

# PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL: ESCUELAS INNOVADORAS DONDE TODOS APRENDEN\*

Manuel E.  
Bello  
Domínguez

## RESUMEN

El presente artículo aborda el segundo objetivo estratégico del Proyecto Educativo Nacional. En él se analizan las condiciones que harían posible una nueva escuela pública en el Perú, comprometida con la equidad y la calidad.

Así, a partir de la revisión de las políticas de Estado y las medidas propuestas en el Proyecto Educativo Nacional, se plantea que la escuela peruana puede llegar a convertirse en una organización dinámica y eficaz, siempre y cuando los profesionales de la educación y la comunidad diseñen y desarrollen un proyecto institucional y curricular propio, dentro de un marco legal, político y económico que favorezca la autonomía pedagógica, institucional y administrativa. Al mismo tiempo, se destaca la necesidad de que las instituciones educativas den cuenta y asuman la responsabilidad por la calidad y los resultados de su gestión.

**Palabras clave:** escuela pública, escuela peruana, escuelas innovadoras, escuelas de calidad, política educativa.

Recepción  
10 - 11 - 05

## SUMMARY

This article approaches the second strategic objective of the National Educational Project analyzing the conditions that will make possible a new public school in Peru involved with the equity and quality.

Then, after the review of the state politics and the ideas proposed by the National Educational Project, it establishes that the Peruvian school will be converted into a dynamic and efficient organization. Only if the professionals of education and the community design and develop their own curricular and institutional project within a legal, political and economic frame that helps the pedagogic, institutional and administrative autonomy. At the same time it is seen the need that the educational institutions show and assume responsibility for the quality and results of their actions.

**Keywords:** Public school, Peruvian school, innovative school, quality school, educational policy.

Aceptación  
20 - 11 - 05

## LA ESCUELA PERUANA EN EL AÑO 2021

Uno de los principales objetivos del Proyecto Educativo Nacional es la transformación de las instituciones educativas para que sean agencias de verdadero despliegue y desarrollo de las potencialidades individuales y colectivas, de todos los individuos y de todas las comunidades del Perú, sin exclusión ni discriminación alguna.

El documento elaborado por el Consejo Nacional de Educación propone políticas de Estado y medidas para que en los próximos quince años el sistema escolar sirva eficazmente a la construcción de la identidad común de los peruanos y peruanas y —al mismo tiempo— desarrolle procesos educativos con pertinencia y valoración de la diversidad. Asimismo, demanda cambios para que todos y todas puedan tener éxito en los aprendizajes fundamentales, en un marco de interculturalidad y en estrecha

\* Segundo objetivo estratégico del *Proyecto Educativo Nacional*. Consejo Nacional de Educación (2005).

articulación con el desarrollo productivo regional y local. Una ruta política clave para lograr estos objetivos es la transformación de la gestión y el desempeño pedagógico en las escuelas, otorgándoles autonomía suficiente y todo el apoyo que necesiten para que puedan responder por la calidad y los resultados de su funcionamiento.

#### LA ESCUELA PERUANA ACTUAL

La primera constatación de cualquier estudio de la escuela peruana actual es la amplitud de su presencia en el territorio nacional y su cobertura de matrícula, cercana a la universalidad en el nivel de la educación primaria. En muchos lugares apartados del país, la escuela es la única presencia del Estado y el único vínculo tangible de las comunidades con el Perú. En gran medida, esta situación es obra de las propias comunidades y no de una política de Estado; el crecimiento de la cobertura de la matrícula escolar durante los últimos 30 ó 40 años ha sido conquistado por las propias poblaciones, que han construido los locales y se han movilizad para demandar y conseguir que el Estado reconozca sus escuelas y contrate a los maestros.

Según el Banco Mundial (2001), pocos países parecidos al Perú pueden exhibir una cobertura de matrícula escolar comparable a la alcanzada por este país. En este aspecto, el de la matrícula escolar, el Perú estaba en el puesto 15 en un *ranking* de 144 países. Es un logro difícil de entender desde los parámetros internacionales, en especial, cuando en el mismo *ranking*, el país se ubicaba en el puesto 118 en lo referente a gastos del Estado en educación pública. Este aparente «milagro peruano» ha sido posible por el aumento de la oferta escolar sin atención a la calidad educativa, además de la disminución del salario real de los docentes y —especialmente— por el mayor aporte económico de las familias<sup>1</sup>.

La inversión por alumno en la educación pública peruana está muy por debajo del promedio regional.

Saavedra y Suárez (2001) encontraron que en el año 2000 el gasto promedio anual —en el Perú— era apenas de 197 dólares por niño, en primaria, y 285 dólares por alumno, en secundaria. Un tercio de estos montos era aportado directamente por las familias y sólo dos tercios por el Estado; algo sorprendente para un país que en su Constitución garantiza formalmente la gratuidad de la educación estatal hasta el nivel de la educación superior.

