

Fortalecimiento de la Institucionalidad de la Escuela Pública



Fortalecimiento de la Institucionalidad de la Escuela Pública



Fortalecimiento de la Institucionalidad de la Escuela Pública Consejo Nacional de Educación

Presidente

Andrés Cardó Franco

Secretaria ejecutiva

Nanci Torrejón Muñante

Autores

Jorge Yzusqui Chessman, Guadalupe Méndez Zamalloa, Augusto Mellado Méndez, Gustavo Yamada Fukusaki, José Rivero Herrera, Juan Borea Odría, Idel Vexler Talledo, Santiago Cueto Caballero, Hugo Díaz Díaz, Andrés Cardó Franco, Juan Ossio Acuña, Margarita Guerra Martiniere, Iván Rodríguez Chávez Grover Pango Vildoso y León Trahtemberg Siederer

Responsable del contenido:

León Trahtemberg Siederer

Cuidado de edición:

Marjorie Torero Benavides

Fotografías:

Archivo CNE, Fe y Alegría, UMC.

Consejo Nacional de Educación

Av. De la Policía 577, Jesús María

Lima-Perú

Teléfono: 261-9522

www.cne.gob.pe

Corrección de estilo

Alfredo Elejalde Flores

Diseño y diagramación

Glenda Cavero Nole

Impresión

Industria Gráfica MACOLE S.R.L.

Jr. Cañete 129 - Lima 1

Teléfono: 423-0594

Tiraje: 500 ejemplares, primera edición, Marzo 2014

Este documento puede reproducirse para difusión y debate siempre y cuando se mencione la fuente.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-03833

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
<i>Por León Trahtemberg Siederer</i>	
I. COINCIDENCIAS PRINCIPALES DE LOS CONSEJEROS SOBRE EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA ESCUELA PÚBLICA PERUANA	6
II. APORTES INDIVIDUALES DE LOS CONSEJEROS	9
Equidad, pertinencia y calidad a partir de una mejor gestión	9
<i>Por Jorge Yzusqui Chessman</i>	
Fortalecer la institucionalidad	10
<i>Por Guadalupe Méndez Zamalloa</i>	
Concebir una cada de valor	12
<i>Por Augusto Mellado Méndez</i>	
¿Llegará la educación de calidad a tiempo?	14
<i>Por Gustavo Yamada Fukusaki</i>	
Revertir el deterioro de tres décadas	18
<i>Por José Rivero Herrera</i>	
El éxito está en afinar los detalles	20
<i>Por Juan Borea Odría</i>	
Algunas ideas fuerza para el fortalecimiento de la escuela	23
<i>Por Idel Vexler Talledo</i>	
Darwin vive en la escuela pública peruana	25
<i>Por Santiago Cueto Caballero</i>	
Propuestas para fortalecer la escuela en las áreas rurales	26
<i>Por Hugo Díaz Díaz</i>	
Una mirada a la institución y su director	33
<i>Por Andrés Cardó Franco</i>	
La prioridad son las poblaciones rurales andinas y amazónicas	35
<i>Por Juan Ossio Acuña</i>	
La educación al 2014	38
<i>Por Margarita Guerra Martiniere</i>	
Reflexiones y propuestas	39
<i>Por Iván Rodríguez Chávez</i>	
Una escuela más interesante y útil	41
<i>Por Grover Pango Vildos</i>	





PRESENTACIÓN

Por León Trahtemberg Siederer

El Consejo Nacional de Educación (CNE) está conformado por personalidades de la vida educativa nacional que tienen diversos orígenes académicos, experiencias de vida, visiones del desarrollo, etc. A partir de esta diversidad, los miembros del CNE opinan respecto a lo que es mejor para producir una educación de calidad con equidad para todos los peruanos, en concordancia con las aspiraciones volcadas en el PEN.

Por esta razón, hay una enorme riqueza en la lectura de sus posiciones respecto a temas como el fortalecimiento de la institucionalidad de la escuela pública, que abordamos en esta oportunidad. Además, la identificación de los denominadores comunes y de los planteamientos afines que emergen de este conjunto tan valioso y a la vez dispar también constituye un importante aporte para el Perú.

Con motivo del cierre del período de vigencia de los actuales miembros del CNE, el Consejo Directivo del CNE, presidido por nuestro querido padre Jesús Herrero (q.e.p.d.), me pidió coordinar la

elaboración de un documento que sintetizara las propuestas centrales y reflexiones de los consejeros sobre cómo fortalecer la institucionalidad de la escuela pública peruana en el marco de la equidad, la pertinencia y la calidad de los aprendizajes establecidos en el Proyecto Educativo Nacional.

Con este fin, solicité a diversos miembros del CNE que elaborasen cada uno un breve documento de unas dos páginas de extensión, que no tuviera la exigencia de un escrito académico y que presentara las ideas más saltantes de cada uno sobre el tema. De ese modo podríamos mostrar a los lectores tanto la diversidad de aristas y visiones particulares sobre el tema como también los denominadores comunes frecuentes en los pareceres de los consejeros; además, he agregado algunos comentarios.

En este boletín, después de una síntesis que hice de los denominadores comunes, de las preocupaciones y propuestas de los miembros del CNE, podremos leer la versión completa de sus comentarios.

I. COINCIDENCIAS PRINCIPALES DE LOS CONSEJEROS SOBRE EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA ESCUELA PÚBLICA PERUANA

1. El CNE está involucrado con el conjunto de la educación peruana. Sin embargo, dada la magnitud de instituciones, docentes y alumnos que asisten a las instituciones públicas, que además son los que tienen las condiciones de vida más precarias, hay una particular preocupación por la capacidad de las escuelas públicas para cumplir con su cometido educativo. Preocupa mucho a los consejeros la creciente migración de alumnos de la escuela pública a la privada, lo que indica, por un lado, que hay una enorme dificultad para cumplir con su misión y, por otro lado, que las familias desconfían de las posibilidades de la escuela pública de ofrecer a sus hijos una educación de calidad con equidad.
2. Los consejeros están muy preocupados, porque a los habituales problemas propiamente pedagógicos y magisteriales se suman los importantes temas de gestión de carácter intersectorial; también, los que vienen a la escuela desde el Ministerio de Educación, las UGEL, los gobiernos regionales y locales; y, finalmente, los temas de gestión que corresponden a la propia escuela. En los siguientes apartados se especifican algunas de las situaciones más críticas.
3. Está claro que si no se articula de manera efectiva, fluida y funcional toda la red de instancias y funcionarios que intervienen en la dación de normas, procedimientos y toma de decisiones, y si no se garantiza su continuidad

en el tiempo, las políticas educativas llegarán a las escuelas con muy pocas probabilidades de alcanzar el éxito en sus propósitos.

Esta articulación se vería facilitada, además, si paralelamente a los fines y objetivos constitucionales y legales de la educación peruana, se conceptualizara el conjunto del sistema educativo como una cadena de valor secuencial entre todos los niveles educativos, en la que se tuvieran claramente definidos los atributos físicos, intelectuales, sociales, espirituales y morales del ciudadano que aspiramos haber formado al culminar el proceso educativo. Eso requiere contar con un sistema de monitoreo frecuente, con indicadores preestablecidos y apoyado por sistemas eficientes de información con el fin de examinar continuamente el valor logrado y agregado por cada nivel. Esto se obtiene mediante pruebas, encuestas, muestras, etc. que midan los diferentes atributos adquiridos por el educando en cada nivel.

4. Tal como está funcionando, la escuela pública no cumple su cometido de ser un instrumento para el desarrollo personal y colectivo de los estudiantes. Para lograr este objetivo, se requiere una escuela más flexible y que tenga recursos de libre disponibilidad que pueda poner al servicio de sus estudiantes.

Un factor central para ello es el de contar con un director debidamente seleccionado entre los mejores que haya en la región, es decir, altamente calificado, capacitado y empoderado para liderar una gestión con niveles de autonomía altos y similares a los de la escuela privada. Sin estos requisitos, difícilmente podrá lograr que su escuela cumpla con los

objetivos escolares que se derivan de la Constitución y las leyes que rigen el sistema educativo peruano

5. De contarse con un director de tales características, este debe recibir el respaldo de una normatividad que le facilite su acción en la escuela, es decir, la toma de decisiones que cubran aspectos como mantenimiento escolar, innovación curricular, calendario y horario escolar, uso de las TIC, generación de recursos propios vía convenios con terceros o recaudaciones ingeniosas que no violen la gratuidad de la educación pública. Así mismo, deben tener voz y voto tanto en la evaluación de los textos y materiales como en la de los docentes. Esto último incluye voz y voto en la incorporación y permanencia de docentes en la institución, y, en el caso de los contratados, en la recontractación de los más competentes.
6. Sería importante reducir la frondosidad normativa y la complejidad procesal en educación, e integrar las normas sueltas e inconexas que agobian a las escuelas y distraen a sus directores de los temas propios de la gestión institucional. Igualmente importante sería establecer pautas claras, sencillas y de aplicación simple para la disciplina escolar de profesores, alumnos y padres de familia. Junto con ello, se debe establecer normas al alcance del director para que no se vea intimidado o limitado en exceso por la judicialización de cualquier acción de ejercicio de autoridad.
7. A la par el Estado debe desarrollar una agresiva política de revalorización del magisterio, elevando su piso salarial, creando oportunidades para su capacitación e instituyendo evaluaciones de desempeño para ascenso. Junto con ello, se debe abrir la planilla escolar para incorporar psicólogos capaces de orientar a los directores y docentes en cuanto a la creación de un clima institucional favorable, y a los alumnos en el manejo adecuado de su vida emocional y social. En tercer lugar, corresponde al Estado asegurar el financiamiento de unas canastas básicas de oferta del servicio educativo. Estas deben cubrir las necesidades esenciales de los alumnos, las aulas y las instituciones educativas.
8. Los consejeros coinciden en que el fortalecimiento institucional de la escuela pública tiene su prueba de fuego en la educación rural, que es un sistema muy disperso de 44 mil escuelas rurales que atienden a un millón y medio de alumnos, y 96 mil profesores. Son estas escuelas las que tienen las peores condiciones de partida, por lo que toda política de equidad debe ponerlas en primer plano. Por ello, deben merecer una atención y acompañamiento especial.
9. En particular en las comunidades rurales y nativas y en escuelas unidocentes y multigrados, sean o no bilingües, es necesario, primero, estudiar las experiencias internacionales más exitosas; segundo, desarrollar pilotos en los que la comunidad organizada tenga la capacidad de participar en la evaluación, elección, contratación y remoción de los directores y profesores que se harán cargo de sus hijos en las instituciones educativas; y, finalmente, contar con asignaciones suficientes para adquirir materiales, equipos, y condiciones de infraestructura que hagan viable una educación de calidad.
10. Algunos consejeros han planteado la necesidad de imaginar una escuela pública capaz de ofrecer a sus alumnos una formación vo-



cacional que, a la par que les permita explorar sus vocaciones, los capacite para desempeñar actividades laborales que ayuden a su sustento y que atiendan los requerimientos del mercado laboral a ese nivel de calificación.

11. Algunos consejeros señalan que, en el sector privado, hay una serie de experiencias de gestión e innovación educativa que deben ser consideradas como espacios de aprendizaje y de oportunidades para establecer alianzas con el sector público. Estas alianzas deben abrir espacio a nuevos modelos de gestión educativa que se propongan el objetivo de acercar a todos a una educación de calidad.
12. Es importante involucrar a padres de familia y a la comunidad en general para vencer el conformismo frente a un servicio educativo público deficiente y así demandar una educación de calidad. Es importante señalar que se debe impulsar todo tipo de inversiones que promuevan el esfuerzo educativo nacional para llegar al Bicentenario de la Independencia con una educación acorde con los tiempos, tanto en el nivel escolar como en el técnico y superior.
13. Por último, cada institución educativa debe forjar su identidad sobre la base de sus particularidades; además, debe crear las condiciones para ser un lugar interesante, motivante, y exigente, pero no asfixiante, en el que los alumnos se entretengan aprendiendo y descubriendo la utilidad y relevancia de lo que hacen en clase.

