en nombre de metodologías activas del aprendizaje.

Sin embargo, tampoco se producen acciones directamente encaminadas a facilitar aprendizajes. Aun cuando muchos docentes planifican sus sesiones de aprendizaje, el desarrollo de las mismas se convierte en un ritual que aparenta el desarrollo de aprendizajes, pero que finalmente no lo es. Eguren y otras (2019) han denominado a esta situación «simulacros de clases». Bajo este apelativo, las autoras determinan que las clases se desarrollan con esquemas planificados, pero sin mayores efectos en el desenvolvimiento de competencias curriculares. Los diálogos establecidos entre docentes y estudiantes son más formales que reales: el docente pregunta y los estudiantes responden sin que haya una retroalimentación a la respuesta dada. Así,

[los docentes] ponen en escena simulacros de enseñanza en los que no hay lugar para un diálogo auténtico con los estudiantes, pero que, en cierto modo, cumplen con la inserción de estrategias «activas» como resultado de las reformas curriculares y pedagógicas que se iniciaron en los años noventa. (Eguren *et al.*, 2019, p. 129)

Finalmente, las mismas autoras dan cuenta de que el trabajo de contenidos en el aula suele hacerse de manera muy superficial y, por lo tanto, la apariencia de una exitosa metodología esconde poca profundización de los temas. Es de esta manera como los docentes han resuelto el mandato acerca de que el estudiante es el centro del proceso en el aula y no el maestro, o de que son las competencias y no los contenidos los ejes ordenadores de las clases (Eguren *et al.*, 2019).

En síntesis, la hegemonía de los métodos por sobre los fines trastocó aquello que Rancière (2003) llamó el orden explicador del docente. Es decir, la constata-

ción de que el maestro es un sujeto profesional en tanto domina una materia y, por lo tanto, no es un problema la asimetría de conocimiento entre el maestro y el estudiante, pues lo que se busca es acortar esa brecha. El objetivo es solucionar el problema del no conocimiento y no el de cuál es el procedimiento para que se adquiera tal conocimiento.

A medio camino: reflexiones finales

Las reformas emprendidas modificaron el papel de los docentes en el proceso educativo de una manera distinta a la esperada. Prescindir de la enseñanza no solo originó la pérdida de un referente para el trabajo, sino que debilitó, de alguna manera, la autoridad del docente. De esta manera, la tarea en las aulas quedó a medio camino entre la vieja manera de dar clases y el nuevo encargo de facilitar aprendizajes. El protagonismo del docente devino en una función subsidiaria del aprendizaje de los estudiantes, quienes bajo la influencia del lema «aprender a aprender» se volvieron, retóricamente, los responsables directos de sus aprendizajes.

Algunos autores defienden vigorosamente que la pérdida de autoridad es un signo de los nuevos tiempos de la profesión docente. De esta manera, la identidad de la profesión se afirma y se recrea en la idea de concebir, de manera casi exclusiva, a los docentes como sujetos profesionales desprovistos de bagajes culturales, posiciones sociales y perspectivas políticas.

Quiero reservar esta sección para proponer avanzar hacia la recuperación de la enseñanza como la práctica esencial de la tarea profesional docente y la autoridad docente como parte del proceso de fortalecimiento de la identidad profesional. Ambos, son temas fundamentales para una educación de calidad.

Restituir la autoridad docente no supone un modelo de transmisión de conocimientos memorístico e inflexible, menos aun significa la instauración de una relación autoritaria del docente frente al estudiante. La asimetría en el conocimiento no es sinónimo de autoritarismo. Por el contrario, la autoridad profesional, en este sentido, supone un reconocimiento de saberes diferenciados, de responsabilidades diferenciadas. De regreso a Arendt (1968), la autoridad docente busca desarrollarse en el campo de la legitimidad y en el reconocimiento de la profesión y de los profesionales docentes.

Bajo esta perspectiva, la restauración de la autoridad docente significa que los sistemas educativos estén enfocados más en trabajar en las capacidades de los profesores para asumir sus responsabilidades en la formación de ciudadanos que contribuyan a construir un mejor país que preocupados únicamente por el desarrollo de competencias profesionales de los docentes.

La eliminación de la autoridad se ha asentado muchas veces en una inexacta idea de tecnocracia, constituyéndose en una «falsa solución» al problema educativo o, como en casos extremos, en el despropósito de pensar un proceso educativo sin docente. El hecho de pretender restar autoridad al docente puede traer el riesgo de generar justamente lo contrario; es decir, que, ante la pérdida del referente de trabajo, se actúe de manera coercitiva o persuasiva, provocando entonces que no sea posible realizar el hecho educativo.

En el fondo, la búsqueda de la restitución de la autoridad del docente no se concentra solo en el regreso al control irrenunciable del proceso educativo por parte de los maestros o en la terca insistencia por la autonomía del ejercicio de la docencia. Se trata de algo más profundo, que, aunque incluye lo anterior, lo rebasa. Se trata de la perspectiva política de la profesión y de la certeza de que los docentes se reconozcan como responsables del hecho educativo.

Lejos de tener conclusiones, este ensayo propone mirar sobre lo actuado y volver a preguntarse por el sentido del trabajo docente: busca revisar la manera como se implementaron los cambios y las consecuencias que estos tuvieron en la definición misma de la profesión docente y en la actuación de estos profesionales en el día a día; y pretende llamar la atención acerca de cómo sin autoridad docente es poco probable que la responsabilidad de los docentes por la enseñanza se fortalezca.

Al final de la década de los años 1980, el Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes) organizó un concurso de ensayos dirigido a los docentes rurales. Agripina Carazas Yábar (1989), una maestra rural, ganadora del primer lugar, expuso entonces con claridad que vocación personal y realidad social van de la mano, que es en esa relación en donde se gesta la tarea de enseñar. El testimonio de la maestra Carazas es en el fondo un llamado al papel del profesor en la educación, es en el fondo un reclamo a la sociedad, al Estado y a los propios docentes por el reconocimiento de un ejercicio de autoridad sin autoritarismo.

Referencias

- Alberca, R., & Frisancho, S. (2011). Percepción de la reflexión docente en un grupo de maestros de una escuela pública de Ayacucho. *Educación*, 20(38), 25-44.
- Ames, P. (2004). *Las escuelas multigrado en el contexto educativo actual: desafíos y posibilidades*. Lima: GTZ y Proeduca.
- Arendt, H. (1968). *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*. Barcelona: Ediciones Península.
- Carazas Yábar, A. (1989). Primer premio. En Centro Peruano de Estudios Sociales, Cepes (Ed.). *La educación rural en el Perú. Hablan los maestros*. Lima: Cepes.

- Carrillo, S. (2017). Actitudes hacia la profesión docente y condiciones de bienestar. ¿Una década de cambios y continuidades? *RPIE. Revista Peruana de Investigación Educativa*, 5, 5-30.
- Cuenca, R. (2000). *El nuevo enfoque pedagógico. Apuntes desde el Ministerio de Educación*. Lima: GTZ y KfW.
- Cuenca, R. (2020). *La misión sagrada. Historias sobre la identidad profesional de los docentes*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (en prensa).
- De Belaunde, C., González, N., & Eguren, M. (2013). *¿Lección para el maestro? La experiencia del Plan Nacional de Capacitación Docente, Plancad*. Documento de trabajo 188. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Eguren, M., De Belaunde, C., & González, N. (2019). *Leyendo el Estado desde el aula. Maestros, pedagogía y ciudadanía*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Elmore, R. (2003). Salvar la brecha entre estándares y resultados. El imperativo para el desarrollo profesional en educación. *Profesorado. Revista de Curriculum y Formación del Profesorado*, 7(1-2), 9-48.
- Enkvist, I. (2006). *Repensar la educación*. Pamplona: Ediciones Internacionales Universitarias.
- González, N., Eguren, M., & De Belaunde, C. (2017). *Desde el aula: una aproximación a las prácticas pedagógicas del maestro peruano*. Documento de trabajo 233. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Guadalupe, C. (2009). *Teachers in Peruvian public primary schools: Views on teaching as a profession in a challenging context* (Tesis de doctorado). Universidad de Sussex, Falmer, Brighton, Reino Unido.
- Guadalupe, C., Twanama, W., & Castro, P. (2018). *La larga noche de la educación peruana: comienza a amanecer*. Lima: CIUP.
- Habermas, J. (1984). *Ciencia y técnica como «ideología»*. Madrid: Tecnos.
- Hargreaves, A., & Fullan, M. (2012). *Professional capital: Transforming teaching in every school*. Nueva York: Teachers College y Columbia University.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD. (2019). *Skills matter: Additional results from the survey of adult skills*. París: OECD Publishing. doi <https://doi.org/10.1787/1f029d8f-en>
- Postman, N. (1999). *El fin de la educación. Una nueva definición del valor de la escuela*. Barcelona: Octaedro.
- Rancière, J. (2003). *El maestro ignorante. Cinco lecciones sobre la emancipación intelectual*. Barcelona: Editorial Laertes.
- Rosales, J. L., & Mezarina, J. (2018). *Elección de la profesión educativa y la carrera pública magisterial*. Lima: Unesco.

Una mirada a la posición social del docente peruano: remuneraciones, jornada laboral y situación de los hogares

MARÍA PAOLA CASTRO Y CÉSAR GUADALUPE¹

Introducción

Podría resultar un lugar común afirmar, junto con el informe realizado hace unos años por MacKinsey (Barber & Mourshed, 2007), que la calidad de un sistema educativo descansa directamente en la calidad de la docencia. Al mismo tiempo, no es del todo claro cómo se puede asegurar esta última.

Como en toda ocupación, altos niveles de desempeño suelen asociarse a la presencia de tres grupos de factores que, al concurrir, devienen en una práctica solvente: capacidad para ejercer la tarea requerida, condiciones para hacerlo y motivación. Asimismo, en el caso de las ocupaciones consideradas **profesionales**, se suele asumir que se caracterizan por: la autonomía para el ejercicio del juicio experto (Aldridge & Evetts, 2003; Allsop & Mulcahy, 1998; Bolívar Botía, Fernández Cruz, & Molina Ruiz, 2004; Fullan, 1993; Korthagen, 2004); la existencia de espacios de colegialidad en los que se aborda los problemas propios del ejercicio profesional (Ben-Peretz, 2000; Bucher & Strauss, 1961; Robinson, Anning, & Frost, 2005); el desarrollo permanente (Villegas-Reimers, 2002); y algún tipo de certificación considerada necesaria como prerrequisito para el acceso a la profesión.

¹ Agradecemos a Elard Amaya por sus comentarios y sugerencias, que permitieron mejorar versiones preliminares del presente ensayo. Cualquier error u omisión es íntegramente responsabilidad de los autores.

Así, la calidad de la docencia debe ser entendida como un fenómeno complejo que no puede reducirse a ninguno de sus elementos. Sin embargo, esto no debe traducirse en dejar de explorar aspectos específicos que, aunque siempre parciales, ayudan a componer una imagen compleja de la docencia.

Desde una mirada amplia de la posición social de los docentes que, como cabe esperar, se asocia tanto a sus condiciones generales de bienestar en el hogar y su lugar relativo en la configuración social de un país dado, como a sus remuneraciones², este texto parte de una revisión de la evolución de los salarios reales típicos de los docentes en la educación básica estatal entre 1940 y 2018 y su posición relativa –medida a través de los salarios– frente a otras ocupaciones profesionales en los últimos dos décadas. Luego, se añade una reflexión con información sobre la situación de sus hogares. El análisis se centra en los docentes que laboran en la educación estatal, no solo por su número (aproximadamente el 80% de los docentes totales), sino también porque su remuneración es objeto de la política pública. Asimismo, la información disponible es suficiente para explorar aspectos relativos a la homogeneidad o heterogeneidad presente, la existencia de una segunda ocupación y el número de horas trabajadas.

El texto se divide en tres secciones. En la primera, se examina la evolución de los salarios reales de los docentes en la educación básica estatal de 1940 a 2018. Posteriormente, se realiza un análisis comparativo de los ingresos y las horas trabajadas –de la ocupación principal y secundaria– de los docentes con relación a otros profesionales. Finalmente, se observa la posición socioeconómica de ambos grupos mediante una comparación del gasto per cápita de sus hogares. Estas últimas dos secciones se centran en el período de 2004 a 2018, pues para él se cuenta con información más detallada.

1. La evolución de los salarios docentes desde 1940 hasta 2018

La figura 1 presenta la serie histórica de remuneraciones reales (nótese que todos los valores usados en este texto están expresados en soles de 2016) docentes para el período señalado. Como se puede apreciar, los salarios permanecen básicamente estables en la década de 1940, para luego experimentar un incremento hasta 1966 (con altos y bajos, presumiblemente asociados a que no contaban con ajustes

² En la medida en que existe una suerte de monopsonio estatal en la contratación docente, la fijación de los salarios se explica principalmente a partir de una dinámica de negociación entre los Gobiernos y los sindicatos magisteriales encuadrada dentro los límites de la política fiscal. Los salarios fuera del sector estatal son establecidos mediante dinámicas de mercado en las que el peso relativo de la contratación estatal juega un rol.

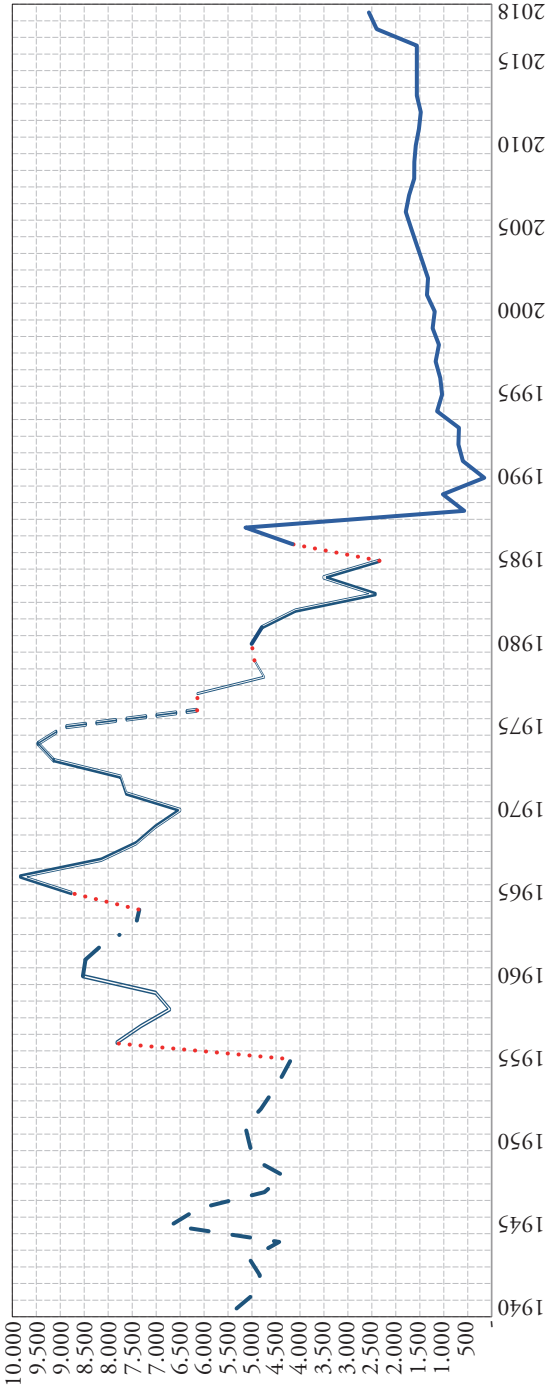
regulares por inflación). En 1975 se inicia una profunda caída (con una pequeña recuperación entre 1985 y 1987), que no se detiene sino hasta el momento más profundo de la crisis nacional, en 1990. Desde entonces, se observa una paulatina recuperación (interrumpida entre 2006 y 2016), hasta los niveles actuales, lo que ha permitido a los salarios docentes acercarse a los valores mínimos de inicios de los años 1980.

Es importante entender que la crisis experimentada en el período 1975-1990 no fue una situación particular a la condición docente, sino que también afectó la economía familiar de diversos sectores de la población. En efecto, de acuerdo a McLauchlan de Arregui (1993), el ingreso medio de los profesionales con formación terciaria también cayó en dicho período y tal caída tuvo una magnitud relativa similar a la observada para el salario docente. Así, si el salario de los demás profesionales representaba a mediados de los años 1970 aproximadamente 1,5 veces el salario docente, dicha proporción era similar en 1990. Así, se debe evitar una mirada unilateral que asocie la gravedad de una situación a solo un grupo profesional. Ciertos problemas que afectan a los docentes, en realidad, afectan también a sectores muy amplios del país o se asocian al comportamiento general de los asuntos educativos³.

Por otro lado, es importante notar que, con la Reforma Educativa de los años 1970 y la necesidad de atender un volumen creciente de matrícula (resultado tanto de las migraciones a las ciudades como de la propia expansión del servicio en zonas rurales), se optó por transformar la jornada escolar, introduciéndose el «horario corrido» (turnos de cinco horas en las mañanas o en las tardes), para que permitiera acomodar mayor matrícula en la misma infraestructura. Esto, por su parte, creó una situación en la que algunos docentes podían complementar sus ingresos con otras ocupaciones, es decir, **convertir la docencia en un empleo de tiempo parcial** como estrategia de defensa del ingreso a la que no podían apelar otros grupos ocupacionales.

³ Para una descripción general de la evolución del gasto público en educación que ayuda a entender la evolución salarial docente, véase Guadalupe, Twanama, & Castro (2018).

Figura 1
Salarios docentes típicos en el sector estatal, Perú, 1940-2018 (en soles constantes de 2016)⁽¹⁾



Nota

⁽¹⁾Limitaciones de información impiden computar salarios medios y las distribuciones de los mismos. Por ello, fue necesario asumir, siguiendo a Saavedra (2004), que una determinada categoría ocupacional en la docencia representa un comportamiento usual o típico. Esta forma de aproximarnos fue verificada para el período más reciente, ya que para este contamos con información de mayor detalle. Sin embargo, se mantienen algunos problemas derivados de los cambios en las categorías ocupacionales experimentados a lo largo del período comprendido en el análisis.

Los cambios en las categorías ocupacionales usadas (que, en ciertos casos, varían según modificaciones normativas; ver el anexo 2) en 1956, 1961, 1965, 1970, 1974, 1977, 1979, 1980, 1982, 1986, 1991, 2007 y 2013 deben tomarse en cuenta para explicar algunas alteraciones bruscas en la serie. Por esta razón, la serie no se presenta como una línea marcada con un solo tipo de trazo.

Fuente: elaboración propia a partir de la información detallada en el anexo 1.