Con tan escasos recursos, la escuela pública difícilmente puede hacerse cargo de la complejidad de la tarea educativa y ofrecer un servicio pertinente, ajustado a la diversidad y complejidad de las características personales, sociales y culturales de sus estudiantes. Este problema se descubre como más grave aún cuando se analiza desde la óptica de la equidad y se constata que la escuela acrecienta la brecha social, agravando las desventajas de los más pobres, dadas las grandes diferencias en los ingresos y en la capacidad de los hogares para contribuir al sostenimiento económico de la educación de sus hijos. Y el Estado, lejos de compensar la desigualdad de los hogares con un criterio de justicia e igualdad de oportunidades, gasta en las escuelas de los más pobres aún menos que en las demás escuelas.

Si bien la escuela pública peruana es, en términos generales, una escuela mediocre para familias pobres, puede decirse que existe una categoría de escuelas públicas para los más pobres, aún más precarias y deficientes que el resto: no cuentan con servicios básicos como agua, desagüe, electricidad; carecen de bibliotecas, laboratorios y material didáctico adecuado y reciben maestros inexpertos, mal pagados y poco motivados, deseosos de lograr, lo antes posible, su reubicación en una escuela mejor dotada. El tiempo para el aprendizaje, uno de los recursos más importantes para una educación de calidad, también está recortado en estas escuelas, que en algunos casos no logran tener a los estudiantes en las aulas siquiera una tercera parte de las mil horas anuales que establece la norma vigente del Ministerio de Educación.

<sup>1</sup> Como dato ilustrativo, el rubro de bienes y servicios en el presupuesto de la educación primaria pública representa apenas el 2% del total, en contraste con el 25% a 35% que dedican a este rubro las escuelas privadas peruanas (Díaz, 2000).

La Evaluación Nacional realizada en el año 2004 por el Ministerio de Educación (UMC, 2005) ha mostrado una vez más que los déficit de rendimiento más graves se presentan en las escuelas ubicadas en las áreas rurales y urbanas en las que prevalecen las peores condiciones de pobreza y precariedad, allí donde los padres de familia tienen los más bajos niveles de instrucción escolar. Esta vez la evaluación muestra, además, que el Estado —como signo inequívoco de la discriminación en perjuicio de los más pobres— asigna a estas escuelas a los profesores menos calificados, como puede concluirse de los resultados de las pruebas de lectura y matemática aplicadas a los docentes.

Por otro lado, resulta impropio pedir eficacia y creatividad a escuelas que carecen de recursos, de capacidad y de autonomía para gestionarse, que, además, están subordinadas de muchas maneras a una administración intermedia y central burocrática, mediocre y casi siempre corrupta.

El propio Ministerio de Educación, en sus Lineamientos de Política Educativa (Ministerio de Educación, 2002) ha manifestado que: «Las instancias locales y regionales del Ministerio de Educación, limitadas a funciones básicamente administrativas, en lugar de estimular los esfuerzos de cambio de numerosos docentes, directores y escuelas, han tendido más bien a entorpecerlos, menospreciarlos o abandonarlos».

La concepción de gestión dominante en el sistema educativo, reduce el papel de la escuela al de mera ejecutora de las políticas y decisiones que se adoptan en otros niveles del sistema. La institución educativa opera en el contexto de una planificación altamente centralizada de todos los aspectos sustanciales del proceso educativo, tales como el presupuesto, el diseño curricular, la formación docente, la producción de textos o la renovación tecnológica. En este marco, los Consejos Escolares y los directores de las escuelas siguen teniendo escasas atribuciones reales y muy pocos recursos para administrar.

La hipertrofia de la burocracia central e intermedia y la debilidad de la institución escolar son las dos

caras del mismo problema de gestión, el que probablemente explica —en parte— los niveles de desigualdad en la calidad de la oferta educativa estatal y la incapacidad para adaptar los procesos de aprendizaje a la diversidad cultural y social.

Por otro lado, además de la desigual distribución del gasto y del centralismo en la gestión, determinados aspectos de la cultura institucional y pedagógica de la escuela peruana operan en contra de la equidad y la calidad, reproduciendo o ampliando la desigualdad, la discriminación y la exclusión que prevalecen en la sociedad.

La selección para el ingreso a las escuelas es una de las prácticas frecuentes de exclusión y discriminación escolar; la selección de unos niños implica, como es obvio, la exclusión de otros. Cuando una escuela determinada selecciona a sus estudiantes, por medio de una prueba o de cualquier otro procedimiento, lo que hace es legitimar las ventajas de algunos y excluir a los menos favorecidos, eludiendo su responsabilidad de trabajar con todos para contribuir al acercamiento y a la cohesión social.