II. APORTES INDIVIDUALES DE LOS CONSEJEROS

Equidad, pertinencia y calidad a partir de una mejor gestión

Jorge Yzusqui Chessman

Para plantear propuestas sobre el fortalecimiento institucional de las instituciones educativas públicas, debemos tener presente que hay factores internos y factores externos que afectan el funcionamiento de la escuela. Debemos observar también que hoy la escuela pública está agobiada por las UGEL, las DRE, el Minedu, los gobiernos regionales y locales, y por su problemática interna relacionada con profesores, directores, sindicatos, etc. Por esta razón, para fortalecer la escuela pública hay que trabajar en los dos frentes. Nada ganaremos si nos concentramos solo en la regulación y las normas, pero no se produce un cambio al interior de las escuelas, o viceversa.

Las políticas educativas tienen que girar alrededor de los objetivos mencionados a continuación. Es claro que se deben eliminar todas las barreras que impidan alcanzar estos objetivos y que hay que acabar con la falta de responsables en materia educativa. Veamos los objetivos:

Primero, en el plano interno, hay que empoderar y fortalecer el rol del director. Esto implica la buena selección de los directores, su capacitación, monitoreo y acompañamiento, y evaluación permanente. El director debe ser capaz de seleccionar, evaluar a sus profesores, sancionarlos o premiarlos. Debe tener capacidad de adecuar los diseños curriculares de acuerdo al entorno donde trabaja, siempre dentro del marco de lo establecido por el diseño curricular nacional (DCN). Hay que asegurarse de que los diseños curriculares regionales (DCR) estén alineados al DCN, de no ser así, corre-

mos el riesgo de terminar con 26 diseños curriculares diferentes.

Segundo, hay que establecer una política de acompañamiento y monitoreo docente a cargo de las UGEL correspondientes. Está demostrado que esto tiene un impacto decisivo en el desarrollo docente y en los aprendizajes de los alumnos.

Tercero, es necesario realizar un trabajo rápido e importante para poner la infraestructura educativa en un nivel adecuado.

En el plano de los factores externos a las escuelas es necesario trabajar en las siguientes áreas: en primer lugar, en la transferencia de funciones a los gobiernos regionales (GR), proceso que todavía está trunco. Son los gobiernos regionales los que deben liderar la transformación de las escuelas en cada región. Los GR deben ser los responsables de la provisión de los servicios educativos y de la calidad de los mismos, y deben apoyarse en los gobiernos locales para llegar hasta el último rincón del país. El control de los profesores y sus planillas correspondientes deberían transferirse a cada gobierno regional; los procesos de capacitación docente, también. Este proceso se podría hacer de acuerdo a un cronograma de tres años, ya que hay algunas regiones mejor preparadas que otras.

En segundo lugar, también se debe trabajar la coordinación con los gobiernos regionales para la transferencia de funciones, pero, sobre todo, para terminar con la bicefalia de, por un lado, las direcciones regionales de educación (DRE) y, por otro, las gerencias de educación o las gerencias sociales. Hoy en día el control no lo tienen necesariamente las DRE.

En tercer lugar, las UGEL deben dejar de ser entes burocráticos y dedicarse al acompañamiento y

monitoreo docente en todo el país. Todos los trámites que se realizan en las UGEL deben ser revisados y se debe eliminar la duplicidad de los mismos con los trámites que se realizan en las DRE. Se debe establecer el silencio administrativo positivo para muchos de los trámites, pero también se deben establecer las sanciones que se aplicarán a aquellos que se beneficien con el silencio administrativo, pero que luego no cumplan con lo requerido por las autoridades. Estas sanciones tienen que ser lo suficientemente fuertes como para desincentivar el mal uso del silencio administrativo.

En cuarto lugar, se tiene que establecer claramente las responsabilidades en cada nivel de gobierno, ya que, a raíz de la descentralización, existe un laberinto legal en materia educativa entre la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley General de Educación. Sin embargo, no es suficiente con la Ley de Organización y Funciones del Minedu, pues lo importante realmente es terminar de definir la matriz de competencias y funciones para aclarar los roles de cada nivel de gobierno. En esta matriz, la lógica no debe ser definir las competencias de gobierno nacional, regional y local con ausencia absoluta de las competencias de la escuela, sino, por el contrario, partir de las competencias de la escuela y de ahí pasar a las del gobierno local, regional y nacional. La escuela debe estar en el centro del proceso.

En quinto lugar, se tienen que desarrollar capacidades en cada gobierno regional para poder gestionar todos estos procesos. Los resultados del sistema de información de la Mesa Interinstitucional (SSII-PER) nos indican que este es el factor menos desarrollado en las regiones. La frecuencia de cambios del personal directivo es muy alta e impide la continuidad de las políticas. Cada región debería tener un equipo de entre cinco y siete personas con alta preparación, nombrados por concurso a

través de Servir por un periodo de seis años y con evaluación permanente. Este periodo de seis años se debe dar a la mitad del periodo de los cambios en las presidencias regionales para asegurar la continuidad de las políticas educativas. No podemos seguir con la mala práctica de que el cambio del presidente regional implique el cambio de todos en el sector educación; por el contrario, este equipo técnico tiene que tener estabilidad en el tiempo. Tenemos que desarrollar una tecnocracia en el sector educación en regiones como los tiene el BCR, el MEF, la SBS, la Sunat o la Sunad.

Además, se debe continuar con la incorporación de los docentes a la carrera magisterial. Este proceso está trunco, y debe convertirse en el eje de la meritocracia y del ingreso de buenos profesionales a la carrera magisterial.

Finalmente, considero que se deben desarrollar alianzas entre el sector público y el sector privado (APP). Estas se pueden dar en campos tan diversos como la infraestructura, los materiales educativos y la gestión. Las alianzas en el campo de la gestión son muy importantes por el efecto que puede tener en la gestión de los centros educativos y en los resultados de aprendizaje. Hay varios tipos de APP en gestión y existen experiencias importantes en países como Colombia que se pueden tomar como referencia.

Fortalecer la institucionalidad

Guadalupe Méndez Zamalloa

Una sociedad o un Estado tienen una institucionalidad más fuerte y avanzada, cuanto más eficientes son las normas y leyes que se aplican, y cuanto menos distorsiones se produzcan en las regulaciones y resoluciones. La normatividad que establece la institucionalidad debe ser eficaz y

efectivamente implementada. Asimismo, debe ser supervisada, registrada y valorada. Se ha señalado insistentemente que la escuela es la unidad del cambio educativo, lo que es razón fundamental para apoyar su ejercicio con una normatividad básica, efectiva y realista.

Se puede definir “institucionalidad educativa” como el conjunto normativo que regula el acontecer educativo formal del país. Esto implica considerar la legislación, las entidades responsables y las relaciones que se establecen entre ellas. El fortalecimiento institucional es, por lo tanto, una estrategia para reforzar el vínculo entre los gobiernos educativos jurisdiccionales y sus instituciones. Este reforzamiento se hace mediante el afianzamiento de políticas educativas, equipos y procesos técnico-pedagógicos que permitan asistir a las instituciones para avanzar en las transformaciones planificadas.

Actualmente la escuela pública carece o tiene una débil institucionalidad. Las normas y leyes que la regulan, así como los organismos que orientan su funcionamiento, no permiten el ejercicio de su rol con la autonomía, calidad, eficiencia y responsabilidad que la sociedad espera y le exige. La escuela pública fuerte es aquella que es eficaz, que es capaz de garantizar una gestión responsable y pertinente a su realidad, de asegurar un clima escolar ordenado y de lograr en su seno un ambiente de trabajo y de estudio adecuado. Es capaz, también, de atenuar y de compensar las diferencias de rendimiento escolar, de permitir el progreso personal a estudiantes y docentes, así como de asegurar el desarrollo económico y la cohesión social.

Un tema reciente de amplia y profunda discusión es el de la calidad educativa, que se une a la creciente necesidad de la institucionalización de la escuela pública. Se ha señalado insistentemente que la educación pública está en crisis. Así, se

considera que la frecuencia de la discriminación (*bullying*) en las escuelas; la debilidad en la base del sistema educativo, que produce resultados de aprendizaje no esperados; y la frustración y los reclamos de los profesores en relación a los concursos docentes han provocado el descontento ciudadano con la educación pública y la han cuestionado seriamente.

El Estado tiene un rol fundamental en la escuela pública y su institucionalización. El derecho a la educación de calidad con equidad y pertinencia, tal como lo señala la Ley General de Educación, debe cumplirse dotando a la escuela de los mecanismos necesarios para el cumplimiento de su función. Es necesario fortalecer el rol del Estado en el sistema educativo; primero, para que haga de él un sistema verdaderamente respetuoso del derecho a aprender; además, para que asuma con seriedad, efectividad y oportunidad las agendas de financiamiento y de dotación de recursos; tercero, para lograr el empoderamiento de la escuela pública de modo que esta pueda construir, a mediano plazo, su autonomía orientada a asumir la responsabilidad de sus decisiones y los resultados de sus acciones, particularmente con relación a los aprendizajes de los estudiantes. Finalmente, también se debe fortalecer el rol del Estado a fin de que se establezcan mejores mecanismos de control y seguimiento del sistema educativo.

El Ministerio de Educación, como ente rector del sistema educativo, debe asegurar el ejercicio de acciones fundamentales que permitan el desarrollo de la autonomía escolar (gestión y administración). Estas acciones son las siguientes: primero, asegurar que los directores de las instituciones educativas tengan el perfil de un líder educativo, es decir, que sean capaces de promover el trabajo en equipo y crear un clima institucional, de promover el desarrollo de capacidades de maestros y alumnos, de asegurar a nivel nacional el desarrollo

del currículo escolar básico, y de asegurar el logro de los aprendizajes fundamentales y de aquellos aprendizajes propios de la jurisdicción escolar.

Segundo, procurar en forma oportuna el material y los procesos de acompañamiento que apoyen la labor del docente y el aprendizaje de los estudiantes. Tercero, asegurar la evaluación de desempeño docente en los tiempos y modalidades que aseguren la confianza y compromiso del maestro con el proceso mismo. Cuarto, implementar las consecuentes capacitaciones orientadas al desarrollo docente y a la revaloración de la profesión. Quinto, implementar los planes de mejoramiento como herramienta central de desarrollo institucional. Sexto, procurar la clara definición de funciones y responsabilidades de los órganos regionales y locales responsables de la coordinación con las entidades educativas bajo su jurisdicción.

Asimismo, el Ministerio de Educación, en el marco de una estrategia articulada con los organismos regionales y locales, debe contribuir a la institucionalización y fortalecimiento de la escuela para alcanzar las metas nacionales de calidad, en el marco de las responsabilidades establecidas por la Ley de Reforma Magisterial.

La escuela pública, con el soporte de los órganos reguladores, particularmente de las UGEL, tiene que desarrollar y ejercer la capacidad de crear, diseñar, gerenciar y evaluar las estrategias, procedimientos y mecanismos necesarios para fortalecer su propia institucionalidad. Esta debe estar orientada a asegurar, en la diversidad y respetando las diferencias, los aprendizajes de los estudiantes.

El director de la escuela deberá exhibir, entre otras habilidades, un reconocido liderazgo y visión; además, debe tener la capacidad de asumir metas, de crear un ambiente de aprendizaje, de crear altas expectativas en la capacidad de aprender de los

estudiantes, de asegurar el trabajo en equipo, y de articular la vinculación entre la escuela, la familia y la comunidad. Fundamentalmente, el director deberá ser empoderado para tomar autónomamente las decisiones administrativas y pedagógicas pertinentes y oportunas que permitan una gestión de calidad, respetuosa de los derechos y deberes de la comunidad, y centrada en los aprendizajes de los alumnos.

Finalmente, sabemos que la calidad educativa no se basa íntegramente en los resultados de las pruebas y que estas no constituyen la esencia del sistema; por eso, es importante la ampliación de indicadores de calidad educativa que aporten mayores elementos para las correspondientes mejoras.

La calidad de la educación va unida a la democratización, proceso que implica la participación de los actores escolares en la planificación, gestión y evaluación de políticas educativas, tanto a nivel local, como regional y nacional. A mayor participación de los actores escolares, mayor legitimidad, compromiso, pertinencia e identificación de los mismos con sus instituciones escolares. Se optimiza la democratización e institucionalización de la escuela con participación total de los actores educativos.

Concebir una cadena de valor

Augusto Mellado Méndez

Con el fin de fortalecer la institucionalidad de la escuela pública peruana en el marco de la equidad, la pertinencia y la calidad de los aprendizajes establecidos en el PEN, considero que es necesaria la inclusión de algunos elementos en el contenido y en el esquema de objetivos representados en el modelo radial del PEN.