Asimismo, debe notarse que la recuperación de los salarios docentes durante la década de 1990 se produjo fundamentalmente a través de una serie de bonificaciones aprobadas cada año sin carácter pensionable (lo que derivaría posteriormente en problemas para asegurar pensiones dignas, en adición al desorden normativo administrativo que generaban). Recién en 2001 se altera la estructura salarial, de modo que la remuneración básica pensionable pasa de menos de S/ 1 al mes a aproximadamente S/ 50. Este cambio se dio como parte de una política salarial para todo el sector estatal. En los siguientes años, se continúa con una política de bonificaciones especiales no pensionables, que recién es sustituida en 2012 (Ley 29944; Perú, 2012) con la introducción del concepto Remuneración Íntegra Mensual (RIM), que es, hasta la fecha, la base del cálculo de las remuneraciones docentes en el Estado y que permaneció congelada hasta finales de 2016⁴. Solamente desde 2017 se introdujeron variaciones regulares en esta base de cálculo.

2. La posición de los docentes en el universo profesional peruano: el salario docente entre 2004 y 2018

Dada la información disponible, es posible conducir un análisis más detenido de los últimos 15 años. Para este período, partimos por identificar tres grupos de profesionales no docentes a partir de la Clasificación Internacional de Ocupaciones usada en la Enaho: i) profesionales y técnicos de nivel medio; ii) gerentes y directores; y iii) oficiales militares y policiales. Sin embargo, los resultados computados para estos grupos no presentaron diferencias estadísticamente identificables, por lo que optamos por usar solo al primero como referencia para las comparaciones, al ser el más similar al grupo docente⁵.

En la tabla 1, presentamos las características sociodemográficas de los docentes y del grupo de comparación, compuesto por los otros profesionales. En la información presentada, resalta, por un lado, que los docentes tiendan a una mayor edad media y sean un grupo ocupacional con mayor presencia femenina; por otro lado, que en la mayor parte de los años la proporción de jefes de hogar sea similar a lo observado en el caso de los otros profesionales.

⁴ Un esquema similar para el cálculo de las remuneraciones fue introducido mediante la legislación de 2007 (Ley 29062); sin embargo, el régimen creado en ese año era optativo y solo un número reducido de docentes se acogió al mismo (alrededor del 20% del total en los cinco años de vigencia), por lo que no tuvo un mayor impacto en los comportamientos agregados que discutimos en este texto. Entre 2013 y 2016, sin embargo, se realizó un conjunto de modificaciones en las horas previstas en la jornada de trabajo, lo que derivó en un incremento de las remuneraciones, que, sin embargo, no pasó por la modificación de la RIM.

⁵ Nótese que en todos los casos en los que reportamos información muestral se incluye el error estándar (e. e.) de la estimación debajo de cada estimador y entre corchetes.

Tabla 1
 Características sociodemográficas, docentes que laboran para el Estado y otros
 profesionales; 2004, 2008, 2012, 2016, 2018⁽¹⁾

	Características	2004	2008	2012	2016	2018
Docentes estatales	Edad promedio (en años)	39,8 [0,383] ⁽²⁾	42,5 [0,378]	46,0 [0,342]	46,0 [0,333]	47,2 [0,334]
	Mujer (%)	59,9 [2,268]	62,0 [1,709]	60,1 [1,682]	64,5 [1,524]	61,1 [1,565]
	Sector urbano (%)	84,9 [1,637]	90,4 [1,104]	91,4 [1,079]	91,7 [0,819]	91,6 [0,794]
	Jefe de hogar (%)	39,0 [2,212]	44,8 [1,816]	45,3 [1,819]	42,3 [1,648]	48,0 [1,667]
	Hogares en los que viven típicamente					
	Cantidad de miembros	4,8 [0,127]	4,3 [0,078]	4,3 [0,075]	4,2 [0,068]	4,0 [0,06]
	Cantidad de miembros ocupados	2,5 [0,081]	2,9 [0,076]	2,9 [0,073]	2,6 [0,059]	2,7 [0,059]
	Edad promedio (en años)	38,2 [0,407]	38,4 [0,308]	39,3 [0,327]	39,3 [0,262]	39,6 [0,27]
	Mujer (%)	37,7 [1,768]	41,8 [1,291]	43,0 [1,205]	44,9 [0,986]	42,2 [0,959]
	Sector urbano (%)	97,3 [0,403]	97,9 [0,31]	98,0 [0,259]	98,2 [0,194]	98,0 [0,176]
Otros profesionales	Jefe de hogar (%)	42,9 [1,986]	39,6 [1,336]	38 [1,239]	37,9 [1,008]	38,7 [0,943]
	Hogares en los que viven típicamente					
	Cantidad de miembros	4,8 [0,106]	4,4 [0,058]	4,4 [0,078]	4,2 [0,048]	4,1 [0,052]
	Cantidad de miembros ocupados	2,7 [0,073]	3,1 [0,067]	3,2 [0,088]	2,8 [0,048]	2,8 [0,052]

Notas

⁽¹⁾ Al tratarse de características sociodemográficas generales que no presentan mayores variaciones en períodos breves, la información de esta tabla es organizada en intervalos de cuatro años, además del último año de análisis. Para las tablas siguientes, a fin de no sobrecargar el texto, presentamos la información con intervalos que coinciden con los incrementos vividos: en los primeros años del siglo XXI (2004); con la introducción de la Ley de Carrera Pública Magisterial (2007); con la tendencia al deterioro real observada entre 2007 y 2011 (2012); tras la Ley de Reforma Magisterial (2013); tras el estancamiento nominal (caída real) hasta 2016; y debido a los incrementos salariales de 2017 observables el año siguiente (2018), dado el carácter continuo de la operación de campo que permite generar la información de la Enaho usada como fuente.

⁽²⁾ Como se indica en la nota 5, el e. e. de los estimadores es incluido debajo de estos entre corchetes. Fuente: Enaho (Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI; 2004-2018; <http://inei.inei.gob.pe/microdatos/>); elaboración propia.

La conversión a tiempo parcial de la ocupación docente implicaría que, en el caso de que sea efectiva, cualquier comparación de sus remuneraciones con las de otros profesionales requeriría, primero, determinar si existen diferencias importantes en los regímenes de dedicación de tiempo y, segundo y de ser el caso, proceder a computar salarios por hora como una mejor aproximación.

Para comprobar lo anterior, analizamos la proporción de docentes con ocupación secundaria y el promedio de sus horas de trabajo en la ocupación principal y en la secundaria. Los resultados computados arrojaron que, entre los docentes que laboran en la educación estatal, la proporción de ellos que tiene una segunda ocupación es sistemáticamente mayor a lo observable en otros grupos profesionales en el caso de los hombres y en varios años; asimismo, la cantidad de horas de trabajo reportadas para el empleo principal y para la suma del empleo principal y el secundario tiende a ser inferior para los docentes⁶, como se muestra en las tablas 2 y 3.

Nótese que los volúmenes de horas dedicadas a la ocupación principal incluyen las destinadas a esta tanto en el lugar de trabajo como fuera de él. Así, la información sugiere que, a pesar del reclamo usualmente escuchado por parte de los docentes y sus gremios, una proporción importante de la fuerza laboral docente parece no realizar labores vinculadas a su empleo principal fuera de las horas que pasa en las aulas. Es decir, y esto es consistente con lo observable por quienquiera que haga labores de campo de modo regular, una parte importante de la **labor docente adicional a las horas de clase** (preparación, corrección) **es realizada durante las horas de aula**: un docente puede entregar una consigna a sus estudiantes y dejarlos trabajar de modo independiente mientras realiza otras labores asociadas al trabajo con ese grupo o no. Evidentemente, no todos los docentes proceden de esta forma, pero la información generada por las encuestas resulta clara acerca de los comportamientos típicos.

Asimismo, la información sobre la tenencia de una segunda ocupación debe considerar el carácter feminizado de la profesión docente. Los datos señalan que, del total de docentes trabajando para el Estado, cerca del 60% son mujeres (en 2004 era 59,9% [e. e. 2,268], en 2018, 61,1% [e. e. 1,565]), mientras que entre los demás profesionales este porcentaje alcanza el 43% (en 2004 era 37,7% [e. e. 1,768], en 2018, 42,2% [e. e. 0,959]). Por ello, al observar la información según

⁶ Es importante notar que la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT), aplicada en 2010 (Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI), confirma los resultados obtenidos respecto a menores jornadas laborales en la ocupación principal y en la secundaria de los docentes –que laboran en servicios educativos estatales y no estatales– frente a sus pares de otras profesiones.

el sexo de las personas, notamos que la posesión de una segunda ocupación remunerada es mayor entre docentes varones que entre docentes mujeres –debido a que son estas quienes generalmente y en gran medida realizan las labores del hogar– y, al mismo tiempo, es mayor siempre entre los docentes en relación a los otros profesionales, independientemente del sexo.

Tabla 2

Personas con segunda ocupación, docentes que laboran para el Estado y otros profesionales, según sexo y área de residencia; 2004, 2007, 2008, 2012, 2013, 2016, 2018 (en porcentajes)

Personas con segunda ocupación		2004	2007	2008	2012	2013	2016	2018
Docentes estatales	Total	27,0 [1,975]	26,4 [1,728]	28,1 [1,934]	30,9 [1,847]	29,3 [1,607]	26,2 [1,489]	24,3 [1,508]
	Hombre	38,0 [3,434]	38,1 [2,946]	40,0 [3,294]	43,1 [2,973]	38,7 [2,695]	34,7 [2,558]	35,1 [2,608]
	Mujer	19,7 [2,379]	18,9 [1,996]	20,7 [2,033]	22,7 [2,096]	23,6 [1,9]	21,5 [1,688]	17,4 [1,615]
	Zona urbana	25,0 [2,148]	25,1 [1,841]	26,4 [2,084]	29,1 [1,967]	27,5 [1,704]	24,5 [1,563]	22,1 [1,566]
	Zona rural	38,6 [4,529]	38,5 [4,903]	43,5 [4,452]	50,1 [4,602]	46,4 [4,526]	44,9 [4,305]	47,7 [4,342]
Otros profesionales	Total	17,8 [1,382]	19,2 [1,042]	20,3 [1,131]	18,1 [0,971]	14,9 [0,768]	14,8 [0,729]	16,1 [0,722]
	Hombre	19,9 [1,97]	20,1 [1,388]	20,6 [1,386]	19,0 [1,247]	16,4 [0,975]	15,0 [0,952]	16,6 [0,955]
	Mujer	14,3 [1,723]	18,0 [1,534]	19,8 [1,726]	17,0 [1,525]	12,6 [1,056]	14,6 [1,072]	15,3 [1,115]
	Zona urbana	17,7 [1,413]	19,3 [1,063]	20,1 [1,144]	17,8 [0,984]	14,6 [0,781]	14,7 [0,739]	15,8 [0,732]
	Zona rural	n. d. n. d.	n. d. n. d.	n. d. n. d.	34,4 [4,824]	26,7 [3,516]	n. d. n. d.	30,9 [3,722]

Nota

Las celdas marcadas con n. d. (no disponible) corresponden a estimaciones con un nivel de error muy alto, lo que no permite considerarlas en el análisis (hemos fijado como umbral un coeficiente de variación relativo mayor a 15%). Como se indica en la nota 5, los errores estándar de los estimadores son incluidos debajo de estos y entre corchetes.

Fuente: Enaho (Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI; 2004-2018; <http://inei.inei.gob.pe/microdatos/>); elaboración propia.

Tabla 3

Promedio de horas semanales de trabajo en el primer y el segundo empleo, docentes que laboran para el Estado y otros profesionales, según sexo y área de residencia; 2004, 2007, 2008, 2012, 2013, 2016, 2018

		2004	2007	2008	2012	2013	2016	2018
Ocupación principal								
Docentes estatales	Total	28,2 [0,572]	30,0 [0,685]	30,1 [0,578]	28,1 [0,353]	28,6 [0,433]	30,7 [0,508]	30,9 [0,353]
	Hombre	27,4 [0,737]	28,5 [0,668]	28,7 [0,829]	27,2 [0,443]	27,8 [0,575]	31,0 [0,742]	30,2 [0,434]
	Mujer	29,2 [0,854]	31,6 [1,17]	31,5 [0,662]	29,1 [0,497]	29,1 [0,572]	30,4 [0,561]	31,7 [0,531]
	Zona urbana	27,9 [0,662]	30,0 [0,781]	29,8 [0,665]	28,1 [0,402]	28,4 [0,497]	30,9 [0,577]	30,8 [0,415]
	Zona rural	29,5 [0,955]	29,8 [1,037]	31,2 [0,97]	28,4 [0,578]	29,6 [0,654]	29,6 [0,821]	31,3 [0,47]
Otros profesionales	Total	37,1 [1,383]	38,4 [1,006]	36,4 [1,195]	36,2 [0,93]	38,4 [0,719]	37,9 [0,785]	38,4 [0,756]
	Hombre	36,0 [1,482]	40,2 [1,389]	37,6 [1,431]	37,3 [1,231]	39,6 [1,168]	39,8 [0,936]	39,1 [0,939]
	Mujer	39,4 [2,62]	35,7 [1,409]	34,6 [1,925]	34,6 [1,432]	36,5 [1,22]	35,7 [1,152]	37,4 [1,245]
	Zona urbana	37,2 [1,438]	38,3 [1,031]	36,4 [1,223]	36,2 [0,96]	38,5 [0,747]	37,8 [0,809]	38,4 [0,785]
	Zona rural	40,7 [3,592]	36,3 [4,256]	36,3 [4,256]	35,6 [3,474]	36,4 [2,447]	40,3 [1,822]	39,1 [1,698]
Ocupación secundaria								
Docentes estatales	Total	16,4 [1,136]	16,3 [1,247]	16,4 [1,061]	16,5 [1,209]	14,5 [0,735]	14,0 [0,632]	13,8 [0,703]
	Hombre	15,5 [1,343]	14,8 [1,321]	16,4 [1,438]	17,7 [1,338]	17,3 [1,17]	15,2 [0,983]	14,1 [1,02]
	Mujer	17,4 [1,844]	18,0 [1,85]	16,5 [1,465]	15,2 [1,624]	12,4 [0,885]	12,8 [0,758]	13,4 [0,961]
	Zona urbana	17,1 [1,356]	17,0 [1,411]	17,2 [1,243]	17,1 [1,374]	14,9 [0,817]	14,3 [0,721]	14,0 [0,826]
	Zona rural	13,4 [1,569]	12,1 [1,661]	12,7 [1,46]	12,7 [1,467]	12,6 [1,611]	12,4 [1,05]	12,4 [1,032]

		2004	2007	2008	2012	2013	2016	2018
Otros profesionales	Total	16,9 [1,026]	15,0 [0,785]	15,1 [0,839]	14,4 [0,704]	14,6 [0,786]	14,4 [0,695]	13,5 [0,604]
	Hombre	17,4 [1,24]	15,2 [1,118]	15,2 [1,053]	15,5 [0,917]	15,3 [1,3]	14,9 [1,033]	14,5 [0,825]
	Mujer	15,8 [1,94]	14,6 [1,112]	14,9 [1,218]	12,9 [1,073]	13,6 [1,258]	13,9 [0,915]	12,1 [0,848]
	Zona urbana	16,8 [1,062]	14,9 [0,806]	15,1 [0,862]	14,4 [0,729]	14,5 [0,823]	14,5 [0,717]	13,5 [0,627]
	Zona rural	n. d. n. d.	17,3 [2,523]	13,4 [1,243]	15,2 [2,123]	16,3 [1,97]	11,9 [1,209]	12,2 [1,138]
	Suma de ambas ocupaciones							
Docentes estatales	Total	44,6 [1,193]	46,3 [1,504]	46,5 [1,168]	44,6 [1,304]	43,1 [0,742]	44,7 [0,801]	44,7 [0,763]
	Hombre	42,9 [1,382]	43,3 [1,385]	45,1 [1,505]	44,9 [1,333]	45,2 [1,215]	46,2 [1,23]	44,3 [1,119]
	Mujer	46,6 [1,919]	49,6 [2,448]	47,9 [1,674]	44,3 [1,846]	41,5 [0,888]	43,3 [0,991]	45,1 [1,032]
	Zona urbana	45,1 [1,428]	47,0 [1,721]	47,0 [1,371]	45,2 [1,486]	43,2 [0,819]	45,1 [0,915]	44,9 [0,892]
	Zona rural	42,9 [1,766]	41,9 [1,679]	43,9 [1,652]	41,1 [1,541]	42,2 [1,725]	42,0 [1,149]	43,7 [1,184]
	Otros profesionales	Total	49,0 [0,666]	48,1 [0,528]	47,1 [0,512]	46,3 [0,418]	47,1 [0,32]	45,6 [0,332]
Hombre		51,3 [0,81]	51,5 [0,684]	49,6 [0,65]	48,1 [0,578]	49,5 [0,416]	47,2 [0,442]	46,5 [0,384]
Mujer		44,9 [0,931]	43,4 [0,817]	43,6 [0,82]	43,8 [0,593]	43,7 [0,503]	43,6 [0,437]	43,6 [0,456]
Zona urbana		48,9 [0,68]	48,1 [0,539]	47,1 [0,519]	46,3 [0,425]	47,1 [0,326]	45,6 [0,337]	45,3 [0,304]
Zona rural		51,6 [2,812]	49,8 [1,786]	47,6 [2,78]	47,8 [1,949]	47,4 [1,464]	45,5 [1,482]	46,0 [1,087]

Nota

Las celdas marcadas con n. d. corresponden a estimaciones con un nivel de error muy alto, lo que no permite considerarlas en el análisis (hemos fijado como umbral un coeficiente de variación relativo mayor a 15%). Como se indica en la nota 5, los errores estándar de los estimadores son incluidos debajo de estos y entre corchetes.

Fuente: Enaho (Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI; 2004-2018; <http://inei.inei.gob.pe/microdatos/>); elaboración propia.

Sorprenden los resultados diferenciados por área de residencia, donde alrededor del 40% de los docentes que residen en el área rural acceden a una segunda ocupación. Debe notarse que la proporción de docentes que **habita** en zonas rurales (8,4% en 2018 [e. e. 0,794]) es marcadamente menor que la de los que **trabajan** en locales escolares ubicados en zonas rurales (21,9% en 2018, de acuerdo con los datos del Minedu). Esto es consistente con el hecho de que una gran parte de los locales escolares y de la población rural se encuentran ubicados en zonas próximas a centros urbanos que resultan accesibles desde ellos con la actual infraestructura de transporte público (Webb, 2013).

Considerando las diferencias en el tiempo dedicado a la ocupación principal, la tabla 4 presenta los salarios por hora semanal de trabajo.

