



NUDOS DE LA REPÚBLICA

Diversos y desiguales

Doscientos años de escuela pública en el Perú

MARIANA EGUREN
CAROLINA DE BELAUNDE
NATALIA GONZÁLEZ



PERÚ

Ministerio de Cultura



BICENTENARIO
PERÚ
2024

DIVERSOS Y DESIGUALES

BIBLIOTECA BICENTENARIO

— Comité Editorial —

Marcel Velázquez Castro

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Carmen McEvoy

Sewanee: The University of the South

Guillermo Nugent

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Fabiola León-Velarde

Universidad Peruana Cayetano Heredia

Nelson Pereyra

Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga

Claudia Rosas Lauro

Pontificia Universidad Católica del Perú

Luis Nieto Degregori

escritor

NUDOS DE LA REPÚBLICA

Diversos y desiguales

Doscientos años de escuela pública en el Perú

MARIANA EGUREN
CAROLINA DE BELAUNDE
NATALIA GONZÁLEZ



PERÚ

Ministerio de Cultura



BICENTENARIO
PERÚ
2024

BIBLIOTECA BICENTENARIO

Colección Nudos de la República, 8

Diversos y desiguales. Doscientos años de escuela pública en el Perú

Eguren, Mariana; Carolina de Belaunde y Natalia González

Diversos y desiguales. Doscientos años de escuela pública en el Perú / Eguren, Mariana; Carolina de Belaunde y Natalia González. 1.^a ed. digital. Lima: Ministerio de Cultura - Proyecto Especial Bicentenario de la Independencia del Perú, 2024.

178 pp.

Escuela pública / políticas educativas / diversidad y desigualdad / equidad educativa / historia de la educación / historia del Perú republicano

Primera edición digital: octubre de 2024

© Eguren, Mariana; Carolina de Belaunde y Natalia González

© De las imágenes: sus respectivos autores

© Ministerio de Cultura del Perú

Sello editorial - Proyecto Especial Bicentenario de la Independencia del Perú

Av. Javier Prado Este 2465 - San Borja, Lima 41, Perú

www.bicentenario.gob.pe

Ministro de Cultura: Fabricio Alfredo Valencia Gibaja

Director ejecutivo del Proyecto Especial Bicentenario: Percy Yhair Barranzuela Bombilla

Jefa de la Unidad de Gestión Cultural y Académica-PEB: Mariela Noriega Alegría

Coordinación editorial: Jaime Vargas Luna, Bertha Prieto Mendoza y Renzo Palcios Medina

Cuidado de edición y corrección de estilo: Martín Guadalupe Inga

Diagramación de interiores: Fabricio Guevara Pérez

Diseño de cubierta: Fabricio Guevara Pérez

Fotografía de cubierta: © The Trustees of the British Museum

Investigación fotográfica: Herman Schwarz Ocampo

El trabajo de edición en este libro fue realizado por el Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

ISBN 978-612-5152-56-5

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2024-03209

Libro electrónico disponible en www.bicentenario.gob.pe/biblioteca

Se permite la reproducción parcial siempre y cuando se cite la fuente.

Índice

Palabras preliminares	9
Presentación de la colección	11
Una historia en imágenes	17
Introducción	29
1. Estado y educación pública: recuento histórico	35
1.1. La fundación de la república	37
1.2. La era liberal	41
1.3. La República Aristocrática y la educación	45
1.4. El Ministerio de Educación y su ley orgánica	51
1.5. El aporte del indigenismo	53
1.6. Odría: construcciones escolares y pedagogía oficial	56
1.7. La reforma de la educación bajo Velasco	59
1.8. Contrarreforma, crisis y nuevas reformas	65
2. Educación y equidad	69
2.1. La Educación Básica Regular	71

2.2. Otras modalidades del sistema educativo	78
2.3. Otras brechas	83
2.4. Algunas reflexiones	86
3. Qué se enseña, qué se aprende	89
3.1. La trayectoria del currículo	93
3.2. El lugar de los materiales educativos	106
3.3. La formación de los maestros y sus prácticas de enseñanza	116
3.4. Medición de aprendizajes	129
3.5. Algunas reflexiones	140
4. Diversos y desiguales	145
4.1. Avances y pendientes	147
4.2. La irrupción de la pandemia	150
Conclusiones	157
Bibliografía	167



Palabras preliminares

La conmemoración de los doscientos años de la independencia del Perú constituye una ocasión histórica para reflexionar y analizar el proceso de emancipación y la fundación de la república. De otro lado, también nos brinda la posibilidad de repensarnos como sociedad, especialmente porque llegamos al bicentenario en medio de una gran crisis sanitaria mundial. Este difícil contexto genera retos sin precedentes, pero es además una oportunidad para redescubrir, fortalecer y continuar construyendo nuestra ciudadanía.

Como Proyecto Especial Bicentenario, nuestro propósito es implementar la Agenda de Conmemoración por los doscientos años de la independencia del Perú y, en esa medida, rescatar lo mejor de nuestra identidad y nuestros valores, promover nuestra diversidad como nación y contribuir a hacernos una sociedad más informada, crítica, responsable y solidaria, para afirmar una república con ciudadanos. Por ese motivo, hemos creado la Biblioteca Bicentenario, compuesta por libros, audiolibros, pódcast y un archivo documental digital, elaborados para el público en general y especialistas. Los contenidos de este proyecto examinan la independencia y la república desde distintos ángulos y disciplinas; proponiendo un balance integral y plural de estos dos siglos de vida republicana.

Como parte de nuestra Biblioteca Bicentenario, presentamos la colección *Nudos de la República*, que propone una reflexión de largo aliento sobre problemas transversales al Perú, entendidos como los grandes desafíos de la tercera centuria republicana. Cada libro de esta serie aborda un «nudo» histórico, tales como la salud pública, el desarrollo de nuestra democracia, la migración, la Amazonía, la discriminación por género, etc., ofreciendo análisis críticos y rigurosos, en un lenguaje accesible para todas y todos. Con esta colección, el Proyecto Especial Bicentenario contribuye a aproximar lo académico y lo público, entregando herramientas para la formación de una ciudadanía informada y crítica, que profundice nuestra democracia y afronte con éxito los desafíos del presente y el futuro.

Les invitamos a leer y conocer nuestros nudos republicanos para poder, juntos, desanudarlos.

Proyecto Especial Bicentenario
de la Independencia del Perú



Presentación de la colección

La Biblioteca Bicentenario es una apelación cultural significativa a las y los peruanos, con motivo de la conmemoración de los doscientos años de la declaración de la independencia. Su diseño y ejecución demuestra el interés del Proyecto Especial Bicentenario por producir libros de calidad, que representen y analicen nuestra riqueza y complejidad históricas, así como la responsabilidad de las ideas y los sentidos de la palabra escrita para sintetizar y enjuiciar nuestro presente y proyectar nuestro futuro.

Nudos de la República es una colección dedicada a la reflexión sobre grandes problemas históricos y transversales del país, y a la discusión de sus posibles soluciones. Los libros de la serie recogen grandes temas identificados por el Estado peruano mediante el concepto «banderas del Bicentenario», a fin de presentar una síntesis diacrónica y analítica que incorpore, de manera dialógica y plural, los estudios y propuestas de la sociedad civil y la comunidad académica. En efecto, cada volumen trata sobre un tópico en específico: el racismo, la Amazonía, el plurilingüismo, las relaciones exteriores, la economía, la tradición oral, las epidemias y la salud pública, entre otros. La selección de los nudos y de las y los autores ha sido tarea del

Comité Editorial, conformado por especialistas del ámbito de las humanidades, las ciencias sociales y las ciencias naturales.

Definimos «nudos» como los problemas estructurales de la República, en la medida que constituyen los grandes retos del tercer siglo republicano, temas centrales para la gobernanza. Ellos evocan al quipu, a las primeras simbolizaciones y representaciones de información valiosa en el mundo andino, pero también a conflictos y articulaciones. Un nudo condensa, tensa, y a la vez contiene en su propia materialidad una salida, un des-enlace, una solución posible.

Esta colección ofrece una lectura y una interpretación de ejes transversales en nuestra república bicentenaria. Desde diferentes disciplinas, valiéndose de rigurosidad académica y de recursos expresivos del ensayo, se recorren conceptos, información actualizada, datos validados y diagnósticos críticos de prácticas sociales, todos los cuales son respaldados en la investigación. Con ello en cuenta, la redacción de cada libro ha sido encargada a un o una especialista de reconocida solvencia.

Esta serie presenta, de manera sintética y plural, y desde múltiples perspectivas político-ideológicas, lo analizado y discutido por la sociedad civil y la academia en torno a los mayores desafíos de la República. Nudos que unas veces nos agobian y otras lucen imbatibles son los que deben ser enfrentados para construir una sociedad menos desigual y fortalecer el bien común, el espacio público y el pensamiento crítico. En ese sentido, la finalidad general de esta colección es ofrecer, a las autoridades del Perú, los responsables de políticas públicas, los partidos políticos y la sociedad civil, herramientas que permitan tanto visibilizar y discutir dichas problemáticas,

como tomar decisiones y realizar acciones sociales orientadas a resolverlas.

Se trata de una serie de alta divulgación y, en consecuencia, está dirigida a lectores y lectoras con interés en la sociedad peruana, a aquellos y aquellas que buscan una comprensión cabal de fenómenos complejos, más allá de las simplificaciones empobrecedoras y las perspectivas polarizadoras. En un esfuerzo colectivo, llevado a cabo en medio de tormentas y abismos, el Comité Editorial del Proyecto Especial Bicentenario y un conjunto de distinguidos autores y autoras ofrecemos esta colección para pensar en libertad el país que queremos, presentando cual quipu los nudos o problemas de la República, pero también las posibilidades de leerlos, comprenderlos y desanudarlos de cara al futuro.

COMITÉ EDITORIAL

Diversos y desiguales

Doscientos años de escuela pública en el Perú

**MARIANA EGUREN
CAROLINA DE BELAUNDE
NATALIA GONZÁLEZ**



Una historia en imágenes



Real Convictorio de San Carlos. Fue fundado en la colonia y jugó un rol fundamental en la discusión de las ideas que circulaban en las primeras décadas de la república. Entre sus rectores resalta Toribio Rodríguez de Mendoza, quien impulsó una reforma del plan de estudios con el fin de modernizar la institución. En las aulas del Convictorio se formaron numerosos alumnos que dirigirían la etapa fundacional de la República.



Organizar la educación. La promulgación del Reglamento de Instrucción de 1850 constituye un hito en la historia de la educación peruana. La primera gran reforma educativa de la República fue emprendida por el presidente Ramón Castilla, quien buscó enfrentar el desorden administrativo y pedagógico del sistema educativo peruano desde la proclamación de la independencia.



Elvira García y García Bert. Convencida de la necesidad de cambios en la educación, propuso superar el enfoque tradicional con que se educaba a las mujeres, el cual limitaba su instrucción para evitar que se volvieran “seres egoístas”. García y García fue también la organizadora de los primeros jardines de infancia.



Instituto Pedagógico de Mujeres. En los primeros años del siglo XX, los civilistas posicionaron la educación como uno de los ejes de la modernización y la unificación nacional. Parte de este esfuerzo estuvo en fomentar la consolidación de escuelas normales. Ejemplo de lo anterior fue la transformación de la Escuela Normal de Mujeres, creada en 1876, en el renovado Instituto Pedagógico de Mujeres.



GUE Alfonso Ugarte. En respuesta a las carencias de infraestructura educativa y al constante incremento de la población escolar, en la década de 1950 se construyeron las llamadas Grandes Unidades Escolares, que se convirtieron en los hitos más visibles de la reforma educativa del gobierno de Odría.



Educación rural. Una de las brechas históricas de nuestro sistema educativo se da entre el ámbito urbano y el rural. Las carencias de infraestructura, acceso a servicios básicos, conectividad y recursos en general, son notablemente mayores en las zonas rurales del país. Se trata de una deuda pendiente del Perú con sus niños, que repercute de manera negativa en sus aprendizajes y opciones de desarrollo.



Educación intercultural y bilingüe. El Estado peruano considera de necesidad nacional la aprobación de una política de educación intercultural para todos los peruanos y de educación intercultural bilingüe para los estudiantes de lenguas andinas y amazónicas. En ese marco, el Ministerio de Educación ha desarrollado políticas y programas orientados a la implementación de la interculturalidad para todos. Se trata de un esfuerzo en construcción.



SUTEP. La promulgación de la Ley General de Educación encontró una férrea oposición en los maestros. El magisterio nacional se mostró abiertamente en contra de la reforma educativa del gobierno de las Fuerzas Armadas. Diversos sindicatos magisteriales organizados en el Sindicato Único Magisterial, que después sería ampliamente conocido como SUTEP, organizaron las medidas de fuerza a tomar.



Década trunca. En la década de los ochenta, las acciones terroristas del Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru impidieron la implementación de mayores reformas en el ámbito educativo. En ese periodo, la crisis educativa se profundiza y el Estado muestra una actitud de dejadez hacia la educación pública. Ello permitió que las universidades y las escuelas se convirtieran en espacios propicios para la difusión de una visión sumamente pesimista del país.



Aprendo en casa. La irrupción de la pandemia por el SARS-CoV-2 llevó al cierre masivo de las instituciones educativas. Ante la suspensión de las clases presenciales, el Estado se enfrentó al desafío de poner en marcha una estrategia de enseñanza remota que diera continuidad a la enseñanza y el aprendizaje. Aprendo en casa fue la multiplataforma de internet, radio y televisión que el Ministerio de Educación implementó en el contexto de la emergencia sanitaria y que transformó las prácticas de los maestros, los estudiantes y sus familias

Procedencia de las imágenes

1. **Real Convictorio de San Carlos.** Casona de la Universidad Nacional de San Marcos. Fernand Garreaud, *República Peruana 1900* [álbum fotográfico]. Archivo de la Biblioteca Nacional del Perú.
2. **Bolívar y las Universidades.** Universidad de Trujillo. Fachada de la Universidad de Trujillo. Recuperado del portal web Bioanatomía: <https://bit.ly/3dczvUe>.
3. **Organizar la educación.** Ramón Castilla. *Carte de visite*, 1850. Colección de Luis Eduardo Wuffarden.
4. **Elvira García y García Bert.** Elvira García y García. Archivo Courret de la Biblioteca Nacional del Perú.
5. **Escuela Nueva.** José Antonio Encinas graduado en Cambridge, 1928. Foto Estudio Mason. Archivo familia Encinas.
6. **Antigua sede del Ministerio de Educación.** Ministerio de Educación Pública. Foto extraída de la revista *El Arquitecto Peruano*, N.º 228, Año XX, julio-septiembre de 1956, p. 8.
7. **GUE Alfonso Ugarte.** Gran Unidad Escolar Alfonso Ugarte, 1952. Archivo Histórico del *Diario Oficial El Peruano*.
8. **SUTEP.** Huelga nacional del SUTEP, 1979. Fotografía de Herman Schwarz.
9. **Década trunca.** Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1988. Archivo Histórico del *Diario Oficial El Peruano*.
10. **Educación intercultural y bilingüe.** Instituto Lingüístico de Verano. Etnia Shipiba. Revista *Fanal* [Contraportada], N.º 79, Vol. XXI, 1966. Colección Herman Schwarz.
11. **Educación rural.** Postal de un minuterero tomada en algún caserío de la sierra. Escuela Fiscal N° 6223. 24 de diciembre de 1950. Colección Herman Schwarz.
12. **Aprendo en casa.** Plataforma educativa Aprendo en Casa, [2021]. Foto: *Diario Oficial El Peruano*.
13. **Instituto Pedagógico de Mujeres.** Foto publicada en Manuel Prado, *Perú, Obra de Gobierno del Presidente de la República, Dr. Manuel Prado 1939-1945*, Buenos Aires: Talleres Gráficos de Guillermo Kraft Ltda. S.A., p. 123, 1945.



Introducción

La escuela ha sido un componente fundamental del camino seguido por el Perú en sus doscientos años de vida republicana. Desde las aulas se construía, por un lado, una idea del Perú, de los peruanos y las peruanas; y, por otro, un contingente de ciudadanos que fueran capaces de sostener la consolidación de la nueva república independiente. El recorrido seguido por la escuela nos muestra diversas aproximaciones respecto de quienes pueden acceder a una educación y el tipo de educación ofrecida, aproximaciones que han estado marcadas por los vaivenes de los sucesivos liderazgos políticos nacionales. A lo largo de este camino, han sido persistentes los desafíos de atender la diversidad de la población escolar, asegurar la calidad educativa y, fundamentalmente, enfrentar la desigualdad.

En efecto, la escuela peruana se enfrenta a la necesidad de proveer una educación de calidad a una comunidad nacional diversa en lo social, lo cultural y lo lingüístico. La tensión entre la diversidad y la calidad se refleja, en la actualidad, en la discusión sobre qué tan estandarizados o diversificados pueden estar el currículo, los materiales educativos, la formación de los maestros, las maneras de enseñar y aprender y los sistemas de medición de aprendizajes. Lo cierto es que, sin importar sus diferencias, todos los peruanos y peruanas, sin excepción, de-

beríamos poder desarrollar desde la escuela capacidades que nos permitan desarrollar un proyecto de vida como individuos y miembros de una sociedad mayor, un proyecto de vida que garantice bienestar. En ese sentido, la escuela tendría que actuar como un mecanismo de lucha contra la desigualdad, que brinda a los estudiantes los recursos necesarios para salir adelante más allá de sus condiciones de origen.

En el curso de nuestra vida republicana, el sistema educativo ha cumplido un rol crucial en el tratamiento de la diversidad y la lucha contra la desigualdad o su profundización. Tal como veremos a lo largo de esta publicación, la educación en el Perú ha estado siempre segmentada. A partir de las reformas iniciadas en los años noventa, a las que dedicamos especial atención, la preocupación sobre la desigualdad en el ámbito educativo se hace más visible en el debate. López (2005), por ejemplo, destaca la importancia de distinguir entre la equidad en el acceso a la educación, la igualdad en los medios de aprendizaje que se brindan a los estudiantes y la igualdad en los resultados obtenidos. Todo sistema educativo que se precie de equitativo debería aspirar a cumplir con ofrecer el acceso y los medios necesarios para que todos los estudiantes, sin importar sus condiciones de inicio y sin limitar su punto de llegada, sean capaces de alcanzar un mínimo de aprendizajes en común.

Tal como veremos en este texto, la equidad en el acceso al sistema educativo ha experimentado significativos avances en las últimas décadas en el país. Queda claro, sin embargo, que persisten brechas que aún no se logran disminuir, sobre todo si observamos los indicadores que van más allá de la matrícula, tales como la repetición, la deserción o la conclusión de un nivel educativo en la edad normativa. En este sentido, las

brechas entre los estudiantes de ámbitos urbanos y rurales, entre los pobres y los no pobres y entre los que tienen el castellano o una lengua originaria como lengua materna muestran su persistencia a lo largo de los años y se agravan conforme se avanza de nivel educativo. De otro lado, cuando fijamos una mirada acuciosa en la variable de género, vemos que más allá de los indicadores gruesos que nos muestran grandes avances persisten importantes desigualdades, por ejemplo, entre mujeres indígenas y no indígenas.

Algunos autores destacan que el Estado ha tenido un papel importante en la profundización de dichas brechas, pues la gran expansión escolar se dio a la par que el gasto público en educación se restringía¹. Un ejemplo de lo anterior puede verse en las carencias de infraestructura y servicios que afectan, sobre todo, a las escuelas rurales, a las que asisten los estudiantes más pobres. De otra parte, son las familias más pobres las que han debido asumir una mayor proporción del financiamiento de la educación de sus hijos e hijas².

En lo que concierne a los resultados del sistema educativo peruano, podemos ver también cómo los aprendizajes de los estudiantes, según las mediciones nacionales e internacionales, se ven fuertemente influenciados por las condiciones de pobreza de los estudiantes, su asistencia a una institución educativa en el ámbito urbano o rural o su lengua materna. Existen también brechas entre escuelas públicas y privadas, aunque no son tan contundentes como las anteriores, sobre todo porque en las últimas décadas las escuelas privadas de baja calidad tuvieron un crecimiento explosivo, sobre todo en

1 En los últimos años, el Estado invierte cada vez más por estudiante, pero el Perú sigue siendo uno de los países que menos invierte en la región (Guadalupe, Rodríguez, León y Vargas, 2017).

2 Al respecto, ver: Bello (2002), Saavedra y Suárez (2002) y Rivero (2008).

Lima. La situación de los estudiantes con discapacidades o de aquellos que quieren reinsertarse en el sistema luego de haberlo dejado por razones diversas es incluso más crítica.

A pesar de todos los avances logrados en nuestra vida republicana, como la gratuidad de la enseñanza y su obligatoriedad, la cobertura a nivel nacional y la conclusión casi universal del nivel primario, no podemos hablar todavía de un sistema educativo eficaz en equilibrar las desigualdades de inicio con las que llegan a él los estudiantes. Más aún, como ya hemos señalado, las brechas crecen y se profundizan conforme se avanza en la escolaridad y son los estudiantes que combinan características como la pobreza y la ruralidad los que, con más probabilidad, terminan abandonando la escuela. En efecto, un sistema educativo eficaz o exitoso debería ser capaz de garantizar la calidad de la educación que se ofrece, así como la equidad resultante de nivelar a los estudiantes sin importar su situación de entrada. Es cierto que la escuela no puede atacar un factor como la pobreza, que se encuentra fuera del campo de su influencia, pero hay otros factores en los que sí es capaz de intervenir para mejorar el desempeño de los estudiantes y asegurarles éxito en su escolaridad, pieza fundamental de una ciudadanía plena.

Luego de doscientos años de vida republicana, el sistema educativo ha logrado importantes avances en esa dirección, pero nos faltan aún largos trechos por recorrer y nudos por deshacer. Esperamos que este libro sea útil para conocer el recorrido seguido por la educación pública en nuestro país a partir de una mirada que combina la larga duración con el análisis crítico de las medidas tomadas y sus resultados. El contenido de este documento se centra en los profundos cambios que se desencadenaron en el sistema educativo con las reformas

de los años noventa, cuyas consecuencias en las formas de conceptualizar la diversidad y enfrentar la desigualdad se viven hasta hoy y marcan el derrotero de lo que ocurrirá en los próximos años. A manera de contextualización, iniciamos el libro con un capítulo en el que se revisa, brevemente, algunos hitos de política educativa desde la fundación de la república. Luego presentamos un panorama acerca de los avances que ha logrado el sistema en el acceso a la educación y de las brechas que aún eluden el logro de la buscada equidad. El tercer capítulo nos introduce en las acciones de las reformas educativas de los años noventa orientadas a la mejora de la calidad educativa. Para ello, nos centramos en el currículo, los materiales educativos, la formación de maestros y sus prácticas de enseñanza y la medición de aprendizajes. El cuarto capítulo enfatiza la importancia de la diversidad y la desigualdad como los ejes alrededor de los cuales se estructura nuestro pensamiento en esta publicación, e incluye una sección sobre lo que la pandemia nos ha mostrado al respecto. Por último, concluimos este escrito con algunas ideas a futuro con la esperanza de seguir avanzando hacia un sistema educativo realmente inclusivo y que mantenga la formación de ciudadanos comprometidos con el bienestar de todos como su finalidad esencial.

No quisiéramos terminar esta sección sin decir que este libro se basa en diversos trabajos de investigación que hemos desarrollado a lo largo de los años como equipo de investigación en el Instituto de Estudios Peruanos. Estos muestran nuestras preocupaciones respecto de la educación pública en el Perú, pero también nuestros sesgos acerca de los temas que motivan nuestro interés. Por esta razón, muchos temas de suma relevancia para el estudio de la educación no aparecen en este volumen o lo hacen de manera muy puntual, mientras

que otros son tratados con mayor extensión. Invitamos a los lectores interesados a revisar el cada vez más extenso catálogo de investigaciones educativas que se hacen desde diversas universidades y centros de investigación del país, así como desde el mismo Ministerio de Educación.

1

Estado y educación pública: recuento histórico

¿Cuál es el recorrido que sigue la educación pública en el país desde nuestra fundación como nación independiente? En este primer capítulo transitamos por los principales hitos educativos en nuestros doscientos años de república, empezando por los años fundacionales, siguiendo con el período liberal, la República Aristocrática y los sucesivos gobiernos de los años treinta. Destacamos también, de manera especial, el aporte del indigenismo, las obras de Odría y las importantes reformas durante el gobierno militar de Velasco. Terminamos esta sección con un breve recuento del lugar de la educación en los años ochenta y noventa, en tanto que las reformas de esa última década y sus consecuencias posteriores serán tratadas en detalle en los capítulos que siguen. Los puntos en que centramos nuestra atención en esta sección se vinculan con los enfoques respecto de la diversidad y la desigualdad, así como las iniciativas relativas a la mejora de la calidad.

Como veremos a continuación, la educación formó parte de la reflexión sobre la constitución y futuro de la república desde sus inicios, sobre todo como instancia responsable de construir un sentimiento de connacionalidad entre los perua-

nos, una patria común para todos, ante el reconocimiento de la diversidad de sus ciudadanos y de las enormes desigualdades reinantes entre los diversos estamentos de la sociedad. La necesidad de incluir a los indígenas y las mujeres en el sistema educativo fue cuestionada desde principios del período republicano, y dicha inclusión se dio a costa de un servicio educativo empobrecido, centrado en «civilizar» a los indígenas y asegurar la posición dependiente de las mujeres en el entramado social. Lo anterior garantizaba que se mantuviera en pie un sistema jerárquico heredero de la colonia.

De forma progresiva, las mujeres van abriéndose paso en el sistema educativo y logran derribar muchas de las barreras iniciales contra las que se enfrentaban. No ocurre lo mismo entre las poblaciones indígenas: a pesar de los avances que se dan en el acceso a la escuela y la popularidad que llegan a alcanzar algunas propuestas de educación intercultural bilingüe, el aprendizaje del castellano y la asimilación a los modos de vida más urbanos, más «occidentales», no parece haber perdido vigencia. Tanto en el caso de las mujeres como en el de los indígenas, además, muchos de los avances logrados a lo largo de la historia responden a iniciativas que no surgen desde el Estado, sino más bien desde la sociedad organizada, que demanda educación, inclusión y ciudadanía. Por otro lado, es notable también que las iniciativas educativas estatales más claramente dirigidas a luchar contra la desigualdad, tales como las del indigenismo o las del gobierno de Velasco, sean las que más resistencia encuentran.

Por último, las últimas décadas del siglo xx nos encuentran con un sistema de educación pública muy precarizado y con altos índices de segregación, que se convierte en el caldo de cultivo ideal para la profundización de la desigualdad

educativa en los años recientes, no en términos de acceso al servicio, pero sí en términos de su calidad.

1.1. La fundación de la república

Durante su breve gobierno como protector, el general San Martín concibió el Perú independiente, fundó algunas instituciones clave y adoptó los símbolos patrios en un esfuerzo consciente por crear una nueva entidad estatal. En este diseño, la educación debía cumplir un papel especialmente relevante; tanto así que, en uno de sus decretos, podía leerse que «La instrucción pública es la primera necesidad de las sociedades: el gobierno que no la fomenta comete un crimen [...]» (Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, 1976 [1822], p. 406).

Los propósitos del protector contaban con un importante consenso en su época. Así, por ejemplo, el líder de la juventud liberal José Faustino Sánchez Carrión —conocido como el Solitario de Sayán— se oponía a la monarquía constitucional de San Martín y defendía el sistema republicano; sin embargo, compartía por completo su planteamiento sobre el sentido de la educación, en tanto su misión era «descolonizar las costumbres para que la ilustración llegue al máximo» (2013 [1822], p. 220)³. Según Sánchez Carrión, la educación debía difundir valores cívicos que fortalecieran el sentimiento patriótico; de esta manera, se formaría la mentalidad republicana y se sentarían las bases de un nuevo contrato social.

3 La mayor parte de referencias de este capítulo provienen de la Colección Pensamiento Educativo Peruano (2013), que en quince tomos reúne una enorme cantidad de documentos sobre la historia de la educación en el Perú (Lima: Derrama Magisterial).

Más allá del aspecto declarativo, San Martín adoptó algunas medidas prácticas para concretar sus ideales, una de las cuales fue la introducción del llamado sistema lancasteriano, para cuya implementación se contrataron los servicios del maestro británico James Thompson. Pocos días antes de dejar el gobierno, San Martín inauguró en Lima la primera escuela normal lancasteriana, a cargo de Thompson. La idea era que este pusiera en marcha la formación magisterial a través de un método de rápido efecto multiplicador, la instrucción «en cadena», que consistía en que el maestro trabajara principalmente con los estudiantes de años superiores para que estos, a su vez, enseñaran a los más pequeños. Se trataba de una propuesta pedagógica que contaba con notable reputación internacional, pues había generalizado la lectoescritura entre la clase obrera inglesa. Poco después de regresar de la conferencia de Guayaquil, sin embargo, San Martín se retiró del Perú, y la escuela normal lancasteriana nunca llegó a funcionar.

Ya con Bolívar como vencedor de la guerra de Independencia, se promulga una profusa legislación que incluye el tema educativo. Su diagnóstico de la educación colonial era severo y se preocupó por dejar constancia, por escrito, del «estado desastroso» en que esta se encontraba, sosteniendo incluso que ese «completo abandono» era intencional. La Corona española no había querido que la ilustración se extendiera entre sus súbditos, sobre todo entre los indígenas, pues sabía que su educación devendría en rebeldía contra la tiranía. Bolívar estaba seguro de que si «los antiguos indígenas [recibieran] la misma ilustración que los criollos [...] se superaría la antigua indolencia» (2013 [1825], p. 253); pero el Libertador era consciente también de la pobreza de recursos del naciente Estado. Así, en ese mismo escrito reconocía que «la falta de fondos cons-

tituía un obstáculo invencible», pero mantenía la esperanza en que los grandes propósitos de la independencia pudieran prevalecer y hacer posible un ambicioso plan de educación masiva (Bolívar, 2013 [1825], p. 253).