Se recomienda que se complemente el esquema de representación radial de objetivos del PEN con un modelo de cadena de valor, similar al propuesto y popularizado a nivel industrial por Michael Porter¹. La cadena de valor para el sistema educativo podría ser representada por los siguientes eslabones del sistema educativo del Perú:

PRENATAL >> INICIAL >> PRIMARIA >> SECUNDARIA >> SUPERIOR >> POSGRADO >> POSDOCTORAL

El modelo radial de objetivos del Proyecto Educativo Nacional podría ser aplicado a cada eslabón de esta cadena de valor de la educación. La cadena de valor se inicia con las denominadas actividades primarias, que se refieren al diseño del producto final; en el caso de la educación, correspondería a la definición de los atributos físicos, intelectuales, espirituales y morales del ciudadano que el Perú requiere y que debe ser progresivamente producido por cada eslabón.

En el modelo de la cadena de valor industrial, las actividades primarias cubren el diseño, fabricación, venta y servicio de posventa. Se consideran igualmente la diferenciación en subactividades directas, indirectas y de medición de calidad, pertinencia y equidad. Estas actividades primarias de la cadena de valor industrial pueden y deberían ser adecuadas para la cadena de valor de la educación. Ninguna escuela pública o privada debe ser una institución aislada, sino que debe obligatoriamente formar parte por lo menos de una cadena de valor educativa.

Para viabilizar el modelo propuesto, se deberá contar con un sistema de monitoreo frecuente, apoyado por sistemas de información, entre eslabón y eslabón, que utilice indicadores previa y

adecuadamente definidos para cada tipo de indagación. Los indicadores deben permitir la medición del valor agregado por cada eslabón mediante exámenes y pruebas que midan los diferentes atributos adquiridos por el educando en cada eslabón; también deben posibilitar la clasificación y comparación de la efectividad educativa entre escuelas públicas.

La familia, los maestros y la sociedad son actores importantes en el proceso educativo. La familia del educando debe estar incluida en el sistema educativo. Desde que la madre se encuentre gestando, debe recibir información, tomar conciencia de los cuidados de su propia salud y del ser que traerá al mundo. Los padres o familiares a cargo del niño, luego del nacimiento, deben recibir guía e información no solo de cómo alimentarlo, sino de cómo estimular su imaginación y también de cómo ayudarlo a adquirir habilidades progresivamente. Los gobiernos locales pueden ser adecuados para cumplir esta función en beneficio de sus futuros ciudadanos y contribuyentes.

Para mejorar la Institucionalidad de la escuela pública, los maestros, en su período de formación, deben dedicar el tiempo que sea necesario en adquirir por lo menos un bachillerato en la especia-

1 Porter, Michael. *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance* (1985).



lidad a la que piensan dedicarse como maestros. Luego, en un máximo de dos años, deben recibir cursos de pedagogía, didáctica, etc. Es decir, se debe priorizar el QUÉ se va a enseñar y, luego, el CÓMO.

Los maestros, a quienes muy a menudo se les señala como los grados culpables de la bajísima calidad de la educación en el Perú, son, por el contrario, víctimas de un sistema que les ha permitido acceder a la carrera magisterial, porque era la más fácil de estudiar y la que ofrecía menos dificultades para la obtención de grados y títulos adicionales. Se ha comprobado que hay un gran número de excelentes maestros que están deseosos de capacitarse, someterse a evaluaciones y lograr así mejorar sus ingresos. El otro grupo vive el drama de su falta de preparación y de no ser calificados como buenos maestros. Para estos maestros se deberá diseñar un plan de preparación y entrenamiento para otras ocupaciones, lo que les permiti-

ría salir del magisterio sin poner en peligro la economía de sus familias. En todo caso, la educación de los niños es lo prioritario.

La sociedad en general, la industria, el comercio, las artes, las ciencias y la tecnología son el mercado de la cadena de valor de la educación, son la demanda de los conocimientos, ya sea adquiridos o generados por el producto de cada eslabón de la cadena de valor de la educación. Por lo tanto, deberán realizarse eventos periódicos para que se pongan en contacto con cada uno de los eslabones de la cadena de valor de la educación.

¿Llegará la educación de calidad a tiempo?

Gustavo Yamada Fukusaki

Soy un economista convencido de que el acceso a una educación de calidad para todos es el mejor instrumento para consolidar el desarrollo econó-

mico y social del Perú y la igualdad de oportunidades a la que todos aspiramos. En este sentido, he tenido el privilegio de aprender mucho de las complejidades y retos del sector educación, en todos sus niveles, a través de mi participación en el Consejo Nacional de Educación en los últimos seis años.

La gran mayoría de economistas y analistas del país coinciden en señalar que la sostenibilidad del crecimiento peruano va a depender crucialmente de que se solucionen los cuellos de botella que generan nuestro déficit de infraestructura física (carreteras, puertos, aeropuertos, energía, telecomunicaciones) y la escasez de personal educado de calidad.

Sin embargo, resulta más fácil implementar cualquier megaproyecto de infraestructura física (como una segunda línea en el Metro de la ciudad de Lima o la carretera longitudinal de la sierra) que incrementar la calidad de los aprendizajes de nuestros niños. He allí una gran fuente de frustración para muchos actores en el país que genuinamente quieren una mejor calidad educativa accesible para todos.

El gasto público destinado al sector educación sigue situándose alrededor del 3% del PBI, a pesar de todos los buenos discursos a favor de la educación. Al Ministerio de Economía y Finanzas se le califica de “insensible” o, en el mejor de los casos, de “inconsistente”, porque a sabiendas de que la baja calidad de la educación será una restricción al crecimiento, no permite dar un salto más grande en la inversión educativa.

Desde el MEF se podría contra-argumentar que la “caja fiscal” solo tiene como recursos presupuestales totales el equivalente al 16% del PBI a ser repartido entre 18 ministerios, 25 gobiernos regio-

nales, cientos de gobiernos provinciales y miles de gobiernos distritales, además de otras entidades públicas descentralizadas. Y todo reclamo parece de máxima prioridad, desde las necesarísimas inversiones en mayor seguridad ciudadana hasta las mejoras en el gasto en salud, protección social y lucha contra la pobreza.

Paradójicamente, las diversas instancias del sector educación devuelven anualmente no menos de mil millones de dólares de presupuesto, alrededor de medio punto porcentual del PBI, por incapacidad de gastar e invertir más y mejor. Y el sector se encuentra entrampado y paralizado en un enjambre de normas y procedimientos kafkianos que no se atacan de raíz desde hace muchos años.

Veamos un ejemplo reciente que nos tocó observar directamente: para realizar la renovación del alquiler del local donde funciona el CNE se tuvieron que seguir 89 trámites dentro del Minedu (aprobaciones de distintas instancias dentro del mismo ministerio) que tomaron un total de 91 días, lo que significó un gran y costoso retraso para el pobre propietario del mencionado local.

Mientras tanto, los resultados del aprendizaje de nuestros alumnos siguen estancados (solo 13% de niños al final de segundo grado logran el nivel adecuado de rendimiento matemático), a pesar de toda la atención que han tenido en los últimos cinco años durante dos administraciones gubernamentales distintas.

¿Debemos ser pesimistas entonces sobre el futuro de la educación del país, y, por ende, sobre la posibilidad de llegar a alcanzar el desarrollo pleno del Perú? No necesariamente. Hay varias tendencias esperanzadoras y depende de todos nosotros que las consolidemos.

Cada vez hay más actores importantes fuera del sector educación que están convencidos de la necesidad de mejorar la educación del país. Algunos están tomando acciones concretas para aportar en el sector educativo; por ejemplo, las agrupaciones de jóvenes profesionales que destinan sus primeros años a la enseñanza en escuelas públicas. Empresarios del sector privado líderes en rubros como las finanzas, el comercio y la minería están invirtiendo directamente tanto en la educación básica como en la superior. Varios gremios reclaman, cada vez con mayor insistencia, una política educativa de mayor envergadura y sustancia; entre estos tenemos la CADE de IPAE, los encuentros de la Cámara de Comercio de Lima y la Confiep. Asimismo, un creciente grupo de profesionales de primer nivel, de todas las disciplinas y con vasta experiencia laboral se están sumando al trabajo directo en la gestión del sector educación.

En suma, se trata de convencer y persistir para el logro de un gran cambio que tomará necesariamente varias décadas de largo y arduo esfuerzo, pero que debe empezar ahora y no disminuir en el camino. Para ello fue hecho el Proyecto Educativo Nacional y, precisamente por eso, consideramos que el Consejo Nacional de Educación debería tener mayor peso en las decisiones críticas que se toman alrededor del sector educativo.

“La calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes”. Esta es una de esas célebres frases del estudio de McKinsey que poco a poco ha ido calando en la conciencia colectiva del país. Y no le falta razón, por lo que hay que reclutar cada vez a mejores miembros de cada generación de jóvenes en la profesión docente. Hay que ofrecerles una carrera atractiva y de alto reconocimiento.

Los casos de Enseña Perú, Crea+ y otras organiza-

ciones juveniles son los primeros indicios de que hay una nueva generación de jóvenes con gran potencial que, de encontrar una carrera atractiva y prestigiosa, se embarcarían en la carrera docente. Asimismo, toca capacitar intensivamente y evaluar continuamente al stock actual de profesores. Sin embargo, también hay que ofrecer una salida rápida y digna a aquellos maestros que por múltiples razones ya no pueden o no desean seguir en la carrera magisterial.

El papel de los directores de las escuelas es crucial. El emblemático caso del colegio Fe y Alegría 58 de Jicamarca (que se ha situado entre los primeros lugares en el ranking de escuelas públicas en las pruebas de segundo grado por varios períodos) demuestra que una excelente directora con mucho conocimiento, pero sobre todo con inmensa pasión, puede lograr grandes resultados educativos en medio de circunstancias económicas muy precarias.

El convenio del Estado con Fe y Alegría para la administración de estos colegios tiene un elemento distintivo fundamental: la capacidad de los directores de entrevistar y seleccionar al plantel de maestros, pagados por el Ministerio de Educación, que mejor sintonicen con las ambiciosas aspiraciones de la institución y con las apremiantes necesidades de los chicos.

También queda claro que todos los directores de colegios del país, públicos y privados, pierden muchísimo tiempo en procedimientos burocráticos estériles requeridos por las UGEL, las direcciones regionales y el Ministerio, en vez de dedicarle más horas al corazón de la actividad educativa, que es el conjunto de los aprendizajes de los niños. Aun colegios ejemplares como los de Fe y Alegría tienen que suplicar durante meses y años por plazas docentes no cubiertas, contratos de personal, pre-



supuesto de mantenimiento de la infraestructura, entre muchas otras necesidades elementales que el Estado debería apresurarse en cubrir para que se brinde un mejor servicio educativo.

El Estado tiene que aprender más de experiencias innovadoras que están ocurriendo ya en el país. Por ejemplo, la red de colegios Innova está mostrando gran potencial para proporcionar educación de buena calidad a costos bastante razonables, aun comparables con los presupuestos que actualmente invierte el Estado en las escuelas públicas.

Una de las claves para el modelo educativo de Innova es la utilización al máximo de las TIC para que complementen, no que sustituyan, la labor diaria presencial de los docentes. El modelo resalta tres estrategias: la primera es la estandarización de la

calidad de todas las clases a través de la preparación de clases modelo que deben ser consultadas por todos los profesores en toda la red de escuelas; en segundo lugar, las sesiones de tutoría personal con programas educativos de refuerzo para que cada alumno pueda avanzar a su propio ritmo; y la tercera es el acompañamiento semanal a los docentes en el aula para identificar estrategias de mejora en la enseñanza.

Como los tiempos urgen y la necesidad de proveer una educación masiva de calidad en el país apremia, el Estado debe apoyarse más en reconocidas organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en general con deseos de contribuir a la educación de manera directa, a través de diversas modalidades de asociación público-privada. Estamos realmente en una carrera contra el tiempo y contra el sub-desarrollo.



Revertir el deterioro de tres décadas

José Rivero Herrera

La educación peruana lleva casi tres décadas de deterioro progresivo. La crisis de la educación peruana se expresa en la contradicción existente, por un lado, entre los grandes esfuerzos que hace la casi totalidad de familias para que sus hijos tengan acceso a una educación adecuada y, por otro lado, la falta de correspondencia de estos esfuerzos con un sistema que no se centra en el alumno como fin último.