Tabla 4

Remuneración media por hora semanal, docentes en el sector estatal y otros profesionales; 2004, 2007, 2008, 2012, 2013, 2016, 2018 (en soles constantes de 2016)

		2004	2007	2008	2012	2013	2016	2018
Ocupación principal								
Docentes estatales	Total	11,8 [0,294]	13,4 [0,332]	13,3 [0,408]	12,9 [0,263]	14,0 [0,306]	13,1 [0,247]	16,0 [0,249]
Otros profesionales	Total	14,9 [1,386]	n. d. n. d.	15,6 [2,053]	n. d. n. d.	16,1 [1,194]	18,1 [1,035]	18,1 [1,017]
	Ratio (otros profesionales/ docentes estatales)	1,3	n. d.	1,2	n. d.	1,2	1,4	1,1
Ocupación secundaria								
Docentes estatales	Total	n. d. n. d.	10,0 [0,874]	9,8 [1,062]	10,3 [0,937]	10,9 [0,811]	10,9 [0,965]	11,5 [1,52]
Otros profesionales	Total	n. d. n. d.	22,0 [2,617]	24,7 [2,89]	21,9 [2,001]	23,9 [2,04]	30,8 [2,956]	25,1 [2,081]
	Ratio (otros profesionales/ docentes estatales)	n. d.	2,2	2,5	2,1	2,2	2,8	2,2

Notas

Las celdas marcadas con n. d. corresponden a estimaciones con un nivel de error muy alto, lo que no permite considerarlas en el análisis (hemos fijado como umbral un coeficiente de variación relativo mayor a 15%). Como se indica en la nota 5, los errores estándar de los estimadores son incluidos debajo de estos y entre corchetes.

Considerando que se utiliza un *pool* de datos, para observar cambios en el ingreso horario anual a lo largo del tiempo, se aplicó una prueba F, la misma que permite afirmar que los salarios docentes por hora tuvieron una tendencia al ascenso (con un 99% de confianza), mientras que los salarios por hora de los otros profesionales se mantuvieron estables durante el período considerado.

Fuente: Enaho (Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI; 2004-2018; <http://inei.inei.gob.pe/microdatos/>); elaboración propia.

Varios resultados llaman la atención en la tabla 4. Por un lado, las diferencias en el salario por hora de la ocupación principal nunca llegan a favorecer a los otros profesionales en una proporción similar a la observada a mediados de los años 1970, cuando, como ya mencionamos, estos obtenían una remuneración 50% mayor a la de los docentes (asumiendo que todos trabajaban a tiempo completo en su ocupación principal). De hecho, **luego de los incrementos salariales de 2017, los docentes lograron una remuneración media similar a la media de los demás profesionales**⁷.

Por otro lado, resulta notoria la diferencia entre la remuneración por hora de los docentes y de otros profesionales con relación a la que logran en su segunda ocupación. Cada hora trabajada por otro profesional en una segunda ocupación genera un ingreso entre dos y tres veces mayor al que obtiene un docente en su segunda ocupación para la misma unidad de tiempo. Esto, además, se asocia a que los docentes que laboran para el Estado, en su segunda ocupación generan un ingreso por hora que tiende a ser menor que aquel que obtienen en su ocupación principal, mientras que para los otros profesionales la situación es exactamente la opuesta. Este patrón diferenciado merece un esfuerzo de investigación específico que permita determinar su origen.

Finalmente, llama la atención la inestabilidad del salario docente, lo que obedece a una política de remuneraciones que no ha tendido de modo consistente hacia alguna dirección en el período observado. Así, si para 1990-2006 se ve una clara tendencia al incremento, a partir de ese año los aumentos salariales han estado asociados a cambios en la legislación (2007 y 2012), por lo que a ellos ha seguido un período de deterioro o estancamiento en términos reales (2007-2012 y 2013-2016) y recién en 2017-2018 se ve una decisión política de recuperar los salarios **independientemente de los cambios en el régimen laboral**, lo que, como cabe esperar, se vincula también a las negociaciones con el gremio de docentes.

Sin embargo, el nivel de vida de las personas no está determinado por sus salarios por hora, sino por sus remuneraciones personales totales (tabla 5) y, particularmente, por el ingreso per cápita de sus hogares, aspecto que abordaremos en la siguiente sección.

⁷ Si bien el valor medio estimado para los profesionales no docentes es levemente superior (18,1 > 16,9), el cómputo de los intervalos de confianza de dicha estimación muestra que, con 95% de confianza, dichos valores son indistinguibles, ya que el salario medio docente se encuentra en un intervalo de 15,5 a 16,5 soles por hora semanal, mientras que el de los otros profesionales está en un intervalo de 16,1 a 20,1 soles por hora semanal.

Tabla 5

Salarios mensuales medios, docentes estatales y otros profesionales; 2004, 2007, 2008, 2012, 2013, 2016, 2018 (en soles constantes de 2016)

	2004	2007	2008	2012	2013	2016	2018
Ocupación principal							
Docentes estatales	1.399,2 [9,4]	1.654,0 [14,7]	1.648,3 [10,3]	1.543,1 [10,5]	1.634,1 [13,9]	1.706,3 [15,5]	2.108,4 [16,9]
Otros profesionales	2.518,4 [155,6]	2.715,6 [122,4]	2.544,1 [103,5]	2.787,4 [109,5]	2.649,1 [64,0]	2.987,3 [78,9]	2.794,3 [58,0]
Ratio (otros profesionales/ docentes estatales)	1,8	1,6	1,5	1,8	1,6	1,8	1,3
Ocupación secundaria							
Docentes estatales	449,7 [49,2]	572,5 [56,0]	533,2 [47,5]	622,7 [54,9]	649,0 [71,0]	616,5 [87,9]	529,5 [39,9]
Otros profesionales	n. d. n. d.	967,5 [78,8]	1.135,0 [140,8]	999,3 [75,8]	1.012,4 [63,3]	1.203,2 [77,4]	1.061,4 [76,5]
Ratio (otros profesionales/ docentes estatales)	n. d.	1,7	2,1	1,6	1,6	2,0	2,0
Ingreso personal total (ambas ocupaciones)							
Docentes estatales	1.496,5 [17,7]	1.798,5 [26,8]	1.790,6 [21,5]	1.711,1 [25,4]	1.807,5 [28,3]	1.837,0 [26,6]	2.212,2 [21,0]
Otros profesionales	2.736,6 [167,6]	2.909,6 [126,6]	2.781,0 [110,5]	2.969,0 [112,3]	2.797,7 [66,5]	3.166,4 [83,3]	2.957,1 [61,6]
Ratio (otros profesionales/ docentes estatales)	1,8	1,6	1,6	1,7	1,5	1,7	1,3

Notas

Las celdas marcadas con n. d. corresponden a estimaciones con un nivel de error muy alto, lo que no permite considerarlas en el análisis (hemos fijado como umbral un coeficiente de variación relativo mayor a 15%). Como se indica en la nota 5, los errores estándar de los estimadores son incluidos debajo de estos y entre corchetes.

Considerando que se utiliza un *pool* de datos, para observar cambios en el ingreso mensual a lo largo del tiempo se aplicó una prueba F, la misma que permite afirmar que los salarios mensuales de los docentes, así como su ingreso personal total mensual, tuvieron una tendencia al ascenso (con un 99% de confianza); algo similar se observa en el caso de la remuneración mensual obtenida en la ocupación principal de los otros profesionales (aunque, en este caso, la confianza estadística es menor: 90%).

Fuente: Enaho (Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI; 2004-2018; <http://inei.inei.gob.pe/microdatos/>); elaboración propia.

Así, para 2018, los profesionales no docentes logran generar ingresos totales por mes que superan a los de los docentes del Estado en aproximadamente 30%, mientras en 2004 eran 80% más altos. Esta situación obedece tanto a la mejora del salario y de los ingresos totales de los docentes como al estancamiento del ingreso de los otros profesionales. En términos del ingreso personal total que se presenta en la tabla 5, la situación de los docentes *vis-à-vis* la de otros profesionales ha registrado durante los últimos 15 años un proceso que tiende a la convergencia, aunque de una forma errática por las razones ya expuestas⁸.

3. La situación de los hogares

A la anterior información es importante añadir la que, finalmente, expresa el componente monetario del nivel socioeconómico de las personas: el gasto per cápita del hogar (tabla 6). Organizamos la información de acuerdo con grupos diferenciados según la ocupación de quien aparece como jefe o jefa de hogar y su cónyuge.

Tabla 6

Gasto medio mensual per cápita del hogar según ocupación principal del jefe de hogar y de su cónyuge; 2004, 2007, 2008, 2012, 2013, 2016, 2018 (en soles constantes de 2016)

Jefe de hogar y cónyuge	2004	2007	2008	2012	2013	2016	2018
Ambos docentes estatales	543,1 [31,6]	761,9 [44,4]	730,8 [42,6]	810,3 [50,0]	817,3 [43,0]	846,8 [33,8]	908,8 [39,6]
Solo uno docente estatal, el otro profesional no docente	925,6 [108,9]	953,5 [65,0]	1.026,7 [112,0]	1.013,8 [70,5]	1.076,8 [132,0]	1.140,2 [64,8]	1.073,9 [63,5]
Ambos profesionales no docentes	1.360,4 [146,8]	1.472,7 [89,8]	1.463,2 [182,8]	1.505,6 [82,7]	1.672,3 [129,4]	1.599,9 [88,8]	1.656,7 [76,9]
Docente estatal, sin cónyuge	521,0 [19,3]	694,1 [40,9]	769,4 [53,0]	791,0 [44,1]	820,6 [29,6]	886,0 [32,5]	969,5 [35,7]
Otro profesional, sin cónyuge	1.199,6 [75,2]	1.441,0 [92,3]	1.250,5 [51,1]	1.457,9 [62,7]	1.398,4 [59,9]	1.414,8 [46,4]	1.509,9 [56,7]

Nota

Como se indica en la nota 5, los errores estándar de los estimadores son incluidos debajo de estos y entre corchetes. Considerando que se utiliza un *pool* de datos, para observar cambios en el gasto

⁸ Si bien no es objeto de este texto abordar la situación de los profesionales no docentes, debe llamar poderosamente la atención que los ingresos medios de estos no hayan presentado mayores variaciones reales en 15 años, entre 2004 y 2018, es decir, que permanezcan estancados en un contexto en el que el PBI per cápita real ha crecido en cerca de 80%.

per cápita mensual a lo largo del tiempo, se aplicó una prueba F, la misma que permite afirmar que el gasto mensual per cápita de los hogares con jefe de hogar y cónyuge docentes, así como el de los hogares con jefe de hogar docente tuvieron una tendencia al ascenso (con un 99% de confianza), mientras que las otras filas en esta tabla permanecieron estables a lo largo del período.

Fuente: Enaho (Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI; 2004-2018; <http://inei.inei.gob.pe/microdatos/>); elaboración propia.

Esta tabla muestra claramente varios elementos a considerar. En primer término, en los hogares en los que el jefe de hogar no tiene cónyuge (las dos últimas filas de la tabla 6), se aprecia una clara tendencia a la reducción en las diferencias en el gasto per cápita: si en 2004 este era 2,3 veces superior para los profesionales no docentes, en 2018 esa diferencia se redujo a 1,6 veces.

En segundo lugar, en los hogares donde tanto el jefe de hogar como su cónyuge son profesionales (tres primeras filas de la tabla 6), se observa que si ambos no son docentes logran niveles de consumo (gasto) mayores a aquellos que tienen si ambos son docentes, dejando en una posición intermedia a los hogares en los que uno de estos es docente y el otro es un profesional no docente.

Sin embargo, la magnitud relativa de las diferencias ha variado en el tiempo, reduciéndose las brechas. Así, si en 2004 un hogar en el que tanto el jefe como su cónyuge eran profesionales no docentes lograba un consumo per cápita 2,5 veces mayor que el observado en un hogar con jefe y cónyuge docentes, en 2018 esa ratio había descendido a 1,8 veces. Asimismo, las diferencias relativas en el consumo per cápita de hogares donde jefe y cónyuge son profesionales no docentes y aquellos donde uno de estos es docente y el otro profesional no docente se han mantenido en aproximadamente 1,5 veces.

Comentarios finales

La información presentada permite complejizar la imagen que se tiene del tema salarial docente y la posición social relativa de los maestros que laboran para instituciones estatales en el país. En esta sección final, vamos a enumerar un conjunto de elementos que se derivan de lo presentado y que permiten identificar problemas claves para la política educativa.

1. La imagen pública acerca de la baja remuneración recibida por los docentes no parece ser sensible al proceso de recuperación salarial experimentado desde 1990. Parte de esta no sensibilidad puede asociarse al carácter errático presentado por la tendencia a la mejora, especialmente en los últimos 15 años, dado el período prolongado de estancamiento del salario real (entre 2007 y 2016, con la excepción de 2012). La imagen pública, debe notarse,

tiene un impacto sobre la reputación y el atractivo de la carrera que no ayuda a posicionarla como una opción laboral que se encuentra en proceso de recuperación. Si a esto se suman las imágenes falaces acerca del sistema educativo peruano (como aquella afirmación carente de todo sustento que afirma que es «el peor sistema educativo del mundo»), contar con una imagen pública renovada de la docencia en instituciones estatales encuentra frenos importantes en el imaginario colectivo.

2. Evidentemente, constatar que hay una recuperación salarial (el paso de S/ 154 a aproximadamente S/ 2.200 mensuales es una recuperación importante que ha experimentado el sector entre 1990 y la actualidad) no significa afirmar que las remuneraciones actuales sean suficientes ni, mucho menos, «elevadas».
3. Sin embargo, es preciso considerar que las remuneraciones docentes se han recuperado frente a las de los otros profesionales, tanto en términos absolutos como corregidas por horas trabajadas. En el primer caso, la ventaja de los otros profesionales se ha reducido de una situación en la que duplicaban los salarios docentes a una en la que la ventaja es de aproximadamente 30%; en el segundo caso, la distancia ha desaparecido.
4. Evidentemente, lo anterior expresa también que la remuneración media de los otros profesionales es baja. Pero, en este caso, lo que tendríamos no es un problema específico de la docencia, sino uno que afecta a todo el mundo profesional peruano.
5. Es claro que uno de los factores que hace parte del problema es la dedicación docente a su ocupación principal. Independientemente del origen de esta situación, es importante crear mecanismos (incluyendo los aspectos salariales correspondientes) que contribuyan a que de modo gradual, y seguramente de acuerdo a las necesidades de los servicios educativos y a los méritos docentes, una fracción creciente de los maestros pase a laborar a tiempo completo en su ocupación principal. No es necesario decir que esto no quiere decir ocho horas diarias de labor de aula, sino que estas se vean acompañadas por tiempos destinados a las demás labores pedagógicas, a la comunicación con los padres y la comunidad, y al trabajo colegiado.
6. La segunda ocupación docente es un fenómeno de importante magnitud, que permite a los docentes elevar sus ingresos de una forma muy precaria, dado el escaso ingreso que generan en su segunda ocupación. Esto significa que es posible encontrar, también por tal razón, una buena disposición en los docentes para el tránsito a un régimen de trabajo de tiempo completo.

7. El salario es un componente del problema, ya que malos salarios afectan la motivación laboral, aunque la reputación de la docencia como profesión se asocia tanto a la posición relativa frente a otros profesionales (que está en clara mejoría, aunque los demás profesionales tampoco se encuentran en una posición muy elevada) como a las condiciones de vida que se experimentan en el hogar. En este terreno, es claro que los hogares con jefe y cónyuge docentes están en una clara desventaja frente a aquellos en que ambos son profesionales no docentes. Sin embargo, nuevamente, la brecha se tiende a reducir como efecto de la elevación del salario docente y del estancamiento de los ingresos de los profesionales no docentes.

Anexos

Anexo 1

Normas consultadas para reconstruir la serie de salarios docentes a partir de 1991; para el período previo se utilizó la información contenida en Saavedra (2004).

Ley N° 25212	Decreto Supremo N° 081- 93-PCM
Ley N° 30541	Decreto Supremo N° 019- 94-PCM
Ley N° 29944	Decreto Supremo N° 065-2003-EF
Decreto de Urgencia N° 080-94	Decreto Supremo N° 097-2003-EF
Decreto de Urgencia N° 090-96	Decreto Supremo N° 014-2004-EF
Decreto de Urgencia N° 073-97	Decreto Supremo N° 056-2004- EF
Decreto de Urgencia N° 011-99	Decreto Supremo N° 050-2005 -EF
Decreto de Urgencia N° 105-2001	Decreto Supremo N° 081-2006 -EF
Decreto de Urgencia N° 011-2017	Decreto Supremo N° 079-2009 -EF
Decreto Ley N° 25671	Decreto Supremo N° 081-2006 -EF
Decreto Supremo N° 051- 91-PCM	Decreto Supremo N° 290-2012 -EF
Decreto Supremo N° 261- 91-PCM	Decreto Supremo N° 070-2017 -EF
Decreto Supremo N° 021- 92-PCM	Decreto Supremo N° 305-2017 -EF

Anexo 2

Categorías ocupacionales utilizadas según el marco legal vigente en cada año o periodo, 1940-2018

Año	Categoría	Tiempo de servicio
1940-1955	Primera categoría	n. d.
1956-1960	Primera categoría, normalista de segundo grado	Menos de 5 años oficiales
1961-1964	Primera categoría, auxiliar	Menos de 5 años de servicio
1965-1969	Primera categoría, docente	Hasta con 4 años de servicios oficiales y fiscalizados
1970-1973	Primera categoría	Hasta 5 años de servicio
1974-1976	Primera categoría (RB V-7)	Menos de 15 años de servicio
1977-1978	Segundo nivel, 30 horas cronológicas (nivel de ingreso al servicio)	Hasta 15 años de servicio
1979	Segundo nivel, profesional de educación y 30 horas cronológicas	Menos de 10 años de servicio
1980-1981	Tercer nivel, licenciado en educación y equivalentes con 30 horas cronológicas	Entre 5 y 10 años magisteriales
1982-1985	Profesor de aula I y II Ciclos de Educación Básica (Educación Primaria)	Entre 5 y 10 años magisteriales
1986-1990	Nivel IV con 30 horas pedagógicas	Entre 8 y 10 años de servicio
1991-2012	Nivel II con 30 horas pedagógicas	Entre 5 y 10 años de servicio
2013-2018	Escala II con 30 horas pedagógicas	Entre 3 y 5 años de servicio

Referencias

- Aldridge, M., & Evetts, J. (2003). Rethinking the concept of professionalism: The case of journalism. *The British Journal of Sociology*, 54(4), 547-564. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2003.00547.x>
- Allsop, J., & Mulcahy, L. (1998). Maintaining professional identity: Doctors' responses to complaints. *Sociology of Health & Illness*, 20(6), 802-824. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/1467-9566.00130>
- Barber, M., & Mourshed, M. (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*. Londres: McKinsey & Company.
- Ben-Peretz, M. (2000). When teaching changes, can teacher education be far behind? *Prospects*, 30(2), 215-224.

