

# 20 Propuesta de política pública

Septiembre 2021

## Centralismo, atomización y desarrollo profesional docente: una mirada integrada.

### CONTEXTO

La educación peruana adolece de dificultades en muy diversos frentes y, muchas veces, pareciera que cada uno de ellos requiere de una respuesta específica que no tendría por qué ser diseñada prestando atención a la operación general del sistema que se tiene por dada.

El diseño de respuestas de ese tipo (unilaterales) no es un accidente, obedece a visiones de lo educativo que comparten un común denominador que ha marcado la historia de nuestro sistema educativo y el de muchos otros en diversas partes del mundo: se asume que el sistema educativo opera como un sistema mecánico, donde cada *pieza* juega un rol previsible en un conjunto engranado de acuerdo a un diseño; así cuando una *pieza* falla, se actúa sobre ella para repararla o modificarla y el sistema habría de seguir operando de acuerdo a lo planeado. Esta visión del sistema educativo favorece una lógica burocrática, en el sentido weberiano de la palabra -estandarizada, sujeta a normas y reglas y no al criterio autónomo o discrecional de las personas (Weber, 1964)- donde los especialistas en diversas partes o piezas se enfocan en ellas con la tendencia a perder de vista la interacción con el resto del sistema pues dicha interacción “debe ser” la esperada.

Esa visión de las cosas funciona en el caso de sistemas mecánicos donde, efectivamente, hay un diseño general donde cada *pieza* encaja. Sin embargo, los sistemas humanos son sistemas, como muchos otros en la propia naturaleza, *complejos*. En estos las propiedades del sistema *emergen* de la interacción entre las partes. El sistema educativo es un *cosmos*, no un *taxis* (von Hayek, 1973). Por ello, los efectos de un evento singular se definen en la interacción con el resto del sistema de modo generativo (M. Archer, 1995, 2000; Pawson, 1997, 2006).

### CENTRALISMO, RETORNO A CLASES Y MÁS ALLÁ

La pandemia y el debate actual sobre el retorno a clases muestra una de las manifestaciones más claras de esta situación: muchos esperan que el retorno a clases sea pauteado en detalle, *prescrito* para cada caso, por el

### Propuesta de Política Pública

Analiza diversos temas de la realidad peruana a partir de resultados de investigaciones del CIUP, y plantea propuestas de políticas públicas. Los textos pueden ser total o parcialmente reproducidos si se cita la fuente. Su contenido no refleja necesariamente la posición institucional del CIUP.

Este boletín se basa en la investigación del investigador CIUP César Guadalupe y la economista Antonella Rivera cuyos principales resultados están disponibles en Guadalupe y Rivera (2020).

Ministerio de Educación (el gran planificador central o, más bien, *micromanager*) y no se considera que los actores locales pueden tomar de mejor manera esas decisiones en atención a lo que sucede y a las peculiaridades de cada contexto. Por ello, el rol de la autoridad central se ha de enfocar en definir pautas generales dentro de las cuales se pueda ejercer, discrecionalmente, un juicio mejor ajustado al entorno local y, por supuesto, supervisar que dicho juicio autónomo no derive en arbitrariedades que afecten el derecho de las personas a la educación y, en este caso, a la salud.

Pero son muchas las manifestaciones de este problema.

Una de las expresiones más fuertes del mismo es el hecho que en el Perú las autoridades (y muchos otros actores involucrados en temas educativos) no han tenido mayor interés en conocer cuántas *instituciones educativas* existen en el país. Los sistemas estadísticos y administrativos vigentes, registran los *servicios educativos* que se ofrecen, mas no las instituciones. Un ejemplo puede ilustrar este punto: si una institución educativa privada ofrece servicios de educación inicial, primaria y secundaria, el registro identificará cada uno de esos tres servicios (y le dará un código identificador a cada uno), el local o locales en los que opera, etc. pero en ninguna parte registrará que los tres servicios son ofrecidos por la misma institución bajo una misma gestión y orientación (Guadalupe, Pablo, & Rivera, 2021; Guadalupe & Rivera, 2020).

Esta opción de registro no es accidental, obedece a que, en la maquinaria del sistema de provisión estatal, los *servicios educativos* son el *engranaje* final relevante desde el punto de vista de quienes diseñan y manejan el sistema: los especialistas de cada uno de esos niveles educativos. Tener una institución en medio que tome decisiones resultaría irrelevante (en el caso de los privados) y una incomodidad (en el caso de los centros estatales). Asimismo, la visión especializada lleva a omitir un problema mayúsculo: los estudiantes tienen trayectorias que los llevan a lo largo de los 14 años de educación obligatoria y es su crecimiento el tema crucial, no sólo lo que sucede, en forma compartimentada, en cada trozo de esa trayectoria. Ciertamente el currículo representa un intento de ver la trayectoria en su conjunto, pero no es esa la regla general y ese puede ser uno de los elementos que explican las dificultades en su implementación (Guerrero, 2018).