Por otra parte, hay que decir que algunas de las medidas de Bolívar tuvieron mayor continuidad que las adoptadas por San Martín. Entre ellas están la fundación de la Universidad de Trujillo, el trabajo previo para la creación de la Universidad de Arequipa y el establecimiento de varios colegios, como el Colegio Educandas del Cuzco, que fue una institución paradigmática de la educación pública de mujeres en el temprano siglo XIX. Bolívar era partidario de la educación laica y pública; por ello, combatió a las órdenes religiosas, expropió algunos de sus claustros y los entregó a las nuevas instituciones educativas que estaba fundando. Asimismo, el Libertador decidió mantener el sistema lancasteriano; uno de sus ministros, José María de Pando, decretó que la educación primaria debía fundarse en este método. Ya no se trataba solamente de una norma, sino de todo el nivel primario de la escuela pública.

Bolívar creó también la primera Dirección General de Estudios, compuesta por los rectores de la Universidad de San Marcos y de los colegios mayores, además de otras personalidades del mundo cultural. Esta entidad debía inspeccionar las escuelas públicas y realizar recomendaciones para su buena marcha. Era un organismo dependiente del Ministerio de Gobierno y debía coordinar con municipalidades y prefecturas, las cuales, junto con las parroquias, gestionaban las escuelas del naciente país.

Durante la era de los caudillos posterior a Bolívar, continuó en uso la propuesta pedagógica lancasteriana, pero fue perdiendo impulso. En paralelo, la educación pública fue re-

tornando a manos de la Iglesia, cuya obra educativa, a través de las parroquias, fue defendida por el sector conservador de la sociedad.

Con respecto a la enseñanza en lenguas indígenas, no hubo mayor interés en ello en este período, incluso desapareció la cátedra de Quechua en la Universidad de San Marcos. El propósito de la educación republicana era castellanizar a la población, puesto que el español era concebido como el idioma de la civilización.

En lo que se refiere a la distinción por sexos, una temprana norma del Reglamento de Instrucción Pública de 1850, promulgado por Castilla, establecía las materias que debían cursarse en cada nivel educativo para hombres y para mujeres. Así, por ejemplo, el plan de estudios para mujeres incluía cursos de costura y artes manuales, que estaban excluidos para los varones. Además, las mujeres no llevaban clases de Matemáticas, Química, Física, Historia Natural, Economía o Filosofía. La educación para las mujeres era, básicamente, una preparación para la vida doméstica, que les negaba estímulos para desarrollar el pensamiento abstracto, el dominio de las ciencias y la comprensión del funcionamiento del Estado⁴.

De otra parte, hay que decir que este reglamento contenía una norma trascendente que establecía la condición profesional del docente de escuela, al señalar la necesidad de un entrenamiento específico para ser calificado como tal. No cualquiera podía enseñar, había normas para el ejercicio de la actividad, al igual que en la medicina y abogacía. De este modo, se sentaron las bases de la definición legal de la condición magisterial.

Por último, si tuviéramos que plantear un balance de la educación en el período fundacional del Perú como país inde-

4 Una interpretación del Reglamento de 1850 se puede ver en Huaraj (2017).

pendiente, tendríamos que decir que el legado de la primera república podría configurarse como una profunda brecha entre grandes propósitos y magros resultados.

1.2. La era liberal

A mediados de la década de 1840, el guano se convirtió en un gran producto de exportación y sacó al país de la crisis económica en que estaba sumido para convertirlo de pronto en millonario. La prosperidad fiscal se extendió por treinta años, durante los cuales se registra una significativa inversión en educación. Así, por ejemplo, entre 1849 y 1878, el número de escuelas aumentó de menos de 300 a más de 2300. La orientación general del período fue la búsqueda de una educación laica y liberal capaz de «civilizar» al país, en el sentido de volverlo completamente occidental. Por otro lado, esta época careció de una propuesta pedagógica integral, como había sido el método lancasteriano de comienzos de la República. Lo que predominó fue, más bien, un acercamiento ecléctico y pragmático a la enseñanza, el cual se hallaba presente en el lema de Manuel Pardo, fundador del civilismo, quien proclamaba como ideal la «república práctica» (Aljovín y Velázquez, 2013, p. 7).

En 1860, el gobierno de Castilla llevó adelante un censo de Lima que contiene cifras sobre la educación en la capital. Según este recuento, el 55% de la población sabía leer y escribir, un 5% adicional solo sabía leer y el 40% de la población de la capital era iletrada. Cuando se desagregan esos porcentajes por etnia o raza, se encuentra una profunda desigualdad. Así, algo más del 80% de la población catalogada como blanca sabía leer y escribir, mientras que solo una tercera parte de los

grupos indígena y afroperuano contaban con esa habilidad. El censo limeño de 1860 nos muestra que la desigualdad no solo se expresa en grandes diferencias entre lo urbano y lo rural, sino también al interior de lo urbano, incluso en la misma capital de la república. Se trata de características de la desigualdad en el Perú que pueden encontrarse hasta la actualidad⁵.

Un aspecto sumamente importante relativo a la educación de esta época consiste en que se trata del primer período en que se registra una expansión de la educación femenina. El Estado fundó algunos colegios de mujeres, tanto en Lima como en otras regiones, y los colocó bajo administración municipal. Además, aumentó de manera significativa la oferta particular, sobre todo para las hijas de familias de élite y de las clases medias urbanas. Mientras que en 1834, en Lima, había nueve colegios de mujeres, cuarenta años después se contaba con treintaiséis instituciones: diez municipales y veintiséis privadas. Ya para aquel entonces se habían establecido en el país las religiosas de la congregación del Sagrado Corazón de Jesús, quienes fundaron un importante colegio y una primera normal de mujeres. Al final del ciclo liberal, que había tenido una orientación por lo general laica, aunque tolerante con la Iglesia, esta última había logrado recuperar posiciones en el terreno educativo; además de esta congregación religiosa, había retornado también la orden jesuita, que puso en marcha un reputado colegio para varones de la élite (Mannarelli, 2013, p. 9).

Por otro lado, la discriminación contra las lenguas indígenas siguió adelante, y continuó con la dinámica impresa desde la emancipación. Aunque se restableció la cátedra de Quechua

5 Sobre el censo de 1860 y la situación social de las capas populares, ver: Cosamalón (2004).

en la Universidad de San Marcos, la educación primaria siguió teniendo como propósito básico enseñar castellano e incorporar a la población a la cultura letrada. Un importante intelectual de la época, el padre Manuel González de la Rosa (2013 [1869]), epitomizaba los prejuicios de su tiempo con respecto a la población indígena: había necesidad de erradicar la lengua quechua, pues era el vehículo que ataba al indígena a sus costumbres y creencias arcaicas. De hecho, importantes intelectuales republicanos con contribuciones en diversas ciencias pensaban, con toda seriedad, que el primer paso para el desarrollo del país era terminar con las lenguas indígenas.

En 1876, Pardo promulgó el Reglamento General de Instrucción Pública, que reemplazó las normas provenientes de la época de Castilla. El punto clave era la municipalización de la educación primaria. A diferencia del reglamento anterior, las parroquias quedaban fuera del primer nivel educativo, que se mantenía a exclusividad en manos del poder municipal. Era un reglamento pesado, compuesto por múltiples artículos y que, según algunos historiadores, nunca se llevó a la práctica (Mücke, 2010).

Como vimos previamente, el Reglamento de 1850 de Castilla había establecido la carrera profesional de maestro. Luego, en 1861, durante su segundo gobierno, la Ley de Instrucción logró incorporar a los docentes en la categoría de funcionarios públicos, con derecho a jubilación y otros beneficios sociales, aunque dichos beneficios eran concedidos solo a los profesores de colegios y dejaban fuera a los maestros de primaria. El Reglamento de 1876 no solo ratificaba la condición de servidores públicos y de profesionales de los maestros y normaba las condiciones para el desempeño de su actividad, sino que incluso incorporaba a los maestros primarios como funcionarios

del Estado. De esta manera, se extendían los beneficios de los que ya gozaban los profesores de colegios y los catedráticos universitarios⁶.

Por otra parte, el Reglamento de Pardo diferenciaba la educación secundaria de hombres y mujeres, siguiendo la pauta establecida por la norma de Castilla. Al igual que en el pasado, las mujeres debían recibir una educación centrada en las labores domésticas, a las que se sumaban el arte y la cultura general, mientras que los hombres se especializaban en ciencias, derecho y filosofía. No obstante, en los años inmediatamente anteriores a la guerra con Chile, hubo una expansión del número de escuelas de mujeres, y varias fueron regentadas con éxito por mujeres laicas sin vínculos con la Iglesia, como por ejemplo el colegio de Juana Manuela Gorriti. En general, podría decirse que la educación femenina buscaba preparar auxiliares de los varones. Ese propósito se fundaba en una visión integral sobre el rol de la mujer en la sociedad que se remonta al Código Civil de 1852, según el cual, en el matrimonio, la mujer debía obediencia al marido que, por su parte, estaba obligado a protegerla. Asimismo, la patria potestad era patrimonio masculino; y, en cada uno de los aspectos contemplados por la ley, la mujer aparece como persona secundaria, como acompañante subordinada al hombre. En ese sentido, puede afirmarse que la discriminación contra la mujer estaba normalizada en la educación liberal y se manifestaba con toda naturalidad.

Finalmente, es importante resaltar que en este período se produjo una transformación sustantiva de la Universidad de San Marcos. La última universidad colonial había abandonado la enseñanza en manos de los colegios y solo expedía títulos. Desde la independencia se mantuvo esa situación hasta

6 Sobre el particular, ver: Reglamento General de Instrucción Pública de 1876.

1861, cuando Castilla promulgó una ley que dispuso la incorporación dentro de la estructura universitaria de los colegios de San Carlos y de la Independencia (San Fernando). Gracias a ello, San Marcos recuperó la enseñanza como función principal y volvió a ofrecer clases estructuradas por facultades. La reorganización de la universidad significó una nueva era que fue liderada por el rector José Gregorio Paz Soldán. Luego, San Marcos recobró una importante cuota de autonomía y de excelencia en la producción de conocimiento sobre el país. En ese momento de surgimiento del positivismo académico fue rector por muchos años Juan Antonio Ribeyro, quien organizó seis facultades, incluyendo una nueva y moderna escuela de Ciencias Políticas y Administrativas. Esa nueva facultad mostraba la voluntad de organizar el Estado de manera más profesional (Aljovín y Velázquez, 2013, p. 25).

1.3. La República Aristocrática y la educación

La derrota en la guerra del Pacífico dejó al país económicamente devastado, caracterizado por «la suma dependencia de la exportación de materias primas, la poca tecnificación de la agricultura y la minería, la escasa integración de la población rural a la economía moderna y la carencia de un sistema fiscal que dotase al gobierno de un flujo de ingresos regular y suficiente» (Contreras, 2009, 58). La educación atravesaba también una profunda crisis. Según Joaquín Capelo (1895), al comenzar el siglo xx, en Lima se necesitaban 800 maestros para cubrir la demanda al 100% de niños y niñas, pero solo había 187; es decir, algo menos de la cuarta parte. Si en Lima la provisión de docentes era menor al 20% de lo necesario, puede suponerse

con facilidad cuál sería el grado de desatención en el resto del país. Estamos en el período de surgimiento de la República Aristocrática, denominada así por Jorge Basadre, aunque la historiografía contemporánea prefiere caracterizarlo como el Segundo Civilismo, subrayando el dinamismo empresarial de una clase burguesa que, aliada a la gran inversión extranjera, modernizó e hizo crecer la economía nacional (Basadre, 1978).

La educación tuvo una especial connotación dentro del mandato de los civilistas. Su ideario apoyaba un proyecto de modernización que concebía la educación básica como medio para el desarrollo de distintos grupos sociales. Así, de un lado, se buscaba impulsar la educación técnica para las élites con la idea de que lideraran el desarrollo económico del país; y, de otro, se pensaba en la educación como una herramienta para transformar al indígena y asimilarlo a la sociedad. En efecto, en la segunda mitad del siglo XIX, la élite desarrolla un discurso civilizador con respecto al indígena, que se traduce en un interés del Estado por expandir la educación en el campo para lograr una transformación cultural.

A lo largo de las siguientes décadas, el Gobierno central invirtió recursos significativos del presupuesto en educación. De acuerdo con Contreras (2004), este período registra el mayor gasto público en educación de toda la historia republicana. El peso de la educación en el presupuesto expresaba el proyecto nacional educativo que había sido planteado desde los inicios de la República, pero recién en esta etapa parecía ser tomado en serio desde el Estado: hacer de la educación pública el vehículo de la unificación nacional a través de su homogeneización.

Lo anterior no estaba exento de críticas por parte de los sectores más elitistas, que consideraban a los indígenas como

seres inferiores y preferían que los escasos recursos del Estado se concentraran en la educación de los grupos dirigentes. Estas posturas, sin embargo, fueron quedando cada vez más relegadas a partir del gobierno de José Pardo (1904-1908), cuando, alentados por el cambio generacional en el Partido Civil, se buscó decididamente la inclusión de la población indígena en la sociedad a través del sistema educativo (Ccahuana, 2014).

La medida fundamental de este período en materia educativa fue el retorno a una dirección centralizada de la educación pública. En efecto, el manejo de las escuelas por parte de los gobiernos municipales, que se había iniciado en 1876, no había funcionado como se esperaba; y, en un contexto de penuria fiscal, se había traducido en el virtual abandono de la obligación del Estado con la educación primaria. La nueva ley establecía que el órgano rector de la educación pública sería el Ministerio de Justicia, Instrucción, Culto y Beneficencia a través de la Dirección General de Instrucción. Entre sus disposiciones centrales estaban la instrucción primaria elemental obligatoria y gratuita desde los seis hasta los catorce años (hasta los doce años, en el caso de las mujeres), y la necesidad de contar con maestros en el campo, para lo cual se fomentó la idea de contar con «escuelas ambulantes» que permitieran a los maestros trasladarse de un lugar a otro para brindar educación elemental.

De otro lado, en este período se presta especial atención también a las escuelas normales. Desde los inicios de la República hubo intentos de consolidar escuelas de formación para maestros, que culminaban no pocas veces en experimentos desorganizados, frustrados y aislados. Con Pardo, algunas de estas escuelas se reabrieron y reorganizaron, mientras que otras cerraron sus puertas. La Escuela Normal de Mujeres,

creada en 1876, pero poco reconocida, fue transformada en el Instituto Pedagógico de Mujeres. En paralelo, Pardo funda en Lima la Escuela Normal de Varones. Esta fue una institución clave, cuya formación magisterial era reconocida por su gran calidad. La Normal formó a una generación de notables profesores de primaria, los cuales tuvieron larga influencia en la educación nacional, sobre todo en las regiones fuera de Lima⁷. Muchos de sus integrantes produjeron luego las monografías regionales que dieron a conocer la historia y la cultura de las respectivas regiones donde enseñaban. José Antonio Encinas, por ejemplo, perteneció a la primera promoción de este centro de formación de profesores⁸. Por otra parte, la Normal exigía que sus postulantes contaran con educación secundaria completa, requisito con el que cumplía, por razones económicas, un sector muy reducido de la población. La demanda por estudiar en la Normal contribuyó a la apertura de más escuelas secundarias en las regiones. En 1929, con Leguía, la Escuela Normal de Varones se convertiría en el Instituto Pedagógico Nacional.

El debate pedagógico de la época fue protagonizado por dos corrientes que pretendieron conferirle un propósito general a la educación pública. En primer lugar, el positivismo produjo una propuesta de modernización que sustentaba la necesidad de preparar al estudiante para el trabajo industrial. El principal representante de esta tendencia fue Manuel Vicente Villarán, quien durante su gestión como ministro de Educación contrató una misión de pedagogos norteamericanos para conferirle un carácter más práctico a la educación peruana (Castro, 2013, p. 7).

7 También se crearon escuelas normales en provincias, pero solo lograron implementarse en algunas regiones.

8 Un caso de estos estudios regionales se puede ver en Cavero (1953, 1957).

Una postura contrapuesta surgió de la filosofía vitalista, que en aquellos años había empezado a desplazar al positivismo. El principal representante de esa corriente fue Alejandro Deustua, quien sostenía la necesidad de educar en valores que predispusieran al estudiante a la excelencia. La educación en valores que proponía buscaba fortalecer una élite capaz de guiar a las masas en proceso de ser educadas. Deustua buscaba que la educación formara «la conciencia moral coordinando los sentimientos de lo verdadero y lo bello, lo divino y lo bueno, que engendran en el alma los ideales del individuo que aspira a la libertad» (Castro, 2013, p. 28).

Este debate enmarcado en la filosofía de la educación vino acompañado por una reflexión historiográfica que tuvo trascendencia en la historia posterior de la educación. El historiador José de la Riva-Agüero formuló una idea fuerza sobre la naturaleza del país, postulando que su esencia era mestiza, síntesis de dos razas, indígena y española. Desde entonces, diversas corrientes de opinión de muy distinto signo político emprendieron la búsqueda y definición del mestizo como representante de la unidad nacional. A ese nuevo ideal se destinó la educación.

Riva-Agüero definió al mestizo como músculo indígena y alma española; por ello, su prototipo era el Inca Garcilaso de la Vega, cronista del siglo xvii. De este modo, la propuesta del mestizo le dio sentido general al proyecto educativo de la República Aristocrática: se trataba de castellanizar al indígena. A diferencia del pasado, la propuesta educativa de la República Aristocrática no ignoraba la contribución del indígena, pero el futuro del Perú estaba en tornar occidental la mente del indígena (Riva-Agüero, 1962).

Con respecto a la educación de mujeres, se registran en este período algunas innovaciones significativas, tanto en el terreno conceptual como en el pedagógico. Estas innovaciones provinieron de la iniciativa particular de mujeres comprometidas con la educación de su género; no fueron obra del Estado. Entre estas mujeres está, por ejemplo, la educadora Elvira García y García, quien se preocupó por los niños en tanto individuos y fue la organizadora de los primeros jardines de infancia. Su propuesta incluía una reflexión sobre el juego como fundamento de la educación del infante. Por su parte, la educadora Esther Festini introdujo el método Montessori y la pedagogía activa a través de una propuesta higienista global en el liceo para mujeres que había fundado. En el plano de los fines de la educación femenina, las escritoras Mercedes Cabello y Clorinda Matto vincularon educación femenina y construcción nacional, sosteniendo que el grado de civilización de una sociedad se media por el nivel de educación de sus mujeres. En este razonamiento, la liberación de la mujer dependía de una educación que la preparara para el trabajo, pues solo la independencia económica podía darle dignidad y permitirle superar la sociedad patriarcal (Manarelli, 2013).

Para terminar, hay que decir que, como sostiene Contreras (1996), si bien durante el período civilista las escuelas primarias se duplicaron, el número de maestros se incrementó notoriamente y creció la matrícula de estudiantes, la presencia de la escuela rural en el territorio peruano siguió siendo débil y la calidad de la educación, en general, cuestionable. En la sociedad rural, algunos apoyaron la castellanización y la alfabetización, pero para un gran sector la escuela fue vista como un peligro contra la identidad cultural y como un mecanismo

autoritario y opresor. Al final, el proyecto educativo civilista perdió continuidad después de los años veinte.

1.4. El Ministerio de Educación y su ley orgánica

Desde inicios de la década de 1930, y como consecuencia de la depresión económica internacional, el Perú vivió una grave crisis que fue resuelta gracias a la alianza entre la oligarquía y el Ejército. En este periodo, el Estado se definió alrededor de tres ejes: en primer lugar, el autoritarismo político y la proscripción del APRA y de otros partidos políticos; en segundo lugar, el liberalismo económico y la apertura económica a la inversión extranjera; y, en tercer lugar, una amplia política social destinada a generar la lealtad de los trabajadores con el Estado (Candela y Lossio, 2015).

Como parte de este tercer objetivo, en 1935, el gobierno del general Óscar R. Benavides creó los ministerios de Salud y Educación. Ambos expresaban la preocupación del Estado por la alimentación, salud y educación de las mayorías que antes habían sido relegadas a la beneficencia. El censo de 1940 mostraba que el país se volvía cada vez más joven y que las ciudades crecían en forma acelerada. La demanda social se multiplicó, y el Estado tomó varias disposiciones para atenderla.

El capítulo sobre educación de la Constitución de 1933 había marcado las pautas que fueron puestas en marcha por el ministerio fundado dos años después. Primero, el texto constitucional destacaba el rol rector del Estado en la educación, fundamentando la necesidad de un organismo público que ejecutara la política educativa estatal y regulara la educación privada. A continuación, la Constitución establecía la libertad

para fundar escuelas y colegios particulares. Este punto fue ardorosamente defendido por los partidarios de la educación religiosa. Por último, la Constitución incorporó a los maestros como integrantes de la burocracia estatal a través del establecimiento de la carrera pública magisterial.

El gobierno de Benavides concluyó en diciembre de 1939, y las elecciones llevaron al poder a Manuel Prado. Durante su mandato se promulgó una ley orgánica de educación que organizó el ministerio en cuatro direcciones: primaria, secundaria, educación física e instrucción premilitar. Las dos primeras direcciones eran técnicas y las otras dos buscaban una juventud física e ideológicamente preparada para la guerra que por entonces se desarrollaba en el mundo entero (Segunda Guerra Mundial), así como también en el Perú, que tuvo un conflicto bélico con Ecuador en 1941. La instrucción premilitar debía inculcar, desde luego, valores patrios y respeto por las instituciones tutelares.

Estas innovaciones, sin embargo, no se reflejaban en el servicio educativo recibido por las poblaciones indígenas, que se limitaba a la alfabetización en castellano en busca de su «modernización» y «occidentalización», igual que años atrás. La ley concebía a la educación como una misión civilizatoria que debía transformar las prácticas culturales indígenas. Durante este período, además, el ministerio formó «brigadas de culturización indígena» que consistían en proyectos para difundir nociones de higiene y castellano entre adultos.

Ahora bien, la ley establecía que no debería haber diferencia en el plan de estudios de hombres y mujeres, tanto en primaria como en secundaria, lo cual constituía una transformación sustancial en comparación con la tradición seguida a lo largo del siglo XIX. Las diferencias se mantenían en la educa-

ción técnica para el trabajo, donde las mujeres llevaban repostería y corte y confección, mientras que los hombres seguían talleres de electricidad, carpintería y mecánica.

Un último tema interesante sobre la ley de Prado es que, respecto de la organización del ministerio, preveía la formación de un Consejo Nacional de Educación como organismo consultivo del ministerio. La necesidad de un organismo que ofrezca guía conceptual a quienes implementan las políticas públicas educativas parece tener consenso desde hace casi un siglo. De otro lado, hay que destacar que la formación del Ministerio de Educación y su ley orgánica fueron los instrumentos del Estado para afrontar los retos de la modernización en la primera parte del siglo xx.

1.5. El aporte del indigenismo

Entre las décadas de 1930 y 1950, diversos maestros de orientación indigenista realizaron contribuciones significativas a la pedagogía nacional. En primer lugar se halla José Antonio Encinas, quien escribió *Un ensayo de escuela nueva en el Perú* (1932), donde planteaba una nueva pedagogía para la educación peruana. Su punto de partida era la relación entre la sicología individual del escolar y el entorno social. Tomando en cuenta esta relación, el maestro debía enseñar haciendo trabajo manual e intelectual con sus alumnos a través de talleres participativos. La base de la enseñanza era una triada compuesta por curiosidad, imaginación y pensamiento racional. La curiosidad y la imaginación surgían de la relación entre el individuo y su entorno. El maestro debía estimularlas para conducir las al pensamiento racional, que constituía el plus de

la educación. Solo la integración de estos tres elementos permitía la formación de un individuo sólido que sabría conducirse en sociedad (Encinas, 1932).

José María Arguedas es otro de los personajes ilustres que merece reconocimiento sobre este tema. Arguedas se dedicó a la docencia en una escuela de Sicuani (Cuzco), a finales de los años treinta; luego, por más de diez años trabajó de profesor en un colegio público de Lima y, también, de funcionario en el Ministerio de Educación. Durante este lapso, el escritor desarrolló dos planteamientos pedagógicos para la educación indígena. Primero concibió que la lectoescritura debía enseñarse en lengua nativa, y solo cuando el estudiante hubiera aprehendido sus fundamentos debía pasarse al castellano como segunda lengua. Sostuvo que ese método, al que llamó «cultural», era más lento, pero mucho más eficiente, porque el estudiante haría suya la lectoescritura y la conservaría por el resto de su vida, mientras que al pretender enseñar de forma directa en castellano el alumno aprendía poco y no retenía gran cosa. En sus propias palabras, Arguedas sostuvo que «hemos llegado al convencimiento de que se debe alfabetizar en quechua, para poder llegar rápida y eficazmente al castellano» (citado en Trapnell y Zavala, 2013, p. 31).

El segundo aporte de Arguedas se refirió a la enseñanza por el arte; en específico, el arte dramático y las danzas andinas. Según su planteamiento, las danzas captaban la atención del estudiante y generaban una experiencia pedagógica colectiva, vital y lúdica que lo conectaba con la tradición. Promovió concursos nacionales, cuya fecha final se desarrollaba en el Estadio Nacional, donde se congregaban decenas de miles de estudiantes, hijos de familias andinas que habían migrado a Lima. A tono con las preocupaciones de su época, Arguedas

subrayó la conexión de las danzas con la educación física: en vez de ejercitar el cuerpo a través de gimnasia europea, había la posibilidad de hacerlo con el folclore andino. Así se cumplían dos fines en forma paralela: nacionalismo espiritual y fortaleza física (Arguedas, 2011).

Tenemos también la obra de Luis E. Valcárcel, quien fundó la antropología académica y posiblemente fue el indigenista más influyente en el país. Durante el gobierno de Bustamante (1945-1948), Valcárcel fue ministro de Educación y creó la Dirección de Educación Rural, la cual diseñó nuevas políticas públicas a gran escala que modificaban, de manera sustancial, los fines de la educación indígena.

La iniciativa de Valcárcel contenía innovaciones en dos terrenos. En primer lugar, descartaba el viejo ideal de incorporar al indígena a la civilización occidental; y, por el contrario, planteaba que la misión de la educación era incorporar el mundo occidental a la vida del indígena de los Andes. Para ello, era necesario que la escuela respetara el aporte indígena a la cultura universal. De este modo, Valcárcel invirtió los términos de la educación indígena y participaba en el nacimiento de lo que luego se daría en llamar educación multicultural (Valcárcel, 1954).

La segunda contribución de Valcárcel estuvo referida a la organización de la escuela rural. Según su planteamiento, deberían formarse Núcleos Educativos Comunales (NEC) que organizaran un conjunto de diez o quince escuelas unidocentes alrededor de una escuela madre. La escuela madre funcionaba como centro de recursos donde se hallaba una serie de facilidades, como biblioteca y laboratorio, así como un grupo de maestros capacitados en colaborar con la formación continua de sus colegas y de las escuelas unidocentes. Este planteamiento fue muy útil en la vida práctica de la escuela rural y

constituye el antecedente de una de las ideas claves del gobierno de Velasco en materia educativa (Valcárcel, 1954).

En términos institucionales, el proyecto de Valcárcel fue fruto de una iniciativa binacional con Bolivia y contó con apoyo económico de la cooperación norteamericana, lo cual le permitió continuidad hasta los años sesenta.

1.6. Odría: construcciones escolares y pedagogía oficial

El general Odría fue presidente durante ocho años, entre 1948 y 1956. Su gobierno gozó de bonanza fiscal y empleó parte de los recursos en construir locales escolares conocidos como Grandes Unidades Escolares (GUE), a partir de la creación de un fondo especial. Las GUE revolucionaron la educación pública de mediados del siglo xx. En ese período, estos colegios públicos estaban mejor diseñados y equipados que muchos colegios particulares de élite. Las GUE se construyeron tanto en Lima como en capitales departamentales, y siempre estuvieron situadas en lugares visibles de las ciudades para destacar el prestigio constructor del régimen. Eran pabellones independientes y no claustros como las edificaciones para enseñanza hasta ese entonces. Estaban pensadas como grandes colegios, sobre todo para secundaria, con la idea de que educaran para el trabajo. Por esta razón, en la mayoría de locales se contempló la formación técnico-productivo en algunos oficios. Las GUE incluían una serie de servicios, como piscina, auditorios, gimnasio y talleres, que deberían estar abiertos a la comunidad fuera del horario de clases. Asimismo, incluían

grandes patios pensados para los desfiles escolares, que eran parte importante de la pedagogía oficial de los años cincuenta⁹.

El Plan de Educación Nacional, promulgado en 1950, orientó las acciones del Gobierno en materia educativa. Dicho plan contemplaba que el objetivo de la educación era fomentar dos valores fundamentales: el sentido de patria, definida por el territorio que se juraba defender, y la religión católica, que confería el principio moral que sustentaba la unidad nacional. En este periodo se retornó, además, al objetivo de castellanizar a la población a partir de diversos planes de alfabetización y se abandonó el esfuerzo multicultural que había sido iniciado por Valcárcel. Aunque los indigenistas retrocedieron, estos lograron defender la escuela rural y la organización de los NEC (Pons Muzzo, 1953).

En 1953, el Gobierno firmó un importante convenio con el Instituto Lingüístico de Verano (ILV), una organización evangélica norteamericana especializada en educación de pueblos indígenas amazónicos. Desde la guerra con Ecuador, el Estado peruano estaba tratando de asimilar a las poblaciones amazónicas a la sociedad nacional, y el convenio con el ILV pretendía utilizar la educación para estos fines. Esta organización norteamericana alfabetizó a la vez que evangelizó usando la Biblia como principal material educativo. En este período, la labor del ILV gozó de bastante consenso, y recién fue objeto de fuertes críticas a finales de los años sesenta (Trapnell y Zavala, 2013).

Por otro lado, durante el gobierno de Odría se dio una especial preocupación por la educación técnica. En 1951, la Escuela Normal de Varones amplía sus servicios para formar profesores de educación técnica. Para ello se suscribió un convenio con el Servicio Cooperativo Peruano Norteamericano de Edu-

9 Al respecto, ver: Plan de Educación Nacional de 1950.

cación, que permitió la construcción de la nueva sede de la Normal en La Cantuta, Chosica (Lima), que pasaría a llamarse Escuela Normal Central de Varones¹⁰. La iniciativa se basó en la construcción de un campus retirado de la ciudad, concebido para el aislamiento, la convivencia y el estudio. El diseño fue fruto de la cooperación con el servicio norteamericano de apoyo a la educación, y el primer director fue el destacado educador Walter Peñaloza. La idea principal que surgió de los primeros años fue la del currículum integral, que cubriría toda la educación básica, superando las divisiones entre primaria y secundaria. A partir de entonces, La Cantuta adquirió la reputación de alma máter del magisterio nacional (Peñaloza, 1989).