- Bolívar Botía, A., Fernández Cruz, M., & Molina Ruiz, E. (2004). Investigar la identidad profesional del profesorado: Una triangulación secuencial. *Forum Qualitative Sozialforschung. Forum: Qualitative Social Research*, 6(1). Recuperado de <http://www.qualitative-research.net/fqs/>
- Bucher, R., & Strauss, A. (1961). Professions in process. *American Journal of Sociology*, 66(4), 325-334. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/2773729>
- Díaz, J. J., & Ñopo, H. (2016). La carrera docente en el Perú. En Grupo de Análisis para el Desarrollo (Ed.). *Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances* (pp. 353-396). Lima: Grade.
- Fullan, M. (1993). Why teachers must become change agents. *Educational Leadership*, 50(6), 12-17.
- Guadalupe, C., Twanama, W., & Castro, M. P. (2018). *La larga noche de la educación peruana: comienza a amanecer*. Documento de discusión 1806. Lima: CIUP. Recuperado de <http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2184>
- Korthagen, F. A. J. (2004). In search of the essence of a good teacher: Towards a more holistic approach in teacher education. *Teaching and Teacher Education*, 20(1), 77-97. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.tate.2003.10.002>
- McLauchlan de Arregui, P. (1993). Empleo, ingresos y ocupación de los profesionales y técnicos en el Perú. *Notas para el Debate*, 9, 9-48.
- Mizala, A., & Ñopo, H. (2016). Measuring the relative pay of school teachers in Latin America 1997-2007. *International Journal of Educational Development*, 47, 20-32.
- Perú. (23 de noviembre de 2012). Ley de Reforma Magisterial. Congreso de la República.
- Robinson, M., Anning, A., & Frost, N. (2005). «When is a teacher not a teacher?»: Knowledge creation and the professional identity of teachers within multi-agency teams. *Studies in Continuing Education*, 27(2), 175-191. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/01580370500169902>
- Saavedra, J. (2004). La situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales. Implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos. En P. McLauchlan de Arregui, M. Benavides, S. Cueto, B. Hunt, J. Saavedra, & W. Secada (Eds.). *¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades* (pp. 181-246). Lima: Grade.
- Villegas-Reimers, E. (2002). Formación docente en los Estados Unidos de Norteamérica: tendencias recientes en sus prácticas y políticas. En Unesco-Santiago (Ed.). *Formación docente: un aporte a la discusión. La experiencia de algunos países* (pp. 59-90). Santiago de Chile: Unesco.
- Webb, R. (2013). *Conexión y despegue rural*. Lima: UPSMP.

Los caminos encontrados del financiamiento y la descentralización educativa en el Perú

MARÍA BALARIN Y MAURICIO SAAVEDRA

A comienzos de los años 2000, el Perú optó por establecer un sistema de gestión pública descentralizada. La Ley General de Educación de 2003 recogió esta apuesta y estableció las pautas para la gestión descentralizada de la educación. En los 15 años que han seguido, si bien hubo un proceso de transferencia de funciones hacia las instancias de gestión descentralizada, los procesos de financiamiento público educativo han marchado en dirección contraria: la de una creciente re-centralización de la toma de decisiones y control del presupuesto educativo.

Este ensayo busca reflexionar acerca de estas tendencias contrapuestas. Para ello analizaremos algunas de las principales características del sistema de financiamiento educativo en el país y las contrastaremos con la trayectoria del proceso de descentralización de la gestión educativa. La discusión será complementada con información recogida a través de entrevistas con actores de nivel regional y local de un conjunto de regiones con respecto al funcionamiento actual del sistema de financiamiento educativo y la manera como impacta en la gestión educativa descentralizada.

Esta discusión busca complementar otros análisis del sistema de financiamiento educativo peruano, que han tendido a enfocarse más bien en el análisis de las tendencias en el gasto público en educación, la estructura del gasto educativo (Kudó & Ñopo, 2018) y las formas de asignación del gasto a lo largo del territorio nacional (Alcázar & Romaguera, 2012).

Hasta ahora, sin embargo, las discusiones han puesto menos énfasis en la realidad de la gestión del gasto educativo en los niveles subnacionales de Gobierno

en un contexto de gestión descentralizada. Conocer mejor bajo qué reglas se gestiona el presupuesto en estos niveles constituye por tanto un aporte necesario a la discusión sobre el sistema de financiamiento educativo en el país.

La relación entre financiamiento y descentralización

Un sistema de financiamiento educativo puede definirse como la estructura de reglas e incentivos formales que determina el modo como los recursos educativos son captados, asignados, gestionados y monitoreados (Hansen, Ikemoto, Marsh, & Barney, 2007). La literatura es contundente en señalar que, más allá del presupuesto total destinado a la educación, son las estrategias de su distribución las que generan las mayores diferencias en el logro de resultados. Si bien hay mínimos indispensables para lograr una educación de calidad, «los mecanismos a través de los cuales el financiamiento educativo es gobernado, distribuido y monitoreado juegan un papel clave en asegurar que los recursos se dirijan ahí donde puedan hacer la mayor diferencia» (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2017, p. 32).

Muchas de las discusiones sobre la gestión del financiamiento educativo se han concentrado en la conveniencia de pasar de modelos de financiamiento de la oferta a modelos de financiamiento de la demanda (Levacic, 2008; Levacic & Ross, 1999; Levacic, Ross, Caldwell, & Odden, 2000). Los primeros se enfocan en la provisión de los insumos necesarios para la prestación del servicio y tienden a ser inerciales, pues se basan en consideraciones históricas de gasto, mientras que los modelos de financiamiento de la demanda utilizan fórmulas explícitas de gasto por estudiante y pueden variar para compensar por diferencias iniciales (considerando, por ejemplo, las referentes al nivel socioeconómico de los estudiantes, a sus características étnicas o al territorio). En el Perú, este último tipo de modelos ha sido evaluado y recomendado por diferentes estudios, los cuales señalan, además, que los modelos de financiamiento de la oferta tienden a estar acompañados de «una centralización de las decisiones de política educativa, puesto que los presupuestos para muchas de las partidas están establecidos, y luego los establecimientos educativos poseen muy poca libertad en la asignación de recursos» (Alcázar & Romaguera, 2012, p. 20).

Un punto clave a tomar en cuenta en el análisis de los sistemas de financiamiento es la estructura de «autoridad responsable de la toma de decisiones en diferentes niveles de gobierno» (Bertoni, Elacqua, Marotta, Martínez, Soares, Santos, & Vegas, 2018, p. 2). El grado de autonomía para la toma de decisiones por parte de diferentes actores o instancias de un sistema educativo, así como

la medida en que estos comparten la responsabilidad por la distribución de los recursos, son claves para mejorar la eficiencia y la equidad en la asignación de los recursos disponibles (Atkinson, Lamont, Gulliver, White, & Kinder, 2005). En sistemas de gestión descentralizada como el peruano, la autonomía decisional por parte de las diferentes instancias de gestión puede llevar a un mayor grado de adecuación a las necesidades de las instituciones educativas, siempre y cuando esta autonomía se dé en un marco adecuado de rendición de cuentas.

La literatura distingue entre las dimensiones fiscal, política y administrativa de la descentralización (Alonso & Sánchez, 2011; Farvacque-Vitkovic & Kopanyi, 2015). La descentralización fiscal se refiere al origen de los fondos públicos (si estos provienen del Gobierno central o de la recaudación de impuestos en los niveles subnacionales de Gobierno); mientras que la descentralización política y administrativa se refiere al nivel de autoridad en los procesos de asignación y toma de decisiones respecto a la gestión y administración del gasto.

El principal argumento a favor de la descentralización política y administrativa es que, al estar más cerca de las escuelas y de los territorios en los que estas se encuentran, las autoridades de gestión descentralizada tendrán un mejor conocimiento de la realidad de las escuelas que administran y podrán responder mejor a sus necesidades (Cetrángolo & Curcio, 2017; Comisión Europea, 2000; Litvack & Seddon, 1999; Oates, 2008; Yilmaz, Vaillancourt, & Dafflon, 2012)¹. La transferencia de capacidades para la toma de decisiones a niveles subnacionales o locales, sin embargo, debe ser acompañada de un «sólido contexto institucional y administrativo, donde las relaciones de rendición de cuentas entre los Gobiernos subnacionales y centrales son transparentes y están bien reguladas» (Bertoni, Elacqua, Jaimovich, Méndez, & Vásquez, 2018, p. 56), algo no fácil de lograr en contextos institucionales débiles.

Los argumentos en favor de la descentralización del financiamiento educativo son similares a los que se usan para sustentar los procesos de descentralización en general y tienen que ver con la idea de acercar el Gobierno a la población. Un Gobierno de menor escala, se espera, contará con «mejor información sobre las necesidades y deseos de la ciudadanía», así como con una «mayor participación ciudadana» en los procesos de toma de decisiones; esto a

¹ Existen también modelos de descentralización presupuestal a nivel de escuelas que, por razones de extensión, no discutiremos aquí. Estos parecen haber dado buenos resultados en países más institucionalizados y con altos niveles de rendición de cuentas, pero no así en países con instituciones más precarias donde los procesos de supervisión y rendición de cuentas tienden a ser más débiles (Galiani, Gertler, & Schargrotsky, 2008; Hanushek, Link, & Woessmann, 2013).

su vez, mejorará la transparencia y los procesos de rendición de cuentas (Faguet & Pöschl, 2015, p. 9). De este modo, la descentralización puede tener efectos democratizantes y de mejora de la eficiencia técnica y social de la administración pública (Winkler, 1993).

Sin embargo, hay una distancia importante entre la retórica y la práctica de la descentralización y muchos casos en los cuales esta «puede dar lugar a expectativas insatisfechas y al surgimiento de problemas no anticipados» (Grindle, 2007, p. 2)². La evidencia empírica sobre los procesos que formaron parte de la «ola de descentralización» de las últimas décadas apunta a la existencia de resultados bastante mixtos (Sujarwoto, 2017). En muchos casos, la descentralización se ha visto afectada no solo por la debilidad de capacidades de gestión en los niveles subnacionales de Gobierno, sino también por problemas de corrupción y captura de los procesos de decisión por parte de autoridades y grupos locales.

La estructura del presupuesto educativo y la gestión descentralizada

Una de las principales características del sistema de financiamiento educativo peruano es su enfoque de financiamiento de la oferta y su naturaleza inercial, pues el presupuesto se define de acuerdo a los presupuestos de años anteriores, haciendo pequeñas modificaciones, pero sin tomar en cuenta ni el tamaño de la población ni sus índices de pobreza (Alcázar & Valdivia, 2011). Esto no solo genera una tendencia a la centralización de las decisiones de política educativa, sino que da lugar a bajos niveles de equidad en la asignación del gasto educativo entre las escuelas más ricas y las más pobres, así como a fuertes disparidades en el gasto por alumno entre distintos departamentos (Kudó & Ñopo, 2018).

En términos fiscales, el sistema de financiamiento educativo peruano es sumamente centralizado. El presupuesto educativo se financia en gran medida con la recaudación de impuestos a nivel central, y los fondos recabados por los niveles subnacionales de Gobierno juegan un papel marginal en el presupuesto³. El principal sostenido para el modelo de descentralización fiscal parcial adoptado en el país ha sido la limitada capacidad y potencial de recaudación de impuestos de cada unidad subnacional para financiar sus responsabilidades de gasto –situación compartida con otros países de ingresos medios y bajos– (Brueckner, 2009; Contraloría General de la República, 2014). En este sentido, el modelo responde

² Las traducciones de citas de textos originales en un idioma diferente al castellano son propias.

³ En 2017, el grueso del presupuesto público en educación (88%) estuvo constituido por recursos ordinarios provenientes de los impuestos recaudados por el Gobierno nacional.

adecuadamente a las diferencias entre Gobiernos subnacionales, asegura la sostenibilidad del financiamiento y evita la creación de grandes desequilibrios fiscales entre regiones (Contraloría General de la República, 2014). Como veremos más adelante, sin embargo, la limitada autonomía financiera de los Gobiernos regionales dificulta que estos puedan cumplir con sus mandatos adecuadamente y debilita su capacidad de gestión (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2017).

Una vez definido el presupuesto total del sector, los recursos recaudados son transferidos a los diferentes pliegos presupuestales, que incluyen a los Gobiernos Regionales y al Minedu para el caso de Lima Metropolitana. Estos, a su vez, canalizan buena parte de los recursos que reciben hacia las Unidades Ejecutoras de educación, la mayoría de las cuales son Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL)⁴. En principio, los Gobiernos regionales y las Unidades Ejecutoras deberían tener la autoridad sobre la gestión de estos recursos en función de las prioridades definidas en su planificación, las cuales deberían estar alineadas a su vez con las prioridades definidas por el Minedu, como ente rector del sistema educativo, algo en lo que aún hay mucho por avanzar.

En la práctica, sin embargo, las instancias subnacionales de Gobierno tienen un margen cada vez más limitado para la gestión del presupuesto. Esto ocurre porque el grueso del presupuesto educativo (74% en el presupuesto inicial de apertura, PIA, 2019) es destinado a los Programas Presupuestales, que se enmarcan en el esquema de Presupuesto por Resultados (PpR). El diseño de estos programas está enteramente a cargo del Minedu y su presupuesto llega ya asignado a partidas determinadas, lo que dificulta «su uso alternativo y discrecional por parte de las regiones» (Valdivia, Marcos, Guzmán, Rengifo, & Castillo, 2018, p. 27). En comparación con el presupuesto asignado a dichos programas, los pliegos presupuestarios cuentan con un presupuesto bastante menor para financiar el funcionamiento de las DRE y las UGEL y la atención que estas brindan a las escuelas de su jurisdicción, en especial las que no están focalizadas por los PP. Como veremos, el limitado presupuesto con el que cuentan las UGEL fuera de estos programas «tiene como consecuencia que [...] los recursos sean insuficientes, tanto para su propia operación como para la [de las instituciones educativas a su cargo]» (Kudó & Ñopo, 2018, p. 34).

⁴ En 2019 existían 220 UGEL, de las cuales aproximadamente el 80% funcionan como UE. Existen además 25 UGEL operativas que no son responsables del manejo y ejecución de presupuesto; de estas, 19 se encuentran a cargo de Direcciones Regionales de Educación (DRE) y 6 de UGEL ejecutoras.

El movimiento hacia una estructura presupuestal como la descrita se hizo más marcado a partir del año 2012, en un contexto en el cual el aumento del presupuesto educativo requería de una estrategia para controlar los problemas de corrupción y mejorar los bajos niveles de ejecución presupuestal en los niveles subnacionales de Gobierno (Valdivia *et al.*, 2018). Si bien es cierto que a partir de ese año la ejecución presupuestal ha ido en aumento (pasando de 81,2 % en 2012 a 90% en 2015) (Kudó & Ñopo, 2018), la concentración del presupuesto en los PP ha implicado una recentralización del poder y de la autoridad decisional sobre el manejo del presupuesto y de la política educativa que va en una línea contraria a la planteada por el proceso de descentralización.

Descentralización y gestión presupuestal: dos procesos encontrados

El actual proceso de descentralización en el Perú⁵ se inició a comienzos de los años 2000, en el marco de la transición hacia la democracia, y se plasmó en una serie de instrumentos legislativos, que incluyeron una reforma constitucional en el año 2001, la Ley de Bases de la Descentralización (LBD, 2002), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR, 2002), la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM, 2003) y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE, 2007). Los principales argumentos a favor de la descentralización fueron, por un lado, democratizar la gestión pública mediante la promoción de espacios de diálogo y participación a nivel regional y local; y, por otro, modernizar y acercar la gestión pública a los ciudadanos, bajo el supuesto de que los Gobiernos regionales y locales podrían plantear políticas más adecuadas a las necesidades de la población ubicada en los territorios a su cargo.

En el caso del Sector Educación, el impulso descentralizador fue asumido desde la Ley General de Educación (2003) y se tradujo luego en la elaboración de los proyectos educativos regionales (PER) por parte de los Gobiernos regionales. Los PER buscaron «articular la educación a los procesos de desarrollo regional y local en una perspectiva de concertación» (Chirinos, 2011, p. 15). Si bien el impulso de los PER fue importante, pues supuso un esfuerzo por adecuar la política nacional a la realidad regional, su puesta en práctica se vio severamente limitada por el predominio de una estrategia de asignación del presupuesto que no conversaba con dichos planes.

Además, «si bien la descentralización se planificó de manera gradual y por etapas, en la práctica esta se realizó de manera acelerada, sin cumplir las etapas

⁵ «Actual» porque ha habido varios intentos previos.

previstas y sin tener en cuenta los principios establecidos en la LBD» (Valdivia *et al.*, 2018, p. 7). Así, el proceso de transferencia de funciones a los Gobiernos regionales y locales se dio sin uno de desarrollo de «capacidades institucionales para ejercer las funciones transferidas y los recursos mantuvieron una lógica de asignación inercial» (Molina, 2015, p. 5).

Un balance del proceso de descentralización educativa elaborado por Unesco y el Consejo Nacional de Educación, CNE (2017) identifica tres grandes momentos en tal sentido en el Perú:

- Un primer momento de avances en el diseño de dispositivos normativos, la elección de autoridades regionales y el inicio del proceso de transferencia de competencias –que estuvo marcado por una serie de incongruencias normativas, superposiciones y falta de delimitación adecuada de funciones de los Gobiernos subnacionales–, con lo cual «los gobiernos subnacionales recibieron súbitamente una carga masiva de funciones y competencias sin los recursos necesarios ni las capacidades adecuadas para una oportuna, eficaz y eficiente provisión de los servicios» (Contraloría General de la República, 2014, p. 14).
- Un segundo momento, entre los años 2006 y 2011, donde se da un «*shock* descentralista» que consistió en la transferencia efectiva de funciones a las instancias subnacionales de gestión, pero que, a decir de Valdivia y otros (2018, p.12), tuvo «un sesgo puramente administrativo y burocrático, dado que no fue acompañado de la provisión de recursos humanos y financieros, ni de una debida capacitación a los gobiernos subnacionales para asumir dichas funciones con eficiencia».
- Y un tercer momento, caracterizado por «el debilitamiento del proceso y la tendencia a la reconcentración de las decisiones presupuestales reflejada en la conducción de los programas nacionales» (Valdivia *et al.*, 2018, p. 12).

Al analizar el proceso de descentralización encontramos por tanto dos tendencias contrapuestas: por un lado, los avances en la delimitación y transferencia de funciones a los Gobiernos subnacionales; por otro, una creciente recentralización de la autoridad en la gestión de los recursos financieros canalizados, cada vez más, a través de Programas Presupuestales.

En la práctica, el proceso de descentralización educativa en el Perú, más que uno de transferencia de autoridad decisional, ha sido un proceso de desconcentración de la gestión, lo que ha implicado «la transferencia de actividades (mas no de autoridad) desde los niveles superiores de gobierno a los inferiores» (Di Gropello, 1999, p. 4).

La gestión presupuestal desde la mirada de los actores regionales y locales

Para entender mejor el contexto en el que se da la gestión presupuestal en las instancias descentralizadas, conviene analizar la estructura del presupuesto educativo. Este se divide en tres grandes categorías: Programas Presupuestales, Acciones Centrales (AC) y Asignaciones Presupuestarias que No resultan en Productos (Apnop). Los Programas Presupuestales son un instrumento del Presupuesto por resultados que programa acciones orientadas al logro de un objetivo de política pública, cuyo diseño, implementación, seguimiento y evaluación están a cargo de instituciones del nivel central de Gobierno. Las AC sirven para financiar los costos de operación de las Unidades Ejecutoras, tanto para la gestión de los Programas Presupuestales como para la puesta en marcha de actividades propias. El presupuesto de Apnop, por su parte, se destina a actividades de las Unidades Ejecutoras que no resultan en productos específicos y pueden destinarse a actividades no contempladas en los Programas Presupuestales, como, por ejemplo, EBA, centros de formación técnica, etc.⁶ En el PIA 2019, el 74% del presupuesto del sector estuvo destinado a los Programas Presupuestales, mientras que solo el 7% se destinó a AC y el 20% a Apnop, aunque en la práctica el presupuesto que reciben las Unidades Ejecutoras para este último rubro es bastante marginal⁷.