En el Perú, la asignación de los niños y niñas a uno de los turnos de funcionamiento de la escuela es otro de los mecanismos de segregación frecuente en escuelas ubicadas en áreas pobres urbanas; los directores y los docentes saben que el horario de la mañana es el mejor para el aprendizaje y casi siempre lo reservan para los estudiantes con mayor potencial de rendimiento o para las familias con más recursos; en otros casos otorgan esta ventaja de acuerdo con el orden de llegada para la matrícula, lo que beneficia a las familias con mayor capacidad para gestionar con anticipación la escolaridad de sus hijos.

Una práctica complementaria de discriminación es la ubicación de los alumnos con mejor desempeño académico en secciones —típicamente «A» y «B»— separadas de aquellas que agrupan a los estudiantes con calificaciones bajas y problemas conductuales. Con el pretexto de las supuestas ventajas pedagógicas de la homogeneidad, se legitima un estatus de privilegio para aquellos alumnos considerados mejores, que son atendidos por los docentes más calificados y con

expectativas más altas, al mismo tiempo que se estigmatiza a los estudiantes que presentan dificultades.

De otro lado, las prácticas pedagógicas también suelen ser mediocres y discriminadoras. Las escuelas continúan aplicando un modelo educativo rígido, centrado en contenidos desconectados del contexto y la diversidad cultural, social y personal de los estudiantes. Se exige a todos por igual un «perfil de entrada», que supone la preexistencia de determinados hábitos y habilidades, el dominio de reglas de relación social y códigos de comunicación propios de la clase media urbana; se asume, además, que todos cuentan con apoyo familiar y con condiciones favorables para estudiar en el hogar: tranquilidad y confort, libros, tiempo libre, etc., no se toma en cuenta que los niños y niñas de los grupos sociales más pobres y vulnerables —y los que pertenecen a culturas distintas a la dominante— no cumplen con esos requisitos y en muchos casos no han tenido acceso a una educación preescolar.

El problema se agrava cuando el idioma hablado en el hogar no es el castellano y los niños deben integrarse a una escuela y transitar por una educación que se ofrece en un idioma que no es el suyo, o bajo una parodia de bilingüismo e interculturalidad. En estos casos, la enseñanza exclusiva en castellano o la educación bilingüe de mala calidad tienen un efecto adicional de discriminación educativa, en perjuicio de las poblaciones hablantes de lenguas nativas. No es extraño, por ello, que los estudiantes indígenas obtengan siempre los puntajes más bajos en las evaluaciones nacionales.

Pero la falta de pertinencia del programa escolar no tiene relación sólo con el idioma o con las características diferentes de las culturas andinas o amazónicas. En cualquier contexto, el énfasis excesivo en la transmisión de conocimientos conceptuales, disciplinarios y abstractos, sin conexión con el contexto real y la vida cotidiana, debilita el interés y la motivación de los estudiantes. En la educación secundaria, la distorsión provocada por el afán generalizado de articular la enseñanza con las exigencias del nivel educativo superior perjudica a

un contingente enorme de adolescentes, para quienes la enseñanza enciclopédica y memorística carece de sentido y utilidad.

Por otro lado, se ha observado que al interior de una misma sala de clases los maestros pueden ofrecer experiencias de aprendizaje de menor calidad para los niños y niñas más pobres, provocando una ampliación de las desigualdades. Partiendo de suponer que tienen menos capacidad, no contestan a sus preguntas o lo hacen de una manera vaga o «simple», les dejan trabajos más cortos o más sencillos y los evalúan con menos frecuencia que a los demás. El trato que reciben estos niños y niñas puede ser humillante o responder a una errada intención de protección, pero en cualquiera de estos casos daña su autoestima y los estigmatiza. Muchas veces se desalienta su esfuerzo y su voluntad de superación, como cuando su participación es respondida por burlas de los compañeros o de los propios maestros (Bello, 2002).

Como señala Carvallo (2002):

«El temor al esfuerzo es el resultado de un mensaje que las escuelas dan de manera oculta. Esforzarse mucho y fracasar es peor que no esforzarse y lograr aparentemente el mismo fracaso, pero dejando en suspenso la identificación de la (falta de) capacidad. El mensaje oculto de la escuela es que lo que cuenta para valorar al ser humano es su capacidad, no su esfuerzo: algunos no se esfuerzan y aprenden, esos son los más admirados. Otros aprenden con gran esfuerzo, a esos les falta capacidad. Y, finalmente, hay los que aún esforzándose mucho obtienen un fracaso que les dirá que no poseen capacidad. Evitar estar en este último grupo es un asunto de supervivencia emocional. Y los modos de hacerlo son muchos pero el más evidente y simple es no esforzarse, desatender, no comprometerse con los motivos para aprender».