Algunos años atrás, en 1946, se había fundado la Facultad de Educación en la Universidad de San Marcos. Desde hacía muchos años, en esta universidad había una cátedra de Pedagogía que se dictaba en la Facultad de Letras. Ella dio paso a la organización independiente de la carrera magisterial. Los primeros años de esta institución estuvieron guiados por los principios de la escuela nueva establecidos por John Dewey y, en nuestro país, por José Antonio Encinas. Posteriormente, en los años cincuenta, la figura dominante fue Carlos Cueto, quien había sido director de secundaria durante la gestión de Valcárcel y quería reformar el plan de estudios porque, a su juicio, estaba compuesto por cursos desintegrados y no tenía como foco al adolescente. En este sentido, tanto en La Cantuta como en la Universidad de San Marcos, el propósito de estos años era la elaboración de un currículum orgánico que estructurara la educación básica (Marrou, 2006).

10 Años más tarde, en 1955, se convertiría en Escuela Normal Superior Enrique Guzmán y Valle; y, en 1967, en Universidad Nacional de Educación. Desde su ubicación en esta zona de Lima es conocida como La Cantuta.

1.7. La reforma de la educación bajo Velasco

La reforma educativa de los años setenta completó un conjunto de iniciativas que se habían ido adoptando, progresivamente, durante las dos décadas anteriores. Antes que un partea-guas, fue la coronación de esfuerzos previos por relanzar la educación, confiriéndole un alto perfil. Por ello, para comprender los antecedentes de esta reforma, es necesario trasladarse al segundo gobierno de Manuel Prado (1956-1962), cuando Jorge Basadre ejerció como ministro de Educación. En su gestión, el ministerio elaboró un diagnóstico de la realidad educativa que fue trabajado de forma muy profesional y cuyos resultados se consideran el piso básico del conocimiento sobre la materia. Era un momento de grandes transformaciones sociales porque se había masificado la migración campo-ciudad y las ciudades, empezando por la capital, vivían un acelerado proceso de andinización. La explosión demográfica era el telón de fondo de una modernización que se desarrolló en forma conflictiva y sin armonía entre la sociedad y el Estado (Basadre, 1960).

Luego, al llegar el primer gobierno de Belaunde (1963-1968), se extendió la gratuidad a todos los niveles de la educación y se hizo un serio esfuerzo estatal para que ningún niño se quedase sin escuela. Este esfuerzo se tradujo en un sostenido gasto público en educación que llegó al 5,8% del presupuesto, siendo el más alto de América Latina durante el período. No obstante, la inversión por estudiante disminuyó poco a poco y, como consecuencia, cayó la calidad de la educación pública. Belaunde quiso remediar la discriminación por acceso a la educación, lo cual abrió una carrera desenfrenada. Se amplió considerablemente el número de alumnos por aula, hasta llegar a un promedio de sesenta estudiantes en cada clase.

En paralelo, se abrieron escuelas normales en cada capital provincial y se incrementó, de manera notable, el número de profesores. Sin embargo, como se carecía de suficientes profesores capacitados en formar maestros, la calidad de estas normales dejó mucho que desear. Por otro lado, Belaunde tuvo una política remunerativa que ganó bastante apoyo entre los maestros porque prometía aumentos progresivos hasta alcanzar un nivel salarial respetable. Luego, la anulación de esta norma por el gobierno militar acarreó serios problemas con los trabajadores de la educación¹¹.

Así, durante los años sesenta, la resolución del problema de cantidad (acceso a la educación) se tradujo en una progresiva caída de la calidad de la educación básica. Consciente de este problema, al comenzar su gobierno, Velasco nombró una Comisión de Reforma de la Educación presidida por el educador Emilio Barrantes, quien convocó a un grupo numeroso de profesionales de la educación de orientación progresista. Entre otros, destacaban en dicho grupo Augusto Salazar Bondy, Leopoldo Chiappo y Walter Peñaloza. En 1970, al año de haber iniciado su trabajo, la comisión dio a conocer su informe, conocido como el *Libro azul*. Este documento plantea una severa crítica al esfuerzo educativo realizado por el Estado hasta ese momento, puesto que se habría basado en una relación vertical entre maestros y estudiantes, obligados estos últimos a un aprendizaje memorístico completamente descontextualizado de la realidad social. El *Libro azul* sustenta que esta enseñanza de antiguo tipo se desarrolla tanto en las escuelas como en las normales y, por ello, es necesaria una reforma integral muy profunda para cambiar la orientación en todos los niveles. El

11 Para un análisis de las reformas de los sesenta en materia educativa, ver: Oliart (2011).

nuevo principio era formar «conciencia social» a través de la escuela; sin embargo, los propósitos concretos de la educación tenían un elevado grado de contradicción: por un lado, se buscaba que los estudiantes fueran libres y críticos; y, por el otro, que aceptaran sin cuestionamientos las reformas sociales emprendidas por el Gobierno y apoyaran la unidad del pueblo y la Fuerza Armada (Oliart, 2013).

Sobre la base del *Libro azul* se llevó adelante un debate nacional a través de los periódicos, la televisión y conferencias públicas hasta que, en 1972, el Gobierno promulgó la ley de reforma de la educación¹². En la ley se estipulaba que la misión de la educación era forjar la conciencia de los estudiantes en una vía liberadora y nacionalista. Este propósito venía acompañado de normas destinadas a reducir las brechas y las discriminaciones de antaño. Con respecto a la mujer, por ejemplo, se decidió la formación de una comisión interministerial presidida por el sector educación que buscaría alentar su participación en la sociedad y el Estado. En relación a los indígenas, la nueva ley aceptaba que el país era plurilingüe y que había necesidad de integrar las lenguas originarias al sistema educativo. Así, la ley establecía que el 30% del plan de estudios debía ser flexible y adaptarse a las diferentes realidades regionales y lingüísticas. Al finalizar su gobierno, Velasco oficializó la lengua quechua, aunque hubo cierta ambigüedad al respecto. Por ejemplo, el Gobierno formó brigadas de alfabetización para indígenas que estaban destinadas a promover el castellano¹³.

En este período, el Gobierno creó además una serie de institutos y escuelas especializadas vinculadas al sector edu-

12 A través del Decreto Ley N.º 19326, Ley General de Educación.

13 El reconocimiento del quechua como lengua oficial del Perú se produjo a través de la normativa del mismo nombre (Decreto Ley N.º 21156).

cación. Entre ellas destaca el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Educativo (INIDE), que alentó el conocimiento científico de la educación y de sus múltiples retos en un país tan diverso como el Perú. También se creó un Instituto de Teleducación, que buscaba colocarse a la vanguardia de los métodos no presenciales de educación a distancia. Ellos se abandonaron en los años ochenta y ahora, en tiempos de pandemia, hemos vuelto a descubrir su importancia. Por otro lado, Velasco creó el Instituto Nacional de Cultura (INC), que centralizó un conjunto de instituciones que estaban dispersas, como archivos y museos. El INC recibió apoyo para formar las escuelas nacionales de artes (teatro, danzas, folclore, Perú Negro, etc.), que le dieron brillo a la propuesta cultural nacionalista del gobierno militar (Oliart, 2013).

La reforma de la educación encontró serias resistencias en la sociedad, y finalmente no tuvo éxito. Un primer impase surgió con los colegios particulares y la libertad de enseñanza. El Gobierno pretendió regular el punto sensible de las pensiones escolares, al establecer que no debían exceder ciertos límites y ser escalonadas, de tal manera que el estudiante pagara de acuerdo con el nivel de ingreso de su familia. Junto con ello, el Gobierno desarrolló una campaña nacionalista en defensa del castellano y en oposición al inglés: se prohibió que en la escuela se dictaran cursos en idiomas extranjeros y se reguló la publicidad y la televisión para que todo estuviera escrito en castellano. Como parte de esta orientación nacionalista, se cuestionó sin reservas la labor del ILV y se constituyeron grupos alternativos que trabajaron con grupos indígenas de la selva en una perspectiva intercultural que rescataba los valores y la visión del mundo de los grupos étnicos locales sin pretender sustituirlos por conceptos occidentales y cristianos. Como

puede suponerse, hubo resistencia por parte de la élite y de sectores importantes de la clase media que tenían aspiraciones más cosmopolitas y, al mismo tiempo, eran partidarios de mayores libertades a la iniciativa privada (Trapnell y Zavala, 2013). Estos sectores se oponían a Velasco por las reformas estructurales, de las cuales la educación era solo un punto, pero se hicieron fuertes en este terreno, porque la lucha política se desarrolló a partir del derecho a la libertad de enseñanza.

Otro tema conflictivo fue la creación de los Núcleos Educativos Comunales. Velasco retomó una idea originaria del indigenismo que había sido puesta en marcha en la educación rural con Valcárcel. Velasco quiso extender los NEC a toda la educación, incluyendo la particular. Así, en cada escuela debía formarse un núcleo integrado por docentes, padres de familia y representantes de la comunidad. Aunque estaba previsto que los docentes conservaran la mayoría relativa, estos percibieron que perdían el control que hasta entonces habían tenido del espacio de enseñanza. La escuela se les escapaba de las manos. Asimismo, los propietarios de colegios particulares rechazaron la norma porque vulneraba la propiedad privada sobre sus instalaciones y abría la decisión sobre los procesos internos a la injerencia de otros agentes, externos a la propiedad privada y a la función educativa.

Por otro lado, el conflicto más crítico que afrontó la reforma de la educación fue con los maestros organizados en el Sindicato Único Magisterial —en la actualidad, Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP)—. Este organismo se formó el mismo año (1972) en que se promulgó la reforma. Nació de la unificación de previos sindicatos que estaban organizados por niveles: primaria, secundaria, técnica, etc. Desde su fundación, adoptó un liderazgo radical de

orientación maoísta que eligió la confrontación después de una breve tregua promovida por el mismo presidente Velasco.

La dirigencia del SUTEP se sostenía sobre diversas reivindicaciones que levantaban los maestros; en primer lugar, la salarial. Velasco había derogado una ley de Belaunde que establecía el aumento progresivo del salario magisterial; la masificación de la profesión de maestro, que había ocurrido en los treinta años anteriores, hacía que pagar los haberes de los maestros implicara un esfuerzo fiscal considerable, casi imposible. En paralelo se contrataba cada vez más maestros, buscando cubrir la demanda en la medida de lo posible, pero cada vez se les pagaba menos en términos relativos. Así, mientras que un maestro de la primera parte del siglo xx era un profesional respetado que ganaba un salario que le permitía formar parte de la clase media, al llegar los años setenta el maestro había perdido gran parte de su prestigio social y se sumergía en la pobreza (Aguilar, 2016).

De otra parte, Velasco redujo el número de escuelas normales. En el gobierno anterior habían llegado a funcionar 130 de estos establecimientos educativos, como vimos líneas arriba, uno por cada provincia, aunque su calidad era bastante baja debido a la carencia de docentes capacitados. Ante esta situación, el gobierno militar tomó la decisión de reducirlos a solo treinta, con lo cual la mayoría de las provincias perdieron «su» normal. Esta medida generó rechazo y se sumó a las demandas regionalistas contra el centralismo del gobierno militar. De ese modo, el asunto de las escuelas normales acabó sumando al descontento de las regiones que sentían que Velasco les había arrebatado un derecho ganado.

Finalmente, la reforma padeció de problemas de financiamiento. El Gobierno no era consciente de la magnitud de la in-

versión requerida para objetivos tan ambiciosos. Además, estaba comenzando una etapa de crisis económica que impidió un mayor esfuerzo fiscal. El deterioro fue general, afectó no solo el salario del maestro, sino también la infraestructura escolar. En esas condiciones, el objetivo de transformar las conciencias era una utopía. Poco después, Velasco fue derribado por un golpe de Estado dirigido por el general Francisco Morales Bermúdez, quien se encargó de desmontar los elementos más avanzados de la reforma. Esta terminó de extinguirse al llegar al poder el segundo gobierno de Fernando Belaunde en 1980 (Oliart, 2013).

1.8. Contrarreforma, crisis y nuevas reformas

Los años ochenta se encuentran marcados por una profunda crisis económica y política, en los cuales el conflicto armado interno desatado por las acciones terroristas del Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru impide la implementación de mayores reformas en el ámbito educativo. En este período, la crisis educativa se profundiza y el Estado muestra una actitud de dejadez hacia la educación pública. Algunas universidades públicas se convierten en campo de difusión de iniciativas subversivas. En las escuelas, los maestros precarizados y los estudiantes empobrecidos se hacen eco de visiones pesimistas sobre el Perú ante el abandono que perciben por parte del Estado.

De acuerdo con el *Informe final* (2003) de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, el abandono de la educación pública y la precarización sufrida por los maestros se convierten en un caldo de cultivo propicio para la germinación de ideologías

totalitarias y violentistas. Esto se acentúa debido a las escasas posibilidades de movilidad social. En suma, el crecimiento del acceso a la escuela crea una serie de expectativas en estudiantes y docentes que están lejos de poder ser cumplidas, sea porque el mercado de trabajo no crece al mismo ritmo que la escolaridad o porque la prometida meritocracia de la escuela no es suficiente para «neutralizar» ciertas características socioeconómicas o étnicas que no son apreciadas positivamente en la sociedad. En este sentido, la educación puede ser «un aparato funcional para el orden social», pero también un disparador de «la movilización, la acción política y el cambio» (Ames, 2009, p. 20).

La característica central del accionar estatal en la educación en este período es el abandono, tanto en lo referido a infraestructura, materiales educativos y propuestas pedagógicas como a la formación de los maestros. El abandono es palpable, sobre todo de las instituciones educativas más alejadas de los centros urbanos, pero se trata de una condición generalizada de la que solo escapan las escuelas que cuentan con recursos alternativos a los estatales.

En 1982 se promulga la Ley General de Educación que da marcha atrás en algunas de las innovaciones de la reforma velasquista, tales como la integración de los niveles de primaria y secundaria y la eliminación de los núcleos, que se transformaron en Supervisiones Educativas. A pesar de la crisis, se hacen esfuerzos para ampliar la cobertura educativa (en particular, en los niveles de inicial y superior) y se mejora la infraestructura de las escuelas. En 1989, en el último año del gobierno de Alan García y ya sumidos en una profunda crisis económica, social y política, se publica otro proyecto de Ley General de Educación, cuya mayor innovación está en la reinstauración del curso de Instrucción Premilitar como una forma

algo ingenua de preparar a los ciudadanos frente a la violencia subversiva.

Es a partir de los años noventa, en el contexto de pacificación del país, que la educación vuelve a ponerse al centro del debate en tanto agente de desarrollo para el país. En capítulos posteriores veremos, con mayor detalle, las reformas desarrolladas en este período y sus consecuencias hasta el día de hoy, pero es importante adelantar que dichas reformas se dieron en el marco de un empuje general en la región para implantar políticas de corte neoliberal que, en el caso de la educación, promovieron el crecimiento de la inversión privada sin poner en práctica mecanismos que impidieran que esta ocurriera en desmedro de la educación pública¹⁴.

En este sentido, si bien no puede negarse muchas consecuencias positivas de las reformas de los noventa, es necesario reconocer también, como señala Ames (2009), que ellas contribuyeron a que el servicio educativo se encuentre cada vez más segmentado. En efecto, la educación pública ha terminado siendo, en cierto sentido, la educación destinada a los pobres, mientras que los sectores más privilegiados acuden al servicio privado (dentro del cual, hay que decirlo, es posible encontrar también calidades muy diversas). Así,

Sin una política de equidad y compensación que asigne recursos de manera diferencial a los lugares que más necesidades presentan, se termina produciendo una situación cada vez más desigual en la cual las poblaciones más pobres y excluidas reciben el servicio educativo más pobre y de menor calidad. (Ames, 2009, p. 24)

¹⁴ Al respecto, ver: Murakami (2007).

Precisamente, a la equidad es que dedicamos el próximo capítulo de este texto.

2

Educación y equidad¹⁵

Una mirada panorámica a la educación desde los inicios de la República¹⁶ nos muestra que ya en las primeras décadas del siglo XIX, en el contexto de las luchas por la independencia, existía una demanda importante por parte de la población por contar con escuelas que permitieran que las jóvenes generaciones se educaran. La oferta educativa era pública, pero también privada, y a veces, mixta (escuelas que combinaban fondos del Estado con donaciones privadas, por lo general, de la Iglesia católica). En las zonas más pobres, en las que no se hablaba castellano, las familias luchaban por constituir escuelas; el Estado apoyaba estas instituciones con algunos fondos, pero eran insuficientes, lo cual se traducía, entre otros, en tener que contar con docentes de baja calidad.

Luego de la independencia, el novel y frágil Estado concentra sus esfuerzos educativos en proveer a los peruanos de un servicio en el que se educa «a cada cual según sus características». La intención es enfatizar la formación moral y patriótica mientras se mantienen las jerarquías. Ya en la mitad del siglo XIX, el pensamiento liberal aboga por una educación más inclusiva para todos, uno de cuyos objetivos sería «regenerar a

15 Gran parte de este capítulo se basa en Eguren (2019a).

16 Ver: Espinoza (2013).

los indios». Se da un primer proceso de expansión de la escuela pública que fortalece ciertos aspectos del sistema (sobre todo, gracias al *boom* económico que significó el guano), pero que sufre un revés importante luego de la guerra con Chile.

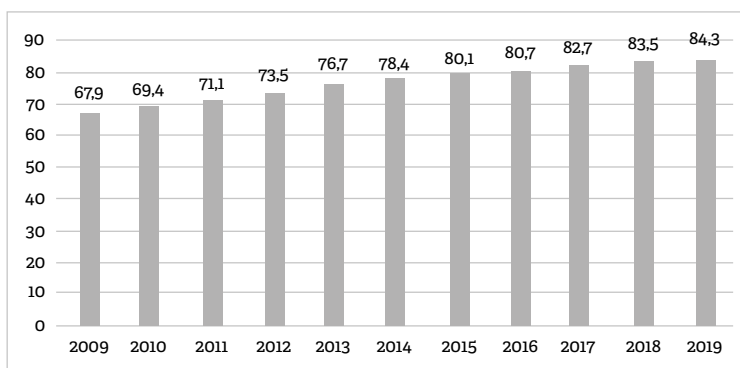
En el siglo xx, el sistema educativo peruano ha logrado una expansión considerable que permite que más peruanos puedan acceder a este. Sin embargo, lo acelerado de la expansión y la escasez de recursos tuvieron como consecuencia que dicha expansión se viera aparejada de enormes desafíos para lograr mantener un mínimo de equidad en el sistema, que es el tema alrededor del cual organizamos nuestras ideas en esta sección.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la equidad debe entenderse desde las dimensiones de la imparcialidad y la inclusión. La primera supone asegurarse de que las condiciones iniciales de los estudiantes (por ejemplo, ser pobre, ser mujer o tener una lengua originaria como lengua materna) «no constituyan un obstáculo para que una persona desarrolle todo su potencial educativo» (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2008, p. 2). La inclusión, por su parte, se refiere a la necesidad de garantizar estándares básicos de educación de calidad para todos. Solo si ambos aspectos son trabajados de manera simultánea, es posible lograr que la educación constituya un mecanismo para la movilidad social y no uno que mantiene y profundiza desigualdades. Sabemos que el Perú es una sociedad bastante desigual, y es por ello que la identificación de las variables que influyen en su persistencia resulta fundamental. En esta sección pondremos la mirada justamente en ello.

2.1. La Educación Básica Regular

En las últimas décadas hemos podido ser testigos de la consolidación de la expansión del sistema educativo, primero en el nivel primario; luego, en el de secundaria; y, más recientemente, en el de la educación inicial. Respecto de este último, hay que decir que el Perú es uno de los países con mayor cobertura en América latina, incluso entre los estudiantes de ámbitos rurales y aquellos que no tienen el castellano como su lengua materna¹⁷. Como se observa en el gráfico a continuación, entre 2009 y 2019, el porcentaje de niños y niñas entre los 3 y los 5 años matriculado en el sistema educativo pasó de 68 a 84%:

GRÁFICO 1. Porcentaje del total de población de 3 a 5 años matriculada en educación inicial.



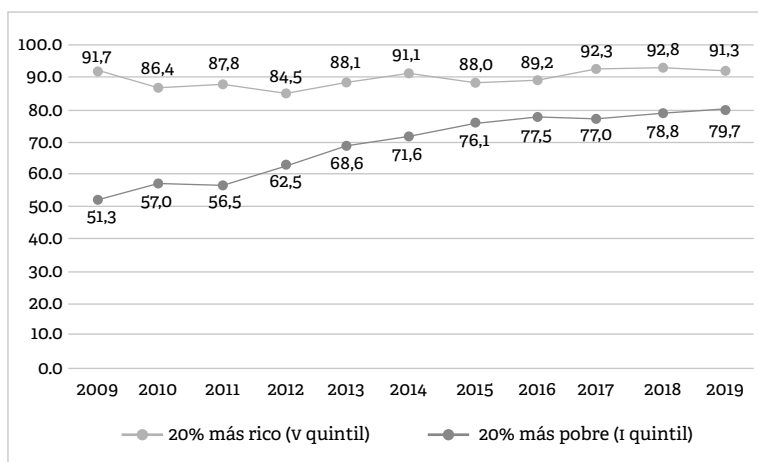
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI (2020). Elaboración propia.

Se mantiene, sin embargo, una brecha importante a favor de los matriculados que no están en nivel de pobreza y en per-

¹⁷ Al respecto, ver: Alcázar y Sánchez (2016).

juicio de aquellos que sí lo están, como puede observarse en el siguiente gráfico. Hay más de once puntos de distancia entre los matriculados pertenecientes al quintil más rico y aquellos que se ubican en el más pobre:

GRÁFICO 2. Porcentaje del total de población de 3 a 5 años matriculada en educación inicial, según quintiles de ingreso.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI (2020). Elaboración propia.

Es importante destacar, sin embargo, el enorme progreso que se está logrando a lo largo de los años en términos de la reducción de dicha brecha. Esto resulta de absoluta relevancia, pues los estudios demuestran que los años de educación inicial afectan positivamente el rendimiento de los estudiantes en los siguientes años de su escolaridad y podría constituir una de las intervenciones centrales para asegurar aprendizajes mínimos de calidad para todos los estudiantes. En efecto,

la educación inicial puede equilibrar las brechas en manejo de vocabulario, nociones básicas de matemática e incluso manejo de las emociones entre los niños y niñas que ingresan a la primaria. Según datos de una revisión de literatura de Eguren (2019a), en el 2009, los estudiantes que ingresaban a primaria con tres años de educación inicial constituían solo el 26% de la población matriculada; pero para el 2017 esta proporción había subido a más de 71%. Se trata de una tendencia muy positiva, que puede verse incluso en el ámbito rural, donde la subida va de 17% en el 2009 a 65% en el 2017¹⁸.

Respecto de la educación primaria, se trata del nivel educativo que mayor cobertura logra en el Perú desde hace ya varias décadas, en todas las regiones del país y todos los ámbitos. Para el 2019, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) calcula un 97% de niños y niñas entre los 6 y los 11 años matriculados en primaria, sin diferencias significativas entre el área urbana y la rural, los niveles de pobreza, la lengua materna ni la región de residencia. Esta cobertura se mantiene estable desde hace casi dos décadas. De otro lado, la brecha entre los estudiantes del quintil más rico y aquellos del quintil más pobre se ha venido reduciendo consistentemente, y para el 2019 casi no presenta diferencias.

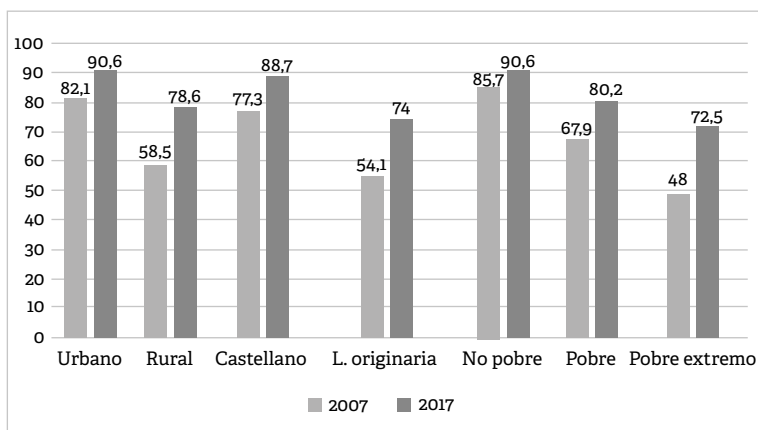
Asimismo, se han reducido de manera importante los índices de atraso escolar y la repetición de grado en este nivel; sin embargo, estos son mucho más marcados entre la población rural, en especial entre los estudiantes que tienen una lengua originaria como lengua materna. Según el Censo Escolar del 2020, para ese año contábamos con casi 4% de estudiantes con atraso escolar a nivel nacional, pero en el ámbito urbano es

18 La información utilizada proviene del *Censo Escolar 2018* del Ministerio de Educación (2018a).

solo un 2,5% contra un 7,5% en el ámbito rural. Una distancia similar se encuentra entre los estudiantes con el castellano como lengua materna y aquellos que no, sobre todo los que hablan una lengua amazónica como el asháninka o el awajún¹⁹.

También resulta útil observar las tasas de conclusión de la primaria para comprobar las mejoras logradas a lo largo de los años. El estudio de Eguren (2019a) muestra que se mantienen brechas importantes entre la población urbana y la rural, los hablantes de castellano y los de lenguas originarias y los estudiantes no pobres, pobres y pobres extremos, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

GRÁFICO 3. Tasas de conclusión en educación primaria por gestión, lengua y pobreza.



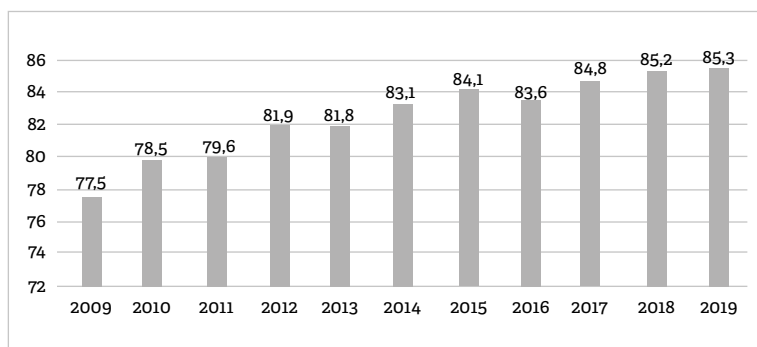
Fuente: Ministerio de Educación (2018a). Adaptado de Eguren (2019a).

Pasando al nivel de secundaria, hay que decir que un 85% de la población entre los 12 y los 16 años se encuentra matricu-

¹⁹ Estos últimos datos están disponibles en el *Censo Escolar 2018* (Ministerio de Educación, 2018a).

lada. Se trata de una proporción similar a la que encontramos para la educación inicial, aunque el crecimiento de la cobertura de esta última ha sido más acelerado.

**GRÁFICO 4. Tasa de matrícula en educación secundaria
(porcentaje de la población de 12 a 16 años).**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI (2020). Elaboración propia.

Nuevamente, sin embargo, encontramos diferencias importantes en el acceso entre grupos, en desmedro de los estudiantes en pobreza extrema. Al igual que en el caso de primaria, también existen brechas importantes relativas al atraso escolar en este nivel. Una vez más, son los estudiantes rurales y con una lengua originaria como lengua materna los más perjudicados.

Un aspecto que resulta particularmente importante de mirar en el nivel de secundaria es el de deserción escolar. Se trata de un indicador que ha ido mejorando a lo largo de los años, pero que otra vez pone en evidencia que son los estudiantes en pobreza y pobreza extrema quienes más sufren las consecuencias de la desigualdad educativa. Así, para el 2019, el

porcentaje de estudiantes que se habían visto en la situación de desertar de la secundaria (probablemente, por la necesidad de trabajar) bordeaba el 6%, pero entre los pobres y pobres extremos se encontraba entre 8 y 10% (Ministerio de Educación, 2019a).

De otro lado, respecto de los estudiantes con atraso escolar en secundaria, los indicadores han ido mejorando de manera consistente a lo largo de los años, sobre todo si miramos los números agregados. Sin embargo, la desagregación según variables, como el ámbito o la región de residencia, nos muestran las desigualdades persistentes que se mantienen. Así, según el Censo Escolar del 2020, un 7% de alumnos del nivel mostraban atraso: alrededor del 5% en el área urbana, pero el triple en zonas rurales. La proporción se acerca al 20% en Loreto, mientras que en Arequipa, por ejemplo, alcanza solo el 3% (Ministerio de Educación, 2020).

A pesar de la evidencia de la dificultad que tienen los estudiantes rurales, pobres y pobres extremos para acceder a una educación de calidad y completar su secundaria, las iniciativas estatales de los últimos años han estado centradas, más bien, en los sectores urbanos no pobres. Ejemplos de ello son el programa de Colegios de Alto Rendimiento (COAR) y el programa de Jornada Escolar Completa (JEC). En ambos casos, se trata de iniciativas que han sido evaluadas positivamente por sus beneficios a los estudiantes a los que atienden²⁰, pero no debe perderse de vista que se trata de programas que no apuntan a cerrar brechas en favor de los menos privilegiados. En paralelo, los estudios²¹ muestran que los programas de atención a la secundaria rural evidencian serias deficiencias pedagógicas y

20 Ver: Agüero (2016).

21 Ver: Guerrero (2017).

cuentan con presupuestos muy limitados que impiden el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento y restringen las posibilidades de capacitación de los maestros.

En suma, los avances logrados respecto de la equidad en la Educación Básica Regular (EBR), en las últimas décadas, son importantes y resultan del enorme esfuerzo que el Estado y la comunidad han puesto en ello. La ampliación acelerada del servicio de educación inicial es un ejemplo claro de lo anterior. Sin embargo, la evidencia respecto del mantenimiento e incluso profundización de brechas entre el ámbito urbano y el rural, entre los estudiantes con castellano como lengua materna o con lenguas originarias y, sobre todo, entre los estudiantes no pobres y aquellos en pobreza y pobreza extrema (se trata de variables que, en muchos casos, se cruzan) es patente. La desigualdad se hace notar también si comparamos los indicadores por regiones; algunas como Loreto, Ucayali, Huánuco y Huancavelica, entre otras, presentan regularmente índices poco alentadores.