El proceso anual de definición del presupuesto involucra la intervención de actores de los niveles central y regional de Gobierno. En el nivel central, el MEF se encarga de establecer los techos presupuestales para los pliegos a nivel nacional, que incluyen al Minedu y a cada uno de los Gobiernos regionales. Los pliegos establecen a su vez la asignación presupuestal y los lineamientos para la formulación presupuestal de las Unidades Ejecutoras de presupuesto educativo que se encuentran a su cargo.

Si bien se supone que cada Unidad Ejecutora debe formular su presupuesto en base a su planificación anual, en la práctica esto solo ocurre para un porcentaje menor de recursos (el correspondiente a AC y Apnop), pues en el caso de los Programas Presupuestales es el propio Minedu el que se encarga de formular el presupuesto con gran nivel de detalle.

⁶ Esto resulta ilustrativo del nivel de prioridad que se otorga a estas áreas.

⁷ Casi el 60% del presupuesto de Apnop se queda en el pliego del Minedu y una buena parte se destina a proyectos de infraestructura educativa ejecutados desde el Minedu o desde los Gobiernos regionales. El porcentaje del presupuesto restante que llega a las DRE y UGEL por concepto de Apnop para la función de educación básica es realmente mínimo.

A través de una serie de entrevistas con actores vinculados a los Gobiernos regionales, las DRE y las UGEL de una muestra de cuatro regiones⁸, buscamos conocer cómo ellos perciben y operan en el contexto de las actuales reglas de asignación presupuestal.

Lo primero que señalan los funcionarios entrevistados es la poca o nula participación de las instancias descentralizadas en la definición del presupuesto de los PP. Según explican, el presupuesto de estos programas les llega definido con gran nivel de detalle y no permite movimientos entre partidas.

Las actividades, los programas... todo ya viene formulado desde la parte central. En la parte de abajo, lo único que nos toca, por decirlo así, es ejecutar, tal y como viene establecido. Y a veces no hay congruencia entre lo que se quiere [desde el nivel central] y nuestra realidad. (Funcionario de UGEL)

Esto es problemático no solo porque no se toman en cuenta las prioridades de las instancias de gestión descentralizada, por ejemplo, en cuanto a qué escuelas focalizar, sino también porque suele haber discrepancias entre los costos presupuestados para la realización de las actividades programadas y el costo real de estas en diferentes regiones, lo cual lleva a que en algunas intervenciones haya déficits y en otras saldos positivos que pueden ser difíciles de mover.

A la hora de la asignación del presupuesto nos llaman, sí, nos llaman. Pero nos llaman para decirnos, para informar que «esto te voy a dar en planilla, esto te voy a dar para la sede central, esto te voy a dar tal cosa, tal cosa», para comunicar. (Funcionario de UGEL)

Si en algún momento hay algunas reuniones o llamadas asistencias técnicas, son así, muy rápidas, de una mañana [...]. Y además ya vienen con los establecidos, pues. No están viniendo a recoger para armar, sino que ya vienen con los establecidos, y entonces nosotros tenemos que enterarnos. Y es más, tenemos plazos y hay que cumplir y ya. (Funcionario de UGEL)

Esto a su vez desincentiva los procesos de planificación y determinación de necesidades por parte de las instancias de gestión descentralizada y limita su capacidad de proponer iniciativas propias.

Realmente tal vez por un poco también de desgano, un poco porque, como le digo, como ya viene parametrado, [planificar] es forzarnos para hacer un

⁸ Las entrevistas se realizaron durante el año 2019 en el marco de un estudio sobre la gestión del financiamiento educativo realizado por encargo del BID. Las regiones visitadas fueron San Martín, Huancavelica, Piura y Lima. En cada una se realizaron entrevistas con funcionarios responsables de presupuesto en los Gobiernos regionales, las DRE y en dos UGEL por región.

trabajo adicional. O sea, imagínese, es solicitar a las instituciones educativas [...] es hacer un cuadro de necesidades a nivel de nuestra UGEL con todos los directores. Ahí va a venir, uno, el esfuerzo y el tiempo que se va a tener aquí de toda la parte administrativa y, otro, igual por parte de los directores. Y si es que no logramos concretizar nada [...]. (Funcionario de UGEL)

Ahora, muy bien, estos son los Programas Presupuestales, los famosos PpR que, bueno, la intención es llegar, generar resultados de impacto, esa lógica que no es que... Yo estoy de acuerdo, está muy bien y que esté pensado desde el Ministerio, bueno, como tratar de generar una unidad. Correcto. Pero yo digo, ¿y dónde está la autonomía para nosotros también proponer algo? Porque nosotros también tenemos políticas locales que deberíamos implementar. (Funcionario de UGEL)

Si bien las UE tienen un mayor margen para la ejecución del presupuesto de AC, en la determinación del presupuesto para este rubro ocurre algo similar. Por un lado, las UE llevan a cabo un proceso de planificación que deben registrar en un aplicativo del Ceplan. Lo que ocurre, sin embargo, es que el MEF no toma en cuenta esta planificación al momento de la asignación presupuestal, por lo que las UE deben realizar de nuevo el proceso en función de los techos presupuestales que se les asigna.

[...] en la programación por más que nosotros trabajemos el cuadro de necesidades, trabajemos la proyección real que se necesita para el año siguiente, 2020 en este caso, pero el MEF siempre nos dice «Trabaja con este techo y te ajustas a este techo, y tus necesidades también las priorizas». Entonces trabajamos con esto: techos del MEF con Minedu. (Funcionario de UGEL)

Esto lleva a que los funcionarios de las UE consideren el trabajo de planificación como un ejercicio meramente decorativo. A esto contribuye también lo limitado del presupuesto de AC, que lleva a que esta partida esté sobrecargada y a que «en muchas UGEL los recursos sean insuficientes, tanto para su propia operación como la de [las instituciones educativas a su cargo]» (Kudó & Ñopo, 2018, p. 34).

Otro tema mencionado en las entrevistas es el de la inadecuada articulación entre las diferentes instancias de Gobierno al momento de la determinación del presupuesto. Las UGEL consideran que los Gobiernos regionales encargados de negociar el presupuesto educativo con el MEF no las representan adecuadamente y no tienen iniciativa para establecer espacios de articulación para los temas presupuestales. Esto se atribuye tanto al hecho de que el grueso del presupuesto educativo regional es gestionado por las UGEL, lo cual limita la responsabilidad política de los Gobiernos regionales y de las DRE, como al hecho de que la planificación presupuestal llega en buena medida ya establecida a las regiones.

Lo que pasa es que el Gobierno regional ya tiene ese desencanto del centralismo del Ministerio de Economía. Lo que ellos planifiquen, lo que quisieran hacer, lo que tienen en mente hacer como región, queda en cero cuando el Ministerio dice «¿Sabe qué? Eso no va, va esto». (Funcionario de UGEL)

Esta manera de determinar el presupuesto lleva también a problemas en su ejecución. El desfase entre la planificación realizada por las UE y el presupuesto que reciben da lugar a que, durante los primeros meses del año, se deba plantear modificaciones en el PIA para, en base a proyecciones, reasignar recursos de partidas con saldos positivos a otras con déficits. Sin embargo, existe una serie de restricciones para el movimiento de fondos entre partidas presupuestales. Esto es así sobre todo en el caso de los PP, donde, como señala un funcionario: «Si es que sobra, sobra y punto y tiene que volver porque no hay forma de cambiarlo». La dificultad para el movimiento de saldos con frecuencia lleva a que las UE cierren el año sin haber podido ejecutar la totalidad del presupuesto que reciben, lo que afecta la percepción sobre su capacidad de gestión.

Lo que encontramos, entonces, es que en los años que lleva el proceso de descentralización las instancias descentralizadas de gestión se han convertido en meros brazos operativos del Minedu. Si bien esto se explica por la necesidad de mejorar los niveles de ejecución presupuestal, en especial en un contexto en el que el presupuesto del Sector Educación ha crecido de forma considerable, es claro que este movimiento impacta y en gran medida contradice al modelo de descentralización política participativa que define la Ley General de Educación.

Conclusiones

En los últimos 15 años, desde la aprobación de la Ley General de Educación, ha habido 2 procesos contrapuestos en lo que se refiere a la gestión descentralizada del presupuesto educativo: por un lado, se ha avanzado tanto en la delimitación como en la transferencia de funciones y recursos a las instancias descentralizadas; por otro lado, sin embargo, las reglas de asignación y gestión presupuestal se han orientado crecientemente hacia el control centralizado del presupuesto educativo.

A lo largo de los años, pero sobre todo a partir de 2012, ha habido una paulatina reorganización del presupuesto educativo que ha llevado a que este se concentre cada vez más en los Programas Presupuestales, cuyo diseño se realiza desde el nivel central y cuyas reglas de ejecución no ofrecen ningún margen de discreción a las instancias descentralizadas de gestión educativa.

La concentración del presupuesto en los Programas Presupuestales ha terminado por limitar la capacidad de las instancias descentralizadas para definir

y atender prioridades propias y para adaptar las políticas definidas por el nivel central a la realidad de sus territorios. Si bien estos programas pueden haber contribuido a reorientar la gestión educativa hacia un mayor énfasis en el logro de resultados, la poca participación de las instancias subnacionales en la formulación del presupuesto y la rigidez de los parámetros de gestión evitan que las prioridades regionales y locales puedan conversar con lo planteado en los PP.

En este sentido, las reglas de gestión presupuestal han llevado a que la descentralización en la toma de decisiones sea meramente «tecnocrática» (Kimenyi & Meagher, 2018), o a que exista lo que Faguet y Pöschl describen como una «descentralización cínica», donde se crean «gobiernos locales dependientes de los recursos del centro [lo cual] facilita el control central sobre la toma de decisiones mediante la captura de las administraciones locales» por parte de los gobiernos centrales (2015, p. 21). En el Perú, esta tendencia se vio claramente reforzada cuando, en el marco de los PP, el Minedu contrató a un número importante de personal que fue distribuido en el territorio para operar sus programas, pero que no se integró a las administraciones regionales y locales.

Si bien la recentralización de la toma de decisiones mediante el control del presupuesto y su concentración en PP responde a razones válidas, como son las debilidades en la capacidad de gestión de las instancias descentralizadas, los problemas de corrupción presentes en muchas de estas y la necesidad de establecer un presupuesto orientado a resultados –aunque esto último puede haber terminado convirtiéndose en un ejercicio meramente ritual–, lo cierto es también que esta opción por el control del presupuesto limita las posibilidades de desarrollar mejores capacidades de gestión en dichas instancias. El sistema de financiamiento actual desincentiva la responsabilidad política y la planificación por parte de ellas y da lugar también a una serie de ineficiencias en el gasto.

Luego de 15 años de iniciado el proceso de descentralización educativa, conviene reevaluar por cuál camino se quiere apostar. Si es el de la gestión descentralizada –que manda la Ley General de Educación–, habría que determinar estrategias para mejorar la articulación entre el nivel central y las instancias descentralizadas de Gobierno, para que estas últimas tengan una mayor participación en las decisiones presupuestales en función de sus prioridades. Es necesario asumir también que las debilidades en la gestión regional son en parte producto de la manera como se llevó adelante el proceso de descentralización, sin un avance por etapas y sin una estrategia adecuada de desarrollo de capacidades. La pregunta clave es cómo mejorar la transparencia y los procesos de rendición de cuentas sin limitar por completo la capacidad de gestión de las instancias subnacionales.

Referencias

- Alcázar, L., & Romaguera, P. (2012). *El financiamiento del sistema educacional del Perú: elementos para el diseño de una fórmula per cápita en un contexto descentralizado*. Lima: Grade.
- Alcázar, L., & Valdivia, N. (2011). Descentralización y presupuesto de la educación pública en el Perú: avances y desafíos. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, (3), 7-51.
- Alonso, J. D., & Sánchez, A. (Eds.). (2011). *Reforming education finance in transition countries: Six case studies in per capita financing systems*. Washington D. C.: The World Bank.
- Atkinson, M., Lamont, E., Gulliver, C., White, R., & Kinder, K. (2005). *School funding: A review of existing models in European and OECD countries, vol. 3*. Slough: National Foundation for Educational Research, Local Government Association.
- Berteri, E., Elacqua, G., Jaimovich, A., Méndez, C., & Vásquez, D. (2018). *Descripción del actual sistema de financiamiento de la Educación Básica Regular en Perú*. Washington: BID [inédito].
- Berteri, E., Elacqua, G., Marotta, L., Martínez, M., Soares, S., Santos, H., & Vegas, E. (2018). *School finance in Latin America: A conceptual framework and a review of policies*. Washington, D. C.: BID.
- Brueckner, J. K. (2009). Partial fiscal decentralization. *Regional Science and Urban Economics*, 39(1), 23-32.
- Cetrángolo, O., & Curcio, J. (2017). *Financiamiento y gasto educativo en América Latina*. Santiago: Cepal.
- Chirinos, L. (2011). *Descentralización de la gestión educativa*. Lima: Usaid.
- Comisión Europea. (2000). *Key topics in education in Europe, vol. 2. Financing and management of resources in compulsory education: Trends in national policies*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea.
- Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Contraloría General de la República.
- Di Gropello, E. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la Cepal*, (68), 153-170.
- Faguet, J.-P., & Pöschl, C. (2015). *Is decentralization good for development?: Perspectives from academics and policy makers*. Oxford: Oxford University Press.
- Farvacque-Vitkovic, C. D., & Kopanyi, M. (Eds.). (2015). *Finanzas municipales. Manual para los gobiernos locales*. Washington, D. C.: The World Bank.
- Galiani, S., Gertler, P., & Schargrodsky, E. (2008). School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. *Journal of Public Economics*, 92(10-11), 2106-2120.
- Grindle, M. S. (2007). *Going local: Decentralization, democratization, and the promise of good governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Hansen, J. S., Ikemoto, G. S., Marsh, J. A., & Barney, H. (2007). *School finance systems and their responsiveness to performance pressures: A case study of North Carolina*. Washington: UoW.

- Hanushek, E. A., Link, S., & Woessmann, L. (2013). Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. *Journal of Development Economics*, 104, 212-232.
- Kimenyi, M., & Meagher, P. (2018). *Devolution and development: Governance prospects in decentralizing states*. Londres: Routledge.
- Kudó, I., & Ñopo, H. (2018). *Revisión del gasto público en educación. Mejores aprendizajes para todos*. Lima: Banco Mundial.
- Levacic, R. (2008). Financing schools: Evolving patterns of autonomy and control. *Educational Management Administration & Leadership*, 36(2), 221-234.
- Levacic, R., & Ross, K. (1999). *Principles for designing needs-based school funding formulae. Needs-based resource allocation in education. Via formula funding to schools*. París: International Institute for Educational Planning y Unesco.
- Levacic, R., Ross, K., Caldwell, B., & Odden, A. (2000). Funding schools by formula: Comparing practice in five countries. *Journal of Education Finance*, 25(4), 489-515.
- Litvack, J. I., & Seddon, J. (1999). *Decentralization briefing notes*. Washington, D. C.: World Bank Institute.
- Molina, R. (2015). La descentralización en el Perú. En *Seminario Experiencias Comparadas de Descentralización en América Latina*, Rimisp, Santiago de Chile.
- Oates, W. E. (2008). On the theory and practice of fiscal decentralization. En J. Auerback, & D. Shaviro (Eds.). *Institutional foundations of public finance: Economic and legal perspectives* (pp. 165-203). Cambridge: Harvard University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD. (2017). *The funding of school education: Connecting resources and learning*. París: OECD Publishing.
- Sujarwoto, S. (2017). Why decentralization works and does not works? A systematic literature review. *Journal of Public Administration Studies*, 2(1), 1-10.
- Unesco, & Consejo Nacional de Educación, CNE. (2017). *Revisión de las políticas educativas 2000-2015: continuidades en las políticas públicas en educación en Perú, aprendizajes, docentes y gestión descentralizada*. Lima: CNE.
- Valdivia, N., Marcos, S., Guzmán, A., Rengifo, W., & Castillo, D. (2018). *La gestión educativa descentralizada en el Perú y el rol del Ministerio de Educación durante el período 2011-2016. Un balance crítico desde la perspectiva del proyecto Forge*. Lima: Grade.
- Winkler, D. R. (1993). Fiscal decentralization and accountability in education: Experiences in four countries. En J. Hannaway, & M. Carnoy (Comps.). *Decentralization and school improvement: Can we fulfill the promise?* (pp. 102-134). San Francisco: Jossey-Bass.
- Yilmaz, S., Vaillancourt, F., & Dafflon, B. (2012). *State and local governments: Why they matter and how to finance them. The Oxford Handbook of State and Local Government Finance*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.

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 dado¹, 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 comportamiento³. Así, en las zonas rurales cabría esperar que: un servicio de educación inicial cuente con

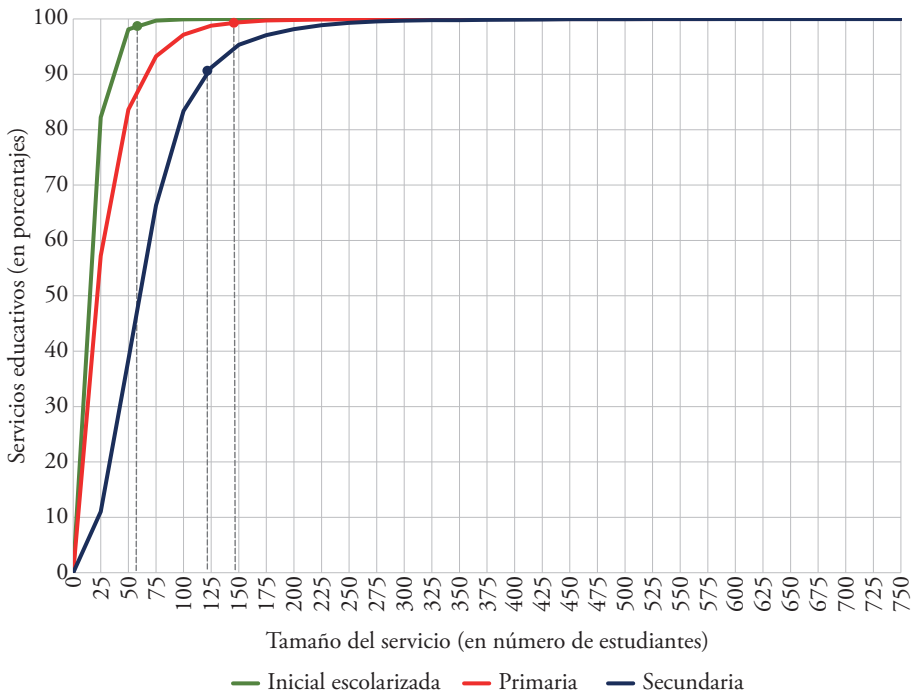
³ Véase la RSG 1825-2014-Minedu de octubre de 2014, que regula la racionalización de plazas docentes.