El progresivo deterioro de la educación pública en un país con las características de desigualdad social y económica como el nuestro, agrava tal crisis. Sus dos principales expresiones son las siguientes:

a. El bajo rendimiento de estudiantes de cen-

tros públicos tanto en evaluaciones internacionales comparadas como en resultados de evaluaciones censales; por ejemplo, en la última de ellas (2012), solo un 24% de estudiantes en escuelas estatales alcanzó el nivel "satisfactorio" en comprensión lectora; y a escala nacional, solo el 12,8% lo logró en matemática.

b. Aumento de la educación privada a costa de la disminución de la pública. Hacia fines de la década de los años noventa, el sector público atendía al 85% de la matrícula del sistema educativo, mientras que el 15% restante era atendido por el sector privado. En lo que va del nuevo siglo, el panorama se modifica sustantivamente. En el 2011, la cobertura de atención del sector privado creció 68% respecto a la del año 2000, pues se incrementó

en un millón y 57 mil estudiantes a costa de la caída creciente de matrícula en centros educativos estatales².

Ahora bien, es obligación del Estado proveer de una educación de igual calidad a todos con prescindencia de su origen social, económico o étnico. La educación pública no solo debería estar dedicada a los pobres, sino que debería ser una opción válida para familias que, sin ser pobres, preferirían una educación más integrada socialmente. Si la educación pública es buena, entonces actúa como exigencia de base reguladora de todo el sistema. Hoy, la educación pública compite con la privada en condiciones de pronunciado desequilibrio; sus obligaciones y responsabilidades incluyen a los más alejados de las zonas rurales, los marginales y los excluidos de otras escuelas; además, los presupuestos por alumno de la educación pública son bastante menores que los dados en otros países de la región latinoamericana.

Tres premisas de la educación pública obligatoria son, primero, ser gratuita; segundo, no puede tener fines de lucro; y, tercero, responde al ejercicio ciudadano del derecho a la educación.

Un desafío mayor es mejorar sustantivamente la escuela pública. Superar su actual condición de "marca agotada" que no proporciona a los padres la tranquilidad de saber que están escogiendo una buena educación para sus hijos.

En la renovación o refundación de la escuela pública, su mejor institucionalidad y gestión serán fundamentales.

En el marco de lo establecido en el Proyecto Educativo Nacional, se sugiere considerar aspectos como los siguientes: primero, mayores recursos para edificios adecuados, para superar déficits de luz, agua y desagüe vigentes; para materiales didácticos, libros suficientes y bibliotecas de aula, o para promover programas y proyectos de innovación. Segundo, mayor autonomía en su gestión de modo que se dé cabal poder a los directores para la contratación de personal, para la constitución de equipos docentes, y de vínculos con la comunidad y con entes de gobierno para manejo y mantenimiento de local escolar. Dicho de otro modo, se necesita liderazgo administrativo y pedagógico del director. Tercero, visión y objetivos compartidos en la escuela con unidad de propósito, consistencia en la práctica, y colaboración y trabajo colegiado. Expectativas comunes elevadas, comunicación de estas a alumnos y padres. Cuarto, docentes mejor remunerados que reflexionan sobre su propia práctica y privilegian sus propios aprendizajes asumiendo que el conocimiento no se distribuye, sino que se conquista. Enfatizar el apoyo entre pares docentes en la enseñanza y el acompañamiento. Quinto, enseñanza y aprendizaje como centro de la actividad escolar optimizando el tiempo del aprendizaje. Seguimiento de los avances y del desempeño del alumno. Importa hacer de la buena enseñanza de la lectura y de las operaciones matemáticas básicas pilares de toda buena enseñanza como estrategia que involucre a todo el centro educativo, con énfasis en los primeros grados. Sexto, alternar la formación de los docentes dentro y fuera del sistema escolar. Juntar a docentes con profesionales de otros campos, a los nuevos con docentes experimentados y al conjun-

2 En educación primaria, el éxodo de estudiantes de lo público a lo privado llegó a 865 mil estudiantes; en la secundaria, a 239 mil estudiantes. La educación inicial (con 78 mil estudiantes) y la superior universitaria (con 99 mil estudiantes) fueron las únicas modalidades que crecieron en el sector público. (Fuente: INIDEN. Noviembre de 2012, Año 21, N° 11)

to con investigadores que trabajan en sus campos respectivos. En la formación se enfatizará no tanto tareas operativas, sino estrategias para aplicar con sus alumnos. Séptimo, propiciar cultura evaluativa que mida aprendizajes y retroalimente considerando diferencias individuales y culturales. Los docentes asumen el éxito o fracaso de sus alumnos. Se incorpora la evaluación del funcionamiento de la escuela. Octavo, no se propicia ni en la escuela ni en el aula segregación por inteligencia, raza o género, ni se agrupa a alumnos por nivel de habilidades. Se estimula que los padres se involucren en el quehacer de la comunidad escolar. Noveno, propiciar derechos y responsabilidades de los alumnos elevando su autoestima, promoviendo estructuras participativas (por ejemplo, los municipios escolares) y mayor involucramiento en sus propios aprendizajes. Décimo, estrategias para alentar el mejor uso de las TIC y de sus potencialidades como medios de información y aprendizaje. Las laptops y otros recursos educativos deben ser complemento y no sustituto de una buena enseñanza. Undécimo, modificar sustantivamente estructura y propósitos privilegiando lo administrativo en las UGEL y las DRE. De este modo, estas se convertirán en apoyo y sostén del mejor funcionamiento institucional de las escuelas y de la obtención de mejores aprendizajes.

El éxito está en afinar los detalles

Juan Borea Odría

Sin desconocer la importancia de planteamientos de gran alcance, considero como aporte algunas propuestas puntuales de aspectos ligados al aula y el colegio, que es donde se juega el éxito o el fracaso de la tarea educativa. Mejorar estos aspectos no cuesta mucho dinero (salvo el aumento de sueldos, que es imprescindible), más bien, requie-

re decisión de modo que los directores de las instituciones educativas públicas puedan dedicar su tiempo a trabajar con docentes y alumnos.

Sobre el personal

Aumentar el piso salarial del docente es imprescindible. Sobre ese piso, se deben programar los aumentos ligados al desempeño y se debe buscar horarios completos de los docentes en los colegios para que lleven a cabo tutorías, actividades formativas y para que reciban a las familias. También debe impulsarse la Ley del Magisterio, aunque sin algunos aspectos inconvenientes que todavía persisten en ella.

Para que haya un ordenamiento del personal debe establecerse un Cuadro de Asignación de Personal que, de acuerdo con su tamaño, toda escuela debe tener. Hablamos acá de directivos, personal docente, de servicio y psicólogos. Este cuadro permitirá la programación adecuada de los requerimientos de personal y que la comunidad educativa pueda exigir su cumplimiento.

Hay que dar las normas que permitan que un profesor que tuvo contrato y ha sido adecuadamente evaluado pueda tener una renovación automática. El profesor ya conoce la escuela y conoce a los alumnos, lo que es un aprendizaje difícil; de esta manera, se ahorrará tiempo y dinero, lo que evitará muchos exámenes de contrato.

Sobre la capacitación

Hay que hacer una gran reforma de la formación inicial docente, que garantice que realmente aprendan pedagogía y las materias que van a dar. Sobre la formación en servicio, hay que diferenciar la de directores y la de docentes.



Todo director nuevo antes de ejercer su cargo debe recibir una capacitación intensiva a tiempo completo y con goce de haber. Hablo de por lo menos seis meses fuera de la escuela, en los que adquiera algunos conocimientos y habilidades que va a requerir en su nuevo cargo: por ejemplo, resolución creativa de conflictos, manejo de personal, administración de colegios, legislación educativa (la específica de los colegios), etc.

Se debe continuar con los programas de capacitación docente y se debe asegurar su pertinencia. Esta capacitación debe ser apoyada con material en la red digital.

Sobre normatividad

Hay muchas normas que limitan la autoridad del director y de la escuela. Se hace necesaria una

revisión de las normas con la participación de los directores y, luego, se debe dar una especie de DS 016 que otorgue a las escuelas y sus directores mayor protagonismo y capacidad de decisión. No hay que dejar al director solo, sino que se ha de reforzar instituciones como el CONEI para que las decisiones puedan ser consultadas con los representantes de la comunidad educativa.

Antes de emitir estas normas y otras que vayan saliendo, se debe consultarlas con un grupo de directores con experiencia, capacidad profesional y tino. Esto evitaría problemas posteriores a los colegios, las UGEL y el Ministerio. Además, todas las normas deben ser publicadas de manera ordenada en la WEB del Minedu, y actualizadas en cuanto salga una nueva norma. Esto ayudará a una mejor administración y evitará muchos procesos administrativos, pues muchas veces los directivos



incumplen las normas por desconocimiento y el tiempo que pasan sancionados ocasiona serios problemas a la institución educativa.

Mención aparte merece la directiva del año escolar, que debe seguir saliendo en noviembre. Esto es más importante para los colegios y escuelas del Estado, porque los profesores del Estado llegan a iniciar clases directo de las vacaciones de febrero. Si los profesores no dejan todo programado en diciembre, en la práctica inauguran el año escolar el 1 de marzo y luego mandan a los alumnos a las casas por una o dos semanas mientras se organizan, con la consiguiente pérdida de horas de clase.

Sobre el currículo

En la actualidad, hay varios documentos pedagógicos que confunden al profesor: DCN, Currículo

Regional, Mapas de Progreso, Rutas de Aprendizaje. Debe elaborarse un solo documento que oriente al profesor y sea el soporte para la impresión de textos y de material educativo. Los seis años de vigencia del DCN pueden ser una ocasión para revisar lo avanzado y proponer un solo documento normativo que incluya, en cada región, las indicaciones del DCR.

Sobre tutoría y orientación

La realidad social y familiar hace que cada vez más los docentes deban jugar el papel de orientadores y consejeros. Para que este papel sea adecuadamente desempeñado deberían tomarse algunas medidas: primero, contratar psicólogos escolares en todas las II.EE. públicas o atendiendo a redes en los casos de escuelas pequeñas. Estos psicólogos no están para dar terapias a los alumnos, sino

para orientar a los docentes y alumnos para un desarrollo adecuado de la vida escolar. Segundo, asignar horas pagadas a los tutores escolares para que puedan dar no solamente la hora de tutoría semanal, sino para que puedan conversar con los alumnos, acompañarlos en actividades extracurriculares y recibir a las familias. Tercero, constituir nuevamente los servicios de OBE que tan buenos resultados dieron en la Reforma Educativa de la década de 1970.

Sobre los locales escolares

Fue un error de la gestión anterior suspender el mantenimiento preventivo de los locales. Debe continuarse con esta práctica, pero se debe corregir los errores burocráticos de su aplicación y se debe fortalecer el papel de la comunidad educativa en la determinación del gasto y la rendición de cuentas.

Por otro lado, es necesario regularizar la propiedad de los locales escolares. Muchos de ellos no tienen sus papeles en regla y eso impide que se invierta en su mejora. Hay que usar los resultados del censo de infraestructura que se ha hecho en 2013 para determinar qué locales tienen problemas de saneamiento y proceder a la regularización.

Algunas ideas fuerza para el fortalecimiento de la escuela *Idel Vexler Talledo*

Para mejorar los sistemas educativos, habitualmente, nos referimos a la necesidad de favorecer las condiciones de educabilidad de nuestros estudiantes. Y hablamos, entonces, de mejorar el monto presupuestal y su ejecución, de revalorar al magisterio nacional, de optimizar las políticas curriculares, de sustituir, corregir y mantener

la infraestructura y los espacios educativos, y de proporcionar medios pedagógicos oportunamente, entre otros. Pero ¿para qué? Para tener “clases modernas creativas e interactivas” en el marco de una gestión pedagógica y curricular eficiente. ¿Dónde? En las instituciones educativas (en las aulas y demás espacios pedagógicos). Lo señalado muestra que la educación se produce, no en el Minedu, las DRE y UGEL, sino en las escuelas donde lo protagónico debe ser la gestión pedagógica, ciertamente, sin descuidar lo administrativo. Por lo tanto, la institucionalidad de la escuela pública peruana pasa por allí. Por ello, con carácter pragmático y con el criterio de tener resultados en el corto plazo, me permito proponer algunas ideas fuerza.