Esta visión, por otra parte, se traduce en ver a los docentes como *operadores individuales* de lo que se decide a escala central. Esta idea, además, se ajusta bien a la soberbia y los prejuicios que suelen reforzar el centralismo: *nosotros sabemos, los docentes no; no se puede descentralizar pues no hay capacidades suficientes a escala local* (¿y si las hay a nivel central?).

Así, la docencia como profesión (ejercicio de un saber especializado mediante un trabajo colegiado y haciendo uso del juicio profesional propio) ha sido irrelevante para la política educativa que, por otro lado, se proclama favorecedora de la revaloración de la docencia. En ese marco, que los docentes sean individuos aislados -como lo es literalmente en el caso de los servicios unidocentes-, que no cuenten con espacios para el trabajo colectivo -la política de infraestructura desde los 90 se centra en aulas, talleres, laboratorios y desconoce la necesidad de salas de profesores excepto en el caso de algunas propuestas específicas (Rivera, 2021)-, o que trabajen a tiempo parcial -el porcentaje de docentes que tiene una segunda ocupación es marcadamente más elevado que en cualquier otra ocupación profesional (Castro & Guadalupe, 2021)- no suelen ser consideradas variables relevantes.

### RECOMENDACIONES

Si tomamos todas estas variables en conjunto, que es lo que postulamos en las consideraciones iniciales de este texto, es posible pensar una propuesta de reorganización del sistema educativo que, planteamos, puede ayudar a modificar de forma sustancial el sistema liberando capacidades para su mejora. Los puntos centrales de esta propuesta de reorganización del sistema educativo son:

- Entender que el desempeño del sistema se juega en cada espacio local y que estos son, por un lado, singulares y

diversos y, por otro, que es la acción de las personas en cada contexto lo que define el curso de las cosas. De esta idea se desprende que las autoridades del sistema deberían destinar sus mayores esfuerzos a *habilitar* la acción de las personas renunciando a los intentos por *prescribirla* con gran nivel de detalle (Guadalupe, 2016).

- Esta comprensión de las cosas se traduce en favorecer la dinámica institucional a nivel local y, por ello, supone una reflexión y acción marcadas por consideraciones vinculadas a la acción de las personas en espacios territoriales determinados y de manera colectiva. *Conformar instituciones*, y no sólo servicios, significa pensar en el espacio territorial a cargo de cada una y en la manera como éstas se configuran.
- Para ello, dos criterios resultan de capital importancia: (i) las *trayectorias efectivas* de los estudiantes (una institución debería ser capaz de ofrecer servicios educativos de los tres niveles de la Educación Básica Regular y acompañar consistentemente a cohortes específicas de estudiantes en su paso por dichos niveles) y (ii) la posibilidad de *conformar colectivos o colegiados de docentes, directivos y demás personal* que como equipo y con una conducción que les de dirección y sentido pueda, justamente, abocarse a servir a los estudiantes a lo largo de sus trayectorias.
- Estas instituciones, por tanto, deberán aglutinar equipos profesionales y *hacerse cargo de diversos puntos de prestación de los servicios* en un conjunto integrado que permita optimizar el uso de los recursos disponibles. A través de un ejercicio preliminar, hoy sabemos que es posible que la gran mayoría de los más de 60 mil servicios educativos de Educación Básica Regular a cargo del Sector Educación puedan operar conformando alrededor de 13 mil instituciones sobre espacios territoriales definidos (Guadalupe & Rivera, 2020).
- La *presencia de colectivos profesionales docentes* en cada institución permitiría que éstos tomen las decisiones centrales que afectan la experiencia educativa de sus estudiantes en una escala en la que la comunicación con la comunidad es viable. En ese sentido, la autonomía de las escuelas permitirá el ejercicio del juicio profesional autónomo de colegiados docentes, es decir, reforzaría la naturaleza profesional de la docencia. Sin embargo, esto también requiere que un número mínimo de docentes labore a tiempo completo en cada institución (lo que requiere que la legislación permita un régimen de ese tipo, que se cuente con infraestructura para ello y que, efectivamente, los docentes estén dispuestos a dejar otras actividades -en los casos en los que las tuviesen).
- Un esquema como éste fuerza a repensar el rol de las autoridades educativas que, como ya se mencionó, han de *favorecer la operación de los actores locales y hacerse cargo de tareas que no son posibles a nivel de cada escuela*. Estas incluyen los procesos administrativo-logísticos que no tienen porque cargarse sobre la institución educativa, y los servicios de apoyo (como los vinculados a la atención de necesidades educativas especiales o el propio “apoyo pedagógico”) que pueden ser mejor organizados a nivel

de redes de instituciones u otros espacios territoriales mayores al de una institución singular.