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).

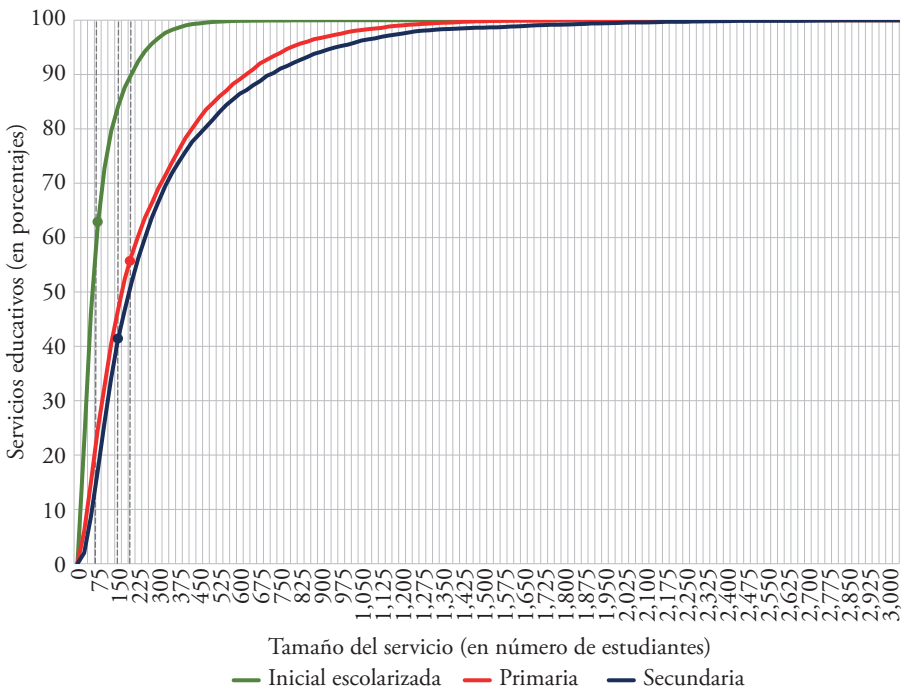
A esta identificación del problema de atomización se unen consideraciones vinculadas a la dinámica sociodemográfica que, finalmente, es el marco mayor que afecta la de la matrícula. Esto es claramente ilustrado en Guadalupe y otros (2017, p. 57 ss). En general, el sistema tiene dificultades para expandirse 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% más⁴. 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 siguiente⁵. 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-**

condiciones 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 ocupación⁷) 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.

Escuelas modulares: una estrategia de diseño a la escala de la brecha de infraestructura educativa

NICOLÁS RIVERA

A fines de 2018, el Minedu, a través del Programa Nacional de Infraestructura Educativa (Pronied), convocó al Primer Concurso Internacional de Anteproyectos Arquitectónicos de Catálogos de Escuelas Modulares: Escuela Perú. Este concurso inició una de las principales estrategias del Estado para reducir la brecha de infraestructura educativa: la producción de catálogos de diseño estandarizado para la construcción de locales educativos a nivel nacional. El diseño arquitectónico estandarizado como una solución eficiente a los problemas de infraestructura es una idea que se puede rastrear hasta los orígenes de la arquitectura moderna, a principios del siglo XX. La estandarización en el diseño trae consigo la promesa de construcciones de alta calidad técnica, rápida ejecución y bajo costo, características que resultan casi irresistibles para un país como el Perú, con una brecha en infraestructura educativa que parece inmanejable. Sin embargo, la estandarización en el diseño, como se entendía en el proyecto moderno del siglo XX, se ajusta poco a los valores de la arquitectura contemporánea, que buscan trabajar desde las cualidades específicas de cada lugar para producir edificios que respondan y celebren las particularidades de su entorno físico, así como de las comunidades a las que pertenecen. La experiencia del concurso es una oportunidad para reflexionar, desde una mirada contemporánea, sobre lo que entendemos por y esperamos de un «diseño estandarizado» en infraestructura educativa y, así, poder establecer la vigencia y los posibles alcances de esta estrategia arquitectónica para la construcción de locales educativos en el Perú.

Diagnóstico: el estado actual de la infraestructura educativa

Todos los años en marzo, con el BIAE, aparecen en los medios de comunicación titulares que informan sobre la precariedad de la infraestructura educativa en el país. Desde 2017, cuando se aprueba el Plan Nacional de Infraestructura Educativa al 2025 (PNIE), estos titulares vienen acompañados por afirmaciones que repiten, a modo de fetiche, el valor de dicha precariedad, por ejemplo: «Déficit de infraestructura educativa en el Perú suma S/ 100,500 millones». De acuerdo con el PNIE, este monto representa los recursos financieros necesarios para mejorar la condición y ampliar la capacidad de la infraestructura educativa, así como para fortalecer su gestión y mantenimiento, a fin de atender las necesidades del servicio educativo hoy y las proyectadas al año 2025, bajo los estándares de diseño fijados en la normatividad peruana y en el marco de los objetivos de ese plan (Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2017, p. 42).

El monto del déficit, llamado brecha de infraestructura educativa, se calcula a partir de contrastar los estándares mínimos de seguridad y funcionalidad con los que debe contar un local educativo, establecidos en la normativa peruana, con el diagnóstico de la infraestructura existente a partir del Censo de Infraestructura Educativa (CIE) de 2014. Asociados a ese monto aparecen en los medios, desde hace cinco años, los años que le tomará al país cerrar la brecha de infraestructura educativa, como: «20 años para el cierre de brecha». Entre las imágenes de precariedad, el monto del déficit y los años que tomará cerrar la brecha, lo que se ha presentado al público es un problema a todas luces inmanejable.

Lo cierto es que las cifras que se repiten una y otra vez son una manera reduccionista de tratar un asunto que por su complejidad y escala escapan al formato del titular. Cada proyecto de obra y cada uno de los miles de locales escolares incluidos en la cifra de la brecha responden a sus propias complejidades, y solo con el análisis específico de las condiciones de cada uno y el diseño de su solución se podría dimensionar con alguna precisión los costos y tiempos de intervención. Asimismo, un esfuerzo de reordenamiento territorial de los servicios educativos modificaría los supuestos de la estimación de la brecha de manera trascendental. La mayor parte del cálculo del déficit se sostiene bajo la lógica de que lo que existe actualmente es lo que debería haber y no considera que la infraestructura educativa existente responde a un crecimiento atomizado y desordenado de locales y servicios educativos.

No obstante, el CIE y el PNIE son documentos que en los últimos años han permitido comenzar a dimensionar el problema de infraestructura educativa en

el Perú y a establecer líneas de acción. De las cifras que en ellos se presentan, lo que queda claro es que el país tiene una infraestructura deficiente, insuficiente e insegura, y que el problema es de una escala y complejidad que requiere un reordenamiento del servicio educativo e intervenciones masivas. Es justamente por la necesidad de intervenciones masivas rápidas con uso eficiente de los recursos que la estandarización de la infraestructura educativa aparece atractiva o incluso necesaria. Tal estandarización trae la promesa de un producto de alta calidad técnica que puede ser fácilmente replicable a nivel nacional, facilitando su ejecución por Gobiernos regionales y locales, así como por asociaciones con el sector privado. ¿Qué entendemos por estandarización en la arquitectura? ¿Cuáles son sus beneficios y riesgos? ¿Cómo se ha interpretado la estandarización en el concurso Escuela Perú? Estas son algunas de las preguntas sobre las cuales es necesario reflexionar.

Ideales modernos: la estandarización y la modularidad en la arquitectura

La estandarización y la modularidad son estrategias de diseño y construcción comúnmente asociadas al desarrollo de infraestructura pública. Ambos conceptos se encuentran relacionados a los beneficios de economías de escala y suelen poblar los múltiples planes de gestión de infraestructura del Estado. Si bien son de uso frecuente, ambos conceptos están cargados de significados que han sido sujetos a evaluación y variación en el siglo pasado.

1. Sobre la estandarización

En la arquitectura, ambos conceptos encuentran su origen moderno en Alemania a inicios del siglo XX. El *Deutsche Werkbund*, fundado por Herman Muthesius en 1907, fue la primera asociación de arquitectos, artistas e industriales. Financiada por el Estado alemán, tuvo como tema principal los efectos de la mecanización en la producción, puntualmente, la relación entre el diseño y la producción mecánica (Banham, 1980). Bajo la influencia de Muthesius, arquitecto y diplomático, así como de los gerentes de la industria alemana, se introdujo la idea de la estandarización como una virtud de la arquitectura moderna. Rápidamente, bajo la presión militar y la recesión económica de la segunda década del siglo XX, la relación entre industria, diseño y estandarización se afianzó. En medio del espíritu militar de esa década, se estableció en paralelo al *Deutsche Werkbund* lo que hoy es el *Deutsches Institut für Normung* (Instituto Alemán de Normalización), el

cual desde inicios del siglo XX se encuentra encargado de determinar la medida estándar de los productos industriales alemanes.

En la arquitectura y la construcción, los ideales del *Deutsche Werkbund* y el *Deutsches Institut für Normung* fueron heredados y desarrollados por la escuela de arquitectura y diseño *Bauhaus* y se establecieron, a través de múltiples estudios de estandarización, los principios de modularidad que guiarían todo el Movimiento Moderno de arquitectura (Banham, 1980). Los experimentos de estandarización de la *Bauhaus* son, en esencia, ejercicios para dar medida y volverla norma. La preocupación por establecer medidas estándar abarcó desde la escala más pequeña de elementos constructivos, como la perilla de una puerta, hasta la de espacios y edificaciones completas. Ni el cuerpo humano se libró de este proceso de dimensionamiento estándar. El cuerpo del hombre estándar fue el principal módulo para establecer las medidas de los espacios y de las edificaciones que estarían bajo su uso. Esto implicó darle medida al hombre: 1,75 m, de acuerdo con el manual de Ernst Neufert, exalumno de la *Bauhaus* (figura 1). El manual de Neufert, titulado *Architect's data* (2012) es el mayor exponente del intento por la normalización de la arquitectura en el siglo XX; disponible en 18 idiomas y en su 39.^a reedición en alemán, es el manual más difundido y vigente de diseño y construcción. En él se dimensionan con exactitud objetos y espacios, así como las dimensiones de sus usos.

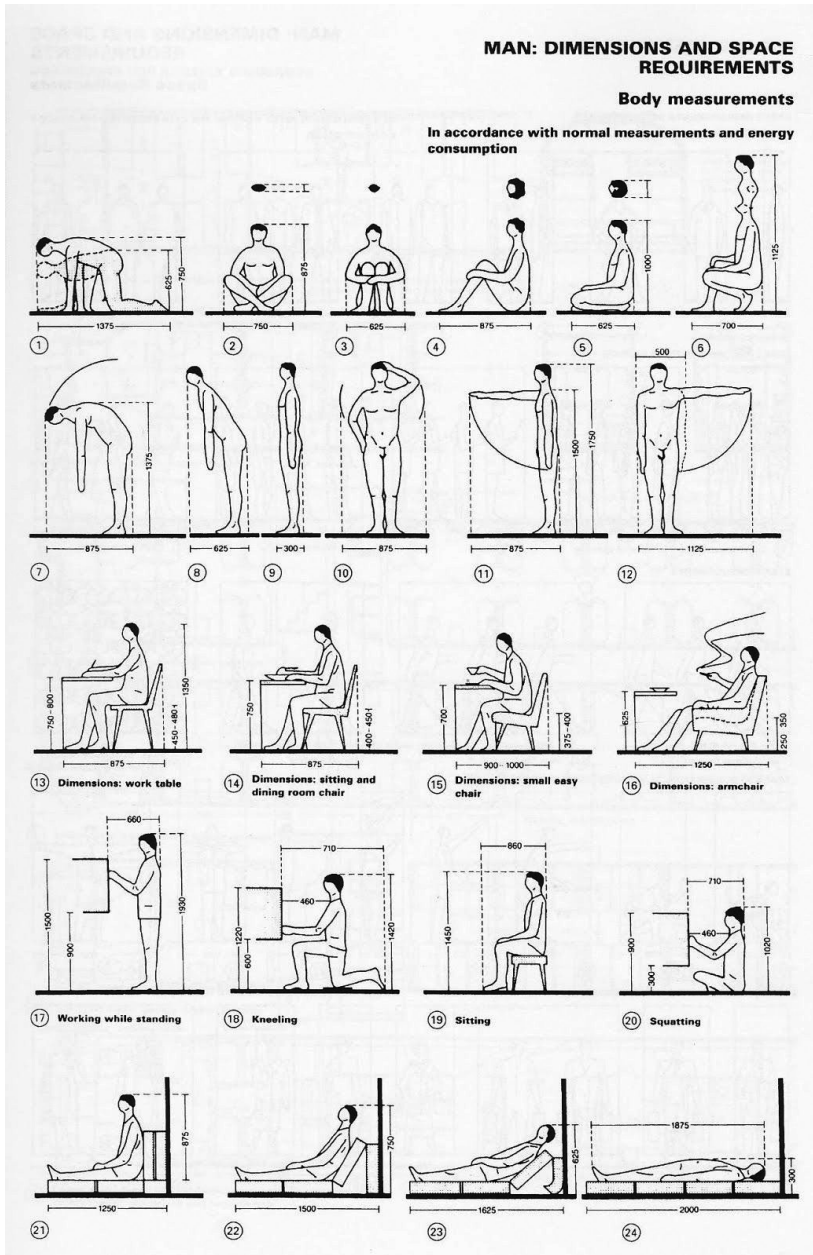
Este proceso de estandarización de objetos, espacios y usos, a partir de la normalización de las medidas, se volvió el respaldo técnico de los procesos de modernización que se implementaron alrededor del mundo a lo largo del siglo XX.

2. Sobre los Módulos Sistémicos 780

Los intentos de modernización en el Perú no han sido ajenos al deseo de estandarización. En el caso de infraestructura educativa, el último ejemplo al respecto, en su acepción más neufertiana, son los Módulos Sistémicos 780 de la década de 1990. El entonces presidente Alberto Fujimori, declaró el año 1993 como Año de la Modernización Educativa, con lo cual se dio inicio al diseño de un módulo estandarizado de local educativo para ser utilizado a nivel nacional.

Es sintomático de la visión de modernización tecnocrática de dicho Gobierno que el nombre de estos módulos sea la medida estándar de un aula. El nombre 780 hace referencia a los 7,80 metros que hay en tales módulos entre los muros del aula: el ancho necesario para ubicar el número óptimo de carpetas, diseñadas para el niño estándar, frente a la pizarra.

Figura 1
El hombre: dimensiones y necesidades de espacio



Fuente: Neufert (2012, p. 28).

Los módulos 780 están conformados por 2 o 3 aulas por nivel y tienen entre 2 y 3 pisos; en ellos, el pabellón de aulas cuenta con un pasillo de 2,10 m de ancho. Dichos módulos estaban listos para ser construidos masivamente en todo el territorio nacional y se aplicaron sin mayor variación en zonas urbanas y periurbanas, así como en las regiones de costa y sierra.

El Infes, organismo público descentralizado del Ministerio de la Presidencia, se creó en junio de 1992 exclusivamente para ejecutar infraestructura pública. Hasta el año 2000, el Infes había construido 3.011 locales educativos con una inversión de S/ 1.618 millones (Pascó-Font, & Saavedra, 2001). Sin duda, los Módulos Sistémicos 780 de los años 1990 son un hito en la infraestructura educativa en el Perú por la rapidez y escala masiva de su producción. No obstante, es necesario anotar que tenían como único objetivo de diseño generar un área techada mínima donde se contuviera la actividad de dictar una clase. Ellos fueron una respuesta basada milimétricamente en las dimensiones de la huella de ocupación que genera el ejercicio abstracto de sentar a los alumnos en una carpeta frente a una pizarra. Es un diseño para un alumno en un lugar abstracto y en un proceso educativo centrado en el aula y la pizarra. Por ende, fue una solución que, al aplicarse a un territorio diverso o frente a la intención de desarrollar otra pedagogía, no dejó de ser problemática o incluso contradictoria, como señalan en su estudio Laar y Olórtegui:

Debido a la mala orientación con que se implantan los modelos, se tienen serios problemas de iluminación y temperatura [...]. Al ser modelos que se repiten en las regiones, con mínimas variaciones de materiales y forma, tienen serias deficiencias en el aspecto de temperatura del ambiente interior de los salones, siendo muy fríos en las zonas alto andinas y extremadamente calurosos en las zonas de selva. (Laar & Olórtegui, 2014, p. 69)

El confort térmico y lumínico son solo dos de las variables que los Modelos Sistémicos 780 no lograron resolver. La relación entre edificación, especificidad del territorio y cultura donde eran implantados fue una de absoluta indiferencia. Asimismo, estos modelos implantaron y reprodujeron una visión de la educación que se reducía al aula como único espacio de aprendizaje. Salas de profesores, espacios de recreación y de encuentro de la comunidad educativa, cuya importancia era reconocida en la discusión de política educativa, no formaron parte del local educativo estandarizado. Los Módulos Sistémicos 780 de la década de 1990 solucionaron de manera «técnica» la construcción de un edificio que no corresponde a ninguna ciudad, comunidad o piso altitudinal. El diseño existe en una abstracción sin clima, sin topografía y sin particularidades culturales. Esta aula universal

es el fruto tardío y poco inspirado de algunos de los ideales de estandarización que se gestaron en el proyecto moderno de principios del siglo XX.

Propuesta: escuelas modulares hacia el Bicentenario

El objetivo del Concurso Escuela Perú fue encontrar la mejor propuesta de diseño para infraestructura educativa, una que brinde «espacios y ambientes innovadores, seguros, eficientes, sostenibles y acordes a la diversidad y necesidades del territorio nacional» (Bayona, 2018). Se solicitó así un proyecto de infraestructura educativa estandarizada que garantizara calidad, celeridad y uso eficiente de recursos públicos. El concurso Escuela Perú, después de un cuarto de siglo de los Módulos Sistémicos 780, retomó los principios de estandarización y modularidad aplicados en estos para atender de manera sistemática la reducción de la brecha de infraestructura educativa. Esta vez, sin embargo, se contó con una mirada distinta: la decisión de hacer un concurso público, el enfoque de las bases, así como las propuestas ganadoras revelan un cambio significativo en la manera de interpretar la estandarización para infraestructura educativa. El proyecto de estandarización del concurso Escuela Perú se reconoce como subjetivo y público, sin dejar de ser técnico. Asimismo, propone dentro de la tipificación la posibilidad de responder a territorios específicos y de albergar diversas e indeterminas situaciones de aprendizaje. Estas cualidades, ajenas al estándar de los Módulos Sistémicos 780, no descartan los beneficios de la estandarización en la construcción, pero sí transforman sus posibilidades y las expectativas que podemos tener de la infraestructura educativa en el Perú.