Primero, empoderar al director de la institución educativa. Para el efecto, hay que capacitarlo, evaluarlo y seleccionarlo bien. Debe tener bonificaciones porcentuales fijas por ley de acuerdo a su escala magisterial.

Segundo, los instrumentos de gestión deben ser aprobados por los directores, sin necesidad de enviarlos a las UGEL o DRE respectivas. Su diseño y cumplimiento debe ser materia de supervisiones inopinadas durante todo el año escolar.

Tercero, el Proyecto Curricular Institucional diversifica los aprendizajes e incluyen áreas y talleres electivos en el marco de su realidad y misión. Este PLAN DE ESTUDIOS, en concordancia con la Ley General de Educación, tiene VALOR OFICIAL.

Cuarto, autorizar a los directores a establecer alianzas estratégicas con empresas, organizaciones, instituciones de educación superior y otras para la mejora continua de la calidad educativa.

Quinto, los contratos de los profesores, que a juicio de los subdirectores y director, tuvieran un



buen desempeño profesional, deberían ser renovados automáticamente por la institución educativa (para el efecto debe haber una Ley específica, porque actualmente las leyes anuales de presupuestos lo prohíben).

Sexto, desarrollar un plan de mantenimiento preventivo, correctivo y sustitutorio de locales escolares.

Séptimo, fortalecer la tutoría y orientación educativa, y las estrategias de prevención e intervención ante situaciones de acoso y agresión escolar.

Octavo, asegurar el desarrollo de las actividades de aprendizaje de los estudiantes de modo que se optimice el número efectivo de horas de estudio durante el año escolar.

Noveno, desarrollar estrictamente las “jornadas, reuniones, talleres y concursos” que sean estricta-

mente necesarios para el mejoramiento de la calidad educativa.

Décimo, contratar progresivamente “sicólogos escolares” para asesorar y acompañar a los tutores, padres y docentes en el trabajo tutorial en los colegios.

Undécimo, desarrollar programas de educación sexual integral en coordinación con los padres de familia.

Duodécimo, fortalecer los “bancos de textos escolares”.

Décimo tercero, tener equipos docentes competentes que pongan en práctica las evaluaciones, capacitaciones y reconocimiento de méritos con aumentos de sueldos diferenciados y sustantivos.

Décimo cuarto, fomentar la lectura y el Plan Lec-

tor, y mejorar la enseñanza de la matemática en primaria.

Décimo quinto, construir, en el quehacer cotidiano de la escuela, ciudadanía y valores.

Por último, en décimo sexto lugar, mejorar urgentemente el clima escolar, con liderazgo y principio de autoridad.

Estas ideas fuerza requieren de una gestión gubernamental unitaria, descentralizada, eficiente y ética. Esta debe, por supuesto, ser menos burocrática y racionalista, y debe empoderar a la escuela como la instancia protagónica del sistema educativo.

Darwin vive en la escuela pública peruana *Santiago Cueto Caballero*

El argumento principal del presente artículo es que frente al temprano y repetido fracaso educativo de miles de estudiantes en la escuela pública, no existen redes de soporte que permitan revertir la situación de manera rápida y eficiente. En este sistema, nadie asume responsabilidad por el fracaso educativo (ni por el éxito) de los estudiantes. Para comprender este problema, quisiera sugerir que la historia de la educación pública peruana ha transcurrido en un proceso similar al que, en el siglo XIX, Darwin propuso con su teoría de la evolución de las especies. A través de ella, el científico inglés básicamente propuso que, mediante un proceso de selección natural, los individuos y especies que tenían mayor probabilidad de sobrevivir y triunfar eran aquellos que lograban adaptarse a su medio ambiente; los otros tenían como destino la muerte y, eventualmente, la extinción de la especie.

El medio ambiente al que se tienen que adaptar directamente los estudiantes y sus familias es la

escuela. Los “débiles” en la escuela, es decir, aquellos que tienen más probabilidad de fracasar (por ejemplo, no aprender al nivel esperado, repetir de grado una o varias veces, o abandonar sin completar al menos la secundaria) han sido identificados en muchos estudios y evaluaciones: son los estudiantes rurales, indígenas, de familias pobres o pobres extremas, con madres poco educadas, o, peor aún, los que presentan todas estas características. Históricamente, el sistema educativo peruano no ha asumido responsabilidad por estos grupos de estudiantes en riesgo de fracaso educativo; esto no significa por supuesto que tener una o varias de las características anteriores sea una sentencia educativa definitiva. A diario se ven estudiantes y familias que tienen éxito educativo aun cuando vivan en la adversidad. También hay los que fracasan en su educación a pesar de que tienen un contexto familiar aparentemente favorable.

Esta situación, natural en el campo de la biología estudiado por Darwin, resulta inaceptable en sociedades como la peruana, que tienen como ideal una democracia solidaria, con iguales derechos para todos sus estudiantes. Así, los docentes saben desde temprano en el año escolar, incluso desde primer grado, quiénes son los estudiantes que muestran mayores debilidades de aprendizaje y, sin embargo, es poco o nada lo que se hace por ellos. Los directores saben casi desde la matrícula quiénes son los padres que se involucran en la educación de sus hijos y quiénes los van a tener casi abandonados.

No quiero decir con lo anterior que el sistema darwiniano que predomina en el sistema educativo peruano sea responsabilidad exclusiva de directores y docentes. Estos en general cumplen con lo requerido por las normas: asisten a la escuela y dan sus clases en el horario previsto; es a nivel de sistema que se tendría que repensar la educación

pública peruana, diseñando un sistema de soporte de los estudiantes peruanos en riesgo de fracaso educativo. Este apoyo podría darse a través de diferentes programas específicos; por ejemplo, clases de recuperación para los estudiantes que se van rezagando respecto de sus compañeros; apoyo a familias en pobreza extrema (Juntos es un avance, pero parece ser insuficiente en algunas situaciones y solo se da en zonas rurales, aunque hay también extremas carencias en zonas urbanas); apoyo a estudiantes indígenas que no logren un dominio suficiente del castellano en los grados en que se espera que esto ocurra; y apoyo a estudiantes con necesidades educativas especiales. Estas intervenciones en algunos casos deberían ser educativas, pero, en otros, seguramente deberían incluir componentes de nutrición, salud y lucha contra la pobreza de manera integrada, al servicio de estudiantes individuales, con nombre y apellidos. En otras palabras, se requiere una escuela flexible, que se adapte a las necesidades y potencialidades de los estudiantes en cada localidad. Esto sería marcadamente diferente de los inflexibles ambientes naturales que Darwin describió, y de ambientes igualmente inflexibles que observamos frecuentemente en el Perú (aun cuando existen por cierto escuelas públicas excepcionales que sí se piensan desde el servicio a los estudiantes).

Dudo mucho que un sistema de soporte de los estudiantes pueda planificarse de manera centralizada en toda su extensión. Este podría repetir los mismos vicios de inflexibilidad de la educación peruana mencionados antes. Un sistema de soporte al servicio de los estudiantes requeriría disponibilidad de recursos diversos a nivel local y poder de decisión por parte de los Consejos Educativos Institucionales de cada escuela. Se debe confiar en su capacidad de actuar por su cuenta en temas educativos, pero también coordinadamente con

otros sectores a favor de cada estudiante. Tendría que montarse también un sistema de rendición de cuentas, no solo de los recursos financieros disponibles, sino de las metas propuestas para cada escuela tomando en cuenta sus logros y debilidades en años previos. Por ejemplo, crecientemente se debería considerar inaceptable que un niño o joven que viva en la comunidad de la escuela no esté matriculado en educación inicial desde los tres años o que abandone la educación antes de completar al menos quinto de media. Para lograr metas como las anteriores, los equipos de docentes y directores tendrían que salir de las escuelas y trabajar con las comunidades, las familias y los estudiantes, colectiva e individualmente; y, cuando cumplan sus metas, deben recibir un reconocimiento por su labor profesional a favor de los estudiantes.

Darwin debería estar presente en las escuelas peruanas solo como tema de estudio en clases de ciencias. Aplicado al mundo educativo, Darwin solo es relevante para recordarnos los altos niveles de inequidad en la sociedad y la escuela pública peruana. El sistema educativo público peruano necesita ser repensado para ponerse al servicio de los estudiantes y no al revés, como hasta ahora.

Propuestas para fortalecer la escuela en las áreas rurales

Hugo Díaz Díaz

Los problemas:

En las áreas rurales, se atienden un millón y medio de estudiantes, trabajan 96 mil profesores y funcionan 44 mil instituciones educativas. Del total de escuelas, casi 22 mil son de educación primaria y, en su mayoría (90,5%), no cuentan con un maestro para atender a los alumnos de cada grado ofertado.

La estadística del Ministerio de Educación muestra que el tamaño promedio de las escuelas rurales públicas es pequeño —incluso el de las urbanas—. Contar con una red amplia de escuelas rurales pequeñas en una geografía difícil como la nuestra hace más difícil la asesoría y apoyo pedagógico, la distribución de materiales y el mantenimiento de la infraestructura, solo por citar algunos ejemplos.

Área/Tipo de escuela	Alumnos (a)	Escuelas (b)	(a)/(b)
Urbano			
Polidocente	2 409 600	10 934	220
Multigrado	135 900	2944	46
Unidocente	16 100	707	23
Rural			
Polidocente	247 000	2086	118
Multigrado	487 800	10 915	45
Unidocente	139 800	8874	16

Fuente: Ministerio de Educación, Escala, 2012

A la amplia red de escuelas primarias rurales acompaña una insuficiente oferta de educación rural para las zonas de población dispersa.

Por otro lado, la estadística es ilustrativa al mostrar que, del total de alumnos que culminaron su educación primaria en el 2011, solo el 62.3% estarían continuando sus estudios secundarios en esas áreas; el resto, alrededor de 50 mil, habrían ido a continuar estudios en una secundaria urbana o dejaron de estudiar. La tabla es ilustrativa:


Tasa de continuación de 6° de Primaria a 1° de Secundaria (en miles de alumnos)			
Área	Alumnos 6°g P 2011	Alumnos 1° S 2012	Tasa de continuación
Urbana	414.9	466.2	114.4
Rural	128.9	80.3	62.3

Fuente: Ministerio de Educación, Escala. 2011-2012

Pero hay otros problemas de larga data en la educación rural. La repetición en segundo y tercer grado de la primaria rural es altísima, y, en general, los problemas de deserción y abandono aumentan al final de la

secundaria. La estadística muestra que cada año la repetición y el abandono en la primaria y secundaria cuestan S/. 363.8 millones, pero si al año siguiente los repetidores asistiesen a una escuela el costo se elevaría en S/. 240.1 millones.

Costo de la repetición y abandono en el área rural

	Costo en soles 
Costo de la repetición y abandono	363.8
Primaria	250.0
Secundaria	113.8
Costo de ocupar una plaza al año siguiente	240.1
Costo de repetir un año más Primaria	175.2
Costo de repetir un año más Secundaria	64.9

Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación, Escale.

Betty Alvarado, en un estudio que prepara para la Universidad del Pacífico sobre costo-efectividad por tipo de escuelas, avanza en la estimación de costos diferenciándolos por tipo de escuela y considerando la tasa de culminación de quienes terminan la educación primaria. Ella encuentra que, mientras que en las escuelas polidocentes (principalmente urbanas) el costo de obtener un egresado en las escuelas polidocentes llega a S/. 13 015 y en las escuelas multigrado a S/. 12 052, en las escuelas unidocentes que son casi exclusivamente rurales ese costo se eleva a S/. 17 893. El menor costo en la escuela multigrado se explica porque el costo del paquete normativo (inversión en diversos factores que intervienen en ese tipo de escuela) es menor que en los casos de las escuelas polidocentes y unidocentes. Cálculo similar se puede hacer en función de un criterio diferente: los estudiantes que alcanzan Nivel 2 en la ECE 2012; con este criterio, se encuentra que el costo de un estudiante que alcanza Nivel 1 y Nivel 2 en comprensión puede fluctuar entre S/. 2284 y

S/. 4801 en escuelas polidocentes y unidocentes, y en el caso de matemáticas, entre S/. 3516 y S/. 9014.