Un aspecto que vale la pena destacar en este punto es el de la segregación escolar. El sistema educativo peruano es uno de los más segregados en Latinoamérica; es decir, la mayor parte de estudiantes que asisten a una escuela en particular se ubican en el mismo nivel socioeconómico o tienen características culturales similares o comparten su lengua materna. Ello dificulta el encuentro de estudiantes de distintas características en un mismo espacio educativo y limita las posibilidades de aprendizaje de los estudiantes menos favorecidos. Consecuentemente, estos grupos de estudiantes (rurales, con una lengua originaria como lengua materna, pobres) no acceden a mayores oportunidades de aprendizaje²². Todo lo anterior conspira

22 Ver: Murillo y Carrillo (2020).

para que, conforme se va avanzando de nivel educativo, las brechas se hagan más patentes; así, mientras en inicial son casi imperceptibles, en secundaria son ya manifiestas.

De acuerdo con Ames (2009), la tendencia hacia la segmentación o segregación se observa desde mediados del siglo pasado; sin embargo, son las reformas de enfoque neoliberal de los años noventa las que profundizan esta tendencia hasta el punto actual, en que pareciera casi imposible de ser revertida. La segregación trae consecuencias sumamente negativas para el sistema educativo, en tanto que las brechas se profundizan y las poblaciones menos privilegiadas no acceden a oportunidades que les permitan mejorar sus condiciones; pero tiene también efectos negativos en la sociedad en su conjunto, pues la escuela deja de ofrecer la posibilidad de ser un espacio de encuentro entre niños y niñas de distinta extracción socioeconómica, distintas lenguas originarias, distintas culturas. De esta forma, la misión de la escuela de construir ciudadanía se ve seriamente comprometida.

La equidad es, entonces, un tema que merece atención urgente, más aún si consideramos que la calidad de la educación y los aprendizajes de los estudiantes se ven afectados por ello, como veremos en el siguiente capítulo de este libro.

2.2. Otras modalidades del sistema educativo

La reflexión sobre la equidad en la educación no puede dejar de lado los servicios educativos dirigidos a segmentos específicos de la población, tales como la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación Básica Especial y la Educación Básica Alternativa. En todos los casos, estas se proponen como moda-

lidades orientadas a brindar un servicio educativo de calidad a poblaciones que tradicionalmente se han visto privadas de este o que han recibido una educación por debajo de los estándares del sistema regular.

2.2.1. La Educación Intercultural Bilingüe

La Educación Intercultural Bilingüe (EIB) tiene una larga tradición en nuestro país y ha consolidado, en los últimos años, una política orientada a asegurar el acceso de los integrantes de los pueblos originarios a una educación de calidad, así como su permanencia y culminación oportuna. Los avances, sin embargo, son aún tímidos. Según el propio Ministerio de Educación (2016b), para el 2016 solo el 18% de estudiantes de inicial y el 24% de estudiantes de primaria que deberían acceder a una institución EIB lo hacían.

La mayor parte de escuelas EIB se ubican en departamentos andinos, como Apurímac y Ayacucho, donde constituyen aproximadamente el 70% del total de escuelas. De hecho, el 85% del total de escuelas EIB son instituciones dirigidas a estudiantes que tienen el quechua o el aimara como lengua materna. El número de escuelas EIB destinadas a la población de lenguas amazónicas es bastante menor.

Respecto de los índices de acceso y atraso escolar, contamos con información respecto de los estudiantes que tienen una lengua originaria como lengua materna, quienes no necesariamente asisten a una escuela de EIB. En la actualidad, el acceso a los niveles de inicial y primaria es casi universal entre los niños y niñas que tienen una lengua originaria como lengua materna; sin embargo, en secundaria los índices son más bajos que aquellos que presenta la población que tiene el

castellano como lengua materna. Pero más allá del acceso, los indicadores de atraso escolar, así como los de conclusión de la primaria y la secundaria, muestran brechas muy significativas. Para el 2017, por ejemplo, el 12% de estudiantes hablantes de lenguas originarias tenía atraso en primaria versus solo un 5% de castellanohablantes. Según datos del 2015, en el caso de secundaria, los primeros casi triplicaban la tasa de los segundos (29-10%).

De hecho, un desafío importante que enfrenta la EIB es lograr contar con información actualizada respecto de la población que necesita esta modalidad educativa, así como de los avances y dificultades específicos de las instituciones educativas que la componen. Un gran logro en este sentido ha sido que se implementen evaluaciones de aprendizaje especialmente elaboradas para los estudiantes EIB. Lamentablemente, las cifras nos muestran que los resultados están todavía muy lejos de lo que quisiéramos, a pesar de que ha habido mejoras considerables. Así, por ejemplo, menos de la quinta parte de los estudiantes con lengua originaria awajún o quechua Cuzco-Collao que fueron evaluados en el 2018 logra ubicarse en el nivel satisfactorio en comprensión de lectura en su lengua materna; y poco más del 26% de estudiantes con el aimara como lengua materna se ubica en dicho nivel en comprensión de lectura del castellano como segunda lengua.

Lo anterior no quita que deban valorarse los grandes avances realizados a lo largo de los años; sin embargo, es crucial recordar que los hablantes de lenguas originarias se encuentran lejos de recibir el servicio educativo de calidad que merecen, sea en una escuela de modalidad EIB o en una de modalidad regular.

2.2.2. La Educación Básica Especial

Otra modalidad del servicio educativo pensada para equilibrar desigualdades es la Educación Básica Especial (EBE), la cual está orientada a las personas con necesidades especiales. Esta modalidad ha mostrado significativos avances, en las últimas décadas, en términos de reglamentación y normativas, pero la atención a la discapacidad en la práctica sigue estando muy restringida: solo la mitad de la población con necesidades especiales asiste a una institución educativa y se concentra, además, en el nivel de primaria²³. Hay que decir además que, de acuerdo con la Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad (ENEDIS) del 2012, más del 60% de la población en edad escolar con discapacidad reporta tener más de una discapacidad, lo cual hace aún más retadora su atención en el sistema educativo.

Los niños y niñas con discapacidad que acceden a una educación escolarizada lo pueden hacer en un centro educativo específico para ellos o en una escuela regular, la cual debería contar con infraestructura y equipamiento *ad hoc*. Según Cueto *et al.* (2018), sin embargo, solo la quinta parte de instituciones educativas regulares cuenta con rampas de acceso y solo la décima parte con baños adaptados para ser usados por personas con discapacidad física, por ejemplo. Las escuelas regulares tampoco cuentan con personal especializado ni material educativo para atenderlos de manera adecuada.

Respecto de los aprendizajes, para primaria, la Evaluación Censal de Estudiantes del 2018 en lectura y matemática mostró que los resultados más bajos los obtienen los estudiantes que combinan la sordera y el autismo, seguidos por aquellos

23 Al respecto, ver: Cueto *et al.* (2018).

con ceguera y sordera. Un poco más cerca de los promedios nacionales se ubican los estudiantes con discapacidad motora y baja visión, así como aquellos con síndrome de Asperger. Este orden se mantiene en el nivel de secundaria, aunque los resultados, en general, son bastante más bajos (Ministerio de Educación, 2018a).

2.2.3. La Educación Básica Alternativa

Además de la EBE, el sistema peruano propone también la Educación Básica Alternativa (EBA) como modalidad educativa orientada a incluir a aquellos (niños, jóvenes y adultos) que por diversas razones no pudieron seguir la trayectoria escolar regular en el país, tales como los jóvenes que tuvieron que dejar los estudios por trabajo o los adultos que nunca accedieron a ellos y necesitan pasar por un programa de alfabetización. En un inicio, la EBA atendía también a niños, pero se pensó que ello podría estar contribuyendo al aumento del trabajo infantil, razón por la cual ahora no pueden acceder a ella los menores de 14 años. Lo cierto es que esto ha generado que los niños trabajadores (que existen, aunque no nos guste la idea) se queden sin espacio en el sistema educativo.

La información y los estudios disponibles sobre esta modalidad del sistema educativo son escasos, pero podríamos aventurar que se encuentra en un estado de precariedad mayor que el de la EBR.

2.3. Otras brechas

La búsqueda de la equidad en un sistema educativo pasa también por contar con infraestructura y recursos suficientes, así como con la cantidad necesaria de maestros en cada escuela.

El déficit de infraestructura educativa en el Perú es clamoroso, aunque, nuevamente, no pueden desmerecerse los avances logrados a costa de mucho esfuerzo. En el ya citado estudio de Eguren (2019a), se pasa revista a algunos de los datos más importantes respecto de este tema. Un dato interesante que vale la pena destacar es que se han incrementado, de manera considerable, los locales exclusivos para la educación inicial, así como aquellos que combinan el nivel de inicial y el de primaria. No ocurre lo mismo con los locales para otras modalidades distintas de la EBR, tales como la EBE o la EBA, ni con aquellos destinados a la educación técnico productiva o la educación superior no universitaria, en particular los institutos superiores pedagógicos en los que se forman los futuros maestros.

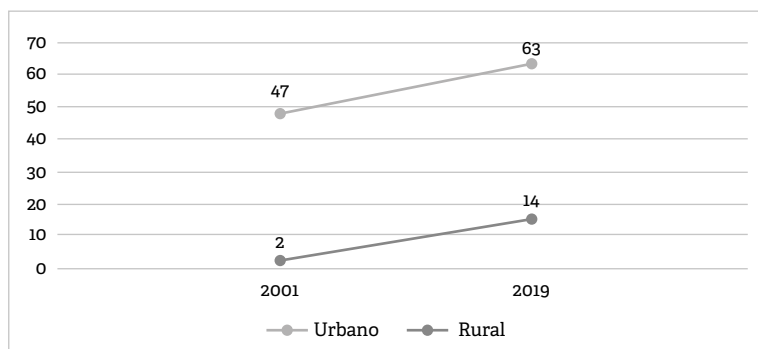
De otra parte, el estado de los locales escolares no es el óptimo. Según el Censo Escolar del 2018, solo cerca de la quinta parte de estos (19%) se encontraban en buen estado, en parte debido a los estragos causados por los fenómenos naturales de años pasados. Otra vez, la distancia entre el ámbito urbano y el rural es notoria: 24% de escuelas están en buen estado, en el primero, y solo 16%, en el segundo. A nivel de regiones, Tacna es la que cuenta con mayor proporción de locales en buen estado (42%), mientras que Pasco y Puno las que menos (alrededor de 9%) (Ministerio de Educación, 2018a).

Por suerte, contamos con indicadores en los que las mejoras son destacables, tales como la presencia de servicios

públicos básicos en los locales escolares. Así, las escuelas con electricidad han pasado de un 30% en el 2001 a casi un 80% en el 2019. Lo mismo ocurre con la conexión a la red de desagüe: de 22% de escuelas conectadas a dicha red en el 2001 pasamos a 62% en el 2019. Se trata de un logro notable que lamentablemente se opaca cuando nos adentramos en las diferencias por ámbito urbano y rural (86% contra 50%, respectivamente) o por regiones: mientras que Lima Metropolitana alcanza un 97%, Loreto llega solo hasta el 21% (Ministerio de Educación, 2001 y 2019a).

Esta desigualdad se puede observar, con claridad, en el siguiente cuadro. Las escuelas que cuentan con los tres servicios básicos pasaron del 17% en el 2001 al 31% en el 2019; sin embargo, la brecha entre el ámbito urbano y el rural no solo no ha disminuido, sino que incluso ha aumentado ligeramente (Ministerio de Educación, 2001 y 2019a)

GRÁFICO 5. Locales escolares con los tres servicios básicos (porcentaje).



Fuente: Ministerio de Educación (2001) y Ministerio de Educación (2019a).
Elaboración propia.

Algo similar podemos observar respecto de la disponibilidad de conexión a Internet en las escuelas. En el caso de primaria, para el año 2000, solo un 2% de locales escolares contaba con dicho servicio; para el 2019, este porcentaje llega a 49%. La diferencia entre el ámbito urbano (77%) y el rural (29%) es, nuevamente, clamorosa. En secundaria se pasó de un 8% en el 2000 a un importante 75% en el 2019. Desafortunadamente, las brechas entre regiones son muy profundas: mientras que Lima Metropolitana y el Callao cuentan con un 90% de instituciones educativas de secundaria con conexión a la red, solo el 42 y 43% lo hacen en Loreto y Ucayali (Ministerio de Educación, 2001 y 2019a).

El Censo de Infraestructura Educativa realizado en el 2014 (Ministerio de Educación, 2017a) reflejaba ya la situación que acabamos de describir y encontraba, además, que la mayor parte de instituciones educativas eran vulnerables a los movimientos sísmicos no solo por estar ubicadas en zonas de riesgo, sino también porque gran parte de ellas fueron construidas antes de que se implementaran las normas de diseño sismorresistente o se levantaron de manera semiformal gracias al empuje de comunidades o asociaciones de padres de familia. A partir de la información de este censo, se calculó que el cierre de la brecha de infraestructura estaba por encima de los cien millones de soles.

En suma, el mejoramiento de la infraestructura, el acceso a servicios y a Internet, especialmente en el ámbito rural y en las regiones con los índices más bajos, constituye una necesidad clamorosa en el país, sobre todo porque los estudios demuestran que estos pueden tener un impacto positivo en los aprendizajes de los estudiantes²⁴.

24 Ver: Dasso, Fernández y Ñopo (2015); y Campana, Velasco, Aguirre y Guerrero (2014).

2.4. Algunas reflexiones

La búsqueda de la equidad en el sistema educativo ha seguido un camino acelerado en las últimas décadas. Los avances en el acceso a la educación inicial, primaria y secundaria son notables. Entre ellos destaca sobre todo el hecho del importante crecimiento de la cobertura del nivel inicial, así como que este se haya dado de manera equitativa, cerrando las brechas entre los estudiantes del ámbito urbano y rural y aquellos que tienen como lengua materna el castellano o una lengua originaria, aunque todavía quedaría como desafío reducir la brecha que se mantiene entre los estudiantes pobres y aquellos que no lo son. Es una deuda pendiente, también, mejorar los índices de acceso en algunas regiones, como Madre de Dios o Puno. Ahora bien, la expansión del servicio educativo en inicial no supone una expansión con niveles similares de calidad. Parte de esta expansión se ha dado porque muchos centros educativos pertenecientes al Programa No Estandarizado de Educación Inicial (PRONOEI), cuyas limitaciones a todo nivel son flagrantes, han sido transformados en centros de educación inicial sin recibir el necesario apoyo en este proceso.

En cuanto al acceso a los niveles de primaria y secundaria, los avances han sido también notables, pero tal como hemos visto indicadores como el atraso escolar o la repetición nos muestran que las brechas entre ciertas poblaciones y otras se van ampliando conforme se avanza en el nivel educativo. Así, a la brecha entre estudiantes pobres y no pobres, se añaden en primaria y secundaria distancias importantes, según ámbito de residencia o lengua materna. En secundaria, en particular, queda aún mucho camino por recorrer para que los estudian-

tes más pobres puedan acceder y completar este nivel educativo.

Respecto de la EIB, la EBA y la EBE, la situación es más compleja, pues a pesar de ocuparse de poblaciones tradicionalmente excluidas, son modalidades que no suelen estar entre las prioridades de atención del sistema. Ello es evidente desde que existe poca información disponible y actualizada al respecto, lo que dificulta el diseño e implementación de políticas y programas. Afortunadamente, dichas modalidades adquieren cada vez mayor visibilidad, lo que obligaría a los decisores de políticas a no pasarlas por alto.

En lo que concierne a la infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas, la situación se repite: son las zonas rurales y las más pobres las que sufren mayores carencias. Y son ciertas regiones de la selva y la sierra las que tienen siempre los indicadores más preocupantes.

Estamos lejos todavía, entonces, de lograr la equidad en términos de imparcialidad, tal como señalábamos al inicio de esta sección. Las características de origen de los niños y niñas peruanos (su nivel socioeconómico, su lengua materna, el ámbito en el que residen) siguen pesando con fuerza sobre su destino en el sistema educativo y determinando, de manera importante, si tendrán éxito o fracasarán en él. El hecho de que tales factores se den, muchas veces de manera concomitante, acrecienta su poder. Hay que mencionar además que la profundización de brechas se ve influida por la gestión del sistema educativo: la ausencia de reformas dirigidas a disminuir la burocracia y a hacer más eficientes los procedimientos y el gasto público obstaculiza que los recursos y servicios lleguen a las poblaciones más vulnerables.

Pero ahora contamos con una ventaja: sabemos, con mediana claridad, cuáles son los grupos de estudiantes que mayor atención necesitan y sabemos qué tipo de intervenciones realizar para mejorar su situación. En términos de diseño e implementación, tenemos claro que no podemos ofrecer un servicio educativo homogéneo, sino que este debe estar diferenciado, contextualizado, adaptado a las particulares necesidades de cada población estudiantil y orientado a compensar las dificultades de inicio con las que llegan muchos niños y niñas a las escuelas del Perú. Sabemos también que debemos hacer esfuerzos por contrarrestar los efectos de la segregación escolar y que es ineludible tomar medidas específicas con las poblaciones estudiantiles más propensas al fracaso escolar, sea por repetición o deserción. Para ello es crucial que exista un consenso respecto de la necesidad de invertir los limitados recursos con los que cuenta el sistema en los grupos más desfavorecidos, aun a sabiendas de que los avances serán más lentos y no tan llamativos como, por ejemplo, los logros de los estudiantes de los COAR.

3

Qué se enseña, qué se aprende

Más allá de los porcentajes que nos dan luces acerca del acceso de los estudiantes al sistema educativo y su permanencia en él, una mirada integral a la educación en el Perú nos exige también conocer los aspectos propiamente pedagógicos que, al final, construyen una educación de calidad. En términos de la OCDE, se trata de mirar la vertiente de inclusión de la equidad educativa; es decir, la posibilidad de que todos los niños y niñas accedan a un servicio educativo que les permita alcanzar un piso básico de aprendizajes necesarios para alcanzar bienestar. En ese sentido, tenemos que plantearnos algunas preguntas respecto del currículo que orienta las acciones del sector, los textos escolares en que este currículo se actualiza, la formación que reciben los maestros y las prácticas de enseñanza que aplican en las aulas, así como lo que los estudiantes aprenden. En una palabra, se trata de entrar a las aulas y mirar con más detalle los procesos y resultados.

Espinoza (2013) da cuenta de que el Perú, a inicios de su vida republicana, opta por una educación centrada en la moral católica, el mantenimiento de las jerarquías sociales y el fomento del patriotismo. Se diferenciaba la educación de hombres y mujeres, así como la de blancos e indígenas; pero se proponían algunas habilidades básicas que todos deberían

manejar: hablar «bien» el castellano, leer y escribir y realizar las operaciones básicas de la aritmética.

Para mediados del siglo XIX se cuenta con un código o ley nacional de educación orientado a uniformizar la instrucción: se establecen algunos elementos curriculares básicos, universales, a los que todos los estudiantes deberían poder acceder desde la escuela. Aumenta la oferta de cursos en las escuelas que vienen a complementar las tradicionales materias de Religión, Lectoescritura y Aritmética: Educación Cívica, Geografía, Historia del Perú. En las escuelas de mujeres se incluyen cursos como Costura, Bordado y Tejido; en las de hombres se llevan materias para conocer la Constitución y las leyes. Luego de la guerra con Chile, la convicción de que la escuela debe difundir valores patrióticos cobra especial importancia. Ello se observa no solamente en la promoción del patriotismo, sino también en la importancia que empieza a tener la preparación física.

En esta época se publican textos o manuales escolares y «catecismos cívicos» para aquellos que estudian para ser maestros. Una revisión de dichos textos muestra que la visión del Perú que reflejan es bastante parcial y estática: los indígenas no tienen un lugar en el país a diferencia de los incas, quienes sí son apreciados; la geografía nacional se ocupa solo del territorio sin tomar en consideración a sus habitantes; y la educación cívica se concentra en promover el respeto a las jerarquías existentes, desde el contexto familiar hasta el nivel nacional.

De otro lado, en lo que concierne a los métodos de enseñanza, la investigación de Espinoza (2013) encuentra que, desde la independencia, el método de memorización era el más utilizado en las escuelas; así, en primer lugar, se esperaba

que los estudiantes repitieran lo que habían escuchado de su maestro o leído en los manuales escolares de forma literal; y, en segundo lugar, que tomaran aquellos contenidos como verdades incuestionables. Había, por supuesto, críticos a estos métodos tradicionales que abogaban por la puesta en práctica de un método más «intuitivo», que le diera importancia a la experiencia sensorial del niño y promoviera el trabajo con material concreto y las excursiones en la naturaleza. Ya en el siglo xx, luego de la conformación de la Escuela Normal de Varones, los maestros exploran nuevas perspectivas orientadas a la renovación de sus prácticas pedagógicas, empiezan a involucrarse con los postulados de la psicología del desarrollo y el aprendizaje infantil y reivindican la importancia del contexto en la enseñanza y el aprendizaje.

Asimismo, hay que decir que durante todo el siglo xix, y desde diversas perspectivas ideológicas, la diversidad del Perú, encarnada en la presencia de los «indígenas» y sus respectivas lenguas originarias, es considerada un obstáculo mayor que debe ser enfrentado si lo que se quiere es «modernizar» y «civilizar» a la nación. Espinoza (2013) cita, por ejemplo, que incluso entre los más progresistas se consideraba que la educación de los indígenas debía incluir un «adoctrinamiento antialcohólico» y «prácticas religiosas racionales». Recién con el surgimiento del indigenismo al cambiar el siglo cambiarían (en algo) estas concepciones. Es interesante, en este sentido, observar que los únicos personajes de origen indígena o mestizo que aparecen en los textos escolares suelen ser los incas, incluso ya bien entrado el siglo xx. Es durante la reforma educativa del gobierno de Velasco que los protagonistas de los textos se empiezan a diversificar.

Luego, las reformas iniciadas en los años noventa en el sector educativo, impulsadas por el Banco Mundial, constituirían un hito no solo en el Perú, sino en el contexto latinoamericano en general. Se dieron nuevas leyes y se pusieron en marcha nuevas políticas que, al final, apuntaban a impactar de forma positiva en la calidad de la educación a través de, principalmente, mejoras en la infraestructura y la gestión y transformaciones en el currículo, en la formación y en la práctica de los maestros.

En el caso de nuestro país, uno de los ejes alrededor de los cuales se estructuraron dichas reformas fue el de calidad de la enseñanza, el cual consideraba el trabajo en los campos de la formación docente, la reforma del currículo y la producción de materiales educativos. Uno de los primeros pasos para definir las reformas a implementar fue la elaboración de un diagnóstico acerca del currículo, los procesos pedagógicos y las condiciones del trabajo docente²⁵. Dicho diagnóstico encontraba que en las aulas de las instituciones educativas se ponían en práctica procesos pedagógicos unidireccionales, en los que los docentes transmitían información a los estudiantes que debía ser asumida como una verdad acabada e incuestionable y repetida de la manera más fidedigna posible. Paralelamente, motivaciones, experiencias e intereses diversos de niños y niñas no eran tomados en consideración, por lo cual lo que ocurría en las aulas mostraba mucha homogeneidad, a pesar de la variedad de contextos.

El diagnóstico enfatizaba las carencias técnico-pedagógicas de los maestros, razón por la cual los equipos encargados de la implementación de las reformas de calidad educativa vieron como prioridad definir un nuevo enfoque pedagógico

25 Ver: Ministerio de Educación (1993a y 1993b).

que debería orientar la creación de un nuevo currículo, la elaboración de textos escolares alineados con dicho currículo y el diseño e implementación de un programa de capacitación de maestros que transformara la manera en que enseñaban en el aula. Este nuevo enfoque pedagógico se alimentaba sobre todo de los postulados de la psicología cognitiva y se alineaba con lo que tradicionalmente en educación se conoce como constructivismo. De esta manera, se esperaba romper con la inercia de la memorización y la repetición que inundaba las aulas a partir de una conceptualización del conocimiento como un ente cambiante y no fijo, que se construye de manera colectiva y se ve influido por la diversidad de los contextos. En paralelo, el estudiante pasaba a convertirse en el centro de los procesos pedagógicos y el docente debía asumir un rol de «facilitador».

¿Qué consecuencias han tenido estas reformas en la educación actual? Veamos a continuación, en detalle, los procesos seguidos en lo referido al currículo y los textos, la capacitación de maestros y sus prácticas de enseñanza y los aprendizajes de los estudiantes.

3.1. La trayectoria del currículo

Entre las medidas para asegurar la calidad del sistema educativo, el currículo y los textos escolares han sido elementos recurrentes sobre los que las diferentes gestiones del Ministerio de Educación han considerado relevante dirigir su atención. En 1993, el diagnóstico realizado sobre diferentes aspectos de la educación peruana encontraba, en materia curricular, la existencia de planes de estudio desarticulados entre los diferentes niveles del sistema educativo (Ministerio de Educación, 1993a).

Dichos planes, además, estaban centrados en la transmisión y la repetición de contenidos y se mostraban poco flexibles para atender la diversidad y las necesidades de los estudiantes. Ante esta realidad, la reforma educativa de mediados de la década de los noventa consideró indispensable realizar cambios en el currículo. Este escenario no se dio solo en el Perú; por el contrario, se trató de una política común a diversos países de la región que seguían los lineamientos del Banco Mundial para sus respectivas reformas educativas. Así, la percepción generalizada en Latinoamérica consistía en que los cambios curriculares eran de extrema relevancia para transformar la educación escolar y que debían estar en la base del diseño de cualquier estrategia o política que buscara un impacto positivo en la calidad educativa.

3.1.1. Los primeros cambios curriculares

En 1995, en el marco del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP), el Ministerio de Educación buscó rediseñar el currículo desde los fundamentos brindados por lo que dio en llamarse el Nuevo Enfoque Pedagógico (NEP). A nivel latinoamericano, diferentes lineamientos asentados en ideas provenientes del constructivismo se plasmaron en las propuestas y políticas educativas de la región. El NEP no fue la excepción, pues brindó las herramientas teóricas y conceptuales sobre la base de las cuales se pensaron y justificaron los cambios curriculares. En líneas generales, el NEP entendía el aprendizaje como un proceso centrado en los estudiantes, quienes asumían un rol activo que los hacía protagonistas de la construcción de sus conocimientos y no meros receptores. Se resaltaba, además, la importancia de considerar la diversi-

dad y singularidad de dichos estudiantes, en tanto que todos presentan necesidades educativas propias en función de sus características personales y culturales. De esta manera, al menos en el nivel declarativo, el NEP enfatizaba la diversidad como potenciador de las interacciones y el aprendizaje de los estudiantes²⁶.

La nueva estructura curricular diseñada desde el MECEP se empezó a implementar en 1997, en todo el nivel de primaria y en un grupo de escuelas del nivel secundario. Dicha estructura incluía, además, el Plan Bachillerato, el cual se planteaba como una forma de articular la educación básica a la superior y al mundo laboral.

Los cambios curriculares más saltantes de la nueva propuesta curricular incluían la incorporación del aprendizaje por competencias, la organización en ciclos de dos grados cada uno y algunas medidas específicas que buscaban atender la diversidad de los estudiantes. Así, el nuevo currículo introducía la «diversificación curricular»; es decir, la necesidad de adecuar el currículo a las particularidades regionales y locales del país. Para ello se incorporaba el «tercio curricular», consistente en la libre disposición de horas pedagógicas que podían emplearse para desarrollar aprendizajes relevantes para la realidad local. Paralelamente, se establecía que el calendario escolar debía definirse en función de las condiciones climatológicas y el calendario de actividades productivas de cada localidad. De esta manera se esperaba que todos los estudiantes desarrollaran las competencias anunciadas en la Estructura Curricular Básica (ECB) —nombre oficial del nuevo currículo—, pero que ello se hiciera tomando en consideración las diferencias resultantes de la diversidad cultural de los estudiantes.

26 Al respecto, ver: Cuenca (2001).

La atención a la diversidad cultural en el currículo supuso una transformación crucial en la manera de entender la educación, la enseñanza y el aprendizaje. A lo largo de nuestra historia republicana, los planes curriculares nacionales se habían caracterizado por una concepción homogeneizadora de la educación que no tomaba en cuenta las diferentes realidades, necesidades y saberes propios de cada localidad, menos aún de cada estudiante. Al incluir, reconocer y valorar los diferentes contextos, se buscaba que el currículo fuera flexible y estuviera abierto a la inclusión de conocimientos diversos en el espacio escolar²⁷.

En los años siguientes, los constantes cambios de gestión ministerial dieron lugar a marchas y contramarchas en los ajustes pedagógicos que fueron necesarios de realizar en la estructura curricular. En concreto, y debido al tiempo que supone diseñar e implementar cambios curriculares, ello significó que luego de la ECB se presentaran nuevas propuestas de currículo que empezaban a ser utilizadas mientras las versiones anteriores continuaban vigentes. El resultado de estos procesos de cambio originó un gran desorden curricular: se calcula que en algún momento hubo hasta once currículos simultáneos, contando los tres niveles de educación básica. Un claro ejemplo del caos que esta situación desató está en que en el nivel de secundaria se hizo preciso utilizar, en simultáneo, sistemas de evaluación divergentes. Como era de esperarse, la superposición de currículos y normas causó enorme confusión en las instancias intermedias del sistema educativo y en las mismas escuelas, las cuales se veían en la necesidad de trabajar con currículos diferentes para cada nivel educativo.

27 Sobre el particular, ver: Belaunde (2006).

A la falta de continuidad en las decisiones sobre el currículo, así como a los cambios constantes en los equipos técnicos responsables, se sumaron diversas críticas respecto de los procesos seguidos para la elaboración e implementación de los currículos durante estos años. Los principales cuestionamientos apuntaban a la ausencia de participación de la comunidad educativa en su elaboración. De esta manera, los docentes y funcionarios de los entes intermedios, quienes finalmente se hacían cargo de gestionar e implementar las diferentes propuestas curriculares, lamentaban que sus voces no se consideraran y que los procesos de diseño se dieran «a puertas cerradas» entre especialistas dentro de las oficinas del Ministerio de Educación. Lo anterior contribuyó a que los currículos no le dieran la importancia debida a la situación de partida de los estudiantes y los maestros, lo cual dificultó la comprensión y adopción del nuevo enfoque pedagógico. De otro lado, también se señaló la ausencia de una sistematización de las dificultades que generaba la implementación curricular y de metas claras que se debían lograr a partir de la implementación del currículo. Esto último resultaba fundamental para que las acciones de rediseño e implementación del currículo, así como los planes para la capacitación de docentes se dieran sobre la base de evidencia de lo que funcionaba y lo que no²⁸.