La primera variación sobre estandarización en el concurso Escuela Perú es que el estándar, sin dejar de ser técnico, se reconoce también como un juicio de valor. Este reconocimiento es implícito en el hecho de optar por un concurso público para su diseño. A diferencia de una consultoría especializada, un concurso considera que la propuesta ganadora no solo es la solución correcta que deriva de un estudio técnico, sino que es, a opinión de un jurado, la mejor entre múltiples propuestas, que pueden ser todas distintas y correctas al mismo tiempo. En el concurso, el jurado evalúa, por un lado, que se cumpla técnicamente con las necesidades programáticas, constructivas y estructurales del proyecto, pero también la visión que cada uno construye de un local educativo en el Perú, desde la arquitectura. En el caso de Escuela Perú, el jurado estuvo integrado por cinco miembros: tres arquitectos, un ingeniero civil y un funcionario del Minedu. Ellos conformaron el equipo que finalmente eligió el nuevo estándar de diseño para infraestructura educativa en el Perú a partir de un conocimiento técnico, de la opinión subjetiva de cada uno y de un consenso alrededor de una visión común.

Es interesante notar que discutir alrededor de «qué es lo mejor» en lugar de hacerlo sobre «qué es lo correcto» implica un cambio en la manera de entender el estándar moderno respecto a la de principios del siglo XX. En el ideal moderno, la discusión gira en torno a lo correcto porque se entiende como la destilación de un hecho único y universal. Por el contrario, el concurso de arquitectura es una modalidad donde se celebran las múltiples visiones que pueden surgir alrededor de un mismo problema de diseño. En el proceso del concurso, se reconoce el valor de conocer y contrastar la multiplicidad de posibles nuevos estándares de infraestructura educativa.

La segunda variación, en relación al ideal moderno, es exigirle al estándar que pueda ser típico y al mismo tiempo flexible para adecuarse a las especificidades de cada caso particular. En las bases del Concurso Escuela Perú se revela, por un lado, la búsqueda de la tipificación de la escuela y, al mismo tiempo, de una propuesta flexible que pueda responder a múltiples territorios de manera específica. Se requiere que el diseño estandarizado cuente con flexibilidad para adecuarse a las distintas condiciones bioclimáticas y a las diferentes formas, tamaños, pendientes y suelos de cada terreno donde se emplaza un local educativo.

La solicitud de un diseño «tipo» se manifiesta principalmente en el listado estándar de ambientes que conforman el local educativo y en el terreno hipotético sobre el cual tienen que trabajar todos los participantes del concurso.

Diseño de un (01) local educativo «tipo», a partir del sistema modular planteado, el cual considerará los tres (03) niveles de educación básica regular, un programa arquitectónico específico y emplazado en un terreno hipotético en el que se indican únicamente las dimensiones, la orientación, la pendiente y el entorno urbano inmediato. (Organización de Estados Iberoamericanos & Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2018, p. 19)

Las propuestas tenían que resolver la distribución y circulación de un local educativo compuesto por los ambientes definidos por las normas técnicas del Minedu. Este listado de ambientes y sus características están normados y son idénticos para todos los locales educativos de Educación Básica Regular a nivel nacional. Asimismo, el «terreno hipotético» obliga a las propuestas a trabajar sobre la misma base para poder ser comparadas y evaluadas. El diseño del edificio típico tendría que resolverse sobre un lote de dimensiones, pendiente y orientación definidas para que pueda ser comparable.

En el caso del Concurso Escuela Perú, esta búsqueda por lo típico está complementada por la exigencia a las propuestas de demostrar flexibilidad para atender variedad y especificidad. De esta manera, se abre una mirada nueva que obliga al

diseño a reflexionar sobre la posibilidad de lo específico dentro del estándar. Uno de los ejes transversales del concurso es la necesidad de una nueva infraestructura educativa que pertenezca y se relacione con el territorio donde se va a emplazar. El concurso estableció cinco ámbitos de intervención: costa, costa lluviosa, sierra, heladas y selva (Organización de Estados Iberoamericanos & Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2018, p. 18). Así, el concurso se dividía realmente en cinco subconcursos, cada uno orientado a producir un diseño que resuelva las particularidades de una de las cinco regiones bioclimáticas mencionadas. Las bases solicitan:

Estrategias de diseño de arquitectura bioclimática [...] que permitan contar con condiciones lumínicas, acústicas y de calidad de aire adecuadas a un bajo costo de operación y mantenimiento. (Organización de Estados Iberoamericanos & Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2018, p. 28)

De esta manera, se exige que las propuestas no solo cumplan con tener las dimensiones correctas para albergar el servicio educativo, sino que la edificación sea un artefacto de mediación con el territorio. El nuevo edificio se define, en parte, por su capacidad de generar confort en el contexto bioclimático específico donde se construya.

La modularidad también se convierte en un aliado para lograr esta especificidad con el territorio. Sobre ella, las bases indican que se debe asegurar la máxima flexibilidad para que los proyectos se adapten a «consideraciones bioclimáticas, geográficas, tamaño de terrenos y entorno» (Organización de Estados Iberoamericanos & Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2018, p. 25). Ello, en contraste con la estandarización de los Módulos Sistémicos 780, donde las variaciones al módulo estándar eran tan limitadas que no se lograba una adecuación correcta a la complejidad del territorio nacional.

Es importante destacar que la estandarización flexible que se exige en las bases del concurso viene acompañada del uso de nuevas tecnologías que permiten en la actualidad manejar mayores variables sin comprometer los tiempos y costos de la construcción. Los catálogos de escuelas modulares serán entregados en modelos BIM, de acuerdo con lo establecido en las bases. El BIM es un modo de trabajo a partir del cual se puede diseñar y gestionar el proceso de una edificación. Los resultados del Concurso Escuela Perú posibilitarán por primera vez que el Minedu trabaje con esta nueva metodología para la construcción que ha sido empleada de manera exitosa para infraestructura pública en otros países. De acuerdo con las bases, el uso de BIM tiene dos objetivos principales: asegurar la constructibilidad del proyecto desde la etapa de diseño y reducir la incertidumbre del valor de la

obra (Organización de Estados Iberoamericanos & Perú. Ministerio de Educación, Minedu, 2018, p. 104). El BIM se vuelve un método de trabajo esencial para lograr los objetivos de eficiencia y flexibilidad necesarios para diseñar y construir proyectos capaces de responder a la especificidad de su contexto a partir de un catálogo de herramientas estandarizadas.

La tercera variación que es importante notar en el proyecto de estandarización de Escuela Perú se encuentra en las propuestas ganadoras del concurso. En todas ellas, se propone un edificio educativo capaz de cumplir con el listado típico de ambientes, el cual, al mismo tiempo, genera lugar para diversas e indeterminadas situaciones de aprendizaje. Las propuestas de diseño no se limitan a cumplir con el correcto funcionamiento de los ambientes exigidos por la norma, por el contrario, el local educativo de las propuestas ganadoras está diseñado para fomentar y albergar la mayor cantidad y variedad de situaciones de encuentro entre alumnos, profesores, comunidad y paisaje. Así, si las bases del Concurso Escuela Perú exigieron considerar una estandarización flexible para adecuarse a las particularidades bioclimáticas del territorio nacional, las propuestas ganadoras agregaron una nueva capa a lo que se sigue planteando como un modelo estándar de infraestructura educativa.

A fines de diciembre de 2018 se publicaron los resultados del concurso, con los ganadores para cada uno de los cinco ámbitos de intervención: costa, costa lluviosa, sierra, heladas y selva. En un repaso por las propuestas ganadoras, resalta la manera en que a partir de la solución de problemas técnicos (circulación, distribución, ventilación y confort térmico, entre otros) los elementos constructivos del edificio abren un abanico de posibilidades para nuevas maneras de interacción en el espacio.

Por ejemplo, la propuesta ganadora para la costa es muy explícita en su visión del local educativo como un lugar donde se aprende a partir de la generación de encuentros fuera del aula.

En contraposición con la lógica común de separar, el colegio une. Conecta espacios pedagógicos a través de intersticios flexibles que permiten al alumno experimentar el exterior sin salir del contexto de aprendizaje. El desarrollo de los alumnos se da en los espacios intermedios más que en solo las aulas [...]. Es por ello que transformamos el pasillo tradicional en un espacio multidimensional, que se abre generando espacios de diversa escala y sin una función precisa. (Bayona, 2019)

De esta manera, el pasillo, que tradicionalmente cumple la función de permitir el acceso a las aulas, se convierte en un espacio primario de encuentro entre

alumnos, docentes, comunidad y paisaje; y podría volverse un espacio para jugar, observar, presentar, discutir y, por ende, aprender.

Es importante contrastar esta mirada con la versión del estándar moderno o de los Módulos Sistémicos 780, donde el diseño responde a una función específica y segregada. Es decir, si el pasillo existe para cumplir la función de circular, el estándar se diseña a partir de medir el espacio que requiere esa función, ni más ni menos. Con esa lógica, se determinó el diseño de los Módulos Sistémicos 780, en los cuales la función «aprendizaje» ocurre únicamente en el espacio del aula y la función «circular» es la única del pasillo: entonces, la forma y tamaño tanto del aula como del pasillo responden a la medida de su función. Las propuestas de Escuela Perú superan estas limitaciones entre función y espacio.

Lo que resulta de estas propuestas es la posibilidad de una solución estandarizada que no se encuentra restringida por un listado de funciones, sino que resuelve estas y las deja abiertas a la oportunidad de albergar nuevas y aún indefinidas maneras de aprender en el encuentro del alumno, el docente, la comunidad educativa a la que pertenecen y el territorio específico donde se inscribe la escuela.

Finalmente, es indispensable notar que el Concurso Escuela Perú define que la estandarización de la infraestructura educativa en el Perú es simultáneamente un asunto técnico y de interés público. La modalidad de concurso público, la difusión del proceso, así como las propuestas de diseño, manifiestan que la definición del nuevo estándar de diseño para locales educativos es de interés de la sociedad.

Para la realización de este concurso, se invitó de manera pública a arquitectos nacionales y extranjeros a participar. De esta manera, se logró, en primer lugar, que el diseño del estándar apareciera como un tema de discusión en la comunidad de arquitectos y en los medios de comunicación especializados del sector. Asimismo, la difusión del proceso en los medios de comunicación nacionales y la presentación de las propuestas ganadoras en la Casa de la Literatura Peruana y en el portal web del Pronied expusieron el problema arquitectónico al público general. En este proceso se reconoce que es valioso, tanto para el público como para los diseñadores, que se expongan las propuestas y se construya una visión compartida del nuevo estándar.

En este intento de estandarización, se reconoce que el diseño de un colegio no es solamente un asunto técnico, como lo planteaban los Módulos Sistémicos 780 de la década de 1990. La diferencia no radica en que el Concurso Escuela Perú haya agregado una nueva capa de consideraciones socioculturales para enriquecer una solución técnica, sino que en esta oportunidad se reconoce que dicha solución para el diseño de un local educativo estándar siempre es en sí misma un

producto cultural. Después de todo, los Módulos Sistémicos 780 no fueron simplemente el producto de una solución técnica, sino la encarnación y propagación de un proyecto político específico.

Conclusión

La experiencia del Concurso Escuela Perú nos permite entablar una discusión necesaria acerca del significado, los valores y las limitaciones de un diseño estandarizado para la construcción de locales educativos en el Perú. La estandarización, que ha sido el caballito de batalla de varios proyectos fallidos de modernización en el Perú, ha adquirido nuevas implicancias a partir de este que es importante reconocer.

Con Escuela Perú, el diseño arquitectónico estandarizado, sin dejar de ser un problema técnico, se ha reconocido como subjetivo y de interés público. Así mismo, se ha logrado que el local educativo estándar, sin dejar de ser «típico», deba adecuarse a contextos específicos, así como a acoger diversas e indeterminadas formas de aprendizaje. De esta manera, se establece un nuevo precedente para el diseño y la construcción de infraestructura educativa, que debe ser sensible al territorio y acoger el potencial educativo de todo encuentro entre alumnos, docentes, comunidad y paisaje. La experiencia del concurso, por tanto, tiene un valor en tanto ha permitido concretar en propuestas de edificación una visión más compleja de la tarea de diseño y construcción que permite incorporar el interés público, la flexibilidad y la diversidad de experiencias de aprendizaje.

Aún no hay ningún colegio construido con los catálogos de Escuela Perú. Sin duda, la ejecución del proyecto será un reto para la gestión pública por su ambición y complejidad. Gran parte del éxito de una propuesta como esta depende del mantenimiento de una gestión comprometida con los ideales del proyecto, que entienda los catálogos estandarizados como documentos abiertos que deben ser continuamente mejorados. Dichos catálogos tendrán que integrar mejores y nuevas soluciones, y ser continuamente retroalimentados por las experiencias individuales de su uso a nivel nacional.

Finalmente, es importante desterrar la idea del estándar como un documento puramente técnico para la construcción de infraestructura pública. El estándar es, simultáneamente, una respuesta técnica y una posición política, social y cultural. Entender la infraestructura educativa como un problema técnico y al mismo tiempo público abre nuevos potenciales, y nos permite utilizar el conocimiento técnico para articular desde un edificio las maneras de relacionarnos entre nosotros y con el territorio como parte integral de la educación.

Referencias

- Banham, R. (1980). *Theory and design in the first machine age*. Cambridge: The MIT Press.
- Bayona, D. (29 de octubre de 2018). Concurso internacional «Escuela Perú» invita a diseñar catálogos de escuelas modulares en cinco zonas bioclimáticas del país. *ArchDaily Perú*. Recuperado de <https://www.archdaily.pe/pe/904771/concurso-internacional-escuela-peru-invita-a-disenar-catalogos-de-escuelas-modulares-en-cinco-zonas-bioclimaticas-del-pais>
- Bayona, D. (25 de enero de 2019). Estos son los catálogos de escuelas modulares que se implementarán en cinco zonas bioclimáticas del Perú. *ArchDaily Perú*. Recuperado de <https://www.archdaily.pe/pe/910065/estos-son-los-catalogos-de-escuelas-modulares-que-se-implementaran-en-cinco-zonas-bioclimaticas-del-peru>
- Laar, M., & Olórtégui, T. (2014). *Ecoeficiencia en las escuelas públicas del Perú: estudio panorámico*. Lima: Ministerio del Ambiente. Recuperado de <http://www.minam.gob.pe/proyecolegios/Ecolegios/contenidos/maletin/arquitectura/arquitectura-eco/EstudioPanoramico.pdf>
- Neufert, E. (2012). *Architect's data*, 4.^a ed. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Organización de Estados Iberoamericanos, & Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (2018). *Concurso Público CP 01-2018-OEI-Minedu-Pronied. Primer Concurso Internacional de Anteproyectos Arquitectónicos de Catálogos de Escuelas Modulares: Escuela Perú*. Organización de Estados Iberoamericanos y Minedu.
- Pascó-Font, A., & Saavedra, J. (2001). *Reformas estructurales y bienestar: una mirada al Perú de los noventa*. Lima: Grade. Recuperado de http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/LIBROGRADE_REFORMASESTRUCTURALESBIENESTAR.pdf
- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (2017). *Plan nacional de infraestructura educativa al 2025*. Lima: Minedu. Recuperado de <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/MINEDU/5952>
- Perú. Ministerio de Educación, Minedu. (2018). *Concurso público internacional Escuela Perú ¡Participa!* Minedu. Recuperado de <https://www.pronied.gob.pe/escuelaperu/>

Siglas y abreviaturas usadas

AC	Acciones Centrales
Apnop	Asignaciones Presupuestarias que No resultan en Productos
art.	Artículo
BIAE	Buen Inicio del Año Escolar
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIM	<i>Building Information Modelling</i>
CEBE	Centro de Educación Básica Especial
Cepal	Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas
Cepes	Centro Peruano de Estudios Sociales
Ceplan	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CERN	<i>Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire</i>
Cetpro	Centro de Educación Técnico Profesional
CIE	Censo de Infraestructura Educativa
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de Educación
CIUP	Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico
CNE	Consejo Nacional de Educación
CNEB	Currículo Nacional de la Educación Básica
CNID	Censo Nacional de Investigación y Desarrollo a Centros de Investigación
COAR	Colegio de Alto Rendimiento
Concytec	Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica

CTI	Ciencia, tecnología e innovación
DL	Decreto Ley
DNCTD	Dirección Nacional de Capacitación y Técnica Deportiva
DNRPD	Dirección Nacional de Recreación y Promoción del Deporte
DRE	Dirección Regional de Educación
DS	Decreto Supremo
DU	Decreto de Urgencia
EBA	Educación Básica Alternativa
ECE	Evaluación Censal de Estudiantes
e. e.	Error estándar
EESP	Escuela de Educación Superior Pedagógica
EFTP	Educación y formación técnica y profesional
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares
Enhat	Encuesta de Habilidades al Trabajo
ENUT	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
ESEP	Escuela Superior de Educación Profesional
Fidecom	Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad
Fincyt	Fondo para la Innovación, la Ciencia y la Tecnología
Fomitec	Fondo Marco para la Innovación, Ciencia y Tecnología
Fondecyt	Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación Tecnológica
FPT	Formación profesional técnica
GPS	Sistema de posicionamiento global, por sus siglas en inglés
I+D	Investigación y desarrollo tecnológico
IEST	Instituto de Educación Superior Tecnológica
inc.	Inciso
Indecopi	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual
Infes	Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud
Innovate	Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad
IPD	Instituto Peruano del Deporte
IPM	Instrucción Pre Militar
ISI	Industrialización por sustitución de importaciones
IST	Instituto Superior Tecnológico
JEC	Jornada Escolar Completa

LBD	Ley de Bases de la Descentralización
LGBTI	Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MCO	Mínimos cuadrados ordinarios
Mecep	Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Minedu	Ministerio de Educación
Mipyme	Micro, pequeñas y medianas empresas
MOOC	Cursos abiertos, masivos y en línea, por sus siglas en inglés
mype	Micro y pequeñas empresas
n. d.	No disponible
NEP	Nuevo Enfoque Pedagógico
OCDE, OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
PBI	Producto bruto interno
PCA	Análisis de componentes principales, por sus siglas en inglés
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PER	Proyecto Educativo Regional
PIA	Presupuesto inicial de apertura
Piaac	Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos, por sus siglas en inglés
PISA	Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes
Plancad	Plan Nacional de Capacitación Docente
PNCP	Política Nacional de Competitividad y Productividad
PNIA	Programa Nacional de Innovación Agraria
PNIE	Plan Nacional de Infraestructura Educativa
PNIPA	Programa Nacional de Innovación en Pesca y Acuicultura
PP	Programa Presupuestal
PpR	Presupuesto por Resultados
PPVT	<i>Peabody Picture Vocabulary Test</i>
Pronabec	Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo
Pronied	Programa Nacional de Infraestructura Educativa
Renacyt	Registro Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica

Ricyt	Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana
RIE	Registro de Instituciones Educativas
RIM	Remuneración Íntegra Mensual
Senati	Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial
Siagie	Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa
Sinacyt	Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
Sineace	Sistema Nacional de la Evaluación y la Certificación de la Calidad Educativa
Sisden	Sistema Deportivo Nacional
SMI	Sociedad de Mujeres Ingenieras
ss	Páginas siguientes
STEM	Ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas, por sus siglas en inglés
Sunedu	Superintendencia Nacional de Educación Universitaria
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
UE	Unidad ejecutora
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UMC	Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAB	Valor agregado bruto
WEF	<i>World Economic Forum</i> (Foro Económico Mundial)

Sobre los autores

María Balarin es investigadora principal en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade). Cuenta con un PhD en Política Educativa por la University of Bath (Reino Unido), una maestría en Estudios Psicoanalíticos por la University of Essex (Reino Unido) y es bachiller en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha sido profesora-investigadora regular del Departamento de Educación de la University of Bath. Sus investigaciones se han concentrado en el análisis de las relaciones entre la educación, el Estado y la sociedad, así como en el análisis y evaluación cualitativa de políticas públicas, específicamente desde un enfoque de implementación. Su trabajo reciente se enfoca tanto en el análisis del impacto de los mercados educativos en los procesos de segregación social como en el de los procesos de transición a la adultez de jóvenes de contextos vulnerables. Ha desarrollado también una línea de investigación sobre las condiciones de producción de la investigación social en países en desarrollo, así como sobre las relaciones de género que subyacen a las carreras académicas. Su trabajo ha sido publicado en libros y en revistas académicas de nivel internacional. Es miembro y parte del Grupo Promotor del Grupo Sofía.