De otro lado, la escuela típicamente se limita a enseñar o proveer experiencias estandarizadas para aprender, pero no se hace responsable de los resultados de su actuación; en otras palabras, no se compromete con el aprendizaje, con la educación, con el logro de los resultados deseables. El fracaso escolar es un proceso de años, no es un fenómeno que emerge de un día para otro; se presenta como una sucesión de dificultades de aprendizaje y rendimiento que pueden llegar hasta la repetición de

año y el abandono de la escolaridad. Pero en la mayoría de los casos, la escuela no se hace cargo del problema, lo ignora desde el comienzo o se limita a verlo como una molestia, atribuyendo su causalidad a la situación familiar y social o a limitaciones individuales del propio alumno.

#### CONDICIONES PARA UNA NUEVA ESCUELA PÚBLICA PERUANA

Según Hanson (1997) existen cuatro principales formas de descentralización: la desconcentración, la delegación, el traspaso de autoridad y la privatización. En la **desconcentración** se transfieren tareas y trabajos, pero no la autoridad. En la **delegación** se transfieren autoridad para la toma de decisiones de una unidad jerárquica superior a otra inferior, pero la autoridad puede ser retirada a discreción. El **traspaso** supone que la unidad inferior puede actuar de forma independiente y sin permiso previo. La **privatización** es una forma de traspaso en la cual la responsabilidad y los recursos se transfieren desde el sector público a instituciones del sector privado. El autor considera, como lección de política, que el traspaso de autoridad ha mostrado ser, a largo plazo, el modelo más exitoso de descentralización porque ha permitido la continuidad en los procesos de cambio.

En América Latina, en los últimos diez años, se han ensayado diversas estrategias de descentralización y de reforzamiento de la autonomía de las escuelas. Tales estrategias han considerado siempre, aunque con diversidad en los énfasis, políticas de delegación o traspaso de atribuciones a los centros educativos y acciones destinadas a reforzar la capacidad de éstos para hacer un uso adecuado y pertinente de las atribuciones.

Sin embargo, Rosa María Torres (2000) sostiene que en muchos procesos de reforma en América Latina, la descentralización no se ha hecho a partir de una lógica educativa (flexibilidad y adecuación a la realidad local, mayor relevancia y pertinencia del currículo, autonomía de los centros educativos, mayor participación de la sociedad local), sino a partir de una lógica política (reducir el tamaño y el poder del

estado, redistribución del poder a las instancias intermedias y locales, así como quebrar el poder de los sindicatos docentes) y la lógica económica (reducir el gasto en educación).

En el Perú, la descentralización en curso debería ser la oportunidad para realizar un proceso de traspaso de autoridad orientado a fortalecer las instituciones locales, en particular los centros educativos, con una lógica predominantemente educativa. Esta descentralización debería orientarse a estimular el despliegue de las capacidades y las energías locales, las que suelen brotar con entusiasmo y creatividad cuando están motivadas por desafíos propios, por proyectos comunes asumidos como compromisos colectivos y sustentados en la convicción de la posibilidad efectiva de hacerlos realidad.

Como ha escrito Peter Senge, citado por Neno (1997): «Las organizaciones que cobrarán relevancia en el futuro serán las que descubran cómo aprovechar el entusiasmo y la capacidad de aprendizaje de la gente en todos los niveles de la organización». Esto vale también para una organización vasta y compleja como el sistema educativo nacional y para cada una de sus instituciones».

Las escuelas públicas peruanas pueden convertirse en organizaciones dinámicas y eficaces, si los profesionales de la educación y la comunidad de cada institución educativa tienen la oportunidad de realizar un proyecto que mueva y canalice su entusiasmo. Para que esto ocurra se requiere de un marco legal, político y económico que favorezca la autonomía pedagógica, institucional y administrativa de cada centro educativo; una autonomía que les permita: desarrollar un proyecto institucional y curricular propio, seleccionar y administrar su personal, determinar su plan y calendario anual, manejar algunos recursos económicos y materiales, recibir equipamiento, formación continua y asesoría de acuerdo con sus propios requerimientos.

Tal tipo de institucionalidad está prevista en la Ley General de Educación N.º 28044 y en diversos documentos internacionales suscritos por el Perú. Como señala la declaración de los Ministros de

Educación de América Latina y El Caribe en Cochabamba, para lograrlo es menester:

«Darles apoyo suficiente para que organicen y ejecuten sus propios proyectos educativos respondiendo a las necesidades y diversidad de la comunidad que atienden, construidos de manera colectiva, y que asuman —junto a los entes estatales y los otros actores— la responsabilidad por los resultados».