Pero el problema va más allá de la eficiencia académica y los rendimientos. Es hartó complejo: hay nudos burocráticos; una alta rotación del personal docente y directivo de las escuelas; en varias zonas del país, la cantidad de profesores intitulados todavía es elevada, pues supera los 70 mil; en las escuelas bilingües biculturales, no siempre se contrata personal docente idóneo. Además, los programas de formación para esas zonas son escasos, no existen suficientes incentivos para que maestros calificados se animen a trabajar un tiempo en escuelas alejadas y la educación en esos contextos no es una prioridad financiera.

Hay regiones en las que los movimientos de personal, sea por contrato, reasignación o permuta, alcanzan hasta el 25% o 30%. Pedagógicamente resulta perjudicial para un alumno cambiar constantemente de profesor, más aún si el que llega

no conoce suficientemente el idioma y la cultura local. Hay estudios que muestran que frente a una misma prueba de evaluación de capacidades fundamentales, los alumnos de los grados superiores de la educación primaria rural muestran un menor rendimiento académico que los que están en los primeros grados.

Todos los años se toma conocimiento de que los factores climáticos y otros fenómenos naturales afectan el normal desarrollo del año escolar. El 2012, por la crecida de los ríos, muchas escuelas del área rural de la selva loreana empezaron clases en agosto. Por otro lado, en regiones donde las lluvias o el frío son intensos, es casi imposible empezar en marzo o llevar un sistema de vacaciones escolares como lo establecen las normas oficiales. Muchas escuelas comienzan la segunda quincena de abril o en mayo.

Cuando los cambios climáticos castigan más, las distancias del hogar a la escuela resultan más difíciles de cubrir por los estudiantes; incluso, en épocas normales, demoran más de una hora en llegar a la escuela. Por ello, en muchas escuelas las clases no comienzan a las 8 de la mañana como es en las escuelas urbanas, sino a las 9.30 o 10 de la mañana.

Entre las limitaciones de tiempo de aprendizaje, hay que añadir los feriados nacionales y regionales, las paralizaciones de maestros y los días de descanso que las normas dan al magisterio estatal. Es una utopía pensar que en muchas de las localidades rurales se pueda cumplir siquiera la tercera parte del plan curricular oficial, excesivo en contenidos y que no prioriza el logro de pocas capacidades fundamentales para desenvolverse sin dificultades en la vida.

Las consecuencias de tener un año escolar con

muchos días de clases menos que los normados terminarán siendo muy perjudiciales para los estudiantes en el corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo, lo evidente es que un año escolar reducido no ha sido impedimento para que la mayoría de profesores promueva al grado inmediato superior a sus estudiantes sin que alcancen los objetivos del grado. Evalúan en función de lo poco que han enseñado. La consecuencia indudable es que el déficit de aprendizaje cobrará la factura en algún momento. Lo evidente es que muchas de las capacidades adquiridas por un niño que está en grados superiores de primaria corresponden a un grado inferior y, en zonas bilingües, el nivel de vocabulario castellano podría corresponder al de un niño de primer o segundo grado.

¿Cuánto de los resultados que obtienen los estudiantes en comunidades rurales de la selva y la sierra rural se explican por la alarmante pérdida de días y horas de clase? Si la norma dice que los gobiernos regionales pueden adaptar su calendario escolar a las características de su ámbito territorial, ¿por qué no lo hacen?

En síntesis, hay innumerables carencias, y quizá lo principal, es la falta de voluntad política para atenderlas.

Las propuestas

La administración educativa debería ser muy rigurosa en la aplicación de normas de movimientos de personal docente. Hay casos que lo justifican, pero hay otros que son el germen de favoritismos y actos corruptos por parte de malos funcionarios, lo que genera un impacto pedagógico negativo.

En segundo lugar, el Estado debería apoyar el desarrollo de una mayor oferta de formación y capacitación de profesores bilingües, así como instar a



dar más prioridad al desarrollo de competencias didácticas que permitan al docente trabajar en aulas unidocentes y multigrado; en otras palabras, hay que dar prioridad a la calificación para atender simultáneamente a estudiantes de diversos grados.

Tercero, no se olvida que los profesores que trabajan en estas zonas deberían recibir sus sueldos y bonificaciones de acuerdo a las normas. Se han producido muchas quejas respecto al pago de bonificaciones y al incumplimiento del pago de la jornada laboral que les corresponde. En zonas muy alejadas, los programas de construcción de escuelas deberían incluir el componente de vivienda para el maestro.

Cuarto, en la educación rural, como en la urbana donde asisten los más pobres, es indispensable la

acción multisectorial para hacer frente al alto índice de enfermedades que aquejan a los estudiantes, no solo por razones climáticas, sino también por desnutrición, falta de higiene y otras condiciones de pobre salubridad existentes en sus hogares y en las escuelas. La parasitosis ha sido identificada como una de las principales causas de la inasistencia escolar y su enfrentamiento exitoso reduce la inasistencia escolar. Lo mismo puede decirse de las campañas que ayuden a prevenir o tratar problemas asociados a la vista, al oído y a impedimentos fonológicos.

En el cuidado de la salud, en especial de las infecciones, el empleo del cobre ante la constatación de su gran poder antimicrobiano y antibacteriano puede ser útil para enfrentar los problemas de inasistencia estudiantil por enfermedades, tal como se viene aprovechando con éxito en Chile

y el Reino Unido. El empleo de la melanina con partículas de cobre en la fabricación de carpetas está permitiendo reducir hasta en 90% la cantidad de bacterias, microbios y gérmenes que podrían tener los tableros de madera desde los cuales se transmiten enfermedades infectocontagiosas. La interrogante es si parte del cobre que existe en el Perú no podría emplearse en estos usos.

Quinto, es difícil rendir bien en zonas de intenso frío o calor, con aulas inadecuadas para esos climas. En décadas anteriores, se hizo un esfuerzo interesante de reflexión y diseño de proyectos de construcción de escuelas que consideraban las características especiales de muchas zonas del país en donde, no obstante las condiciones climáticas —de extremo frío o calor—, todavía hoy se insiste en la construcción de aulas con material inadecuado y a veces más costoso. La Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad Nacional de Ingeniería han venido experimentando con la construcción de aulas térmicas para algunas escuelas. La experiencia merecería ser evaluada y perfeccionada. Igual se requeriría que, para la selva, se trabajen sistemas de construcción que conduzcan a que los estudiantes realicen sus estudios en ambientes menos calurosos.

Sexto, para muchos especialistas repetir el año escolar no representa suficiente valor agregado en el aprendizaje de los estudiantes. No obstante, dado que el país registra una de las mayores tasas de repetición en el segundo y tercer grado de primaria en América Latina, debería evaluarse la conveniencia de continuar insistiendo en la promoción automática en el pase del primer al segundo grado. Un porcentaje significativo de profesores del área urbana y rural consideran que es una medida que debe dejarse de lado, tal como lo ha hecho la mayoría de países de América Latina que la aplicaban.

Séptimo, si las jornadas y calendarios escolares son inadecuados para muchas localidades del área rural, ¿por qué no empezar diariamente las clases una hora o una hora y media después, y terminarlas más tarde? Resultaría más fácil alargar el término de clases una o dos horas en lugar de imponer el horario de la zona urbana en la rural.

Y en cuanto al calendario escolar, una alternativa podría ser que para esas zonas el año escolar empiece en mayo y termine en febrero del año siguiente. Ciertamente será necesario romper tradiciones entre profesores y padres de familia, como por ejemplo, la tradición de concluir el año escolar en diciembre.

Finalmente, para la educación secundaria hay dos opciones: la primera es ampliar la oferta de secundaria en escuelas primarias que tengan las condiciones y la segunda es ampliar la oferta de colegios de alternancia. Estos últimos funcionan bajo el sistema del internado, pues los alumnos permanecen durante quince días en la escuela, pero el tiempo restante lo pasan en las comunidades donde viven. El componente productivo de estos colegios es una característica. Normalmente las actividades de los alumnos empiezan a las seis o siete de la mañana, y concluye a las nueve o diez de la noche. Largamente los estudiantes de estos colegios reciben más horas de clase que si estuvieran en un colegio de horario normal. Además, la adaptación del calendario escolar y de la jornada diaria mejoraría los niveles de asistencia y puntualidad de alumnos y profesores.

Problemas y desafíos como los mencionados definitivamente deberían obligar al país a colocar a la educación rural como una prioridad de primer nivel. No habrá posibilidades de reducción sostenida de la pobreza con los niveles de ineficiencia académica que se presentan en esas zonas.



SER UN REGALO
DE DIOS

LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO	DOMINGO
1	2	3	4			



Una mirada a la institución y su director

Andrés Cardó Franco

El fortalecimiento de la escuela constituye uno de los propósitos a lograr en el sistema educativo peruano. El Proyecto Educativo Nacional, en lo referente a este aspecto, precisa con meridiana claridad que “la descentralización de la educación es la redistribución del poder entre los distintos niveles de gobierno teniendo a la institución educativa al centro, en función de los destinatarios del sistema educativo que son los estudiantes y la ciudadanía”. Igualmente, la Ley General de Educación no pone en duda el trascendental papel que le corresponde cumplir a la escuela como primera y principal instancia de gestión del sistema educativo descentralizado. Por ello, hay que seguir insistiendo en este principio para que las normas legales o dispositivos administrativos que el Ministerio de Educación emita guarden armonía con el fortalecimiento de la institución educativa como primera instancia del sistema.

Bastante se ha afirmado de la conveniencia de otorgar autonomía a la escuela, pero ya hace años que del discurso no se logra pasar a la acción expidiendo medidas realistas y concretas al respecto. Es comprensible que con un Estado y un Ministerio de Educación tradicionalmente centralistas, no se pueda avanzar en todos los frentes que se abren en este empeño, pero me parece oportuno que se adopten medidas concordantes con el propósito que comentamos y que constituyan señales inequívocas de que se avanza.

En esta línea de reflexión, es oportuno citar un caso: hace unos años que en el Consejo Nacional de Educación se logró elaborar una propuesta legal para impulsar la autonomía de las escuelas rurales que, por las condiciones de su aislamiento, sufren postergaciones en la solución de sus nece-

sidades urgentes. La iniciativa otorgaba a la comunidad del entorno donde está la escuela la responsabilidad de participar en la selección y propuesta de los maestros requeridos para su institución. Lamentablemente, en vez de que el Minedu estudiara la posibilidad de hacer factible esta medida, creo que se buscaron argumentos contrarios que impidieron llevarla a la práctica.

Para que la escuela goce de centralidad en la acción educativa, como se mencionó anteriormente al aludir a lo establecido en el Proyecto Educativo Nacional y en la Ley General de Educación, se requiere decisión política para diseñar y buscar la aplicación, entre otras medidas, de los siguientes puntos:

Primero, una gestión institucional que otorgue y respete el liderazgo pedagógico y administrativo del director, sin interferencias, especialmente de normas emitidas por el escalón intermedio constituido por las UGEL. Segundo, asegurar la oportuna dotación de los materiales educativos que faciliten los logros de aprendizajes. Tercero, seleccionar el personal directivo y docente requerido por la escuela, y verificar que sean sometidos a evaluaciones periódicas conforme a ley.

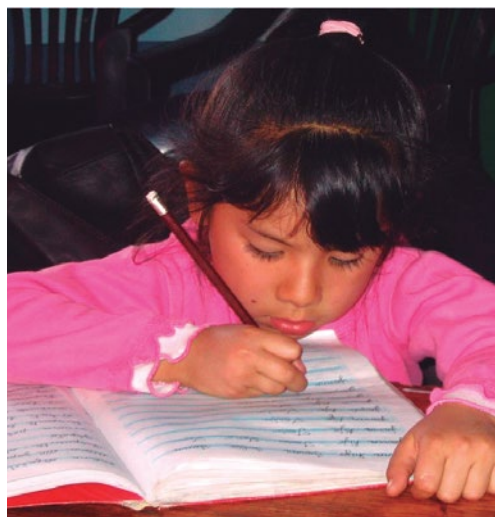
Cuarto, desarrollar orientaciones metodológicas sencillas sobre los aspectos curriculares para facilitar la aplicación de los mismos, pero con criterio de adaptabilidad a las condiciones y necesidades regionales y locales.