3.1.2. El Diseño Curricular Nacional

Con la Ley General de Educación (LGE) N.º 28044, del 2003, y el Reglamento de Educación Básica Regular, del siguiente año, se retoma la discusión sobre la mejora de la calidad educativa y se considera el currículo como uno de los elementos clave

28 Ver: Ferrer (2004).

para lograrla. En líneas generales, se señaló que el Ministerio de Educación es la entidad encargada de la elaboración de un único currículo para todo el país, que las instancias regionales y locales son las responsables de adaptar dicho currículo a las características de su entorno y que las instituciones educativas deben adecuar su propia propuesta curricular en este marco.

Durante los años 2005 y 2006 se publicaron dos diseños curriculares con el fin de articular los tres niveles educativos. Este proceso de reajuste de los currículos terminó al publicarse, en el 2008, el Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular (DCN), el cual empezaría a implementarse en el 2009 (Ministerio de Educación, 2008). El DCN buscó responder a lo establecido en el Proyecto Educativo Nacional (PEN), en el 2007, el cual estipulaba que el currículo era uno de los elementos cruciales para que los estudiantes logran aprendizajes pertinentes y de calidad. En línea con ello, se propuso establecer un marco curricular nacional que presentara los mismos objetivos de aprendizaje para todo el país (con énfasis en la formación ciudadana y la interculturalidad), y que a partir de dicho marco se desarrollaran currículos regionales.

El DCN incluyó aspectos sobre la organización de la EBR; sus fundamentos, características, principios y propósitos; los logros educativos esperados; la caracterización de cada área pedagógica y su fundamentación, así como del desarrollo de los estudiantes en cada nivel educativo; los temas transversales y valores de la EBR; el plan de estudios; los lineamientos de evaluación; las orientaciones para el área de tutoría; y un marco general con las funciones y finalidades de la evaluación. Claramente, la transformación más notoria fue la reorganización de las áreas del currículo, cada una de las cuales incluía sus

respectivas competencias, desagregadas en conocimientos, capacidades y actitudes. Esto se repite para cada uno de los grados en todos los niveles educativos.

En lo que respecta a la diversidad, se mantuvo la importancia de la diversificación curricular y su flexibilidad, con el fin de que cada institución educativa realizara la adaptación del currículo a las características, necesidades, demandas e intereses de sus estudiantes. Asimismo, se resaltó la participación de la comunidad educativa y otros actores de la sociedad en su adecuación. El DCN incluyó algunas especificaciones acerca de la implementación de la diversificación, lo cual constituyó una innovación respecto de los anteriores currículos. En primer lugar, se señalaban las instancias responsables de la diversificación curricular y los documentos que debían producirse en el marco de esta. Así, la instancia regional se encargaba de formular los lineamientos curriculares regionales, los cuales debían partir de la caracterización de la población escolar (incluyendo características socioeconómicas de la región, aspectos sociolingüísticos, cosmovisión, patrimonio cultural y natural, problemas sociales de la zona) para incorporar temas transversales que pudieran conectarse con las competencias de las áreas.

De otro lado, el DCN estipulaba la necesidad de que, desde el nivel regional, se garantizara la educación intercultural bilingüe, el establecimiento de actividades pertinentes para el área de Educación para el Trabajo y la creación de programas en función de las necesidades e intereses de la región. Adicionalmente, se indicaba que las direcciones regionales debían hacer recomendaciones a la UGEL respecto del uso de las horas de libre disponibilidad, la definición del calendario escolar e, incluso, la determinación de formas de gestión, organización y

horarios diferenciados. Por su parte, la UGEL debía elaborar, sobre la base de lo anterior, orientaciones para las escuelas y las instituciones educativas, las cuales debían ser incorporadas en el proyecto educativo institucional de cada escuela. Como puede inferirse, la amplia demanda de documentos requeridos en los distintos niveles y el esfuerzo que demandaba cumplir con ellos hizo que la diversificación curricular se aplicara solo normativamente y a nivel de lineamientos. Su presencia en las aulas fue limitada y se restringió a mencionar algunos elementos locales en los documentos referidos a las programaciones.

La importancia de la diversidad también estuvo enunciada en los propósitos que la educación peruana debía lograr. En el DCN se resaltaba la importancia de desarrollar la identidad de los estudiantes como parte de una sociedad multicultural, en la cual el respeto a la lengua materna, los conocimientos y la valoración de otras culturas debían estar presentes. Asimismo, se incluía el desarrollo de la competencia intercultural como parte esencial de los logros de los estudiantes. Esto último, sin embargo, terminó limitándose a estar presente solo en un nivel declarativo como un ideal, pues en la práctica los conocimientos y las formas de aprendizaje que escapaban a las concepciones y los saberes occidentales no eran tomados en consideración (Trapnell, 2008).

Como puede deducirse de lo presentado hasta el momento, el DCN era un documento demasiado amplio que presentaba dificultades para su implementación en el aula. La investigación muestra que la calidad de un currículo se encuentra directamente relacionada con que este sea de baja densidad, pero con altas demandas de aprendizaje, presentadas de manera precisa y articulada. El DCN, por el contrario, mostraba

una alta densidad de contenidos y una demanda de aprendizaje poco clara, tributaria de diferentes enfoques pedagógicos. Asimismo, a pesar de que dejaba atrás las estructuras curriculares con objetivos por asignaturas, que compartimentaban demasiado los conocimientos, el DCN manifestaba una fragmentación excesiva en los aprendizajes.

Por último, debido a la ausencia de evaluaciones y monitoreos curriculares, que mencionamos líneas arriba, no fue posible nunca determinar qué funcionó en el DCN y qué no, lo cual podría llevar a que algunos problemas en su diseño e implementación se repitan innecesariamente en el futuro. Uno de los aspectos que debería tomarse en consideración en esta línea es que, en un sistema educativo orientado a la supervisión y el control como el nuestro, resulta común que los docentes dediquen sus mayores esfuerzos a cumplir con la elaboración de los documentos que evidencien sus acciones de planificación, implementación y evaluación, lo cual no garantiza que manejen el enfoque curricular y pedagógico que se les propone, ni que los incorporen en sus prácticas pedagógicas. Todo ello aumenta la distancia entre el currículo diseñado en el Ministerio de Educación y el implementado por los docentes en el aula (Díaz, 2016; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2017).

3.1.3. El Marco Curricular y el Currículo Nacional

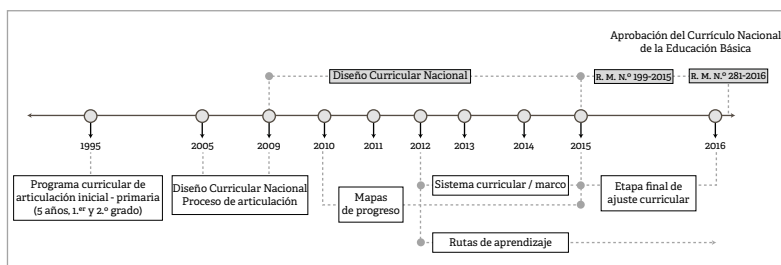
El PEN postulaba también la necesidad de definir aprendizajes detallados para cada ciclo escolar (Consejo Nacional de Educación, 2017). Así, en el 2010 se inicia un arduo proceso de elaboración de estándares de aprendizaje, cuyo objetivo fue definir de forma precisa el nivel esperado de cada competencia al finali-

zar cada ciclo escolar. La tarea de elaboración de los mapas de progreso que indicaría dichos niveles estuvo a cargo del Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica (IPEBA), órgano operador del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE). La progresión y continuidad necesarios para los aprendizajes requerían de su articulación con el currículo. Sin embargo, tal y como estaba planteado el DCN, con una enorme cantidad de contenidos desarticulados entre sí, se hacía imposible articular dichos mapas y el currículo.

Teniendo en cuenta esta situación, en el 2012 se inicia la elaboración de un Marco Curricular, así como de instrumentos pedagógicos que colaboraran en su implementación. La construcción del Marco Curricular fue un proceso largo en el cual se revisaron currículos de otros países y estudios sobre su diseño e implementación y se hicieron una serie de consultas a distintos miembros de la comunidad educativa. El diseño inicial concebía un sistema curricular en el cual se articulaban al currículo otros componentes como los mapas de progreso, las rutas de aprendizaje, los currículos regionales y una serie de materiales diversos de apoyo a la labor docente (Ministerio de Educación, 2008).

En el camino, el Marco Curricular se dejó atrás y se optó por elaborar el Currículo Nacional, aprobado en el 2016, y cuya implementación se inició al año siguiente (Ministerio de Educación, 2016a). Dicho currículo, sin embargo, aprovechaba algunos instrumentos curriculares que habían sido elaborados previamente, tales como los mapas de progreso, las rutas y sesiones de aprendizaje, entre otros. De esta manera, se logró darle cierta continuidad al proceso.

GRÁFICO 6. Evolución curricular.



Fuente: Ministerio de Educación (s. f.).

El Currículo Nacional se organizó en torno de los aprendizajes fundamentales que debían lograr todos los estudiantes al concluir con la educación escolar. Alrededor de estos aprendizajes se organizaron las áreas curriculares y sus competencias. En líneas generales, podemos decir que el Currículo Nacional presenta el perfil de egreso de los estudiantes, los enfoques que son transversales al currículo, los planes de estudio según cada modalidad, las orientaciones para aplicar el enfoque pedagógico, la evaluación (en la que se incorporan pautas concretas para que el docente lleve a cabo una evaluación formativa), las orientaciones para la tutoría y la diversificación curricular.

El Currículo Nacional abarca la educación básica en sus tres modalidades: EBE, EBR y EBA. En lo que respecta al enfoque del currículo, este releva con claridad la formación ciudadana como el fin del sistema educativo. De otro lado, a diferencia del DCN, los aprendizajes contemplan un conjunto de competencias y capacidades que los estudiantes deben desarrollar de acuerdo con los estándares establecidos. En otras palabras, cada competencia se describe en una secuencia específica que

va aumentando en complejidad. Hay que señalar que el currículo no cuenta con un listado de contenidos temáticos, como tradicionalmente existía. Esto ha traído algunos problemas para los docentes, quienes desarrollan los temas siguiendo los libros de texto.

De otro lado, el Currículo Nacional presenta los enfoques transversales con el fin de determinar los valores y actitudes que pueden guiar el trabajo en las aulas. Es importante mencionar que los enfoques transversales ya estaban presentes en el DCN, pero en el actual currículo se reorganizan y se plantean ejemplos para concretarlos. Así, los enfoques considerados son el enfoque de derechos, el enfoque inclusivo o de atención a la diversidad, el enfoque intercultural, el enfoque de igualdad de género, el enfoque ambiental, el enfoque de orientación al bien común y el enfoque de búsqueda de la excelencia. Entre los enfoques, aquel dedicado al tratamiento del género está siendo muy criticado por grupos conservadores, los cuales esperan su eliminación del currículo.

En lo que respecta al tratamiento de la diversidad, varios especialistas consideran que la interculturalidad tiene mayor presencia en el Currículo Nacional. Esta no se restringe a mencionar que es necesario tener este enfoque presente, sino que se introduce en las competencias y los desempeños. Sin embargo, la interculturalidad sigue teniendo barreras en las áreas de ciencias, donde claramente priman los conocimientos occidentales. En lo referente a la diversificación curricular, además de las orientaciones para diversificar el currículo, se establecen los requerimientos para la aprobación de los currículos regionales mencionados en el PEN. El proceso de construcción de los currículos regionales fue desigual y trajo resultados disímiles entre las regiones. La mayoría de críticas apuntaron a

la falta de claridad con respecto a qué debía incluir este currículo; a ello se suma la ausencia de capacidades de algunas regiones para llevar a cabo su construcción y a la falta de acompañamiento y monitoreo del proceso por parte del Ministerio de Educación. Una gran cantidad de los currículos regionales que fueron elaborados buscó solo cumplir con la norma, con lo que el resultado fue una serie de documentos deficientes (en muchos casos, copias literales del Currículo Nacional; y, en otros, materiales sin ningún tipo de vinculación con este) que no eran empleados por los docentes.

Respecto del enfoque de género, este se plantea en el Currículo Nacional en términos de reconocer y promover la igualdad de derechos, deberes y oportunidades entre hombres y mujeres; y es uno de los aspectos que más oposición ha recibido por parte de grupos religiosos y conservadores, los cuales consideran que se trata de una intromisión del Estado en un aspecto que solo debe ser tratado al interior de cada familia, en función de sus propios valores.

La implementación del Currículo Nacional se dio desde el 2017 y fue gradual. Resulta relevante considerar que, a diferencia de los procesos curriculares anteriores, el currículo incluyó un plan de implementación. Este plan contempló empezar en escuelas primarias de ámbitos urbanos, para continuar el año siguiente con el nivel inicial, la primaria rural, la secundaria urbana y las escuelas de ciclo inicial e intermedio de EBA. Finalmente, en el 2019 se implementaría en la secundaria rural, el nivel inicial no escolarizado, las escuelas de EBE y el ciclo avanzado de las escuelas EBA. A ello se sumó un plan de monitoreo y de difusión del nuevo currículo.

En suma, ha habido importantes mejoras en los procesos de elaboración y construcción del currículo; pero los estudios

que se han realizado al respecto muestran ausencias y confusiones sobre cuestiones curriculares básicas entre los maestros, funcionarios y directores de instituciones educativas. El enfoque de competencias no ha logrado aprehenderse aún y sigue ausente en las prácticas pedagógicas. Lo mismo sucede con la progresión y la continuidad de los aprendizajes, la diversificación curricular y la evaluación formativa.

Por último, hay que decir que, a lo largo de la historia de la educación peruana, el currículo ha cumplido un rol fundamentalmente normativo más que uno de orientación de la práctica pedagógica. Es evidente que el currículo por sí solo no es suficiente para garantizar la calidad en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Para lograr lo anterior, este debería estar articulado con otros elementos, como son los materiales educativos; las evaluaciones; la formación, capacitación y acompañamiento docente; entre otros. Asimismo, tal como hemos señalado ya, es indispensable implementar un sistema de monitoreo que dé cuenta de qué aspectos necesitan mejorarse y cuáles continúan siendo problemáticos²⁹.

3.2. El lugar de los materiales educativos

El currículo se encuentra íntimamente relacionado con los materiales educativos en los que se actualiza y adquiere sustancia. En las últimas décadas, el Estado peruano ha relevado la importancia que tienen los materiales educativos para los procesos de enseñanza y aprendizaje, lo cual se refleja en el incremento de la dotación de dichos materiales para los distintos niveles y áreas curriculares en las instituciones públicas

29 Sobre el particular, ver: Guerrero (2018) y Tapia y Cueto (2017).

del país. Gran parte de las escuelas cuentan con textos escolares para estudiantes, manuales y guías para docentes, material concreto y manipulativo, bibliotecas de aula, material audiovisual y tecnológico. Entre estos materiales destacan, por su presencia permanente en los últimos años, los textos escolares y los cuadernos de trabajo, los cuales constituyen un elemento central en las reformas orientadas a la mejora de la calidad educativa.

Además del vínculo positivo entre los textos y los aprendizajes de los estudiantes, los materiales son una herramienta para apoyar a los docentes en sus prácticas de enseñanza y constituyen el instrumento para que el Estado logre insertar el currículo en las aulas. Ello ha cobrado aún más importancia a partir de la implementación del Currículo Nacional. Como vimos en el apartado anterior, el currículo no cuenta con una sección temática a partir de la cual se desarrollan las competencias que se quiere lograr en los estudiantes. Es por ello que el texto escolar se ha convertido en una guía de los contenidos que se deben abarcar en cada uno de los grados. Asimismo, hay que mencionar que, en escenarios donde los materiales escritos son restringidos, el texto escolar contribuye a que las familias accedan a ciertos contenidos. Así, a pesar de las diferencias en los modelos de dotación de textos de parte del Estado (elaboración por parte de los equipos del Ministerio de Educación, compra a editoriales o elaboración realizada por profesionales externos) a lo largo de las últimas décadas, la presencia constante de los textos escolares es valorada por sus diferentes usuarios.

3.2.1. *Un nuevo impulso desde el MECEP*

En los años anteriores a la década de los noventa, la entrega de los textos escolares era irregular, dependía de su consideración en algún programa educativo específico o de la voluntad de la gestión que estuviera en el sector. La gran mayoría presentaba contenidos fragmentados, con realidades lejanas a los estudiantes y sin adecuación a los niveles cognitivos de cada grado. Además, eran insuficientes, al igual que las bibliotecas de aula. Es a partir de 1995, con el Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa (MECEP), que la dotación de textos escolares se hace permanente. El MECEP se enfocó en dos aspectos: el primero tuvo que ver con la dotación y el segundo, con los contenidos de los materiales. Respecto del primero, la reforma se trazó como objetivo que todos los estudiantes de las escuelas públicas del país recibieran textos escolares y que, además, los docentes estuvieran capacitados para usarlos en sus aulas. En lo concerniente a los contenidos de los materiales, se decidió que estos debían reconceptualizarse en función del nuevo enfoque pedagógico; es decir, debían ser elaborados en concordancia con el enfoque socioconstructivista para que fueran insumos que facilitaran en los estudiantes la construcción de conocimientos.

Estos planteamientos quedaron reforzados en el 2003, cuando la Ley General de Educación estipuló la obligación por parte del Estado de dotar gratuitamente de materiales educativos a las instituciones educativas. Así, a partir del 2003, en el nivel primaria se entregaron textos para estudiantes en las áreas fundamentales, módulos de biblioteca, material concreto, videos y equipos audiovisuales y textos para el Plan Lector. Además, con el inicio del Programa de Educación en Áreas Ru-

rales (PEAR), se elaboraron materiales acordes a distintos contextos bilingües³⁰.

En los años siguientes, las diferentes gestiones que han asumido la cartera de Educación continuaron las acciones para garantizar el acceso de los estudiantes al material educativo. En primer lugar, se buscó incentivar la llegada oportuna de los materiales a las escuelas para el inicio del año escolar. En efecto, el camino que recorren los materiales para llegar a las aulas desde el proceso de adquisición o elaboración hasta su distribución ha sido siempre tortuoso. Esto ha causado que el retraso en el reparto de materiales o incluso su ausencia en zonas alejadas de las capitales urbanas sea muy frecuente. En segundo lugar, para mejorar la distribución de los materiales educativos, se puso la mirada en mejorar el desempeño de los funcionarios de los organismos intermedios a través de capacitaciones que buscan apoyar a los órganos regionales en la agilización de la distribución de materiales a las escuelas en las diversas localidades y regiones.

En los últimos años, no han sido pocas las medidas dictaminadas por el Ministerio de Educación que han buscado mejorar los procesos logísticos de los procedimientos. Así, por ejemplo, desde el 2012 contamos con el Plan Multianual de Adquisición de Materiales Educativos, gracias al cual se aumentó el presupuesto para materiales educativos. Dicho plan contempló, también, la elaboración de instrumentos para mejorar el proceso de dotación, tales como la creación de matrices de gestión descentralizadas y de planes de recojo de información sobre las instancias involucradas en la distribución, entre otros. Adicionalmente, el plan ha permitido implementar la estrategia del Ministerio de Educación denominada Buen Ini-

30 Ver: Benavides (2009).

cio del Año Escolar, la cual busca otorgar mayor eficiencia a la distribución oportuna de materiales educativos en todo el territorio nacional. Asimismo, en el 2015 se establecieron los Compromisos de Desempeño, los cuales tratan de mejorar la planificación de los procedimientos de producción, distribución y recepción de los materiales educativos.

3.2.2. *El uso en el aula*³¹

Respecto de los resultados obtenidos por estas iniciativas, hay que destacar que, si bien se han logrado mejoras importantes en los últimos años, aún no se logra superar muchas de las dificultades recurrentes en los procesos involucrados de entrega de materiales, las cuales están vinculadas con la escala del territorio y su dificultad, así como con los complejos procedimientos burocráticos que deben seguirse.

En relación con lo anterior, debemos destacar que, más allá de los procesos vinculados a la distribución del material educativo, su uso en aula y el reconocimiento de su valor en los procesos de enseñanza y aprendizaje resultan fundamentales. Como señalamos al inicio de este apartado, si bien existe un consenso sobre la importancia de contar con materiales educativos en las aulas, su presencia no garantiza por sí sola un impacto en el rendimiento de los estudiantes. Para que ello se dé es necesario que los materiales sean pertinentes; es decir, que se encuentren articulados con el currículo, que sean un recurso útil para que el docente desarrolle los aprendizajes de los estudiantes y que les ofrezcan diversas posibilidades de uso. Asimismo, es imprescindible su disponibilidad. Esto significa que se debe de contar con materiales en las cantidades

31 Sobre el particular, ver: Eguren, Belaunde y González (2005).

necesarias, de manera oportuna y accesibles en todo momento para los estudiantes y los docentes.

Además de la pertinencia y la disponibilidad de los materiales educativos, resulta fundamental que su uso esté orientado al aprendizaje de los estudiantes. El material debe ser utilizado pedagógicamente para el logro de las competencias y capacidades establecidas. A pesar de que estas condiciones pueden resultar evidentes para que el aprovechamiento de los materiales sea óptimo, los estudios sobre uso de textos escolares en el Perú demuestran que no se cumplen. Lo usual, más bien, es utilizar el texto para realizar un conjunto de actividades mecánicas, como pueden ser el copiado o dictado de información, la resolución de ejercicios, etc.

Asimismo, hay que señalar que los textos escolares no siempre muestran concordancia con el enfoque pedagógico del currículo, y más bien presentan un enfoque tradicional. En la actualidad, por ejemplo, se puede observar que algunos textos sí se encuentran alineados con el currículo y presentan actividades orientadas al desarrollo de competencias, mientras que otros siguen una estructura y enfoque más tradicionales e incluyen actividades de baja demanda para los estudiantes.

De otro lado, si bien la existencia de los textos es apreciada por directores, docentes y estudiantes, no siempre existe claridad sobre su vínculo con aprendizajes concretos. En efecto, cuando se pregunta a los maestros acerca de las dificultades que encuentran con los textos escolares, sus respuestas giran mayoritariamente alrededor de temas logísticos y administrativos, como no contar con el número suficiente de materiales, lo cual los perjudica tanto al momento de organizar su programación como al implementar las sesiones de clase. En este mismo sentido, se lamenta la precariedad de las condiciones

institucionales y materiales de las escuelas que ponen en riesgo la seguridad de los materiales en las escuelas (no se cuenta con depósitos, bibliotecas o personal capacitado para hacerse cargo de los materiales). El único aspecto pedagógico que se menciona suele ser la falta de adecuación a la realidad regional y local de los contenidos de los materiales educativos, la cual se considera un impedimento para lograr aprendizajes con los estudiantes.

3.2.3. Más allá del texto escolar

Además de los textos escolares, existen otros materiales útiles para la implementación del Currículo Nacional, los cuales son destacados por los docentes como soluciones prácticas ante la necesidad de implementar un nuevo currículo en el aula. Entre ellos destacan las «rutas de aprendizaje», las «unidades didácticas», las «sesiones de aprendizaje» y, también, los «estándares de aprendizaje». Las rutas de aprendizaje buscaron ser una herramienta para guiar a los docentes en el trabajo con las competencias y capacidades del nuevo currículo. En los años 2012, 2013 y 2015 se elaboraron fascículos generales para cada aprendizaje fundamental, cada ciclo y la gestión de aprendizajes, además de un kit de evaluación. Si bien este material fue apreciado por los docentes que lo implementaron con éxito en sus prácticas pedagógicas, empezaron a ser utilizadas en las aulas antes de que el nuevo enfoque curricular, en el que las rutas estaban enmarcadas, fuera oficial. Es decir, en el momento en el que se emplearon en las aulas, el nuevo currículo aún no había sido decretado. Este problema ocurrió también con los mapas de progreso.

En lo que respecta a las unidades didácticas y las sesiones de aprendizaje, estas se desarrollaron en el 2015 y tuvieron como objetivo servir como modelo de la secuencia a seguir en el desarrollo de una sesión de clase. Si bien la idea inicial era elaborar unas cuantas sesiones a manera de ejemplo para los docentes, en el 2016 se decidió extender su producción a la mayoría de áreas y cubrir todos los niveles.

Por último, en lo relativo a los estándares de aprendizaje, como señalamos líneas arriba, estos se desarrollaron con el objetivo de convertirse en un marco de referencia que permitiera vincular con claridad el currículo y la evaluación. De esta manera, se buscaba asegurar y delimitar los aprendizajes que debían alcanzar todos los estudiantes a nivel nacional en cada una de las áreas curriculares. Así, los estándares enuncian los desempeños que van demostrando progresivamente los estudiantes, desde el inicio hasta el final de la educación escolar, para cada uno de los aprendizajes fundamentales estipulados en el currículo (Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, 2016).

El proceso de elaboración de los estándares pasó por distintas etapas en función de los cambios de gestión en el Ministerio de Educación. Después del establecimiento de los lineamientos generales y su relación con el currículo, se elaboraron mapas de progreso de cada área pedagógica en cada ciclo y, finalmente, se incorporaron al currículo. El proceso que siguieron los estándares presentó varias dificultades, entre las cuales podemos mencionar el desorden originado por la existencia simultánea de distintos instrumentos relacionados con el currículo. Así, por ejemplo, las rutas de aprendizaje debían de elaborarse en función de los mapas de progreso; sin embargo, estas presentaban una serie de indicadores por capacidades y

competencias que no coincidían con los estándares. A esto se sumó que el DCN seguía estando vigente y siendo la referencia curricular en las aulas a pesar de no estar alineado ni con los mapas ni con las rutas. Otra importante limitación fue la ausencia de ejemplos o modelos de los niveles de desempeño en que podían encontrarse los estudiantes, los cuales fueron considerados en el diseño original de los estándares de aprendizaje. Por diversos motivos, entre los cuales se cuentan la falta de presupuesto y de tiempo, no se llegó a recabar todos los ejemplos necesarios para acompañar e ilustrar los niveles de desempeño. En general, la principal crítica que han recibido los mapas de progreso es que resultan muy difíciles de poner en práctica para los docentes.

En suma, como se puede observar en este acápite, a pesar de la relevancia y la gran aceptación que tienen los materiales escolares, aún hay trabas en su distribución y limitaciones en su uso. Adicionalmente, no todos se encuentran articulados con el currículo y la propuesta pedagógica vigentes; es decir, se echa en falta una mayor alineación entre los instrumentos curriculares de nuestro sistema educativo.

3.2.4. Materiales educativos y diversidad

Ahora bien, en lo que respecta al tratamiento de la diversidad en los materiales educativos, a pesar de que aún se puede notar un sesgo hispano, urbano y masculino en los contenidos (Mena, 2018), ha habido notables mejoras en los últimos años. Así, por ejemplo, entre los años 2005 y 2010 se elaboraron textos de lectura, láminas de alfabeto y juegos didácticos en algunas lenguas originarias. Previamente, estos eran producidos de manera irregular y solo para el área de comunicación. Con

la aprobación del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021, se incrementa la variedad de materiales y se producen guías para los docentes sobre la propuesta EIB y el trabajo intercultural bilingüe en las aulas, así como láminas, juegos didácticos, textos, alfabetos y cuadernos de trabajo en doce lenguas originarias y cinco variantes del quechua.

En efecto, a diferencia de lo que ocurría en décadas pasadas, es posible encontrar materiales educativos de calidad en lenguas originarias, producidos por el Ministerio de Educación, en las aulas de las instituciones educativas de EIB. Otra vez, lamentablemente, es en el uso (o no uso) de dichos materiales donde debería concentrarse nuestra mirada si lo que queremos es tener un impacto en la calidad de la educación. Como ya enfatizamos antes, la presencia del material educativo en el aula, así sea un material de calidad y adecuado al contexto, no garantiza que este se use ni que, en caso de ser usado, se aproveche de la mejor manera. Sin embargo, lo que podemos ver en las aulas de EIB no es muy distinto de lo que ocurre en las escuelas urbanas donde la educación se da en castellano: al usar los materiales educativos, lo que predomina son las actividades de lectura de textos en voz alta, con actividades de comprensión literal; la copia literal de textos en el cuaderno; y la resolución de preguntas o ejercicios de baja demanda cognitiva para los estudiantes. Además, al uso de estos materiales se suma la práctica de los docentes de transcribir los textos en papelotes, fotocopiar textos y actividades y elaborar sus propios materiales, lo cual demanda un gran esfuerzo por parte de los docentes, pero que no redundará en una mejora en los aprendizajes de los estudiantes. Resulta pues urgente que todo el esfuerzo que se emplea en la elaboración de materiales en diversas lenguas y su distribución se acompañe de una capa-

citación a los maestros en su uso frecuente y coherente en las aulas (Eguren y Belaunde, 2016).

Por último, quisiéramos señalar que el tema del género en los materiales escolares empezó a cobrar interés entre los investigadores de la educación en nuestro país a partir de los años ochenta, cuando los estudios encuentran que la presencia de representaciones de mujeres en los textos es mucho menor que la de hombres. De otro lado, la representación de las mujeres suele limitarse a actividades domésticas o familiares. Esta tendencia continúa en el tiempo, pero en los últimos años es posible observar un mayor equilibrio entre la presencia de hombres y mujeres en los materiales educativos. Nuevamente, sin embargo, más allá de la mejora en los contenidos de los textos, resulta esencial tomar en cuenta la forma en que estos son incorporados en las prácticas de enseñanza de los maestros.

3.3. La formación de los maestros y sus prácticas de enseñanza³²

Junto con la renovación del currículo y el desarrollo de materiales educativos, la formación de maestros fue una de las líneas de trabajo del componente referido a la mejora de la calidad de la enseñanza de las reformas de los años noventa.

Como señalamos previamente, el diagnóstico de lo que ocurría en las aulas sugería que los docentes contaban con una formación deficiente, lo cual explicaba el énfasis en prácticas de enseñanza con una limitada capacidad para generar aprendizajes, tales como el dictado, la copia, la memorización

32 Esta sección se basa, en gran parte, en los trabajos de González, Eguren y Belaunde (2017); y Eguren, Belaunde y González (2019).

y la repetición. La reacción frente a ello, por parte de quienes tomaban las decisiones en política educativa, fue proponer acciones de capacitación a los maestros que transformaran su forma de enseñar, su metodología, su didáctica. La lógica era la siguiente: los insuficientes aprendizajes de los estudiantes responden a la inadecuada metodología de enseñanza de los maestros; en consecuencia, pongamos en práctica otras (nuevas) estrategias pedagógicas a través de un proceso de capacitación.