Al margen del modelo específico de gestión escolar que se adopte, es necesario fortalecer el rol del director del centro educativo público y de su consejo institucional, de manera que el primero tenga mayores atribuciones y real autoridad sobre los docentes, sin intermediaciones innecesarias de organismos burocráticos o políticos; pero al mismo tiempo deba dar cuenta de sus decisiones a una instancia en la que estén representados los padres de familia, los profesores y los propios estudiantes.

Simultáneamente, hace falta promover decididamente la conformación o el fortalecimiento de redes o asociaciones de centros educativos en ámbitos distritales o locales, que se beneficien de la planificación conjunta y del intercambio de experiencias, capacidades y recursos. El propósito de las redes es que aumente su capacidad de demanda y de negociación con instancias superiores y que fortalezca su relación con la comunidad, con las organizaciones y las instituciones locales.

El cambio en la gestión de la escuela es un proceso complejo, que implica nuevos roles para el director, para el conjunto de docentes y profesionales que trabajan en el centro educativo, para los padres de familia y para los propios estudiantes, lo cual ocurrirá en la medida que existan factores de motivación, de organización y de contexto que lo estimulen y lo promuevan, tales como (Bolaños y Bello, 2002):

- Contar con fines comunes y una visión compartida, con sustento técnico y social, además de indicadores educativos claros y metas motivadoras.
- La confianza en la viabilidad del cambio, en la provisión oportuna de apoyo efectivo y en la continuidad de las políticas del Ministerio de Educación, para que los esfuerzos personales

y colectivos por el cambio y el desarrollo se vean justificados.

- La presencia de estímulos y de un liderazgo consistente y orientador de las autoridades educativas nacionales y regionales y del director del propio centro educativo.
- La existencia, como marco, de planes y procesos locales y regionales de desarrollo educativo, vinculados al proyecto educativo nacional.

Sin embargo, la experiencia internacional muestra que el traspaso de recursos y atribuciones a las comunidades locales y a las instituciones educativas puede devenir en mayores desigualdades, en caso que no se adopten políticas y estrategias para otorgar durante el tiempo que sea necesario las ayudas que necesiten las organizaciones más débiles para aprender a hacer uso de su autonomía y entregarles las compensaciones que hagan falta para contribuir a la elevación de su capacidad de gestión y de demanda. En este sentido, debe tenerse presente el resultado ineficiente de la política social del gobierno peruano en la década pasada, según las conclusiones de Mauro Machuca (2002):

«La asistencia a la pobreza a través de una lógica de mercado<sup>2</sup> no implica necesariamente que el gasto social llegue a las comunidades o poblaciones más pobres, sino a aquellas con suficiente capacidad de organizar una demanda. De esta manera, se estaría probando que las desigualdades en activos (tanto en infraestructura como humanos) no sólo afectan la performance del crecimiento económico, sino también la eficiencia y efectividad del gasto social».

El Ministerio de Educación en el nivel nacional y las instancias regionales de gestión tendrán que cumplir un rol muy activo de promoción de políticas y estrategias de equidad, ofreciendo apoyo activo, eficiente y eficaz, a las escuelas y redes que lo necesiten. La tendencia al crecimiento de las desigualdades tiene que ser contrarrestada por una acción decidida del Estado, la que debe orientarse al desarrollo de capacidades locales y no a reforzar vínculos de dependencia.

En el ámbito de la gestión interna de las instituciones educativas, los estudios internacionales muestran que las escuelas más exitosas suelen ser

<sup>2</sup> El autor alude a que una buena parte del gasto social se asignaba en función de proyectos formulados por las comunidades o autoridades locales.

aquellas en las que los profesores y los directivos se han organizado en una comunidad de aprendizaje (Bolaños y Bello, 2002), en la que comparten una visión común de su trabajo y tienen altas expectativas sobre éste y lo que esperan de sus alumnos. Para ello, es importante el desarrollo de la comunicación y el trabajo en equipo para formular y ejecutar un proyecto institucional de manera participativa.

No obstante, el desarrollo de comunidades de aprendizaje en cada institución educativa supone una nueva comprensión de la profesión docente, no sólo desde el Ministerio de Educación y las autoridades, sino principalmente por los mismos docentes. Como señala Rosa María Torres (2000):

«(implica) restituir a la institución escolar su función primordial, que es la enseñanza y el aprendizaje, la democratización del conocimiento, la integración y la transformación social, la identificación y el desarrollo del potencial de los alumnos, el aprender a aprender y a disfrutar del aprendizaje. Éste es el contexto institucional para el ejercicio y desarrollo de la docencia como una actividad profesional».

En el mundo moderno los niños, niñas y jóvenes son educados por instituciones educativas y no por maestros individuales. Los estudiantes son educados por las normas y criterios regulativos vigentes en la institución, por los patrones de relación y convivencia, por los modelos prevalecientes de valores y conductas, por los planes curriculares institucionales y por los diversos docentes que a lo largo del tiempo se suceden en la responsabilidad de enseñar a un mismo grupo de alumnos.