La autonomía que se postula se concibe en concordancia con las normas y competencias otorgadas a las demás instancias de gestión del sector. Lo que se debe buscar es que ninguna norma interfiera ni con el derecho a la educación de los alumnos, ni con las facilidades en el logro de los aprendizajes. De esta forma, se asegurará el esfuerzo por

disminuir las desigualdades y por fomentar la inclusión de los estudiantes. La autonomía también implicará la responsabilidad de los directores de rendir cuentas de su gestión pedagógica y administrativa, no solo ante las autoridades de instancias superiores a la escuela, sino también ante la comunidad, ante los padres de familia en los Consejos Educativos Institucionales.

Para el éxito de todo esto, se debe fomentar la formulación de planes de escuela con la precisión de acciones y metas a llevar a cabo para el logro de los aprendizajes. Estos planes deben tener cronograma de acciones y metas, y distribución de responsabilidades. Además, estos documentos, al finalizar el año académico, podrían ser la esencia de la evaluación institucional. Si esta tarea de una verdadera microplanificación se fomentara, se podría contar con elementos que facilitarían la evaluación y supervisión conducentes a la adopción de medidas correctivas y de articulaciones adecuadas para obtener los objetivos educacionales de la institución.

Al mencionar la supervisión, toco uno de los aspectos necesarios que requieren las escuelas. Mucho más sensible es esta necesidad en el área rural, donde las escuelas sufren un casi permanente aislamiento. Creo que es tiempo de que miremos experiencias que tuvieron éxito en el pasado y que, no por lejanas, han perdido vigencia. Correspondió al Dr. Luis E. Valcárcel, ministro de educación, iniciar los Núcleos Escolares Campesinos para las zonas de la región andina. El aislamiento y dispersión de las escuelas se afrontó con la organización de redes que contaban con una escuela central cuyo director lo era también del Núcleo. El director estaba acompañado por dos especialistas en temas curriculares y didácticos, y en manualidades. Los especialistas se desempeñaban como "supervisores". Cada Núcleo con-



taba con una central de material didáctico que brindaba apoyo a las escuelas que lo integraban. Para asegurar la asistencia de los niños existía una movilidad para recogerlos. El general Juan Mendoza Rodríguez, ministro de educación, autor de las Unidades Escolares, mantuvo y perfeccionó el proyecto que cubrió casi toda la región de la sierra. Posteriormente, tuve la oportunidad de trabajar un modelo similar en la Amazonía. Una escuela central dotada de servicio de recursos didácticos para un conjunto de escuelas anexas o seccionales ubicadas en caseríos colindantes. Se practicaba una supervisión, no inspectoría, y los directores y maestros no estaban solos. Con una frecuente comunicación se establecía, lo que ahora se llama "acompañamiento".

No puedo dejar de mencionar la necesaria, pero adecuada, capacitación docente, y una especial para los que desempeñan cargos de directores, pues permanentemente requieren actualización y nuevos conocimientos.

Un aspecto en el que se merece reflexionar es que, en la práctica, cuando se enjuicia la labor de los docentes y de los directores, rara vez se tiene un sentido propositivo y de estímulo. Las normas tienen más carácter punitivo. No basta pensar que solo las Palmas Magisteriales constituyen el galardón para los docentes, pues éstas son pocas y casi siempre se otorgan a maestros de avanzada edad... Hay que crear estímulos al esfuerzo, al logro de los docentes en sus aulas, en su institución o en su comunidad. Con el aliento a los buenos liderazgos de los directores y el premio al personal emprendedor, contribuiremos a crear un clima positivo requerido por la acción educacional.

Queda para estas líneas finales el lamento por la indefinida ausencia de una ley orgánica de funcionamiento del sector educación. La falta de decisión política por varios años y las posteriores indefiniciones de las medidas articuladoras que la coyuntura política ha presentado parece que serían las razones que explican que no tengamos todavía la LOF del Minedu. Esta constituiría la oportunidad de establecer legalmente las funciones de la sede central del Minedu, lo que corresponde a los gobiernos regionales, a las direcciones de educación de las regiones, a los municipios y a las instituciones educativas. De esta forma se completaría la reforma del Estado en el sector Educación.

La prioridad son las poblaciones rurales andinas y amazónicas

Juan Ossio Acuña

Será que por haber orientado mi formación como antropólogo al estudio de las poblaciones rurales andinas y amazónicas, y haberme preocupado de estudiarlas de manera integral desde su lado más tradicional que pienso que son ellas de donde debemos partir para fortalecer la institucionalidad de las escuelas públicas en el Perú. No se piense,

sin embargo, que este sesgo me ha impedido auscultar otras dimensiones de la realidad peruana, como es aquel de la relación de estas poblaciones con otros grupos y con el aparato institucional del estado. Mucho menos he dejado de examinar las transformaciones que se han venido operando en nuestro país y en el plano internacional. La conciencia de estas últimas me han hecho ver que el destino de un pueblo que no participa de la globalización es quedar postergado y ser víctima potencial de aquellos que sí lo hacen. De aquí que considere que la principal alternativa para acceder a este requerimiento de la modernidad es la educación.

Sea por el centralismo o por provenir nuestro país de una condición colonial, uno de sus principales problemas, agudizado con la Independencia, es el ser gobernado como si fuese homogéneo y ser obligado a moldear sus valores de acuerdo a los preconizados por los sectores dominantes. Solo en tiempos recientes, las últimas constituciones han reconocido que somos un país pluricultural y que nuestro aparato institucional debe adecuarse a esta realidad con la finalidad que, a partir de las diferencias, accedamos a la unidad o, en otras palabras, a una institucionalidad que permita consolidar una base común ciudadana entre todos los peruanos.

Felizmente, poco a poco la educación bilingüe e intercultural va avanzando, aunque el número de maestros para desarrollar esta tarea es insuficiente. Asimismo, los materiales de enseñanza todavía requieren ser perfeccionados. Pero al menos existe un derrotero y algo se está avanzando.

Sin embargo, el pluralismo bilingüe y cultural no es el único reto educativo que se tiene que enfrentar en las poblaciones rurales. Existe otro más agresivo y para el cual los medios avizorados son muy incipientes. Se trata del aislamiento

de muchas familias que viven en conglomerados dispersos. Es en relación a este problema que se han desarrollado las escuelas unidocentes y polidocentes multigrado que demandan una preparación especial de los profesores para saber impartir conocimientos que corresponden a distintos grados a niños que están en la misma aula. Según Ipeba, 58% del total de la cobertura educativa en el área rural, en el nivel de primaria corresponde a polidocente multigrado y el 15,7% a unidocente multigrado. En el área urbana, por el contrario, el 95,7% corresponde al tipo polidocente completo. "Por otra parte, el predominio de la escuela polidocente multigrado y unidocente está asociado, en la primaria, a un promedio alto de alumnos por profesor: veinte alumnos en el medio rural versus trece alumnos en el medio urbano. En lo que concierne a modalidad de la enseñanza (presencial, a distancia y en alternancia), tanto en el área urbana como en el área rural predomina la modalidad presencial. Las modalidades a distancia y en alternancia se dan, sobretodo, en el área rural, pero con valores mínimos de cobertura (1.6% a distancia y 0.9% en alternancia)."

Con el predominio de un sistema educativo de esta naturaleza no es de extrañar que "...En comprensión lectora, según la Evaluación Censal 2010, en los ámbitos rurales solo el 7,6% alcanzó el Nivel 2, en contraste con el 35,5% en el área urbana; y por Debajo del Nivel 1 se ubicó el 53,1% de los estudiantes rurales en contraste con solo el 14,3% de los estudiantes urbanos... y que "En Matemática, en la ECE 2010, en los ámbitos rurales solo el 5,8% alcanzó el Nivel 2, en contraste con el 16,4% en el área urbana; y por debajo del Nivel 1 se ubicó el 72,9% de los estudiantes rurales en contraste con solo el 47,0% de los estudiantes urbanos."

Asimismo con respecto a la comprensión lectora en castellano como segunda lengua en la EIB, los datos censales para el año 2010 muestran que el

11,6% de estudiantes están en el Nivel 2 y el 61,4% por debajo del Nivel 1. Según porcentajes de la ECE 2009, se señala que, en el caso de los estudiantes que tuvieron a docentes con enseñanza en castellano y lengua amazónica, la brecha se hace mucho más extrema: en el Nivel 2 se ubica tan solo el 4% y por debajo del Nivel 1 el 83%. Entre los que estudiaron con docentes que enseñan solo en castellano, y en castellano y lengua originaria andina, el patrón en los niveles de logro es muy similar 18%, 35% y 48% respectivamente en los tres niveles de logro. Igualmente, al considerar el tipo de institución educativa, la brecha presenta también un carácter extremo en los centros escolares del tipo unidocente y polidocente multigrado.

¿Cómo superar esta situación? La respuesta no es fácil y, sin lugar a dudas, tendrá que suponer un incremento sustancial del presupuesto destinado a la educación pública en el medio rural. Vistos los resultados en conjunto, habría que explorar la posibilidad de hacer un mapeo de la ubicación de los locales de estas escuelas con el propósito de evaluar la factibilidad de concentrar a los jóvenes en núcleos residenciales donde se les pueda ofrecer escuelas polidocentes completas. Asimismo, habría que hacer una evaluación de la calidad de los docentes que ofrecen sus servicios, y de los materiales y currículo utilizados. Además, para suplir las deficiencias económicas del Estado, debe pensarse en la posibilidad de desarrollar alianzas estratégicas, particularmente con las industrias extractivas que en un gran porcentaje desarrollan sus actividades precisamente en áreas donde se encuentran estas poblaciones aisladas.

Siguiendo con la educación rural, soy un convencido de que las comunidades campesinas deben tener el derecho de decidir y fiscalizar a los profesores que asumirán la responsabilidad de sus hijos. Si no pueden disponer de los medios para desarrollar una educación privada, al menos se les debería dar



esta oportunidad en relación a la educación pública. Además, los ciclos anuales de enseñanza deben acomodarse a sus ciclos de actividades, los que guardan armonía con sus ritmos climáticos.

Dado que nuestro sistema educativo y el mundo moderno exigen el alfabetismo, es importante tener en cuenta que, en el medio en que se desenvuelven nuestros campesinos y grupos nativos, la comunicación imperante es la que se da por vía oral. Por consiguiente, los educadores deben descubrir los canales a través de los cuales la lectura pueda convertirse en un hábito que estimule la comprensión lectora.

En cuanto a la relación entre educación privada y pública, creo que a la primera no se le debe poner trabas para desarrollarse y ser un estímulo para que la educación pública pueda mejorar y competir con ella.

En la educación pública un estímulo poderoso para mejorar la calidad de los profesores y de los directores es la evaluación. Dejando de lado el tiempo de servicio, los ascensos y las mejoras salariales deben responder a evaluaciones bien concebidas donde no solo se premie la capacidad memorística, sino sobre todo el raciocinio lógico. En el caso de los directores, además, se debe enfatizar su capacidad administrativa.

Finalmente, en cuanto a la educación superior, creo firmemente en la autonomía universitaria; sin embargo, pienso que la existencia de un organismo independiente con personal idóneo debería evaluar su rendimiento, dada la proliferación de universidades gestadas por consideraciones extraacadémicas. En todo caso, mi gran anhelo, dado los requerimientos del país, es que se expandan los institutos tecnológicos superiores.



La educación al 2014

Margarita Guerra Martiniere

El Consejo Nacional de Educación trabajó durante varios años el Proyecto Educativo Nacional, pero hoy hay nuevas expectativas y nuevos problemas por resolver. Tenemos, por ejemplo, los casos de todo tipo de acosos, una educación sin rumbo fijo, evaluaciones internacionales cada vez más desalentadoras, etc. Todo esto exige encarar la situación de la educación desde su raíz.

La educación tiene que responder al tipo de sociedad que queremos dejar como herencia a las futuras generaciones, es decir, una sociedad que ofrezca una escala de valores no relativos, sino absolutos, que marquen las normas de una vida en la cual la persona humana sea la base de la sociedad y el objetivo primordial del Estado; sin la cual no hay comunidad nacional, no hay institucionalidad, no hay familia, en la cual reina la ley de la selva.

Para alcanzar esta sociedad, el punto de partida es la primera infancia. Desde que el ser humano nace es necesario poder impartirle los conocimientos; la formación de la voluntad para poder controlar

sus emociones, sus impulsos, sus instintos; el respeto por el otro para poder vivir en sociedad; la idea de pertenencia a una familia, a un barrio, a una localidad, a una nación. Paralelo a esta formación está la satisfacción de sus necesidades tanto materiales como afectivas e intelectuales.