Mónica Bonifaz es candidata a doctora en Gestión Estratégica con mención en Innovación en Educación Superior por el Consorcio de Universidades del Perú. Obtuvo la maestría en Ciencias en Information Management por The University of Sheffield (Reino Unido). Cuenta con estudios de especialización en Finanzas por Centrum Católica y en Docencia en Gestión por el International Teachers Program (ITP) de la IAE Aix-en-Provence (Francia). Es licenciada en Letras y

Ciencias Humanas con mención en Ciencias de la Información por la PUCP, profesora principal, jefa del Departamento Académico de Ciencias de la Gestión y miembro del Grupo de Investigación Educación y Sociedad (Gries) de dicha universidad. Ha presidido la Comisión de Gobierno de la Facultad de Gestión de la PUCP y ocupado cargos directivos en el HSBC Bank Perú, en Atento Perú y en el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones. Sus áreas de investigación y docencia incluyen la gestión de la educación superior, la gestión de la investigación y el gobierno y desarrollo de personas.

Sandra Carrillo es magíster en Políticas Públicas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra (España) y en Políticas Educativas por la Universidad Alberto Hurtado (Chile), y licenciada en Psicología Educativa por la PUCP. Actualmente realiza el doctorado en Educación en la Universidad Autónoma de Madrid (España). Es investigadora del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), miembro de la Sociedad de Investigación de la Educación Peruana (SIEP) y docente del Departamento de Psicología de la PUCP. Previamente, fue coordinadora del Sector Educación de la oficina Unesco en Lima y especialista en el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa de la Oficina Regional de Unesco en Santiago de Chile. Sus trabajos e investigaciones se relacionan a las políticas educativas en los temas de equidad, desigualdades sociales y segregación escolar.

Juan F. Castro es profesor principal del Departamento Académico de Economía y vicedecano de la Facultad de Economía y Finanzas de la Universidad del Pacífico. Obtuvo un PhD en International Development por la University of Oxford (Reino Unido) y un MSc Economics por el London School of Economics and Political Science (Reino Unido). Es bachiller y licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico. Su trabajo de investigación se concentra en temas de desarrollo infantil, formación de habilidades, educación y microeconomía aplicada. Tiene diversas publicaciones asociadas a estos temas y ha sido consultor para instituciones como el Banco Mundial, el BID, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, el Minedu y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

María Paola Castro es bachiller y licenciada en Economía por la Universidad del Pacífico. Se desempeña como analista en el Consejo Nacional de Educación (CNE). Fue asistente de investigación en el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), donde participó en estudios sobre brechas educativas, financiamiento público de la educación y educación superior. Otros temas de su interés incluyen desigualdades sociales, trayectorias educativas y la problemática docente.

Ricardo Cuenca es investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), institución que dirigió hasta noviembre de 2020 cuando asumió la responsabilidad de Ministro de Educación. Es también profesor principal del departamento de educación de la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH), miembro fundador de la Sociedad de Investigación Educativa Peruana (SIEP), miembro del Consejo Asesor de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), del grupo de investigación cambio educativo para la justicia social (GICE) de la Universidad Autónoma de Madrid, de la red latinoamericana sobre trabajo docente (REDESTRADO), fundador de la Rede Latino-americana e africana de Pesquisadores em Privatização da Educação (ReLAAPPe). Sus principales líneas de investigación se desarrollan en los temas de reformas y políticas educativas comparadas. Específicamente, trabaja en temas sobre educación superior y sobre docentes. Es doctor en educación por la Universidad Autónoma de Madrid.

Santiago Cueto es licenciado en Psicología Educacional por la PUCP y doctor en Psicología Educacional por la Universidad de Indiana (Estados Unidos). Ha sido investigador visitante de la University of California, Davis (Estados Unidos) y de la University of Oxford (Reino Unido). Es director ejecutivo e investigador principal de Grade, desde donde es representante por el Perú del estudio internacional *Niños del Milenio*. Es también profesor principal del Departamento de Psicología de la PUCP. Fue miembro del Consejo Técnico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, México), presidente de la Sociedad de Investigación Educativa Peruana (SIEP) y consejero del Consejo Nacional de Educación. Ha sido consultor de organismos internacionales como el BID, el Banco Mundial y Unesco. Sus principales áreas de interés son la educación y el desarrollo humano, en particular en contextos de pobreza.

Carolina de Belaunde es historiadora y diplomada en Estudios Antropológicos por la PUCP. Es investigadora principal del IEP y estudiante de doctorado de la Universidad de Bonn (Alemania). Sus investigaciones abordan el análisis de políticas educativas desde una perspectiva cualitativa; los procesos de enseñanza y aprendizaje en la escuela pública; la elaboración, uso y aprovechamiento de materiales educativos; así como el lugar de la historia en la educación escolar. Trabaja en el diseño e implementación de programas educativos.

Fiorella de Ferrari es educadora de la PUCP. Cofundadora de los nidos La Casa Amarilla, el Colegio Aleph, el Centro de Desarrollo Profesional para Educadores Dinámica y la ONG Transforma. Es miembro de la Junta Directiva de

Red Solare Perú y correpresentante del Perú en la Red Internacional de Reggio Children.

Hugo Díaz es administrador de empresas, planificador de desarrollo económico y social y de educación. Fue director general de la Oficina de Planificación de Educación del Minedu, consultor internacional y presidente del CNE. Es miembro del CNE, director de Educación de la Fundación Santillana en el Perú, miembro del Consejo Asesor de la Secretaría General de la Oficina Iberoamericana de Educación y coordinador del grupo asesor de la Universidad Internacional de la Rioja en el Perú.

Mariana Eguren es lingüista por la PUCP y magíster en Educación, Cultura y Sociedad por la University of Pennsylvania (Estados Unidos). Su experiencia en investigación se ha desarrollado desde el IEP a través de estudios cualitativos en diferentes niveles del sistema educativo peruano. Sus temas de interés están enmarcados en la relación que se establece entre el Estado y la sociedad desde la escuela y sus investigaciones incluyen temas como uso de materiales educativos, capacitación y acompañamiento de maestros, funcionamiento de la burocracia administrativa del Sector Educación y cultura política de los estudiantes. Trabaja temas relacionados con los aprendizajes, las prácticas de los maestros en el aula, la construcción de ciudadanía desde la escuela y el lugar de esta en la configuración de narrativas nacionales.

Giuliana Espinosa es magíster en Programas Psicológicos aplicados a Educación por la Universidad Complutense de Madrid (España) y en Estudios Sociales Latinoamericanos por la Universidad Alberto Hurtado (Chile); y bachiller en Psicología por la PUCP. Dirigió la Unidad de Medición de la Calidad del Minedu e integró la Coordinación Técnica del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa de la Oficina Regional de Unesco y del Simce (Chile). Fue directora de Evaluación Docente del Minedu (2014-2018).

Flavio Figallo es magíster en Política y Gestión Universitaria por la PUCP y la Universidad de Barcelona (España). Es coordinador de la Dirección de Asuntos Académicos de la PUCP; fue viceministro de Gestión Pedagógica del Minedu.

Alberto Gago es bachiller y magíster en Física por la PUCP y doctor en Ciencias por la Universidade de São Paulo (Brasil), con postdoctorado en esta universidad y en la California State University at Dominguez Hills (Estados Unidos). Es especialista en el Área de Física de Partículas Elementales y líder del Grupo de Altas Energías de la PUCP, que participa en los experimentos Alice (CERN)

desde 2009 y Minerva (Fermilab) desde 2006. Obtuvo el Premio a la Excelencia Elsevier en Ciencias Físicas 2017 y el Premio TWAS-Ancyt para Científicos Jóvenes en Ciencias Básicas 2004. Es miembro titular de la Academia Nacional de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales del Perú, director del Doctorado de Física de la PUCP, profesor principal de la Sección de Física del Departamento de Ciencias de la misma universidad e investigador Renacyt (Grupo Carlos Monge Medrano, nivel I). Cuenta con más de 300 publicaciones (<https://orcid.org/0000-0002-0019-9692>).

Lucia Ginocchio es magíster en Art and Design in Education por la University College London (Reino Unido), licenciada en Psicología con mención en Psicología Educacional y bachiller en Artes Escénicas con mención en Danza por la PUCP. Ha trabajado en el IEP en diversos proyectos del área de educación, investigando la enseñanza de la historia reciente y el conflicto armado interno en la escuela. Fue consultora en el Minedu en diseño de instrumentos de evaluación y en el Ministerio de Cultura en la elaboración de un diagnóstico cualitativo y una propuesta para la mejora del componente educativo de museos del Perú. Es directora de Estudios de la Facultad de Artes Escénicas de la PUCP.

César Guadalupe es profesor-investigador de la Universidad del Pacífico, doctor en Education y MA Social and Political Thought por la University of Sussex (Reino Unido); y licenciado y bachiller en Sociología por la PUCP. Fue *senior officer* de la Unesco (asesor para América Latina y responsable del programa de Medición de Logros de Aprendizaje del Instituto de Estadística). Sus temas de investigación se enfocan en aspectos globales de política educativa, contribución de los sistemas educativos a la construcción de ciudadanía, sistemas de información en educación y medición de aprendizajes. Sus publicaciones y experiencia están disponibles en <http://www.mendeley.com/profiles/cesar-guadalupe/>

Fabiola León-Velarde es bióloga y DSc. en Ciencias por la UPCH. Fue vicepresidente de la International Society for Mountain Medicine (ISMM). Es académica de número de la Academia Nacional de Ciencias, miembro de la American Physiological Society, de la Academia Latinoamericana de Ciencias (ACAL), del Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) y del Consejo Directivo del Centro de Planteamiento Estratégico (Ceplan). Recibió la Orden de la Legión de Honor del Gobierno de Francia por su trayectoria científica. Fue vicerrectora de Investigación y rectora de la UPCH. Es presidenta de Concytec y miembro del comité directivo del CNE (2017-2020).

Santiago Medina es bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico y estudiante del BSc Economics de la University of London-International Programmes (bajo la dirección académica del London School of Economics and Political Science; Reino Unido). Se desempeña como asistente de investigación en la Universidad del Pacífico y es estudiante de la maestría en Economía en la misma casa de estudios. Se interesa por la investigación en economía del desarrollo, economía política y economía ambiental.

Liliana Miranda es investigadora adjunta en Grade, magíster en Investigación Educativa por la Universidad Autónoma de Barcelona (España) y licenciada en Sociología por la PUCP. Es miembro de SIEP. Dirigió la Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC) y fue viceministra de Gestión Pedagógica del Minedu. Sus principales áreas de interés se enmarcan en las políticas relacionadas a la desigualdad educativa y al uso y consecuencias de las evaluaciones de los aprendizajes.

Raymundo Morales fue economista por la Universidad del Pacífico y logró una Distinción en Desarrollo Económico en la University of Oxford (Reino Unido). Desarrolló una amplia experiencia profesional en el Banco Central de Reserva del Perú, así como en labores vinculadas a las finanzas públicas en el Ministerio de Economía y Finanzas, el BID y el Banco Mundial. Trabajó en el Instituto Libertad y Democracia, en el Instituto de Economía de Libre Mercado y en diversas instituciones privadas, como en vinculación con la UPCH. Fue asesor de la Presidencia de Concytec.

Flor Pablo es licenciada en Educación y egresada de la Maestría en Gestión y Programas Públicos por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Cuenta con una larga trayectoria en el servicio civil peruano, se ha desempeñado en la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), en el Ministerio de Economía y Finanzas y en el Sector Educación como directora de Educación Primaria en el Minedu, directora Regional de Educación de Lima Metropolitana, jefe del Equipo Técnico y encargada de la Secretaría Ejecutiva del CNE. Hasta febrero del presente año fue ministra de Educación

Andrea Portugal es fundadora y gerente de Innova Teaching School. Es doctora en Philosophy in Education, Practice and Society por la University College of London-Institute of Education (Reino Unido), MSc. in Latin American Studies por la University of Oxford (Reino Unido) y bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico. Fue directora ejecutiva del Programa Nacional Cuna Más

(2011-2013), a cargo de su diseño e implementación. Ha trabajado en organismos de cooperación internacional: en el Banco Mundial y la cooperación holandesa de desarrollo; fue investigadora asistente en el CIUP y en Grade.

Antonella Rivera es bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico y asistente de investigación en el CIUP.

Nicolás Rivera es arquitecto por la PUCP y magíster en Historia y Pensamiento Crítico en Arquitectura en la Architectural Association en Londres (Reino Unido). Trabaja en Lima desde 2015 en la oficina de diseño Jochamowitz Rivera Arquitectos, junto con la arquitecta Mariana Jochamowitz. Trabajó en el Programa Nacional de Infraestructura Educativa, en la Unidad Gerencial de Estudios y Obras (2019).

Mariana Rodríguez es presidenta de Empresarios por la Educación desde 2017; cofundadora de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), de la Universidad Privada del Norte (UPN) y de dos institutos superiores tecnológicos (Cibertec e Instituto Tecnológico del Norte). A partir de 2015, el grupo de instituciones compuesto por la UPC, la UPN y Cibertec pasó a formar parte de Laureate International Universities, del cual fue CEO Laureate Peru (hasta 2016) y presidenta Laureate Peru (hasta 2019). Fue directora de IPAE (2015-2018), integrante de su Comité Estratégico de Educación y presidenta del CADE Educación 2015 Educación Fuera de la Caja. Es integrante del directorio de la UPC, de ProEduca (Futura Schools), de Fondo Talento Peru y de Empresarios por la Integridad. Es ingeniero civil por la Missouri University of Science & Technology y magíster de la Boston University (Estados Unidos).

Mauricio Saavedra es bachiller en Sociología por la PUCP y se especializa en temas de educación e investigación cualitativa. Se desempeña como asistente de investigación en Grade, en estudios sobre juventud, educación y trabajo, y financiamiento educativo. Fue becario de investigación de la SIEP, sobre trayectorias de movilidad estudiantil en jóvenes limeños de contextos urbano-vulnerables. Otros temas de su interés son: violencia escolar, descentralización y educación superior.

Yoannie Solís es profesora de Educación Física, licenciada por la Escuela Internacional de Educación Física y Deportes de La Habana (Cuba) y tiene especialización en entrenamiento deportivo en la Universität Leipzig (Alemania). Fue docente en los niveles de inicial, primaria y secundaria en colegios públicos y privados de Ayacucho y Lima; coordinadora de deportes de la Universidad del

Pacífico, asistente técnico de los Juegos Deportivos Nacionales Escolares de la Dirección de Educación Física y Deportes (Defid) y consultora de la Dirección de Evaluación Docente (DIED) del Minedu. Elaboró el marco conceptual de las pruebas pedagógicas del Área de Educación Física en el marco de la Ley de Reforma Magisterial para Unesco. Es directora nacional de capacitación y técnica deportiva y directora (e) de la Dirección Nacional de Recreación y Promoción del Deporte en el Instituto Peruano del Deporte (IPD). Su mayor interés es la generación de políticas públicas para su desarrollo y masificación.

Walter Twanama es maestro por Flacso, sede México, y bachiller en Psicología por la PUCP. Fue secretario adjunto de Planificación Estratégica y asesor de la Alta Dirección en el Minedu, jefe de la Oficina de Educación de Usaid-Perú, director de la Fundación Internacional de la Juventud, experto en el CNE, director general de Política y Estrategia del Midis y gerente de la ONPE, entre otros cargos.

Gustavo Yamada es director del CIUP y profesor principal del Departamento Académico de Economía de la Universidad del Pacífico. Es Ph. D. en Economía por la Columbia University (Estados Unidos) y licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico. Su producción científica versa sobre economía del trabajo, pobreza, educación y políticas sociales en el Perú y en el extranjero. Es miembro del Directorio del Banco Central de Reserva del Perú y consejero del CNE del Perú; integra diversos comités consultivos ministeriales y del sector privado; es columnista mensual de la sección económica del diario *El Comercio*. Es presidente del Consejo Consultivo del Observatorio Educativo Laboral Ponte en Carrera; e investigador Fellow del Instituto del Estudio del Trabajo (IZA) de Bonn (Alemania). Fue decano de la Facultad de Economía y Finanzas de la Universidad del Pacífico, viceministro de Promoción Social del Ministerio de Trabajo, economista Senior del BID, economista fiscal del Fondo Monetario Internacional y director del Instituto Peruano de Acción Empresarial. Fue condecorado con la Orden del Trabajo del Perú en el grado de Comendador. Es miembro de la Latin American and the Caribbean Economic Association y de la Peruvian Economic Association; y asociado de Fe y Alegría en el Perú.

Madeleine Zúñiga es fundadora y fue vicepresidenta y miembro del Consejo Directivo de Foro Educativo durante dos períodos; en 2001, lo representó en la Asamblea Mundial de la Campaña Mundial por el Derecho a la Educación (2001). Dirigió la constitución de la Campaña Peruana por el Derecho a la Educación (CPDE) y es su coordinadora nacional desde 2006; fue elegida vicepresidenta de

la Campaña Mundial por la Educación en 2018. Es doctora en educación por la PUCP, con mención especial en Idiomas y Culturas en la Educación; magíster en Lingüística Aplicada por la University of Texas at Austin (Estados Unidos), y cuenta con estudios de postgrado en Lingüística Aplicada en la University of Essex (Reino Unido) y en Sociolingüística en la University of London (Reino Unido). Es autora de diversos artículos y publicaciones sobre temas de educación intercultural bilingüe para pueblos indígenas. Fue consultora independiente para organizaciones nacionales e internacionales, como Unesco, Unicef y GTZ.