En efecto, el diagnóstico mostraba que lo más usual era que los docentes se dedicaran al dictado de contenidos que los estudiantes debían copiar en sus cuadernos, memorizar y repetir posteriormente, sea de forma escrita u oral. En esta figura, los maestros asumían el papel de meros transmisores de información, lo cual, según el mismo diagnóstico, no contribuía a desarrollar aprendizajes. El trabajo con los maestros, entonces, constituía una tarea urgente de cara a la transformación. Sin embargo, este trabajo estuvo limitado a acciones episódicas de capacitación o formación en servicio y no supuso una articulación con procesos más profundos como, por ejemplo, la formación inicial de maestros y maestras, sus condiciones laborales y sus posibilidades de desarrollo profesional.

Por otro lado, las prácticas de los maestros no pueden ser entendidas solo desde una dimensión técnico-pedagógica. Como señala Ames (1999), el dictado y la copia son también estrategias utilizadas por los docentes para mantener el silencio y el orden en el aula. Más aún, la copia y el dictado (así como la repetición literal y otras prácticas que veremos con mayor detalle más adelante) pueden ser incluso maniobras a las que recurren maestros y maestras para cubrir sus propias carencias pedagógicas. En otras palabras, lo que hacen los maestros

en las aulas no responde únicamente a una lógica pedagógica acerca de cuál es la mejor manera de enseñar algo o cómo asegurar determinados aprendizajes en los estudiantes. Hay otras lógicas en juego.

Para el contexto temporal al que estamos haciendo referencia, resulta pertinente tomar en consideración el lugar que ocupaban los maestros en la sociedad. Como hemos visto en secciones anteriores, el acceso a la escuela y la educación supuso importantes cambios para los habitantes de la joven república peruana, sobre todo a partir del siglo xx. Tanto el acceso al castellano (o, en particular, a cierto tipo de castellano asociado con el progreso, la modernidad y la cultura) como a ciertos patrones de conducta y a determinados conocimientos propios de la escolaridad se asocian con la posibilidad de mejorar el estatus de los ciudadanos. La escuela es concebida, entonces, como una instancia que permite la transformación, el progreso, la movilidad social. En este proceso, el papel de los maestros y maestras es crucial, pues serían los operadores centrales de la anhelada transformación. Pero además serían una evidencia de la posibilidad del cambio: el maestro es, precisamente, ejemplo del poder de la escuela para producir un sujeto de cuya ciudadanía no se duda, pues ha logrado mejorar su posición en el entramado social del Perú.

Lo anterior contribuyó a que los docentes fueran percibidos como figuras de autoridad, tanto en el aula como fuera de ella. Dicha autoridad se actualizaba en el aula a partir del establecimiento de relaciones jerárquicas entre maestros y estudiantes, tanto en aspectos relativos al manejo de la disciplina como en los referidos a las prácticas de enseñanza. Jerárquica era también la relación que los docentes establecían con el conocimiento escolar: los maestros se posicionaban como posee-

dores y transmisores de dicho conocimiento; un conocimiento asociado a lo occidental, lo moderno y lo urbano, que solo los maestros podían dosificar. En un contexto como este es de esperar que los maestros actuaran como caja de resonancia de prejuicios relativos al valor asignado al castellano y a las lenguas originarias, a la procedencia urbana o rural, a las diferencias de género, entre otros.

Ahora bien, en las últimas décadas del siglo xx, la situación de los maestros peruanos había ido deteriorándose progresivamente: los centros de formación docente eran cada vez menos exigentes y atraían a estudiantes que no tenían condiciones ni recursos para acceder a otras carreras y el salario de los maestros se había reducido de manera significativa. La docencia, en suma, había perdido su prestigio inicial, pero seguía siendo una de las pocas opciones de estabilidad laboral, por lo cual la oferta de docentes era bastante superior a la demanda de estos. Este contexto de precariedad favorecía que los docentes reforzaran su autoritarismo y verticalidad en el aula, uno de los pocos reductos en los que su jerarquía se podía mantener. Y ello se manifestaba, entre otras formas, en un reforzamiento del control sobre el conocimiento escolar.

3.3.1. El Plan Nacional de Capacitación Docente

Esta complicada suma de circunstancias no parece haber sido tomada en consideración al momento de determinar las medidas a tomar para mejorar la calidad de la educación a partir de los años noventa. En efecto, tal como señalamos previamente, la reforma se centró en la transformación de aspectos curriculares, pedagógicos y didácticos sin enfrentar la complejidad de la realidad de manera integral.

Es en este contexto que se inicia la implementación del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD), en 1995, con el objetivo de mejorar la calidad técnico-pedagógica de la práctica del maestro³³. La propuesta del NEP suponía desarrollar en los estudiantes «aprendizajes significativos»; es decir, que tuvieran sentido para estos en tanto se construían sobre la base de sus conocimientos previos, sus intereses y sus particulares contextos culturales. El trabajo realizado en el marco del PLANCAD, sin embargo, se concentró en aspectos muy concretos, tales como el manejo del tiempo y el espacio en el aula, la introducción de dinámicas de trabajo grupal, que propiciaran la participación de los estudiantes, y las relaciones entre estos últimos y sus maestros. Para ello se apelaba a diversas estrategias, entre las cuales destacaban los talleres de capacitación, las actividades pedagógicas demostrativas y visitas de acompañamiento o monitoreo a los docentes participantes.

Como puede suponerse, el énfasis de la propuesta en colocar a los estudiantes como agentes activos de los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como la conceptualización del conocimiento como algo cambiante, inacabado, no fijo, que se construye entre varios y que puede variar en función del contexto, socavaba el último bastión al que se aferraban los docentes. Paralelamente, el profundo cambio pedagógico que se proponía estaba lejos de lograrse a partir de las acciones realizadas por el PLANCAD.

Estudios realizados algunos años después de iniciado el PLANCAD encontraron mayor participación de los estudiantes a través de exposiciones y presentaciones. Asimismo, el espacio del aula era más amable y atractivo para niños y niñas, y las relaciones con los maestros mostraban mayor horizon-

33 Al respecto, ver: Belaunde, González y Eguren (2013).

talidad. Sin embargo, el anhelado aprendizaje significativo a través de la pedagogía activa parecía haberse limitado en las aulas a una serie de actividades repetitivas y poco demandantes, entre las cuales la copia y la repetición seguían ocupando un lugar principal.

De hecho, tanto el diseño como la implementación de esta iniciativa de formación sufrieron de muchas limitaciones e inconsistencias que hacían previsible que el éxito sería difícil. A pesar de ello, el PLANCAD sigue siendo hasta hoy un hito en los procesos de formación en servicio de los docentes en el Perú, debido a varios factores, entre los cuales destacan el hecho de haber hecho patente la necesidad de acciones de formación sistemáticas, permanentes y a nivel nacional, que involucren actores nacionales, regionales y locales. De otra parte, resalta también el que se haya contemplado que la formación en servicio debe contar con un sistema de monitoreo o acompañamiento a los docentes en aula más allá de los talleres o conferencias.

Lamentablemente, luego del PLANCAD, las acciones de formación en servicio que se desarrollaron en el país mostraron mayor desarticulación. En el 2002 dio inicio el Programa Nacional de Formación en Servicio (PNFS), acerca del cual no existe mayor información, más allá de que funcionó en medio de un conjunto de acciones de capacitación desarrolladas por distintas unidades del Ministerio de Educación. Este programa fue reemplazado en el 2007 por el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP). En este caso, como respuesta ante el énfasis puesto previamente en aspectos pedagógicos y didácticos, se optó por un programa de capacitación centrado en contenidos disciplinares, en vez

de buscar una complementariedad entre lo didáctico y lo disciplinar.

Algunos años después, luego de la aprobación del Marco del Buen Desempeño Docente (2012), la nueva organización del Ministerio de Educación «descentraliza», en el 2015, la formación en servicio en varias oficinas distintas del ministerio, lo cual dificulta la articulación entre las acciones dirigidas a capacitar a los maestros. A partir de esta fecha, la oferta de capacitación en servicio es bastante diversa e incluye talleres, programas de actualización y estrategias de acompañamiento, entre otros³⁴. Montero y Carrillo (2017) destacan la presencia del Programa de Actualización Docente en Didáctica (PADD), el cual cuenta con distintas versiones y es ejecutado por el Ministerio de Educación en convenio, principalmente, con instituciones de educación superior a lo largo de todo el territorio nacional.

3.3.2. Experiencias de acompañamiento pedagógico

Decíamos algunas líneas atrás que parte del legado del PLANCAD está en haber posicionado en el imaginario de la formación docente la importancia de entrar al aula de los maestros y maestras. En efecto, las iniciativas de formación en servicio se ven indudablemente enriquecidas cuando dialogan con la práctica del docente en el aula e interactúan, de primera mano, con sus condiciones reales y las dificultades cotidianas que enfrenta. Podría decirse, entonces, que la experiencia del plan de capacitación docente es el primer antecedente de las iniciativas de acompañamiento pedagógico, las cuales constituyen, en la actualidad, una de las principales modalidades de formación docente en servicio asumidas por el Estado. Además del

34 Al respecto, ver: Montero y Carrillo (2017).

PLANCAD, también el Programa de Educación de Áreas Rurales (PEAR), que funcionó entre 2004 y 2007, incluyó actividades características del acompañamiento dentro de sus estrategias. Un año después, en el 2008, el Programa de Logros de Aprendizaje (PELA) colocaba explícitamente al acompañamiento pedagógico como una de sus estrategias centrales. En años más recientes, la estrategia de Soporte Pedagógico, para escuelas primarias, y la de Jornada Escolar Completa, para secundaria, han relevado en su diseño e implementación el componente de acompañamiento pedagógico a los docentes.

El acompañamiento se realiza a partir de visitas al aula, donde la interacción del docente con los estudiantes es observada, para luego formar parte de un diálogo reflexivo entre el acompañante y el docente. El objetivo es que la observación del desempeño del maestro o maestra provea de ejemplos concretos acerca de las posibilidades de mejora de su práctica en una serie de aspectos que han sido definidos antes en alineación con el Marco del Buen Desempeño Docente. Adicionalmente, se prevé también grupos de trabajo entre docentes, en los cuales se comparten experiencias. Se trata de una estrategia eficaz para transformar las prácticas de enseñanza de los docentes y mejorar los aprendizajes de los estudiantes, pero es también una estrategia compleja que requiere de especialización, de manejo de información, de verdadera disposición y apertura al diálogo y a la reflexión. Los estudios y evaluaciones con los que contamos hasta el momento muestran que el acompañamiento ha logrado mejoras en el desempeño de los docentes y en el aprendizaje de sus estudiantes; sin embargo,

muestran también una resistencia al cambio en lo referido a las prácticas de enseñanza³⁵.

3.3.3. *Cambios y recurrencias en las prácticas de enseñanza*

Finalmente, ¿qué han conseguido las iniciativas de formación en servicio que tuvieron lugar en el país desde la revolución en el *establishment* educativo, que supuso poner a los estudiantes en el centro del proceso educativo y transformar a los docentes en «facilitadores» del aprendizaje? Los cambios más significativos que pueden observarse en las aulas están referidos al clima de trabajo y a la organización de las sesiones de aprendizaje.

En efecto, las relaciones de los maestros con sus estudiantes son, ahora, bastante más amables y horizontales. La idea de que es importante respetar a niños y niñas por una cuestión de derechos, pero también porque ayuda al aprendizaje, parece estar instalada y en proceso de consolidación. Ello no quita, sin embargo, que sea posible todavía observar instancias en las que los maestros ejercen algún tipo de violencia hacia los estudiantes, muchas veces en forma de humillaciones derivadas de prejuicios sobre la capacidad de los alumnos a partir de su procedencia, su nivel socioeconómico, la ocupación de sus familiares, su género o su lengua materna. A pesar de ello, la diferencia con lo que ocurría antes de las reformas de los años noventa es notoria. Por otro lado, también se observan cambios positivos en lo que concierne a la forma en que los docentes estructuran y organizan sus clases: es evidente el esfuerzo que le dedican a la planificación de estas, intentando

35 Sobre el acompañamiento pedagógico, ver: Balarín, Escudero y Trelles (2018); Metis Gaia (2018); y Eguren (2018).

alinearlas con el currículo y explicitando los materiales educativos que usarán para cumplir sus propósitos.

Ahora bien, ¿siguen los docentes dictando clase y esperando que los estudiantes copien o repitan, de manera textual, lo que ellos les transmiten? Sí y no. No es usual que los maestros dicten contenidos y no pidan a los alumnos, explícitamente, que los memoricen, pero esto no significa que las prácticas de los maestros propicien «aprendizajes significativos». Una clase escolar típica previa a la pandemia se caracteriza por un conjunto de actividades, muchas de ellas grupales, que se apoyan en materiales educativos diversos. Los maestros proponen actividades que los estudiantes realizan, de manera individual o en grupos, y que suelen presentar a sus compañeros a partir de exposiciones apoyadas en un papelote. Los maestros no se mantienen en el pupitre, sino que se pasean entre las mesas; las voces de los alumnos se escuchan; hay movimiento y dinamismo.

El problema es que la calidad de las interacciones entre docentes y estudiantes no es la ideal. El modelo de interacción más usual que encontramos en el aula incluye principalmente estos procesos: la interrogación a los estudiantes por parte del docente y el desarrollo de actividades de aplicación por parte de los estudiantes, de manera individual o grupal. La interrogación consiste en que el maestro o maestra formula preguntas a sus alumnos, cuyas respuestas ya conoce y que se utilizan solo como una estrategia para avanzar con lo que se tiene planificado para la sesión. Las preguntas suelen buscar una respuesta única, puntual, literal; no una respuesta compleja, original, que lleve a profundizar en el tema tratado. Cuando el maestro recibe una respuesta inesperada, la pasa por alto hasta escuchar la que busca.

Este patrón de interacción implica, por un lado, que no hay mayores instancias en que los maestros expongan un tema o expliquen un proceso; y, por otro, que los estudiantes no reciben retroalimentación por parte del docente respecto de sus intervenciones. Así, lo que podrían considerarse explicaciones suelen ser repeticiones literales o parafraseos de información presente en algún material educativo, sin mayor profundización, elaboración o enriquecimiento por parte del docente.

Cuando no hay preguntas y respuestas, los estudiantes se encuentran trabajando en una actividad indicada por el docente, cuyo objetivo final suele ser contar con un producto concreto, tal como un organizador gráfico, un texto breve o un conjunto de ejercicios resueltos. En más ocasiones de las que nos gustaría, dichos productos son copias textuales de los contenidos de los materiales educativos con los que trabajan los estudiantes. En efecto, el registro de lo que se ha hecho en la sesión de clase suele ser parte importante de esta. Por tal razón, los cuadernos y papelotes que elaboran los estudiantes contienen copias textuales de lo que está escrito en sus materiales educativos, en la pizarra o en los papelotes elaborados por el docente o por otros estudiantes.

Durante estas actividades de interrogación y elaboración grupal o individual de productos, las constantes son la superficialidad, la ausencia de progresión o complejización y un énfasis notorio en los aspectos formales del trabajo: la presentación, la decoración, el orden, la ortografía. En suma, los maestros ya no dictan como antes, pero los estudiantes siguen copiando. Falta aún recorrer mucho camino para establecer un verdadero diálogo entre maestros y estudiantes, y que en verdad se construya conocimiento y habilidades a partir de la interacción.

A lo anterior ha contribuido, de manera notable, la importancia que las evaluaciones nacionales de aprendizaje cobraron en el sistema educativo a lo largo de los años. En efecto, la relevancia de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), tanto en el funcionamiento del sistema educativo como en el debate acerca de él, no puede soslayarse, tal como veremos en la siguiente sección.

En suma, las acciones de formación en servicio dirigidas a los docentes han logrado algunos cambios importantes en las aulas, entre los cuales debe destacarse la mayor horizontalidad en las relaciones entre maestros y estudiantes; sin embargo, la ansiada transformación orientada a desarrollar aprendizajes profundos, significativos y diversificados, según los contextos e intereses de los estudiantes, está muy lejos de haberse llevado a cabo. Los docentes siguen siendo los que dominan las sesiones de clase; ya no a la manera de los maestros de hace décadas, que dictaban, exponían y explicaban, sino asumiendo un nuevo rol en el que dirigen actividades que muchas veces se quedan en un nivel muy superficial. En paralelo, a pesar de los trabajos en grupo, las presentaciones y la promoción de la participación, las aulas siguen siendo espacios en que las contribuciones de los estudiantes no son tomadas en cuenta y donde el diálogo no tiene mayor espacio. Como puede esperarse, resulta difícil decir que, en estas condiciones, el currículo vigente, orientado a la construcción de ciudadanos a partir del desarrollo del pensamiento crítico, realmente se esté implementando.

3.4. Medición de aprendizajes³⁶

Una de las innovaciones que trajeron las reformas de los noventa fue el establecimiento de un sistema de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes. En efecto, en todos los países de Latinoamérica embarcados en estas reformas se pusieron en marcha sistemas nacionales de medición basados en evaluaciones estandarizadas, con la intención de contar con evidencia concreta acerca de los resultados de sus respectivos sistemas educativos. En paralelo, se establecieron también evaluaciones internacionales que permitían plantear comparaciones entre países.

En el Perú se inició el proceso de evaluar sistemáticamente los aprendizajes de los estudiantes a mediados de los noventa. Las evaluaciones realizadas en 1996, 1998, 2001 y 2004 fueron muestrales; es decir, dirigidas solo a una muestra de estudiantes, no al universo total. En los tres primeros procesos, los resultados no se hicieron públicos. Los resultados de la evaluación realizada en el 2004 fueron los primeros en ser difundidos en público: la proporción de estudiantes con un nivel suficiente de competencias en matemática no llegaba al 10% y en comprensión de textos se alcanzaba, a duras penas, un 15%. Un análisis más fino revelaba además profundas desigualdades entre regiones, el ámbito urbano y el rural, las escuelas públicas y las privadas.

En este período participamos también en algunas evaluaciones internacionales, como aquellas coordinadas por la oficina de UNESCO para América latina y el Caribe y la conocida evaluación PISA. Los resultados obtenidos por los estudiantes

36 Esta sección ha sido elaborada, en gran parte, sobre la base del estudio de Egu-
ren (2019b).

peruanos estaban entre los más bajos; y, de manera similar a lo encontrado en las evaluaciones nacionales, variaban de manera importante en función del nivel socioeconómico de los estudiantes.

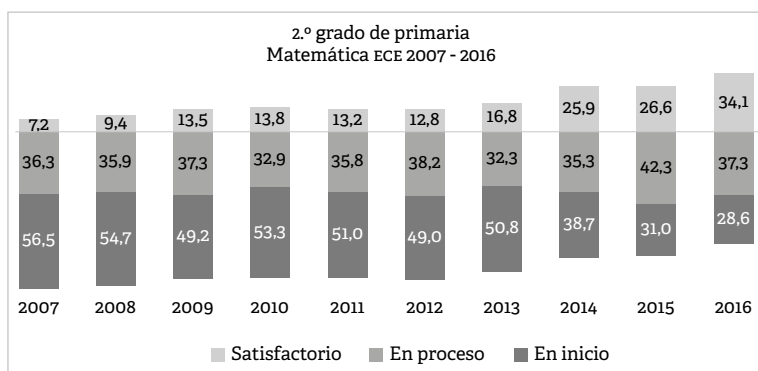
Algunos años después, en el 2007, se decide empezar a aplicar evaluaciones censales que incluyan a todos los estudiantes de determinados grados, con el objetivo de contar con información más precisa que pueda ser utilizada como insumo para tomar decisiones de política educativa. La Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) empezó evaluando a los alumnos de segundo grado de primaria en su manejo de competencias matemáticas y comprensión de textos; desde un inicio optó por realizar una evaluación distinta para los estudiantes de cuarto grado de primaria de escuelas de educación intercultural bilingüe, en la que se evalúa la comprensión de textos en lenguas originarias y en castellano como segunda lengua. Progresivamente y hasta el 2016, las evaluaciones han ido incorporando más grados, más competencias y más lenguas originarias. En el 2017, la ECE fue suspendida debido a que los estudiantes habían perdido muchas clases a consecuencia de desastres naturales y de una prolongada huelga de maestros. A partir del 2018, las evaluaciones en segundo grado han sido muestrales, y se ha optado por realizar evaluaciones censales en otros grados.

3.4.1. Los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes

Los resultados obtenidos por los estudiantes en las evaluaciones censales de segundo grado entre 2007 y 2016 (la secuencia más larga con la que contamos) muestran una importante tendencia a la mejora en el tiempo, como puede verse en los

siguientes gráficos. Para el caso de matemática, la proporción de estudiantes que se ubica en el nivel satisfactorio sube de poco más de 7% a la tercera parte del total:

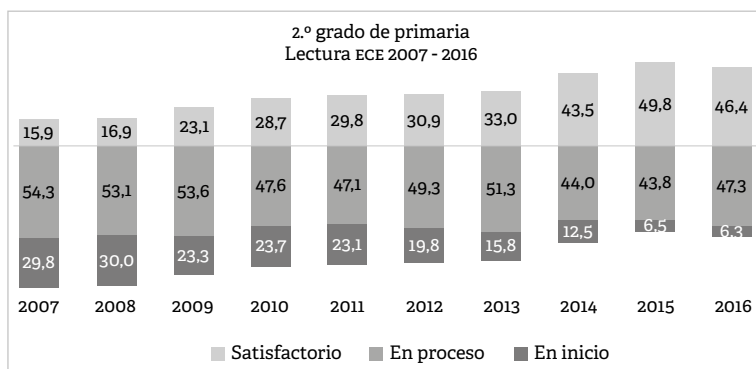
GRÁFICO 7. Evolución de los resultados de la ECE en matemática de segundo grado de primaria (porcentajes).



Fuente: Ministerio de Educación (2017b).

Mientras tanto, en comprensión de lectura, la evolución de los resultados es similar: de un 16% de estudiantes en el nivel suficiente llegamos, en el 2016, a casi la mitad de la población evaluada en ese nivel:

GRÁFICO 8. Evolución de los resultados de la ECE en comprensión de lectura de segundo grado de primaria (porcentajes).



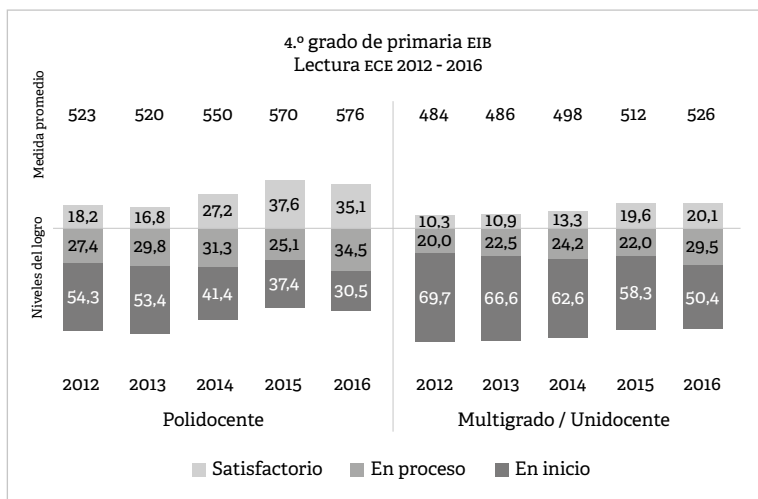
Fuente: Ministerio de Educación (2017b).

En ambos casos, además, el porcentaje de estudiantes que se ubican en el nivel más bajo («en inicio») se reduce de manera considerable.

También en las evaluaciones realizadas a estudiantes de cuarto grado de primaria de escuelas de educación intercultural bilingüe ocurre una mejora notable, aunque la proporción de estudiantes que se mantiene en el nivel «en inicio» en comprensión de textos en castellano como segunda lengua sigue siendo bastante alta, tal como puede observarse en este gráfico con información del 2012 al 2016³⁷:

³⁷ Se cuenta también con una evaluación censal del 2018, pero sus resultados son algo atípicos en relación con la serie 2007-2016. El porcentaje de estudiantes que se ubica en el nivel satisfactorio en dicho año alcanza, solamente, el 10,4%.

GRÁFICO 9. Evolución de los resultados de la ECE en comprensión de lectura en castellano como segunda lengua de cuarto grado EIB (porcentajes).



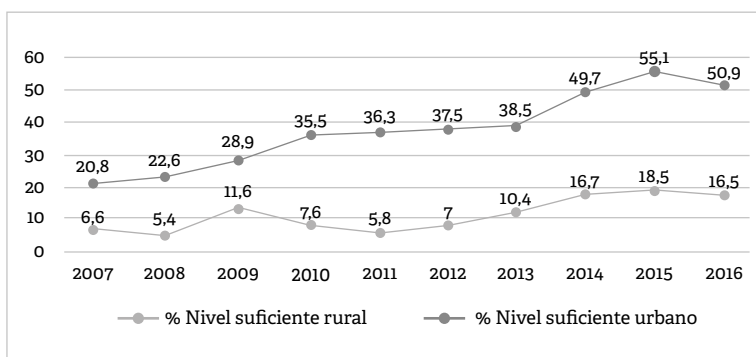
Fuente: Ministerio de Educación (2017b).

3.4.2. La persistencia de las brechas

Ahora bien, un análisis más fino de las evaluaciones muestra que, a pesar de las mejoras, es considerable la persistencia de brechas indicativas del contexto desigual en que se desenvuelve la educación peruana. La más notable de estas brechas es la que nos muestra la distancia entre los resultados obtenidos por los estudiantes de escuelas urbanas y aquellos de escuelas rurales. En efecto, ambos grupos de alumnos logran mejorar sus resultados a lo largo de los años, pero la distancia entre ambos es cada vez mayor.

En el caso de comprensión de lectura, los estudiantes urbanos y rurales parten, en el 2007, con 14 puntos porcentuales de distancia. Para el 2016, esta diferencia sube a más de 34 puntos:

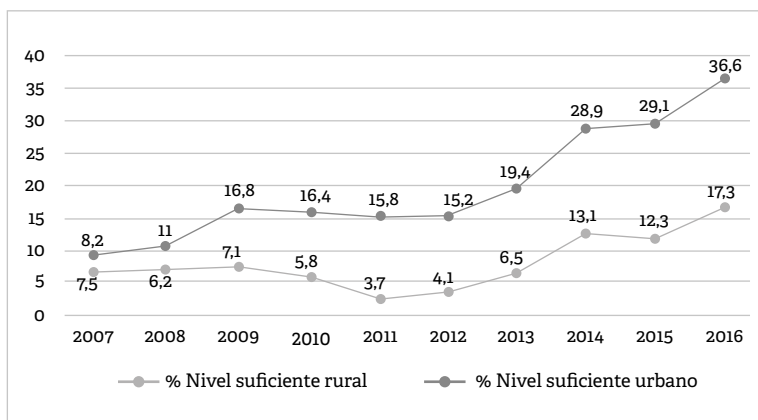
GRÁFICO 10. Evolución de estudiantes de segundo grado de primaria que logran aprendizajes suficientes en lectura, según ámbito de residencia (porcentajes).



Fuente: Ministerio de Educación (2017b). Elaboración propia.

De manera más dramática, en matemática, los estudiantes urbanos y rurales tienen un punto de partida similar, pero con el paso de los años esa distancia ha ido creciendo hasta llegar a casi 20 puntos en el 2016:

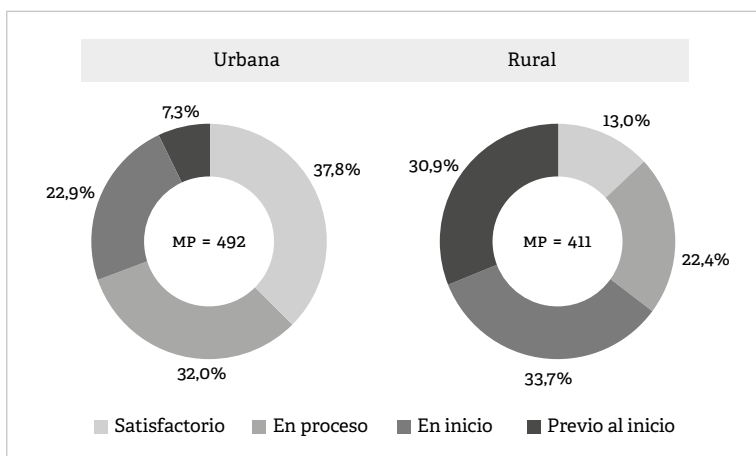
GRÁFICO 11. Evolución de estudiantes de segundo grado de primaria que logran aprendizajes suficientes en matemática, según ámbito de residencia (porcentajes).



Fuente: Ministerio de Educación (2017b). Elaboración propia.

En los años 2016 y 2018, el Ministerio de Educación evaluó también a todos los estudiantes de cuarto grado de primaria en lectura y matemática. Para el caso de lectura, es posible observar una leve mejora en el tiempo en el porcentaje de estudiantes con un nivel satisfactorio: se pasa de 31% en el 2016 a 35% en el 2018. Nuevamente, la comparación entre el ámbito urbano y el rural pone en evidencia la brecha entre ambos: mientras que en las escuelas de ciudades casi un 38% alcanza el nivel satisfactorio, en las escuelas rurales tan solo al 13% llega a este nivel:

GRÁFICO 12. Resultados de lectura en la ECE 2018 para cuarto grado de primaria, según ámbito de residencia.

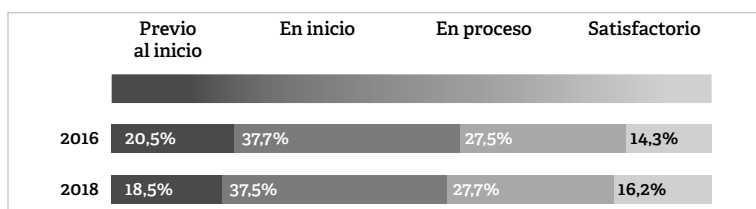


Fuente: Ministerio de Educación (2019b).

En el caso de matemática, la situación es muy similar.