El profesor, a diferencia de otros, es un profesional institucional. Para que una escuela haga una labor educativa pertinente y eficaz, los profesores que la integran tienen que constituirse en una comunidad de profesionales que aprenden y gestionan colectivamente los procesos pedagógicos y sociales de la institución. En este marco, la formación continua de los educadores —entendida como un asunto público y promovida por el Estado—, sólo puede cumplir eficazmente su función social si contribuye al fortalecimiento institucional y al desarrollo del centro educativo en consonancia con el proyecto colectivo.

El equipo de profesores y profesoras de un centro educativo, cuando existe como una comunidad articulada por un proyecto compartido —y no como un conjunto amorfo de docentes aislados que coinciden en el territorio de una escuela—, opera como soporte para el desempeño individual y como espacio real de evaluación, de intercambio y de aprendizaje permanente desde la práctica. El equipo de profesores, cuando funciona de un modo orgánico y con regularidad, es la instancia que demanda a cada maestro calidad y cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos por la institución<sup>3</sup>.

Otra condición importante para el funcionamiento de una nueva escuela pública peruana es que las instituciones educativas den cuenta y asuman la responsabilidad por la calidad y los resultados de su acción educativa. La obligación de dar cuenta de la eficiencia y eficacia de su funcionamiento las lleva a identificar sus debilidades y a esforzarse por superarlas, sobre todo cuando los resultados están asociados a reconocimiento social y a incentivos.

La existencia de un proyecto institucional, de una comunidad profesional de aprendizaje y de mecanismos de responsabilidad por la calidad y los resultados, también se asocia con la realización de innovaciones pedagógicas y con la investigación aplicada. La innovación es un cambio perdurable que responde al proyecto institucional y es producto del esfuerzo colectivo de la comunidad educativa. Entre los casos de innovación educativa institucional exitosos en los países de la región, destacan la conocida experiencia de la Escuela Nueva Colombiana y los Proyectos de Mejoramiento Educativo en las escuelas chilenas.

En el caso de Chile, los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) fueron iniciativas generadas e implementadas por las escuelas, a partir de un análisis de sus propias necesidades. Las propuestas debían apuntar a mejorar uno o más aspectos específicos y se presentaban a un concurso de fondos promovido por el Ministerio de Educación, que ofrecía capacitación y apoyo a las escuelas interesadas para la formulación de sus proyectos. En siete años, Chile

<sup>3</sup> Ver: Bello y Bolaños (2002).

apoyó y financió más de cinco mil PME, generando gran expectativa en los centros educativos e interés por participar.

La investigación —desde la práctica educativa— es otro ingrediente del desarrollo de una nueva escuela, comprometida con la equidad y la calidad. Hay una amplia literatura sobre modelos de investigación tales como la «investigación protagónica» y la «investigación-acción», que han sido muy importantes en producir conocimientos a partir del saber pedagógico y de las prácticas de los docentes en ejercicio. En la medida que el profesor puede tomar cierta distancia para observar y reflexionar —en conjunto con sus colegas— sobre lo que sucede en su aula, es capaz de encontrar elementos que le permiten mejorar o renovar su trabajo. Hoy en día, esto se estimula gracias al establecimiento de redes de docentes investigadores/as articuladas con universidades u otras instituciones académicas.

### EL PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL Y LA NUEVA ESCUELA PÚBLICA PERUANA

El segundo gran cambio propuesto por el Consejo Nacional de Educación (2005) en el Proyecto Educativo Nacional es: «Transformar las instituciones de educación básica en organizaciones efectivas e innovadoras, capaces de ofrecer una educación pertinente y de calidad, realizar el potencial de las personas y aportar al desarrollo social».

Son tres los resultados que deben alcanzarse —según el CNE— para que se pueda considerar logrado el ambicioso objetivo propuesto, estos son:

- En los centros educativos, todos los peruanos y peruanas logran competencias fundamentales para su desarrollo humano y para la integración nacional.
- Las prácticas pedagógicas y de gestión tienen su centro en los sujetos y propician que éstos aprendan con éxito, de manera crítica y creativa, en un marco de cambio institucional.
- Los centros educativos hacen posible la integración de niños y niñas de diversas proce-

dencias y características en un clima de convivencia grata y enriquecedora, y contribuyen a la supresión de toda forma de discriminación e imposición cultural.

El CNE considera que el primer resultado puede ser alcanzado en el año 2021 —o antes— mediante la aplicación de un conjunto de políticas de largo plazo, entre las cuales considera necesarias las siguientes: establecer un marco curricular nacional y currículos regionales construidos participativamente y comunicados de manera comprensible a la población; definir metas y evaluar el cumplimiento de aprendizajes fundamentales prioritarios; articular la educación básica con la realidad y las demandas del desarrollo regional y nacional.