- Asimismo, el Estado debe asumir un rol (hoy imposible) consistente en *desarrollar acciones de supervisión* que contribuyan a que las instituciones educativas operen siempre honrando finalidades públicas. Actualmente, el Sector Educación gestiona directamente cada uno de sus servicios educativos y, por ello, no puede supervisarlos ya que no se podría supervisar a sí mismo. Un conjunto de reglas de supervisión que apliquen por igual a todas

las instituciones (independientemente de si son estatales o no estatales) es esencial para fijar, como hemos hecho en el caso universitario, condiciones mínimas de operación y, por lo tanto, definir una manera de apoyar a que las instituciones satisfagan dichas condiciones lo que, en muchos casos, requiere de una acción intersectorial del Estado pues parte de las deficiencias actuales resulta de las limitaciones de infraestructura nacional en varios terrenos (saneamiento, agua potable, comunicaciones por vía digital, servicios de salud, etc.).

## Comentario final

Esta propuesta de reorganización, además, puede permitir una mejor tipificación de situaciones (creando una tipología de instituciones educativas) que permita una asignación de recursos que se ajuste a las necesidades y no a la lógica burocrático-contable actualmente usada.

Así, esta propuesta busca alterar de modo conjunto y ordenado un grupo de variables críticas que define la acción del sistema en el terreno de la Educación Básica Regular. Asimismo, dada la complejidad de factores considerados, se requiere no sólo de acciones administrativas, sino también legislativas y, especialmente, de una modificación en la manera

como se concibe la gestión educativa. Por ello, esta propuesta requiere de un compromiso nacional que permita no sólo conducir las acciones necesarias, sino también, sostenerlas y evitar medidas parciales que socaven la propuesta.

Finalmente, esta propuesta se enmarca claramente en lo estipulado por el propio *Proyecto Educativo Nacional* (Perú: Consejo Nacional de Educación, 2020). Al ser éste un instrumento de observancia obligatoria para las autoridades educativas es esperable y exigible que las autoridades nacionales, regionales y locales, actúen según su guía.

## REFERENCIAS

- Archer, M. (1995). *Realist social theory: The morphogenetic approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Archer, M. (2000). *Being human: The problem of agency*. Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University Press.
- Castro, M. P., & Guadalupe, C. (2021). Una mirada a la posición social del docente peruano: Remuneraciones, jornada laboral y situación de los hogares. In C. Guadalupe (Ed.), *La educación peruana más allá del Bicentenario: Nuevos rumbos*. Lima: Universidad del Pacífico. Retrieved from <https://fondoeditorial.up.edu.pe/producto/la-educacion-peruana-mas-alla-del-bicentenario-nuevos-rumbos-ebook/>
- Guadalupe, C. (2016). Problemas centrales de la educación básica de cara al bicentenario nacional. In M. Quero (Ed.), *El Perú a inicios del siglo XXI. Cambios y continuidades desde las ciencias sociales* (pp. 47–62). México, DF: UNAM. Retrieved from <http://www.libros.unam.mx/el-peru-en-los-inicios-del-siglo-xxi-cambios-y-continuidades-desde-las-ciencias-sociales-9786070282171-libro.html>
- Guadalupe, C., Pablo, F., & Rivera, A. (2021). Escuelas Integradas de Educación Básica Regular – escala, autonomía y territorio. In C. Guadalupe (Ed.), *La educación peruana más allá del Bicentenario: Nuevos rumbos*. Lima: Universidad del Pacífico. Retrieved from <https://fondoeditorial.up.edu.pe/producto/la-educacion-peruana-mas-alla-del-bicentenario-nuevos-rumbos-ebook/>
- Guadalupe, C., & Rivera, A. (2020). *Cómo crear centros educativos integrados de Educación Básica Regular*. Lima: Universidad del Pacífico. Retrieved from <http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2712>

- Guerrero, G. (2018). *Estudio sobre la implementación del Currículo Nacional de la Educación Básica en instituciones educativas públicas focalizadas*. Lima: GRADE/FORGE. Retrieved from <http://www.grade.org.pe/forge/descargas/CurriculoNacional.pdf>
- Pawson, R. (1997). *Realistic evaluation*. London; Thousand Oaks: Sage.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.
- Perú: Consejo Nacional de Educación. (2020). *Proyecto Educativo Nacional al 2036: El reto de la ciudadanía plena*. Lima: CNE. Retrieved from <http://www.cne.gob.pe/uploads/publicaciones/2020/proyecto-educativo-nacional-al-2036.pdf>
- Rivera, N. (2021). Escuelas modulares: Una estrategia de diseño a la escala de la brecha de infraestructura educativa. In C. Guadalupe (Ed.), *La educación peruana más allá del Bicentenario: Nuevos rumbos*. Lima: Universidad del Pacífico (en prensa).
- von Hayek, F. (1973). Cosmos and Taxis. In *Law, Legislation and Liberty. Volume I* (pp. 35–54). London: Routledge & Kegan Paul.
- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

**Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)**

Universidad del Pacífico - Pabellón I

Jr. Gral Sánchez Cerro 2050

Jesús María - Lima, Perú

(51)1 219-0100 Anexo 2103

[ciup.up.edu.pe](http://ciup.up.edu.pe)