Las evaluaciones censales llevadas a cabo en segundo de secundaria nos muestran porcentajes bastante más bajos de logro, como se puede observar en el siguiente gráfico, correspondiente a los resultados en lectura:

GRÁFICO 13. Resultados de lectura en la ECE 2016-2018 para segundo de secundaria.



Fuente: Ministerio de Educación (2019b).

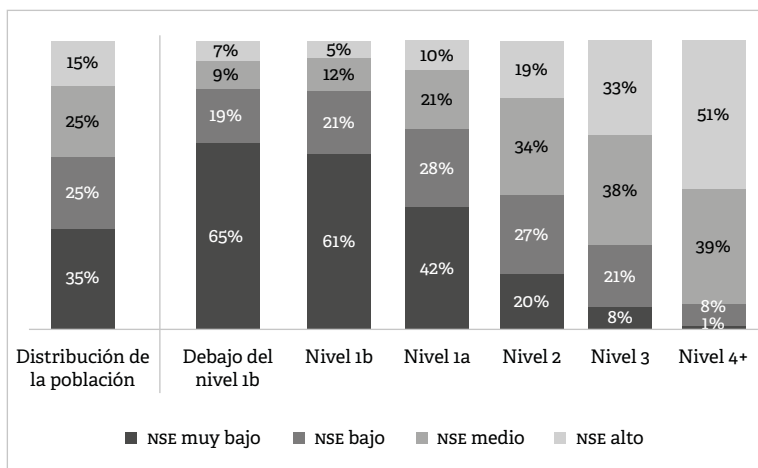
Otra vez, la distancia entre lo que se logra en el ámbito urbano y el rural es amplia: un 18% está en el nivel satisfactorio en el primero y solo un 3% en el segundo. Más grave aún: casi la mitad de los estudiantes de segundo de secundaria del ámbito rural se ubican en el nivel previo al inicio; es decir, no han logrado ni los aprendizajes más básicos.

3.4.2. ¿Qué dicen las evaluaciones muestrales e internacionales?

De otra parte, las evaluaciones muestrales llevadas a cabo en los últimos años, las cuales tienen la ventaja de poder recoger más información acerca de aquellos elementos que podrían estar influyendo en los resultados obtenidos (los llamados «factores asociados»), nos revelan un panorama similar: existen mejoras notables, pero las brechas se mantienen. Los estudiantes menos beneficiados por nuestro sistema educativo son siempre aquellos que viven en el ámbito rural, más aún cuando tienen una lengua originaria como lengua materna. Se trata, además, de los estudiantes que se ubican en los niveles socioeconómicos más bajos.

Decíamos al inicio de esta sección que el Perú ha tomado parte también en un conjunto de evaluaciones internacionales que nos permiten comparar nuestro desempeño con el de otros países en condiciones a veces similares y a veces muy distintas a las nuestras. Entre los estudios más importantes están los que coordina el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de UNESCO y los conocidos estudios PISA que coordina la OCDE. Tanto en los primeros como en los segundos, los estudiantes peruanos muestran una mejora significativa en sus aprendizajes, aun-

GRÁFICO 15. Nivel socioeconómico de los estudiantes y nivel logrado en PISA 2015.



Fuente: Ministerio de Educación (2017c).

3.4.3. El impacto de la evaluación en el sistema educativo

En suma, las evaluaciones nos han permitido contar con información sumamente relevante para analizar los avances del sistema, pero nos han mostrado también dónde se encuentran las mayores dificultades para la mejora. De hecho, la evaluación de estudiantes ha logrado consolidarse, tanto dentro de espacios especializados en la toma de decisiones de política pública como en el imaginario de los ciudadanos de a pie, como el indicador principal de la situación del sistema educativo.

Resulta importante, en este punto, destacar el impacto que estas evaluaciones —en particular, la ECE— han tenido en los diversos niveles del sistema educativo. En estudios previos de las autoras encontramos que la ECE movilizaba a los gobiernos regionales, los organismos intermedios del sector, los direc-

tores de escuela, los padres de familia y los docentes. Así, por ejemplo, desde las direcciones regionales de educación se organizaban acciones de preparación para la prueba que incluía apoyo a las escuelas para destinar horas extra de entrenamiento a los estudiantes. En paralelo, las escuelas concentraban sus recursos en los grados que pasarían por la evaluación, así como en los cursos que serían evaluados. Por su parte, las familias contribuían asistiendo a reuniones y proporcionando materiales y útiles de escritorio.

Este impacto es posible de ver también en las aulas, específicamente en las prácticas de enseñanza de los docentes. Las actividades de aprendizaje consistentes en resolver preguntas de opción múltiple de comprensión de lectura y matemática, que ya eran populares antes de las evaluaciones estandarizadas, logran legitimidad en el aula como prácticas idóneas para la enseñanza y el aprendizaje. Es usual observar a los maestros repartiendo «fichas» de trabajo consistentes en ejercicios de comprensión de lectura o de matemática «para marcar». El desarrollo de estas fichas puede ocupar gran parte del tiempo destinado a la sesión: los estudiantes resuelven primero de manera individual o en pequeños grupos; luego, el docente revisa las respuestas con toda la clase; y, finalmente, el ejercicio es copiado en el cuaderno. Por lo general, las actividades a desarrollar se quedan en niveles elementales: se trata de identificar información explícita o literal o de aplicar reglas sencillas para resolver un problema. De otra parte, la intervención del docente se limita a indicar cuál es la respuesta correcta: no se profundiza en los ejercicios ni se analizan las respuestas incorrectas.

Esta situación no es una particularidad del contexto peruano. Es usual que los sistemas educativos que otorgan una

importancia central a las evaluaciones estandarizadas experimenten una suerte de empobrecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Se privilegia el trabajo de algunos cursos por encima de otros, de algunos grados por encima de otros, y se enseña «para el examen». Este modelo de trabajo es acogido por los docentes debido a la claridad de sus objetivos, sus procedimientos y sus resultados, a diferencia de lo que ocurre con las propuestas curriculares de desarrollo de competencias, que pueden resultar confusas, difíciles o en abierta oposición a la cultura escolar tradicional, acostumbrada a las respuestas únicas.

3.5. Algunas reflexiones

¿Qué aprendizajes podemos sacar de la experiencia de reforma de los años noventa en el Perú en términos de mejora de la calidad educativa? Varios aspectos merecen nuestra atención.

En primer lugar, debemos mencionar que una característica marcada de los inicios de la reforma estuvo en la dificultad de alinear todos sus componentes en el momento oportuno. Con esto nos referimos a que, siendo una iniciativa tan ambiciosa, resultaba muy complejo que todos sus elementos se encontraran en el mismo nivel de avance en un momento determinado. Lo anterior ocasionó serios problemas de desarticulación. Así, por ejemplo, el nuevo enfoque pedagógico se desarrollaba en simultáneo a la reformulación del currículo y a la elaboración de los nuevos textos escolares: cada equipo avanzaba por caminos paralelos que eventualmente requerían retroceder sobre lo ya avanzado o ponerse al día. Tanto los maestros como los estudiantes se veían perjudicados por esta

situación. La capacitación de los maestros a través del PLANCAD, por ejemplo, avanzaba sin contar con un nuevo currículo ni con textos que se alinearan al nuevo enfoque pedagógico, el cual, a su vez, se iba consolidando sobre la marcha. Los estudiantes recibían en el aula una educación que combinaba algunos elementos de enfoques constructivistas con otros muy tradicionales; los textos no eran usados, pues no se comprendía bien cómo hacerlo en el marco de las nuevas propuestas.

Debemos reconocer, sin embargo, que de manera progresiva se han hecho grandes esfuerzos por mejorar la articulación entre los componentes, por afinar el enfoque pedagógico y por buscar alternativas para la formación en servicio de los docentes que partan desde las aulas concretas en que estos desarrollan sus actividades cotidianas. Destaca, en este sentido, que muchos de los textos y cuadernos de trabajo de la actualidad estén adecuadamente alineados con el currículo vigente, así como que se ponga énfasis en las iniciativas de acompañamiento pedagógico como estrategia para la mejora de las prácticas de enseñanza. Este último punto resulta de capital importancia, pues es el más difícil de transformar.

De otra parte, la insuficiente (algunos dirían que casi nula) participación de los maestros y maestras en la toma de decisiones respecto de la definición de las reformas no contribuyó con que estas estuvieran debidamente adaptadas a la realidad nacional. Los docentes se quejaban de ocupar el lugar de meros implementadores de reformas que no consideraban el contexto en que trabajaban, las condiciones de sus estudiantes ni las capacidades de los propios docentes. De hecho, el componente de formación de los maestros no recibió la atención que merecía, y eso tuvo a la larga las consecuencias que podemos ver en la actualidad en sus prácticas pedagógicas.

Este es, justamente, un segundo tema de capital importancia. La desarticulación de los componentes de la reforma, así como el lugar que se otorgó a los maestros en ellas, que no relevaba su condición de profesional de la educación, ocasionaron que maestros y maestras se vieran en la necesidad de construir sus propias estrategias de supervivencia frente a mensajes contradictorios y recursos precarios, lo cual ha dado como resultado que muchas de las prácticas pedagógicas previas a la reforma se mantengan, aunque una observación superficial podría hacer parecer que los cambios en la manera de enseñar son profundos. Uno de los puntos más destacados respecto de las prácticas de enseñanza de los docentes está, tal como señalamos líneas arriba, en la ausencia de una interacción realmente productiva con los estudiantes, que permita entender conceptos, relacionar ideas, plantear hipótesis o sacar conclusiones. No se observa un trabajo a profundidad en el aula ni son muchas las oportunidades de aprendizaje.

Lo que sí mejora, de forma notable, son las relaciones entre docentes y estudiantes, que cada vez son más horizontales y menos jerárquicas, lo cual constituye un punto de partida importante para pensar en el trabajo futuro con los maestros. En efecto, el fomento de la participación de los estudiantes en clase y el tomar en consideración sus motivaciones y saberes es uno de los aspectos de la propuesta pedagógica con mayor consenso entre la comunidad educativa. Esto mismo debería valer respecto de la importancia de escuchar y reconocer la voz de los docentes al momento de definir políticas educativas, un aspecto que sin duda necesita mayor atención.

Finalmente, un aprendizaje decisivo que deberíamos sacar de los últimos treinta años de políticas educativas en el Perú es el de las consecuencias no deseadas de ciertas iniciativas.

El impacto que las evaluaciones de aprendizajes han tenido en todos los niveles del sistema educativo ha sido enorme. Por un lado, es muy positivo contar con información acerca de los avances logrados por los estudiantes a lo largo de los años, información de la que antes carecíamos y que podía llevar a tomar decisiones sin evidencia concreta de los impactos en el sistema. Así, gracias a ellas sabemos, por ejemplo, que la mejora en los aprendizajes es bastante más lenta y dificultosa conforme avanzamos de grado y que una buena base en los primeros años de escolaridad es indispensable.

Lo mismo puede decirse del hecho de participar en evaluaciones internacionales que hacen posible establecer algunas comparaciones con el nivel de logro que alcanzan estudiantes de otros países. Tanto la información resultante de las evaluaciones nacionales como las internacionales ha permitido, además, realizar un número importante de investigaciones acerca de los factores que influyen en el logro de aprendizajes y las brechas que persisten. Ellas nos muestran que, lamentablemente, la pobreza es la variable que mejor predice los resultados de aprendizaje de un estudiante y que las brechas dependientes de vivir en la ciudad o en el campo, así como de hablar castellano o alguna lengua originaria, perseveran con tenacidad.

De otra parte, las evaluaciones han tenido, sin embargo, claros impactos no deseados en todos los niveles del sistema: el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales, las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), las escuelas y las aulas. Algunas decisiones han sido tomadas solo en función de los resultados en la ECE, sin considerar los factores asociados a dichos resultados, tales como la pobreza, que no pueden ser cambiados a partir de intervenciones educativas únicamente.

Asimismo, algunos gobiernos regionales y UGEL se embarcaron en una suerte de «cruzada» evaluativa, a la cual consagraban muchos recursos con el fin de mejorar en los *rankings* nacionales o regionales. Varias escuelas concentraron también sus recursos en lograr mejores puntajes en las evaluaciones a partir de estrategias como el entrenamiento a los estudiantes en la resolución de exámenes de opción múltiple, la asignación de los mejores docentes a los grados a ser evaluados y el fortalecimiento del trabajo solo en los cursos a ser evaluados. Se convirtió en una actividad usual en las aulas el desarrollo de actividades similares a las que presenta la ECE en desmedro de un trabajo pedagógico más inteligente.

Todo ello ha marcado profundamente lo que ocurre en las aulas peruanas en los últimos años y ha atentado contra iniciativas del mismo sistema educativo, que buscaban un trabajo más fino y profundo con el currículo, orientado a desarrollar competencias.

4

Diversos y desiguales

El inicio del siglo **xxi** trajo consigo un renovado interés en el impacto de la desigualdad en América latina, atribuida a la concentración del poder en élites preocupadas por mantener sus privilegios históricos y a la persistencia de estructuras jerárquicas y excluyentes. La desigualdad cruza, a través de dimensiones socioeconómicas, étnicas y de género, y profundiza las distancias entre ricos y pobres, indígenas y no indígenas, hombres y mujeres. Y en una sociedad con brechas hondas, la democracia y la ciudadanía se hacen precarias. Una de las salidas frente a la desigualdad podría encontrarse en manos del Estado, a partir de una distribución más equitativa de los recursos y de la creación de oportunidades para grupos tradicionalmente marginados. En efecto, el Estado podría poner a disposición de los ciudadanos oportunidades para superar sus condiciones de inicio y acceder a mejores ingresos, pero también a un mayor reconocimiento social.

La cuestión del reconocimiento se vincula con la existencia de identidades diversas, propias de la heterogeneidad que caracteriza a las sociedades. En el Perú, al igual que en muchos otros países, dicha diversidad se encuentra directamente correlacionada con la posición que las personas y los grupos ocupan en el entramado social, político, económico y cultural

del país; en otras palabras, la pertenencia a determinados grupos coloca a los sujetos en mayor o menor riesgo de sufrir el impacto de la desigualdad. Desde los inicios de la República, el Estado peruano ha ensayado distintas estrategias para enfrentarse a la diversidad, las cuales han transitado desde la exclusión o la segregación más flagrantes hasta importantes esfuerzos por la inclusión, pasando por tácticas de asimilación.

En una esclarecedora exploración histórica alrededor de los discursos sobre la desigualdad en el Perú, Zapata y Rojas (2013) postulan que esta se encuentra asentada sobre el racismo, el cual toma diferentes formas desde la llegada de los españoles hasta la actualidad. Los autores identifican tres momentos fundamentales en que el racismo se resignifica de acuerdo con las particularidades de la época: la Colonia, la segunda mitad del siglo XIX y el siglo XX. El racismo colonial es aquel que se justifica en razones religiosas y culturales: los indígenas son salvajes y paganos, y es ello lo que los ubica en una posición de inferioridad. El racismo decimonónico apela a la ciencia y a lo letrado: la raza indígena no cuenta con las condiciones intelectuales indispensables para la civilización. Finalmente, el racismo contemporáneo supone la introducción del concepto de clase: «lo étnico-racial deja de ser el único elemento de discriminación»; la educación y la movilidad social permiten que los indígenas sean «incorporados o tolerados en el mundo de las élites» (Zapata y Rojas, 2013, p. 10). En otras palabras, el discriminado ahora es el indígena o mestizo pobre.

Durante la Colonia, la sociedad estaba claramente estructurada en una república de indios y una república de españoles, a cada una de las cuales correspondían ciertas obligaciones y privilegios que garantizaban que se mantuviera el orden. La inspiración de esta división se hallaba en la Europa

medieval, pero con el añadido de que en las colonias cada estamento estaba asociado a un grupo étnico. Los españoles y sus descendientes, como representantes de una cultura superior, tenían la obligación de civilizar a los indígenas. Podemos imaginar la revolución que supuso, en este contexto, la introducción de ideas igualitarias con la independencia, tales como la abolición del tributo indígena o el acceso universal al voto y a la educación.

Luego, durante la República, la educación cobrará protagonismo en los alegatos respecto del desarrollo de la nación, a partir de la integración de los indígenas como ciudadanos plenos. En efecto, podríamos afirmar que el recorrido de la educación desde la fundación de la república hasta hoy, en que conmemoramos el bicentenario de la independencia, es un recorrido por la desigualdad. Pero es también un conjunto de iniciativas (tal vez algo discontinuas, con idas y venidas) orientadas al reconocimiento de la diversidad y la reducción de dicha desigualdad.

4.1. Avances y pendientes

El capítulo dedicado a la equidad nos muestra, por ejemplo, que hemos logrado grandes avances en lo que respecta al crecimiento del servicio educativo y el acceso a este por parte de poblaciones tradicionalmente marginadas; sin embargo, persisten y hasta se profundizan las brechas entre los pobres y los no pobres, aquellos que viven en zonas rurales y los que habitan en ámbitos urbanos y aquellos que tienen una lengua originaria como lengua materna y los hablantes de castellano. No es difícil comprobar, además, que las categorías de pobre-

za, ruralidad y lengua originaria se cruzan, con frecuencia, en gran parte de la población. La persistencia de la desigualdad se observa con mayor nitidez cuando ponemos nuestra mirada en las modalidades educativas dirigidas, en específico, a las poblaciones de estudiantes que no acceden al servicio educativo regular (tales como la EIB, la EBE y la EBA), las cuales son las que menos atención y recursos reciben.

Ahora bien, el trabajo realizado por el Estado y la sociedad civil en las últimas décadas nos muestran que la atención a la diversidad y la lucha por la reducción de desigualdades ya no pueden ser invisibilizadas en la política educativa. De hecho, toda la propuesta pedagógica del MECEP parte de la necesidad de reconocer la diversidad, aunque desde una mirada predominantemente psicologista. Así, los sucesivos diseños o marcos curriculares por los que hemos pasado en los años recientes incluyen el respeto a la diversidad y su inclusión en el trabajo pedagógico como ejes centrales de los quehaceres en el aula. De manera similar, los materiales educativos muestran cada vez mayor inclusión de contenidos, personajes y enfoques que hasta hace algunos años quizás hubieran sido impensables. Todo ello, sin embargo, puede quedar en un nivel solo declarativo si es que no se acompaña de acciones decididas para ser incorporado en el trabajo pedagógico en el aula.

Por otra parte, el trabajo de formación con los docentes es, probablemente, el aspecto que más esfuerzo requiere todavía. De hecho, tal como señalamos en una sección anterior, las prácticas de enseñanza de los docentes muestran mucha homogeneidad a través de la diversidad de modalidades, niveles, lenguas y estudiantes a los que se enfrentan. Dichas prácticas, además, se encuentran muy lejos de contribuir con el desarrollo de habilidades en los estudiantes que en realidad les per-

mitan superar las desigualdades de origen con las que llegan al sistema educativo. Así, un niño que vive en una ciudad, que tiene el castellano como lengua materna, que pertenece a un nivel socioeconómico medio o medio alto, que convive con una familia en la que existe acceso a bienes culturales «occidentales», llega a la escuela en condiciones ideales para iniciar su trayectoria escolar: el lenguaje propio de la escuela no le resultará extraño, las referencias culturales le serán accesibles, su identidad se verá reconocida en las ilustraciones de los materiales educativos y en los temas tratados en los textos. Todo lo contrario ocurre con un niño que vive en el ámbito rural, que tiene una lengua originaria como lengua materna o tiene el castellano como segunda lengua, que es pobre, que se vincula con manifestaciones culturales no tan occidentalizadas. Este niño tendrá mayores dificultades para adaptarse a un sistema que no valida su identidad, que le presenta temas, formas y lenguajes con los que no se encuentra habituado. Conforme vayan avanzando en su escolaridad, ambos niños pasarán por experiencias muy disímiles que, en un caso, garantizarán un mínimo de éxito en la trayectoria educativa y, en el otro, lo enfrentarán siempre con el fracaso.

Precisamente esto último debe ser una tarea central del Estado en el campo educativo: proporcionar a los estudiantes con condiciones de inicio poco favorables todas las oportunidades para poder igualarse con aquellos que empiezan su escolaridad en una situación de relativo privilegio. No se trata de una tarea fácil o sin riesgos. Incluso una iniciativa loable como la existencia de materiales educativos y de evaluaciones de aprendizaje en lenguas originarias, que sin duda cumplen un rol crucial para construir mayor reconocimiento, no llegan a cumplir con su fin de mejorar las oportunidades de los estu-

diantes si es que no se enmarcan en un trabajo productivo y a profundidad en el aula.

4.2. La irrupción de la pandemia

La llegada de la COVID-19 al Perú en marzo del 2020 nos mostró, en toda su magnitud, las limitaciones de nuestro Estado, pero también su voluntad de hacerse presente ante la adversidad.

En el ámbito educativo, el inicio de la pandemia por coronavirus dio lugar al cierre masivo de las instituciones educativas. Con el fin de evitar la expansión del virus, se suspendieron las clases presenciales en todos los niveles de las instituciones públicas y privadas del país. Frente al desafío de educar sin presencialidad, el Estado puso en marcha, en un lapso y velocidad sin precedentes, una iniciativa de enseñanza remota de emergencia para dar continuidad al proceso de aprendizaje desde los hogares. Desde sus inicios se tenía claro que la iniciativa suponía gran complejidad debido a condiciones como la ausencia de infraestructura adecuada, las brechas de conectividad y las limitadas (o inexistentes) capacidades de los funcionarios, docentes, estudiantes y familias para gestionar la educación a distancia. Sin embargo, se apostó por garantizar la continuidad del servicio más allá de las limitaciones en su diseño e implementación.

El 6 de abril del 2020 se inició la estrategia *Aprendo en Casa*, la cual, a través de diversas plataformas y herramientas, brinda contenidos curriculares y recursos pedagógicos dirigidos a estudiantes de los niveles de educación inicial, primaria y secundaria de la EBR. A través de *Aprendo en Casa* se puede acceder también a orientaciones pedagógicas dirigidas

a las familias de los estudiantes, docentes y directivos y a las instancias intermedias del sector. La estrategia se implementa, además, en nueve lenguas originarias e incluye contenidos para modalidades como la EBE, la educación superior y la educación de adultos.

El programa funciona a través de una multiplataforma de Internet, radio y televisión, lo cual ha supuesto un gran despliegue de recursos para la elaboración de sesiones para la web y guiones para programas de televisión y de radio. Se trata de un esfuerzo indispensable, ya que el porcentaje de hogares que cuenta con una computadora y con acceso a Internet en el Perú es bajo. Por el contrario, la presencia de una televisión, una radio o un celular en los hogares es más frecuente.

En lo que concierne a los contenidos de *Aprendo en Casa*, estuvo muy presente en la discusión educativa la posibilidad de realizar ajustes curriculares para contextualizar los contenidos del programa en función de la coyuntura y los recursos disponibles. En Latinoamérica, en general, se siguieron dos caminos respecto del currículo. Algunos países optaron por la selección de ciertos contenidos del currículo sobre otros; en otros casos se optó por introducir temas especialmente relevantes al contexto pandémico a partir de las diversas áreas curriculares (por ejemplo, a partir de proyectos o de investigaciones capaces de articular las áreas).

Inicialmente, en el Perú se consideró que era el momento oportuno para desarrollar contenidos sobre el cuidado de uno mismo y hacer una reflexión sobre competencias ciudadanas en medio de la expansión de la COVID-19. En efecto, en los primeros programas de *Aprendo en Casa* se puede distinguir, con claridad, el predominio de esa línea en los contenidos abordados. Poco tiempo después, sin embargo, surge la presión por

incorporar en el trabajo el desarrollo de aprendizajes más instrumentales, es decir, aquellos que se evalúan regularmente en las pruebas estandarizadas. Especialistas, docentes y familias se preocupan por la cobertura curricular y comienzan a hablar de una posible pérdida del año escolar. La respuesta de *Aprendo en Casa* fue incorporar más contenidos temáticos en sus plataformas, lo cual, más allá de la coyuntura de la pandemia, refleja que aún no se comprende a cabalidad cómo trabajar un currículo orientado al desarrollo de competencias, y que se sigue prefiriendo la ruta conocida que identifica el aprendizaje con la acumulación superficial de contenidos y la reproducción de información. En este sentido, se pierde la oportunidad de consolidar aprendizajes que partan de una aproximación más reflexiva y ciudadana sobre una situación única como es la pandemia.

Una brecha que la pandemia ha contribuido claramente a profundizar es la existente entre la educación pública y la privada; y, dentro de esta última, entre las instituciones educativas privadas de alto y bajo costo³⁸. La norma indica que las escuelas privadas pueden implementar diversas estrategias de educación a distancia, sobre las cuales deben informar de manera periódica a la UGEL correspondiente, la cual supervisa su cumplimiento. Muchas de las escuelas privadas con recursos fueron capaces de diseñar e implementar plataformas de educación a distancia y mecanismos de soporte y seguimiento a los estudiantes, lo que les han permitido continuar brindando un servicio educativo de calidad. Entre las instituciones educativas privadas con oferta de servicios de bajo costo, algunas decidieron cerrar y dejar de brindar servicios por completo, mientras que otras optaron por ofrecer el servicio

38 Al respecto, ver: Defensoría del Pueblo (2020).

de educación a distancia. Estas últimas tuvieron dificultades con el cobro de pensiones, pues las familias señalaban que la calidad y efectividad de la educación a distancia no era la misma que la educación presencial y que, por lo tanto, las instituciones educativas deberían reducir el monto de las pensiones. Por otra parte, muchas familias no pudieron asumir los costos del servicio privado y trasladaron a sus hijos a instituciones educativas públicas, ante lo cual el Ministerio de Educación reaccionó rápidamente para atender la alta demanda de estudiantes provenientes de las escuelas privadas.

Entre las escuelas públicas, por otro lado, estas han podido implementar un servicio de educación a distancia alrededor de los recursos que ofrece *Aprendo en Casa*, pero con mucha variabilidad, dependiendo del ámbito en que se ubican los estudiantes. Así, en el mejor de los casos, en zonas donde los estudiantes tienen acceso a Internet y a equipos tecnológicos, las escuelas públicas realizan unas pocas horas semanales de sesiones sincrónicas a través de una plataforma de reuniones virtuales (como Zoom) y se apoyan en aplicaciones de mensajería (como WhatsApp) para enviar tareas en la forma de fichas de trabajo, que luego las familias deben imprimir y fotografiar o escanear una vez completadas para devolverlas al docente como evidencia de aprendizaje. En las zonas donde el acceso a Internet es limitado, como en el ámbito rural, el trabajo se apoya más en la televisión o en la radio, y los maestros visitan a los estudiantes (en sus casas o en algún local comunal) quincenal o mensualmente para llevarles materiales y la alimentación correspondiente al programa de alimentación escolar estatal Qali Warma.

En suma, la urgencia de implementar un sistema de educación a distancia nos ha mostrado, claramente, el impacto

de la pobreza y la ruralidad en el desigual servicio educativo que reciben los estudiantes peruanos. Ello pasa también por el desigual acceso a los equipos tecnológicos y la conectividad (a través de Internet), situación que ha afectado de forma desmedida a los sectores más vulnerables. Desde el 2020 se previó la compra de dispositivos electrónicos (tabletas) para docentes y estudiantes de zonas rurales focalizadas para que pudieran acceder a las plataformas y herramientas pedagógicas disponibles a distancia. Sin embargo, el proceso de adjudicación fue muy cuestionado y trajo retrasos, lo que llevó a que los equipos estuvieran a disposición de estudiantes y maestros recién en abril del 2021. Adicionalmente, el cierre de las escuelas ha afectado la alimentación de la población estudiantil, que se apoya en programas sociales. A los problemas anteriores se suma el impacto de la COVID-19 en la economía de las familias, que puede haber incrementado la tasa la deserción de estudiantes en zonas rurales.

Un grupo afectado especialmente por la emergencia sanitaria es el de las niñas y las adolescentes en edad escolar. Desde antes de la pandemia, niñas y adolescentes destinaban más horas a las labores domésticas y al cuidado de familiares que sus pares varones. El confinamiento ha agravado esta situación con el aumento en la carga de trabajo de cuidados no remunerados que, a su vez, imposibilita que puedan participar de las modalidades de educación a distancia implementadas. Asimismo, durante la crisis sanitaria, este grupo ha sido más vulnerable a situaciones de violencia de género. El confinamiento, la crisis económica familiar y el hacinamiento han incrementado el número de actos de violencia contra niñas y

adolescentes, con el consiguiente impacto en todas las áreas de su vida, incluyendo el aprendizaje³⁹.

En medio de este panorama debe destacarse el compromiso de los docentes con la continuidad del servicio educativo. La estrategia *Aprendo en Casa* ha generado una gran movilización de los docentes, quienes incluso han terminado haciéndose cargo de otros programas, como el reparto de raciones de Qali Warma. Su acompañamiento a los alumnos y familias ha sido un elemento crucial durante la crisis sanitaria. Lamentablemente, los docentes no han contado, en este contexto, con la suficiente capacitación para adecuar sus prácticas pedagógicas presenciales al entorno a distancia. Ello puede haber llevado a que las prácticas presenciales, con sus límites y logros, hayan sido transferidas a la modalidad a distancia sin mayores cambios.

En junio del 2020 se dieron los primeros pasos para iniciar el retorno a las escuelas. El Ministerio de Educación reglamentó el retorno al servicio educativo presencial en las instituciones educativas públicas rurales de primaria y secundaria que tengan limitada conectividad y que no estén expuestas a la COVID-19. Esta norma otorga la facultad a las direcciones regionales de educación de evaluar la situación de sus escuelas según sus condiciones de seguridad sanitaria. En abril del 2021, alrededor de 17 000 instituciones educativas de zonas rurales fueron habilitadas para retomar las clases presenciales. Las escuelas en las zonas urbanas continúan cerradas debido a las condiciones epidemiológicas de mayor riesgo.

Finalmente, lo que ha ocurrido es que la pandemia nos ha mostrado cómo, en situaciones de crisis, las desigualdades de

39 Sobre el impacto de las situaciones de violencia en niñas y adolescentes, ver: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2019).

nuestro sistema educativo se acentúan de manera acelerada. En ese sentido, los desafíos prioritarios que habrá que afrontar en el aún incierto proceso de reapertura de instituciones educativas están en poder atender a los grupos de población más vulnerables, replantear la formación docente para la educación a distancia y capacitar a los docentes en el retorno a las clases presenciales. Esto último implica estar preparados para lidiar con las situaciones de violencia, de luto y, en general, con la salud emocional, que se ha visto afectada en todas las familias.