En la propuesta de Proyecto Educativo Nacional se señala que, tanto los currículos como las metas evaluables del aprendizaje deberían incluir las dimensiones del hacer y conocer, del ser y el convivir, asegurando un desarrollo integral de los estudiantes como personas, como ciudadanos y como agentes productivos. Se sugiere asignar prioridad a los aprendizajes que habiliten a las personas para insertarse crítica y creativamente en la vida productiva, en diversos contextos socioculturales y en un mundo globalizado. Además, se propone el funcionamiento eficiente y autónomo de un sistema nacional de evaluación y acreditación de la calidad educativa, que evalúe periódicamente el logro de las metas, difunda los resultados de sus evaluaciones y promueva su aprovechamiento para mejorar las decisiones de política en todas las instancias.

El Consejo Nacional de Educación ha querido destacar en su propuesta la importancia de articular estrechamente la educación básica con la realidad y las demandas del desarrollo, para lo cual propicia que los currículos regionales den prioridad a la formación para la producción y que las instituciones educativas establezcan convenios con entidades productivas y con centros de desarrollo de ciencia y tecnología, además de contar con profesores que dominen las competencias productivas que pretenden enseñar. Se señala como requisito que las instituciones educativas cuenten con la infraestructura y el



equipamiento requeridos para cumplir este rol, además del apoyo de Centros de Recursos y Servicios que provean materiales educativos y asesoramiento.

Para lograr el segundo resultado («las instituciones educativas enseñan bien y tienen éxito») en un plazo de tiempo razonable, el Consejo Nacional de Educación propone políticas de mediano y largo plazo que mejoren las prácticas pedagógicas y generen y sostengan procesos de cambio institucional.

Una cualidad destacada de las nuevas prácticas pedagógicas es su pertinencia en relación con la vida social y con una perspectiva de interculturalidad, para lo cual se propone reorientar la formación inicial y continua de los profesores y profesoras, promover —entre las familias y en la sociedad en su conjunto— un nuevo sentido común acerca de la buena enseñanza y transformar la relación cotidiana entre docentes y estudiantes a partir de un enfoque de derechos.

El Proyecto Educativo Nacional propicia un tipo de trabajo docente que destaca:

«la investigación pedagógica; la evaluación de la calidad de los resultados de aprendizaje de cada centro educativo; la producción de conocimiento a partir de la exploración reflexiva y organizada del entorno y la propia práctica, como eje del trabajo pedagógico diario; actividades que fomenten la interrogación, indagación e investigación en los estudiantes, sobre su mundo interior y su mundo social; iniciativas que propicien la integración social y el diálogo intercultural entre los estudiantes» (CNE, 2005).

Otras políticas propuestas por el Consejo Nacional de Educación apuntan a identificar, difundir y estimular experiencias exitosas en el ámbito pedagógico y de gestión de las instituciones educativas, así como las innovaciones con mayor impacto en los aprendizajes y en la efectividad de las estrategias, apoyándose en ellas para incidir en la calidad y la eficacia de la formación de los docentes. Se sugiere —entre otras medidas específicas— la creación de un sistema de incentivos dirigidos de manera diferenciada a las instituciones educativas y a los docentes o directores de forma individual.

Entre las políticas de cambio institucional propuestas por el Consejo Nacional de Educación, cabe destacar el fomento de redes escolares territoriales que cuenten con Centros de Recursos y Servicios a

cargo de equipos multidisciplinarios, con capacidad instalada para cumplir un rol itinerante en los contextos que así lo requieran. Las redes deberán establecer convenios intersectoriales para participar en planes de desarrollo concertados y gestionados por resultados; también se asociarán con empresas y organizaciones locales para potenciar su capacidad de realización de sus proyectos educativos institucionales y locales. Se espera que los Centros de Recursos y Servicios provean a las redes los siguientes servicios: asesoría pedagógica y de gestión; asistencia psicopedagógica; préstamo de materiales, equipos y referencias de recursos de la comunidad; acceso a tecnologías de información y comunicación; apoyo a los planes de mejora y a proyectos de investigación.

Otra propuesta destacable de cambio institucional es el aumento progresivo de la jornada escolar a siete horas diarias y de la jornada laboral de los profesores a cuarenta horas semanales, con un período vacacional de treinta días al año. Se trata de una política para aumentar el tiempo efectivo dedicado al aprendizaje en todas las instituciones educativas públicas, como estrategia para elevar los rendimientos de los estudiantes y alcanzar las ambiciosas metas que la Ley General de Educación y otros documentos normativos le asignan a la educación básica peruana.