La manera como esto puede llevarse a cabo es a través de la formación de maestros comprometidos con el papel que deben desempeñar en la sociedad; que tengan presente que no son meros instructores, transmisores de conocimientos, sino formadores de personas humanas, de ciudadanos, de hombres y mujeres que participan en la construcción de una sociedad mejor, que permita la convivencia de todos, que los prepare para poder insertarse en el mundo laboral con las capacidades necesarias para labrarse un porvenir, pero sin ver en el otro al rival que hay que destruir, para lo cual la formación en valores es lo que da el sustento para la nueva sociedad.

Para lograr esta transformación que implica el desarrollo integral del educando y, de paso, del maestro es indispensable una participación conjunta de los padres de familia —o de los familiares que hagan sus veces—, del Estado, de la institución educativa y del maestro de aula, específicamente; además, también deben participar los medios de comunicación que, de alguna manera, refuercen la labor de los otros agentes. Es decir, todos deben contribuir a la formación integral de la persona humana y no ver al educando solo como un objeto que debe insertarse en el mercado laboral solo como una pieza más dentro del engranaje de la industria.

Esta educación implica tanto la conservación de la tradición indispensable para la formación de la identidad, como la incorporación de los avances científicos, humanistas, tecnológicos, informáticos, etc. porque estamos en el siglo XXI y es indis-

pensable que las nuevas generaciones participen de los avances que en todos los campos se dan a nivel mundial, porque a diferencia de siglos anteriores, en los que se vivía para “adentro”, inclusive se construían murallas para separarse del exterior, en la actualidad, con excepción de las dificultades para conseguir algunas visas, el horizonte se ha ampliado y las personas se desplazan constantemente a nivel intercontinental por razones de estudio, trabajo o investigación.

Todo esto me lleva a proponer tres puntos básicos: la formación en valores, si queremos una sociedad humana más justa, más solidaria, más ordenada; trabajar por la primera infancia para su desarrollo integral (material, intelectual, afectivo y espiritual); y apuntar a una preparación superior del profesorado para todos los niveles, pues de los profesores depende la formación del educando desde que se introduce en el mundo del conocimiento, de la ética y de la sociedad.

El centro, lo que está entre la primera infancia y el docente, es igualmente importante, pero si el inicio se tuerce, enderezarlo es sumamente difícil y si el final (el docente), no está debidamente preparado para los distintos niveles, se produce lo que tanto se cuestiona hoy, como el niño cuando ingresa a la primaria retrocede.

Más que una propuesta concreta, esta es una reflexión que nos lleva al punto de partida para determinar hacia donde debe orientarse la educación.

Reflexiones y propuestas

Iván Rodríguez Chávez

La escuela pública peruana viene sufriendo un deterioro continuo y progresivo desde tiempo atrás. La problemática que la aqueja se ha ido agravando

como efecto de la indiferencia, el desinterés de la sociedad, el abandono del Estado y los gobiernos, y la desvalorización del papel de la educación en el desarrollo de las personas y el país.

El deterioro progresivo de la escuela pública en el Perú no es una causa sino un efecto de los siguientes factores: primero, la falta de una visión oficial de los gobiernos que no ha consolidado políticas de Estado para que la educación haya sido y sea objetivo, obligación moral y legal de todos los gobiernos de haber atendido y atender su financiamiento. Segundo, el conformismo de la población para recibir un servicio público deficiente, adaptándose a buscar una solución particular a su problema individual o familiar sin la actitud del ejercicio de la reclamación social que hubiera sido legítima.

Indudablemente este fenómeno social responde a la inercia histórica que se hereda de la colonia. El Perú cuenta con una población mayoritaria marginada que ha moldeado en su mentalidad estrategias de supervivencia que excluían a la educación. El campesino podía vivir explotado en condición de analfabeto. Como, además, tenía cerradas las puertas de otras opciones laborales, tampoco necesitaba de la educación. Por otro lado, en la dicotomía occidentalismo-autoctonismo, la prevalencia de lo segundo hacía inoficiosa la escuela. A este hecho se sumó que el propio sistema educacional, concebido para occidentalizar castellanzando, no contribuía a convencer de la necesidad de la escuela. También cabe sumar que la propia resistencia de los hacendados a poner las escuelas fiscalizadas de primer grado no contribuyó a cambiar la idea y la actitud sobre la necesidad de la educación y de la escuela.

Es pertinente agregar a este enunciado que en la legislación educacional ha persistido por mucho tiempo la transferencia de la obligación de educar



KOPPY
BIRTHDAY



S



FEY ALEGRE

WARD



que le correspondía al Estado hacia los sectores interesados en no difundir la educación como eran los hacendados y las explotaciones mineras.

Por estas razones, a la fecha resulta trágico constatar que, después de 192 años de vida republicana, todavía no se ha conseguido universalizar las primeras letras, objetivo fundamental y esencial de la independencia.

Frente a estas consideraciones soy de parecer que, primero, se efectúe un replanteamiento del problema educacional peruano para que al borde del bicentenario de la independencia se tomen las decisiones pertinentes en el campo de la ley y la inversión, y se diseñe un proyecto y programa nacional propio del siglo XXI que vivimos. Segundo, se debe revisar la escuela pública para configurarla en armonía con su multiculturalidad, es decir, la escuela debe atender la educación rural y la urbana, y la técnica y la comercial; para ello, debe usar los canales y procedimientos para los traslados, y la circulación horizontal y vertical. Esta reinstitucionalización de la escuela pública debe reunir a profesores preparados y remunerados adecuadamente, a alumnos nutridos y a padres en condiciones de dar el amparo afectivo y material a sus hijos.

Que las ideas fuerza de la educación y la escuela públicas haga de ellas la mejor, que sea integrada y en interacción con la sociedad, producto de la nueva conciencia que invierte en la educación, y que disminuye el gasto del Estado, de los gobiernos, la sociedad, las familias y las personas.

Una escuela más interesante y útil *Grover Pango Vildoso*

La primera reafirmación que debemos hacer es la de la centralidad de la escuela: ella es el esce-

nario educativo formal por excelencia. Por tanto, debería interesarnos primero lo que en ella ocurra, como también aquello que esté en su círculo inmediato, lo que incluye —como una paradoja— la comunicación con el mundo, vía internet.

Lo primero que necesitamos conseguir de los estudiantes (niños y adolescentes) es que ellos sean capaces de reconocer que la escuela es un lugar entretenido. Mejor aún si también pudieran decir que es exigente, pero que aún esa exigencia no los aburre, no los ahuyenta.

Aunque cueste bastante, también es necesario explicarles por qué hay que hacer lo que el colegio dispone. No basta decir que es una norma del Ministerio, sino que es conveniente esforzarse por racionalizar por qué la matemática es tan importante como escribir y hablar bien, conocer la ciencia y vincularla a la realidad que los rodea, enterarse de quiénes somos colectivamente y cómo hemos llegado a ser lo que somos, valorar nuestros cuerpos y hacerlos fuertes, entre otras cosas.

Hay muchas materias los estudiantes no atinan a comprender y, por tanto, no saben por qué o para qué se las enseña. No es fácil explicarles y convencerlos de la utilidad cotidiana que pueden tener la trigonometría o los fonemas suprasegmentales. Para responder, se puede buscar una mejor argumentación: alguien explicaba que una buena educación necesitaba ser integral, pues era como ir abasteciendo progresiva y silenciosamente un gran supermercado en cada muchacho y que, en determinado momento de sus vidas y frente a un requerimiento inesperado, encontrarán en algún anaquel mental lo que necesiten, aun sin darse cuenta.

Una gran prioridad tiene la institucionalidad de la escuela pública. Esta reside en su organización interna y, como consecuencia, en el reconocimiento



que de ella haga la colectividad. Por consiguiente, necesita de atribuciones que le den un margen de autonomía suficiente para alcanzar esa organización y ese reconocimiento.

Otro elemento de la institucionalidad de la escuela pública está en su identidad, en lo que tiene de propio y que la hace singular, “distinta” a las demás. Admito que esta convicción podría parecer excluyente o adversa a una voluntad de estandarización, tan en boga, pero creo que esta presunta estandarización “de conocimientos” es conciliable con una “diversificación” en la identidad. Dicho de otro modo, creo en la “rivalidad” como estímulo positivo, que se obtiene por resultados y que se mide en logros concretos, no como mera confrontación intrascendente.

Es tácita la necesidad de profesores competentes y creativos, pero además la escuela debería po-

ser el mejor equipamiento posible. Sin embargo, es muy importante que se sepa usar bien todo lo que ella y su entorno puedan ofrecer. En esto, mucho importará dónde está ubicada la escuela. Ni siquiera basta señalar que la escuela es urbana, porque, en el ámbito urbano, hay bastantes diferencias también. Y no debemos olvidar que, en cada hogar, hay muchas cosas que los chicos poseen y utilizan. Ojalá podamos conseguir que todas las escuelas sean, real y no simbólicamente, un “capital” educativo.

Como la autonomía no debería tampoco ser entendida en sentido absoluto, el currículo escolar necesita combinar las obligatoriedades con las flexibilidades. Hoy hay más conocimientos que transmitir, pero es imposible sumar año tras año lo que debe “enseñarse”. Aunque pienso esencialmente en la secundaria, es deseable establecer un número razonable de líneas de acción obligatorias. Estas

no deberían ser más de cinco o seis: matemática, comunicaciones, identidad nacional, ciencia, habilidades socio-emocionales e idiomas, por ejemplo, y deben complementarse con la utilización adecuada de las maravillas de internet.

Esto debería complementarse o completarse con el desarrollo de actividades cocurriculares artísticas (teatro, danza, música) y actividades recreativas (ciencia, ajedrez) dentro de los planteles. La fórmula de los clubes podría expandirse “territorialmente”, explorando la contribución de los municipios con esa finalidad. Los clubes interinstitucionales pueden perseguir muy nobles objetivos, como la forestación, la señalización urbana, entre muchos otros.

Exige mucha reflexión encarar los caminos que deben abrirse para los chicos que no continuarán estudios superiores. Es inevitable que muchos de ellos no lo hagan. Se debería entonces buscar alternativas para ellos, tal vez con propuestas de capacitaciones en competencias laborales específicas, no siempre las mismas, de preferencia los fines de semana en convenio con los municipios o por responsabilidad social de las empresas.

Siempre preocupa que una propuesta como lo acá presentada pueda ser considerada una “educación de segunda”, como muchos califican a las propuestas para quienes lamentablemente no podrán seguir estudios superiores (por su pobre rendimiento) o accederán a las universidades de más baja calidad que existen (y no se acreditarán jamás). La suma de sus bajas capacidades, más la mala educación básica, más la peor universidad harán una caricatura profesional.

Es preciso explorar y proponer —de nuevo pongo la mirada en los municipios— acciones comple-

mentarias a las que realiza la escuela. Esta es la dimensión más elocuente de la “sociedad educadora”, “adhiriendo” todo lo que sea posible el entorno a la escuela. Sin desalentar las bibliotecas escolares ¿no sería estimulante fomentar los “centros de recursos” que funcionen en horarios distintos a los escolares, especialmente sábados y domingos? ¿Por qué no en los locales comunales?

Me pregunto también si podemos contar con una especie de “clasificador vocacional” preprofesional (deberá haber un mejor nombre), con el cual un muchacho pueda acceder a una evaluación que lo oriente lo más seriamente posible cuáles son sus reales potencialidades. La tutoría escolar y la aplicación de test vocacionales se realizan actualmente en escasos colegios públicos y en algunos privados de jerarquía, no en todos.

Me pregunto, por ejemplo, si, así como hay suplementos de todo tipo en los diarios nacionales, ¿no podría hacerse un test vocacional —validado por una entidad seria— que los muchachos puedan resolver y autoevaluarse (o lo que se llame)? ¿No sería esa una forma de animar a que todos aprendan a “conocerse a sí mismos” de modo personal y así contar con un apoyo para tomar mejores decisiones?

Creo que estos cambios son posibles en la realidad nacional. Lo ideal sería realizar cambios radicales, pero los costos serían inmanejables, los procedimientos seguramente serían antidemocráticos y los resultados carecerían de garantía. Demos buenos directores a los colegios, los mejores que podamos. Démosles atribuciones y hagamos corresponsables de esos esfuerzos a los ciudadanos, especialmente a sus autoridades.