Conclusiones

La colección *Nudos de la República* se plantea como una iniciativa editorial que permita identificar y analizar, desde diversas disciplinas y aproximaciones, los desafíos estructurales que enfrenta el país a doscientos años de su fundación como república independiente. En esa línea, creemos que la historia de la educación republicana es una historia de cómo hemos entendido y enfrentado la diversidad y la desigualdad, y es por ello que las hemos elegido como los nudos que organizan este texto.

En efecto, desde sus inicios, la república funcionó sobre la base de una sociedad bastante estratificada, cuyas élites se resistían a dar paso a una sociedad más igualitaria. Hemos querido en este libro, siguiendo esa idea, destacar el lugar de dos grupos tradicionalmente marginados del sistema educativo, que han compartido obstáculos, pero también logros: las mujeres y los indígenas.

A comienzos de la República, las mujeres (algunas) accedían a una instrucción claramente diferenciada de la educación que recibían los hombres. En general, se promovían las «buenas costumbres», la religión y el desarrollo de habilidades que pudieran ser útiles para la vida doméstica, y se limitaba deliberadamente su acceso a materias que pudieran abrirles

oportunidades para conseguir independencia económica. Para mediados del siglo XIX, los colegios de mujeres, tanto privados como públicos, se expanden. Dicha expansión continúa en la época previa a la guerra con Chile.

Ya en el siglo XX surge un debate acerca de la educación femenina que clama por una instrucción que las prepare para el trabajo y la independencia; es importante destacar que se trata de voces que surgen de escritoras mujeres, no del Estado. Poco antes de la mitad de siglo, se establece por ley que no debe haber diferenciación entre la educación de hombres y mujeres, lo cual constituye un logro notable. Durante el gobierno de Velasco, el tema de la participación de las mujeres en el mundo productivo y en la dirección de la nación empieza a ser discutido seriamente.

La reforma educativa de los años noventa trajo consigo la inclusión del enfoque de género como una de sus principales innovaciones. Se trata de un claro logro respecto de la importancia de dialogar, en el marco de la escuela, respecto de los derechos y las oportunidades, a veces disímiles entre hombres y mujeres. A pesar de la urgente necesidad de dicho enfoque en el contexto escolar, donde es posible observar el mantenimiento de ciertos roles estereotípicos de género, así como la ocurrencia de eventos de discriminación y violencia hacia las niñas, la arremetida de grupos conservadores contra él (y el propio conservadurismo de muchos maestros y maestras) ha impedido que se trabaje en las aulas de manera más decidida.

La estadística de la actualidad nos muestra que las brechas entre hombres y mujeres, en lo que respecta a acceso a la educación, casi han desaparecido. Incluso es posible encontrar indicadores en los que las mujeres superan a los hombres, tales como la tasa de deserción escolar. Lo mismo se puede decir de

los logros de aprendizaje en las mediciones nacionales e internacionales. Se trata, sin duda, de logros notables que se deben aplaudir, sobre todo en vista de la desigualdad educativa de la que fueron víctimas las mujeres en los períodos iniciales de la República. No podemos dejar de recordar, sin embargo, que las brechas dentro de la categoría misma de mujeres son aún profundas, particularmente entre las mujeres indígenas y las que no lo son, y que dichas brechas se ahondan conforme se avanza en el nivel educativo. Aunque no ha sido objeto de este texto, el lugar de las mujeres en la educación superior (y, en específico, el de las mujeres de los grupos más excluidos) es un tema que merece especial atención y acciones decididas para mejorar la situación.

En lo que respecta a los indígenas, durante la Colonia su acceso a la educación fue severamente limitado debido a que se temía que desarrollaran actitudes rebeldes como consecuencia de ello. La vocación de los libertadores por que recibieran la misma instrucción que recibían los españoles y criollos no fue tomada de buena manera. Luego, se entendió que era necesario incorporar a los indígenas a la sociedad occidental, para lo cual la castellanización y aculturación a través de la educación parecía ser la vía más adecuada. La presencia de lenguas originarias estaba vetada en las escuelas.

No fue hasta el surgimiento del indigenismo que se postula que los niños hablantes de una lengua indígena debían introducirse a la lectoescritura en su lengua; y, solo luego de entender la lógica letrada, pasar al aprendizaje del castellano. Valcárcel, a mediados del siglo xx, va incluso más allá y sienta las bases de una educación multicultural en el Perú, para la cual todas las culturas y lenguas valdrían lo mismo. Los esfuerzos del indigenismo se verían coronados con la reforma

educativa de Velasco de 1972, que introdujo las lenguas originarias al sistema educativo y tomó una serie de medidas, como la oficialización del quechua, que reivindicaban el lugar de lo indígena en la nación. La reforma educativa de Velasco enfrentó una dura oposición por parte de las élites que no veían con buenos ojos sus propuestas.

Tiempo después, la educación intercultural bilingüe fue adquiriendo cada vez mayor espacio y legitimidad. En los años setenta comienzan las primeras iniciativas formales de educación bilingüe en el Perú, con la idea de educar en lenguas originarias como una vía para llegar finalmente al castellano. Poco a poco, la mirada de la educación bilingüe transita hacia una instrucción que busca la adquisición del castellano, pero también la conservación y la dinamización de la lengua originaria. No obstante, lo cierto es que el castellano tiende a ser la única lengua de instrucción conforme se avanza en la primaria, lo cual responde quizás a que no existe educación secundaria ni superior en lenguas originarias, razón por la cual el dominio del castellano se hace indispensable para avanzar en la escolaridad.

Como hemos indicado en secciones anteriores, los currículos que se desarrollan a partir de las reformas de los años noventa incluyen, de manera prominente, el reconocimiento de la diversidad como principio estructurador. En este marco se destaca la importancia de la educación bilingüe, así como de la valoración de las distintas culturas presentes en el país. De hecho, los enfoques transversales que se han mantenido a lo largo de los currículos de los últimos años incluyen el enfoque inclusivo o de atención a la diversidad y el enfoque intercultural.

A diferencia de lo sucedido con las mujeres, los indígenas no han logrado un avance tan notorio en el ámbito educativo.

De hecho, las brechas más persistentes en términos de acceso, trayectoria y culminación de la educación son las que afectan a los estudiantes que viven en la zona rural, tienen una lengua originaria como lengua materna y pertenecen a la categoría de pobres o pobres extremos (categorías que muchas veces coinciden en un mismo estudiante). Como hemos señalado en este volumen, dichas brechas no son tan notorias al iniciar la escolaridad, pero conforme se va subiendo de nivel se profundizan hasta llegar a ser muy hondas en la secundaria. También en términos de logros de aprendizaje, a pesar de las mejoras a lo largo de los últimos años, los hablantes de lenguas originarias obtienen resultados bastante por debajo de los de sus pares hablantes de castellano.

Es interesante, en este punto, detenernos en el hecho de que, a diferencia de lo ocurrido con el enfoque de género, la inclusión del enfoque de interculturalidad en el currículo no ha sido controversial. La existencia de la modalidad de educación intercultural bilingüe no es tema de discusión. Ello ocurre porque, al final, la educación intercultural es una educación para indígenas, para hablantes de lenguas originarias, no para todos. En ese sentido, no es un problema que haya instrucción en lenguas originarias (siempre y cuando esté previsto incorporar el aprendizaje del castellano y que la instrucción se dé en castellano en algún momento). No es un problema que haya materiales educativos en lenguas originarias, siempre y cuando se limiten a estar en las escuelas que les corresponden. Otra sería la situación si se buscara implementar, de alguna manera, el enfoque intercultural en todas las escuelas del Perú, por ejemplo, a través de la enseñanza de alguna lengua originaria a todos los escolares. Mientras la diversidad cultural se mantenga en su nicho, no hay problema. No ocurre lo

mismo con el enfoque de género, el cual sí es, al menos en teoría, para todos.

De otra parte, es importante destacar también el impacto que las condiciones de pobreza y ruralidad tienen en la escolaridad. La extrema segregación del sistema educativo peruano ha llevado a que la educación pública haya terminado siendo, en muchos sentidos, una educación para pobres, que se ven inmersos en una suerte de círculo vicioso de baja calidad que impide que la escuela haga las veces de mecanismo de movilidad social. En términos de aprendizajes, las evaluaciones disponibles nos muestran que los estudiantes pobres, rurales o que hablan una lengua originaria obtienen resultados muy por debajo de los que logran los estudiantes que viven en zonas urbanas, que tienen el castellano como lengua materna y que no son pobres. Lo anterior quiere decir que no es posible encontrar en las escuelas peruanas las condiciones necesarias para proporcionar a todos los estudiantes las oportunidades necesarias para el éxito en su trayectoria escolar. Es en este sentido que es posible afirmar que la escuela profundiza la desigualdad.

La segregación y las brechas impiden, además, que la escuela cumpla su propósito de construir ciudadanía y ser espacio de encuentro de las diferencias. En efecto, tal como señalábamos al final del último capítulo de este libro, la escuela pública no ha logrado (aún) convertirse en un espacio de encuentro de peruanos de diversa procedencia o condición, circunstancia indispensable para construir una idea compartida de nación a partir del reconocimiento de nuestras diferencias.

Ahora bien, a pesar de las marchas y contramarchas, de los avances y las carencias, no se puede negar que el Estado hace enormes esfuerzos por reforzar su presencia en el campo

educativo ni que sus acciones muestran una voluntad de continuidad. Los avances en términos de acceso a la educación en nuestra etapa republicana han sido notables, así como los esfuerzos por contar con un sistema curricular sólido, articulado e inclusivo. Hay que destacar que contamos con un currículo que tiene como enfoques transversales la interculturalidad y el enfoque de género. También se debe destacar que su implementación se haya planteado de manera gradual y que incluya asistencia técnica para los docentes. Asimismo, hay que resaltarse la preocupación porque los materiales educativos se encuentren alineados al currículo y que se haya invertido en materiales en lenguas originarias.

De otro lado, los últimos años muestran un cambio de timón prometedor respecto de la formación de docentes, la cual enfatiza ahora el acompañamiento a docentes en aula. Los estudios muestran que el acompañamiento se traduce en mejoras en los aprendizajes de los estudiantes gracias al progreso en las prácticas de enseñanza de los docentes en aula. Y, en efecto, los aprendizajes están mejorando. La evaluación de aprendizajes ha sido, claramente, la política de mayor continuidad y consenso en el sector educación en los últimos años, salvo por algunas voces críticas desde la investigación educativa. Esta nos ha mostrado que los esfuerzos del Estado han dado fruto y los aprendizajes de los estudiantes han mejorado con los años, más allá de que los resultados de las evaluaciones pongan también sobre la mesa la persistencia de las brechas que hemos señalado líneas arriba.

También es destacable que las modalidades especiales de la educación, tales como la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación Básica Especial y la Educación Básica Alternati-

va hayan logrado mayor visibilidad e importantes avances en las normativas que las rigen.

En suma, debe decirse que en los últimos años hemos visto enormes esfuerzos por darle continuidad a las iniciativas de política educativa, así como por alinear a todos los actores y componentes del sistema alrededor de una mejora de la calidad de la educación, a pesar de la complejidad y dificultad que esta tarea supone. Lamentablemente, el cierre del servicio educativo presencial por causa de la pandemia de COVID-19 nos ha mostrado que dicha continuidad y dicho alineamiento se encontraban asentados en bases muy frágiles que se han quebrado con facilidad y que tomará mucho tiempo y esfuerzo reconstruir. El contexto de emergencia nos ha mostrado también que los maestros son capaces de desarrollar estrategias más allá de lo que les proporciona el Estado para asegurar la educación de sus estudiantes, y que su voz debería tener mucha mayor presencia en las decisiones de política.

Creemos que los próximos años deberían estar dedicados a mejorar la situación de los grupos menos favorecidos de estudiantes, tanto en términos de acceso a la educación como a la calidad del servicio recibido por dichos grupos. Esto significa, por ejemplo, diseñar e implementar acciones dirigidas deliberadamente a contrarrestar los índices de atraso, repetición o deserción escolar; y a mejorar la situación de las modalidades de Educación Intercultural Bilingüe, Educación Básica Especial y Educación Básica Alternativa. Pero significa también garantizar condiciones mínimas que propicien el desarrollo de aprendizajes entre las poblaciones de ámbitos rurales, con altos niveles de pobreza, que tienen alguna lengua originaria como lengua materna. Lo anterior puede combinarse con un trabajo focalizado en las regiones que ostentan los índices más

preocupantes respecto de acceso a la educación y aprendizaje. En este sentido, podríamos pensar en modelos de atención diferenciada que posicionen la equidad y la calidad como metas del sistema.

Hagamos que la crisis ocasionada por la pandemia se traduzca en una misión nacional por mejorar la educación de los grupos más marginados. Solo de esta manera podremos contar con una educación que haga realidad las promesas que trajo consigo la independencia respecto de la construcción de una nación de ciudadanos que vivan en condiciones de igualdad en medio de su inmensa diversidad.



Bibliografía

- AGÜERO, Jorge M. (2016). *Evaluación de impacto de la Jornada Escolar Completa*. Lima: Proyecto FORGE / GRADE. Recuperado de <http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Evaluaci%C3%B3n%20de%20impacto%20de%20la%20jornada%20escolar%20completa.pdf>.
- AGUILAR, Javier (2016). *Los profesores contra Velasco: la oposición de los maestros al proyecto de reforma educativa presentado por el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada*. (Tesis de licenciatura). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- ALCÁZAR, Lorena y Alan SÁNCHEZ (2016). *El gasto público en infancia y niñez en América Latina y el Caribe: ¿cuánto y cuán efectivo?* Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ALJOVÍN, Cristóbal y Marcel VELÁZQUEZ (2013). *Colección Pensamiento Educativo Peruano 6. La reforma educativa liberal, 1860-1879*. Lima: Derrama Magisterial.
- AMES, Patricia (1999). «Las prácticas escolares y el ejercicio del poder en las escuelas rurales andinas». En Martín Tanaka (comp.), *El poder visto desde abajo: democracia, educación y ciudadanía en espacios locales* (pp. 267-334). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- AMES, Patricia (2009). «Introducción. Releyendo la educación en los tiempos de la violencia: ¿lecciones para el futuro?». En Félix Reátegui (coord.), *El sistema educativo durante el proceso de violencia* (pp. 9-42).

- Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ARGUEDAS, José María (2011). *Nosotros los maestros*. Selección, estudio preliminar y notas de Wilfredo Kapsoli Escudero. Lima: Derrama Magisterial.
- BALARÍN, María; Aurora ESCUDERO y Abdul TRELLES (2018). *Evaluación del diseño e implementación de la intervención de soporte pedagógico intercultural del Ministerio de Educación del Perú*. Lima: Proyecto FORGE / GRADE.
- BASADRE, Jorge (1960). *Materiales para otra mirada: ensayos sobre temas de educación y cultura*. Buenos Aires: Librería La Universidad.
- BASADRE, Jorge (1978). *Perú, problema y posibilidad*. Segunda edición. Lima: Banco Internacional.
- BELAUNDE, Carolina de (2006). «Del currículo al aula. Reflexiones en torno de la incorporación de lo local en la escuela pública». En Carmen Montero (ed.), *Escuela y participación en el Perú: temas y dilemas* (pp. 129-194). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- BELAUNDE, Carolina de; Natalia GONZÁLEZ y Mariana EGUREN (2013). *¿Lección para el maestro? La experiencia del Plan Nacional de Capacitación Docente - PLANCAD*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- BELLO, Manuel (2002). *Perú: equidad social y educación en los años '90*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Pensamiento de la Educación / UNESCO.
- BENAVIDES, Martín (coord.) (2009). Informe final. Presupuesto evaluado: materiales educativos, Ministerio de Educación. Recuperado de <https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/893/521.%20Presupuesto%20evaluado%20Materiales%20educativos..pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- BOLÍVAR, Simón (2013 [1825]). «Sobre el estado de la educación pública». En Alejandro Rey de Castro, *Colección Pensamiento Educativo Peruano 4. La transición: de súbditos a ciudadanos, 1781-1826* (p. 253). Lima: Derrama Magisterial.

- CAMPANA, Yohnny; Dennis VELASCO; Julio AGUIRRE y Elmer GUERRERO (2014). *Inversión en infraestructura educativa: una aproximación a la medición de sus impactos a partir de la experiencia de los Colegios Emblemáticos*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- CAPELO, Joaquín (1895). *Sociología de Lima* (volumen 1). Lima: Imprenta Masías.
- CASTRO, Augusto (2013). *Colección Pensamiento Educativo Peruano 8. Una educación para re-crear el país, 1905-1930*. Lima: Derrama Magisterial.
- CAVERO, Luis E. (1953, 1957). *Monografía de la provincia de Huanta* (tomos 1 y 2). Lima: Empresa Editorial Rímac.
- CCAHUANA, Jorge Alberto (2014). «¿Educar al indígena? El Partido Civil y los jóvenes reformistas a inicios de la República Aristocrática». *Histórica*, 38(1), 85-127.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (2003). *Informe final*. Lima: CVR. Recuperado de <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>.
- COMISIÓN NACIONAL DEL SESQUICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA DEL PERÚ (1976 [1822]). *Colección Documental de la Independencia del Perú XIII. Obra de gobierno y epistolario de San Martín* (volumen 1). Investigación y prólogo de José Agustín de la Puente Candamo. Lima: Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú.
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2017). *Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- CONTRERAS, Carlos (1996). *Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- CONTRERAS, Carlos (2004). *El aprendizaje del capitalismo: estudios de historia económica y social del Perú contemporáneo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- CONTRERAS, Carlos (2009). «La idea del desarrollo económico en el Perú del siglo XX». En Efraín Gonzales de Olarte y Javier Iguñiz (eds.), *Desarrollo económico y bienestar. Homenaje a Máximo Vega-Centeno* (pp. 54-81). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- COSAMALÓN, Jesús (2004). «El lado oscuro de la luna. Un ensayo acerca de los sectores populares limeños en el siglo XIX». En Carmen McEvoy (ed.), *La experiencia burguesa en el Perú (1840-1940)* (pp. 151-192). Madrid / Fráncfort del Meno: Iberoamericana / Vervuert.
- CUENCA, Ricardo (2001). *El Nuevo Enfoque Pedagógico. Apuntes desde el Ministerio de Educación*. Lima: PLANCAD / GTZ / KFW.
- CUETO, Santiago et al. (2018). *Cobertura, oportunidades, factores asociados al acceso y percepciones sobre la educación especial e inclusión educativa en el Perú*. Lima: GRADE.
- DASSO, Rosamaría; Fernando FERNÁNDEZ y Hugo ÑOPO (2015). «Electrification and Educational Outcomes in Rural Peru». IZA Institute for the Study, Discussion Papers N.º 8928. Recuperado de <https://ftp.iza.org/dp8928.pdf>.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2020). *La educación frente a la emergencia sanitaria. Brechas del servicio educativo público y privado que afectan una educación a distancia accesible y de calidad*. Serie Informes Especiales n.º 027-2020-dp. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1252037/Serie%20Informes%20Especiales%20N%C2%BA%20027-2020-DP%20La%20educaci%C3%B3n%20frente%20a%20la%20emergencia%20sanitaria.pdf>.
- DÍAZ, Hugo (2016). *Dos décadas de políticas curriculares: situación y desafíos*. Lima: Santillana.
- EGUREN, Mariana (2018). *El acompañamiento pedagógico en la secundaria de Jornada Escolar Completa: prácticas, contextos y concepciones*. (Informe de investigación).
- EGUREN, Mariana (2019a). *Consultoría de evaluación de la formulación e implementación de las políticas sobre equidad y primera infancia que propone el Proyecto Educativo Nacional al 2021 y recomendaciones de política de largo plazo*. (Informe de investigación).
- EGUREN, Mariana (2019b). *Consultoría de identificación de las lecciones aprendidas de las estrategias sectoriales implementadas para el*

- reforzamiento de prácticas pedagógicas, el currículo y la evaluación a estudiantes y su articulación entre sí.* (Informe de investigación).
- EGUREN, Mariana y Carolina de BELAUNDE (2016). *Estudio cualitativo sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje de lectura y escritura en instituciones educativas que implementan la educación intercultural bilingüe (EIB).* (Informe de investigación).
- EGUREN, Mariana; Carolina de BELAUNDE y Natalia GONZÁLEZ (2005). *Recursos desarticulados: el uso de textos en la escuela pública.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- EGUREN, Mariana; Carolina de BELAUNDE y Natalia GONZÁLEZ (2019). *Leyendo al Estado desde el aula: maestros, pedagogía y ciudadanía.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- ENCINAS, José Antonio (1932). *Un ensayo de escuela nueva en el Perú.* Lima: Minerva.
- ESPINOZA, Antonio (2013). *Education and State in Modern Peru. Primary Schooling in Lima 1821-c. 1921.* Nueva York: Palgrave Macmillan us (Kindle edition).
- FERRER, Guillermo (2004). *Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina: ¿quién responde por los resultados?* Lima: GRADE.
- GONZÁLEZ, Natalia; Mariana EGUREN y Carolina de BELAUNDE (2017). *Desde el aula: una aproximación a las prácticas pedagógicas del maestro peruano.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- GONZÁLEZ DE LA ROSA, Manuel (2013 [1869]). «Informe del inspector de los establecimientos departamentales de Instrucción y Beneficencia». En Cristóbal Aljovín y Marcel Velázquez, *Colección Pensamiento Educativo Peruano 6. La reforma educativa liberal, 1860-1879* (pp. 3-60). Lima: Derrama Magisterial.
- GUADALUPE, César; Juan LEÓN; José S. RODRÍGUEZ y Silvana VARGAS (2017). *Estado de la educación en el Perú: análisis y perspectivas de la educación básica.* Lima: GRADE.

- GUERRERO, Gabriela (2017). *Evaluación del diseño e implementación de las formas de atención diversificada en el nivel de educación secundaria de la educación básica regular en el ámbito rural (FAD)*. Lima: GRADE.
- GUERRERO, Gabriela (2018). *Estudio sobre la implementación del Currículo Nacional de la Educación Básica en instituciones educativas públicas focalizadas*. Lima: Proyecto FORGE / GRADE.
- HUARAJ, Juan Carlos (2017). *La instrucción de las primeras letras en el Perú republicano: de Agustín Gamarra a Rufino Echenique*. (Tesis de maestría). Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2012). *Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad 2012*. Lima: INEI.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2020). *Perú: indicadores de educación por departamentos, 2009-2019*. Lima: INEI.
- LÓPEZ, Néstor (2005). *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Pensamiento de la Educación / UNESCO.
- LOSSIO, Jorge y Emilio CANDELA (2015). *Prensa, conspiraciones y elecciones: el Perú en el ocaso del régimen oligárquico*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Instituto Riva-Agüero.
- MANNARELLI, María Emma (2013). *Colección Pensamiento Educativo Peruano 9. Las mujeres y sus propuestas educativas, 1870-1930*. Lima: Derrama Magisterial.
- MARROU, Aurora (2006). *Historia de la Facultad de Educación*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- MENA, Magrith (2018). «Tracciones en la representación de las relaciones de género en materiales curriculares. Un análisis a Las Rutas de Aprendizaje». En Sandra Carrillo y Ricardo Cuenca (eds.), *Vidas desiguales. Mujeres, relaciones de género y educación en el Perú* (pp. 89-124). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

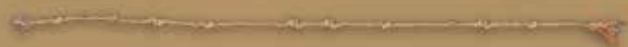
- METIS GAIA (2018). *Evaluación del diseño e implementación de la intervención de acompañamiento pedagógico en instituciones educativas multigrado*. Lima: Proyecto FORGE.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1993a). *Diagnóstico del currículo de educación primaria*. Lima: PNUD / GTZ / MED.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1993b). *Procesos pedagógicos, remuneraciones y condiciones del trabajo del docente*. Lima: PNUD / GTZ / MED.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2001). *Censo Escolar 2001*. Lima: MINEDU.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2008). *Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular*. Lima: MINEDU.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2010). *Resultados de la evaluación PISA 2009*. Lima: MINEDU. Recuperado de <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2010/06/PISA2009-versi%C3%B3n-completa-para-se-cundaria.pdf>.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2016a). *Currículo Nacional de la Educación Básica*. Lima: MINEDU. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/curriculo/pdf/curriculo-nacional-de-la-educacion-basica.pdf>.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2016b). *Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021*. Lima: MINEDU. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/campanias/pdf/eib-planes/rm-629-2016-minedu-plan-nacional-eib.pdf>.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2017a). *Plan Nacional de Infraestructura Educativa al 2025*. Lima: MINEDU. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/p/pdf/9-se-rm-153-2017-minedu-parte1.pdf>.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2017b). *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes ECE 2016*. Lima: MINEDU. Recuperado de <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/ECE-2016-presentaci%C3%B3n-de-resultados-web.pdf>.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2017c). *El Perú en PISA 2015. Informe nacional de resultados*. Lima: MINEDU. Recuperado de http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Informe-PISA-2015_ALTA.pdf.

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2018a). *Censo Escolar 2018*. Lima: MINEDU.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2018b). *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2018*. Lima: MINEDU.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2019a). *Censo Escolar 2019*. Lima: MINEDU.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2019b). *Evaluaciones de logros de aprendizaje 2018*. Lima: MINEDU. Recuperado de <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/Informe-Nacional-ECE-2018.pdf>.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (s. f.). «Actualización del Currículo Nacional». *Currículo Nacional de la Educación Básica*. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/curriculo/actualizacion.php>.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2020). *Censo Escolar 2020*. Lima: MINEDU.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (s. f.). «Actualización del Currículo Nacional». *Currículo Nacional de la Educación Básica*. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/curriculo/actualizacion.php>.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1950). *Plan de Educación Nacional*. Lima: Ministerio de Educación Pública.
- MONTERO, Carmen y Sandra CARRILLO (2017). *Programas de formación docente en servicio en el Perú: experiencias y aprendizajes durante el período 2011-2015*. Lima: MINEDU / UNESCO.
- MÜCKE, Ulrich (2010). *Política y burguesía en el Perú: el Partido Civil antes de la guerra con Chile*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / Instituto Francés de Estudios Andinos.
- MURAKAMI, Yusuke (2007). *Perú en la era del Chino: política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- MURILLO, Javier y Sandra CARRILLO (2020). «Una panorámica de la segregación escolar por nivel socioeconómico en educación primaria en Perú y sus regiones». *Revista Argumentos*, 1(1), 7-31.
- OLIART, Patricia (2011). *Políticas educativas y la cultura del sistema escolar en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / Tarea.

- OLIART, Patricia (2013). *Colección Pensamiento Educativo Peruano 13. Educar en tiempos de cambio, 1968-1975*. Lima: Derrama Magisterial.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA [UNESCO] (2017). *Revisión de las políticas educativas 2000-2015: continuidades en las políticas públicas en educación en Perú, aprendizajes, docentes y gestión descentralizada*. Lima: UNESCO.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA [UNESCO] (2019). *Behind the Numbers: Ending School Violence and Bullying*. París: UNESCO. Recuperado de: <http://www.infoconline.es/pdf/ENDING-SCHOOL-VIOLENCE.pdf>.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (2008). «Ten Steps to Equity in Education». *Policy Brief*, OECD. Recuperado de <https://www.oecd.org/education/school/39989494.pdf>.
- PEÑALOZA, Walter (1989). *La Cantuta: una experiencia en educación*. Lima: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- PONS MUZZO, Gustavo (1953). *Educación para los jóvenes peruanos: hacia una doctrina de la educación nacional*. s. p. i.
- Reglamento General de Instrucción Pública* (1876). Lima: Imprenta del Estado.
- REY DE CASTRO, Alejandro (2013). *Colección Pensamiento Educativo Peruano 4. La transición: de súbditos a ciudadanos, 1781-1826*. Lima: Derrama Magisterial.
- RIVA-AGÜERO, José de la (1962). *Obras completas 1. Carácter de la literatura en el Perú independiente*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- RIVERO, José (2008). *Educación y actores sociales frente a la pobreza en América Latina*. Lima: Tarea.
- SAAVEDRA, Jaime y Pablo SUÁREZ (2002). *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*. Lima: GRADE.
- SÁNCHEZ CARRIÓN, José Faustino (2013 [1822]). «Carta remitida sobre la forma de gobierno conveniente al Perú». En Alejandro Rey de Castro,

- Colección Pensamiento Educativo Peruano 4. La transición: de súbditos a ciudadanos, 1781-1826* (pp. 220-232). Lima: Derrama Magisterial.
- SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN, ACREDITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA (2016). *Estándares de aprendizaje como mapas de progreso: elaboración y desafíos. El caso de Perú*. Lima: SINEACE.
- TAPIA, Jessica y Santiago CUETO (2017). *El apoyo de FORGE al desarrollo del Currículo Nacional de Educación Básica del Perú*. Lima: Proyecto FORGE / GRADE.
- TRAPNELL, Lucy (2008). «Conocimiento y poder: una mirada desde la educación intercultural bilingüe». *Revista Argumentos*, 2(4), 37-41.
- TRAPNELL, Lucy y Virginia ZAVALA (2013). *Colección Pensamiento Educativo Peruano 14. Dilemas educativos ante la diversidad, siglos xx-xxi*. Lima: Derrama Magisterial.
- VALCÁRCEL, Luis Eduardo (1954). *La educación del campesino*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- ZAPATA, Antonio y Rolando ROJAS (2013). *¿Desiguales desde siempre? Miradas históricas sobre la desigualdad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Desde la fundación de la República, la escuela pública fue un componente crucial en el proyecto de nación que se construía. En ese camino, el país se enfrentaba a la realidad de la enorme diversidad que nos caracteriza y a las desigualdades que ello conlleva. Luego de doscientos años, los retos persisten: ¿accedemos todas las personas, en el Perú, a una educación de calidad?, ¿se respetan nuestras diferencias y singularidades en el sistema educativo? Los avances que hemos logrado en el transcurso de nuestra vida republicana son notables, pero lo es también la persistencia de factores que impiden que la escuela funcione como mecanismo equalizador frente a las desventajas iniciales de los estudiantes. Este libro se dedica a estos nudos, y se espera que despierte el interés para fortalecer, desde la investigación y la práctica, la mejora de la escuela pública en el Perú.



PERÚ

Ministerio de Cultura



BICENTENARIO
PERÚ
2024