El tercer y último de los resultados mencionados antes («Centros educativos acogedores e integradores») se alcanzará —según el Proyecto propuesto— mediante políticas orientadas a instaurar un aprendizaje cooperativo e intercultural en todos los centros educativos y el establecimiento de un clima institucional amigable, integrador y estimulante. Se trata de estimular en los estudiantes la voluntad de aprender, pensar y producir en una relación de colaboración, en un contexto de altas expectativas por sus posibilidades de aprendizaje y crecimiento personal; todo ello implica tomar en cuenta la diversidad de aptitudes, estilos, preferencias y saberes previos y supone diversificar las estrategias de enseñanza como un medio para lograr pertinencia.

Finalmente, para el logro del tercer resultado también se requiere convertir a las instituciones educativas en espacios acogedores, organizados expresamente para propiciar la cohesión social y una convivencia cotidiana grata y estimulante en el aula y en el centro educativo. Para ello se sugiere la discusión abierta y sistemática de las creencias y valores que dan pie a los prejuicios, las exclusiones y diversas formas de violencia que pueden surgir en cada centro educativo. También se propone la recuperación y el aprovechamiento continuo del saber previo de los estudiantes y del capital cultural de la comunidad, así como la promoción de la participación protagónica de los estudiantes en la toma de decisiones y en la vida de la institución educativa.

#### COMENTARIO FINAL

El presente artículo se refiere únicamente al segundo de los seis objetivos estratégicos del Proyecto Educativo Nacional. Debe advertirse que —a criterio del Consejo Nacional de Educación— el gran cambio cultural y político representado por este objetivo necesita de la realización simultánea de las políticas de Estado correspondientes a los otros cinco objetivos propuestos en el Proyecto. En breve esto significa que para convertir las escuelas actuales en instituciones innovadoras en las que todos aprenden, el Perú tendrá que aplicar además políticas de equidad educativa, de revaloración y desarrollo profesional de los profesores, de financiamiento suficiente y gestión transparente y eficaz, de educación superior de calidad y articulada al desarrollo y de compromiso del conjunto de la sociedad con la educación de sus ciudadanos.

Por último, el Consejo Nacional de Educación sabe que los aspectos académicos y técnicos de la propuesta son importantes y por eso espera las sugerencias y recomendaciones de todas las instituciones y personas interesadas. Sin embargo, está convencido también de que el Proyecto Educativo Nacional —siendo un conjunto de políticas de Estado

de mediano y largo plazo— es, principalmente, un proceso de movilización social y política para hacer realidad una profunda transformación de la educación y de la vida en común de los peruanos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (2001). *Perú. La educación en una encrucijada: retos y oportunidades para el siglo XXI*. Estudios del Banco Mundial.
- BELLO, Manuel (2002). *Equidad social y educación en los años 90*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Sede Buenos Aires.
- BOLAÑOS, F. y BELLO, Manuel (2002). «Escuelas que aprenden y se desarrollan: un reto para la educación peruana de hoy. Un aporte para la reflexión». En: Bello y Bolaños (Eds.). *Escuelas que aprenden y se desarrollan*. Facultad de Educación de la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Lima.
- CARVALLO, Constantino (2002). *Aprendizaje y equidad*. Inédito.
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2005). *Hacia un proyecto educativo nacional. Propuesta del Consejo Nacional de Educación*. Lima.
- DÍAZ, Hugo (2000). «Balance de la educación primaria en el Perú al final de la década». En: *Tarea: Educación primaria al final de la década*. Tarea, Lima.
- HANSON, M. (1997). *La descentralización educativa: problemas y desafíos*. Documentos PREAL N.º 9. Santiago de Chile.
- MACHUCA, Mauro R. (2002). *Cambios en la pobreza en el Perú: 1991–1998*. Consorcio de Investigación Económica y Social y DESCO. Serie Investigaciones Breves 19. Lima.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2002). *Educación para la democracia. Lineamientos de política educativa 2001-2006*. Suplemento publicado en el diario *El Comercio*. 13 de enero de 2002. Lima.
- NENO, Ricardo (1997). *Crear el futuro que deseamos*. En: <http://www.finanzas.cl/sociedad/visin.htm>

SAAVEDRA, J. y SUÁREZ, P. (2001). *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*. Documento de trabajo. Grupo de Análisis para el Desarrollo. Lima.

TORRES, Rosa María (2000). «Reformadores y docentes: el cambio educativo atrapado entre dos lógicas». En: *Los docentes, protagonistas del*

*cambio educativo*. Convenio Andrés Bello / Cooperativa del Magisterio de Colombia. Bogotá.

TORRES, R. M. (2000) «De agentes de la reforma a sujetos del cambio». En: *Perspectivas*. Vol. XXX. N.º 2, junio.

UMC, Ministerio de Educación (2005). *IV Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil - 2004. Resultados*. Lima.

